



Realiseren van integrale kindcentra

Heldere kaders en afspraken voor de gemeente
Heemskerk

april 2022



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Ambitie	3
1.2	Huidige knelpunten	3
1.3	Vertrekpunt	4
2	Kaders nieuwe IKC's	5
2.1	Wettelijke kaders	5
2.2	Randvoorwaarden	7
2.2.1	Randvoorwaarden gemeente Heemskerk	7
2.2.2	Randvoorwaarden opvang/zorg	7
2.3	Modellen	8
2.3.1	Model 1: Gemeente is eigenaar	8
2.3.2	Model 2: Schoolbestuur is eigenaar	10
2.3.3	Model 3: Meerdere eigenaren (VvE constructie)	11
2.4	Voorkeur partijen	12
2.4.1	Voorkeur gemeente	12
2.4.2	Voorkeur kindpartners	13
3	Kaders bestaande IKC's	13
3.1	Verhuur en medegebruik	13
3.2	Overeenkomsten	14
3.3	Huurprijs	15
3.4	Afdracht huurinkomsten	17
4	Aanbevelingen voor de implementatie	17



1 Inleiding

1.1 Ambitie

Schoolbesturen, opvang- en zorgpartijen en de gemeente Heemskerk hebben de ambitie uitgesproken om een doorgaande leerlijn binnen het basisonderwijs aan te bieden. Een doorgaande leerlijn zorgt ervoor dat onderwijs en opvang, mogelijk in combinatie met zorg en maatschappelijke activiteiten voor de kinderen toegankelijk is en efficiënt wordt aangeboden. Het heeft de voorkeur de ruimten voor aanvullende kindfuncties (opvang en mogelijk zorg) te realiseren binnen de onderwijsgebouwen in de vorm van een integraal kindcentrum (IKC). In het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (verder IHP), opgesteld in 2019, zijn op de korte termijn een aantal schoollocaties benoemd die zich tot IKC gaan ontwikkelen. Om dit mogelijk te maken dienen er kaders geformuleerd te worden om de huidige knelpunten rondom de huisvesting, die bij het realiseren van IKC's aan de orde komen, op te lossen. In het uitvoeringsplan onderwijs, opgesteld in 2020 is afgesproken deze kaders op korte termijn te ontwikkelen.

Het doel van het formuleren van heldere kaders voor realiseren van IKC's in nieuwe of bestaande schoolgebouwen is het bieden van zeker- en duidelijkheid voor de gemeente Heemskerk, schoolbesturen en opvang- en zorgpartijen. Dit houdt in dat er op voorhand uniforme afspraken gemaakt worden over thema's als de investering, het eigendom, het vorderen van ruimten, het beheer en exploitatie en de verhuur. Deze afspraken leiden tot het verlagen van de risico's voor de deelnemende partijen en een optimale vormgeving van IKC's, die aansluit bij de visie van de gebruikers.

1.2 Huidige knelpunten

Bij het realiseren van IKC's worden momenteel de volgende knelpunten ervaren:

- Schoolbesturen mogen niet investeren in ruimten voor kindfuncties en de opvangorganisaties en gemeente willen of kunnen niet altijd investeren.
- Er kan een onwenselijke situatie ontstaan wanneer meerdere eigenaren (VvE) in een gebouw zitten. De splitsbaarheid van een gebouw verhoudt zich mogelijk slecht tot het gewenste gedeelde en multifunctionele ruimtegebruik.
- Bij één eigenaar, onderwijs of gemeente, bestaat het risico op vordering van ruimten ten behoeve van het onderwijs en ten koste van de opvang.
- Leegstand van ruimte voor kindfuncties brengt een investerings- en exploitatierisico met zich mee.
- Er ontstaat ongelijke concurrentie wanneer er nieuwe ruimten voor kindfuncties gerealiseerd worden en er parallel leegstaande ruimten tegen een lager tarief (niet marktconform) worden verhuurd.
- Daarnaast is bij de huidige scholen meestal te weinig ruimte beschikbaar om ruimte voor opvang binnen de bestaande capaciteit te realiseren.

Bovenstaande knelpunten kunnen botsen met de IKC visie waarin onderwijs, opvang en mogelijk zorg integraal met elkaar verweven zijn in één gebouw.



1.3 Vertrekpunt

Bij de ontwikkeling van het IHP Heemskerk (2019) is er samen met de vertegenwoordigers van de werkgroep 'investeren in ruimte voor kinderopvang' geïnventariseerd welke uitgangspunten van kracht zijn bij het realiseren van IKC's. Deze uitgangspunten vormen het vertrekpunt voor het opzetten van de verdere kaders ten behoeve van IKC ontwikkeling. In de werkgroep hebben zowel de gemeente Heemskerk als de schoolbesturen en opvang- en zorgpartijen aangegeven welke uitgangspunten voor hen belangrijk zijn bij het realiseren van IKC's.

Voor de **gemeente** zijn de volgende uitgangspunten van belang:

- Gemeente heeft geen rol in onderlinge afspraken tussen de school en de opvang.
- Gemeente kan een faciliterende rol spelen bij de realisatie van IKC's. Zoals het bouwheerschap op zich nemen, voorfinanciering doen of locaties beschikbaar stellen.
- De gemeente dient zich te houden aan de Wet Markt en Overheid en dient een markconforme huur te rekenen bij verhuur aan commerciële partijen, zoals opvang en zorg.
- De gemeente wil een uniform huurprijsbeleid (ook bij leegstand) gaan hanteren om het investeringsrisico te verlagen.
- Gemeente heeft geen rol in het beheer van IKC's.

Voor het **schoolbesturen** en de **opvang-/zorgpartijen** gelden de volgende uitgangspunten:

- De integrale samenwerking tussen onderwijs en opvang-/zorg staat voorop.
- Opvang/zorg is bereid om financieel bij te dragen, mits dit mogelijk is.
- Opvang/zorg heeft de voorkeur om huurder te zijn.
- De groei van de school of kindfuncties is een gezamenlijk probleem, gekeken dient te worden op de ontwikkeling van het IKC als geheel.
- Bij de groei van de school blijven de kindfuncties in het gebouw.

Onderliggend document vormt een samenvatting van de gemaakte afspraken en kaders uit verschillende bijeenkomsten met de gemeente Heemskerk, schoolbesturen (Fedra, Stichting Tabijn, OPO IJmond, Auris) en opvang- en zorgpartijen (Tabijn opvang BV, Welschap, D'Evelaer en NSDSK). In dit document wordt onderscheid gemaakt in kaders t.a.v. nieuw te bouwen IKC's (hoofdstuk 2) en kaders t.a.v. IKC's in bestaande gebouwen (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 worden de vervolgacties benoemd die nodig zijn om tot implementatie van het beleid over te gaan.

De kaders in dit document hebben zowel betrekking op IKC's (integrale samenwerking vanuit één bestuur) en KC's (kindcentra, waar verschillende partijen in één gebouw samenwerken).



2 Kaders nieuwe IKC's

De gezamenlijke ambitie om IKC's te realiseren vraagt om het formuleren van heldere kaders over hoe wordt omgegaan met het eigendom, de investering en het beheer van de gebouwen. Een deel van deze kaders is wettelijk vastgelegd. Deels gaat het ook om beleidsmatige keuzes, ingegeven door ambitie en waar door de gemeente voorwaarden aan kunnen worden gesteld. Op basis van de wettelijke kaders en beleidsmatige invalshoeken zijn er drie modellen voor het eigendom en beheren van nieuwe IKC's uitgewerkt.

2.1 Wettelijke kaders

Bij het realiseren van nieuw te bouwen IKC's zijn er bestaande wettelijke kaders waar de gemeente, het schoolbestuur en opvang- of zorgorganisatie zich aan dienen te houden. In deze paragraaf staan de voornaamste wettelijke kaders, die relevant zijn voor de ontwikkeling van een nieuw IKC, opgesomd.

Verordening voorziening huisvesting onderwijs

De gemeente Heemskerk is, conform de Verordening voorzieningen onderwijs, verantwoordelijk voor het realiseren van voldoende en adequate onderwijshuisvesting. In deze Verordening is beschreven op welke wijze de gemeente hieraan invulling geeft. In deze Verordening staan tevens de kaders voor het gebruiken van onderwijsruimten door anderen (in de vorm van medegebruik of verhuur). Het realiseren van aanvullende ruimten voor bijvoorbeeld kinderopvang of zorg is geen gemeentelijke taak en regels zijn derhalve niet in deze verordening of andere wetten vastgelegd.

Wet op Primair Onderwijs

In de Wet op Primair Onderwijs (WPO) staat beschreven hoe het basisonderwijs¹ in grote lijnen geregeld moet zijn. In de WPO staat onder andere dat de gemeente een wettelijke zorgplicht heeft voor de onderwijshuisvesting. Een drietal artikelen binnen deze wet zijn relevant bij het realiseren van IKC's.

- **Juridisch eigendom en economisch claimrecht:** in beginsel ligt het juridisch eigendom van een schoolgebouw bij het schoolbestuur en heeft de gemeente het economisch claimrecht. Dit laatste betekent o.a. dat wanneer de school ophoudt te bestaan het schoolgebouw en de grond automatisch terugvallen aan de gemeente.
- **Vorderingsrecht:** het vorderingsrecht houdt, in het verlengde van het economisch claimrecht, in dat een gemeente bevoegd is een gedeelte van een schoolgebouw, dat niet gebruikt wordt voor de daar gevestigde school, te bestemmen voor andere maatschappelijke, culturele of educatieve doeleinden. Zie onderstaand tekstblok ter toelichting. Het vorderingsrecht houdt tevens in dat gebruikte onderwijsruimten te allen tijden teruggevorderd kunnen worden voor het onderwijs.

¹ Stichting Auris valt onder de Wet op Expertisecentra (WEC) in plaats van de Wet op Primair onderwijs.

**Artikel 107. Vorderingsrecht**

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd een gedeelte van een gebouw of terrein dat tijdelijk of gedurende een gedeelte van de dag niet nodig zal zijn voor de daar gevestigde school, gedurende die tijd als huisvesting voor een andere school, voor ander uit de openbare kas bekostigd onderwijs niet zijnde basisonderwijs, of voor educatie als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs dan wel voor andere culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden te bestemmen. Het voorgenomen gebruik dient zich te verdragen met het onderwijs aan de in het gebouw gevestigde school. Tevens zijn burgemeester en wethouders bevoegd ten behoeve van het onderwijs in lichamelijke oefening of expressie-activiteiten een gebouw of terrein dan wel een gedeelte daarvan dat tijdelijk gedurende gedeelten van de dag of in het geheel niet nodig zal zijn voor de daar gevestigde school, gedurende die tijd als huisvesting voor een andere school, voor ander uit de openbare kas bekostigd onderwijs niet zijnde basisonderwijs, of voor educatie als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs dan wel voor andere culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden te bestemmen.

- **Investeringsverbod:** het investeringsverbod schrijft voor dat het schoolbestuur met haar materiële instandhoudingsvergoeding niet mag investeren in het schoolgebouw, tenzij het energiebesparende maatregelen of onderwijskundige verbeteringen betreft. Het is dus voor schoolbesturen niet toegestaan om met deze middelen te investeren in ruimten van derden. Indien een schoolbestuur beschikt over andere middelen (bv. schenkingen of historisch verkregen), is dit wel mogelijk.

Wet Markt en Overheid

De gemeente dient zich te houden aan de Wet Markt en Overheid. De Wet Markt en Overheid bevat vier gedragsregels, die een gelijk speelveld tussen overheden en ondernemingen moet creëren. De eerste gedragsregel stelt dat 'overheden tenminste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven moeten doorberekenen'. In het verlengde daarvan schrijft deze wet o.a. voor dat een gemeente geen staatssteun mag verlenen aan commerciële partijen. Aan commerciële partijen dient zodoende een marktconforme huur te worden gevraagd. Het aanbieden van kinderopvang of zorg wordt gezien als commerciële activiteit. Een uitzondering hierop vormt de voor- en vroegschoolse educatie, bedoeld voor kinderen in de leeftijd 2,5-6 jaar die extra (taal) ondersteuning nodig hebben. Voor deze activiteiten ontvangen aanbieders een activiteitsubsidie van de gemeente. Voor de huisvesting van voor- en vroegschoolse educatie is de wet Markt en Overheid van toepassing.

Kwaliteitseisen GGD

In opdracht van de gemeente voert de GGD toezicht uit op de kinderopvang en zorginstanties. De GGD toetst de locaties op de gestelde kwaliteitseisen, o.a. in het kader van hygiëne en (brand)veiligheid.

Aan de kinderopvang worden ook ruimtelijke eisen gesteld. Voor de kinderopvang geldt dat er per kind tenminste 3,5 m² passend ingerichte (speel)ruimte beschikbaar moet zijn.



2.2 Randvoorwaarden

De gemeente en betrokken partijen stellen randvoorwaarden aan het realiseren van IKC's. Onderstaand worden de randvoorwaarden vanuit de gemeente en vanuit de opvang- en zorgpartijen beschreven.

2.1.1 Randvoorwaarden gemeente Heemskerk

De gemeente gaat mee in het gedachtegoed om IKC's te realiseren, waarbinnen de behoefte en ontwikkeling van het kind centraal staat. De gemeente is bereid om, naast haar wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting, te investeren in de niet-onderwijsruimten binnen het IKC in de vorm van een voorfinanciering. Aan een dergelijke investering worden door de gemeente een aantal voorwaarden benoemd die de financiële risico's voor de gemeente minimaliseren, te weten:

- De investering wordt gedekt door middel van een (minimaal) kostprijs dekkende huur;
- Een langjarige huurovereenkomst van minimaal 15 jaar met opvang- of zorgorganisatie;
- Een opzegtermijn (bij afloop huurtermijn) van minimaal een half jaar of een schooljaar om te zorgen dat er voldoende tijd is om een nieuwe huurder te vinden;
- Een in de plaats stelling wordt toegestaan bij tussentijdse beëindiging van de huurovereenkomst;
- Als onderbouwing voor de huurovereenkomst (en in de plaats stelling) vraagt de gemeente een locatie specifieke samenwerkingsovereenkomst (inclusief inhoudelijke en pedagogische visie) tussen het schoolbestuur en de opvang- en zorgorganisatie, waaruit blijkt dat een langjarige samenwerking geborgd wordt en aansluit bij de behoeftes in de wijk;
- Uniforme huurtarieven voor alle gemeentelijke accommodaties, om ongelijke concurrentie en het risico op leegstand tegen te gaan;
- Standaardisering van de overeenkomsten tussen gemeente, schoolbesturen en opvang- en zorgorganisatie ten aanzien van het realiseren en (ver)huren van ruimten in een IKC.

2.2.2 Randvoorwaarden opvang/zorg

Opvang- of zorgpartijen kunnen ook zelf (gedeeltelijk) investeren in de ruimte die aanvullende op het onderwijs wordt gerealiseerd. De volgende aandachtspunten dienen bij een eigen investering vanuit de opvang- of zorgpartij in acht worden genomen en verder te worden onderzocht:

- Het effect op huurprijs en afdracht van kapitaallasten aan gemeente;
- De demarcatie tussen de gemeente en de opvang/zorg bij een investering;
- Een compensatie van de gedane investeringen bij tussentijdse beëindiging van de huurovereenkomst en de in de plaats stelling;
- De eigendomssituatie in het geval de volledige investering van de aanvullende ruimte door de opvang-zorgpartij bekostigd wordt.

2.3 Modellen

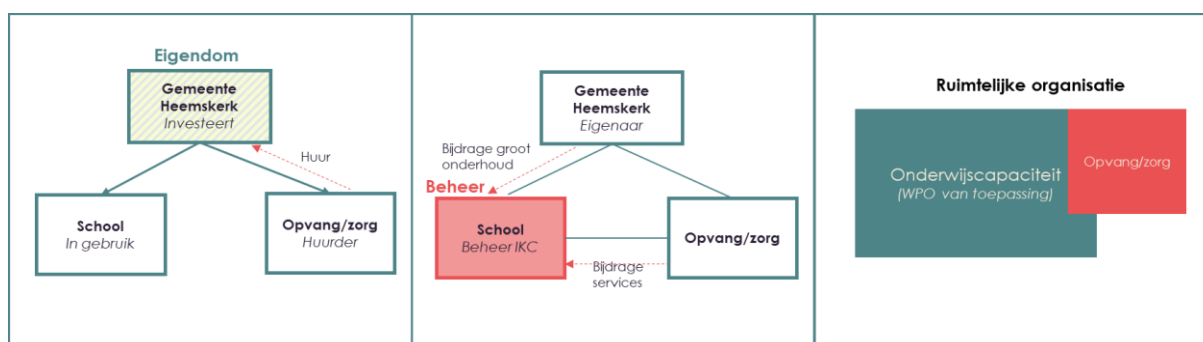
Een integrale samenwerking tussen diverse partijen in een IKC kan op verschillende manieren worden vormgegeven. In ieder onderstaand model staat voorop dat de IKC visie, waarbij een doorgaande ontwikkellijn onder één dak wordt aangeboden, in takt blijft. Ook het eigendom en beheer kan op verschillende manieren worden vorm gegeven. Onderstaand worden de drie verschillende modellen toegelicht en de reacties van de partijen weergegeven.

2.3.1 Model 1: Gemeente is eigenaar

In dit model is de gemeente Heemskerk volledig eigenaar van het IKC. Als eigenaar geeft de gemeente het schooldeel in gebruik aan het schoolbestuur middels een ingebruikgevingsovereenkomst. Het schoolbestuur krijgt hiermee de verantwoordelijkheid voor het schoolgebouw 'als ware men eigenaar'. De gemeente sluit daarnaast met de opvang- of zorgpartij(en) een huurovereenkomst af voor het gebruik van de aanvullende ruimte naast de school en ontvangt hiervoor huurinkomsten.

In dit model komt de verantwoordelijkheid en uitvoering van het beheer van het gehele IKC te liggen bij het schoolbestuur en heeft de gemeente hierin als eigenaar dus geen rol. De verantwoordelijkheid voor het groot onderhoud (eigenarenbeheer) wordt voor het gehele gebouw bij het schoolbestuur ondergebracht. Ter dekking ontvangt het schoolbestuur van de gemeente een bijdrage voor het groot onderhoud (voor de ruimte van de opvang/zorg) vanuit de huurinkomsten. Op basis van een meerjaren onderhoudsplan (MJOP) dient de hoogte van deze bijdrage aan het onderhoud te worden bepaald. Het schoolbestuur zet zelf een deel van de materiële instandhoudingsvergoeding in voor het groot onderhoud. Er kan voor gekozen worden om ook het gebruikersbeheer (zoals de schoonmaak, energie, klein onderhoud) voor de ruimte van de opvang/zorg te laten uitvoeren door het schoolbestuur. Als dat het geval is maken het schoolbestuur en de opvang-/zorgorganisatie onderlinge afspraken over een bijdrage aan de servicelasten (het gebruikersbeheer).

Met de gemeente Heemskerk als eigenaar van het IKC vindt er een duidelijke ruimtelijke verdeling plaats. Op de ruimten die in gebruik worden gegeven aan de school zit een onderwijsbestemming en wordt beschouwd als onderwijscapaciteit. Op deze ruimten is de Wet op Primair onderwijs van toepassing. Op de ruimten die verhuurd worden zit geen onderwijsbestemming. Dit betekent dat de verhuurbare ruimten niet gevorderd kunnen worden voor het onderwijs. Een ruimtelijke integratie van beide typen ruimten is wel mogelijk. Het is niet noodzakelijk de ruimten binnen het gebouw strikt te scheiden.





Voordelen

- De IKC gedachte (integratie van onderwijs en opvang of zorg) komt goed tot zijn recht. Iedere partij beschikt over eigen ruimte binnen het IKC waar andere partijen, tenzij daar afspraken over worden gemaakt, niet zonder meer aanspraak op kunnen maken;
- Helder model waarbij het relatief eenvoudig is om de contractuele relaties met de gebruikers vorm te geven;
- Schoolbesturen staan er voor open het beheer op zich te nemen, mits er duidelijke afspraken worden gemaakt met de andere partijen in het IKC en de gemeente;
- De gemeente heeft als eigenaar maximale invloed en zeggenschap over het gebouw en het terrein en bepaalt of stelt voorwaarden aan welke organisaties van het gebouw gebruik maken;
- De gemeente heeft geen rol in de uitvoering van het beheer;
- Dit model is ook geschikt voor een IKC met een groter aantal partijen (zoals meerdere scholen, opvang en zorg).

Risico's

- De uitspraak van de Hoge Raad in het Didam Arrest² is mogelijk van invloed op dit model. Het risico bestaat dat de gemeente aanbestedingsplichtig wordt voor de investering voor opvang of zorg en meerdere partijen in de gelegenheid moeten worden gebracht de aanvullende ruimte te kunnen huren. Dit staat haaks op de gedachte dat het schoolbestuur in een IKC haar partner kiest.
 - Omdat jurisprudentie op dit gebied nog ontbreekt, maar de verwachting is dat dit wel gaat ontstaan, is het advies om als gemeente vooralsnog niet als verhuurder op te treden.
- Dit model sluit niet geheel aan bij de gemeentelijke visie waarin zij hun rol in het beheren en exploiteren van de schoolgebouwen zo klein mogelijk zien. In dit model is de gemeente de contractpartij, wat vraagt om administratieve handelingen;
- Het leegstandsrisico (investering en het groot onderhoud) ligt bij de gemeente;
- Het exploitatierisico (servicelasten) ligt bij het schoolbestuur;
- Indien één partij het IKC verlaat valt niet het gehele gebouw terug aan de gemeente;
- Bij groei van het onderwijs moet de gemeente een oplossing bieden, bij groei van de opvang niet.

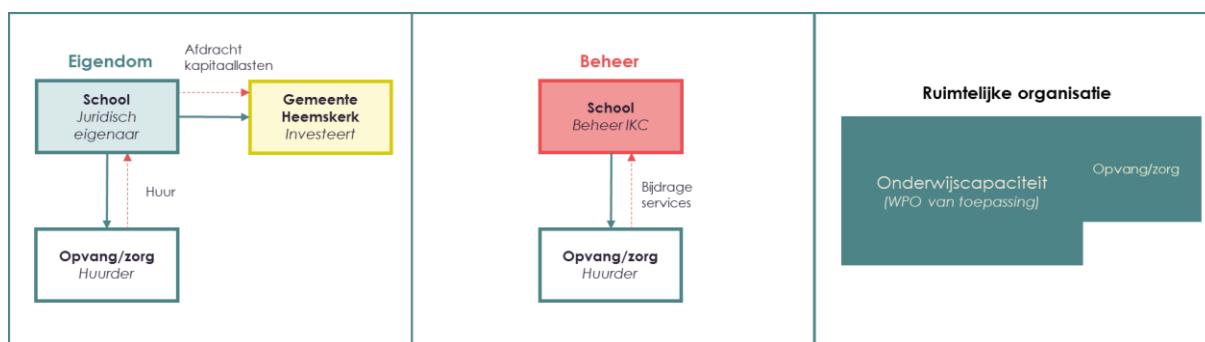
² De Hoge Raad heeft beoordeeld dat een overheidslichaam bij het aangaan en uitvoeren van privaatrechtelijke overeenkomsten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en daarmee het gelijkheidsbeginsel in acht moet nemen. Geacht op de algemene formulering dient er terdege rekening mee te worden gehouden dat het arrest ook van belang kan zijn voor andere vormen van gronduitgifte, zoals erfpacht- en opstalrechten, maar ook persoonlijke gebruiksrechten zoals huur, ruil, bruikleen, pacht en andere (aan de ontwikkeling en realisatie van) vastgoed gerelateerde overeenkomsten.

2.3.2 Model 2: Schoolbestuur is eigenaar

In dit model krijgt het schoolbestuur het juridisch eigendom over het gehele IKC. Het economisch claimrecht ligt bij de gemeente Heemskerk. Het schoolbestuur gaat als eigenaar een huurrelatie aan met de opvang/zorgorganisatiemiddelen en ontvangt daarvoor huurinkomsten. Het schoolbestuur en de gemeente maken aanvullende afspraken over de afdracht van een deel van de huurinkomsten aan de gemeente Heemskerk, ter dekking voor de gedane investering en eventuele overige eigenaarslasten als OZB en verzekeringen.

De verantwoordelijkheid voor het groot onderhoud (eigenarenbeheer) ligt bij de eigenaar, in dit model het schoolbestuur. Een deel van de huurinkomsten wordt, samen met een deel van de materiële instandhoudingsvergoeding, gebruikt om het groot onderhoud voor het gehele gebouw te bekostigen. Er kan voor gekozen worden ook het gebruikersbeheer (zoals de schoonmaak, energie, klein onderhoud) voor het gehele IKC te laten uitvoeren door het schoolbestuur. Als dat het geval is maken het schoolbestuur en de opvang-/zorgpartij onderlinge afspraken over een bijdrage aan de servicelasten (het gebruikersbeheer).

Met het schoolbestuur als eigenaar van het gehele IKC rust er een onderwijsbestemming op het gehele gebouw. Dit wil zeggen dat de Wet op het Primair onderwijs van toepassing is op alle ruimten, ook op de verhuurbare ruimten. Formeel gezien kunnen daarmee ook de verhuurde ruimten gevorderd worden voor het onderwijs. Aanvullende onderlinge afspraken kunnen worden gemaakt om bij groei van het IKC niet (direct) tot vordering ten behoeve van het onderwijs over te gaan.



Voordelen

- De IKC ambitie komt in dit model goed tot zijn recht. Er ligt een grotere rol bij het schoolbestuur die samen met de huurders veel zeggenschap hebben over de inhoudelijke vormgeving van het IKC;
- Helder model waarbij het relatief eenvoudig is om de contractuele relaties met de gebruikers vorm te geven;
- Dit model sluit aan bij de gemeentelijke visie waarbij de rol van de gemeente minimaal is (gemeente is geen verhuurder en heeft geen rol in het onderhoud);
- Voor de huurders is er één aanspreekpunt en zijn de geldstromen helder en eenvoudig;
- De gemeente heeft geen rol in de uitvoering van het beheer;
- Het gehele gebouw valt terug aan de gemeente op het moment dat het IKC stopt.

Risico's

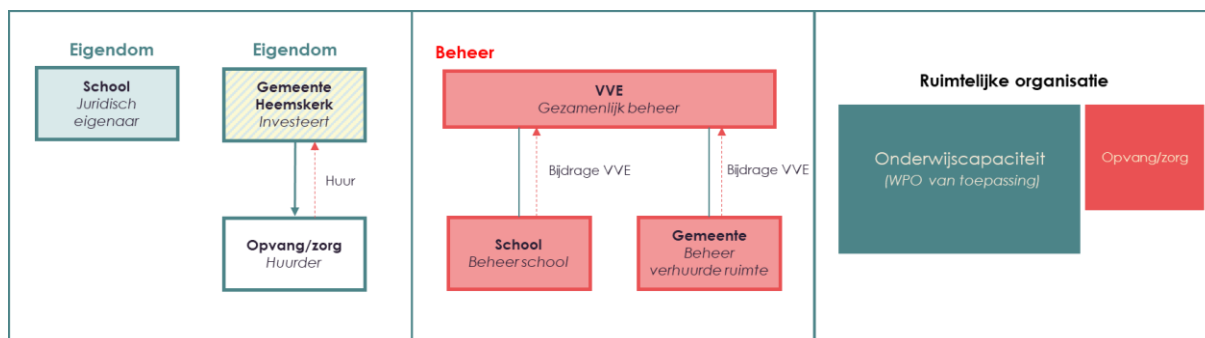
- De uitspraak van de Hoge Raad in het Didam Arrest is mogelijk van invloed op dit model. Het risico bestaat dat de gemeente aanbestedingsplichtig wordt voor de investering voor opvang of zorg en meerdere partijen in de gelegenheid moeten worden gebracht de aanvullende ruimte te kunnen huren. Dit staat haaks op de gedachte dat het schoolbestuur in een IKC haar partner kiest.
 - Omdat de rol van de gemeente in dit model beperkter is (schoolbestuur is verhuurder) is het risico naar verwachting kleiner.
- Dit model is in mindere mate geschikt voor een IKC met meerdere scholen;
- De gemeente heeft in mindere mate invloed op de keuze welke organisaties van het gebouw gebruik maken;
- Het leegstandsrisico (t.b.v. de investering) ligt bij de gemeente;
- Het exploitatierisico (servicelasten) ligt bij het schoolbestuur.
- Aanvullende afspraken tussen de gemeente en het schoolbestuur over de afdracht van kapitaallasten en het leegstandsrisico t.b.v. het groot onderhoud zijn noodzakelijk;
- Het risico op het vorderen van ruimten voor onderwijs is aanwezig, tenzij er op voorhand onderlinge afspraken worden gemaakt over een toekomstbestendige omvang van het IKC en over alternatieve oplossingen in het geval het IKC groeit.

2.3.3 Model 3: Meerdere eigenaren (VvE constructie)

In dit laatste model is er sprake van meerdere eigenaren onder één dak in de vorm van een Vereniging van Eigenaren (VvE), waarin iedere eigenaar over een eigen zogenaamd appartementsrecht beschikt. Elke eigenaar van een appartementsrecht is van rechtswege lid van de VvE. Het schoolbestuur is juridisch eigenaar van het schoolgedeelte. De gemeente heeft het eigendom (appartementsrecht) over de te verhuren ruimte en sluit een huurovereenkomst met de opvang- of zorgpartij. Indien een opvang- of zorgpartij in staat is zelf te investeren komt het eigendom (appartementsrecht) van dit deel van het IKC bij de desbetreffende partij te liggen.

De beheerstructuur van een VvE is wettelijk voor een groot deel vastgelegd. Iedere eigenaar is verantwoordelijk voor het beheer aan zijn eigen gebouw(deel). Het gezamenlijk beheer, bijv. het onderhoud aan de gevels en het dak of de schoonmaak van gezamenlijke ruimten, wordt in de VvE georganiseerd. Iedere eigenaar betaalt een bijdrage aan de VvE voor de uitvoering van het gezamenlijk beheer.

De verschillende ruimten in het IKC zijn in dit model van elkaar gescheiden. Het vorderen van ruimten (van een ander appartementsrecht) voor het onderwijs is in dit model niet mogelijk. Een kenmerk van een VvE constructie is dat de afzonderlijke appartementsrechten splitsbaar moeten zijn. Ieder appartementsrecht is los verkoopbaar, waardoor ieder bouwdeel zijn eigen ontsluiting en meestal ook installaties kent.





Voordelen

- Iedere partij beschikt over eigen ruimte binnen het IKC waar andere partijen, tenzij daar afspraken over worden gemaakt, niet zonder meer aanspraak op kunnen maken. Door een verdeling in appartementsrechten is een ruimtelijke integratie tussen partijen beperkt mogelijk;
- Een eigen investering vanuit de opvang-/zorgpartij is mogelijk. In dat geval loopt de gemeente geen risico op leegstand;
- Indien de gemeente investeert in de ruimte voor opvang of zorg heeft de gemeente zeggenschap over het gebouwdeel en stelt voorwaarden aan welke organisaties van het gebouwdeel gebruik maken;
- Alle eigenaren in de VvE hebben zeggenschap over de gezamenlijke elementen van het gebouw en het terrein;

Risico's

- De uitspraak van de Hoge Raad in het Didam Arrest is mogelijk van invloed op dit model. Het risico bestaat dat de gemeente aanbestedingsplichtig wordt voor de investering voor opvang of zorg en meerdere partijen in de gelegenheid moeten worden gebracht de aanvullende ruimte te kunnen huren. Dit staat haaks op de gedachte dat het schoolbestuur in een IKC haar partner kiest.
 - Omdat jurisprudentie op dit gebied nog ontbreekt, maar de verwachting is dat dit wel gaat ontstaan, is het advies om als gemeente vooralsnog niet als verhuurder op te treden en te onderzoeken of een eigen investering vanuit de opvang/zorg mogelijk is.
- Dit model past matig bij het IKC concept waarbij integraal gebruik wordt gemaakt van ruimten;
- Indien de gemeente investeert ligt het leegstandsrisico volledig bij de gemeente;
- De gemeente heeft wettelijk gezien een aandeel in de VvE en daarmee in het gezamenlijke beheer van het IKC;
- Deelname aan een VvE is complexer in vergelijking tot het één eigenaarsmodel;
- Het oprichten van een VvE vergt veel administratieve handelingen en leidt tot transactiekosten.

2.4 Voorkeur partijen

De betrokken partijen hebben hun voorkeur geuit voor één of meer van de besproken modellen. Onderstaand wordt de voorkeur van de gemeente en de voorkeur van de kindpartners (onderwijs, opvang en zorg) beschreven.

2.4.1 Voorkeur gemeente

De gemeente Heemskerk heeft haar voorkeur uitgesproken voor model 2. In dit model draagt de gemeente financieel bij aan de totstandkoming van een IKC, in de vorm van een voorfinanciering. Na de realisatie van het IKC wordt de rol van de gemeente beperkt tot het maken van financiële afspraken met het schoolbestuur omtrent het groot onderhoud en de afdracht van kapitaallasten. Dit model sluit aan bij de faciliterende rol die de gemeente voor ogen heeft en het idee dat de kindpartners samen verantwoordelijk worden gehouden voor het uitdragen van de IKC gedachte en het beheer van het IKC. Op voorhand dienen heldere afspraken gemaakt te worden over de toekomstbestendige omvang van het IKC. En vastgelegd te worden welke oplossingen er zijn in het geval er, door onvoorziene omstandigheden, extra ruimte benodigd is.



2.4.2 Voorkeur kindpartners

De schoolbesturen en opvang- en zorgpartijen kunnen zich in meer of mindere mate vinden in de gepresenteerde modellen. Het is de wens om de ambitie, om alle partijen rond het kind samen te huisvesten, meer op de voorgrond te zetten en de wettelijke kaders wat flexibeler te interpreteren om de ambitie mogelijk te kunnen maken. Uit een rondgang blijkt dat model 1 en/of 2 voor de partijen tot de voorkeur behoort. Deze modellen sluiten het beste aan bij de ambitie om tot een integrale ruimtelijke en inhoudelijke samenwerking te komen. Het geluid vanuit de kindpartners is verder dat per situatie het best passende model moet worden gekozen en dat een eigen investering vanuit de kinderopvang mogelijk zou moeten zijn. In het geval het IKC een groot aantal partijen onderbrengt, heeft het de voorkeur dat de gemeente als eigenaar optreedt (model 1) en de overeenkomsten sluit. Bij een overzichtelijk aantal partijen (bijv. enkel onderwijs en opvang) kan het schoolbestuur de rol van eigenaar op zich nemen (model 2). Ten aanzien van de lengte van de huurovereenkomst wordt aangegeven dat de huurperiode in verhouding zou moeten worden gebracht met de hoogte van de investering. Dit zou de haalbaarheid voor kleinere partijen kunnen vergroten.

3 Kaders bestaande IKC's

Ook bestaande schoolgebouwen kunnen functioneren als IKC. In het geval van bestaande scholen kunnen leegstaande onderwijsruimten ingezet worden ten behoeve van het IKC en kan er sprake zijn van gebruik van ruimten voor bijvoorbeeld de BSO. In de basis geldt dat de huurder/medegebruiker bijdraagt aan de ontwikkeling van het kind. Dit is voor schoolbesturen het uitgangspunt om een partij in huis te halen. Heldere kaders over de verhuur of het medegebruik van onderwijsruimten, ruimten waar het schoolbestuur eigenaar van is, zijn hierbij van belang. De Verordening Huisvesting Voorzieningen Onderwijs geeft hiervoor al een aantal heldere kaders, maar nog niet voor alle relevante aspecten. Een heldere methode om tot marktconforme huurafspraken te komen, voor zowel enkel- als dubbelgebruik van onderwijsruimten, geeft de verordening bijvoorbeeld niet. Onderstaande afspraken betreffen een voorstel van hoe binnen bestaande schoolgebouwen kan worden omgegaan met huur en medegebruik.

3.1 Verhuur en medegebruik

De Wet op het Primair Onderwijs en de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs bieden de mogelijkheid om schoolgebouwen te laten gebruiken voor andere activiteiten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen verhuur en medegebruik. Bij medegebruik geldt dat dit gemeld moet worden aan de gemeente en er sprake is van activiteiten die volledig door de overheid worden gefinancierd én een sociaal, maatschappelijk, cultureel of recreatief doel dienen. Dergelijke medegebruik heeft betrekking op medegebruik door een andere school, voor ander uit de openbare kas bekostigd onderwijs niet zijnde basisonderwijs en voor educatie als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs. Bij medegebruik is er sprake van een medegebruikstarief, waarbij de exploitatielasten gedekt worden. Bij verhuur geldt dat hiervoor toestemming nodig is van de gemeente en er sprake is van gebruik door partijen met een commercieel oogmerk én er geen volledige financiering door de overheid is. Van verhuur is dus sprake bij gebruik door o.a. kinderopvang (incl. peuteropvang), fysiotherapeut, huiswerkbegeleiding. In geval van verhuur wordt een marktconform tarief gehanteerd.



De wetgeving maakt bij medegebruik en verhuur geen onderscheid tussen de frequentie of aard van het gebruik. Formeel betekent dat bij eenmalig 1 uur verhuur aan de kinderopvang toestemming bij de gemeente moet worden gevraagd. Geadviseerd wordt om het volgende onderscheid te maken:

- Bij **minder dan 50 uur** per jaar (50 weken x 1 uur) is er sprake van incidentele verhuur of medegebruik. In dat geval is het niet verplicht het gebruik (medegebruik of verhuur) te melden bij de gemeente.
- Bij **meer dan 50 uur** per jaar is er sprake van structurele verhuur of medegebruik. Bij verhuur dient er toestemming gevraagd te worden bij de gemeente en in het geval van medegebruik dient er een melding te worden gedaan.

De genoemde afspraken zijn alleen van toepassing bij schoolgebouwen die in eigendom zijn van het schoolbestuur en waarbij geen sprake is van huurbescherming. Onderstaande tabel toont het verschil tussen partijen waar een marktconform tarief geldt en waar een medegebruikstarief van toepassing is.

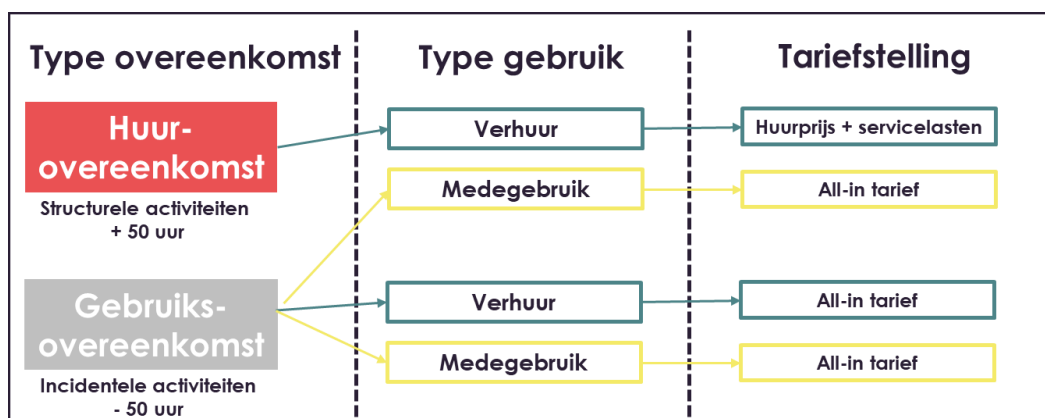
Marktconform tarief	Medegebruikstarief
Kinderdagopvang	Basis-, speciaal-, en voortgezet onderwijs
Buitenschoolse opvang	Maatschappelijke (welzijn) partijen
Peuteropvang	Culturele partijen
Fysiotherapie	Jeugdmaatschappelijk werk
Huiswerkbegeleiding	MET Heemskerk
	Preventieve logopedie
	Bibliotheek op school (dbos)
	GGD - schoolartsen
	Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)

3.2 Overeenkomsten

De mate en type van gebruik hebben ook invloed op de wijze waarop de afspraken over het gebruik worden vastgelegd en de tariefstelling. Het advies is het volgende onderscheid te maken:

- Bij **structureel gebruik voor commerciële activiteiten** (verhuur) wordt geadviseerd de afspraken vast te leggen in een huurovereenkomst. Voor de huurovereenkomst geldt dat het ROZ Model (230A- Huurovereenkomst kantoorruimte en andere bedrijfsruimte) als basis wordt gebruikt en specifiek wordt gemaakt voor onderwijshuisvesting waar nodig. De gemeenten en schoolbesturen ontwikkelen hiervoor één standaard overeenkomst, die bij alle nieuwe afspraken wordt gehanteerd. Aandachtspunten hierbij zijn o.a.: voorwaarden borgstelling, verplichting energielabel en het huishoudelijke reglement.
- Bij **incidenteel gebruik én structureel gebruik voor maatschappelijke activiteiten** kan worden volstaan met een zogenaamde gebruiksovereenkomst. De gebruiksovereenkomst is een beknopte overeenkomst (ca. 2 pagina's), waarin de afspraken over het incidentele gebruik worden vastgelegd. Ook voor de gebruiksovereenkomst wordt geadviseerd een gedeelde standaard overeenkomst te hanteren. Tenslotte kunnen schoolbesturen overwegen om de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een gebruiksovereenkomst te delegeren aan de school(directie).

Het type overeenkomst bepaalt vervolgens ook de tariefstelling. Voor de huurovereenkomst geldt dat er marktconforme huurprijs wordt bepaald en aanvullend servicelasten in rekening kunnen worden gebracht. In de gebruiksovereenkomst wordt een all-in tarief gehanteerd, dat minimaal de kosten dekt.



Binnen bestaande schoolgebouwen worden de huurovereenkomsten aangegaan voor een periode van minimaal 1 schooljaar, tenzij het een tijdelijke situatie betreft. Het vorderingsrecht is van toepassing bij de verhuur van onderwijsruimten. Jaarlijks wordt bekeken, in samenspraak met de gemeente, of de onderwijsruimte voor de school benodigd is of dat de huur voortgezet kan worden. Uitgangspunt hierbij blijft dat zolang dat mogelijk is het IKC gehandhaafd blijft en alleen in uitzonderlijke gevallen de huur wordt opgezegd. Zodoende wordt er bij groei van het IKC eerst gekeken naar het gebruiken van ruimten in de omgeving of het uitbreiden van het bestaande gebouw. Dat laatste dient mede afgewogen te worden tegen het bouwjaar, de kwaliteit en toekomstperspectief van het schoolgebouw.

3.3 Huurprijs

Marktconforme huur

Een belangrijke voorwaarde bij het bepalen van een huurprijs is dat deze marktconform is. Een marktconforme huur kan op verschillende manieren worden bepaald. De gemeente Utrecht beschrijft bijvoorbeeld hiervoor in haar “Beleidsregel inzake Buitenschoolse Opvang (BSO) in schoolgebouwen” verschillende opties: tenderprocedure, meervoudig onderhandse procedure, kwalitatieve voorwaarden, onafhankelijke taxatie en omzet gerelateerde huur.

De gemeente Heemskerk en schoolbesturen streven naar uniforme en transparante afspraken, die eenvoudig uitvoerbaar en aanpasbaar zijn. Geadviseerd wordt om de taxatiemethode te gebruiken voor het bepalen van een (basis)huurprijs, eventueel met een bandbreedte voor nieuwe en oude schoolgebouwen. Vervolgens worden afspraken gemaakt over de te hanteren index en herijking van de taxatie na bijvoorbeeld 5 jaar.

Huurprijsbepaling

Met behulp van een (basis)huurprijs kan vervolgens een huurprijs per locatie worden bepaald. Belangrijk uitgangspunten bij het bepalen van de huurprijs zijn: op basis van werkelijk gebruik, transparant en uniform en eenvoudig aan te passen (bij veranderingen in gebruik). In lijn met deze uitgangspunten wordt de volgende methode voor huurprijsbepaling (4 stappen) voor zowel enkel- als dubbelgebruik voorgesteld:

Stap 1: Bepalen gebruikstijden

- Per ruimte of cluster van ruimte worden de gebruikstijden bepaald
- Resultaat: totaal aantal uur per jaar per ruimte(n)
- Jaarlijks aan te passen bij veranderingen in gebruik

	Schooljaar		Vakanties		Totaal (gerekend wordt max. 10u p.d.)
	40 weken		12 weken		
	Tijden	Uren	Tijden	Uren	
Maandag	14:00-18:30	4,5	7:30-18:30	11 (10)	
Dinsdag	14:00-18:30	4,5	7:30-18:30	11 (10)	
Woensdag					
Donderdag	14:00-18:30	4,5	7:30-18:30	11 (10)	
Vrijdag					
Totaal aantal uren per jaar		540		360	900

Voorbeeldberekening: gebruikstijden BSO

Stap 2: Bepalen percentage dubbelgebruik

- Per ruimte of cluster van ruimten wordt het percentage dubbelgebruik bepaald
- Percentage dubbelgebruik = gebruikstijd per jaar (stap 1) / 2.600 uur
- Maximale gebruik is vastgesteld op 2.600 uur (10 per dag, 5 dagen per week, 52 weken per jaar)
- Bij enkelgebruik gebruik 100% hanteren

Gebruikstijden	Totale openstelling	% dubbelgebruik
900	2.600	35%

Voorbeeldberekening: percentage dubbel gebruik

Stap 3: Bepalen ruimtegebruik en te verhuren oppervlakte

- Bepaal het te verhuren oppervlakte in m² VVO (Verhuurbare Vloeroppervlakte)
- Het is ook mogelijk om een deel van een ruimte te gebruiken (bv. aula). Gezamenlijk het deel (m²) bepalen.
- Bij BSO dient te worden getoetst of de te verhuren oppervlakte aan speelruimte minimaal 3,5 m² per kindplaats bedraagt.

Ruimte	m ² vvo
Wisselokaal 2	56
Wisselokaal 3	58
Toiletten	10
Totaal ruimtegebruik	124

Voorbeeldberekening: ruimtegebruik

Stap 4: Bepalen jaarlijkse huurprijs

- Huurprijs = basishuur (taxatie) x te verhuren oppervlakte (stap 3) x percentage dubbelgebruik (stap 2). *Voorbeeld* = € 120,- x 124 m² VVO x 35% => € 5.208,-

Het stappenplan van de huurprijsbepaling wordt vastgelegd in een aparte bijlage bij de huurovereenkomst. Alleen de bijlage wordt bij wijzigingen aangepast; de huurovereenkomst blijft ongewijzigd. Naast een standaard huurovereenkomst wordt geadviseerd om ook voor de huurprijsbepaling een vast format te bepalen.

In het geval de opvang- of zorgpartij zelf gedeeltelijk investeert in de ruimte die zij huren zijn de aandachtspunten genoemd in paragraaf 2.2 van kracht.

3.4 Afdracht huurinkomsten

Er kan voor gekozen worden om bij verhuur van onderwijsruimten een deel van de inkomsten uit de verhuur door het schoolbestuur af te dragen aan de gemeente ter compensatie van de investering in het schoolgebouw. Wettelijk gezien kan de gemeente geen afdracht eisen. Wel kan de gemeente voorwaarden stellen aan de wijze waarop met de huurinkomsten wordt omgegaan. De volgende afspraken zijn hierover gemaakt. De afspraken worden geïllustreerd in onderstaande afbeelding.

- In het geval van nieuwbouw (of uitbreiding) en enkel gebruik vindt een afdracht plaats aan de gemeente. Het deel van de huurinkomsten ter dekking van de kapitaallasten wordt afgedragen. Het schoolbestuur behoudt de inkomsten die bedoeld zijn voor de uitvoering van het groot onderhoud;
- In het geval van bestaande bouw en enkel gebruik blijft de bestaande situatie van kracht. Er vindt geen afdracht plaats aan de gemeente. De huurinkomsten worden door het schoolbestuur ingezet om de kwaliteit van de schoolgebouwen in Heemskerk te behouden en te verbeteren;
- In het geval van dubbelgebruik in zowel nieuwbouw als bestaande bouw vindt er geen afdracht plaats. Ook hier geldt dat de schoolbesturen de inkomsten inzetten ten behoeve van het schoolgebouw.

	Gebruik	
	Dubbel	Enkel
Gebruik	Nieuwbouw	Bestaande bouw
	×	×
Enkel	✓	×

4 Aanbevelingen voor de implementatie

Om de beleidskaders in de praktijk te brengen bevelen we aan met een aantal vervolgacties aan de slag te gaan. De acties worden onderstaand toegelicht.

- Stel standaard huur- en gebruiksovereenkomsten op. Standaardisering zorgt voor eenduidige en transparante documenten waarin de afspraken op voorhand voor iedereen helder zijn. Standaardisering zorgt tevens voor een efficiencyslag in doorlooptijd en administratielast. Ontwikkel daarbij een vast format, als onderdeel van de huurovereenkomst, waarin de huurprijs wordt bepaald.
- Bepaal gezamenlijk welke onderdelen in een samenwerkingsovereenkomst aan bod dienen te komen. Ook voor de samenwerkingsovereenkomst kan desgewenst een standaard ontwikkeld worden, zodat de beoordeling door de gemeente op een uniforme wijze geschiedt.
- Laat door een externe en gespecialiseerde partij een taxatie uitvoeren op basis waarvan marktconforme huurtarieven (zowel maatschappelijk als commercieel) kunnen worden bepaald.
- Breng de actuele situatie van medegebruik en verhuur binnen schoolgebouwen in beeld. Neem in dit inzicht ook de lopende afspraken (looptijd huurcontracten, huurtarieven) mee. Op deze manier ontstaat er een helder beeld hoe de huidige situatie zich verhoudt tot de nieuwe beleidskaders.
- Bepaal gezamenlijk, op basis van het inzicht in de huidige situatie, een haalbare en realistische overgangstermijn naar de nieuwe situatie.
- Implementeer de kaders bij eerste projecten uit IHP en evalueer de toepassing naderhand. Pas de kaders, indien nodig, na de evaluatie aan.