

Raadsvoorstel

Gemeente Lansingerland



Onderwerp	Voorfinanciering kinderopvangdeel IKC Bleiswijk
Portefeuillehouder	Leon Hoek
Registratienummer	BR2400073
Datum raad	26/09/2024

Gevraagde beslissing:

1. Een krediet van € 1.836.000 beschikbaar te stellen voor de realisatie van het kinderopvangdeel van Integraal Kindcentrum (hierna: IKC) Bleiswijk.
2. De structurele (kapitaal)lasten van deze investering te verwerken in de gemeentelijke begroting en deze lasten te dekken via een kostendekkende bijdrage van het schoolbestuur aan de gemeente.
3. Aan de realisatie van het kinderopvangdeel als voorwaarde te stellen dat het schoolbestuur, de gemeente en de (beoogde) kinderopvangorganisatie een overeenkomst sluiten voor verhuur (schoolbestuur en opvangorganisatie) en bijdrage (schoolbestuur en gemeente) voor minimaal 10 jaar.

0. Samenvatting

Het realiseren van onderwijshuisvesting is een wettelijke taak van de gemeente. Het realiseren van kinderopvang is geen wettelijke taak, maar er is wel een maatschappelijke behoefte. Op het gebied van onderwijshuisvesting hebben we de afspraken met het primair onderwijs vastgelegd in het Integraal Huisvestingsplan (hierna: IHP). Met het IKC-beleid (T22.00979) welke is vastgesteld in 2022 hebben we voorfinanciering van het kinderopvangdeel van IKC's mogelijk gemaakt bij nieuwbouw en herbouw. Met het IKC-beleid verbinden we een maatschappelijke vraag aan een wettelijke taak.

Vanwege financiële en juridische knelpunten was het noodzakelijk een Tweede actualisatie van het IHP en een herziening van het IKC-beleid op te stellen. Naar verwachting neemt de raad over beide onderwerpen eind 2024 een besluit.

Beeldvorming over IKC-beleid met raad, onderwijs en kinderopvang heeft geleid tot een bredere analyse IKC Bleiswijk was het eerste project welke in aanmerking kwam voor voorfinanciering middels het IKC-beleid. Bij de uitwerking van dit project zijn de knelpunten rondom het IKC-beleid aan het licht gekomen. Er is toen besloten een herziening op het IKC-beleid uit te voeren.

In aanloop naar de herziening van het IKC-beleid hebben we een beeldvorming georganiseerd voor de raad, de schoolbesturen en de kinderopvangorganisaties, met een toelichting door Hekkelman advocaten. Uit de beeldvorming kwam naar voren dat er bij de schoolbesturen een behoefte bestaat om niet alleen te kijken naar nieuwbouw en herbouw (waar ons huidige IKC-beleid op ziet), maar om ook bestaande situaties mee te nemen. Dat heeft geleid tot het instellen van een transitieperiode waarover het college op 9 juli een besluit nam (BW2400155). Daarnaast vroegen de schoolbesturen om meer onderzoek te doen naar mogelijkheden en niet alleen naar (eventuele) hindernissen. De knelpunten die Hekkelman heeft geconstateerd hebben betrekking op onder andere; het Didam-arrest (de overheid moet bij verkoop van onroerend goed transparant en volgens het gelijkheidsbeginsel handelen), Brunssumse criteria (bij toestemming tot verhuur mag er slechts onder beperkte omstandigheden financiële voorwaarden worden verbonden) en de Wpo (Wet Primair Onderwijs) die niet geschikt zou zijn voor langdurige verhuur. In de praktijk en bij andere juristen (bijvoorbeeld Onderwijsjuristengroep, Mr. F.J.J.M Janssen) blijkt dat er verschillende meningen zijn over de interpretatie van deze knelpunten. Ook blijkt dat er op dit moment nog geen jurisprudentie beschikbaar is over het Didam-arrest met betrekking tot onderwijshuisvesting. Het advies van de Onderwijsjuristengroep is om ons voor onderwijs-opvangcombinaties te baseren op de lijn die is opgenomen in de *'Handreiking organiseren en financieren van gezamenlijke huisvesting*

Raadsvoorstel

Gemeente Lansingerland



kinderopvang en onderwijs' van het ministerie van OCW, de VNG en de PO-Raad. In de uitwerking houden we rekening met de opmerkingen van Hekkelman.

Toelichting handreiking organiseren en financieren van gezamenlijke huisvesting kinderopvang en onderwijs

Op basis van de handreiking ziet het construct er als volgt uit: het schoolbestuur is de bouwheer. Het gebouw wordt gerealiseerd door het schoolbestuur. Zowel het onderwijsdeel als het kinderopvangdeel. Het schoolbestuur krijgt het juridisch eigendom van het gebouw. Het schoolbestuur verhuurt aan de kinderopvangorganisatie en int de huurpenningen bij de kinderopvangorganisatie. Op basis van een overeenkomst tussen de gemeente en schoolbestuur draagt het schoolbestuur de kapitaallasten die onderdeel uitmaken van de huur, af aan de gemeente. Het schoolbestuur is verder verantwoordelijk voor de gehele exploitatie en onderhoud van het gebouw.

Voorfinanciering van het kinderopvangdeel inzetten voor realisatie IKC Bleiswijk

In het huidige IKC-beleid bieden wij de mogelijkheid van voorfinanciering aan voor het realiseren van ruimte voor het kinderopvangdeel. De voorfinanciering vraagt om een aanvullend krediet uit de algemene middelen. De realisatie van kinderopvangmeters mogen niet ten laste vallen van het onderwijsbudget. Het kinderopvangdeel is geheel kostendekkend voor de gemeente. Afschrijvingslasten en bijbehorende rentekosten worden verwerkt in de integrale kostprijs op jaarbasis. Van de integrale kostprijs maken ook onder meer de OZB-kosten, leegstandsrisico, verzekeringen en de interne uren onderdeel uit. De jaarlijkse kosten worden dus gedekt door jaarlijkse inkomsten. Hierdoor heeft dit besluit geen effect op het structurele begrotingssaldo.

Besluit over de voorfinanciering van het kinderopvangdeel is de eerste stap op weg naar realisatie van IKC Bleiswijk

Een positief besluit over de voorfinanciering van het kinderopvangdeel voor IKC Bleiswijk is de eerste stap in de richting van de daadwerkelijke realisatie van het IKC. Overeenstemming over het onderwijshuisvestingsdeel is de tweede stap. Medio september 2024 wordt hierover OOGO (op overeenstemming gericht overleg) gevoerd met de schoolbesturen. Daarna vindt besluitvorming door het college en de gemeenteraad plaats, volgens de huidige planning in december 2024.

1. Aanleiding/ context met tijdlijn

Op basis van het huidige IHP en het huidige IKC-beleid is IKC Bleiswijk het eerste project dat in aanmerking komt voor voorfinanciering van de ruimte voor kinderopvang. Bij de eerste uitwerking van dit project is gebleken dat het IKC-beleid onjuistheden en onvolledigheden bevatte. Het Didam-arrest bleek daarin het grootste struikelblok. Op dat moment had schoolbestuur Spectrum de aanbesteding voor de uitvoeringsfase gestart. Omdat het IKC-beleid eerst aangepast moest worden, heeft Spectrum besloten de aanbesteding on-hold te zetten tot medio september 2024. In de afgelopen maanden werd duidelijk dat de aanpassing van het IKC-beleid meer omvatte dan vooraf voorzien. Omdat de aanbesteding on-hold staat tot medio september, hebben we Spectrum in het vooruitzicht gesteld dat we voor die tijd een besluit nemen over de voorfinanciering van het kinderopvangdeel in de vervangende nieuwbouw van basisschool De Wiekslag (IKC Bleiswijk), mits de schoolbesturen primair onderwijs hiermee instemden. In een bijeenkomst op 10 juli 2024 hebben de schoolbesturen ingestemd met dit voorstel. Om tot dit besluit te komen hebben we de afgelopen tijd een aantal knelpunten en overwegingen onderzocht.

Besluit over de voorfinanciering van het kinderopvangdeel is de eerste stap op weg naar de realisatie van IKC Bleiswijk.

Naast de herziening van het IKC-beleid loopt de tweede actualisatie van het IHP, waarin we in overleg met de schoolbesturen heroverwegingen maken over de te realiseren projecten op het gebied van onderwijs-huisvesting. Dit traject is nog niet afgerond. IKC Bleiswijk is onderdeel van de Tweede actualisatie van het IHP en heeft daarom ook een positief besluit nodig op het onderwijsdeel. Naar verwachting wordt er medio september OOGO (Op overeenstemming gericht overleg) gevoerd met de schoolbesturen over de tweede actualisatie. Daarna vindt besluitvorming door uw college en de gemeenteraad plaats, volgens de huidige planning in december 2024.

2. Maatschappelijk effect

We willen dat jeugdigen in Lansingerland kansrijk opgroeien in een omgeving waarin zij zich vrij kunnen ontplooiën en ontwikkelen. We faciliteren daarom een aanbod van algemene voorzieningen op het gebied van onder andere kinderopvang en onderwijs en spelen in op de maatschappelijke vraag naar combinaties van onderwijs en kinderopvang. We werken samen met de schoolbesturen aan gedegen onderwijs-huisvesting voor goed, passend toekomstgericht onderwijs voor iedereen dichtbij.

3. Argumenten

1.1 *Het realiseren van kinderopvang en IKC voorziet in een maatschappelijke behoefte*

Als gemeente willen we kinderen de best mogelijke basis en ontwikkelingsmogelijkheden bieden. Uit onderzoek blijkt dat investeren in het jonge kind (0-6 jaar) de grootste impact heeft. Het realiseren van kinderopvang bij een school geeft de mogelijkheid om het kind binnen een eenduidige veilige omgeving vanuit een enkele pedagogische visie te ondersteunen bij de ontwikkeling. Het faciliteren van kinderopvang en IKC is geen wettelijke taak van de gemeente. Tegelijkertijd zien we dat er vanuit het onderwijs inhoudelijk behoefte is en toont literatuur aan dat dit goed is voor de ontwikkeling van kinderen. Kortom, IKC-vorming is geen wettelijke taak maar voorziet wel in een maatschappelijke vraag.

1.2 *Realisatie van het kinderopvangdeel kan niet ten laste komen van het onderwijsbudget*

De IKC-meters worden gerealiseerd buiten het financiële kader van onderwijshuisvesting. Hierdoor worden andere onderwijshuisvestingsprojecten niet belemmerd. Het realiseren van kinderopvang is een maatschappelijke vraag en het realiseren van onderwijshuisvesting een wettelijke taak van de gemeente. Deze maatschappelijke vraag en wettelijke taak kunnen hiermee doorgang vinden.

1.3 *Kosten besparen op ambtelijke capaciteit door het schoolbestuur juridische eigenaar te maken*

Onze gemeente hanteert het uitgangspunt dat het schoolbestuur juridisch eigenaar wordt bij de bouw van een permanent schoolgebouw. De gemeente heeft wel het economisch claimrecht. Dit geldt voor de constructie van IKC Bleiswijk voor zowel het onderwijsdeel als het kinderopvangdeel. In de lijn van de handreiking van het ministerie van OC&W, VNG en de PO-raad is er minder inzet van ambtenaren nodig doordat er geen VVE-constructie opgezet hoeft te worden. De school verhuurt namelijk ruimte aan de kinderopvangorganisatie en niet de gemeente.

Enkel wanneer er meer gebruikers dan alleen een school en een kinderopvangorganisatie gebruik maken van een gebouw, is het logisch dat de gemeente juridisch eigenaar wordt. In die situaties ligt het meer voor de hand dat de gemeente eigenaar wordt of blijft, omdat het voor een schoolbestuur niet passend is om van een dergelijk gebouw het beheer en de exploitatie op zich te nemen inclusief de bijbehorende risico's.

2.1 *Het kinderopvangdeel is geheel kostendekkend voor de gemeente*

Afschrijvingslasten en bijbehorende rentekosten worden verwerkt in de integrale kostprijs op jaarbasis. Van de integrale kostprijs maken ook onder meer de OZB-kosten, leegstandsrisico, verzekeringen en de interne uren onderdeel uit. De jaarlijkse kosten worden dus gedekt door jaarlijkse inkomsten. Hierdoor heeft dit besluit geen effect op het structurele begrotingssaldo.

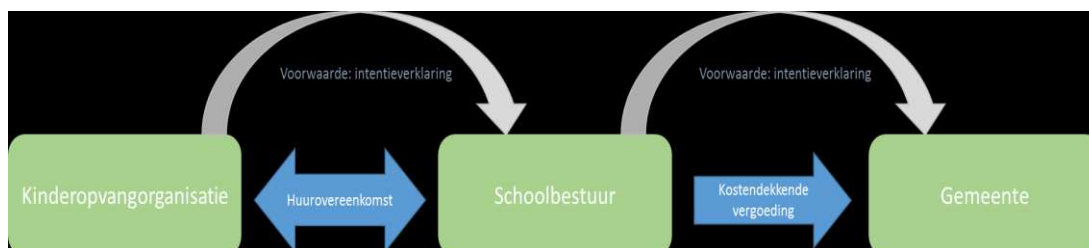
3.1 *Een tienjarige overeenkomst biedt stabiliteit*

We beperken het risico voor de gemeente met het afsluiten van een overeenkomst voor 10 jaar met een verlenging van telkens 5 jaar.

4. Kanttekeningen

1.1 *Voorfinancieren met aanvullend krediet zorgt voor structurele kosten in onze begroting*

Door de voorfinanciering ontstaan structurele kosten zoals kapitaallasten en kosten voor contractbeheer. De bedoeling is dat de gemeente kostendekkende vergoeding ontvangt over deze meters. Daarin nemen we ook een opslag voor leegstandsrisico in op. In principe zijn de lasten die we maken dus structureel gedekt. Dit heeft dus geen effect op het structureel begrotingssaldo. Uitzondering hierop is de rente die in het bouwtraject (tijdens de bouw tot ingebruikname) zal worden geheven.



2.1 *Leegstandsrisico voor kosten van de gemeente*

Er bestaat het risico dat een IKC-ruimte gedurende de afschrijvingstermijn leeg komt te staan. In dat geval is er geen huurder meer die de kostendekkende huur kan betalen. We kunnen het schoolbestuur in dat geval op basis van de WPO niet verplichten wel de vergoeding aan de gemeente te blijven betalen, omdat zij daar geen onderwijsmiddelen voor mag gebruiken. Mede daarom wordt een opslag opgenomen om het leegstandsrisico te dekken in de kostendekkende vergoeding. Maar als de ruimte langdurig leeg komt te staan, is het mogelijk dat de reeds betaalde opslag onvoldoende is om de lasten voor de IKC-ruimte uit te betalen. Dit is in een financieel risico dat in potentie, door de lange afschrijvingstermijn, langdurig gevoeld kan worden op de gemeentebegroting.

Tegelijkertijd achten wij de kans dat het risico zich daadwerkelijk voordoet beperkt en nemen we onderstaande actie om de effecten van het risico te beperken. Desalniettemin neemt dit het totale risico niet weg. Hieronder beschrijven waarom we het risico beperkt achten en wat we doen om de effecten te beperken.

Er is op dit moment veel vraag naar kinderopvanglocaties. Met het oog op het voornemen van het kabinet om meer kosten voor kinderopvang te gaan vergoeden verwachten wij dat die vraag naar locaties alleen maar verder zal toenemen. Daarnaast is een locatie in een school zeer aantrekkelijk voor opvang, ook

zonder een IKC-samenwerking. Wij verwachten dat de extra IKC-ruimte snel weer verhuurd wordt aan een andere kinderopvangorganisatie. Mocht dat niet lukken, dan kan er ook nog naar gekeken worden om de extra ruimte te gebruiken voor een andere (maatschappelijke of commerciële) activiteiten waardoor de lasten op een andere wijze worden gedekt.

3.1 Besluit wordt opgenomen onder voorwaarde van een intentieverklaring

Het krediet wordt alleen beschikbaar gesteld wanneer er een (intentie)overeenkomst is gesloten tussen het schoolbestuur en de kinderopvangorganisatie en het schoolbestuur en de gemeente die zekerheid biedt voor de huur in de komende 10 jaar.

5. Financiële consequenties met dekkingsvoorstel

De voorfinanciering van het kinderopvangdeel is geen onderdeel van de onderwijshuisvesting. Ondanks dat zij sterk met elkaar verbonden zijn gelden andere regels met betrekking tot de financiële afhandeling. Zo zijn wij wettelijk verantwoordelijk voor het financieren van onderwijshuisvesting terwijl we bij Kinderopvanghuisvesting geen wettelijke plicht hebben en geen financiering ontvangen vanuit het rijk.

In raadsbesluit “Vaststellen beleid Integrale Kind Centra” (BR2200013) is reeds besloten per IKC-aanvraag een separaat krediet in te stellen. In het geval van IKC Bleiswijk bedraagt het totale krediet € 1.836.000. Door het voteren van dit krediet ontstaan er structurele lasten. Omdat de IKC-vorming geheel kosten-dekkend moet zijn voor de gemeente, worden de afschrijvingslast (afschrijvingstermijn van 40 jaar) en de bijbehorende rentekosten verwerkt in de integrale kostprijs op jaarbasis. Van de integrale kostprijs maken ook onder meer de OZB-kosten, het leegstandsrisico (2,5%), verzekeringen en de interne uren onderdeel uit. De jaarlijkse vergoeding bestaat uit alle componenten die zijn toe te rekenen aan dit deel van het gebouw.

De jaarlijkse kosten worden dus gedekt door jaarlijkse inkomsten. Hierdoor heeft dit besluit geen effect op het structurele begrotingssaldo. Wij wijzen u echter wel op hetgeen is geschreven in kanttekening 1.2 van dit voorstel. Er bestaat een leegstandsrisico, dit risico kan niet volledig worden afgedekt.

6. Juridische aspecten

Er zijn door onze jurist (Hekkelman Advocaten) verschillende juridische knelpunten rondom het IKC-beleid besproken. Dit betreft onder andere; het Didam arrest, Brunssumse criteria en de Wpo die niet geschikt zou zijn voor langdurige verhuur. In de praktijk en bij andere juristen (bijvoorbeeld Onderwijsjuristengroep, Mr. F.J.J.M Janssen) blijkt echter dat er verschillende meningen zijn over de interpretatie van deze knelpunten. Ook blijkt dat er op dit moment nog geen jurisprudentie beschikbaar is over het Didam-arrest op onderwijshuisvesting. De voorgelegde knelpunten door Hekkelman komen niet overeen met de interpretatie van, en de ruimte die wordt gevonden in, de wetgeving zoals neergelegd in de ‘*Handreiking organiseren en financieren van gezamenlijke huisvesting van kinderopvang en onderwijs*’. Deze handreiking is opgesteld door het Ministerie van OCW, de VNG en de PO-Raad. Wij adviseren daarom het project IKC Bleiswijk als pilot (voorbereiding tot ingebruikname) uit te werken in de lijn van de handreiking en in samenwerking met Onderwijsjuristengroep. In de uitwerking houden we rekening met de opmerkingen van Hekkelman.

Toelichting handreiking organiseren en financieren van gezamenlijke huisvesting kinderopvang en onderwijs

Het construct ziet er als volgt uit: het schoolbestuur is de bouwheer. Het gebouw wordt dus gerealiseerd door het schoolbestuur. Zowel het onderwijsdeel als het kinderopvangdeel. Het schoolbestuur krijgt het

Raadsvoorstel

Gemeente Lansingerland



juridisch eigendom van het gebouw. Het schoolbestuur verhuurt aan de kinderopvangorganisatie en int de huurpenningen bij de kinderopvangorganisatie. Op basis van een overeenkomst tussen de gemeente en schoolbestuur draagt het schoolbestuur de kapitaallasten die onderdeel uitmaken van de huur, af aan de gemeente. Het schoolbestuur is verder verantwoordelijk voor de gehele exploitatie en onderhoud van het gebouw.

7. Duurzaamheid

Niet van toepassing

8. Extern draagvlak / burgerparticipatie

In een bijeenkomst op 10 juli 2024 hebben de schoolbesturen ingestemd met dit voorstel.

9. Verdere procedure

Bij akkoord van het college en de raad gaan wij in gesprek met het schoolbestuur. Het schoolbestuur zal een besluit moeten nemen om de aanbesteding welke nu on-hold staat te vervolgen of niet. Voordat de aanbesteding vervolgd wordt dienen er overeenkomsten tussen de gemeente, het schoolbestuur en de kinderopvangorganisatie ondertekend te zijn.

Voor het beheer van het contract maken we afspraken intern, als onderdeel van het uitvoeringsproces onderwijshuisvesting dat we aan het vormgeven zijn tussen de drie domeinen Samenleving, Ruimte & Economie en Bedrijfsvoering.

Bijlagen

Geen.

Raadsbesluit

Gemeente Lansingerland



Onderwerp	Voorfinanciering kinderopvangdeel IKC Bleiswijk
Portefeuillehouder	Leon Hoek
Registratienummer	BR2400073
Datum raad	26/09/2024

De raad van de gemeente Lansingerland;
Na het voorstel gelezen te hebben

Op basis van de argumenten

- *het realiseren van kinderopvang en IKC voorziet in een maatschappelijke behoefte;*
- *realisatie van het kinderopvangdeel kan niet ten laste komen van het onderwijsbudget;*
- *kosten besparen op ambtelijke capaciteit door het schoolbestuur juridische eigenaar te maken;*
- *het kinderopvangdeel is geheel kostendekkend voor de gemeente;*
- *een tienjarige overeenkomst biedt stabiliteit.*

Rekening te houden met

- het Didam-arrest ziet toe op privaatrechtelijke overeenkomsten en handelingen. Daar waar het gaat om het verhuren of in gebruik geven van leegstaande onderwijsruimten is er op grond van de Wet op het primair onderwijs sprake van een publiekrechtelijke taak van de gemeente, zijnde het verlenen van toestemming aan schoolbesturen voor het verhuren van het gebouw. De gemeente gaat in dat geval zelf dus geen privaatrechtelijke overeenkomst aan met de kinderopvangorganisatie. Dit geldt zeker als de keuze voor de kinderopvangpartner geheel bij het schoolbestuur ligt en de gemeente daar waar het gaat om het verlenen van toestemming aan de verhuur zich alleen richt op de huurvoorwaarden en niet op de keuze voor een kinderopvangorganisatie. In dat geval kan gesteld worden dat het Didam-arrest geen gevolgen heeft aangezien het schoolbestuur zelf niet gebonden is aan de daarin genoemde criteria.

Besluit(en)

1. Een krediet van € 1.836.000 beschikbaar te stellen voor de realisatie van het kinderopvangdeel van Integraal Kindcentrum (hierna: IKC) Bleiswijk.
2. De structurele (kapitaal)lasten van deze investering te verwerken in de gemeentelijke begroting en deze lasten te dekken via een kostendekkende bijdrage van het schoolbestuur aan de gemeente.
3. Aan de realisatie van het kinderopvangdeel als voorwaarde te stellen dat het schoolbestuur, de gemeente en de (beoogde) kinderopvangorganisatie een overeenkomst sluiten voor verhuur (schoolbestuur en opvangorganisatie) en bijdrage (schoolbestuur en gemeente) voor minimaal 10 jaar.

Dit Raadsbesluit is vastgesteld door de raad van de gemeente Lansingerland in zijn openbare vergadering van 26 september 2024,

de griffier,

de voorzitter,

drs. Eveline Hamelink-van Rens

drs. Pieter van de Stadt