

MEMO

Aan: Meral Finkers & Lieke van den Berg (Gemeente Brummen)
Van: Joske Hagelaars en Jord Wijnmaalen
Dossier: 5081812
Inzake: Gemeente Brummen - Veluwse Onderwijsgroep
Datum: 3 maart 2026

1. Verzoek

- 1.1 Op verzoek van de gemeente Brummen is dit memo opgesteld. De informatie in dit memo is gebaseerd op gegevens die wij van de gemeente hebben ontvangen. Indien er nadere informatie wordt ontvangen kunnen de conclusies anders zijn dan zoals die in dit memo zijn verwoord. Het memo bevat een beknopte uitwerking van de gestelde vragen, vanzelfsprekend kan desgewenst een nadere uitwerking worden verschaft.
- 1.2 Wij hebben van de gemeente Brummen begrepen dat de Veluwse Onderwijsgroep (VOG) van mening is dat zij recht heeft op betaling van € 686.967. VOG onderbouwt dit in het door haar opgestelde overzicht *Overzicht totaal schadebedrag constructiefouten, opleverpunten en vervolgschade scholencluster H.A. Lorentzstraat 1 inclusief sporthal* van 2 februari 2026.
- 1.3 In dat overzicht wordt het bedrag gepresenteerd als de totale schade die volgens VOG is ontstaan door constructiefouten en niet afgehandelde opleverpunten in de klimaatinstallatie, vermeerderd met vervolgschade. VOG gaat daarbij uit van systeemkosten van € 489.889 op prijspeil 2027 en van extra energiekosten van € 139.078 op prijspeil 2027. Daarnaast worden in het overzicht ook andere schadeposten opgevoerd die volgens VOG uit dezelfde problematiek voortvloeien.
- 1.4 De gemeente heeft inmiddels het voornemen kenbaar gemaakt om een bijdrage van € 380.000 te betalen voor maatregelen aan het systeem. De gemeente stelt daarbij dat het financieren van een warmtepomp geen wettelijke taak is en dat dergelijke ingrepen moeten worden gezien als onderhoud en vervanging. De gemeente heeft om praktische redenen en vanuit haar rol bij de realisatie van de nieuwbouw toch bereidheid getoond om een substantiële bijdrage te leveren.

1.5 Met dit voornemen heeft de gemeente aantoonbaar bereidheid getoond om bij te dragen aan een oplossing voor het scholencluster. Juridisch gezien was de gemeente daartoe echter niet verplicht. In dit dossier kan namelijk worden betoogd dat VOG geen aanspraak kan maken op enige vergoeding. En als al wordt aangenomen dat een beperkte vergoeding binnen het wettelijke kader mogelijk is, dan kan het door VOG opgevoerde bedrag worden gematigd. Hieronder lichten wij dat toe. Eerst zal echter het wettelijk systeem kort en bondig worden besproken.

2. Wet op het Primair onderwijs

2.1 Het wettelijke kader van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Brummense verordening voor onderwijshuisvesting is een gesloten en limitatief bekostigingssysteem waarbij de gemeentelijke taak strikt is begrensd.

2.2 De gemeenteraad en het college hebben op grond van de WPO een taak voor voorzieningen in de huisvesting van scholen binnen de gemeente. Die taak ziet op een limitatieve lijst van voorzieningen zoals nieuwbouw, uitbreiding, medegebruik en in specifieke gevallen het herstel van constructiefouten (art. 92 WPO). Alleen als een aangevraagde maatregel onder die wettelijke lijst valt, bestaat er een publiekrechtelijke grondslag om middelen toe te kennen.

2.3 Daartegenover staat het stelsel voor exploitatie en instandhouding van schoolgebouwen. De WPO bepaalt dat de bekostiging van scholen mede is bestemd voor exploitatiekosten. Onder exploitatie vallen expliciet het onderhoud van het gebouw en het terrein en het energie en waterverbruik. Dit is juist het domein van het bevoegd gezag en het wordt in beginsel uit de reguliere schoolbekostiging bekostigd (art. 113 en 115 WPO).

2.4 Als een aanvraag niet valt onder de wettelijke huisvestingsvoorzieningen, moet de gemeente weigeren (art. 100 WPO). De wet bevat daarvoor een limitatieve lijst weigeringsgronden. Het gaat onder meer om de situatie dat geen sprake is van een voorziening in de zin van de wet of dat de voorziening niet noodzakelijk is. Daarnaast kan worden geweigerd als de voorziening nodig is door schuld of toedoen van het bevoegd gezag of door verwijtbaar nalaten van noodzakelijk onderhoud.

2.5 De Brummense verordening werkt dit wettelijke kader verder uit en stelt daarbij aanvullende eisen aan de aanvraag en aan de wijze waarop een eventuele vergoeding wordt bepaald. Relevant is dat de verordening bij herstel van een constructiefout een

bouwkundige rapportage verlangt die voldoet aan NEN 2767. Verder bepaalt de verordening dat een vergoeding wordt vastgesteld op basis van feitelijke kosten.

3. Energiekosten en overige kosten

3.1 De door VOG opgevoerde extra energiekosten vallen buiten het huisvestingsregime en kunnen binnen dit wettelijke kader niet door de gemeente worden vergoed.

- VOG claimt extra energiekosten die zij relateert aan het volgens haar gebrekkig functioneren van de installatie sinds ingebruikname. In het overzicht van 2 februari 2026 gaat het om € 139.078 op prijspeil 2027. Dit betreft energiekosten over de periode vanaf 2019 tot en met 2024, aangevuld met een doorlopend schadebedrag.
- De WPO plaatst energiekosten uitdrukkelijk in de exploitatie van de school (art. 115 lid 2 sub f). Energiekosten behoren daarmee niet tot de gemeentelijke voorzieningen in de huisvesting. Dit betekent dat de gemeente deze post binnen het onderwijshuisvestingsstelsel niet kan toekennen zonder buiten haar wettelijke bevoegdheid te treden. Het wettelijke stelsel is niet bedoeld als schadevergoedingsregeling voor alle financiële gevolgen die een school ervaart, maar als een bekostigingssysteem voor specifiek omschreven voorzieningen.
- Daar komt bij dat de technische stukken geen eenduidig en controleerbaar causaal verband leggen tussen het functioneren van de installatie en een concreet en aan de installatie toe te rekenen energienadeel. In het rapport van HJIS wordt weliswaar genoteerd dat het elektraverbruik significant hoog is, maar wordt tegelijk vermeld dat een oorzaak nog niet is gevonden. Klimaat Beheer geeft bovendien aan dat de exacte oorzaak van het falen van de warmtepomp niet meer is vast te stellen en noemt meerdere plausibele scenario's, waaronder scenario's die samenhangen met bediening en instellingen. Dit onderstreept dat zelfs los van het wettelijke kader de bewijspositie voor een energiekostenvordering zwak is.
- Ook om die reden is het standpunt van de gemeente dat energiekosten niet worden vergoed consistent met het stelsel en goed verdedigbaar.

3.2 De overige door VOG opgevoerde vervolgschade en opslagposten vallen evenmin onder de wettelijke voorzieningen en komen daarom niet voor vergoeding in aanmerking.

- In het overzicht van 2 februari 2026 worden naast energiekosten onder meer aannemers en installateurskosten opgevoerd en een bedrag voor naregelingen in lokalen. Ook wordt gerekend met indexatie naar prijspeil 2027 en met renteschade. Dit zijn schadeposten en opslagposten die niet kunnen worden gelijkgesteld met een voorziening in de huisvesting.
- De WPO biedt slechts ruimte voor bekostiging van voorzieningen. Een voorziening is een concrete huisvestingsmaatregel die past binnen de limitatieve lijst in de wet. Gevolgschade, rente en indexatie zijn geen voorzieningen. Ook de Brummense verordening sluit hierop aan door uit te gaan van vergoeding op basis van feitelijke kosten van een voorziening. Posten die vooruitlopen op toekomstige prijsontwikkelingen of die zien op financiële schade vallen daar niet onder.

4. Systeemkosten

I. Vervanging van verwarmings- en klimaatinfrastructuur is geen taak van de gemeente

4.1 De door VOG gevraagde systeemmaatregelen hebben in belangrijke mate het karakter van onderhoud en vervanging. Dat is binnen het huidige wettelijke stelsel in beginsel de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en niet van de gemeente.

- VOG vraagt een vergoeding voor een breed pakket aan maatregelen aan de klimaatinstallatie. Het gaat onder meer om vervanging van de warmtepomp, aanpassingen in het hydraulische systeem zoals het toevoegen van een buffervat, vervanging van luchtbehandelingscomponenten en optimalisatie van regeltechniek. Dit type ingrepen ziet op het in stand houden en laten functioneren van installaties die tot de normale gebouwexploitatie behoren.
- De wetgever heeft echter expliciet voor ogen gehad dat bepaalde vervangingen niet meer als gemeentelijke huisvestingstaak gelden. In de parlementaire geschiedenis is benadrukt dat algehele vervanging van radiatoren, convectoren en leidingen voor de centrale verwarming niet langer bij de gemeente hoort.¹ Deze onderdelen zijn functioneel bedoeld om het binnenklimaat te verzorgen. Een warmtepomp en aanverwante klimaatcomponenten vervullen in moderne gebouwen dezelfde kernfunctie. Het ligt daarom voor de hand om dergelijke vervangingen eveneens als onderhoud en vervanging in de sfeer van het bevoegd gezag te plaatsen.

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33663, nr. 3, p. 13.

- Dit betekent dat de gemeente zich in rechte op het standpunt kan stellen dat de gevraagde systeemmaatregelen geen voorziening in de zin van de WPO zijn. Binnen de wettelijke aanvraagroute kan dan weigering volgen omdat de gevraagde maatregel niet onder de limitatieve voorzieningen valt (art. 100 lid 1 WPO). Dat de gemeente desalniettemin een bijdrage van € 380.000 overweegt, moet daarom worden gezien als een praktische en ruimhartige keuze en niet als erkenning van een wettelijke plicht.

II. Onvoldoende onderbouwde kwalificatie

4.2 Voor zover VOG stelt dat sprake is van een constructiefout die hersteld moet worden, is die kwalificatie onvoldoende onderbouwd en op basis van het dossier goed te betwisten.

- Herstel van een constructiefout kan slechts worden toegekend als objectief vaststaat dat sprake is van een constructiefout in de zin van het huisvestingsstelsel. De Brummense verordening verlangt daarom een bouwkundige rapportage die voldoet aan NEN 2767. Daarmee kan de aard van het gebrek en de noodzakelijke herstelmaatregel eenduidig en toetsbaar worden vastgesteld.
- De door VOG in het dossier aangehaalde onderzoeken zijn geen NEN 2767 rapportage. Het gaat om technische onderzoeken naar het functioneren van installaties en naar mogelijke oorzaken van storingen en uitval. In die onderzoeken wordt niet vastgesteld dat sprake is van een constructiefout in juridische zin. Klimaat Beheer geeft juist aan dat de exacte oorzaak van het falen van de warmtepomp niet meer is te achterhalen en noemt meerdere scenario's die naast elkaar kunnen bestaan. Daarbij worden ook scenario's genoemd waarin bediening en instellingen een rol spelen.
- Ook het rapport van HIJ5 ondergraaft de stelling dat het totale klimaatstelsel vanaf oplevering door een ontwerpfout niet goed heeft kunnen werken. HIJ5 concludeert dat het hydraulisch ontwerp in algemene zin correct is en goed moet kunnen functioneren. Daarmee blijft hooguit over dat specifieke onderdelen defect zijn geraakt of dat optimalisatie van instellingen nodig is. Dat past eerder bij onderhoud, beheer en gerichte vervanging dan bij herstel van een constructiefout waarvoor de gemeente publiekrechtelijk zou moeten bekostigen.
- Gelet hierop is het goed verdedigbaar dat de gemeente binnen de aanvraagroute concludeert dat de aangevraagde voorziening niet als herstel van een constructiefout

kan worden aangemerkt. Zonder die kwalificatie ontbreekt een grondslag om het brede pakket als huisvestingsvoorziening te bekostigen.

III. Eigen schuld

4.3 Het dossier bevat aanwijzingen dat beheer, instellingen en bediening door of namens het bevoegd gezag een rol kunnen hebben gespeeld. Dit geeft de gemeente aanvullend argumenten om de aanvraag te weigeren of in elk geval te matigen.

- Klimaat Beheer benoemt als mogelijke oorzaak dat het systeem bij de omschakeling tussen winter en zomer niet tijdig en handmatig op de juiste wijze is ingesteld. Ook wordt genoemd dat systeeminstellingen buiten veilige waarden kunnen zijn gezet. Dit zijn oorzaken die niet passen bij een zuivere constructiefout bij oplevering, maar bij gebruik en beheer in de exploitatieperiode.
- De WPO biedt de gemeente de mogelijkheid om een voorziening te weigeren als die nodig is voor herstel van schade die is veroorzaakt door schuld of toedoen van het bevoegd gezag of als sprake is van verwijtbaar nalaten van noodzakelijk onderhoud (art. 100 lid 2 WPO). Als het falen van de installatie mede samenhangt met instellingen, bediening of beheer, dan is dit een rechtstreeks aanknopingspunt voor toepassing van deze weigeringsgrond of voor een stevige matiging van de omvang van een eventuele bijdrage.
- Ook in de lijn van schadebeperking ligt het op de weg van het bevoegd gezag om bij signalen van hoog energieverbruik en instabiliteit van de regeling tijdig beheermaatregelen te treffen, instellingen te laten optimaliseren en onderhoud te organiseren. In het dossier blijkt dat al in 2019 is gesproken over te hoge energiekosten en dat de warmtepomp in dat jaar is gedemonteerd voor reparatie. Dit onderstreept dat de problematiek niet één op één kan worden teruggevoerd op een oorspronkelijke fout waarvoor de gemeente publiekrechtelijk zou moeten betalen.

IV. Betwisting van de noodzakelijkheid van de kosten

4.4 Zelfs als wordt aangenomen dat de gemeente voor een beperkt deel een voorziening zou kunnen treffen, dan geldt dat alleen aantoonbaar noodzakelijke maatregelen voor vergoeding in beeld komen. Het door VOG opgevoerde pakket is daarvoor te breed en onvoldoende gespecificeerd.

- De WPO biedt de gemeente ruimte om een voorziening te weigeren als deze niet noodzakelijk is. Noodzakelijkheid gaat over wat objectief nodig is om het gebouw geschikt te houden voor het geven van onderwijs. Het gaat niet automatisch om de meest integrale of meest toekomstbestendige oplossing.
- In het rapport van HIJ5 wordt uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen noodzakelijke maatregelen en maatregelen die worden aangeduid als nice to have. Bij die laatste categorie gaat het bijvoorbeeld om extra sensoren en zichtbare meters voor monitoring. Dit soort uitbreidingen kan nuttig zijn, maar valt niet onder strikt noodzakelijke herstelmaatregelen. Ook optimalisatie van software en regeltechnische instellingen is in belangrijke mate een beheervraagstuk dat bij de exploitatie hoort.
- Het rapport van Klimaat Beheer uit maart 2024 laat bovendien zien dat een beperktere herstelroute denkbaar is. Klimaat Beheer heeft in dat rapport juist gekozen voor een benadering die zich richt op reparatie of vervanging van defecte installatiedelen en niet op brede optimalisaties. De raming die daarbij wordt genoemd (€ 155.000) ligt substantieel lager dan het door VOG opgevoerde bedrag. Dat verschil onderstreept dat de omvang van het pakket niet vanzelfsprekend is.
- Verder geldt dat de Brummense verordening uitgaat van vergoeding op basis van feitelijke kosten. Begrotingen met stelposten, opslag voor onvoorzien, indexatie naar toekomstige prijspeilen en renteschade zijn geen feitelijke kosten. Als de gemeente al bekostigt, kan zij dit beperken tot controleerbare kosten op basis van concrete offertes en uiteindelijk facturen, toegespitst op maatregelen die aantoonbaar noodzakelijk zijn. Dat sluit aan bij het gemeentelijke voornemen om een afgebakende bijdrage te leveren.

V. Vergelijking met De Ontdekking

4.5 Het beroep van VOG op een eerdere bijdrage bij basisschool De Ontdekking leidt niet tot een afdwingbaar recht op vergelijkbare bekostiging in dit dossier.

- Voor een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel is vereist dat sprake is van gelijke gevallen die ongelijk worden behandeld zonder objectieve rechtvaardiging. Dat is hier niet het geval.
- Klimaat Beheer heeft in het onderzoek waarin ook De Ontdekking is betrokken geconcludeerd dat het om verschillende defecte onderdelen gaat en dat ook de oorzaken verschillen. Bij De Ontdekking ligt het hoofdprobleem volgens Klimaat Beheer

bij het warmtewiel en bij montage en inpassing, terwijl de warmtepomp daar normaal functioneert. Bij de locatie in Eerbeek is juist de warmtepomp defect en niet meer rendabel te reviseren. Deze verschillen zijn relevant en rechtvaardigen een andere beoordeling en een andere afbakening van maatregelen.

- Daarnaast hangt een gemeentelijk besluit altijd samen met de inhoud van de concrete aanvraag, de onderbouwing daarvan en de beoordeling binnen het wettelijke kader. Het enkele feit dat in een ander dossier middelen beschikbaar zijn gesteld, betekent niet dat daarmee in alle gevallen een verplichting ontstaat om dezelfde bedragen toe te kennen.

5. Conclusie

5.1 Het voorgenomen aanbod van € 380.000 is tegen deze achtergrond aan te merken als een zeer ruimhartige oplossing.

5.2 Belangrijk is dat het nog gaat om een voorgenomen besluit. Zolang geen definitief besluit is genomen, kan geen beroep worden gedaan op een verworven recht op een bepaald bedrag. In de fase na een zienswijze is het college bevoegd om het voorgenomen standpunt te heroverwegen. Dat kan ook betekenen dat het bedrag (lager) wordt bijgesteld.
