

De financiering van gebouwen voor onderwijs en opvang van kinderen van 0 tot 12 jaar is bijzonder ingewikkeld. Er zijn minimaal vijf partijen bij betrokken. Vriend en vijand zijn het er over eens dat het anders moet. Maar hoe ontrafelen we de kluwen?

## Betere afspraken nodig over financiering kindgebouwen

Betrokken bij de financiering van Integrale Kindcentra (IKC's) zijn in ieder geval het Rijk, gemeenten, schoolbesturen, kinderopvangorganisaties en ouders. Soms zijn er ook nog andere financiers, zoals corporaties. De bedragen zijn niet goed op elkaar afgestemd en ook slecht op elkaar afgestemd te krijgen. Voor een werkbare oplossing moeten op landelijk niveau diverse schotten in de wetgeving worden opgeheven. Op lokaal niveau is er behoefte aan meer integrale voorzieningenplannen waarin gemeenten, schoolbesturen en kinderopvang afspraken maken over investeringen in uitbreiding of nieuwbouw. Dat is ook de conclusie van de Bouwstenen-werkgroep Onderwijs en Opvang. Deze werkgroep, bestaande uit gemeenten, scholen en kinderopvang, heeft de verschillende geldstromen en knelpunten daarbij op een rijtje gezet en in beeld gebracht.

### Het Rijk

Het Rijk geeft aan drie partijen geld: de schoolbesturen, de gemeenten en de ouders.

De **schoolbesturen** ontvangen van het Rijk een materiële instandhouding (MI) per leerling, bestaande uit twee componenten: een groeps- en een leerlingegebonden component. Het groepsafhankelijke deel is bestemd voor gebouwgebonden kosten. Leidend is het genormeerd aantal vierkante meters per leerling. Van de leerlingafhankelijke component moeten diverse facilitaire kosten worden betaald. De financiering vanuit het Rijk volstaat volgens het ministerie van OCW en de PO-Raad om het binnenonderhoud, het buitenonderhoud (vanaf 1-1-2015) en de gebruiksexploitatie te financieren. Of dat werkelijk zo is, is vaak onderwerp van

discussie. Er zijn onderzoeken die aangeven dat dit bedrag structureel te laag is. Er ontstaat ook een financieel probleem wanneer scholen kampen met leegstand of als de gebouwen slecht zijn geïsoleerd. Daarom is het nodig niet alleen naar de hoogte van de financiering te kijken, maar is ook aandacht nodig voor het wegwerken van de overmaat en voor investeringen in energiebesparingen.

**Gemeenten** ontvangen geld van het Rijk via het gemeentefonds. Deze uitkering is niet geoormd, wat inhoudt dat gemeenten het naar eigen inzicht mogen besteden. De uitkering is gebaseerd op een aantal maatstaven, waaronder het aantal leerlingen dat in een gemeente voortgezet onderwijs, praktijkonderwijs en speciaal basisonderwijs volgt. Voor deze systematiek is gekozen, omdat de woonplaats van de leerlingen kan afwijken van de locatie van de school. De uitkering voor het reguliere basisonderwijs is wel gebaseerd op de woonplaats van de leerlingen. In krimpregio's of kleine gemeenten, kunnen hierdoor problemen ontstaan. Als veel leerlingen in naburige gemeenten naar school gaan, heeft de ontvangende gemeente relatief hoge kosten. Het geld volgt de leerling niet.

Bij de financiering van IKC's doet zich daarnaast nog een knelpunt voor. Gemeenten zijn wettelijk verplicht om in een basiskwaliteit onderwijshuisvesting te voorzien, maar niet in huisvesting voor kinderopvang. Waar en wanneer er nieuwbouw of uitbreiding van een school plaatsvindt is een zaak van de gemeente en het schoolbestuur. Om te voorkomen dat er in het geval van een IKC teveel gepuzzeld moet worden met geld is een integraal voorzieningsplan nodig. Daarin kunnen gemeente, schoolbestuur én kinderopvangorganisaties afspraken maken. Ook decentralisatie naar schoolbesturen kan een oplossing zijn, zoals in Breda, waar de gemeente per 1 januari 2015 de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting overdraagt naar de schoolbesturen voor primair en speciaal onderwijs. Let wel: in Breda is de kinderopvang niet bij de decentralisatie betrokken.

**Ouders** ontvangen van het Rijk kinderopvangtoeslag. Door bezuinigingen op deze toeslag en door de economische crisis is de vraag naar kinderopvang drastisch gedaald. Die dalende vraag heeft direct invloed op de ruimtebehoefte van kinderopvang en op de haalbaarheid van kinderopvang in een IKC. Dit kan potentiële investeerders afschrikken. Om dat te voorkomen is een evenwichtig overheidsbeleid nodig.

### Geldstromen

Er zijn ook geldstromen tussen schoolbesturen, gemeenten en kinderopvangorganisaties. Zo bekostigt de gemeente vervangende nieuwbouw of uitbreiding. Het schoolbestuur vraagt een voorziening aan en de gemeente beslist wanneer de gelden worden toegekend. Wanneer een onderwijsgebouw eigendom is van de gemeente zijn er twee mogelijkheden: kinderopvangorganisaties betalen huur aan de schoolbesturen of aan de gemeente. Gemeenten die zelf in de gebouwen investeren staan op het standpunt, dat schoolbesturen deze huurinkomsten overdragen aan de gemeente. Gemeenten zijn echter tot tweemaal toe teruggefloten door de Raad van State. Die is van mening dat afdracht van huur rechtstreeks gerelateerd moet zijn aan kosten of inkomstenderving van verhuur aan een BSO. Deze uitspraken kunnen invloed hebben op de bereidheid van de gemeenten om voorinvesteringen te doen voor kinderopvang in een IKC.

Bij nieuwbouwprojecten betalen kinderopvangorganisaties steeds vaker rechtstreeks huur en exploitatielasten aan de gemeente. Een knelpunt is, dat kinderopvangorganisaties bij teruglopende vraag steeds meer moeite hebben om de huur en de exploitatielasten op te brengen. Daarom is het van belang dat er bij nieuwbouwprojecten wordt gewerkt met een reële inschatting van de vraag naar kinderopvang en de bijbehorende ruimtebehoefte. Als het schoolbestuur juridisch eigenaar is van het gebouw, betaalt de kinderopvangorganisatie huur- en exploitatielasten aan het schoolbestuur. Huur en exploitatielasten zijn communicerende vaten. De gemeente wil voldoende huurafracht om de kapitaallasten te kunnen dekken. Schoolbesturen willen voldoende huurafracht om de exploitatie te kunnen dekken. Soms is de optelsom van deze kosten te hoog voor de kinderopvangorganisaties.

### Fysieke modellen

Er bestaan drie fysieke modellen voor een IKC: een IKC in een bestaand gebouw, een IKC in nieuwbouw en een IKC in een netwerk. Een belangrijke vraag bij de start van een IKC is de vraag wie de voorinvestering doet voor aanpassingen of extra oppervlakte voor de kinderopvang: de gemeente, schoolbesturen of de kinderopvangorganisatie.

**Gemeenten** hebben een zorgplicht voor de huisvesting van onderwijs, maar niet voor de financiering van huisvesting voor kinderopvang. Desondanks hebben gemeenten in het recente verleden vaak gekozen voor een voorinvestering om ruimtes voor kinderopvang te creëren. Door lokale bezuinigingen en de onzekere markt van de kinderopvang neemt de investeringsbereidheid echter af. Ook de twee uitspraken van de Raad van State hebben hieraan geen goed gedaan.

**Schoolbesturen** hebben ook hun twijfels om middelen in te zetten om extra oppervlakte te realiseren voor kinderopvang. Zij mogen hiervoor alleen private middelen inzetten. Daarbij komt, dat als het gebouw niet meer wordt gebruikt als schoolgebouw en wordt afgestoten, de gemeente ook eigenaar wordt van het kinderopvanggedeelte, tenzij hier juridische afspraken over zijn gemaakt. Daarom is ook bij de schoolbesturen de investeringsbereidheid in ruimtes voor kinderopvang laag.

**Kinderopvangorganisaties** op hun beurt zijn huiverig om investeringen te doen ten behoeve van een IKC. Bij een IKC is het eigendom van de kinderopvang namelijk verweven in het gebouw. Het is soms lastig om het vastgoed te vervreemden of er een andere bestemming aan te geven. Daarbij opereren ze in een onzekere markt.

### Welk fysiek model?

Elk fysiek model voor het IKC kent zijn eigen financieringsproblematiek.

Bij een **IKC in een bestaand gebouw** wil de kinderopvangorganisatie graag een lange termijn huurcontract om de investering terug te kunnen verdienen. Indien er sprake is van een bijgebouw voor kinderopvang moeten ten recht van opstal en de waarde van de investering bij einde gebruik schoolgebouw of samenwerking goed zijn geborgd.



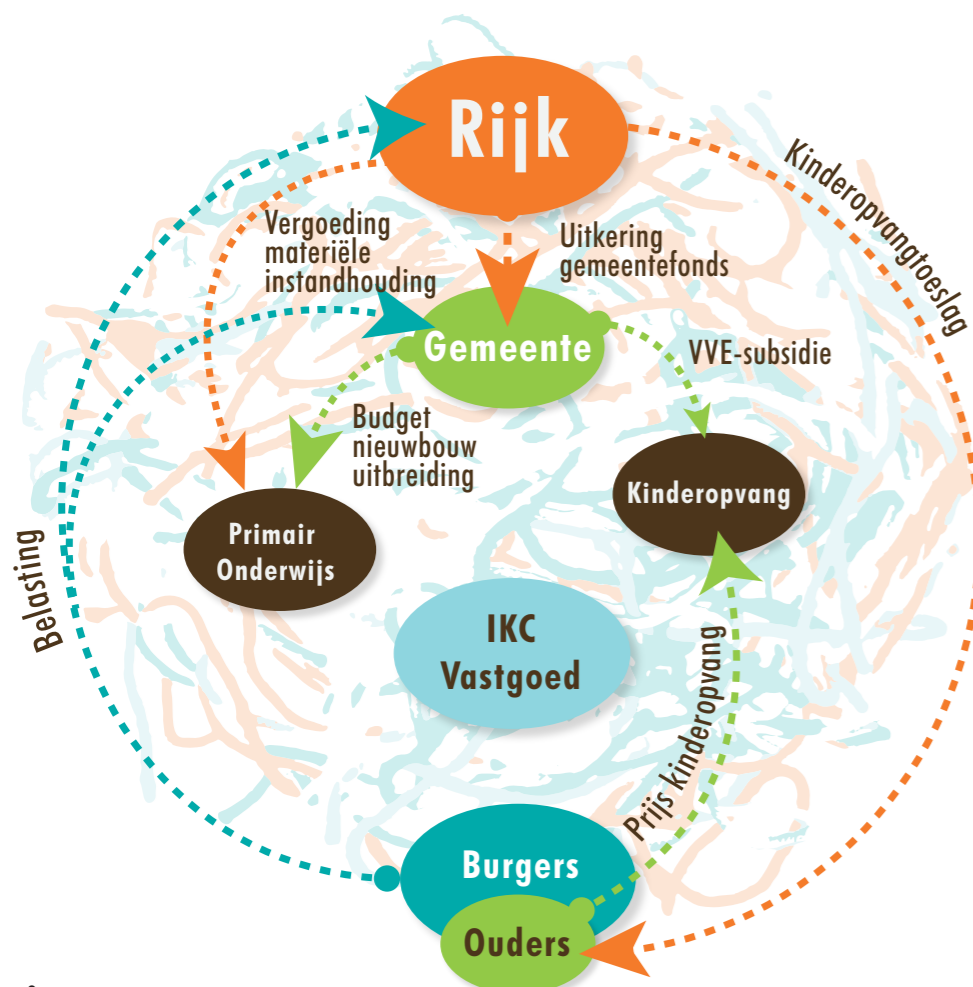
Bij een **IKC in nieuwbouw** kan een patstelling ontstaan wanneer geen van de partijen bereid is om te investeren in ruimtes voor kinderopvang.

Bij een **IKC in een netwerk** werken meerdere scholen samen met een kinderopvangorganisatie, die in een van de scholen is gehuisvest of in een eigen ruimte in de wijk. Ook hier kunnen zich problemen voordoen ten aanzien van investeringen en het financieringsvraagstuk.

### Denkbare oplossing

Er zijn maatschappelijke argumenten voor het ontwikkelen van kindgebouwen waar zowel onderwijs wordt gegeven als kinderopvang kan plaatsvinden, maar de financiering daarvan is veel te ingewikkeld. Een denkbare oplossing is dat de financiering voor kinderen van 0 tot 4 en 4 tot 12 op één lijn wordt gebracht (eventueel met een knip bij de leerplichtige leeftijd), de leerling volgt en via één loket verloopt. Vraag is wie dat kan realiseren.

Dit artikel is geschreven naar aanleiding van de bijeenkomst 'Geldstromen en fysieke modellen IKC', van de Bouwstenen-werkgroep Onderwijs en Opvang, op 11 september 2014. Karin Soldaat, werkzaam bij Penta Rho en trekker van de werkgroep, schreef deze bijdrage.



### Meer weten en doen

Eén van de sessies tijdens de Najaarsbijeenkomst op 4 december 2014 gaat over kindvoorzieningen. Wilt u meer met het onderwerp, meld u dan aan voor de Werkgroep Onderwijs en Opvang van Bouwstenen: [www.bouwstenen.nl](http://www.bouwstenen.nl)