

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:50
Datum uitspraak	9 januari 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 april 2016 heeft het college aan Opron een vergoeding van een voorziening in de onderwijshuisvesting toegekend van € 105.000,00 voor verbetering van het binnenklimaat in het schoolgebouw "De Braskörf" in Veendam.

Volledige tekst

201802767/1/A2.

Datum uitspraak: 9 januari 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Stichting Scholengroep Opron, gevestigd te Veendam,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 21 februari 2018 in zaak nr.
16/4710 in het geding tussen:

Opron

en

het college van burgemeester en wethouders van Veendam.

Procesverloop

Bij besluit van 26 april 2016 heeft het college aan Opron een vergoeding van een voorziening in de onderwijshuisvesting toegekend van € 105.000,00 voor verbetering van het binnenklimaat in het schoolgebouw "De Braskörf" in Veendam.

Bij besluit van 22 november 2016 heeft het college het door Opron daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 februari 2018 heeft de rechtbank het door Opron daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Opron hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 december 2018, waar Opron, vertegenwoordigd door mr. A.A. Westers, advocaat te Groningen, vergezeld door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. M.J.F. Nuijens, advocaat te Groningen, zijn verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. Het relevante wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

2. Opron verzorgt openbaar primair onderwijs in de gemeenten Menterwolde, Stadskanaal en Veendam. Zij heeft een onderwijsvestiging in het schoolgebouw "De Braskörf" in Veendam (hierna: het schoolgebouw). Het schoolgebouw bestaat uit twee bouwlagen en is in twee fasen gebouwd. De 'oudbouw' is in 1998 gerealiseerd en de 'nieuwbouw' in 2003. De gebruikers van het schoolgebouw ervaren al enige tijd problemen met het binnenklimaat. Zij hebben klachten over de hoge binnentemperatuur en de slechte ventilatie. Het college heeft in 2012 aan Opron een vergoeding van een voorziening in de onderwijshuisvesting toegekend om een aantal werkzaamheden aan het gebouw te laten uitvoeren, maar daarmee zijn de klachten van de gebruikers over het binnenklimaat niet volledig weggenomen.

In 2015 zijn Opron en de gemeente weer met elkaar in overleg getreden over de oplossing van de problemen met het binnenklimaat. Opron heeft advies gevraagd aan VM Consultancy, die in een notitie van 23 december 2015 aanbevelingen heeft gedaan ter verbetering van het binnenklimaat in het schoolgebouw.

3. Bij brief van 27 januari 2016 heeft Opron een spoedaanvraag voor een vergoeding van een voorziening in de onderwijshuisvesting ingediend ten behoeve van de verbetering van het binnenklimaat in het schoolgebouw. Zij heeft een berekening van BCN Groep overgelegd waarin de kosten van de voorbereiding zijn bepaald op € 23.572,28 en de uitvoeringskosten van de door VM Consultancy aanbevolen maatregelen op € 355.535,00. Daarbij is uitgegaan van de op dat moment geldende eisen in het Bouwbesluit 2012.

Bij het besluit van 26 april 2016 heeft het college, mede op basis van een notitie van Adviesbureau Feijen B.V. van 22 februari 2016, de aanvraag gedeeltelijk toegekend en een bedrag van € 105.000,00 beschikbaar gesteld. Hiervan is € 78.000,00 bedoeld ter compensatie van de kosten van het verhogen van de ventilatiecapaciteit naar het voorgeschreven niveau van 1998 en 2003. Voorts is € 27.000,00 bedoeld ter compensatie van de kosten van het aanbrengen van radiatoren en de aansluiting op het bestaande verwarmingssysteem ter vervanging van de vloerverwarming in het oude deel van het gebouw.

De commissie voor bezwaarschriften en klachten heeft in een advies van september 2016 het college geadviseerd het besluit van 26 april 2016 te handhaven, tenzij voor de uit te voeren werkzaamheden een omgevingsvergunning verplicht is waardoor dient te worden voldaan aan de eisen van het Bouwbesluit 2012.

Bij het besluit van 22 november 2016 heeft het college het bezwaar van Opron tegen het besluit van 26 april 2016 ongegrond verklaard. Daarbij heeft het college zich, in afwijking van het advies van de commissie, op het standpunt gesteld dat de vraag of een omgevingsvergunning noodzakelijk is, niet van belang is. Volgens het college dienen de werkzaamheden in dit geval te worden aangemerkt als een verbouwing en daarop zijn de verbouwvoorschriften in het Bouwbesluit 2012 van toepassing. Uit die voorschriften volgt dat dient te worden uitgegaan van het rechtens verkregen niveau, te weten het niveau van 1998 en 2003, aldus het college.

De rechtbank heeft het beroep daartegen ongegrond verklaard.

Hoger beroep

-ventilatiesysteem

4. Niet is in geschil dat bij het ventilatiesysteem van het schoolgebouw sprake is van een constructiefout als bedoeld in artikel 92, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO). Partijen zijn het niet eens over de vraag van welk niveau van eisen dient te worden uitgegaan bij de beoordeling van de aanvraag om een voorziening in de onderwijshuisvesting voor het herstel van die constructiefout.

5. Opron betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat voor het aanpassen van het ventilatiesysteem in het schoolgebouw het rechtens verkregen niveau geldt. De positie van de gemeente is niet te vergelijken met die van een willekeurige verbouwer. De gemeente is verantwoordelijk voor een goed binnenklimaat in het schoolgebouw waarvan de gebruikers (waaronder peuters) kwetsbaar zijn. Volgens Opron is het rechtens verkregen niveau daarom in dit geval niet van toepassing.

5.1. De artikelen 3.29 tot en met 3.34 van het Bouwbesluit 2012 bevatten technische voorschriften voor luchtverversing. Ingevolge artikel 3.35, eerste lid, in samenhang gelezen met artikel 1.12, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 zijn op het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk de artikelen 3.29 tot en met 3.34 van overeenkomstige toepassing, waarbij in plaats van het in die artikelen aangegeven niveau van eisen wordt uitgegaan van het rechtens verkregen niveau. Niet is in geschil dat het herstel van de constructiefout aan het ventilatiesysteem in het schoolgebouw dient te worden aangemerkt als het gedeeltelijk vernieuwen dan wel veranderen van een bouwwerk. Uit de artikelen 3.35, eerste lid, en 1.12, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 volgt dat daarvoor het rechtens verkregen niveau geldt. Opron heeft in het hogerberoepschrift noch ter zitting gronden aangevoerd waaruit volgt dat het rechtens verkregen niveau in dit geval niet geldt. Dat de gemeente een bijzondere positie met betrekking tot de onderwijshuisvesting heeft en het schoolgebouw wordt gebruikt door kinderen, kan die conclusie niet dragen. In het Bouwbesluit 2012 is voor de toepassing van het rechtens verkregen niveau geen uitzondering gemaakt voor schoolgebouwen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 29 november 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3249](#)) dient, blijkens de nota van toelichting bij het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416, blz. 180-181), voor het bepalen van het rechtens verkregen niveau, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, te worden gekeken naar de technische voorschriften en de vergunning die op de oorspronkelijke oprichting van het bouwwerk en op eventuele latere verbouwing(en) daarvan van toepassing waren. Dit betekent dat in dit geval maatgevend is het niveau van eisen zoals vergund bij de bouw van de oudbouw van het schoolgebouw in 1998 en de nieuwbouw in 2003 en de destijds geldende technische voorschriften.

Het betoog faalt.

6. Opron wordt evenmin gevolgd in haar subsidiaire betoog dat, hoewel op grond van het Bouwbesluit 2012 het rechtens verkregen niveau van toepassing is, het college in redelijkheid daarvan niet heeft kunnen uitgaan bij de beoordeling van de aanvraag om een vergoeding voor het herstel van de constructiefout aan het ventilatiesysteem. Bij de bouw van het schoolgebouw in 1998 en 2003 is geen volledige toepassing gegeven aan de destijds van toepassing zijnde technische voorschriften voor ventilatie. Door het schoolgebouw op dat punt te verbeteren tot het niveau zoals vergund bij de bouw van het schoolgebouw en zoals dat volgt uit de toen van toepassing zijnde technische voorschriften, wordt de constructiefout, als bedoeld in artikel 92, eerste lid, aanhef en onder b, van de WPO, hersteld. Niet valt in te zien dat in dit geval het toepassen van het rechtens verkregen niveau door het college onredelijk is. De stelling van Opron dat de gemeente de onjuiste ventilatieberekeningen destijds had moeten opmerken, maakt niet dat het college bij de besluitvorming op de aanvraag van Opron niet van het rechtens verkregen niveau heeft kunnen uitgaan.

Gelet op het voorgaande wordt Opron ook niet gevolgd in haar betoog dat het college met toepassing van de hardheidsclausule in artikel 29 van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Veendam 2015 (hierna: Verordening) een vergoeding op basis van de nu geldende eisen voor ventilatie had moeten toekennen. De stelling van Opron dat haar belang bij een gezond binnenklimaat in het schoolgebouw zwaarder weegt dan het financiële belang van het college, leidt niet tot een ander oordeel. Het college heeft toegelicht dat de beschikbare financiële middelen voor voorzieningen in de onderwijshuisvesting beperkt zijn waardoor het toekennen van extra middelen aan Opron ten koste gaat van de middelen voor voorzieningen ten behoeve van andere scholen.

Opron wordt evenmin gevolgd in haar betoog dat de rechtbank ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de vanaf 1 april 2017 aangescherpte eisen aan ventilatie voor bestaande bouw. Behalve dat Opron zich voor het eerst in hoger beroep op deze aangescherpte eisen beroept, gaat zij eraan voorbij dat bij de beoordeling van het besluit van 22 november 2016 dient te worden uitgaan van de regelgeving die gold ten tijde van het nemen van dat besluit.

Anders dan Opron betoogt, is er evenmin grond voor het oordeel dat het college onzorgvuldig heeft gehandeld. Daarvoor is onvoldoende haar enkele stelling dat het college een voorziening heeft toegekend voor maatregelen die in de praktijk niet werken en niet toekomstbestendig zijn.

7. Het betoog van Opron dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college zich voor de

hoogte van de vergoeding niet heeft kunnen baseren op de door Feijten gemaakte kostenraming omdat die onvoldoende is onderbouwd, faalt. In die kostenraming is vermeld welke concrete technische voorzieningen nodig zijn en wat die kosten. Opron heeft niet aannemelijk gemaakt dat de geraamde kosten voor het treffen van maatregelen waarmee wordt voldaan aan de in 1998 dan wel 2003 geldende eisen te laag zijn. Gelet hierop valt niet in te zien dat de rechtbank het college om een nadere onderbouwing van de kostenraming had moeten vragen dan wel een deskundige had dienen in te schakelen.

-verwarming

8. Opron betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte geen aanleiding heeft gezien voor het oordeel dat ook bij de verwarming sprake is van een constructiefout als bedoeld in artikel 92, eerste lid, aanhef en onder b, van de WPO. Volgens Opron volgt uit de notitie van Feijen van 22 februari 2016 dat sprake is van een constructiefout. Bovendien vallen de problemen met de verwarming op grond van artikel 1a van de Woningwet onder de zorgplicht van de gemeente, aldus Opron.

8.1. In bijlage I bij de Verordening, onder A.9 'Herstel van constructiefouten', is bepaald dat de noodzaak van herstel van constructiefouten aanwezig is als een bouwkundige rapportage uitwijst dat het gaat om constructiefouten die hersteld moeten worden. Nu Opron een vergoeding heeft gevraagd voor het herstel van een constructiefout ten aanzien van de verwarming, is het aan haar om door middel van een bouwkundige rapportage die constructiefout aan te tonen. De rechtbank heeft terecht overwogen dat Opron daarin niet is geslaagd. Opron heeft een rapport van Technion Adviseurs van 30 januari 2012 en de notitie van VM Consultancy van 23 december 2015 overgelegd, maar daaruit blijkt niet dat bij het verwarmingssysteem sprake is van een constructiefout. In de in opdracht van het college opgestelde notitie van Feijen van 22 februari 2016 is vermeld dat er klachten zijn over de regelbaarheid van de verwarming, maar niet dat de verwarming niet voldoet aan de technische voorschriften van het Bouwbesluit 2012. Ook hieruit kan dus niet worden afgeleid dat ten aanzien van de verwarming sprake is van een constructiefout. Verder kan uit artikel 1a van de Woningwet niet worden afgeleid dat het college de verwarming in het schoolgebouw dient te verbeteren naar de huidige eisen voor nieuwbouw. In dit artikel is bepaald dat de eigenaar van een bouwwerk of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen, er zorg voor draagt dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt. Niet is gebleken van een dergelijk gevaar. De gebruikers van het schoolgebouw hebben klachten over de regelbaarheid van de verwarming en daarvoor heeft het college, hoewel hierbij geen sprake is van een constructiefout, een vergoeding toegekend op grond van de hardheidsclausule om die klachten te verhelpen.

Het betoog faalt.

9. Opron betoogt tot slot evenzeer tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college de kosten van de aanpassing van de verwarming had moeten vergoeden tot het door Opron opgegeven bedrag. Het college heeft het toegekende bedrag van € 27.000,00 gebaseerd op het aanbrengen van radiatoren en de aansluiting op het bestaande verwarmingssysteem ter vervanging van de vloerverwarming in de oudbouw van het schoolgebouw. De rechtbank heeft terecht overwogen dat Opron dit bedrag niet gemotiveerd heeft betwist en dat het college zich daarom heeft mogen baseren op de notitie

van Feijen van 22 februari 2016.

10. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. A.W.M. Bijloos, voorzitter, en mr. N. Verheij en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Jansen, griffier.

w.g. Bijloos w.g. Jansen
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 9 januari 2019

609.

BIJLAGE

Wettelijk kader

Wet op het primair onderwijs

Artikel 91

1. De gemeenteraad draagt onderscheidenlijk burgemeester en wethouders dragen ten behoeve van de door de gemeente in stand gehouden scholen en ten behoeve van de niet door de gemeente in stand gehouden scholen zorg voor de voorzieningen in de huisvesting op het grondgebied van de gemeente overeenkomstig het bepaalde in deze afdeling. Hij behandelt onderscheidenlijk zij behandelen daarbij de door de gemeente in stand gehouden scholen en de niet door de gemeente in stand gehouden scholen op gelijke voet.

2. (...).

Artikel 92

1. Voor de toepassing van deze afdeling worden onder voorzieningen in de huisvesting begrepen:

a. (...);

b. herstel van constructiefouten aan het gebouw, alsmede herstel en vervanging in verband met schade aan gebouw, onderwijsleerpakketten en meubilair in geval van bijzondere omstandigheden.

2. (...).

Artikel 100

1. Een voorziening in de huisvesting wordt slechts geweigerd, indien:

a. de gewenste voorziening geen voorziening is in de zin van artikel 92,

(...).

Artikel 102

1. De gemeenteraad stelt bij verordening een regeling vast met betrekking tot:

a. de voorzieningen die ingevolge artikel 92 voor bekostiging in aanmerking kunnen worden gebracht,

(...).

Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Veendam 2015

Artikel 16

Een aanvraag tot het bekostigen van een voorziening die gelet op de voortgang van het onderwijs geen uitstel kan lijden, wordt zo spoedig mogelijk na het ontstaan van de calamiteit ingediend bij het college. Een eerste melding van een calamiteit dient direct na het ontdekken van de calamiteit aan het college gemeld te worden.

Artikel 29

1. In gevallen die de uitvoering van deze verordening betreffen en waarin deze verordening niet voorziet beslist het college.

2. Het college kan, in afwijking van de verordening, beslissen maatwerk toe te passen. Dit vindt plaats in overleg en met behoud van de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente en de schoolbesturen, maar wel met de wil om op basis van consensus te werken.

Bouwbesluit 2012

Artikel 1.1

1. Voor de toepassing van de bij of krachtens dit besluit gegeven voorschriften wordt verstaan onder:

rechtens verkregen niveau: niveau dat het gevolg is van de toepassing op enig moment van de relevante op dat moment van toepassing zijnde technische voorschriften en dat niet lager ligt dan het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een bestaand bouwwerk en niet hoger dan het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een te bouwen bouwwerk;

(...).

Artikel 1.12

1. Op het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk zijn wat betreft de hoofdstukken 2 tot en met 5 de voorschriften van een te bouwen bouwwerk van toepassing tenzij in de desbetreffende afdeling voor een voorschrift anders is aangegeven.

(...).

Artikel 3.35

1. Op het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk zijn de artikelen 3.29 tot en met 3.34 van overeenkomstige toepassing, waarbij in plaats van het in die artikelen aangegeven niveau van eisen wordt uitgegaan van het rechtens verkregen niveau.

(...).