

Beleidskader

Leegstand, Verhuur en Medegebruik
schoolgebouwen basisonderwijs

26 maart 2012

Inhoudsopgave

1. Aanleiding.
2. Wettelijke kaders.
3. Definiëring van begrippen.
4. Vastgestelde uitgangspunten en kaders voor het beleidskader leegstand verhuur en medegebruik.
5. Beleidsregels einde gebruik (deel) schoolgebouw of terrein, verhuur en medegebruik.

Bijlage 1: Toelichting onderdelen beleidskader.

Bijlage 2: Eigendom gebouwen en eigendomsoverdracht.

Bijlage 3: Toelichting opdracht gemeenteraad.

De tekst is gebaseerd op het uitgebrachte advies van Klasse!Advies op 13 oktober 2011. Op grond van besprekingen in het OOGO en de werkgroep “Leegstand Verhuur en Medegebruik” zijn teksten in redactionele zin aangepast waarbij onverminderd recht is gedaan aan het inhoudelijk uitgebrachte advies van het bovengenoemde bureau.

Hoofdstuk 1 Aanleiding

Probleemverkenning

Tijdens de inventarisatie van de gevolgen van de verzelfstandiging van het openbaar basis onderwijs in Lochem is onder meer het knelpunt “onderhoud schoolgebouwen” zichtbaar geworden. Meerdere schoolgebouwen laten een negatief resultaat zien op de post onderhoud. De geplande uitgaven op basis van de Meerjaren Onderhoud Plannen (MOP 's) komen structureel hoger uit dan de inkomsten die het Ministerie van Onderwijs Cultuur & Wetenschappen (OCW) als vergoeding Materiële instandhouding beschikbaar stelt.

Eén van de oorzaken is de overdimensionering van schoolgebouwen. De beschikbare capaciteit is groter dan de ruimtebehoefte die nodig is op grond van leerling-prognoses. Een school ontvangt immers voor het onderhoud via het Rijk een bedrag per leerling per groep. Scholen ontvangen geen middelen voor onderhoud op basis van de werkelijke omvang van het schoolgebouw. Alle schoolbesturen hebben te maken met overdimensionering en het verschil van uitgaven en vergoeding. In bijlage 3 Toelichting “Opdracht gemeenteraad” staan enkele citaten uit het rapport Verzelfstandiging Openbaar Basis Onderwijs waarin bovenstaande problematiek is verwoord.

Beleidskader

Bovenstaande constatering hebben geleid tot het volgende door het college en gemeenteraad geaccordeerde voorstel:

De gemeente formuleert samen met de schoolbesturen in 2011 een beleidskader voor leegstand, specifieke kenmerken en medegebruik van schoolgebouwen. In dit beleidskader nemen we de volgende aandachtspunten mee:

- ❖ Normgebruik versus meergebruik van ruimten. Voor alle schoolbesturen maken we in de uitwerking van het voorstel duidelijk voor welk deel van het schoolbestuurlijk onderhoud het schoolbestuur in principe verantwoordelijk is. Voor de gemeente is dan duidelijk welk deel als leegstand beschouwd moet worden.
- ❖ Mogelijkheden tot onttrekking van ruimten in schoolgebouwen aan de onderwijsbestemming waardoor de verantwoordelijkheid voor de exploitatie van ruimten bij de gemeente wordt neergelegd.
- ❖ Een schoolbestuur is verantwoordelijk voor het meergebruik van extra ruimten boven op de norm, indien zij binnen de bedrijfsvoering kiest voor kwaliteitsverbetering ten behoeve van de uitvoering van het onderwijsprogramma in een schoolgebouw. Zij is dan ook verantwoordelijk voor de meerkosten die hieruit voortkomen.
- ❖ De gemeente neemt de vorming van een leegstandsfonds voor haar rekening, waarop schoolbesturen een beroep kunnen doen bij de bekostiging van het onderhoud aan “aan onderwijsbestemming onttrokken ruimten”:
 - Indien extra activiteiten worden uitgevoerd die voortkomen uit gemeentelijke beleidskeuzes met beoogde maatschappelijke effecten en waarvoor de gemeente opdracht heeft verstrekt aan een schoolbestuur.
 - Bij specifieke knelpunten in onderwijsgebouwen (maatwerk).

Uitvoering

Zodra de gemeente en schoolbesturen overeenstemming hebben bereikt over dit beleidskader werkt de gemeente voor 1 januari 2012 dit beleidskader uit in een protocol en in een financiële regeling voor leegstand, verhuur en medegebruik van schoolgebouwen:

- ❖ Voor de schoolbesturen is daarmee inzichtelijk voor welk deel van het schoolbestuurlijk onderhoud van een gebouw het schoolbestuur na 1 januari 2012 verantwoordelijk is.
- ❖ De gemeente heeft voor dat deel van de scholen dat aan de onderwijsbestemming wordt onttrokken, of dat met aanvullende middelen door gemeente of derden wordt bekostigd, een fonds of voorziening opgericht, waarop schoolbesturen op basis van duidelijke regels en afspraken tot 2020 (einde Integraal Huisvesting Plan) een beroep kunnen doen.

- ❖ Indien scholen meer ruimte willen gebruiken, dan waarop zij op grond van het aantal leerlingen recht hebben, dan neemt de verantwoordelijkheid voor exploitatie en beheer evenredig toe met het meergebruik. Per schoolgebouw maken we afspraken over het onderwijsgebruik, medegebruik en/of verhuur van ruimten dan wel leegstand.

Opdracht

De raad heeft op 13 september 2010 ingestemd met de verzelfstandiging van het openbaar basisonderwijs waarvan het bovenstaande voorstel deel uitmaakt. Het college heeft opdracht gegeven aan Klasse!-advies om:

- ❖ Samen met schoolbesturen en gemeente het beleidskader leegstand, maatwerk en medegebruik voor schoolgebouwen in het basisonderwijs op te stellen.
- ❖ Vervolgens de consequenties van toepassing van dit beleidskader te inventariseren.
- ❖ Een advies aan het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) met de schoolbesturen voor te leggen voor implementatie en toepassing van beleidskaders.

Als onderdeel van de opdracht zijn de wettelijke kaders in kaart gebracht en de te hanteren begrippen alvast gedefinieerd.

Hoofdstuk 2 Wettelijke kaders

Uitgangspunt van de onderwijswetgeving is dat schoolgebouwen in eigendom worden overgedragen aan het bevoegd gezag. Daarmee is het schoolbestuur verantwoordelijk voor het in stand houden van het schoolgebouw en dus voor het volledige onderhoud.

In artikel 106 lid 1 van de Wet Primair Onderwijs (WPO) is gesteld dat *“het bevoegd gezag verplicht is het gebouw en het terrein alsmede de roerende zaken waarvoor bekostiging wordt genoten, behoorlijk te gebruiken en te onderhouden”*.

Voor het bekostigen van dit onderhoud ontvangen de schoolbesturen rechtstreeks een vergoeding van het Ministerie van OCW in de vorm van lumpsumvergoeding die niet is geoormerkt.

De gemeente draagt als lokale overheid verantwoordelijkheid voor de buitenkant van het schoolgebouw volgens de daarvoor geldende gemeentelijke Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs (huisvestingsverordening).

Hoofdstuk 3 Definiëring van begrippen

Hieronder hebben we een aantal begrippen nader gedefinieerd op het gebied van onderwijshuisvesting.

Overdimensionering:

het positieve verschil in Bruto Vloer Oppervlak (BVO) tussen ruimtebehoefte op basis van het aantal leerlingen en het werkelijke aantal gerealiseerde m2 voor een school.

Onderdimensionering:

het negatieve verschil in BVO tussen ruimtebehoefte op basis van het aantal leerlingen en het werkelijke aantal gerealiseerde m2 voor een school.

Leegstand:

dat deel / aantal m2 van de overdimensionering van een schoolgebouw dat door de school/ het schoolbestuur niet wordt gebruikt voor het verzorgen van onderwijs.

Huisvesting met bestemming onderwijs:

gebouw of deel van gebouw dat een bestemming onderwijs heeft zoals is vastgelegd in de notariële acte.

Aanvang gebruik schoolgebouw:

datum waarop het schoolgebouw met bestemming onderwijs in gebruik is genomen.

Einde gebruik schoolgebouw:

datum waarop de bestemming onderwijs wordt onttrokken aan het perceel/ gebouw waarbij het perceel en de opstallen worden overgedragen aan de gemeente op basis van het economisch claimrecht.

Medegebruik voor een deel of geheel van een schoolgebouw:

gebruik van een deel van het gebouw dat naast gebruik door onderwijs ook gebruik van anderen kent. Bij medegebruik is er sprake van gezamenlijk gebruik van ruimten met een onderwijsbestemming al dan niet tegen een vergoeding.

Verhuur van een deel van een schoolgebouw:

exclusief gebruik van een deel van een schoolgebouw dat nog niet aan de onderwijsbestemming is onttrokken tegen een huurvergoeding. Het kan gaan om verhuur van een ruimte met een onderwijsbestemming maar het kan ook gaan om een ruimte in een schoolgebouw die aan de onderwijsbestemming is onttrokken.

Gebruikerslasten van onderwijshuisvesting:

kosten voor energie, schoonmaakonderhoud, dagelijks onderhoud, contractonderhoud, schoolbestuurlijk periodiek onderhoud, publieke heffingen en kosten voor administratie en beheer.

Eigenaarslasten van onderwijshuisvesting:

kapitaalslasten en kosten WOZ, verzekering en gemeentelijk onderhoud.

Juridisch eigendom:

eigendom van een schoolgebouw dat is vastgelegd en beschreven in een notariële acte al dan niet bezwaard met wettelijke bepalingen over vervreemding, bezwaring en rechten tot vordering.

Vervreemden van onderwijshuisvesting (artikel 76 q lid 2 WPO):

verkopten van de grond gelegen onder een schoolgebouw inclusief opstallen.

Bezwaren van onderwijshuisvesting:

een lening of hypotheek op een schoolgebouw als onderpand.

Recht om onderwijshuisvesting te vorderen:

gemeente kan volgens de WPO een deel van een leegstaand deel van het schoolgebouw vorderen voor huisvesting van een andere school of voor maatschappelijke activiteiten.

Hoofdstuk 4 Uitgangspunten

In dit hoofdstuk gaan we in op de vastgestelde uitgangspunten en kaders voor het beleidskader leegstand, verhuur en medegebruik van schoolgebouwen in het basisonderwijs:

- ❖ Het beleidskader mag niet strijdig zijn met artikelen 106, 107, 108, 109 en 110 van de WPO.
- ❖ Het beleidskader mag niet strijdig zijn met de gemeentelijke huisvestingsverordening.
- ❖ Het beleidskader sluit aan bij de beleidsuitgangspunten voor het Integraal Huisvestings Plan (IHP) en maakt na vaststelling hiervan deel uit.
- ❖ Het beleidskader sluit aan bij de uitgangspunten van het gemeentelijke Accommodatiebeleidsplan/ vitale accommodaties!
- ❖ Het beleidskader sluit aan bij het schoolbestuurlijk en gemeentelijk MOP van de schoolgebouwen.
- ❖ De ruimtebehoefte van scholen wordt bepaald aan de hand van de ruimtebehoefte berekening zoals die is beschreven in de gemeentelijke huisvestingsverordening en is vastgesteld door de gemeenteraad.

- ❖ Uitgangspunt voor de berekeningen is het BVO van een gebouw. Het BVO van oudere schoolgebouwen kan worden verminderd met die m2 die betrekking hebben op zolders en kelders waarin op grond van het bouwbesluit of ARBO- wetgeving geen onderwijs gegeven kan worden.
- ❖ De capaciteit van een schoolgebouw wordt uitgedrukt in BVO en is vastgelegd in het IHP en berekening van de leerling-prognose.
- ❖ De basisruimtebehoefte van een school moet worden berekend op basis van actuele leerling-prognoses en een tel datum van maximaal één jaar oud.
- ❖ In het beleidskader zijn ook de voorwaarden en regels voor huur en medegebruik opgenomen.

Hoofdstuk 5 Beleidsregels einde gebruik (deel) schoolgebouw of terrein, verhuur en medegebruik

A. Regels voor overdracht leegstand en of eigendomsoverdracht bij einde gebruik

Als een schoolbestuur het gebruik van een schoolgebouw of delen van een schoolgebouw wil beëindigen, dan kunnen gemeente en bevoegd gezag verklaren dat het gebruik van een gebouw als school niet meer nodig is. Na die verklaring moet het gebruik van het gebouw of delen van het gebouw zijn beëindigd (artikel 37 lid 1 van huisvestingsverordening). Bij het beëindigen van het gebruik door een schoolbestuur bekostigde uitbreiding, krijgt de gemeente op basis van het economisch claimrecht het volledige eigendom van het pand of delen van het pand, inclusief de uitbreiding. Dit gebeurt op grond van natrekking volgens artikel 5:20 van het Burgerlijk Wetboek.

Regels over leegstand en overdimensionering

1. Begrippen:

- a) Over of onderdimensionering van een schoolgebouw bepalen we door de capaciteit uitgedrukt in m2 BVO te verminderen met het aantal m2 BVO aan ruimtebehoefte dat een school heeft op basis van het aantal leerlingen en of leerling-prognose.
- b) Is er meer capaciteit beschikbaar dan ruimtebehoefte, dan is sprake van overdimensionering. Wanneer sprake is van minder capaciteit dan ruimtebehoefte, dan is sprake van onderdimensionering.

2. Wanneer is er sprake van leegstand en kan het schoolbestuur een verzoek tot onttrekking op basis van einde gebruik onderwijs indienen.

- a) Er is pas sprake van leegstand indien meer dan 115 m2 overdimensionering is. Tot 115 m2 is weliswaar sprake van overdimensionering maar beschouwen we dit niet als leegstand. De onderhoudsplicht en de verantwoordelijkheid van een gebouwdeel blijft dan bij het schoolbestuur liggen.
- b) Bij onttrekking van een deel van een schoolgebouw op grond van structurele leegstand moet er sprake zijn van een aaneengesloten deel van een schoolgebouw dat ook daadwerkelijk aan het onderwijs en aan de onderwijsbestemming kan worden onttrokken.
- c) Hiervoor moeten we vaststellen dat de school het gebouw of een deel van het gebouw in de komende 10 jaar op basis van de leerling-prognoses niet nodig heeft voor het geven van onderwijs.
- d) In artikel 110 van de WPO zijn de rechten en plichten beschreven van een buiten gebruik stelling van een schoolgebouw of delen hiervan.
- e) Het betreft dan buiten gebruik stelling van niet door de gemeente in stand gehouden schoolgebouwen. Het gaat dan om het bijzonder basisonderwijs en de openbare basisscholen welke in een afzonderlijke stichting zijn ondergebracht. Van de overige scholen van openbaar basisonderwijs is het juridisch eigendom bij de gemeente gebleven. Bij deze categorie is feitelijk sprake van een bruikleensituatie.
- f) De buiten gebruik stelling van een schoolgebouw of een deel hiervan, welk kadastraal overdraagbaar is en niet langer voor het onderwijs is benodigd, wordt geregeld in een gezamenlijke acte tussen de gemeente en het schoolbestuur. Beide partijen moeten instemmen met het vervallen van de onderwijsbestemming. Een geschil hierover kunnen partijen

voorleggen aan Gedeputeerde Staten van de provincie waarin het schoolgebouw is gelegen. Zolang de overdracht niet heeft plaatsgevonden blijft het schoolbestuur als juridisch eigenaar verantwoordelijk voor het gebouw en is onderhoudsplichtig.

- g) Indien een gedeelte van het gebouw leegstaat, dat niet vatbaar is voor eigendomsoverdracht kan de procedure tot buiten gebruik stelling evenzo gevolgd worden. Hiermee bereiken we dat de onderhoudsplicht komt te vervallen dan wel dat het schoolbestuur in aanmerking komt voor een gemeentelijke bijdrage in de onderhoudskosten.
 - h) Het is niet noodzakelijk maar wel wenselijk dat het deel dat wordt onttrokken ook fysiek te scheiden is van de rest van het gebouw en over een eigen ingang kan beschikken dan wel dat deze is te realiseren.
 - i) Het schoolbestuur en de gemeente hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de gevolgen van leegstand tot een minimum te beperken.
 - j) Om overdimensionering terug te brengen hebben schoolbesturen de wettelijke mogelijkheid om ruimten in een schoolgebouw in medegebruik te geven of te verhuren aan sociaal maatschappelijke instellingen. Het gaat dan om voorzieningen die passen bij het onderwijs.
 - k) Verhuur of overdracht van een deel van het gebouw aan kinderopvang en Buiten Schoolse Opvang (BSO) is een andere mogelijkheid. Hiervoor moet de gemeente toestemming geven.
 - l) Indien verhuur of medegebruik geen optie is en er sprake is van overdimensionering van meer dan 115 m², dan kan het schoolbestuur de gemeente verzoeken het deel boven de 115 m² aan de onderwijsbestemming te onttrekken, dan wel dit deel buiten gebruik te stellen en de onderhoudsplicht voor dat deel van het schoolbestuur over te nemen.
 - m) Voor het onttrekken dan wel het bepalen van m² van het gebouw dat in aanmerking komt voor een bijdrage uit het leegstandsfonds maken we gebruik van het zogenaamde boxenmodel. In dit model berekenen we in stappen volgens een bepaalde prioritering welk deel van een gebouw tot formele leegstand behoort. Dit model is gehanteerd bij de inventarisatie van leegstand van schoolgebouwen voor de periode 2011-2016-2021.
3. Procedure van buiten gebruik stelling van schoolgebouwen of delen hiervan
- a) Drie maanden voor aanvang van een periode van vier jaar, kan het schoolbestuur een verzoek indienen om een schoolgebouw of delen hiervan te onttrekken.
 - b) Voor schoolgebouwen of delen hiervan, waarbij aan de hand van het formulier “Inventarisatie overdimensionering en leegstand schoolgebouwen” kan worden aangetoond dat er meer dan 115 m² structurele leegstand is en waarbij onderzocht is dat er geen verhuur of medegebruik mogelijk is, kan het schoolbestuur een verzoek tot onttrekking einde gebruik bij de gemeente indienen.
 - c) De gemeente toetst de aanvraag aan de hand van het beleidskader en inventarisatieformulier. In dit formulier is het boxenmodel toegepast.
 - d) Indien op basis van de boxen-systematiek sprake is van structurele leegstand start de gemeente de procedure voor onttrekking aan de onderwijsbestemming.
 - e) Indien sprake is van leegstand van het totale schoolgebouw, dan is de gemeente eigenaar van het gebouw en verantwoordelijk voor de exploitatie en het onderhoud.
 - f) Indien sprake is van leegstand van een deel van het schoolgebouw, dan zijn er twee mogelijkheden:
 - i) Het gebouwdeel wordt onttrokken maar blijft eigendom van het schoolbestuur. Zij blijft dan verantwoordelijk voor het onderhoud, beheer en de exploitatie. Voor het deel van leegstand ontvangt het schoolbestuur een bijdrage in de onderhoudskosten van de gemeente. De bijdrage is genormeerd en gelijk aan de gemiddelde kosten per m² schoolbestuurlijk – en gemeentelijk onderhoud.
 - ii) Het gebouwdeel wordt onttrokken en overgedragen aan de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor het onderhoud, de exploitatie en het beheer.
 - g) De gemeente drukt de onderhoudsplichten en onderhoudskosten uit in een bedrag per m² en stelt deze vast aan de hand van de gemiddelde kosten voor contract- en periodiek onderhoud per m² van het betreffende schoolgebouw. De gemeente stelt de onderhoudskosten per m² voor een periode van vier jaar vast.

B. Regels voor huur en medegebruik

Hieronder is de regeling voor huur- en medegebruik van schoolgebouwen en –terreinen opgenomen.

1. Reikwijdte van de regeling.
 - a) Deze regeling heeft betrekking op verhuur en medegebruik van een schoolgebouw of –terrein dan wel een gedeelte hiervan, met uitzondering van gymnastieklokalen.
 - b) Deze regeling is alleen van kracht voor de delen van het schoolgebouw of –terrein waarvan het bevoegd gezag juridisch eigenaar is.
2. Verhuur.
 - a) Voor het verhuren van ruimte in de school is toestemming vereist van het college van B&W van de gemeente Lochem (college).
 - b) Huurovereenkomsten waarvoor het college geen toestemming heeft verleend zijn op grond van de WPO artikel 108 lid 5 nietig.
 - c) Het bevoegd gezag gaat als eigenaar van een schoolgebouw een huurovereenkomst aan met de huurder.
 - d) In de huurovereenkomst geeft het bevoegd gezag ten minste invulling aan de artikelen 4 tot met 8 van deze regeling.
3. Medegebruik.
 - a) Voor het medegebruik van een deel van het schoolgebouw is geen toestemming van het college vereist.
 - b) In verband met het vorderingsrecht van het college, moet het bevoegd gezag het medegebruik, voor ondertekening van de medegebruiksovereenkomst, melden bij het college.
 - c) Het bevoegd gezag gaat een medegebruiksovereenkomst aan met de gebruiker.
 - d) In de medegebruiksovereenkomst geeft het bevoegd gezag ten minste invulling aan de artikelen 4 tot met 8 van deze regeling.
4. Huisregels school.
 - a) Het bevoegd gezag hecht de huisregels van de school aan de overeenkomst.
5. Voorkomen van schade.
 - a) De huurder of gebruiker neemt de huisregels van de school in acht ter voorkoming van schade.
 - b) De huurder of gebruiker neemt de gedragsbepalingen in de gebruiksvergunning in acht.
6. Voorkomen hinder van het onderwijs.
 - a) Het bevoegd gezag geeft in hoofdlijnen in de overeenkomst aan welke activiteiten worden uitgevoerd door huurder of gebruiker om hinder voor het onderwijs te voorkomen.
7. Aanpassingen aan het gebouw.
 - a) De huurder of gebruiker heeft toestemming nodig van het bevoegd gezag voor de aanpassingen van het gebouw.
 - b) Indien voor de huur of het medegebruik aanpassingen nodig zijn aan het gebouw, dan zijn de kosten hiervan voor rekening van huurder of gebruiker. De aanpassingen mogen geen belemmeringen opleveren voor het onderwijs.
 - c) Bij oplevering of beëindiging van de huur- c.q. medegebruiksovereenkomst, moeten de eventuele aanpassingen voor rekening van huurder c.q. gebruiker worden weggenomen. Dit geldt ook voor die aanpassingen waarvoor het bevoegd gezag toestemming heeft verleend. Het gehuurde c.q. in medegebruik gegeven deel van het gebouw moet in de oorspronkelijke staat worden opgeleverd, tenzij partijen anders zijn overeengekomen.
 - d) Indien verhuurder of gebruiker investeringen hebben gedaan in het gebouw, dan worden deze niet vergoed bij beëindiging van verhuur of medegebruik.

8. Tariefstelling.
- a) De tariefstelling bevat in geval van huur herkenbare bedragen voor de volgende componenten:
 - i) Exploitatiekosten van schoolgebouw bij vaststelling bevoegd gezag.
 - ii) Administratiekosten bij vaststelling bevoegd gezag.
 - iii) Kosten gemeente bij vaststelling college.
 - iv) De tariefstelling bevat geen component voor de grondkosten.
9. Vordering door gemeente.
- a) In geval het college gebruikt maakt van het vorderingsrecht, dan sluit het college een overeenkomst met huurder of gebruiker af.
 - b) Het bevoegd gezag komt onverminderd in aanmerking voor een tegemoetkoming in de exploitatiekosten.
 - c) In geval van vordering vervangen we bij artikel 2, 3 en 7 “het bevoegd gezag” door “het college”.
 - d) Dit artikel is niet van kracht als het bevoegd gezag economisch eigenaar van het gebouw is.

C. Maatwerk voor specifieke problemen hoge kosten onderhoud.

Het openbaar schoolbestuur heeft bij de onderhandelingen over de verzelfstandiging aangegeven dat er naast leegstand nog een belangrijke oorzaak is voor de hoge onderhoudskosten van schoolgebouwen. Het gaat dan om specifieke bouwkundige eigenschappen van een gebouw. Als voorbeeld noemde het schoolbestuur de hoge kosten voor het schilderonderhoud bij OBS Juliana in Almen. Tijdens de inventarisatie is aandacht gegeven aan deze problematiek en geconstateerd dat er met betrekking tot het buitenschilderwerk geen sprake is van exceptioneel hoge kosten in vergelijking tot andere op later tijdstip gerealiseerde schoolgebouwen.

Het schoolgebouw kent wel hogere kosten, bijvoorbeeld de vervanging van de dakbedekking. De bekostiging van deze voorziening is echter een gemeentelijke verantwoordelijkheid.

Het is lastig een eenduidige regeling te ontwerpen voor de specifieke problemen die leiden tot hoge kosten want het betreft specifieke uitzonderingen. Daar komt bij dan binnen deze opdracht geen analyse van de kosten voor het onderhoud van alle scholen is verstrekt en we naar één specifieke situatie hebben gekeken.

Tot slot is geconstateerd dat in het verleden de gemeente in bijzondere gevallen haar verantwoordelijkheid heeft genomen bij het terugdringen van schoolbestuurlijke knelpunten op het gebied van onderwijshuisvesting. Alles afwegende kunnen we stellen dat er op dit moment geen aanleiding is voor een “maatwerk-regeling”. De eventuele knelpunten kunnen we oplossen binnen het beleidskader van het IHP.

Advies

De gemeente laat het MOP en het IHP actualiseren. Dit is een goed moment om een analyse te maken van de kosten per gebouw op elementen om zodoende de probleemgebouwen en elementen in kaart te brengen.

Bijlage 1 Toelichting onderdelen beleidskader

Hieronder volgt een toelichting op de regels voor huur en medegebruik evenals eigendom van schoolgebouwen.

Wettelijk kader

Artikel 107 en 108 van de WPO benadrukken het economisch eigendom van de schoolgebouwen. Het college kan een gebouw of deel van een gebouw vorderen als dit niet in gebruik is bij de in het gebouw gevestigde school. Dit vorderingsrecht heeft ook betrekking op tijden of op de dag (buiten schooltijd) dat het gebouw niet wordt gebruikt.

Indien het college geen gebruik maakt van deze bevoegdheid, dan kan het schoolbestuur het gebouw verhuren of in medegebruik geven. Voor zover het verhuur van het gebouw betreft moet het college hiervoor toestemming geven. In gebruik geven of verhuur van (het deel van) het gebouw eindigt als het college het vordert of als het (deel van het) schoolgebouw weer nodig is voor het onderwijs.

Voor medegebruik is geen toestemming van het college vereist. Artikel 108 van de WPO stelt wel nadrukkelijk dat dat in gebruik geven alleen mag ten behoeve van uit de openbare kas bekostigd onderwijs, dan wel voor andere culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden.

Primaat gebruik schoolgebouwen

De wetgever ligt het primaat voor het gebruik van het schoolgebouw neer bij de schoolbesturen. Tegelijkertijd heeft de wetgever een doorzettingsmacht neergelegd bij de lokale overheid om uitdrukkelijk aan te geven dat schoolgebouwen in eerste instantie gebruikt moeten worden voor het algemeen maatschappelijk nut. Schoolgebouwen kunnen dus goedschiks of kwaadschiks worden ingezet voor maatschappelijke doeleinden.

Artikel 108 van de WPO geeft schoolbesturen de mogelijkheid hun gebouwen te gebruiken voor andere doeleinden dan het eigen onderwijs. Dat mag alleen voor culturele, maatschappelijke en recreatieve doelen. Verder moet de activiteit zich verdragen met het gegeven onderwijs. Alleen als er sprake is van verhuur is toestemming vereist van het college. De schoolbesturen hebben dan de mogelijkheid om een leegstaande ruimte in gebruik te geven of te verhuren voor buitenschoolse opvang. Het college kan in de huidige situatie immers hiervoor geen toestemming weigeren. In de memo van 27 november 2006 heeft de VNG al inzicht gegeven in de financiële verantwoordelijkheidsverdeling tussen kinderopvangorganisaties, schoolbesturen en de gemeente. Indien voor buitenschoolse opvang aanpassingen nodig zijn aan het schoolgebouw, dan komen de kosten hiervan voor rekening van kinderopvanginstelling. De wet geeft hiermee de ruimte aan de maatschappelijke organisaties om zonder bemoeienis van de lokale overheid zelf uitvoering te geven aan de buitenschoolse opvang. Wel moet men zich houden aan de bepalingen in de regeling volgens artikel 28 van de huisvestingsverordening.

Op het moment dat blijkt dat schoolbesturen en instellingen niet in staat zijn om samen invulling te geven aan de buitenschoolse opvang, dan kan het college gebruik maken van het vorderingsrecht zoals geformuleerd in artikel 107 van de WPO. Ook hier geldt de beperking dat de activiteit zich moet verdragen met het gegeven onderwijs. Verder is bepaald dat er overleg moet worden gevoerd met het desbetreffende schoolbestuur. Indien de gemeente in deze situatie gebruik maakt van het vorderingsrecht, dan mag worden aangenomen dat de relatie tussen het college en het schoolbestuur niet optimaal is. We mogen verwachten dat van het vorderingsrecht slechts sporadisch gebruik wordt gemaakt als we aannemen dat het college en het schoolbestuur belang hebben bij een goede onderlinge verstandhouding.

Meldprocedure

Voor het regelen of in gebruik geven van een ruimte in een schoolgebouw is een meld- en toestemmingsprocedure nodig. Er is gekozen om deze procedure zo eenvoudig mogelijk te laten.

Melding vooraf aan de gemeente over geschat gebruik van welke ruimte door welke instelling gedurende welke dagen zou hierbij moeten volstaan.

Toestemming van de gemeente voor verhuur gaat gepaard met afspraken over de tariefstelling. Op basis van feitelijk afgesloten overeenkomsten volgt een definitieve vaststelling van de te verrekenen kosten tussen schoolbestuur, huurder en gemeente.

Dubbel gebruik of invulling leegstand

Het gebruik van het schoolgebouw kan op verschillende manieren plaatsvinden. In sommige gevallen is sprake van leegstand omdat er een kleiner aantal genormeerde groepen is dan er lokalen beschikbaar zijn. Het schoolbestuur kan dan het leegstaande lokaal permanent verhuren of in medegebruik geven. Er kan ook sprake zijn van dubbel gebruik. Onder schooltijd maakt de school van een bepaalde ruimte gebruik. Na schooltijd maakt een instelling of vereniging gebruik van een bepaalde ruimte.

Het schoolbestuur berekent een kostendekkend tarief in geval medegebruik.

Voorwaarde is wel dat het schoolbestuur de nodige transparantie aanbrengt in de tariefstelling. Met de wijziging van de WPO is de naschoolse opvang een activiteit die uitgevoerd kan worden door marktpartijen. De verhuurder van ruimten zijn dan gehouden marktconforme tarieven aan een marktpartij door te berekenen. Daarom valt dit gebruik niet onder de medegebruik regeling. Dit zou immers leiden tot een te lage tariefstelling wat het risico met zich meebrengt dat andere marktpartijen een claim neerleggen wegens concurrentievervalsing. De huurregeling geeft ruimte aan gemeente en schoolbesturen om zelf de tarieven vast te stellen.

Bij het vaststellen van de tarieven moeten we met een aantal zaken rekening houden:

- Ten eerste moet het uiteindelijke tarief dat berekend wordt aan de gebruiker marktconform zijn.
- Ten tweede is het uitgangspunt dat scholen niet hoeven toe te leggen op het gebruik van hun gebouw.

Als richtlijn voor het schoolbestuur geldt het bedrag per groep zoals dat is opgenomen in het programma van eisen voor Materiële Instandhouding dat de Minister jaarlijks vaststelt. Voor 2010 is dat € 4.445, - per groep van 115 m². Dit is omgerekend € 38,64 per m² per jaar bij een gebruik van 40 uur per week. Het schoolbestuur mag ten minste 75% of ten hoogste 150% van het normbedrag berekenen als bandbreedte omdat de werkelijke exploitatiekosten per schoolgebouw verschillen. Het tarief ligt dus tussen de €28, - en € 56, - per m² per jaar. Voor de administratiekosten mag een schoolbestuur ten minste 2% en ten hoogste 5% van dit tarief berekenen.

Eigen investeringen

Indien een leegstand lokaal in een schoolgebouw wordt verhuurd aan een welzijnsinstelling dan krijgen we mogelijk te maken met investeringen voor de aanpassingen van het gebouw. De huurder moet deze investeringen bekostigen. Als de huurder het pand verlaat dan mag niet worden verwacht dat het schoolbestuur kosten maakt om het lokaal weer voor onderwijs in gebruik te kunnen nemen. Als hieraan kosten zijn verbonden, dan komen deze voor rekening van de huurder.

Duur van de verhuur

Voor een huurder is een locatie alleen aantrekkelijk als er een redelijk perspectief is dat de locatie voor langere termijn kan worden gebruikt. Zeker als het gebruik investeringen met zich meebrengt. Dit uitgangspunt staat wel op gespannen voet met de wettelijke bepaling dat de huurder van een schoolgebouw geen huurbescherming geniet.

Daarom moet langs een andere weg de garantie kunnen worden uitgesproken dat een huurder gedurende langere tijd van de locatie gebruik kan maken. De gemeente mag niet al te lichtzinnig met deze bevoegdheid omgaan. Bij de verhuur van een leegstaand lokaal moet de gemeente de leerling-prognose gebruiken om te beoordelen of het lokaal niet op korte termijn voor het onderwijs nodig is. Een voorspelde leegstand van drie jaar zou voldoende moeten zijn om voor

langere termijn een huurovereenkomst af te sluiten. Een schoolbestuur dat de intentie heeft een leegstand lokaal in een schoolgebouw te verhuren voor naschoolse opvang geeft bij de toestemmingsaanvraag aan dat zij niet verwacht binnen de termijn waarvoor toestemming wordt gevraagd het lokaal nodig te hebben. Het college beoordeelt aan de hand van de leerling-prognose van andere scholen in de omgeving of de ruimte in de gewenste periode mogelijk nodig is voor medegebruik voor een onderwijsinstelling uit de wijk, kern of gemeente.

Toestemming voor verhuur

De WPO bepaalt dat een huurovereenkomst nietig is als een schoolbestuur geen toestemming heeft gekregen voor de verhuur van een gebouw deel. Deze bepaling veronderstelt dat het college de toestemming kan weigeren. In de praktijk toetst het college of de activiteiten van de verhuurder zich verdragen met het geven van onderwijs. Ook toetst het college of het gaat om activiteiten voor culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden. Daarnaast toetst het college of de regeling “Verhuur en Medegebruik” naar behoren is toegepast. Als het schoolbestuur aan deze voorwaarden niet heeft voldaan of als het college verwacht dat de leegstand nodig is voor medegebruik door een andere school, dan kan het college de toestemming weigeren.

Toepassing voor het gebruik van bijkomende activiteiten

Er ontstaat een dilemma als een school groeit terwijl er ruimte is verhuurd aan een welzijnsinstelling. Enerzijds willen we bijkomende activiteiten zo veel mogelijk binnen de school houden in het kader van de brede school ontwikkeling. Anderzijds gelden aanspraken van het schoolbestuur op het gebruik van ruimten voor het geven van onderwijs. Dit aspect is geregeld in dit beleidskader.

Bij leegstand is melding medegebruik aan c.q. toestemming verhuur van de gemeente nodig. Leegstand is gebaseerd op meerjaren prognoses van leerlingen. Indien de prognoses en of mogelijke vordering van gemeente voor andere scholen aanleiding geven tot toestemming van tijdelijke verhuur, dan kan de gemeente dat opleggen. De gemeente toetst de meldingen voor medegebruik of de instemmingen voor verhuur aan de ontwikkeling van de leerling-prognose en haar voorzieningen- en accommodatiebeleid in de kernen. Het is aan de gemeente om te bepalen of zij de komende vier jaar leegstand of verhuurde lokalen vordert. De situatie van groei leerlingen op school versus gebruik van ruimten door bijkomende voorzieningen zou bij juiste toepassing van wet en beleidskader niet mogen voordoen behalve in geval van calamiteiten (brand). Dan handelen we naar bevind van zaken.

Bijlage 2 Eigendom gebouwen en eigendomsoverdracht

In deze bijlage volgt een uiteenzetting over de begrippen op het gebied van eigendom van gebouwen en de eigendomsoverdracht die soms wel en soms niet van juridische betekenis zijn. Het begrip economisch claimrecht komt niet voor in de wet en heeft geen juridische betekenis.

Eigendom

Uitgangspunt van de onderwijswetgeving is dat het eigendom van het schoolgebouw bij het schoolbestuur ligt. Dit eigendom wordt vastgelegd in het kadaster via een notariële acte. In de praktijk wordt bij schoolgebouwen onderscheid gemaakt tussen het juridisch eigendom (schoolbestuur) en het economisch eigendom (claimrecht). Het eigendom van schoolgebouwen kan bij verschillende partijen liggen zoals hieronder beschreven.

1) Bevoegd gezag

De school is direct eigendom van het bevoegd gezag indien zij de school zelf bouwt of laat bouwen. Het gaat dan om het schoolbestuur dat als een zelfstandig rechtspersoon beschouwd wordt. Het maakt hierbij niet uit of de bouw van een school uit de gemeentelijke middelen wordt betaald (WPO artikel 103 lid 1). De school wordt eigendom van het schoolbestuur indien de gemeente het schoolgebouw heeft gerealiseerd. (WPO artikel 103 lid 2).

2) Gemeente is bevoegd gezag

De gemeente voor zo ver deze tevens het schoolbestuur is. Dit komt toe uitdrukking in integraal bestuur via een bestuurscommissie ex. artikel 83 van de Gemeentewet. De gemeente en bevoegd gezag zijn één. De gemeente is en blijft eigenaar. Vanaf 1 januari 2011 zijn alle schoolbesturen in Lochem een zelfstandig rechtspersoon en behoort deze constructie tot het verleden.

3) Een derde partij die het schoolgebouw in bezit heeft.

Een derde partij heeft een schoolgebouw in bezit zoals een woningbouwvereniging of en andere privaatrechtelijke partij. Een derde partij heeft een school gebouwd en is daarmee eigenaar. De gemeente kan het gebouw kopen en vervolgens dit gebouw aan het bevoegd gezag overdragen. De gemeente kan een gebouw ook aan het bevoegd gezag in gebruik geven omdat het schoolgebouw niet aan de eisen voor eigendomsoverdracht voldoet. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als de gemeente het gebouw huurt (WPO artikel 103 lid 3).

4) Enkele schoolbesturen hebben oude scholen in bezit

We hebben nog te maken met zogenaamde eigendomsscholen als bedoeld in artikel 205 van de Lager- onderwijswet 1920 en als bedoeld in artikel 126 van de Kleuteronderwijswet. Eigendomsscholen zijn scholen die in het verleden niet met overheidsgelden tot stand zijn gebracht maar met eigen middelen van het schoolbestuur. In dat geval is het schoolbestuur volledig eigenaar van het schoolgebouw. Op het moment dat het bevoegd gezag het onderwijsgebruik heeft beëindigd gelden de bepalingen zoals vastgelegd in het Besluit oude eigendoms- en huurscholen WPO.

Economisch claimrecht

Het economisch claimrecht is geregeld in het artikel 110 van de WPO. Indien het schoolbestuur op enig moment besluit dat het onderwijs in een schoolgebouw wordt beëindigd, dan valt dit schoolgebouw “om niet “ terug aan de gemeente. De achtergrond van dit wettelijk uitgangspunt is dat de schoolgebouwen met overheidsgelden zijn bekostigd. Met het “teruggeven” van het schoolgebouw aan de gemeente ontvangt de lokale overheid compensatie voor de tot op dat moment betaalde investeringskosten. Door deze overdracht vloeit het geld weer terug naar de gemeente.

Eigendomsoverdracht bij einde gebruik

Als het schoolbestuur het gebruik van een schoolgebouw beëindigt, dan kunnen gemeente en bevoegd gezag verklaren dat het gebruik als school niet meer nodig is. Na die verklaring moet het gebruik zijn geëindigd (artikel 37 lid 1 van de huisvestingsverordening). Bij het beëindigen van het gebruik van een door een schoolbestuur bekostigde uitbreiding, krijgt de gemeente op basis van het economisch claimrecht het volledige eigendom van het gebouw, inclusief de uitbreiding. Dit gebeurt op grond van natrekking (artikel 5:20 BW).

In tegenstelling tot de eigendomsoverdracht bij de bouw van een school is het bij het einde van het onderwijsgebruik niet noodzakelijk om deze eigendomsoverdracht te laten plaatsvinden via een notariële acte. Deze overdracht kan plaatsvinden door een gezamenlijke overeenkomst tussen gemeente en schoolbestuur. De verklaring (akte) wordt ook ingeschreven in het Kadaster. Die inschrijving is genoeg om het eigendom te doen overgaan naar de gemeente. (WPO artikel 110 lid 4).

Bij het einde van het onderwijsgebruik moet een staat van onderhoud worden opgesteld. Op basis hiervan kunnen partijen vaststellen welke onderhoudsactiviteiten nog uitgevoerd moeten worden en door wie. In principe is dit de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur om de opdracht voor het uitvoeren van het onderhoud te verstrekken. Het schoolbestuur kan met de gemeente overeenkomen dat de gemeente de opdracht verstrekt en dat het schoolbestuur voor dit onderhoud aan de gemeente een vergoeding beschikbaar stelt.

Bijlage 3 toelichting opdracht gemeenteraad

A. Dossier Verzelfstandiging Openbaar Primair Onderwijs Lochem

Aanleiding

Bij de verzelfstandiging van het schoolbestuur is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de betaling van kosten voor de exploitatie, het beheer en het onderhoud. Het schoolbestuur ontvangt hiervoor een vergoeding van het Rijk. Deze vergoeding is niet geormerkt maar maakt deel uit van de lumpsumvergoeding.

Leegstand

- ❖ Uit het IHP blijkt dat sprake is van een theoretische overdimensionering (leegstand) bij sommige openbare maar ook bij bijzondere basisscholen.
- ❖ Zo kent het openbaar basisonderwijs bij bepaalde scholen een leegstand van in totaal 2480 m² maar op andere scholen is juist sprake van een capaciteitstekort dat oploopt tot 616 m².
- ❖ Het is nog niet duidelijk of scholen in alle gevallen deze leegstand inzetten voor het verzorgen van hun onderwijs of dat daadwerkelijk sprake is van leegstaande ruimten.
- ❖ De leegstand veroorzaakt voor een deel het tekort op het onderhoud gelet op het verschil in uitgaven van het schoolbestuur en de inkomsten van het Rijk.
- ❖ Het MOP (onderhoudsplanning) is gebaseerd op het BVO van het totale schoolgebouw.
- ❖ Naast de kosten voor het onderhoud zelf zorgt het verschil in inkomsten op basis van genormeerde m² (vergoeding Rijk) en de uitgaven op basis van daadwerkelijke m² voor een negatief bedrijfsresultaat voor het onderhoud.
- ❖ In ieder geval kunnen we constateren dat er voor Stichting Poolster (voorheen bestuurscommissie OPOL) vanuit de Rijksvergoeding voor de Materiële in stand houding geen volledige dekking is van de uitgaven op het gebied van onderhoud. De inkomsten zijn immers gerelateerd aan de ruimtebehoefte op basis van het aantal leerlingen. Op sommige scholen is deze behoefte tot wel 38% lager dan werkelijk aanwezige capaciteit. In absolute zin is sprake van 12% aan overcapaciteit en in m² is er leegstand van 17%.
Deze gegevens zijn ontleend aan een eerste inventarisatie die in het kader van de verzelfstandiging in 2010 is opgesteld. Bij het opstellen van het beleidskader is meer een gedetailleerde inventarisatie opgesteld per schoolgebouw. Deze laatste gegevens maken nu deel uit van dit beleidskader.
- ❖ Indien het schoolbestuur deze overdimensionering bewust inzet voor het onderwijs, dan is dit overigens de keuze van het schoolbestuur en is zij verantwoordelijk voor de uitgaven.
- ❖ Maar indien sprake is van leegstand die tussen de 12% tot 17% bedraagt, dan is het alleszins redelijk om hierover afspraken te maken met de gemeente. Het betekent namelijk ook 12% tot 17% minder inkomsten voor het schoolbestuur ofwel € 25.000 op jaarbasis.
- ❖ De gemeente had nog geen beleidskaders voor leegstand, verhuur en medegebruik. De leegstand neemt echter de komende periode op vrijwel alle scholen alleen maar toe. Het is belangrijk dat hierover met alle schoolbesturen beleidsafspraken worden gemaakt.
- ❖ Uit het IHP blijkt dat ook andere schoolbesturen (in mindere mate) te maken krijgen met toenemende leegstand.
- ❖ Naar aanleiding van het traject tot verzelfstandiging van het openbaar basis onderwijs is geadviseerd om te komen tot een beleidskader voor leegstand, en medegebruik van schoolgebouwen in het basisonderwijs.

B. Beslisdocument Verzelfstandiging Openbaar Primair Onderwijs Lochem

- ❖ Op basis van het beslisdocument Verzelfstandiging Openbaar Primair Openbaar Lochem heeft de raad op 13 september 2010 besluiten genomen over de verzelfstandiging van dit onderwijs in de vorm van een stichting.

- ❖ In dit beslisdocument is geconstateerd dat sprake is van meergebruik van ruimten in schoolgebouwen met als gevolg dat extra kosten voor het schoolbestuurlijk onderhoud ontstaan in verhouding tot de Rijksinkomsten die zijn genormeerd op basis van het aantal leerlingen.
- ❖ Het is noodzakelijk om te komen tot een beleidskader voor leegstaand, maatwerk, verhuur en medegebruik van schoolgebouwen waarbij we verantwoordelijkheden van gemeente en schoolbesturen vastleggen op welke wijze hiermee in de toekomst moet worden omgegaan.

C. Raadsbesluit Verzelfstandiging Openbaar Primair Onderwijs Lochem
--

In het raadsbesluit is opgenomen dat de gemeente de verplichting heeft om een beleidskader en beleidsregels op te stellen voor leegstand, maatwerk en medegebruik van schoolgebouwen waarbij we verantwoordelijkheden van gemeente en schoolbesturen vastleggen op welke wijze hiermee in de toekomst moet worden omgegaan. Er is afgesproken dat alle schoolbesturen in bepaalde gevallen een beroep kunnen doen op de bekostiging van het onderhoud aan “de aan onderwijsbestelling onttrokken ruimten”. De regeling moet dan ingaan op 1 januari 2012. De financiële gevolgen voor de gemeente komen eerst in de loop van 2011 in beeld bij de uitwerking van het voorstel.