

BELEID NIEUWBOUW HUISVESTING IKC

De gemeente wil beleid voor de huisvesting van een Integraal Kindcentrum. Dit is een gebouw waar onderwijs en kinderopvang samen gehuisvest zijn. De school en kinderopvangorganisatie hebben een gezamenlijke visie op de ontwikkeling van het kind. Zij zorgen voor een doorgaande lijn van opvang en educatie van 0 tot 13 jaar. De raad heeft op 7 juli 2020 de Visie op Integrale Kindcentra vastgesteld. Cruciaal voor het mogelijk maken van deze samenwerking in een IKC is gezamenlijke huisvesting. Tot nu toe nam de gemeente hierin geen standpunt in en liet het aan de partijen (laissez-faire rol in de Visie op Integrale Kindcentra). Besloten is dat de gemeente voortaan een regisserende rol op zich neemt:

“De gemeente gaat in gesprek met kinderopvang en onderwijs samen, over hoe de kinderopvang een plek kan krijgen in het gebouw, maar denkt, indien nodig, ook mee over de mogelijkheden van de financiering van de ruimte voor de kinderopvang (in de vorm van borg, garantstelling, lening en dergelijke).”

Het beleid dat wordt voorgesteld, is voor nieuwbouw (zoals De Noord, De Wingerd en De Driemaster). Het gaat niet over de huisvesting van kinderopvang in bestaande schoolgebouwen. Met dit voorliggende beleid is het wel mogelijk om een bestaand schoolgebouw uit te breiden voor kinderopvang. Bij het gebruik van een bestaand leegstaand groepslokaal door kinderopvang, geldt vooralsnog de Wet op het Primair Onderwijs. Hierin staat dat het gebruik door onderwijs voorgaat boven kinderopvang of een andere huurder. Wij zullen hierover verder in gesprek gaan met de schoolbesturen en kinderopvangorganisaties.

Wettelijk kader

De mogelijkheden die de gemeente heeft voor de financiering van ruimte voor kinderopvang in IKC's bij scholen zijn verkend. Voor de bekostiging van IKC's bestaat geen regeling of wetgeving. Gemeenten ontwikkelen daarvoor zelf eigen beleid. Onderwijs en kinderopvang vallen onder twee verschillende wetgevingen: de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) en de Wet op de kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Deze wetten kennen verschillende uitgangspunten. Het nieuwe beleid moet voldoen aan deze wetten. Onderwijs en kinderopvang hebben o.a. de volgende verschillen:

- Onderwijshuisvesting is een wettelijke taak van de gemeente, kinderopvang niet.
- Onderwijs is een publieke activiteit, kinderopvang een economische activiteit.
- Onderwijs kent geen winstoogmerk en middelen zijn niet vrij besteedbaar, bij kinderopvang wel.

Volgens de WPO heeft de gemeente het economisch claimrecht op gebouwen en terreinen van scholen. Het schoolbestuur is juridisch eigenaar. Als een school ophoudt te bestaan, komen gebouw en terrein terug naar de gemeente. In dat geval is er overleg met de kinderopvangorganisatie over de toekomst van het gebouw.

Naast deze wetten voor onderwijs en kinderopvang, is de gemeente zelf gehouden aan de Wet Markt en Overheid. Hierin staat dat de gemeente geen staatssteun mag verlenen aan economische activiteiten (zoals de kinderopvang). Alhoewel kinderopvang wordt gezien als economische activiteit, is er ook een gedeelte van de kinderopvang dat meer wordt gezien als een maatschappelijke activiteit. De peuteropvang voor ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag en de VVE-opvang, worden gefinancierd vanuit de gemeente. Hierbij is het maatschappelijk belang voor de

gemeente groot: we willen immers dat elk kind naar de opvang kan gaan, zodat de ontwikkeling gestimuleerd kan worden.

Uitgangspunten

We willen beleid vaststellen dat voor alle scholen en kinderopvangorganisaties gelijk is, we blijven zo dicht mogelijk bij bestaande wet- en regelgeving en houden het beleid zo eenvoudig mogelijk.

Om te voldoen aan de genoemde wetten, heeft de gemeente uitgangspunten voor het beleid voor de huisvesting van IKC's geformuleerd, die vervolgens nader worden toegelicht:

- A. Kinderopvang betaalt zelf de kosten voor huisvesting,
want de huisvesting van kinderopvang is geen taak voor de gemeente.
- B. Huursommen zijn kostprijsdekkend,
want de gemeente bekostigt geen huisvesting kinderopvang en de gemeente zorgt dat kinderopvangorganisaties in IKC's een transparante en kostprijsdekkende prijs betalen.
Daarmee verleent de gemeente geen staatssteun.
- C. Schoolgebouw en -terrein blijven eigendom schoolbestuur,
zodat de gemeente het economisch claimrecht van gebouw en terrein behoudt.

De consequentie van uitgangspunt A is dat een kinderopvangorganisatie in een IKC ruimte moet huren. Een kinderopvangorganisatie kan in principe zelf huisvesting bekostigen via een eigen investering, koop of huur. Bij een investering of koop zou de gemeente garant kunnen staan of een lening verstrekken. Het probleem waar je dan echter tegenaan loopt, is dat een kinderopvangorganisatie geen lening of hypotheek kan aangaan als het geen eigenaar van de te realiseren ruimte wordt. De bank eist hiervoor een onderpand en dat is het gebouw. En dat is niet overeenkomstig uitgangspunt C. Hieruit volgt dat het niet wenselijk is dat een kinderopvangorganisatie eigenaar is van een IKC. En dat een kinderopvangorganisatie het beste ruimte kan huren van een andere eigenaar.

Voor het eigendom van een IKC-gebouw zijn twee opties: schoolbestuur of gemeente. Het is belangrijk dat hierin een keuze wordt gemaakt, dat er één eigenaar is. Het is niet wenselijk om een gebouw met twee eigenaren te hebben. Het is dan namelijk verplicht een Vereniging van Eigenaren (VvE) op te richten. Dit is geen uitgangspunt en ook niet aan te raden bij een IKC. De nadelen van een VvE voor een IKC-gebouw zijn de inflexibiliteit en bestuurlijke lasten die dit met zich meebrengt (de vergadering van eigenaars, het dagelijks bestuur, de ledenvergadering, de kascommissie en een wijziging van de eigendomsverhouding kan alleen via een notariële akte). We geven de voorkeur aan eigendom van het IKC-gebouw bij het schoolbestuur, want daarmee volgen we de bestaande wetgeving. Het schoolbestuur wordt dus eigenaar van het gebouw en daarmee verhuurder voor de kinderopvangorganisatie. Een deel van de huursom is voor de gemeente ter dekking van de kapitaallasten van de investering. Het andere deel is voor het schoolbestuur dat als eigenaar verantwoordelijk is voor onderhoud en exploitatie van het gehele gebouw.

De gemeente moet voldoen aan de Wet Markt en Overheid. Dit betekent dat door partijen met een economische activiteit minimaal een kostendekkende huur wordt betaald. Bij nieuwbouw zal de gemeente het investeringskrediet beschikbaar stellen voor onderwijshuisvesting plus de investering voor de benodigde ruimte voor kinderopvang. Via kostendekkende huur komt de investering voor kinderopvang weer terug naar de gemeente. De gemeente neemt hierbij een risico. Want de periode van afschrijving is 40 jaar, maar er wordt geen huurcontract voor 40 jaar afgesloten. Dit zal voor 10 jaar zijn met verlenging van telkens 5 jaar. Om het risico op leegstand te beheersen, bevat de huursom een risico-opslag voor leegstand van twee jaar. Bovendien wordt er bij het ontwerp en bouw rekening mee gehouden dat het gebouwgedeelte voor kinderopvang ook verhuurd kan worden

aan een andere partij dan kinderopvang. Dit kan van toepassing zijn als de kinderopvang geen huurder meer is en er geen andere kinderopvangorganisatie wil gaan huren. Vastgelegd wordt dat het schoolbestuur bij leegstand in het schoolgedeelte van het IKC, geen ruimte mag verhuren aan de kinderopvangpartner in het gebouw als dit tot gevolg heeft dat de gemeente geen of minder huur ontvangt, die ter dekking van de investering is gedaan. Verder kunnen afspraken worden gemaakt over vooruitbetaling van huur en een boeteclausule bij het niet-nakomen van de betaalverplichtingen door de kinderopvangorganisatie.

Beleidsregel

Voor de procedure willen we zoveel mogelijk aansluiten bij de reguliere bekostiging van voorzieningen. De bekostiging van onderwijshuisvesting gebeurt nu op grond van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Ridderkerk 2019 via het jaarlijkse huisvestingsprogramma en – overzicht. Na vaststelling door het college ontvangen de schoolbesturen beschikkingen voor de bekostiging van uitbreiding en nieuwbouw. Daarnaast heeft de gemeente de Verordening materiële en financiële gelijkstelling Ridderkerk 2007. In deze verordening staan subsidies en bekostigingen die de gemeente op grond van eigen beleid doet. In deze verordening hoort de bekostiging van huisvesting voor kinderopvang bij schoolgebouwen thuis. We kiezen niet voor de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs, omdat deze bedoeld is voor de huisvesting van het onderwijs, en niet van kinderopvang. Via een beleidsregel stelt ons college het beleid vast. Dit moet vervolgens door de raad worden bekrachtigd op grond van artikel 140 lid 4 van de Wet op het Primair Onderwijs. Vervolgens kan de voorziening bij de eerstvolgende wijziging van de Verordening materiële en financiële gelijkstelling Ridderkerk 2007 in deze verordening worden opgenomen.

Uitvoering huisvesting IKC

- Bij de nieuwbouw van een school bespreekt de gemeente of het schoolbestuur ook ruimte wenst voor de kinderopvangorganisatie waarmee een inhoudelijke samenwerking bestaat. Deze ligt vast in een gezamenlijke visie van school en kinderopvangorganisatie.
- De gemeente stelt de investeringskosten beschikbaar op basis van een raming en/of offerte per locatie aan het schoolbestuur, dat als eigenaar en bouwheer zorgdraagt voor de uitvoering. De verantwoordelijkheden worden vastgelegd in de bouwheerschapsovereenkomst. Het schoolbestuur kan de gemeente vragen het bouwheerschap op zich te nemen. Dit is wenselijk als er bijvoorbeeld een gymzaal die gemeentelijke eigendom wordt, gerealiseerd wordt bij de nieuwbouw.
- Per project verschillen de kosten, want de normbedragen en bouwprijzen wijzigen en de berekende huur is kostendekkend.
- De afspraken voor het IKC-gebouw worden vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst (tussen gemeente, schoolbestuur en kinderopvangorganisatie) met bijbehorende huurovereenkomst (tussen schoolbestuur en kinderopvangorganisatie).
- De school verhuurt de ruimte aan de kinderopvangorganisatie voor een termijn van 10 jaar met een verlenging van telkens 5 jaar.
- De huur bestaat uit 2 delen:
 - A. een kostendekkende huur, berekend op de investering (Netto Contante Waarde), incl. opslag OZB, opstalverzekering en leegstandsrisico 2 jaar. Daardoor is de investering voor de gemeente budgetneutraal over de afschrijvingstermijn. Om staatssteun te voorkomen moet de huur ten minste kostendekkend zijn. De school draagt de huur af aan de gemeente.
 - B. servicelasten bestaande uit instandhouding en exploitatie. Omdat de school daarvoor verantwoordelijk is blijven die gelden bij de school.
- De ruimte voor kinderopvang wordt niet als onderwijsruimte aangemerkt (uitsluiting vordering t.b.v. onderwijs; art. 107 WPO).

- Bij beëindiging schoolgebruik valt de gehele opstal, incl. terrein terug aan de gemeente (art. 110 WPO). Er vindt dan overleg plaats tussen de kinderopvangorganisatie en gemeente over de toekomst van het gebouw.
- Leegstandsrisico huur rust bij de gemeente. Om dit risico te beperken is het kinderopvanggedeelte splitsbaar en heeft de gemeente invloed op de verhuur in geval van leegstand. Het risico is in de huur verwerkt.
- Leegstandsrisico exploitatie en instandhouding rust bij de school.
- Uitbreiding van een bestaand gebouw is volgens hetzelfde beleid mogelijk. Hierbij wordt wel eerst gekeken naar de boekwaarde en leeftijd van het gebouw.

Extra toelichting

Waarom geen twee eigenaren?

De daarvoor benodigde splitsing in appartementsrechten dwingt tot de oprichting van een VvE, wat leidt tot bestuurlijke lasten (de vergadering van eigenaars, het dagelijks bestuur, de voorzitter van de (leden)vergadering en de kascommissie).

Wijziging van deze eigendomsverhouding is bewerkelijk, omdat daarvoor steeds een notariële akte zal moeten worden gepasseerd. De behoefte aan een wijziging zal zich voordoen bij een stelselwijziging (bekostiging kinderopvang), een ander ruimtegebruik/indeling van het gebouw of een wisseling van partijen als partner in het IKC.

Bij beëindiging schoolgebruik vallen bij twee eigenaren alleen de schooldelen van gebouw en terrein terug aan de gemeente. Het economisch claimrecht rust niet op de delen van de kinderopvang.

Waarom gemeente geen eigenaar?

Het is geen wettelijk taak van de gemeente om eigenaar van een schoolgebouw of gebouw voor kinderopvang te zijn. Het genereert extra werk in onderhoud en beheer.

Waarom investeert kinderopvang niet zelf?

De kosten voor nieuwe huisvesting overstijgen vaak de financiële mogelijkheden van een kinderopvangorganisatie; een deel van de potentiële partners voor een IKC wordt daarmee uitgesloten. Onderzocht is of de gemeente een lening kan verstrekken of garant kan staan bij een hypotheek die de kinderopvangorganisatie voor eigen huisvesting nodig heeft. In beide gevallen wordt de kinderopvangorganisatie eigenaar en niet het schoolbestuur. Daar is vervolgens dus een VvE voor nodig, wat we niet willen.

Waarom investeert schoolbestuur niet zelf en verhuurt vervolgens?

Het schoolbestuur handelt in strijd met het investeringsverbod/bestedingsbeperking als het gebruik maakt van OC&W middelen. De betreffende uitgaven worden teruggevorderd door OC&W (zoals bij De Reijer is gebeurd). Dit risico speelt niet als het schoolbestuur voldoende eigen middelen heeft (niet van de overheid verkregen). Bijzondere besturen hebben vanuit het verleden wel eens eigen middelen. Bij openbare besturen is dit over het algemeen niet het geval. Het ene schoolbestuur zal dit dus wel kunnen doen, een ander niet.