Basisscenario’s

Organiseren en financieren van gezamenlijke huisvesting kinderopvang en onderwijs

RuimteOK kenniscentrum

Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang

Inhoudsopgave

Inleiding 2
Basisscenario's 3
Scenario 1A: Gemeentelijke investering. Schoolbestuur aan zet Wet Primair Onderwijs (WPO) 4
Scenario 1B: Gemeentelijke investering. Gemeente aan zet (Maatschappelijke bestemming) 6
Scenario 2: Gescheiden verantwoordelijkheid 8
Scenario 3: Collectieve aanpak 10

Inleiding

Het organiseren, investeren en financieren van gezamenlijke huisvesting voor onderwijs en kinderopvang is landelijk niet standaard geregeld. Bij de realisatie spelen verschillende vraagstukken vanwege verschillende wet- en regelgeving. Daardoor ontstaan landelijk en lokaal verschillende invullingen en duren de processen vaak lang.

Hoewel de verschillende invullingen als maatwerk worden gezien, blijkt dat de meeste projecten zijn terug te voeren op een beperkt aantal herkenbare scenario's. Met de afbeeldingen in dit kennisdocument geven wij gemeenten, onderwijs-, kinderopvang- en adviesorganisaties inzicht in een aantal basisscenario's. De afbeeldingen zijn vereenvoudigde weergaven. Ze staan los van de gekozen samenwerkingsvorm en/of het niveau van integratie tussen onderwijs en kinderopvang.

Dit kennisdocument gaat uit van de bestaande wetgeving. Het geeft inzicht in de posities van de diverse betrokken partijen. Het biedt kennis voor kinderopvangorganisaties, onderwijsorganisaties en gemeenten voor de realisatie van kindcentra.

Een uitgebreide omschrijving van de scenario's staat in de Handreiking Organiseren en financieren van gezamenlijke huisvesting kinderopvang en onderwijs (maart 2022).

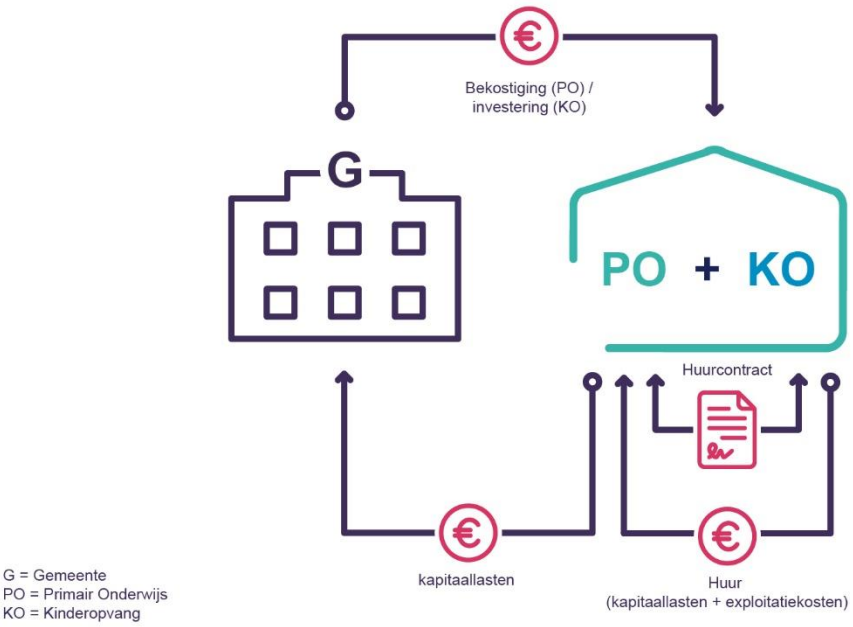
Elk project vraagt om een zorgvuldige afweging van eigendom, investeringen en financiering.
Dit kennisdocument is een hulpmiddel voor het voeren van het goede gesprek en het maken van de juiste keuzes. Wij adviseren om altijd een juridische check te laten doen op het gekozen scenario.

Basisscenario's

In dit document geven we toelichting op de volgende scenario's:
1. Scenario gemeentelijke investering:
    A. Schoolbestuur aan zet Wet Primair Onderwijs (WPO)
    B. Gemeente aan zet (Maatschappelijke bestemming)
2. Scenario gescheiden verantwoordelijkheid
3. Scenario collectieve aanpak

Scenario 1A, 1B en 2 zijn de scenario's die in de praktijk het meest voorkomen. Scenario 3 is een gezamenlijk model dat in de praktijk nog weinig wordt toegepast.

Scenario 1A: Gemeentelijke investering. Schoolbestuur aan zet Wet Primair Onderwijs (WPO)



In dit model bekostigt de gemeente de onderwijshuisvesting en investeert daarnaast in de huisvesting voor de kinderopvang. Het volledig juridisch eigendom komt bij het bevoegd gezag. De gemeente vult hiermee niet alleen haar wettelijke taak (zorgplicht) in voor onderwijshuisvesting, maar investeert ook in de ruimten voor kinderopvang. Hierbij worden separate ruimtes voor dagopvang gerealiseerd en eventueel ook aparte ruimtes voor de buitenschoolse opvang.

Voor de buitenschoolse opvang wordt vaak gebruik gemaakt van ruimten in het onderwijsdeel, zoals lokalen, leerpleinen en multifunctionele ruimten.

Eigendom

- Juridisch eigenaar

Het bevoegd gezag fungeert als juridisch eigenaar en verhuurt de ruimten voor kinderopvang aan de betreffende kinderopvangorganisatie.

- Economisch claimrecht

De gemeente verkrijgt het gebouw bij einde gebruik van de onderwijsfunctie.

Huurbescherming

Doordat de ruimten voor kinderopvang onder de Wet Primair Onderwijs (WPO art. 107) vallen, ontbreekt huurbescherming voor de kinderopvangorganisatie. Dit geldt zowel voor de separate ruimtes die gerealiseerd zijn voor dagopvang. Als voor de ruimten die gehuurd worden voor de buitenschoolse opvang in het onderwijsdeel.

Didam-arrest

Op basis van de huidige jurisprudentie hoeft het bevoegd gezag niet te voldoen aan de criteria van het Didam arrest. Ondanks dat een openbare selectieprocedure bij dit scenario op basis van huidige jurisprudentie niet vereist lijkt, zijn er redenen om dit wel te doen.

Kadastrale splitsing

n.v.t.

Onderhoud en beheer

De gemeente bekostigt alleen de investering om het gebouw geschikt te maken. Voor het onderhoud van de ruimten voor kinderopvang zal het bevoegd gezag vervolgens zorgdragen. De kosten daarvan moeten worden gedekt uit de huuropbrengsten. Het bevoegd gezag kan deze niet dekken uit de onderwijsmiddelen, gelet op de wettelijke bestedingsbeperkingen.

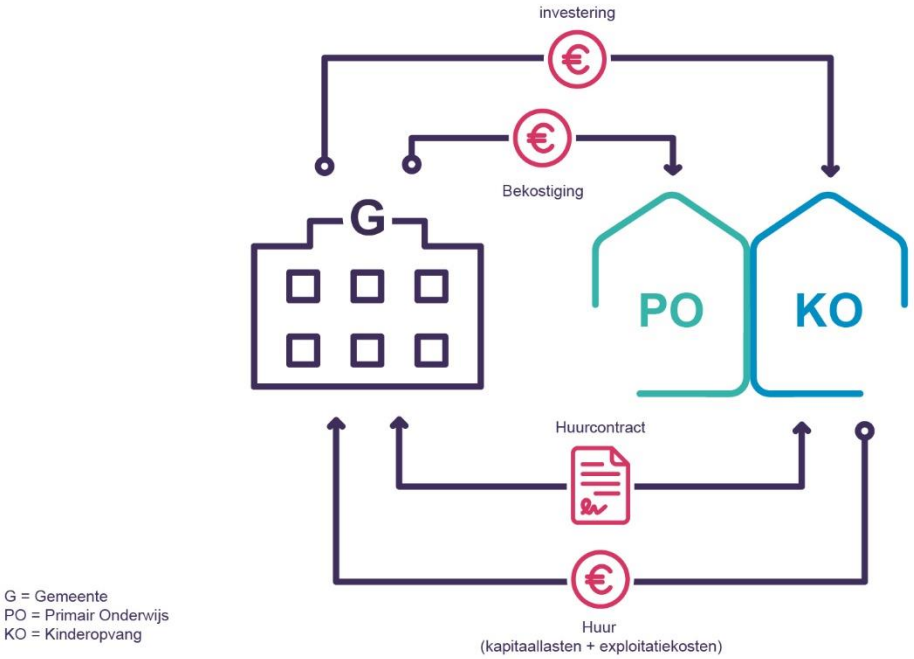
Risico op leegstand

Het risico van leegstand van de ruimten voor kinderopvang mag niet op het bevoegd gezag komen. Dit wordt in de praktijk verlegd naar de gemeente. Hiervoor sluiten de gemeente en het bevoegd gezag een overeenkomst.

Aandachtspunten

- Transparantie in de opbouw van de huursom is essentieel voor de businesscase van de kinderopvangorganisatie;
- Als de gemeente geen aantoonbare prestatie levert in relatie tot het gebruik van de ruimte door de kinderopvangorganisatie, kan de gemeente in principe geen huursom vragen (Arrest Brunssum 21 oktober 2019 en Arrest Helmond 4 juni 2014).

Scenario 1B: Gemeentelijke investering. Gemeente aan zet (Maatschappelijke bestemming)



In dit model bekostigt de gemeente de onderwijshuisvesting en investeert daarnaast in de huisvesting voor de kinderopvang. Daarbij vindt kadastrale splitsing tussen de twee functies plaats. Het bevoegd gezag wordt juridisch eigenaar van het onderwijsdeel. De gemeente blijft eigenaar van de ruimten voor kinderopvang.

Voor de buitenschoolse opvang wordt daarnaast vaak gebruik gemaakt van ruimten in het onderwijsdeel, zoals lokalen, leerpleinen en multifunctionele ruimten.

Eigendom
Met kadastrale splitsing blijft de gemeente (juridisch en economisch) eigenaar van de ruimten voor kinderopvang en is daarmee verhuurder van deze ruimten. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het reguliere ROZ-model (Raad voor Onroerende Zaken) om de huurovereenkomst vast te leggen.

Huurbescherming
Voordeel van dit scenario is dat er geen onderwijsbestemming (WPO) rust op de ruimten die voor kinderopvang zijn gerealiseerd. Daardoor is voor deze ruimten sprake van een reguliere huurafspraak met huurbescherming in de zin van artikel 7:230a Burgerlijk Wetboek voor de kinderopvangorganisatie.

Het bevoegd gezag wordt alleen juridisch eigenaar van de ruimten voor onderwijs. Ruimte die voor buitenschoolse opvang wordt gehuurd in het onderwijsdeel worden verhuurd door het bevoegd gezag. Voor huur van deze ruimten gelden dezelfde regels voor het eigendom en huurbescherming als bij scenario 1A.

Didam-arrest
In dit scenario gelden de uitgangspunten van het Didam-arrest. Met objectieve, toetsbare en redelijke criteria moeten gegadigden de mogelijkheid krijgen kans te maken op ruimte(n).

Kadastrale splitsing en VvE
De eigendomssituatie wordt gerealiseerd via een kadastrale splitsing. Dit vereist oprichting van een Vereniging van Eigenaren (VvE).

Onderhoud en beheer
De gemeente is als juridische eigenaar van het kinderopvangdeel verantwoordelijk voor het onderhoud van dit gebouwdeel. De kosten daarvan worden gedekt uit de huuropbrengsten.

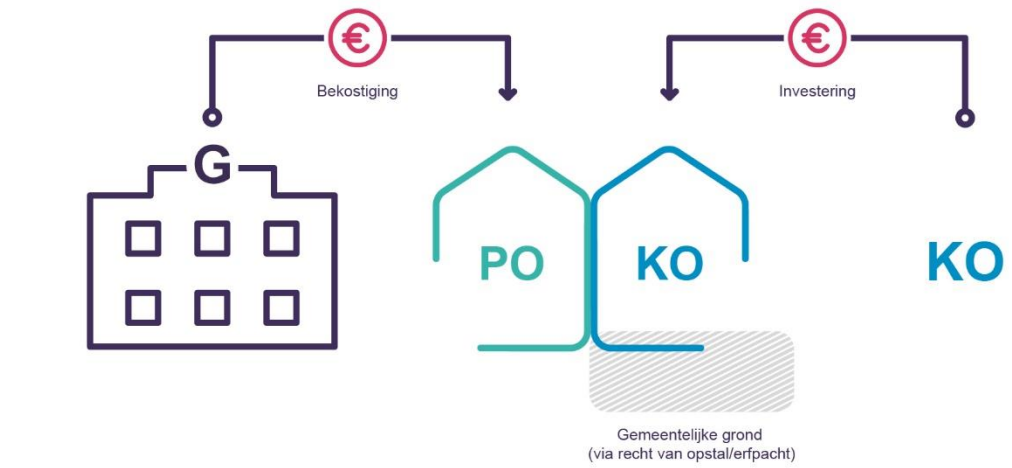
Risico op leegstand
Dit risico ligt bij de gemeente als juridisch eigenaar.

Aandachtspunten
Transparantie in de opbouw van de huursom is essentieel voor de businesscase van de kinderopvangorganisatie.

Varianten
Variant op dit scenario is dat de gemeente de onderwijshuisvesting bekostigt, investeert in de huisvesting voor de kinderopvang en juridisch eigenaar blijft van het volledige kindcentrum. Het bevoegd gezag krijgt een gebruikersovereenkomst voor haar deel. De gemeente wordt de verhuurder van de ruimten voor kinderopvang. Dit scenario heeft gevolgen m.b.t. Didam-arrest. Via objectieve, toetsbare en redelijke criteria moeten gegadigden de mogelijkheid krijgen om mee te dingen.
Het onderhoud van het hele gebouw is de verantwoordelijkheid van de gemeente.

De gemeente kan het kinderopvangdeel casco opleveren, waarna de kinderopvangorganisatie verantwoordelijk is voor de afbouw en de inrichting. Het gebouwdeel wordt vervolgens door de kinderopvangorganisatie gehuurd. Hoewel een casco oplevering de investering in vastgoed kan beperken, blijft de investering voor afbouw voor de kinderopvangorganisatie aanzienlijk. Daarmee vraagt deze variant om financieel sterke kinderopvangorganisaties. Het onderhoud van het hele gebouw is de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Scenario 2: Gescheiden verantwoordelijkheid



G = Gemeente
PO = Primair Onderwijs
KO = Kinderopvang

In dit model bekostigt de gemeente uitsluitend de onderwijsruimten. De kinderopvangorganisatie investeert zelf in het eigen gebouwdeel en wordt eigenaar van deze ruimten.

Eigendom

De kinderopvangorganisatie krijgt het gebouwdeel voor kinderopvang in eigendom met een appartementsrecht. Meestal gebeurt dat in combinatie met een erfpacht of recht van opstal op de grond. De kinderopvang betaalt een koopsom tijdens de bouw of bij oplevering en daarnaast een jaarlijkse canon voor de erfpacht of recht van opstal voor de grond.

Het bevoegd gezag wordt juridisch eigenaar van de onderwijsruimte.

Huurbescherming

De kinderopvang heeft het gebouwdeel in eigendom. Dit geeft structurele zekerheid voor de kinderopvangorganisatie.

Didam-arrest

Gevolgen van het Didam-arrest spelen bij de uitgifte van grond of vastgoed. De gemeente heeft een directe relatie met de kinderopvangorganisatie in verband met de grond/vastgoedpositie. De gemeente moet via objectieve, toetsbare en redelijke criteria gegadigden de mogelijkheid geven om mee te dingen.

Kadastrale splitsing en VvE

Als gebouwen voor onderwijs en kinderopvang gekoppeld zijn, wordt de eigendomssituatie gerealiseerd via een kadastrale splitsing. Dit vereist oprichting van een Vereniging van Eigenaren (VvE). Er zijn ook situaties waarbij dit met een campusmodel wordt gerealiseerd.

Onderhoud en beheer

De VvE behartigt de gezamenlijke belangen en is primair verantwoordelijk voor het beheer en het onderhoud van alle gemeenschappelijke ruimten.

Kinderopvang en het bevoegd gezag zijn zelf verantwoordelijk voor onderhoud en beheer van het eigen gebouwdeel. Ze kunnen hierover ook gezamenlijke afspraken maken.

Risico op leegstand

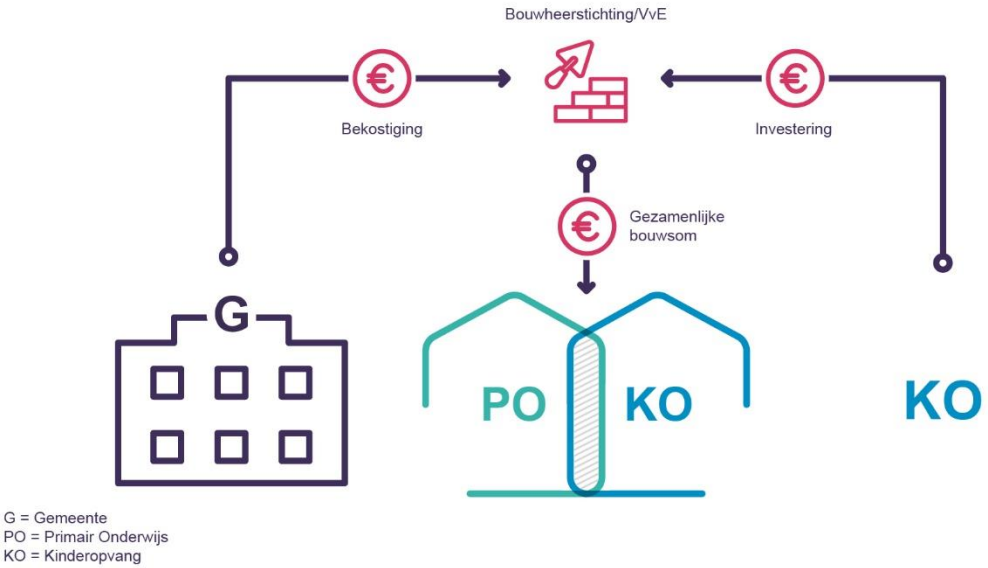
Afspraken over toekomstige herbestemming zijn noodzakelijk. Wordt op de lange termijn herbestemming van het schooldeel overwogen? Dan zal meestal ook een vraag ontstaan over het deel kinderopvang dat aangebouwd/gerealiseerd is en eigendom is van de kinderopvangorganisatie. Deze onderdelen worden in de planfase van de ontwikkeling van de gezamenlijke huisvesting meegenomen.

Met de kinderopvangorganisatie worden afspraken gemaakt over eventuele terugkoop van het gebouwdeel bij beëindiging van het gebruik, meestal op basis van taxatiewaarde. Hierbij heeft de gemeente vaak het eerste recht van koop.

Aandachtspunten

- Voor de buitenschoolse opvang worden vaak ruimten gebruikt van het onderwijs. Hiervoor gelden dezelfde regels m.b.t. eigendom en huurbescherming als bij scenario 1.
- Dit scenario is voor een beperkte groep kinderopvangorganisaties financieel haalbaar. Een grote groep kinderopvangorganisaties is financieel niet in staat om vanuit eigen middelen in één of meerdere gebouwdelen voor kinderopvang te investeren. Externe financiering is daar een hulpmiddel voor.

Scenario 3: Collectieve aanpak



In dit model investeert de gemeente in onderwijsruimten, de kinderopvang in de eigen ruimten en beiden gezamenlijk in gedeelde ruimten.

De gemeente bekostigt de onderwijsruimten en investeert in multifunctionele ruimten. De kinderopvangorganisatie investeert in eigen ruimten en draagt eveneens bij aan gedeelde multifunctionele ruimtes.

Over de investering in deze gedeelde ruimtes worden onderling afspraken gemaakt. Zo wordt de investering voor een leerplein dat overdag door school en na schooltijd door de kinderopvang wordt gebruikt, gelijk verdeeld.

Eigendom
Beide partijen zijn eigenaar van hun deel van het gebouw. Dit wordt via een kadastrale splitsing georganiseerd.

Huurbescherming
De kinderopvang heeft een gebouwdeel in eigendom. Dit geeft structurele zekerheid voor de kinderopvangorganisatie.

Didam-arrest
Gevolgen van het Didam-arrest moeten worden meegewogen. Gevolgen van het Didam-arrest spelen bij de uitgifte van grond of vastgoed. De gemeente heeft een directe relatie met de kinderopvangorganisatie in verband met de grond/vastgoedpositie. De gemeente moet via objectieve, toetsbare en redelijke criteria gegadigden de mogelijkheid krijgen om mee te dingen.

Kadastrale splitsing en VvE
Het bevoegd gezag en de kinderopvangorganisatie treden gezamenlijk op als bouwheer via een op te richten bouwheerstichting. De onderlinge afspraken over kostenverdeling worden vastgelegd in een bouwheerovereenkomst. Na realisatie wordt deze stichting omgezet in een Vereniging van Eigenaren (VvE), waarbij beide partijen eigenaar worden van hun deel van het gebouw (appartementsrechten).

Onderhoud en beheer
De VvE behartigt de gezamenlijke belangen en is primair verantwoordelijk voor het beheer en het onderhoud van alle gemeenschappelijke ruimten.

Kinderopvang en het bevoegd gezag zijn zelf verantwoordelijk voor onderhoud en beheer van het eigen gebouwdeel, maar kunnen hierover ook gezamenlijke afspraken over maken.

Risico op leegstand
Met de kinderopvangorganisatie worden afspraken gemaakt over eventuele terugkoop van het gebouwdeel bij beëindiging van het gebruik, meestal op basis van taxatiewaarde. Hierbij heeft de gemeente vaak het eerste recht van koop.

Kenmerken
- Gedeelde ontwikkelrol van het bevoegd gezag en de kinderopvangorganisatie borgt samenwerking vanaf de start;
- Gezamenlijke besluitvorming over gebouwontwerp en functies;
- Efficiënter gebruik van gedeelde ruimtes;
- Compactere gebouwen en lagere huisvestingslasten.

Aandachtspunten
- Grond wordt meestal uitgegeven via een recht van opstal;
- Voorwaarde voor dit model is een sterke gezamenlijke visie van het bevoegd gezag en de kinderopvangorganisatie. Daarnaast vraagt dit model om een financieel sterke kinderopvangorganisatie, zodat zij zelf kan investeren of externe financiering kan aantrekken;
- Afspraken moeten juridisch goed vastgelegd worden en eigendom moet via splitsing worden geregeld.

Op de website van het Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang staat een praktijkvoorbeeld van dit scenario: Praktijkvoorbeeld Berend Botje