

Verantwoordelijkheidsverdeling huisvesting scholen

In dit stuk wordt de verantwoordelijkheidsverdeling geschetst op basis van de huidige wetgeving. Er wordt gewerkt aan nieuwe wetgeving, maar daar wordt in deze notitie niet op vooruitgelopen.

De kern van de verantwoordelijkheidsverdeling in de onderwijswetgeving is dat het bevoegd gezag van een po, (v)so- of vo-school de bekostiging die het ontvangt op grond van de onderwijswetten slechts mag besteden aan de in die wetten genoemde voorzieningen in de huisvesting.

Dit betekent op hoofdlijnen dat nieuwbouw en uitbreiding (inclusief de eerste volledige inrichting van het gebouw), vervanging van een gebouw, of het beschikbaar stellen van een bestaand gebouw de verantwoordelijkheid is van gemeenten. Zij zijn ook verantwoordelijk voor herstel van constructiefouten of schade aan het gebouw.

De kosten van de exploitatie en van onderhoudswerkzaamheden, bijvoorbeeld aan de binnen- of buitenkant van een schoolgebouw of aan technische installaties in het schoolgebouw, zoals de ventilatie, koeling en verwarming, moeten door het bevoegd gezag van een school worden gedragen.¹ Dit geldt niet als daar andere afspraken over zijn gemaakt met de gemeente, of als het gaat om een aaneenschakeling van werkzaamheden waarvan het eindresultaat onder de verantwoordelijkheid valt van de gemeente. Ook kan het eindresultaat een renovatie zijn, dan moeten de gemeente en het schoolbestuur in onderling overleg uitmaken wie welke kosten draagt.² In de overige gevallen scharen de onderwijswetten deze werkzaamheden onder de term 'onderhoud', dat voor rekening van het schoolbestuur komt. De bekostiging van een school voorziet in:

- a. onderhoud van en aanpassingen³ aan het gebouw en het terrein,
- b. energie- en waterverbruik,
- c. publiekrechtelijke heffingen, met uitzondering van de belastingen ter zake van onroerende zaken,
- d. middelen (zoals onderwijsleerpakket, meubilair etc.) en
- e. administratie, beheer en bestuur.

Administratie, beheer en bestuur wordt benoemd als materiële voorziening waarvoor bekostiging wordt verstrekt. Daarmee kan de onderwijsbekostiging ook worden aangewend voor de kosten van een kantoorruimte voor administratie, beheer en bestuur.

De Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) en de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC) voorzien in een bestedingsbeperking (de onderwijsbekostiging mag alleen worden besteed aan zaken waarvoor de onderwijsbekostiging is verstrekt, art. 148 WPO en art. 143 WEC), inhoudende dat onderwijsbekostiging uitsluitend mag worden aangewend voor de in die wetten bepaalde personeelskosten en kosten voor de materiële voorzieningen voor de instandhouding van de

¹ Uit de Memorie van Toelichting wet buitenonderhoud (Tweede kamer vergaderjaar 2012-2013, 33 663 nr. 3): "In het primair onderwijs zal de verantwoordelijkheid voor buitenonderhoud en aanpassingen aan het gebouw overgeheveld worden van de gemeente naar het bevoegd gezag. In de artikelen 92 van de WPO, 90 WEC en 79 WPO BES is aangegeven welke voorzieningen in de huisvesting onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. De gemeente zal niet langer verantwoordelijk zijn voor buitenonderhoud en aanpassingen aan het gebouw. De verantwoordelijkheid voor buitenonderhoud en aanpassingen aan het gebouw zal bij het bevoegd gezag komen te liggen. Het bevoegd gezag zal de uitvoering van de bijbehorende taken zelf bekostigen en krijgt daarvoor extra budget in de lumpsum. Dit wordt tot uiting gebracht in de artikelen 114 WPO, 112 WEC en 97 WPO BES. In plaats van onderhoud wordt nu gesproken over onderhoud van het gebouw en het terrein. Dit verduidelijkt dat het niet langer alleen gaat om het klein onderhoud waar de bevoegde gezagsorganen verantwoordelijk voor zijn." (4 wettelijke uitwerking)

² Uit de Memorie van Toelichting wet buitenonderhoud (Tweede kamer vergaderjaar 2012-2013, 33 663 nr. 3): "De verantwoordelijkheid voor renovatie zal niet uitdrukkelijk bij ofwel de gemeente ofwel het bevoegd gezag komen te liggen, omdat renovatie niet als aparte voorziening is opgenomen in de onderwijswetten. Gemeenten en bevoegde gezagsorganen zullen in voorkomende gevallen in goede verstandhouding tot een redelijk vergelijk moeten komen over de verdeling van de kosten en een eventuele keuze tussen renovatie en nieuwbouw."

³ Onder "B. Investeringsruimte" wordt nader ingevuld wat de bestedingsruimte voor het schoolbestuur is.

school. Voor vo-scholen geldt dat in geval van een overschot op de bedragen voor personeels- en exploitatiekosten, dat overschot kan worden aangewend voor voorzieningen in de huisvesting.

Als het niet duidelijk is wie de verantwoordelijkheid draagt, wordt in de uitvoeringspraktijk veelal tussen bevoegd gezag en gemeente onderhandeld over de kosten.

Als uitgangspunt wordt gehanteerd dat in ieder geval sprake is van voorzieningen in de huisvesting waar de gemeente voor verantwoordelijk is, als het gaat om de tijdelijke huisvesting, vervanging of uitbreiding van het aantal m² of sprake is van herstel van constructiefouten of van schade. Als een bevoegd gezag van een school dergelijke werkzaamheden met onderwijsbekostiging financiert, geldt de genoemde bestedingsbeperking en wordt deze besteding in principe als onrechtmatig besteding teruggevorderd (op grond van de WPO of de WEC).

In de praktijk levert de uitvoering van dit wettelijke kader een aantal problemen op. Die problemen doen zich met name voor bij de kwalificatie van bepaalde werkzaamheden. De kernvraag is: welke werkzaamheden vallen onder "onderhoud"?

De beantwoording van deze vraag lijkt in eerste instantie afhankelijk van de aard van de werkzaamheden. Wanneer de werkzaamheden dienen ter instandhouding van het bestaande schoolgebouw, is duidelijk dat zij vallen onder "onderhoud" en daarmee onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de school. De kosten kunnen dan worden betaald uit de onderwijsbekostiging. Door de genoemde bestedingsbeperking in de WPO en de WEC, zijn de kosten van nieuwbouw, tijdelijke huisvesting en in ieder geval het uitbreiden van het schoolgebouw niet voor rekening van po- en so-scholen, maar voor rekening van de gemeente. Een lastige categorie zijn ingrijpende werkzaamheden aan de binnen- of buitenkant van het gebouw die het karakter van een renovatie hebben. In dat geval moet het bevoegd gezag van een school met de gemeente in gesprek gaan over de kosten voor dergelijke werkzaamheden (zie eerdere voetnoot 2). Vervolgens is de vraag wanneer dan sprake is van investering en wanneer die voor rekening mogen komen van schoolbesturen.

A. Onderhoudsuitgaven (altijd voor rekening van schoolbesturen)

Uitgaven om een schoolgebouw in dezelfde technische en bouwkundige staat te houden:

- Voorbeelden van onderhoud:
 - Vervanging van lampen
 - Jaarlijks onderhoud van cv-installatie en liften
 - Vervanging van dak, voegwerk, kozijnen door een vergelijkbaar dak, voegwerk, kozijnen
 - Vervanging van een cv-installatie door een cv-installatie die technisch beter is omdat de oude niet meer leverbaar is
 - Vervanging van zonneschermen door vergelijkbare schermen
 - Buitenschilderwerk

Als een aaneenschakelijking van grootonderhoudswerkzaamheden leidt tot een eindsituatie die valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente, dan dient de gemeente te betalen. Als een aanschakelijking van grootonderhoudswerkzaamheden leidt tot een eindsituatie die gelijkwaardig is aan een renovatie, dan zullen gemeente en schoolbestuur in goede verstandhouding tot een redelijk vergelijk moeten komen.

B. Investerings (wie betaalt is afhankelijk van de situatie)

Uitgaven met als doel het stichten of het technisch of functioneel verbeteren van een schoolgebouw.

Investerings zijn *in ieder geval*:

- Nieuwbouw van een schoolgebouw conform bouwbesluit en andere geldende voorschriften (voor rekening van de gemeente, mag VO aan bijdragen uit overschot op exploitatie, PO, SO mag dat niet);

- Nieuwbouwwitgaven bij vervangende nieuwbouw conform bouwbesluit en andere geldende voorschriften (voor rekening van de gemeente, mag VO aan bijdragen uit overschot op exploitatie, PO, SO mag dat niet);
- Ingrijpende verbouwing of renovatie (gemeente en schoolbestuur stellen samen vast wat voor rekening van de gemeente en het schoolbestuur komt)
- Functionele verbeteringen aan het schoolgebouw (mogen PO, SO en VO aan meebetalen, tenzij sprake is van uitbreiding van het gebouw)⁴

Tot investeringen behoren *bijvoorbeeld* ook:

- Duurzaamheidsuitgaven: bijvoorbeeld aanschaf zonnepanelen of verbetering ventilatie (mogen PO, SO en VO aan betalen)
- Verhogen uitrustingsniveau van onderdelen van het schoolgebouw: bijvoorbeeld het toevoegen van dakisolatie, het vervangen van enkel glas door dubbel of triple glas. (mogen PO, SO en VO aan meebetalen)
- Toevoegen van niet reeds in het object aanwezige installaties: bijvoorbeeld vervanging van cv-installatie door warmtepomp (mogen PO, SO en VO aan meebetalen)
- Functionele verbeteringen, zoals aanpassen van binnenwanden, veranderen indeling lokalen en ondersteunende ruimten, uiteraard zonder dat m² extra worden gerealiseerd. (mogen PO, SO en VO aan meebetalen), zonder aanpassing van de basisconstructie van het gebouw

Als bij de oplevering van de huisvesting het gebouw niet voldeed aan de normen van het bouwbesluit of andere geldende wet- en regelgeving, die ten tijde van de oplevering op de geleverde huisvesting van toepassing waren, moet de gemeente betalen voor de aanpassingen die nodig zijn om de huisvesting alsnog te laten voldoen. Ook als bij de oplevering niet alle benodigde voorzieningen aanwezig waren die bij de oplevering van de onderwijshuisvesting en de eerste inrichting horen, dient de gemeente de gebreken voor eigen rekening op te heffen. Ruimte-OK geeft in handreikingen aan waar een schoolgebouw aan moet voldoen. De handreikingen die Ruimte-OK biedt zijn hulpmiddelen. Leidend blijft uiteraard de onderliggende wet- en regelgeving. Het schoolbestuur moet er bij investeringen wel zorg voor dragen dat het bestuur financieel gezond blijft (kijk bijvoorbeeld naar de signaleringswaarden van de Inspectie van het Onderwijs), zonder de kwaliteit van het onderwijs te schaden.

Ter verduidelijking is de norm toegepast in een aantal casussen. De uitwerking daarvan is opgenomen als bijlage.

Tot slot

De verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting is verdeeld tussen gemeente en schoolbestuur. De wetgever heeft de verdeling van verantwoordelijkheden beschreven. Nieuwbouw en uitbreiding doet de gemeente, onderhoud en exploitatie is voor het schoolbestuur, tussentijdse kwaliteitsverbetering en renovatie wordt aan het overleg tussen gemeente en schoolbestuur gelaten.

De verdeling van de verantwoordelijkheid is beschreven met begrippen die altijd weer voor interpretatievraagstukken zullen zorgen. Nadere invulling van die begrippen is niet altijd mogelijk, of wenselijk omdat zich dan weer situaties zullen voordoen waarin een dergelijke invulling onbedoeld belemmerend werkt. Met andere woorden: er zal altijd een gebied blijven waarbinnen de juiste keuze aan de beoordeling van de betrokken partijen is. Dat vraagt om professionele, oplossingsgerichte houding van gemeenten en schoolbesturen. Deze partijen zijn goed op de hoogte van de situatie en de context en kunnen dus het best beoordelen hoe de wettelijke bepalingen in het onderhavige geval moeten worden toegepast. Indien er een onduidelijkheid

⁴ Uit de Memorie van Toelichting wet buitenonderhoud (Tweede kamer vergaderjaar 2012-2013, 33 663 nr. 3): *“Bevoegde gezagsorganen zullen de bevoegdheid en middelen krijgen om te investeren in aanpassingen aan het gebouw, bijvoorbeeld op het gebied van energiezuinigheid, binnenklimaat of het aanpassen van het gebouw aan het onderwijsconcept. Bevoegde gezagsorganen zullen ook niet meer afhankelijk van de gemeente zijn bij buitenonderhoud en bij aanpassingen aan het gebouw. Nog meer dan de nu verantwoordelijke gemeenten, zullen bevoegde gezagsorganen een op de lokale situatie toegespitste afweging kunnen maken. In de nieuwe situatie is het schoolbestuur bijvoorbeeld niet langer afhankelijk van de gemeente bij de vervanging van enkel glas voor dubbel glas, of voor dak- of gevelisolatie. Maatregelen die gunstig effect hebben op de energierekening en waarvan de opbrengsten bij het schoolbestuur landen.”* (1.2.1)

resteert dan kan de casus worden voorgelegd bij het gebruikelijke loket voor vragen over de uitleg van wet- en regelgeving (ico@duo.nl). De accountant controleert aan de wettelijke norm, bij eventuele bevindingen komen die afhankelijk van de omvang tot uitdrukking in de controleverklaring en/of het verslag van bevindingen.

CASUSSEN RECHTMATIGHEID HUISVESTING PO

Casus 1: Eigen bijdrage duurzaamheidsinvesteringen nieuwbouw

Een school krijgt van de gemeente toestemming om nieuwbouw te plegen. De gemeente stelt conform de huisvestingsverordening een budget vast voor een bedrag x. De gemeente verwacht dat er ook geïnvesteerd wordt in duurzaamheid (energiebesparende maatregelen etc.). De huisvestingsverordening voorziet hier feitelijk niet in. De gemeente en het bevoegd gezag van de school komen overeen dat de onderwijsinstelling uit eigen (publieke) middelen hierin een bijdrage levert van 10% van het bouwbudget. De eigen bijdrage van 10% is een bijdrage voor duurzaamheid, maar is niet verder onderbouwd met calculaties/offertes etc.

Wat hierbij ook een rol speelt is dat vanaf 1-1-2021 gemeenten verplicht zijn om te bouwen volgens BENG-normen (<https://vng.nl/nieuws/wijzigingen-bouwbesluit-niet-uitgesteld> en <https://vng.nl/nieuws/indexering-normbedragen-onderwijshuisvesting>).

Verandert dit het antwoord op de vraag of een eigen bijdrage vanuit de publieke middelen van de school dan nog als 'aanvullende huisvestingsvoorziening' (en dus als rechtmatig) gezien kan worden?

Antwoord:

Nieuwbouw moet worden betaald door de gemeente. De nieuwbouw moet voldoen aan de eisen van het bouwbesluit. Alleen als de investeringen in de duurzaamheid uitgaan boven de eisen van het geldende bouwbesluit mag de school de kosten dragen. Het is immers de verantwoordelijkheid van de gemeente om te voorzien in huisvesting die voldoet aan de vereisten van de wet- en regelgeving. Bovendien leiden de investeringen in klimaatmaatregelen vaak tot hogere exploitatielasten, die voor rekening van de schoolbesturen komen. Ruimte-OK geeft in handreikingen aan waar een schoolgebouw aan moet voldoen. De handreikingen die Ruimte-OK biedt zijn hulpmiddelen. Leidend blijft uiteraard de onderliggende wet- en regelgeving. Het schoolbestuur moet er bij investeringen wel zorg voor dragen dat het bestuur financieel gezond blijft (kijk bijvoorbeeld naar de signaleringswaarden van de Inspectie van het Onderwijs), zonder de kwaliteit van het onderwijs te schaden.

Casus 2: Eigen bijdrage duurzaamheidsinvesteringen nieuwbouw

Als casus 1, met dat verschil dat de eigen bijdrage onderbouwd is met een nadere specificatie en calculaties van een architect en/of offertes van aannemers/leveranciers van bijv. zonnepanelen, warmtepomp etc.

Antwoord:

Zoals vermeld bij casus 1, van belang is of de investeringen uitgaan boven de vereisten van het bouwbesluit en andere verplichte normen die gelden bij nieuwbouw. Alleen dan mag een schoolbestuur bijdragen. Uiteraard moet het schoolbesturen wel de financiële gevolgen ook op lange termijn kunnen dragen. Uiteraard dient het schoolbestuur wel oog te houden voor de financiële effecten, maar dat staat los van de rechtmatigheidsvraag.

Casus 3: Overschrijding bouwkosten

De gemeente stelt een budget conform de huisvestingsvoorziening beschikbaar om een nieuwe school te bouwen. De school wordt bouwheer en draagt het risico van overschrijding van de bouwkosten. Er wordt een bouwbegroting gemaakt die binnen het budget van de gemeente blijft. Bij de aanbesteding blijkt echter dat de aanneemsom fors hoger uitvalt dan aanvankelijk begroot. De gemeente is niet bereid om een extra bedrag te vergoeden, want er is een vast budget afgesproken en de school is bouwheer. De school financiert de overschrijding vanuit de publieke middelen.

Antwoord:

Dit is onrechtmatig. Een school kan dit risico als bouwheer ook niet dragen vanuit de publieke middelen, omdat dit risico bij de gemeente ligt.

Casus 4: Renovatie

Een schoolgebouw wordt gerenoveerd. De gemeente stelt hiervoor een budget beschikbaar, maar vindt dat de onderwijsinstelling zelf ook een substantiële bijdrage (vanuit publieke middelen) in de kosten moet doen, omdat zij in de komende jaren door de renovatie ook minder hoeft uit te geven aan groot onderhoud.

Antwoord:

Dit kan, de gemeente en de school maken hier afspraken over. Het schoolbestuur zorgt wel dat het bestuur financieel en kwalitatief gezond blijft.

Casus 5: Financiering lokaal kinderopvang

Een onderwijsinstelling die ook een afdeling kinderopvang heeft bouwt een extra lokaal voor de kinderopvang. Omdat de school over voldoende liquide middelen beschikt, financiert zij de bouw van dit lokaal uit de publieke middelen. Jaarlijks worden de afschrijvingslasten en een redelijke rentevergoeding door de school doorbelast aan de kinderopvang. De kinderopvang wordt volledig uit private middelen en subsidie van de gemeente bekostigd. Er is in feite sprake van een soort interne lening van de school aan de kinderopvang. Er ontstaat hierdoor een win-win situatie: de kinderopvang heeft de beschikking over een (extra) lokaal en de school krijgt een rentevergoeding over de financiering, terwijl zij bij de bank geen rente krijgt en zelfs rente over spaartegoeden moet betalen.

Antwoord:

Dit is onrechtmatig, gaat om uitbreiding van m² en om vermenging van onderwijsmiddelen met middelen voor kinderopvang.

Casus 6: Inefficiënte indeling schoolgebouw

Een school in het speciaal onderwijs heeft in het verleden een nieuw schoolgebouw gebouwd dat door de gemeente is bekostigd. De gemeente heeft destijds conform de huisvestingsverordening een budget beschikbaar gesteld. Door de gunstige bouwpreizen op dat moment konden meer meters gerealiseerd worden dan strikt genomen volgens de normen nodig waren. Bij het ontwerp van de nieuwbouw is destijds gekozen om die extra meters wel te bouwen en te gebruiken voor ruimere algemene ruimten en ruime gangen. Nu is de school qua leerlingenaantallen gegroeid en is er behoefte aan extra lokalen. De gemeente is echter niet bereid om hier een extra vergoeding voor beschikbaar te stellen, omdat men volgens de huisvestingsnormen over voldoende meters beschikt dat overeen komt met de norm gebaseerd op het aantal leerlingen. De school is bouwkundig dusdanig vormgegeven dat het niet mogelijk is om middels een interne verbouwing de extra lokalen te realiseren. De school wil vanuit eigen (publieke) middelen extra lokalen bijbouwen.

Antwoord:

Dit is onrechtmatig, gaat om uitbreiding van m². Overigens is de uitbreidingsnoodzaak gerelateerd aan het aantal groepen.

Casus 7: Onderwijskundige investering

Een basisschool wil een forse interne verbouwing doen die een investering van € 150.000 vergt. Er is geen sprake van het realiseren van extra m². Het bevoegd gezag acht de verbouwing nodig omdat de indeling van het schoolgebouw niet meer voldoet aan de huidige onderwijskundige inzichten. De school wil de verbouwing bekostigen vanuit de publieke middelen.

Antwoord:

Gaat om functionele verbeteringen zonder uitbreiding van m2, dat is toegestaan. Het blijft wel de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur de kwaliteit en de financiën op orde te houden.