



landelijke vereniging onderwijsadviseurs  
**STERK VOOR ONDERWIJS**



## Plaatsen zonnepanelen op schoolgebouwen

# Weekblad Facilitair & gebouwbeheer

### [Onderhoud zonnepanelen onderbelicht](#)

De voorbije jaren zijn volop zonnepanelen geplaatst op de daken van veel gebouwen. Daarbij is lang niet elke fm'er zich er echter van bewust dat zonnepanelen ook onderhoud en reiniging vragen.

### 1. Waarom deze notitie?

Het plaatsen van zonnepanelen is een van de activiteiten die door gemeenten, provincies en rijk wordt gestimuleerd in het kader van duurzaamheid en alternatieve energievoorziening. Het stimuleren van deze investeringen is ook vaak opgenomen in een gemeentelijk coalitieakkoord. Daar valt bijv. het volgende te lezen in het kader van duurzaamheid: 'Optimaal benutten van zonnepanelen op gemeentelijke gebouwen en door gemeente gefinancierde accommodaties (zoals scholen)'. Naast het expliciet benoemen van scholen zijn er ook beleidsnota's waarin alleen gesproken wordt over 'openbare gebouwen'. Binnen dit beleidskader worden de schoolgebouwen gezien als 'openbaar gebouw', hoewel de schoolgebouwen in essentie geen openbaar gebouw zijn.

Het plaatsen van zonnepanelen heeft als eerste doelstelling te komen tot een besparing op de exploitatiekosten. Door zonnepanelen te plaatsen op schoolgebouwen kan ook bij leerkrachten en leerlingen een bewustwordingsproces op gang worden gebracht, door bijv. dagelijks vast te stellen hoeveel energie vanuit de zonnepanelen is opgewekt en welke besparingen dat heeft gerealiseerd. Zonnepanelen is echter maar een van de alternatieve energiebronnen.

Zonnepanelen zijn geen voorziening huisvesting onderwijs, maar aan het plaatsen van zonnepanelen zijn wel consequenties verbonden. En dan is het de vraag of een bevoegd gezag zonder overleg resp. toestemming van het college kan besluiten om zonnepanelen te (laten) plaatsen op het schoolgebouw. De onder 2 beschreven reactie op een vraag van een bevoegd gezag tendert naar een grote mate van vrijheid van de bevoegde gezagsorganen voor het aanbrengen van zonnepanelen en legt de financiële gevolgen bij schade in principe neer bij de gemeente. Daarnaast wordt in deze reactie geen aandacht besteed aan de vraag wat er moet gebeuren als het bevoegd gezag besluit het onderwijs in het betreffende schoolgebouw te beëindigen en dit schoolgebouw daarna wordt overgedragen aan het college. In de onderdelen 3 en volgende wordt ingegaan op alle aspecten die bij het plaatsen van zonnepanelen een rol spelen.

Met deze notitie wordt het bevoegd gezag en het college een handreiking geboden tot het maken van goede afspraken bij een voornemen om te komen tot het plaatsen van zonnepanelen.

### 2. Reactie op vraag van een schoolbestuur.

Vanuit een besturenorganisatie is op een vraag van een schoolbestuur de volgende reactie gegeven:

- Het schoolbestuur is vanaf 1-1-2015 geheel verantwoordelijk voor het totale onderhoud van de gebouwen. Bovendien is het bestuur nu al juridisch eigenaar van het schoolgebouw. In die zin kan het schoolbestuur m.b.t. zonnepanelen doen wat ze zelf verstandig vinden. Echter, omdat de gemeente het economisch claimrecht heeft van de onderwijsgebouwen en verantwoordelijk is voor de verzekering van de gebouwen en terreinen verdient het aanbeveling om de gemeente actief te informeren over de plannen en goede afspraken te maken over de verzekering van de zonnepanelen (risico bedrijf). Aansluitend heb ik (besturenorganisatie) onze eigen verzekering (AON) benaderd. Zij hebben aangegeven dat er vanuit onze brandverzekering geen beperkingen c.q. belemmeringen bestaan om zonnepanelen op het dak te plaatsen. Echter, het is zaak om schade te voorkomen aangezien een (brand)schade een ongunstige invloed kan hebben op onze schadestatistiek hetgeen weer gevolg kan hebben voor eventuele toekomstige continuaties (beperking van de voorwaarden en/of verhoging eigen risico en/of verhoging van de premie). Zij geven aan dat door het plaatsen van zonnepanelen de schadekans toeneemt en hebben diverse aanbevelingen gedaan om uit te voeren.
- Als de installatie leidt tot extra risico's dienen deze door het bestuur te worden gemeld bij de gemeente, die hiervoor een verzekering heeft afgesloten. De gemeente kan met haar verzekeraar bezien of eventuele risico's onder de polis vallen of niet.

### 3. Schoolgebouw openbaar gebouw?

In steeds meer gemeenten wordt een 'duurzaamheidsbeleid' vastgesteld. In deze beleidsplannen worden naast de openbare gebouwen veelal ook de schoolgebouwen opgenomen. Schoolgebouwen

zijn echter geen openbare gebouwen in de zin zoals de gemeentelijke gebouwen (stadhuis, gemeentewerf et cetera) met een publieksfunctie. Op grond van de onderwijswetgeving zijn de schoolgebouwen over het algemeen juridisch in eigendom van het bevoegd gezag en heeft de gemeente geen zeggenschap over deze schoolgebouwen.

#### 4. Aandachtspunten bij het plaatsen van zonnepanelen.

In tegenstelling tot de onder 2 beschreven wat vrijblijvende reactie moet bij het plaatsen van zonnepanelen rekening worden met meerdere aandachtspunten:

- hoewel het bevoegd gezag over het algemeen juridisch eigenaar is van het schoolgebouw heeft het niet de vrije beschikking over het schoolgebouw;
- onderhoud en aanpassen van het schoolgebouw is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en kan zonder toestemming van het college worden uitgevoerd;
- het plaatsen van zonnepanelen door het schoolbestuur op het dak van een schoolgebouw daarentegen is geen vrijblijvende zaak, want op het dak van het oorspronkelijke schoolgebouw wordt een voorziening wordt aangebracht die hier oorspronkelijk niet op thuis hoort en waarvan het de vraag is of de gemeente daarvan eigenaar wil worden;
- voor het aanbrengen van deze voorziening is zodoende toestemming van het college noodzakelijk. Dit ondanks het feit dat de zonnepanelen mogelijk zijn te demonteren en te verplaatsen (geldt ook dakpannen).
- in deze situatie is sprake van het bezwaren van het juridisch eigendom en met een zakelijk recht (artikel 106 WPO, artikel 104 WEC en artikel 76q WVO)<sup>1</sup>:
  - bezwaren met een zakelijk recht heeft dus niet alleen betrekking op het onderbrengen van het schoolgebouw als onderpand bij een lening, maar ook op het plaatsen van zonnepanelen, een GSM-mast etc.;
  - het zakelijk recht in deze situatie is een recht van opstal.

In het recht van opstal moet worden geregeld wat de gevolgen zijn van het besluit van het bevoegd gezag het schoolgebouw, of een deel van het schoolgebouw niet meer voor het onderwijs te gebruiken en over te dragen aan het college: vervalt het zakelijk recht alleen bij het einde onderwijsgebruik van het totale schoolgebouw, of ook als het college en het bevoegd gezag overeenkomen een deel van het schoolgebouw over te dragen?

1. Over het algemeen wordt voor het plaatsen van zonnepanelen door het bevoegd gezag een contract afgesloten met een leverancier. Van belang is dat het college inzicht heeft in de voorwaarden die daarin worden opgenomen om (financiële) risico's voor de gemeente uit te sluiten. Te denken valt aan de volgende voorwaarden:
  - a. de zonnepanelen blijven het eigendom van de leverancier:
    - er moet een zakelijk recht worden gevestigd
    - het contract wordt aangegaan voor een bepaalde periode (bijv. twintig jaar). Wat betekent dit als het bevoegd gezag besluit binnen de contractperiode het onderwijs in het schoolgebouw te beëindigen en het schoolgebouw over te dragen aan de gemeente. Voor deze situatie kan bijv. in het contract worden opgenomen dat bij het einde van het onderwijsgebruik de zonnepanelen:
      - moeten worden verwijderd en de kosten van het tussentijds beëindigen van het contract (afkoop verschuldigde vergoeding) en de kosten van het verwijderen van de zonnepanelen en herstel van het dak voor rekening van het schoolbestuur komen, of
      - gehandhaafd kunnen worden, maar dat de kosten van het tussentijds beëindigen van het contract (afkoop verschuldigde vergoeding) voor rekening van het bevoegd gezag

---

<sup>1</sup> Rond het vestigen van een zakelijk recht bestaat geen eenduidigheid. Enerzijds is men van mening dat het zakelijk recht alleen van toepassing is als het bevoegd gezag geen juridisch eigenaar is van de voorziening (dus leasecontract, of eigendom van leverancier, bijv. ESCO), anderzijds is men van mening dat het zakelijk recht ook van toepassing is voor de situatie dat het bevoegd gezag deze voorziening aankoopt en voor eigen rekening laat plaatsen.

- komen, tenzij het college voor deze locatie een andere gebruiker vindt en deze gebruiker bereid is de contractuele verplichtingen over te nemen.
- b. de zonnepanelen worden (op termijn) eigendom van het bevoegd gezag:
- dan moet er een zakelijk recht worden gevestigd
  - is sprake van een huur- of leasecontract dan geldt eveneens dat als het bevoegd gezag besluit binnen de contractperiode het onderwijs in het schoolgebouw te beëindigen en het schoolgebouw over te dragen aan de gemeente en
  - is geen sprake van een huur- of leasecontract, maar koopt het bevoegd gezag de zonnepanelen zelf, dan geldt dat nader moet worden geregeld of de zonnepanelen:
    - moeten worden verwijderd als het bevoegd gezag besluit binnen de contractperiode het onderwijs in het schoolgebouw te beëindigen en het schoolgebouw over te dragen aan de gemeente, waarbij de kosten van het verwijderen van de zonnepanelen en herstel van het dak voor rekening van het schoolbestuur komen, of
    - gehandhaafd kunnen worden.
- c. de wijze waarop de vervanging wordt geregeld:
- het bekostigen van het vervangen van de zonnepanelen komt voor rekening van het bevoegd gezag, ook als er sprake is van schade, omdat zonnepanelen geen voorziening huisvesting onderwijs zijn; dit betekent dat het college hiervoor nooit aansprakelijk kan worden gesteld;
- d. het bevoegd gezag moet 'de geschiktheid van het dak voor zonnepanelen waarborgen':
- dit betekent niet dat de gemeente een bijdrage moet verstrekken in de kosten voor het geschikt maken van het dak, ook als het de constructie betreft, deze kosten komen voor rekening van het bevoegd gezag;
  - dit betekent dat bij het uitbreiden van het schoolgebouw mogelijk sprake is van extra kosten, welke eveneens voor rekening van het bevoegd gezag komen;
2. Het plaatsen van zonnepanelen betekent een extra risico voor de brand- en stormverzekering en voor schade door bijv. vandalisme:
- hoe moet worden gehandeld als door bijv. stormschade ook (de constructie van) het dak wordt beschadigd:
    - (gevolg)schade aan de zonnepanelen/het dak als gevolg van een bijzondere omstandigheid (waaronder brand, vandalisme en stormschade) wordt niet door de gemeente vergoed;
    - schade aan het gebouw of gevolgschade als gevolg van het plaatsen van de panelen is de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur:
      - ✓ zijn de schoolbesturen zich bewust van het aansprakelijkheidsrisico bij brand/storm/vandalisme etc, is in de overeenkomst geregeld dat dit risico ligt bij het schoolbestuur of de leverancier?
        - De gemeente kan besluiten dat:
          - het bevoegd gezag voor eigen rekening en risico een verzekering afsluit;
            - het college de plaatsing van zonnepanelen onderbrengt bij haar eigen verzekering en de hogere verzekeringspremie als gevolg van de plaatsing van zonnepanelen:
              - doorberekend aan het bevoegd gezag of
              - afziet van het doorberekenen van deze kosten wegens de aan deze activiteit verbonden administratieve kosten, die mogelijk hoger zijn dan de verschuldigde verzekeringspremie;
          - bij diefstal, brand- of stormschade aan de zonnepanelen en daaraan gerelateerde schade aan het gebouw is het eigen risico voor rekening van het schoolbestuur.
          - schade aan zonnepanelen als gevolg van vandalisme komt voor rekening van de schoolbesturen.
        - als er bouwkundige ingrepen plaatsvinden die later als constructiefout kunnen worden aangemerkt, geldt hiervoor dat de gemeente hiervoor niet aansprakelijk kan worden gesteld, deze kosten komen voor rekening van het bevoegd gezag.
3. Door de installatie van zonnepanelen wordt mogelijk de WOZ waarde van het gebouw verhoogd:

- Geldt hiervoor hetzelfde als bij de verzekering, dus worden deze extra kosten doorberekend aan het schoolbestuur, of neemt de gemeente deze extra kosten voor haar rekening?
4. Een extra aandachtspunt is het plaatsen van zonnepanelen op bijv. gemeentelijke accommodaties (multifunctioneel gebouw of schoolgebouw in juridisch eigendom van de gemeente). In deze situatie komen de investeringskosten voor rekening van de gemeente, maar hebben de gebruikers daar financieel voordeel van. Is het dan niet realistisch om de jaarlasten van de investeringen in deze voorzieningen door te berekenen aan de (mede)gebruikers?

23 oktober 2014,  
Seakle Satter