

# Een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen

In opdracht van



Auteur  
Jeroen in 't Veld, Yasmine Hamdan, Emile Barendregt

Datum  
15.03.10

Status  
Definitief

Klant  
PO Raad

**RebelGroup Advisory bv**  
Wijnhaven 3-0  
3011 WG Rotterdam

T 010 275 59 95  
F 010 275 59 99  
rga@rebelgroup.com

www.rebelgroup.com  
KvK 24336905  
Rabobank 36.19.64.099

Advisory

**REBEL**

## Inhoudsopgave

<b>Management samenvatting</b>	<b>5</b>
Aanleiding en doelstelling van dit onderzoek	5
Wat is het probleem?	5
Twaalf ontwerpeisen aan een oplossing	7
En wat is dan die oplossing?	9
<b>1 Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Aanleiding en probleemstelling	11
1.2 Aanpak en leeswijzer	11
1.3 Achtergrond	12
1.3.1 Primair onderwijs	12
1.3.2 Kinderopvang	13
1.3.3 Aansluiting primair onderwijs en kinderopvang en de brede school	13
1.3.4 Peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie	14
1.3.5 Overige instellingen	14
1.3.6 Opvang van kinderen tussen 12 en 16 jaar	14
1.3.7 Overzicht	15
1.4 Reikwijdte van dit onderzoek	15
<b>2 Probleemanalyse</b>	<b>16</b>
2.1 Aanpak 16	
2.2 Stap 1 – de kwaliteit van de gebouwen	16
2.2.1 Wet- en regelgeving	17
2.2.2 Veiligheid en gezondheid	18
2.2.3 Functionaliteit en toegankelijkheid	19
2.2.4 Binnenklimaat	21
2.2.5 Representativiteit	22
2.2.6 Conclusies	23
2.3 Stap 2 – het proces om te komen tot huisvesting	25
2.3.1 Proces huisvesting voor kinderopvang	25
2.3.2 Proces huisvesting voor onderwijs	26
2.3.3 Proces onderwijs en opvang in één gebouw	31
2.3.4 Conclusies	33
2.4 Stap 3 – wetten, budgetten en beleid	35
2.4.1 Regelgeving en instituties	35
2.4.2 Geld	36
2.4.3 Beleid en maatschappelijke ontwikkelingen	42
2.4.4 Consistentie	43
2.4.5 Conclusie ten aanzien van wetten, budgetten en beleidssystemen	44
2.5 Conclusie van de probleemanalyse	45
<b>3 Waardeverlies in het huidige systeem</b>	<b>49</b>
3.1 Waar zit het waardeverlies?	49
3.2 Hoeveel is dit waardeverlies?	49
3.2.1 Voorbereidingskosten	49
3.2.2 Additionele bezetting	51

3.2.3	Life cycle optimalisatie	52
3.2.4	Het totale waardeverlies in het huidige systeem	53
<b>4</b>	<b>Ontwerpeisen voor een fris alternatief</b>	<b>54</b>
4.1	No-regret optimalisaties van het huidige systeem	54
4.1.1	Consistente indexering van budgetten	54
4.1.2	Goede doorrekening en compensatie van nieuwe beleidsinitiatieven	54
4.1.3	Vrijheid voor de school om te investeren in gebouw.	54
4.2	Ontwerpeisen vanuit de knelpunten van het huidige systeem	55
4.2.1	Stimulering van samenwerking tussen onderwijs, opvang en overige instellingen	55
4.2.2	Levenscyclus van het gebouw als uitgangspunt	55
4.2.3	Gebruiker centraal bij ontwerp, bouw, onderhoud en beheer	55
4.2.4	Gelijke belangen voor betrokken partijen	55
4.2.5	Lange termijn perspectief	56
4.2.6	Een basisniveau van voorzieningen voor alle scholen	56
4.2.7	Eenvoud en helderheid voor alle betrokkenen	56
4.2.8	Lange termijn flexibiliteit	56
4.3	Ontwerpeisen vanuit het huidige – kenmerken die behouden dienen te worden	56
4.3.1	Afstemming en ruimte voor lokaal maatwerk	56
4.3.2	Eerlijke verdeling van middelen werkt geen ongelijkheid in de hand	57
4.3.3	Goede spreiding en maximale dekking van onderwijs	57
4.3.4	Rekening houden met diversiteit	57
<b>5</b>	<b>Een fris alternatief: de onzichtbare kinderhand als regisseur</b>	<b>58</b>
5.1	Wat vooraf ging	58
5.2	Urgentie en toekomstperspectief	58
5.3	Wat willen we bereiken?	59
5.4	Wat verandert er in het systeem?	59
5.5	Welke effecten heeft dit alternatief?	62
5.5.1	De prikkel om inkomsten te verhogen	63
5.5.2	De prikkel om kosten te verlagen	64
5.6	Aan welke randvoorwaarden moet zijn voldaan?	65
5.7	Risico's, rollen en verantwoordelijkheden	67
5.8	Het Regionaal Huisvestingsbedrijf	68
5.8.1	De kenmerken van het RHB	68
5.8.2	De randvoorwaarden bij invoering van RHB's	69
5.9	Voldoet dit alternatief aan de ontwerpeisen?	70
5.10	De werking van het alternatief: enkele voorbeelden	71
5.11	Hoe nu verder	71
	<b>Bijlage 1: wet- en regelgeving</b>	<b>72</b>
	<b>Bijlage 2: geïnterviewde personen</b>	<b>74</b>
	<b>Bijlage 3: voorbeelden werking fris alternatief</b>	<b>75</b>
	Krimp en nieuwbouw	75
	Een groot schoolbestuur	76
	Tijdelijke huisvesting	76
	De éénpitter	77

## Management samenvatting

### Aanleiding en doelstelling van dit onderzoek

De huisvesting van het primair onderwijs en de bekostiging ervan zijn al jaren onderwerp van gesprek. Hoewel de decentralisatie in 1997 een positieve stimulans is geweest voor de huisvesting van veel scholen, moeten we vaststellen dat om verschillende redenen het huidige stelsel eerder als een belemmering voor adequate huisvesting moet worden gezien dan iets anders. De belemmerende werking is bijzonder sterk aanwezig bij de wens om het primair onderwijs en kinderopvang steeds vaker onder één dak te huisvesten. Het bestaande systeem bevat enkele serieuze tekortkomingen en inefficiënties, en is zeker niet ingericht op verdere integratie van dat aanbod op één locatie.

De PO Raad wil de huidige impasse in de discussies rond dit stelsel openbreken. Zij heeft hiervoor RebelGroup Advisory gevraagd onderzoek te doen naar de problemen van het huidige huisvestingsstelsel (inclusief de bekostigingssystematiek) en te komen met 'een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen'.

### Wat is het probleem?

De vraag hoe het gesteld is met de huisvesting van kinderen, heeft geleid tot het onderzoeken van de volgende drie aspecten:

- Wat is de kwaliteit van de huidige gebouwen?
- Wat is de kwaliteit van het proces om te komen tot gebouwen voor kinderen?
- Wat is de kwaliteit van wetten, budgetten en beleid en de samenhang daartussen?

We komen tot de volgende conclusies:

#### 1. *Informatie is afwezig*

De huisvesting in het primair onderwijs en in de kinderopvang worden beiden gekenmerkt door een grote mate van afwezigheid van informatie. Zelfs de meest basale informatie – zoals aantallen gebouwen en hun leeftijd – ontbreekt.

#### 2. *De kwaliteit van gebouwen voldoet, maar is niet briljant*

Op basis van de informatie die er wél is, kunnen we afleiden dat de gebouwen grosso modo lijken te voldoen aan de eisen. Wetten en regels stellen eigenlijk maar weinig eisen aan de kwaliteit van de gebouwen. Daar waar er wel eisen zijn, hebben die het karakter van absolute minimum eisen. Op het terrein van het binnenklimaat, het onderhoud en de schoonmaak worden zelfs niet die minimum eisen gehaald. Overigens vragen we ons in den brede af of die minimumeisen goed zijn vastgesteld. We kunnen concluderen dat de kwaliteit van de gebouwen niet goed is en sterk afwijkt van het door de sector zelf gewenste kwaliteitsniveau.

#### 3. *Het proces om te komen tot gebouwen is inefficiënt en onproductief*

We constateren dat het proces niet altijd tot efficiënte uitkomsten leidt en dat partijen het proces om te komen tot gebouwen vaak ervaren als onproductief. Het gebrek aan een duidelijke regisseur helpt daarbij niet. Vooral de realisatie van multifunctionele accommodaties (MFA's) komt moeilijk van de grond. Van integratie op betekenisvolle schaal tussen onderwijs, opvang en andere functies is dan ook nog geen sprake. Op zeer beperkte schaal werken scholen samen met de kinderopvang bij het realiseren van huisvestingswensen.

#### 4. *Het systeem in zijn geheel is inconsistent*

De onderliggende systemen (beleid, regels en budgetten) zijn onderling niet consistent en soms zelfs gewoon irrationeel. Zo worden bekostigingsnormen noch aangepast aan nieuwe beleidswensen, noch aan de gewone jaarlijkse kostenontwikkeling. Budgetten lijken derhalve langzaam te eroderen. Die krapte in de budgetten, gecombineerd met de begrotingscarroussel binnen gemeenten, zorgt ervoor dat in beginsel budgetten vrijwel altijd tekort lijken te schieten.

#### 5. *Gek genoeg komen er toch nog veel gebouwen tot stand...*

De combinatie van een inefficiënt proces en een inconsistent onderliggend systeem voorkomt echter niet dat scholen en gebouwen voor kinderopvang van de grond komen. In veel gevallen proberen de verschillende betrokken partijen hun weg te vinden in een systeem dat ze als suboptimaal ervaren. Met enorme inspanning van betrokkenen komen toch nieuwe gebouwen voor kinderen tot stand.

#### 6. *...omdat één van de partijen bereid is concessies te doen*

In de praktijk betekent dit dat na een langdurig voorbereidingsproces van gemiddeld 7 jaar, partijen uiteindelijk in de situatie terecht komen dat ze maar roeien met de riemen die ze hebben en concessies doen aan tijd (uitstel), kwaliteit (dan maar iets minder) of geld (dan maar uit eigen middelen van school of gemeente een extra bijdrage). Ondanks dat partijen het gevoel hebben dat zij moeten werken met een onwerkbaar samenstel van raderen, is er kennelijk toch altijd iemand die net voldoende smeerolie in het raderwerk stopt door een concessie te doen.

#### 7. *Het systeem verhindert effectieve samenwerking tussen scholen en kinderopvang instellingen*

Uit de analyse blijkt dat de huidige kaders nauwelijks de mogelijkheid bieden om de voordelen van samenwerking tot hun recht te laten komen, laat staan dat de partijen daar ook zelf de vruchten van kunnen plukken. De belangrijkste knelpunten daarbij zijn:

- De verschillende regels voor de kwaliteit van de huisvesting tussen kinderopvang en onderwijs – waardoor eisen aan gebouwen als vanzelf verschillen;
- De verschillen in bekostigingssystematiek die met name scholen en gemeenten hindert in het maken van keuzen die ook voor de kinderopvang goed uitpakken; en
- De scheiding die wordt gemaakt tussen de bekostiging van bouw en onderhoud waardoor vanuit bedrijfseconomisch oogpunt soms onverstandige keuzes dreigen te worden gemaakt.

In die onwerkbare kaders hebben partijen onvoldoende prikkels om indringend met elkaar samen te werken en kiezen zij er dikwijls voor om helemaal niet samen te werken, of de samenwerking te beperken tot 'de voordeur en enkele gezamenlijke ruimtes'.

#### 8. *Door dit ineffektieve systeem gaat waarde verloren*

Naast dat het voor betrokkenen vervelend is dat gebouwen voor kinderen zo moeizaam tot stand komen, kost het de maatschappij geld. Dit uit zich op verschillende manieren:

- Hoge voorbereidingskosten. Het huidige proces om te komen tot huisvesting is behoorlijk bureaucratisch en bovendien zijn veel verschillende partijen betrokken. Naast de school, kinderopvang en mogelijke andere gebruikers, zijn meerdere afdelingen binnen de gemeente betrokken.
- Suboptimalisatie van kosten over de life cycle. Bij de huidige wijze van bekostiging van onderwijshuisvesting is er sprake van gescheiden budgetten tussen onderwijs en gemeente. Hierdoor vindt optimalisatie over de levenscyclus van gebouwen nauwelijks plaats. De gemeente minimaliseert de bouwkosten, terwijl de school de kosten tijdens de exploitatie wil minimaliseren. Door budgetten voor ontwerp, bouw en onderhoud in één hand te

brenge, kan bespaard worden op de kosten over de gehele life cycle van het gebouw, specifiek op het gebied van energieverbruik, onderhoud en schoonmaakkosten.

- Gemiste opbrengsten door leegstand. In Nederland staan veel klaslokalen leeg, zowel structureel als gedurende enkele uren per dag. Deze ruimten kunnen verhuurd worden, waardoor inkomsten gegenereerd zouden kunnen worden. Ook dit gebeurt echter maar beperkt, omdat de belangen van school en gemeente in deze vaak niet gelijk zijn.

Als we een poging doen die waarde bij benadering te kwantificeren, tekent zich een waardeverlies af van jaarlijks € 100 miljoen.

#### 9. *Fijnmazig verdeelde belangen offeren het belang van het kind op aan het voortbestaan van het systeem*

De vraag werpt zich op waarom bij een zodanig slecht werkend systeem, met evident en aanzienlijk waardeverlies, nog sprake is van een betrouwbare rust op dit beleidsdomein. Waarom doemt het beeld van inertie op en is er geen brede maatschappelijke consensus over de noodzaak van een majeure koerswijziging? De oorzaak van die inertie lijkt gelegen te zijn in het huidige ontwerp van belangen, bevoegdheden en budgetten. In het huidige spel zijn de belangen zo fijnmazig verdeeld, dat op elk materieel onderwerp wel één partij is die belang heeft bij handhaving van de status quo. Het ministerie is blij dat huisvesting nu met name een discussie is tussen gemeenten en instellingen. Gemeenten zijn tevreden met de bevoegdheden en met name de vrij besteedbare budgetten. Instellingen tenslotte hechten aan hun invloed op de gebouwen die tot stand komen. Kinderen, ouders en docenten zijn de dupe.

#### 10. *Het is nu tijd voor een heel andere aanpak*

Het huidige systeem is ineffectief en inefficiënt. De leeftijd van een gemiddeld schoolgebouw is meer dan 40 jaar, de maatschappelijke vraag naar goede dagarrangementen stijgt en in delen van Nederland zorgt krimp voor een veranderende situatie in de huisvestingsvraag. De urgentie is groot om het systeem van onderwijshuisvesting te verbeteren en beter te laten aansluiten op de werkelijkheid van vandaag. En dan bedoelen we niet het oplappen van het systeem, maar het toewerken naar een fundamenteel ander systeem. Omdat in het licht van het herontwerp van Nederland heilige huisjes niet meer bestaan, is het ook nu de tijd om dit systeem aan te pakken. Betere en mooiere gebouwen, een betere integratie van onderwijs en kinderopvang en een betere besteding van middelen zijn hard nodig!

### **Twaalf ontwerpeisen aan een oplossing**

De oplossing voor de bestaande onhoudbare situatie moet voldoen aan 12 ontwerpeisen. Dat zijn:

#### *Stimulering van samenwerking tussen onderwijs, opvang, en overige instellingen*

De behoefte aan een sluitend en logistiek werkbaar dagarrangement voor kinderen groeit. Beleid koerst op de integratie van onderwijs en opvang enerzijds en de combinatie met muziek, sport en andere activiteiten anderzijds. Het huidige systeem staat de beoogde samenwerking veelal in de weg. Het frisse alternatief moet partijen niet dwingen om samen te werken, maar moet er voor zorgen dat samenwerking en integratie een logische stap is.

#### *Levenscyclus van het gebouw als uitgangspunt*

Het bestaande onderscheid tussen bouw en onderhoud moet doorbroken worden. Het frisse alternatief moet partijen stimuleren beslissingen te nemen met het vizier op de hele levenscyclus van een gebouw en rekening te houden met kosten en opbrengsten over die levenscyclus.

*Gebruiker centraal bij ontwerp, bouw, onderhoud en beheer*

Momenteel is er te weinig oog voor de wensen van de gebruiker. Uit ons onderzoek blijkt dat meer geld niet per se leidt tot betere kwaliteit. Dat komt ook omdat er in ontwerp, bouw, onderhoud en beheer niet noodzakelijkerwijs dezelfde doelen worden gebruikt. Ons idee is dat de gebruikskwaliteit – en daarmee de gebruiker – centraal wordt gesteld in het frisse alternatief.

*Parallele belangen voor betrokken partijen*

Tegengestelde belangen zorgen nu te vaak voor problemen en waardeverlies. In het huidige systeem kunnen gemeente en school tegen over elkaar komen te staan, maar ook school en kinderopvang instelling. Het frisse alternatief moet ervoor zorgen dat de belangen van partijen parallel lopen.

*Lange termijn perspectief*

Het huidige systeem stimuleert een korte termijn visie, terwijl een investeringsbeslissing voor een gebouw nog tientallen jaren van belang is. Om goede investeringsbeslissingen te kunnen nemen, moet het frisse alternatief ervoor zorgen dat voldoende meerjarige stabiliteit ontstaat, zodat partijen in staat zijn om verstandige beslissingen voor de lange termijn te nemen.

*Een basisoniveau van voorzieningen voor alle scholen*

De kwaliteit van de gebouwen moet niet – zoals nu – afhankelijk zijn van de vraag of op het 'moment suprême' één van de partijen bereid is het systeem van smeerolie te voorzien. Het frisse alternatief moet een toekomst schetsen waarin het middelen niveau in staat stelt tot een basis kwaliteitsniveau voor iedereen, onafhankelijk van smeerolie.

*Eenvoud en helderheid voor alle betrokkenen*

De complexiteit van het huidige systeem leidt tot misverstanden, verwarring en daarmee tot slechte beslissingen. Er bestaat grote behoefte aan vereenvoudiging, zodat de helderheid voor partijen toeneemt.

*Flexibiliteit –ook lange termijn*

De onderwijssector en de kinderopvang worden sinds jaar en dag gekenmerkt door een hoge beleidsdichtheid. Elk jaar verandert er wel iets. Het heeft geen zin een nieuw systeem te maken dat ervan uitgaat dat die constante verandering in de toekomst zal verminderen. Het is beter om het frisse alternatief zo te ontwerpen dat makkelijk kan worden omgegaan met die veranderingen.

*Afstemming en ruimte voor lokaal maatwerk*

Ook in het frisse alternatief moet ruimte zijn voor afstemming en lokaal maatwerk. Geen centrale voorschriften, maar juist decentraal georganiseerde bevoegdheden en budgetten. In die setting kunnen partijen van onderop zorgdragen voor afstemming en lokaal maatwerk, passend bij bijvoorbeeld de eigen schaal, denominatie of onderwijsvorm.

*Eerlijke verdeling van middelen en risico's*

In het huidige systeem is de gemeente de hoeder van de eerlijkheid en gelijkheid. Zij zorgt ervoor dat bij de verdeling van middelen geen onderscheid wordt gemaakt tussen klein en groot, bijzonder en openbaar of rijke buurt en arme buurt. Ook het frisse alternatief moet die eerlijkheid borgen.

*Goede spreiding en maximale dekking van onderwijs*

In het huidige systeem zorgt de gemeente ervoor dat het onderwijs in voldoende mate en voldoende gespreid over de gemeente aangeboden wordt. Het frisse alternatief moet ervoor zorgen dat die voldoende spreiding en dekking geborgd blijft.



*Rekening houden met diversiteit*

De sector waar dit rapport over gaat, is een bont gezelschap van instellingen. Klein of groot is niet van belang, het bestaande systeem kan met beiden omgaan. Het frisse alternatief moet dat behouden en noch expliciet, noch impliciet sturen op de (omvang van) de organisatie van het onderwijs.

**En wat is dan die oplossing?**

Wij staan voor dat alle partijen die te maken hebben met gebouwen voor kinderen maximaal geprikkeld worden om huisvesting te doen realiseren die voldoet aan de behoeften van de gebruikers. Onder gebruikers verstaan we de kinderen en docenten die een groot deel van hun leven doorbrengen in deze gebouwen. Omdat jonge kinderen niet hun eigen wensen kunnen uiten, gaan we er van uit dat de stem van de kinderen geuit wordt via de ouders.

We denken dat de meest effectieve manier om deze doelstelling te bereiken, is door de gebruiker zoveel mogelijk macht te geven in het proces rondom onderwijshuisvesting. Met het aloude adagium 'wie betaalt, bepaalt' in het achterhoofd, geloven we dat deze gebruiker de meeste macht krijgt door hem te laten bepalen wat de beste besteding is van de huisvestingsbudgetten.

Kort gezegd: een vraag gestuurd systeem, waarin de gebruiker centraal staat en een markt ontstaat waarin aanbieders van huisvesting optimaal proberen in te spelen op de wensen van gebruikers. Scholen zullen zich concentreren op hun kernkwaliteiten en kinderopvang, scholen en andere organisaties zullen uit zichzelf de prikkel voelen om samen te werken.

Om dat te bereiken presenteert dit rapport een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen met de volgende kenmerken:

- Het systeem stelt de gebruiker centraal
- Het systeem is vraag gestuurd: aanbod van huisvesting volgt de vraag naar huisvesting
- Het systeem is flexibel
- Het systeem stimuleert partijen om – waar opportuun – samen te werken,
- Het systeem zorgt voor de meest efficiënte besteding van middelen

**1. Hoe werkt het?**

De gebruiker centraal stellen doen we door alle geldstromen samen te brengen bij de leerling. Dit gaat gepaard met volledige ontschotting: al het geld voor onderwijs, huisvesting, personeel, materiële instandhouding, etc. wordt gekoppeld aan de leerling. Ouders spenderen het eigen persoonlijke budget dat zo ontstaat bij de instelling die naar verwachting de beste prijs/kwaliteit verhouding biedt voor het totaalpakket aan onderwijs, huisvesting en andere voorzieningen.

De geldstroom loopt direct van OCW naar de school, op basis van het aantal leerlingen dat een school heeft in het huidige jaar. OCW wordt hiermee aanspreekbaar op het systeem als geheel. De bestaande wettelijke bevoegdheden en plichten van de gemeente, inclusief de daaraan verbonden budgetten, gaan dan ook direct naar de instellingen en niet meer via de gemeenten. De gemeente stuurt in het nieuwe model op spreiding van onderwijsvoorzieningen via het bestemmingsplan en realiseert haar andere onderwijsgerelateerde doelstellingen via bijvoorbeeld subsidies.

Om scholen in staat te stellen nieuwbouw te realiseren, krijgen zij (en/of de aanbieders die zij gebruiken) toegang tot betaalbare financiering via een garantiefonds. Dit garantiefonds houdt de prikkel van financiers intact om erop toe te zien dat alleen scholen met een deugdelijk financieel plan in aanmerking komen voor nieuwbouw of grootscheepse renovatie.

In dit nieuwe systeem lopen de belangen tussen scholen en kinderopvang instellingen meer parallel. Beiden gaan op zoek naar een zo goed mogelijke prijs/kwaliteit verhouding voor hun huisvesting. Samenwerking wordt makkelijker en levert ook meer op.

Om kleinere scholen te helpen bij het realiseren van huisvesting en om tijdelijk er voor te zorgen dat er voldoende aanbod is, worden Regionale Huisvestingsbedrijven (RHB) opgericht. Dit zijn publieke of publiek-private instellingen die zich specialiseren in het aanbieden van huisvestingsoplossingen. We hopen en verwachten dat scholen op den duur ook een beroep zullen doen op allerlei andere aanbieders van huisvesting, omdat scholen zich liever concentreren op hun kerncompetenties. Denk aan woningcorporaties, projectontwikkelaars, etc.

Tot slot worden ouders gemobiliseerd door ze attent te maken op hun nieuw verworven macht als 'vrager' op de markt voor de huisvesting van hun kinderen.

## 2. Welke effecten heeft het systeem?

We verwachten dat dit systeem stevige prikkels introduceert voor scholen, kinderopvangorganisaties en andere instellingen die gebruik maken van gebouwen voor kinderen. Doordat men integraal verantwoordelijk wordt voor het voeren van 'een sluitende business case', zal de focus komen te liggen op enerzijds het verhogen van de inkomsten en anderzijds het verlagen van de kosten. De prijs/kwaliteit verhouding moet immers zodanig positief zijn dat kinderen en het daarmee gepaard gaande budget wordt binnengehaald.

De prikkel om inkomsten te verhogen zal leiden tot optimale verhuur van leegstaande ruimten. Maar ook tot het zoeken van samenwerking met partijen die de propositie van de school versterken. Scholen en andere instellingen zullen er alles aan doen om gebouwen te realiseren die aansluiten bij de wens van kinderen, ouders en docenten. Specifiek zullen ze zorgen dat gebouwen *blijvend* voldoen aan wensen en eisen. Flexibiliteit wordt een aspect waar vooraf over nagedacht zal worden.

De prikkel om kosten te verlagen zal leiden tot meer aandacht voor optimalisatie van kosten over de gehele life cycle van het gebouw. Daarnaast is het te verwachten dat partijen zich zullen toeleggen op hun kernkwaliteiten en de zorg voor huisvesting zullen uitbesteden aan specialisten. Met als gevolg dat een volwassen markt zal ontstaan voor aanbieders van gebouwen voor kinderen. De RHB's kunnen dienen als eventuele tijdelijke 'kickstart' voor de markt.

## 3. Wat zijn de randvoorwaarden?

Om dit systeem te laten werken, is een drietal dingen nodig:

- Oprichting van een garantiefonds, die scholen toegang geeft tot (betaalbare) financiering.
- Compenseren van een gebrek aan expertise bij kleine schoolbesturen. Dit kan geregeld worden door instellingen als het Servicecentrum Scholenbouw een prominere rol te geven of door expertise ter beschikking te stellen via Regionale Huisvestingsbedrijven.
- Een transitie-model om te zorgen dat alle scholen een gelijkwaardige uitgangspositie hebben bij invoering van het systeem.

## 4. Hoe nu verder?

Hoe eerder het frisse alternatief wordt ingevoerd, hoe beter. Het verder oplappen van het huidige systeem is nauwelijks een geloofwaardige optie meer. Het is juist de neiging tot incrementalisme en het vermijden van keuzes die het bestaande systeem tot een onwerkbaar systeem hebben gemaakt. Bestuurlijke beslissingen en gedetailleerde uitwerking van het alternatief hebben wat ons betreft prioriteit. Invoering van dit nieuwe systeem kan dan per 1 januari 2014 een feit zijn.

## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding en probleemstelling

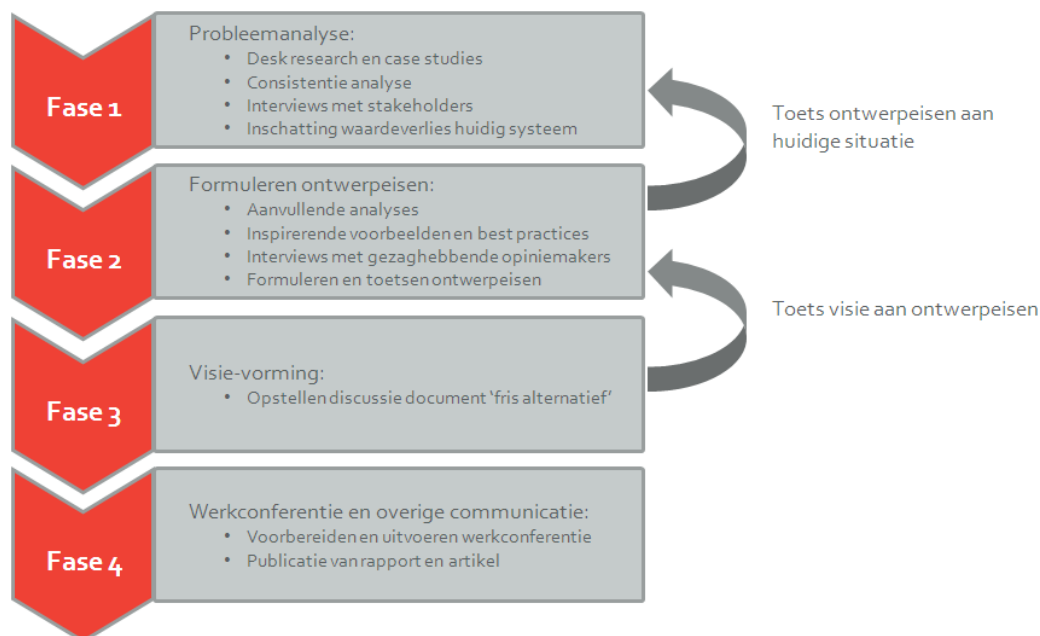
De huisvesting van het primair onderwijs en de bekostiging ervan zijn al jaren onderwerp van gesprek. Sinds 1997 is er sprake van decentralisatie van verantwoordelijkheden van het Rijk naar de gemeenten. Vanwege de 'brede school' doelstelling heeft ook de kinderopvang nu te maken met de gemeente en de school in het tot stand brengen van adequate huisvesting.

De PO Raad wil een discussie agenderen over de behoefte aan een 'fris alternatief' voor het bestaande systeem van (de financiering van) de huisvesting van scholen en kinderopvang. Dit frisse alternatief moet een eerste aanzet geven voor een structurele verbetering op het gebied van huisvesting in het primair onderwijs, waarbinnen nieuwe partners een plaats krijgen, functies kunnen worden samengebracht en 'gebouwen voor kinderen' in plaats van de enkelvoudige basisschool het uitgangspunt gaan vormen.

Rebel is gevraagd om de PO Raad te ondersteunen in het tot stand brengen van een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen. Het onderzoek is gericht op kinderen van 0 tot 16 jaar.

### 1.2 Aanpak en leeswijzer

De aanpak voor dit onderzoek bestaat uit grofweg vier verschillende fasen:



In fase 1 wordt de huidige huisvestingsproblematiek zorgvuldig in kaart gebracht. Daarbij wordt informatie verzameld via desk research, interviews met stakeholders<sup>1</sup> en de bestudering van case studies uit de praktijk. De verschillende knelpunten worden in een probleemanalyse in kaart gebracht in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 is een inschatting gemaakt van het waardeverlies dat gepaard gaat met het huidige systeem. Fase 2 van het onderzoek betreft het formuleren van zogenaamde 'ontwerpeisen'. Bij die ontwerpeisen gaat het zowel om doelstellingen die het frisse alternatief zou moeten bereiken als om randvoorwaarden waar het alternatief aan moet voldoen. De ontwerpeisen komen aan de orde in hoofdstuk 4. In fase 3 wordt een alternatieve visie in houtskoolschetsen gemaakt voor de huisvesting van kinderen. Om de geloofwaardigheid van het voorgestelde alternatief te versterken, maken we weer expliciet de koppeling met de ontwerpeisen om te toetsen of het alternatief hieraan voldoet. Ook worden de voor- en nadelen voor de betrokkenen geïnventariseerd. Hoofdstuk 5 behandelt dit frisse alternatief.

Voor lezers die onbekend zijn met het wettelijke kader van de huisvesting van kinderen is in bijlage 1 een overzicht van de belangrijkste regels opgenomen.

### 1.3 Achtergrond

De huidige regelgeving en bekostiging van schoolgebouwen dateren uit de jaren '90 en zijn met name ingericht op de enkelvoudige basisschool. In Nederland is echter in toenemende mate een trend zichtbaar richting 'de brede school', waarmee een forse toename van de functionaliteiten en de uitbreiding met de kinderopvang gepaard gaat. Kern van de ontwikkelingen rondom multifunctionele accommodaties (MFA's) is dat het concept van de enkelvoudige basisschool in toenemende mate vervangen wordt door een gebouw voor kinderen waarin vele functionaliteiten samenwerken. Bij multifunctionele accommodaties worden bijvoorbeeld onderwijs en opvang onder één dak aangeboden. Financieringsstromen en wet- en regelgeving zijn in de afgelopen jaren echter niet gewijzigd. En hoewel de kwaliteit van onderwijshuisvesting steeds een onderwerp van discussie blijft, is het beleid nog steeds gericht op 'sober en doelmatig'.

#### 1.3.1 Primair onderwijs

Bijna 1,7 miljoen kinderen in Nederland volgden in 2008 basisonderwijs, verdeeld over zo'n 7500 basisscholen<sup>2</sup>. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar het aantal (neven)vestigingen dat een school heeft. Hoewel het onduidelijk is hoeveel gebouwen voor primair onderwijs er zijn in Nederland, wordt het aantal geschat op circa 10.000 met een gemiddelde leeftijd van circa 40 jaar<sup>3</sup>. Dit omvat hoofdlocaties, nevenvestigingen en dislocaties.

Het speciaal basisonderwijs (SBO) en het speciaal onderwijs (SO) is een aparte categorie scholen die zich richt op kinderen die speciale zorg en aandacht nodig hebben. Zowel scholen voor speciaal basisonderwijs als het reguliere basisonderwijs vallen onder de Wet op het Primair Onderwijs (WPO)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> In Bijlage 2 is een overzicht opgenomen van geïnterviewde personen.

<sup>2</sup> Kerncijfers OCW 2004-2008

<sup>3</sup> Bron: PO Raad

<sup>4</sup> Zie bijlage 1 voor een toelichting op de WPO

### 1.3.2 Kinderopvang

In totaal gingen in 2007 ongeveer 625 duizend kinderen onder de 13 jaar naar de formele opvang<sup>5</sup>. Dat komt neer op bijna een kwart van de kinderen in deze leeftijdsgroep. En sinds die tijd is het aantal kinderen dat gebruik maakt van opvang alleen maar toegenomen. Ongeveer 80% van deze kinderen gaat naar buitenschoolse opvang of een kinderdagverblijf, de overige kinderen maken gebruik van gastouderopvang. Het aantal kinderen dat gebruik maakt van opvang is de afgelopen jaren sterk gestegen. Zo steeg in 2008 het aantal kinderen in de buitenschoolse opvang tot 300 duizend<sup>6</sup>. In 2007 waren dit nog circa 215 duizend kinderen. Het kinderdagverblijf ving 40 duizend meer kinderen op.

Kinderopvang is een verzamelnaam voor verschillende soorten opvang. Een ouder kan bij ieder type voor verschillende mogelijkheden kiezen. Onder de wet op de kinderopvang vallen:

- Dagopvang, voor 0 to 4 jarigen
- Buitenschoolse opvang (voor-, en naschoolse opvang)
- (Innovatieve vormen van) gastouderopvang

Wanneer we in dit onderzoek praten over kinderopvang, bedoelen we de opvang in een kindercentrum georganiseerd door een kinderopvangorganisatie. Hierbij gaat het om dagopvang, voor-, of naschoolse opvang.

Tot halverwege de jaren '80 ontvingen kinderopvangorganisaties verschillende vormen van bekostiging via de gemeente. Ook in de jaren '90 waren gemeenten vaak nauw betrokken bij de kinderopvang. Na invoering van de wet Kinderopvang in 2005 is er geen actieve rol van gemeenten richting het realiseren van voldoende kinderopvang. Inmiddels wordt kinderopvang bekostigd op basis van een vraaggefinancierd systeem. Ouders die arbeid en zorg combineren, ontvangen een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang via de belastingdienst.

### 1.3.3 Aansluiting primair onderwijs en kinderopvang en de brede school

Vanuit het Rijk wordt de combinatie van kinderopvang en onderwijs gestimuleerd. Vanaf schooljaar 2007/2008 is het verplicht voor scholen om een dagarrangement aan te bieden. Veelal gebeurt dit door het zogenaamde makelaarsmodel, waarbij een school slechts doorverwijst naar een kinderopvang. Het kan ook zijn dat de school zelf opvang regelt. Vaak gebeurt dit al wel wanneer het gaat om tussenschoolse opvang (overblijven), maar dit kan ook gelden voor naschoolse opvang. In dit kader is ook de ontwikkeling van 'brede scholen' interessant.

"De brede (PO) school is een samenwerkingsverband tussen partijen die zich bezighouden met opgroeiende kinderen. Doel van het samenwerkingsverband is de ontwikkelingskansen van de kinderen te vergroten. Een ander doel kan zijn een doorlopende, en op elkaar aansluitende opvang te bieden"<sup>7</sup>. Ook hier zijn verschillende mogelijkheden. Een brede school kan een samenwerkingsverband zijn van meerdere scholen, al hoeven zij niet per sé in één gebouw te zitten<sup>8</sup>. In de meeste situaties zit een brede school wel in een multifunctionele accommodatie.

---

<sup>5</sup> CBS Webmagazine, woensdag 23 april 2008

<sup>6</sup> Buitenhk Management & Consult BV, 2010: 'Stand van zaken huisvesting kinderopvang in Nederland' en inschatting Netwerkbureau Kinderopvang

<sup>7</sup> [www.bredeschool.nl](http://www.bredeschool.nl)

<sup>8</sup> Hoewel multifunctionele accommodaties vaak worden aangemerkt als brede scholen, zijn ze dat vaak niet.

#### 1.3.4 Peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie

Er zijn in Nederland ongeveer 4.250 peuterspeelzalen. De meesten zijn zelfstandige organisaties die naast peuterspeelzaalwerk geen andere activiteiten hebben. Daarnaast bieden welzijnsorganisaties, onderwijsinstellingen en kinderopvangorganisaties peuterspeelzaalwerk aan. Vijftig tot zeventig procent van alle Nederlandse peuters (2- en 3-jarigen) gaat naar een peuterspeelzaal. Dat zijn ongeveer 250 duizend kinderen. De meeste kinderen bezoeken de peuterspeelzaal twee dagdelen per week<sup>9</sup>. Peuterspeelzalen kunnen verschillende inkomstenbronnen hebben. Er zijn niet-gesubsidieerde instellingen die hun inkomsten via ouderbijdrage en andere inkomsten genereren (circa 19%). Ongeveer 81% van de peuterspeelzalen ontvangt naast de ouderbijdrage een subsidie van de gemeente. Daarnaast kunnen ouders in sommige gemeenten een tegemoetkoming in de ouderbijdrage ontvangen<sup>10</sup>.

Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) is gericht op een vroege aanpak van taalachterstanden waardoor een slechte start op de basisschool wordt voorkomen. Dit houdt in dat jonge kinderen met kans op een taalachterstand educatieve programma's kunnen volgen bij de peuterspeelzaal of de kinderopvang<sup>11</sup>. De gemeente is verantwoordelijk voor het voorschoolse deel van de VVE, de schoolbesturen voor het vroegschoolse deel<sup>12</sup>. Er is een knip in de geldstroom gemaakt. Sinds deze 'knip' ontvangen scholen € 60 miljoen extra voor vroegschoolse educatie<sup>13</sup>.

Omdat voor- en vroegschoolse educatie een inhoudelijk programma is, en niet direct invloed heeft op de huisvesting van onderwijs of kinderopvang, gaan wij hier in dit rapport niet verder op in.

#### 1.3.5 Overige instellingen

Bij de huisvesting voor kinderen van 0-16 kunnen ook diverse andere instellingen worden betrokken. Een belangrijke partij is de eerder genoemde peuterspeelzaal. Maar ook sportclubs, muziekscholen, hobbyclubs, bibliotheken en andere instellingen met een aanbod voor jongeren moeten kunnen aanhaken bij 'gebouwen voor kinderen van 0-16'. Omdat de nadruk ligt op de analyse van huisvesting voor kinderopvang en primair onderwijs, wordt in dit onderzoek met name bij de formulering van het frisse alternatief rekening gehouden met de betrokkenheid van deze partijen.

#### 1.3.6 Opvang van kinderen tussen 12 en 16 jaar

Voor de 'opvang' van kinderen tussen 12 en 16 jaar bieden sommige gemeenten 'hangplekken' aan of jongeren ontmoeten elkaar buiten schooltijden in buurtcentra. Echter, de opvang van kinderen van 12 tot 16 vindt vrijwel nooit plaats binnen dezelfde gebouwen als primair onderwijs en kinderopvang. Hiervoor zijn verschillende redenen. Ten eerste is de behoefte aan echte opvang zeer beperkt. Jongeren van deze leeftijd laten zich niet meer dwingen om naar een opvang te gaan. Uit de interviews die gevoerd zijn in het kader van dit onderzoek blijkt dat jongeren van 10-12 vaak al niet meer naar opvang gaan. Er zullen dus dermate interessante activiteiten aan moeten worden geboden dat jongeren vrijwillig naar de 'gebouwen voor kinderen van 0-16' komen. Een tweede reden waarom jongeren niet naar opvang gaan is dat de locatie, een gebouw waar bijvoorbeeld ook een

<sup>9</sup> <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=37206&it=2>

<sup>10</sup> Regelgeving en financiering kinderopvang en peuterspeelzalen, Regioplan 2007

<sup>11</sup> [www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)

<sup>12</sup> Overzicht financiën vroegschoolse educatie, Oberon 2009

<sup>13</sup> Overzicht financiën vroegschoolse educatie, Oberon 2009

kinderopvang en basisschool in zijn gevestigd, hen niet aanspreekt. Omdat de wensen en behoeften van deze groep sterk afwijkt van de kinderen van 0 – 12 en omdat deze nu ook niet via kinderopvang of basisonderwijs bereikt worden, gaan we niet in op de opvang van deze leeftijdscategorie 12 tot 16 jaar. Bij het frisse alternatief komen we wel kort terug op deze groep.

### 1.3.7 Overzicht

Ondanks de ontwikkelingen die onderwijs en opvang dicht bij elkaar brengen, blijven het aparte sectoren met aparte regels en bekostigingsvormen. Bovendien gaat het huidige systeem niet uit van de huisvesting van kinderen van 0 tot 16 jaar. Onderstaand figuur toont bijvoorbeeld aan op welke momenten welke instelling een aanbod heeft voor jongeren. Daarnaast heeft iedere instelling een eigen locatie, eigen wet- en regelgeving, bekostigd uit eigen budgetten van verschillende omvang.



### 1.4 Reikwijdte van dit onderzoek

In de vorige paragraaf hebben we het speelveld geschetst van partijen die op enigerlei wijze te maken hebben met de huisvesting van kinderen van 0 tot 16 jaar. Nevenstaand figuur laat zien welke van deze onderdelen verder worden onderzocht in de probleemanalyse in hoofdstuk 2. Zoals het plaatje laat zien, ligt de primaire focus op huisvesting van kinderen van 0 tot 12 jaar binnen het primair onderwijs en de kinderopvang. Waar opportuun, wordt in de formulering van een fris alternatief ook stilgestaan bij overige instellingen, zoals peuterspeelzalen, voor de leeftijdscategorie 0 tot 12 jaar. Bij het formuleren van een fris alternatief, zullen we tot slot ook waar mogelijk oplossingen aandragen voor de leeftijdsgroep van 12 tot 16 jaar.

Scope van het onderzoek

0-4 jaar	4-12 jaar	12-16 jaar
Kinderopvang	Kinderopvang	Overige instellingen
Primair onderwijs	Primair onderwijs	Middelbaar onderwijs
Peuterspeelzalen	Overige instellingen	
Overige instellingen		

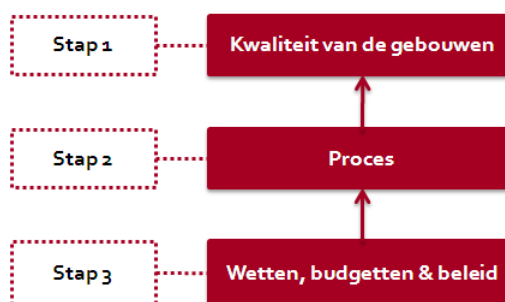
- Primaire focus van onderzoek
- Secundaire focus van onderzoek
- Tertiaire focus van onderzoek

## 2 Probleemanalyse

### 2.1 Aanpak

De perceptie dat er iets mis is bij de huisvesting van onderwijs is breed gedragen. Maar wat gaat er nu eigenlijk mis bij de huisvesting van kinderen van 0 tot 16 jaar? In dit rapport proberen we de feitelijkheid van de psychologie te scheiden. Door een grondige en objectieve analyse willen wij inzicht krijgen in het antwoord op deze vraag.

We beginnen de probleemanalyse met de meest belangrijke vraag: zitten onze kinderen eigenlijk in gebouwen van acceptabele kwaliteit? Vervolgens kijken we naar het proces tussen gemeente, scholen en kinderopvang om te komen tot adequate huisvesting. Zo willen we een goed beeld krijgen van de inefficiënties die het huidige proces lijken te bevatten. Tot slot richten we ons op de 'input' in het systeem. De wetten, budgetten en het beleid. We kijken hierbij naar de achtergrond van de drie aspecten en gaan na hoe deze zich tot elkaar verhouden.



In de praktijk werkt deze keten natuurlijk andersom. Wetten, budgetten en beleid zijn kaders waarbinnen het proces tussen scholen, gemeenten en kinderopvang zich afspeelt, wat vervolgens leidt tot gebouwen van een bepaalde kwaliteit.

### 2.2 Stap 1 – de kwaliteit van de gebouwen

De kwaliteit van een gebouw kan worden bepaald op basis van vijf niveaus<sup>14</sup>:

1. Wet- en regelgeving – *Voldoet het gebouw aan de huidige wet en regelgeving?*
2. Veiligheid en gezondheid – *Is er binnen het gebouw sprake van een onveilige situatie of heeft het gebouw invloed op de gezondheid van de gebruiker?*
3. Functionaliteit en toegankelijkheid – *Kan het gebouw gebruikt worden waar het voor bedoeld is?*
4. Binnenconditie – *Wordt het binnenklimaat als prettig ervaren?*
5. Representativiteit – *Ziet het gebouw er representatief uit?*

De niveaus volgen een logische opbouw van 'need to have' naar 'nice to have'. Wanneer een gebouw namelijk niet aan de huidige wet- en regelgeving (bijvoorbeeld brandveiligheid) voldoet, is dit onacceptabel en heeft dit consequenties voor de continuïteit van het onderwijs of de opvang, maar wanneer een gebouw niet representatief is omdat het een ouderwetse uitstraling heeft, is dit minder belangrijk. Van belang bij de opbouw in vijf categorieën is dat een probleem kan 'migreren' van een lichtere naar een zwaardere categorie of andersom. Wanneer bijvoorbeeld een initieel veiligheidsprobleem zoals een kapot raam tijdelijk wordt verholpen door het raam dicht te timmeren, verandert de onveilige situatie in een situatie waarin het gebouw tijdelijk minder representatief is. In de volgende paragrafen zullen wij één voor één de vijf niveaus van kwaliteit doornemen.

<sup>14</sup> Deze indeling is ontleend aan de wijze waarop een outputspecificatie bij PPS vastgoedprojecten wordt opgesteld.



### *Permanente en tijdelijke huisvesting*

Bij de kwaliteit van de huisvesting zou een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen permanente en tijdelijke huisvesting. Helaas zijn er geen onderzoeken beschikbaar die in gaan op de kwaliteit van deze laatste categorie. Het lijkt echter aannemelijk dat deze kwaliteit minder zal zijn dan bij permanente huisvesting; immers voor tijdelijke huisvesting zal de gemeente mogelijk minder snel bereid zijn om bijvoorbeeld groot onderhoud te plegen.

*De directeur klopte aan bij de gemeente met de vraag om iets aan het slechte binnenklimaat in de noodlocatie te doen. Maar de gemeente heeft aangegeven dit te weigeren, onder andere vanwege het feit dat het gebouw dat er vanaf 1996 al staat, nog maar een jaar of 4/5 gebruikt zal worden<sup>15</sup>.*

Vanwege een gebrek aan betrouwbare bronnen, gaan we in de analyse van de kwaliteit van de gebouwen daarom niet apart in op de kwaliteit van tijdelijke huisvesting<sup>16</sup>.

### **2.2.1 Wet- en regelgeving**

De wet- en regelgeving rondom de huisvesting van kinderopvang en het primair onderwijs is niet eenvoudig. Een korte omschrijving van de relevante wetten en regels is opgenomen in bijlage 1. Kort samengevat hebben we te maken met de volgende wetten en regels bij de huisvesting van kinderen:

- Wet op het Primair Onderwijs (WPO) en Wet op de expertisecentra (WEC)
- Gemeentelijke Verordening Onderwijshuisvesting. Gemeenten hebben zorgplicht voor de onderwijshuisvesting en zijn bij wet verplicht om een verordening op te stellen. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een model opgesteld.
- Wet op de Kinderopvang (WK)
- Beleidsregels Kinderopvang
- Attractiebesluit, wat de keuring van speeltoestellen eist.
- Bouwbesluit. Deze bevat weer Arbonormen en NEN-normen
- Gebruiksbesluit, opgesteld door het ministerie van VROM

#### Gaat er eigenlijk iets mis?

In feite worden alleen in het bouwbesluit en het gebruiksbesluit concrete eisen gesteld aan de kwaliteit van de huisvesting voor scholen en kinderopvang. Daarbij komen nog de beleidsregels voor kinderopvang. De realisatie van Multifunctionele Accommodaties (MFA's) gaat weliswaar gepaard met veel 'gedoe', maar de gebouwen voor kinderopvang en onderwijs voldoen uiteindelijk wel aan de kwaliteitseisen die gesteld worden. Er is in ieder geval geen bewijs te vinden dat de scholen op grote schaal niet voldoen aan wet- en regelgeving.

In de interpretatie van wetten door betrokkenen, lijkt sommige wet- en regelgeving te knellen. Een voorbeeld: een nooduitgang moet conform de gebruiksvergunning gemakkelijk open gemaakt kunnen worden, ook door kinderen. Volgens de beleidsregels van de kinderopvang is een 'veilige en gezonde' omgeving van belang. Dit interpreteren veel kinderopvang organisaties als zijnde dat het gevaarlijk zou kunnen zijn om de deuren open te houden omdat kinderen dan gemakkelijk de straat op kunnen rennen. De beleidsregels van de kinderopvang hebben echter geen algemeen bindend karakter en de tegenstrijdigheid ontstaat door de interpretatie van betrokkenen. Zoals uit onderzoek van Regioplan blijkt, zijn "ervaren knelpunten veelal gebaseerd op verkeerde informatie en/of een

<sup>15</sup> <http://www.gezondleren.nl>

<sup>16</sup> Overigens is ook over de kwaliteit van de permanente huisvesting betrekkelijk weinig informatie te vinden.

verkeerde interpretatie van wet- en regelgeving. Wanneer deze wordt nagetrokken blijkt dat er geen juridische basis is voor de knelpunten". Zij heeft geen wetten of regels gevonden die het tot stand brengen van samenhang in voorzieningen voor 0-12 jarigen blokkeren<sup>17</sup>.

### Conclusie

Uit de beschikbare informatie en de interviews die zijn gevoerd in het kader van dit onderzoek kunnen we geen bewijs vinden voor de stelling dat school- of kinderopvang gebouwen niet voldoen aan de aan de gebouwen te stellen wettelijke eisen<sup>18</sup>. Op zich is dat ook niet vreemd omdat in de regelgeving zeer weinig kwaliteitseisen zijn opgenomen en omdat de gestelde kwaliteitseisen door velen worden ervaren als erg laag. Wel kan worden vastgesteld dat de eisen in het bouwbesluit – die als een ondergrens zijn bedoeld – vaak als optimum wordt gezien. Daarnaast gelden veel van de huidige eisen niet voor bestaande bouw. Die gebouwen voldoen dan ook niet altijd aan de eisen die thans aan nieuwbouw worden gesteld. In verdere paragrafen wordt ingegaan op de problemen die veroorzaakt worden door de complexiteit van wet- en regelgeving of door het niveau van de gestelde eisen.

### **2.2.2 Veiligheid en gezondheid**

De volgende 'need to have' is dat de gebouwen 'veilig en gezond' zijn. Op dit niveau gaat het om zaken met betrekking tot veiligheid en gezondheid die dus niet expliciet geregeld worden door wet- en regelgeving. Bij veiligheid gaat het om veiligheid in de school, maar ook om veiligheid op de speelterreinen en van de speeltoestellen. Bij gezondheid gaat het om enerzijds het voorkomen van besmetting, zoals bijvoorbeeld door legionella. Maar ook om het effect van het gebouw zelf op de gezondheid van de gebruikers, hierbij gaat het vooral om het binnenklimaat.

Veiligheid en gezondheid is een bijzondere categorie. Met name hier kan een gebrek makkelijk ernstiger of minder ernstig worden en dus variëren van een gezondheidsprobleem tot een ongemak (in bijvoorbeeld de categorie 'binnencondities' of 'representativiteit'). Zo kan het onderhoud of schoonmaak zo slecht zijn, dat het een gevaar oplevert voor de veiligheid en gezondheid.

### Gaat er eigenlijk iets mis?

Er bestaat geen bewijs voor de stelling dat het merendeel van de gebouwen een gevaar voor de veiligheid of gezondheid oplevert. Het binnenklimaat is daarentegen een belangrijk punt van zorg. In 80% van de klaslokalen is de CO<sub>2</sub>-concentratie (indicatie onvoldoende ventilatie en slechte luchtkwaliteit) veel te hoog. Dit geldt voor zowel nieuwe als oude scholen. De povere kwaliteit van het binnenmilieu kan wel tot gezondheidsklachten leiden (...) en een negatieve invloed hebben op het ziekteverzuim onder leraren en leerlingen<sup>19</sup>. Alhoewel bekend is dat een slecht binnenklimaat van invloed is op de leerprestaties, is het onduidelijk hoe vaak dit tot gezondheidsklachten leidt. Ook op kinderdagverblijven is de kwaliteit van de binnenlucht onder de maat<sup>20</sup>.

*"Tijdens de bouw van onze basisschool is veel vervuiling in de installatie terecht gekomen; het duurt maanden voordat die er uit is. Veel medewerkers en kinderen hebben last van lichamelijke problemen."<sup>21</sup>*

<sup>17</sup> Knellende wet- en regelgeving bij samenwerkende voorzieningen voor nul tot twaalf jarigen, Regioplan 2005

<sup>18</sup> Overigens is er een groot tekort aan informatie over de daadwerkelijke stand van zaken met betrekking tot de kwaliteit van gebouwen voor kinderen.

<sup>19</sup> [www.frissescholen.nl](http://www.frissescholen.nl), website van SenterNovem

<sup>20</sup> 'Frisse lucht op Kinderdagverblijven', vooronderzoek door GGD'en in Gelderland, 2008.

<sup>21</sup> 'Gezond en goed, scholenbouw in topconditie van Rijksbouwmeester 2009'

Een tweede punt van aandacht is de veiligheid op speelpleinen. De speeltoestellen vallen onder het attractiebesluit, maar de algehele staat van de speelpleinen niet. Uit interviews blijkt dat scheve tegels en harde ondergrond meer dan eens zorgen voor een onveilige situatie. Vaak vervullen deze terreinen ook een wijkfunctie als openbaar speelterrein, wat kan leiden tot problemen met betrekking tot beheer en eindverantwoordelijkheid.

### Conclusie

Wanneer we kijken naar veiligheid en gezondheid is 'binnenklimaat' veruit het belangrijkste thema. Onderzoek door onder andere SenterNovem en de Rijksbouwmeester laten heel duidelijk een probleem zien: In 80% van de gevallen is het binnenklimaat onder de maat. Hierbij is een aantal kanttekeningen te maken:

- Onduidelijk is in hoeveel van deze gevallen dit ook echt gevolgen voor de gezondheid oplevert.
- Opvallend is dat ook in nieuwe gebouwen dit probleem speelt. Achterstallig onderhoud of ouderwetse apparatuur zijn dus niet altijd de oorzaak.
- Het slechte binnenklimaat is niet alleen het gevolg van slechte (naleving van) regelgeving. Maar wordt ook veroorzaakt door verkeerd gebruik<sup>22</sup>.

*"Soms kan het al helpen als leerkrachten op tijd een raam open zetten, of de klimaatinstallatie goed instellen"*

### **2.2.3 Functionaliteit en toegankelijkheid**

De volgende 'need to have' is 'functionaliteit en toegankelijkheid' van het gebouw. Onder functionaliteit verstaan wij enerzijds of het gebouw gebruikt kan worden waarvoor het bedoeld is: onderwijs passend bij de visie van de school. Onder functionaliteit verstaan we anderzijds ook of het gebouw voldoende gebruikt wordt of dat er juist te weinig ruimte is. Hierbij kijken we naar de capaciteit op de lange termijn, maar ook naar het gebruik gedurende de dag.

### Gaat er eigenlijk iets mis?

#### *Structurele leegstand*

Wanneer een school een lokaal 'over' heeft wordt dit vaak niet benut door andere partijen. Als een school tijdelijk (minder dan 15 jaar) ruimte nodig heeft, kan een gemeente wel verwijzen naar leegstaande lokalen elders in de gemeente, maar in praktijk wordt hier maar beperkt gebruik van gemaakt. Dit komt omdat een school die ruimte nodig heeft, liever niet met 1 klas naar een andere locatie gaat. Ook de ouders van de betreffende leerlingen zullen niet altijd tevreden zijn met een dergelijke oplossing. Zeker niet als dit een school van een ander bestuur betreft of zich niet op loopafstand van de eigen locatie bevindt. Zo'n lokaal is bovendien vaak slecht verhuurbaar aan andere partijen. Zodoende zal de school met ruimte tekort eerder (tijdelijke) huisvesting bij de eigen locatie krijgen of de situatie binnen het bestaande gebouw oplossen. Op deze manier ontstaat er een structureel overschot aan lokalen. Wederom zijn geen landelijke cijfers bekend over leegstand, maar bijvoorbeeld in Rotterdam ging het in 2006 zelfs om 24% leegstand in de hele onderwijs sector (basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs). Doel van de gemeente is om dit terug te brengen naar een voor haar 'aanvaardbaar niveau' van 10%<sup>23</sup>. Bovendien blijkt uit interviews met betrokkenen dat zij een dergelijk percentage realistisch vinden. Tevens valt op dat

<sup>22</sup> Gezond en goed, scholenbouw in topconditie van Rijksbouwmeester 2009'

<sup>23</sup> Integraal Huisvestingsplan Rotterdam 2006-2010, Bijlage 1

uitschieters van in dit geval 24% zeker mogelijk zijn<sup>24</sup>. Op basis hiervan schatten we de totale leegstand in Nederland op zo'n 10 %.

Het feit dat er maar weinig gebruik wordt gemaakt van huur / verhuur leidt overigens tot twee andere problemen met betrekking tot de huisvesting. Enerzijds zorgt dit bij de partij met leegstand voor een tekort in onderhoudsbudget, omdat onderhoud bekostigd wordt op basis van leerlingaantallen en niet van vierkante meters. Met name in krimpgebieden leidt dit tot financiële problemen bij schoolbesturen. Anderzijds zorgt dit bij de school met te weinig ruimte voor overvolle klassen. Opmerkelijk is dat deze nadelen blijkbaar minder zwaar wegen dan de nadelen van huur. Bovendien kunnen scholen leegstand vaak prima gebruiken. Zo worden leegstaande lokalen bijvoorbeeld gebruikt als computerruimten. Verwacht wordt dat in gemeenten waar sprake is van krimp, leegstand de komende tijd als een groter probleem zal worden ervaren. We komen in paragraaf 2.3.2 nader terug op dit punt.

#### *Tijdelijke leegstand*

Naast structurele leegstand is er ook sprake van tijdelijke leegstand gedurende de dag. Dit geldt voor enkelvoudige gebouwen, maar ook voor multifunctionele accommodaties. Bij multifunctionele accommodaties worden onderwijs en opvang onder één dak aangeboden. In de praktijk zijn dit echter dikwijls strikt gescheiden ruimtes. In het beste geval delen kinderopvang en onderwijs een aantal ondersteunende ruimtes (speelplein, keuken, aula, gymzaal) maar echt gezamenlijk gebruik van lokalen komt nog niet voor. Concreet staan ruimtes voor buitenschoolse opvang tijdens schooltijden leeg, en na schooltijd staan de klaslokalen leeg. De oorzaak van deze beperkte samenwerking ligt onder andere in de strikte scheiding tussen onderwijs en opvang voor wat betreft wetgeving en financiële stromen, maar ook in de complexe relatie tussen onderwijs en gemeente. In hoofdstuk 2.3 en 2.4 wordt hier nader op in gegaan.

#### *Tekort aan ruimte bij de kinderopvang*

In de kinderopvang is daarentegen sprake van een structureel tekort aan ruimtes. De wachtlijsten voor kinderopvang zijn op sommige plekken in Nederland zeer aanzienlijk. Voor BSO stonden er in 2008 circa 21.500 kinderen op de wachtlijst (met een gemiddelde wachttijd van 230 dagen) en voor kinderdagverblijven waren dit 27.750 kinderen (met een gemiddelde wachttijd van 194 dagen)<sup>25</sup>. Hoewel kinderopvang organisaties vrij zijn om een locatie te kiezen, is er een groot tekort aan *geschikte* locaties in de buurt van scholen. Ouders moeten hun kinderen gemakkelijk weg kunnen brengen. Daarnaast moet de locatie ook voldoen aan eisen vanuit de beleidsregels kinderopvang waarbij vooral de eisen ten aanzien van minimaal benodigde buitenruimte het niet gemakkelijk maakt om een geschikte locatie te vinden.

#### *Mismatch tussen gebouw en onderwijsconcept*

Uit interviews blijkt dat vooral bij kleinere scholen de functionaliteit van het gebouw soms niet goed aansluit bij het onderwijsconcept van de school. Bij scholen van een redelijke omvang lukt het vaak om aan specifieke wensen te voldoen die te maken hebben met het onderwijsconcept. De meeste scholen beschikken over aparte ruimtes voor bijvoorbeeld 'remedial teaching' en hebben plek voor het werken in kleinere groepen. Bij kleinere scholen of in oude gebouwen kan dit een probleem zijn .

---

<sup>24</sup> Onder structurele leegstand verstaan we leegstand gedurende een langere periode. Dit in tegenstelling tot tijdelijke leegstand, wat we in dit rapport veronderstellen als leegstand gedurende enkele uren van de dag.

<sup>25</sup> Wachttijden en wachtlijsten buitenschoolse opvang en dagopvang 3e meting. Stand van zaken juni 2008. Bekend is dat het aantal kinderen op de wachtlijst voor BSO in 2009 is gegroeid tot bijna 23.000.

### Conclusie

Met name structurele leegstand (gedurende langere periode) en tijdelijke leegstand (onderbenutting lokalen gedurende de dag) zijn opvallende uitkomsten wanneer we kijken naar de functionaliteit van de gebouwen. Opvallend, omdat hier door scholen relatief weinig aandacht aan wordt besteed. Dat is vreemd omdat deze leegstand wel een flinke kostenpost is: scholen ontvangen in de regel geen vergoeding voor het onderhoud van leegstaande ruimten, terwijl dit grotendeels wel moet blijven plaatsvinden. Zeker omdat in praktijk de ruimte wel gebruikt zal worden, bijvoorbeeld voor vergaderingen of wanneer een groepje leerlingen apart ergens wil werken. Naast deze kosten met betrekking tot onderhoud moet in dit kader ook rekening gehouden worden met 'opportunity costs': de gemiste opbrengsten die de school kan ontvangen door de leegstaande ruimtes te verhuren. In hoofdstuk 5 gaan we in op de waarde van onder andere dit economisch verlies.

Aan de andere kant is bij de kinderopvang juist het structurele tekort één van de meest prominente knelpunten.

#### **2.2.4 Binnenklimaat**

Het binnenklimaat is één van de meest actuele thema's binnen het onderwijs en inmiddels ook in de kinderopvang. Met betrekking tot de binnencondities van een gebouw zijn 4 aspecten van belang, de luchtkwaliteit, de temperatuur, lichttoetreding en akoestische kwaliteit.

Het rapport van de Rijksbouwmeester, "Gezond en Goed – scholenbouw in topconditie" komt met schokkende conclusies: op 8 van de 10 scholen is het binnenklimaat onder de maat. Maar ook SenterNovem besteedt aandacht aan het binnenklimaat met 'frisse scholen'. Ook zij geven aan dat het binnenklimaat van slechte kwaliteit is, maar zij leggen ook het verband met de energieprestaties van een gebouw. Veel scholen zijn slecht geïsoleerd en hebben een te hoog energieverbruik.

Hoewel we eerder constateerden dat gebouwen wel aan de wettelijke eisen voldoen, is de situatie met het binnenklimaat een goed voorbeeld van de lage kwaliteitseisen die wettelijk worden gesteld. Het bouwbesluit zegt bijvoorbeeld dat de CO<sub>2</sub> concentratie maximaal 1.200 ppm mag bedragen, vervolgens wordt een ventilatiesysteem geïnstalleerd die net aan deze eisen kan voldoen. In praktijk is al snel sprake van een overschrijding. Overigens kan de gewenste kwaliteit worden aangemerkt als een concentratie van 1.000 ppm<sup>26</sup>.

#### Gaat er eigenlijk iets mis?

Het rapport van de Rijksbouwmeester geeft de drie voornaamste knelpunten met betrekking tot het binnenklimaat aan:

- Onvoldoende luchtkwaliteit, vooral gedurende het stookseizoen.
- Minder goed beheersbare temperaturen buiten het stookseizoen. Dit komt door regelgeving, naleving (bouwbesluit laat ruimte over om boven CO<sub>2</sub> referentie waarde te komen), maar ook gedrag van de gebruikers van de huisvesting.
- Geluidsoverlast door buitenlawaai en ventilatiesysteem.

Uit interviews blijkt ook dat wanneer kinderopvang en onderwijs worden gecombineerd dit kan leiden tot geluidsoverlast.

---

<sup>26</sup> Citaat GGD uit rapport Rijksbouwmeester

### Conclusie

Met name de luchtkwaliteit is in gebouwen een probleem. Daarna volgen respectievelijk temperatuur en akoestiek. Lichttoetreding wordt niet als probleem gezien. Uit het recente onderzoek blijkt enerzijds dat de kwaliteit van de binnencondities onder de maat is en directe invloed heeft op de leerprestaties van de kinderen. Aan de andere kant zijn er ook tegengeluiden te horen omdat een slecht binnenklimaat ook een gevolg kan zijn van een slecht ontwerp waarbij onvoldoende rekening gehouden is met het binnenklimaat of van het gedrag van gebruikers.

*Zo is er een school die een prachtig gebouw liet ontwerpen met een atrium van glas. Bij het gebruik bleek de temperatuur veel te hoog op te lopen als gevolg van dit ontwerp.*

Het gevaar bij een slechte binnenconditie is dat het kan verschuiven tot een probleem voor de gezondheid. De mate waarin dit op dit moment het geval is, is echter niet onderzocht.

### **2.2.5 Representativiteit**

Representativiteit is het laatste niveau met betrekking tot de kwaliteit van een gebouw en staat ook onderaan de lijst voor wat betreft belangrijkheid. Bij representativiteit gaat het om zaken als de uitstraling en aantrekkelijkheid van een gebouw. Maar het gaat ook om het feit of het gebouw schoon en goed onderhouden is. Met name deze laatste twee kunnen gemakkelijk verergeren en leiden tot een probleem in een hogere categorie (veiligheid en gezondheid). In tegenstelling tot bijvoorbeeld wet- en regelgeving is representativiteit deels subjectief. Wat voor de één representatief is, is dat voor de ander wellicht helemaal niet.

Bij kinderopvang is representativiteit minder een issue. Kinderopvang organisaties zijn in principe vrij om de hoogte van de tarieven vast te stellen, en dus in zekere zin vrij om de uitstraling van een gebouw te bepalen. Marktwerking zorgt er in theorie voor dat de kwaliteit van de huisvesting voldoet aan de eisen van de ouders. Ditzelfde geldt voor de staat van het onderhoud en de schoonmaak. Zoals eerder echter al opgemerkt, kunnen kinderopvang organisaties niet zomaar een locatie kiezen, vanwege het tekort aan geschikte locaties.

### Gaat er eigenlijk iets mis?

Bij scholen zijn er met name lacunes ten aanzien van achterstallig onderhoud en schoonmaak. Uit geldgebrek kiezen sommige scholen er voor om wel aandacht te besteden aan schilderwerk (taak schoolbestuur) in het zicht, maar datgene wat buiten het zicht is niet te onderhouden. Gevolg hiervan is dat deze onderdelen eerder aan vervanging toe zijn (taak gemeente). Niet geheel onbegrijpelijk ontstaat er in dergelijke situaties discussie over wie hier verantwoordelijk voor is.

*"Het is toch ontzettend vreemd dat de normen bij schoolgebouwen zo verschillen van de normen van kantorenbouw. In de zomer staan wij als leerkrachten zelf onze scholen te schilderen".*

De gemiddelde schoonmaakkwaliteit van met name het sanitair is onder de maat. De sanitaire ruimten scoren maar liefst in 72% van de gevallen een onvoldoende<sup>27</sup>. Dit geldt voor zowel nieuwe als wat oudere scholen. Dit komt niet altijd door de kwaliteit van de schoonmaak, maar ligt vaak ook aan het ontwerp (bijvoorbeeld door de keuze van materialen die moeilijk schoon te houden zijn). Opvallend is dat in kleine scholen de schoonmaakkwaliteit van het sanitair vaak wel voldoende is. Een

---

<sup>27</sup> 'Onderzoek schoonmaakkwaliteit primair onderwijs in Nederland', Master Key +, in opdracht van OCW, 2006

ander opmerkelijk detail is dat de hoogte van het schoonmaakbudget niets lijkt te zeggen over de kwaliteit ervan. Zowel scholen die minder dan gemiddeld, als scholen die meer dan gemiddeld uitgeven aan schoonmaak, scoren onder de maat<sup>28</sup>.

### Conclusie

Het antwoord op de vraag of gebouwen voor onderwijs en kinderopvang representatief zijn, is in grote mate afhankelijk van de verwachtingen. Gaat men uit van het huidige standpunt 'sober en doelmatig', dan voldoen de meeste scholen. Slechte kwaliteit van het schilderwerk en schoonmaak is wel een veelgehoord probleem en als het standpunt zou zijn: de gebouwen voor kinderen in Nederland moeten tot de beste van Europa behoren, dan is er nog een wereld te winnen.

### 2.2.6 Conclusies

In deze eerste stap van de probleemanalyse hebben we specifiek gekeken naar de kwaliteit van gebouwen voor onderwijs en kinderopvang. We zijn nadrukkelijk niet ingegaan op problemen in het proces of op de vraag of we het eens zijn met de huidige regels. We hebben ons gericht op de volgende deelvragen:

1. *Voldoet het gebouw aan de huidige wet en regelgeving?* (Wet- en regelgeving)
2. *Is er binnen het gebouw sprake van een onveilige situatie of heeft het gebouw invloed op de gezondheid van de gebruiker?* (Veiligheid en gezondheid)
3. *Kan het gebouw gebruikt worden waar het voor bedoeld is?* (Functionaliteit en toegankelijkheid)
4. *Wordt het binnenklimaat als prettig ervaren?* (Binnenconditie)
5. *Ziet het gebouw er representatief uit?* (Representativiteit)

Opvallend is dat wanneer we onszelf dwingen zo afgebakend naar dit onderwerp te kijken, er maar een paar echte kwaliteitsproblemen van de gebouwen naar boven komen. Alle andere knelpunten die worden genoemd hebben te maken met het proces of met de wetgeving zelf<sup>29</sup>. Dat gegeven – weinig knelpunten – betekent dat de gebouwen waarin kinderen les krijgen en opgevangen worden weliswaar niet superdeluxe zijn, maar grosso modo wel voldoen aan de daaraan gestelde eisen.

Knelpunten met betrekking tot de kwaliteit van de huisvesting:	Type knelpunt	Opvang	Onderwijs
1. Op veel scholen en kinderopvanglocaties is sprake van een slecht en potentieel schadelijk binnenklimaat	binnenklimaat / veiligheid en gezondheid	x	x
2. Er is sprake van minimaal 10% structurele leegstand in schoolgebouwen	functionaliteit		x
3. Er is vrijwel overal tijdelijke leegstand	functionaliteit	x	x
4. In de kinderopvang is sprake van een structureel tekort aan huisvesting	functionaliteit	x	
5. Mismatch tussen gebouw en onderwijsconcept	functionaliteit / representativiteit		x
6. Bij het onderwijs is er soms sprake van achterstallig onderhoud, het gaat hier met name om het schilderwerk	representativiteit		x
7. De schoonmaakkwaliteit is op veel scholen onvoldoende	representativiteit		x

<sup>28</sup> Idem

<sup>29</sup> Waarop we later in het rapport terugkomen.

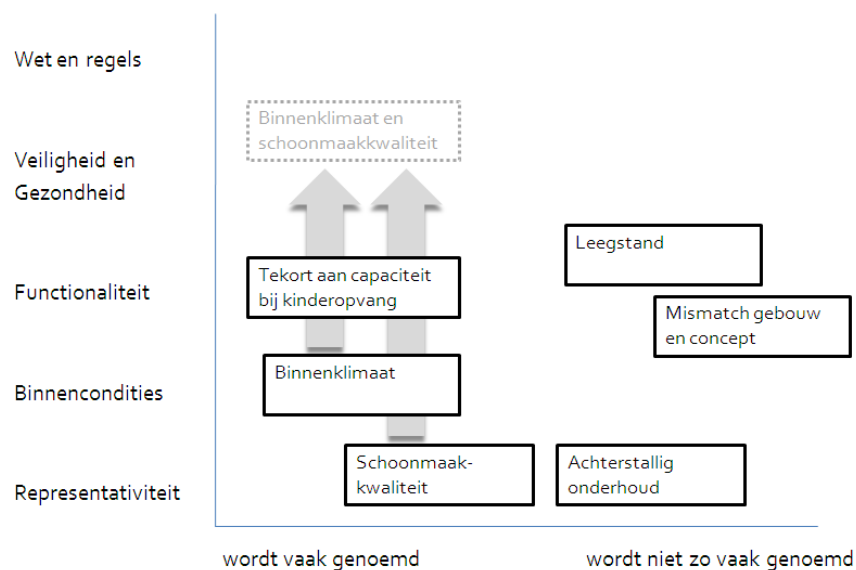
Vier observaties zijn hierbij van belang. Ten eerste is het zo dat, zoals in bovenstaand overzicht is te zien, deze knelpunten vaak wel gelden voor scholen, maar niet altijd voor kinderopvang. Bij kinderopvang zijn er minder knelpunten te zien met betrekking tot de kwaliteit van de huisvesting, met uitzondering van het gesignaleerde structurele tekort aan ruimte.

Ten tweede is het opvallend dat de knelpunten zich vooral voordoen op de lagere 'niveaus' van kwaliteitseisen. Waarbij wel geldt dat de problemen met de schoonmaakkwaliteit en het binnenklimaat zeer eenvoudig kunnen verschuiven naar een probleem voor de veiligheid en gezondheid. In onderstaand figuur staat op de verticale as aangegeven op welk kwaliteitsniveau de geconstateerde problemen zich bevinden. De grijze pijl laat zien dat problemen met het binnenklimaat kunnen verergeren ('migreren') van een probleem met het binnenklimaat naar een probleem met betrekking tot gezondheid.

Ten derde valt op dat binnenklimaat, schoonmaak en achterstallig onderhoud vaak genoemd worden in interviews en in rapporten, terwijl leegstand en mismatch tussen gebouw en onderwijsconcept minder vaak genoemd worden.

Op de horizontale as in onderstaand figuur staan de genoemde problemen gerangschikt naar de mate waarin ze genoemd zijn in de gesprekken.

Figuur: Knelpunten en frequentie



Tot slot gelden deze knelpunten zeker niet voor alle scholen. In onze gesprekken met scholen, geven sommigen aan problemen te hebben met betrekking tot de kwaliteit van de huisvesting. Zeker gegeven het uitgangspunt 'sober en doelmatig'.



### 2.3 Stap 2 – het proces om te komen tot huisvesting

De centrale vraag in deze paragraaf is of de wijze waarop gebouwen voor kinderen worden gerealiseerd efficiënt en productief is. Behalve het eindresultaat, de kwaliteit van het gebouw, gaat het in dit onderzoek namelijk ook om het proces. Een moeizaam proces kan leiden tot een gebouw van goede kwaliteit, maar zorgt bij betrokken partijen voor hoge kosten, onnodig veel tijd en irritatie. Daarom wordt in deze stap van de probleemanalyse het proces om te komen tot goede huisvesting tegen het licht gehouden. Hierbij maken we onderscheid tussen (1) het proces om te komen tot huisvesting voor kinderopvang, (2) voor het primair onderwijs, en (3) voor de huisvesting waarbij kinderopvang en primair onderwijs wordt gecombineerd.

#### 2.3.1 Proces huisvesting voor kinderopvang

Bij de inwerkingtreding van de Wet op de Kinderopvang in 2005 is de rol van de gemeente sterk afgenomen. Kinderopvang organisaties zijn zelfstandige ondernemingen<sup>30</sup>. Het proces om te komen tot huisvesting is betrekkelijk eenvoudig, omdat kinderopvangorganisaties in principe vrij zijn om zich te vestigen waar zij willen. Mits de gemeente hiervoor een vergunning afgeeft en de ruimte voldoet aan de wet- en regelgeving.

Voor kinderopvang organisaties zijn er verschillende opties. Zo kunnen zij er voor kiezen om ruimte te huren. Dit kan zijn van een reguliere verhuurder, maar van oudsher is er vaak een relatie met de gemeente. Hierdoor kan het zijn dat een kinderopvangorganisatie huurt onder relatief gunstige voorwaarden. Kinderopvangorganisaties kunnen ook panden in eigendom hebben. Zij zijn vrij om hierover zelf beslissingen te nemen en kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om panden te verkopen en hiervoor in plaats te gaan huren of andersom. Kinderopvang organisaties kunnen ook ruimte huren bij scholen. De school is dan verplicht om hiervoor toestemming te vragen bij de gemeente. Overigens geldt andersom ook dat als de gemeente ruimte wil verhuren dit kan door de ruimte te vorderen. Zij moet dit melden aan het schoolbestuur die vervolgens afspraken met de medegebruiker maakt<sup>31</sup>. Voor wat betreft de allocatie van de huurinkomsten, geldt dat sommige gemeenten deze zelf innen en dat andere gemeenten de school de huurbrengsten laten houden.

De locatie van de huisvesting is voor de kinderopvang van groot belang. Omdat de inkomsten van een kinderopvang organisatie volledig afhankelijk zijn van het aantal geplaatste kinderen, zal zij zich op die plek willen vestigen waar zij zo veel mogelijk ouders kan bedienen en een zo hoog mogelijke bezetting van het aantal beschikbare plaatsen haalt (een zo hoog mogelijke dekkingsgraad). Daarom is de kinderopvang ook bereid om op sommige plaatsen meer te betalen voor een ruimte dan op een andere locatie. Kinderopvang wil hierbij best samenwerken met bijvoorbeeld projectontwikkelaars of woningcorporaties. Zo zijn Vinexlocaties bijvoorbeeld interessant omdat daar een hoge dekkingsgraad gehaald kan worden. Hetzelfde geldt uiteraard ook voor ruimte in de buurt van scholen. Dit is voor ouders interessant en leidt ook tot een 'hogere dekking'. In paragraaf 2.3.3 gaan we in op de combinatie waarbij opvang en onderwijs onder één dak worden aangeboden.

#### Gaat er eigenlijk iets mis?

Als we de gevallen waarin een MFA wordt gerealiseerd buiten beschouwing laten, zijn er twee knelpunten.

---

<sup>30</sup> Een kinderopvangorganisatie is veelal een stichting of een B.V.

<sup>31</sup> De gemeente mag de ruimte vorderen voor educatieve, maatschappelijke, culturele of recreatieve doeleinden. In praktijk zal het meestal om het eerste gaan.

### *Onvoldoende beschikbare m<sup>2</sup> voor kinderopvang*

Er is een groot tekort aan kinderopvang. Dit tekort wordt weliswaar deels veroorzaakt door gebrek aan (goed opgeleid) personeel, maar deels ook door een gebrek aan fysieke ruimte. Ruimte die voldoet aan alle eisen en zich op een locatie bevindt die aantrekkelijk is voor ouders, is niet eenvoudig te vinden. Kanttekening die hierbij moet worden geplaatst is dat dit tekort in zekere zin relatief is. Op bepaalde dagen in de week is er nog wel degelijk ruimte in de kinderopvang. En in grote delen van Nederland speelt dit probleem in veel mindere mate<sup>32</sup>.

### *Complicerende bestemmingsplanregels*

Wanneer een kinderopvang organisatie klaslokalen wil huren spelen er weer andere problemen. Zo heeft een schoolgebouw over het algemeen de bestemming onderwijs gekregen. Kinderopvang valt echter niet onder de bestemming onderwijs. Het bestemmingsplan hoeft hiervoor niet gewijzigd te worden. Er zijn drie manieren waarop een gebouwdeel, met toestemming van de gemeente<sup>33</sup>, kan worden verhuurd aan een bijvoorbeeld een buitenschoolse opvang:

1. De leegstaande ruimte wordt verhuurd, maar de capaciteit voor onderwijs van het gebouw blijft gelijk. Wanneer er op het gebouw de bestemming onderwijs rust, kan hiervoor ontheffing worden verleend via art 3.23 WRO<sup>34</sup>. Het bestemmingsplan hoeft hier niet voor worden gewijzigd. Als de school echter groeit, zal de opvang moeten wijken.
2. De leegstaande ruimte wordt, met toestemming, verhuurd en de ruimtes tellen niet meer mee voor de capaciteit van de school. De school kan bij groei dan aanspraak maken op (tijdelijke) uitbreiding. Ook hier geldt dat wanneer er op het gebouw de bestemming onderwijs rust, via art 3.23 WRO ontheffing kan worden verleend. De opvang wordt als huurder niet beschermd en kan door de gemeente worden uitgezet als het gebouw nodig is voor onderwijshuisvesting.
3. Om de huurder meer bescherming te bieden kan de gemeente de leegstaande ruimtes aan de onderwijsbestemming onttrekken en de bestemming wijzigen. Vervolgens kan de gemeente de ruimte verhuren aan de buitenschoolse opvang<sup>35</sup>.

School en kinderopvang zijn dus afhankelijk van de bereidheid van de gemeente om samen te werken. Uit één van de interviews blijkt dat de gemeente niet altijd die bereidheid toont. Bovendien wordt de huurder in twee van de drie mogelijkheden niet beschermd.

## **2.3.2 Proces huisvesting voor onderwijs**

Het proces om te komen tot huisvesting voor onderwijs is een stuk ingewikkelder. Opmerkelijk is dat er een scheiding is van verantwoordelijkheden en budgetten. De Wet Primair Onderwijs bepaalt dat de gemeente verantwoordelijk is voor de huisvesting van het onderwijs<sup>36</sup>. Hieronder valt in ieder geval de nieuwbouw en het groot onderhoud. De scholen zijn verantwoordelijk voor klein onderhoud. Om op detailniveau duidelijk te maken welke partij verantwoordelijk is voor welk onderhoud, is de zogeheten 'kruisjeslijst' opgesteld<sup>37</sup>. Opvallend is ook dat de budgetten uit verschillende bronnen afkomstig zijn. De gemeente ontvangt het budget uit het gemeentefonds (via het ministerie BZK). De

---

<sup>32</sup> Bron: Netwerkbureau Kinderopvang

<sup>33</sup> WPO, art 108 lid 5

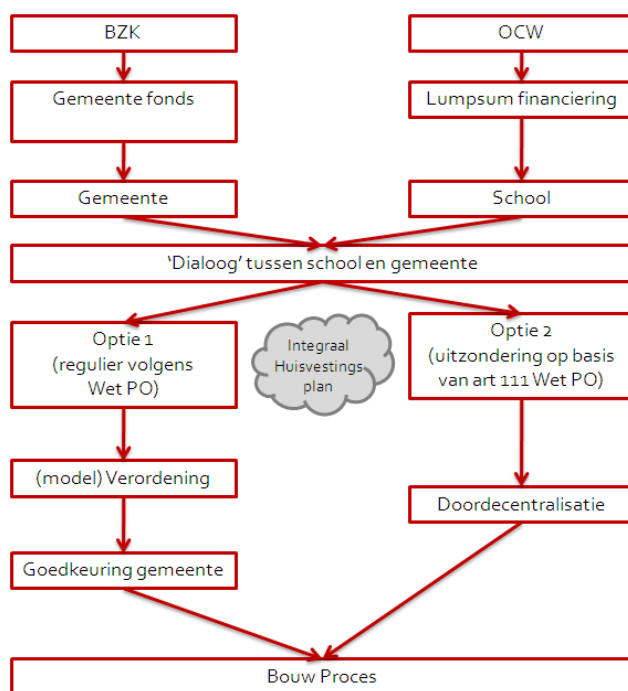
<sup>34</sup> Wet Ruimtelijke Ordening, zie ook bijlage 1

<sup>35</sup> Handreiking huisvesting BSO in bestaande school, 2008

<sup>36</sup> Artikel 91 WPO

<sup>37</sup> <http://www.poraad.nl/scrivo/asset.php?id=365435>

school ontvangt bekostiging via een lumpsum financiering van het ministerie van OCW. Er ontstaan twee aparte stromen. Schematisch ziet het proces om te komen tot huisvesting er als volgt uit:



### Bekostiging

De bekostiging voor huisvesting loopt via het Gemeentefonds naar de gemeenten en is bedoeld voor nieuwbouw en het onderhoud aan de buitenkant van het gebouw. De lumpsum bekostiging van OCW is deels bedoeld voor materiële instandhouding (hieronder valt onderhoud, schoonmaak, energie en leermiddelen). Tezamen vormen deze geldstromen het totale budget voor huisvesting.

De gemeente kan de zorgplicht voor de huisvesting in principe op twee manieren invullen:

1. Realisatie huisvesting op reguliere wijze, via de gemeentelijke verordening. De gemeente is op grond van de WPO verplicht een verordening op te stellen waarin de gang van zaken met betrekking tot de aanvraag en goedkeuring van voorzieningen worden geregeld. De VNG heeft de eerder genoemde modelverordening opgesteld, die door gemeenten veelvuldig wordt gebruikt (met eventuele aanvullingen). Wanneer een school een aanvraag indient, zal de gemeente deze op basis van de verordening toekennen of niet. Dit kan zowel een aanvraag voor nieuwbouw, als een aanvraag voor groot onderhoud zijn. Overigens mag de gemeente ook afwijken van de normbedragen in de verordening en budget toekennen op basis van een door de school in te dienen offerte.
2. Realisatie huisvesting via de route van doordecentralisatie. De gemeente kan in overeenstemming met de scholen er voor kiezen om (op basis van artikel 111 van de wet PO) een jaarlijks bedrag beschikbaar te stellen voor deze scholen. Dit geldt overigens alleen voor scholen die niet door de gemeente in stand worden gehouden. Voor openbare scholen die nog onder het gezag van de gemeenten vallen is – via een omweg – een andere oplossing mogelijk. Bij doordecentralisatie gaat overigens niet de zorgplicht over, maar wel de verantwoordelijkheid voor de huisvesting.

Onderstaande tekstbox bevat enige achtergrondinformatie over het type voorzieningen waarvoor de gemeente de bekostiging kan verzorgen.

#### Voorzieningen in huisvesting, tijdelijk of blijvend

Er zijn verschillende soorten huisvestingsvoorzieningen die voor bekostiging door de gemeente in aanmerking komen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

1. nieuwbouw, dit geldt alleen voor een hele nieuwe school;
2. vervangende bouw, hiervan is sprake wanneer de conditie van een gebouw zo slecht is dat deze in zijn geheel moet worden vervangen;
3. uitbreiding, omdat er meer leerlingen gehuisvest moeten worden.

In alle drie de gevallen kan het om huisvesting van tijdelijke of blijvende aard gaan. Een school heeft recht op een gebouw van blijvende aard wanneer de leerling-prognoses voor ten minste 15 jaar hier aanleiding toe geven. Een school heeft recht op tijdelijke huisvesting wanneer de leerling-prognose voor de komende 4 jaar hier aanleiding toe geven.

In de financiële normering van de modelverordening zijn verschillende bedragen voor verschillende typen van huisvesting opgenomen. Naast een startbedrag, ontvangt de school een bedrag per m<sup>2</sup> waarbij het aantal m<sup>2</sup> wordt berekend op basis van het aantal verwachte leerlingen.

#### *Integraal huisvestingsplan*

Sommige gemeenten hebben een integraal huisvestingsplan, waarin over meerdere jaren de huisvestingsbehoeften (nieuwbouw en onderhoud) van scholen in kaart zijn gebracht. Dit plan stellen gemeenten soms samen met scholen vast.

#### *Bouwheerschap*

Wanneer de aanvraag van de school wordt goedgekeurd, kan de school de keuze maken of de gemeente bouwheer is, of dat de school deze taak op zich neemt. Voor de scholen die in stand worden gehouden door de gemeente, treedt de gemeente sowieso op als bouwheer<sup>38</sup>. De gemeente is ook eigenaar van het gebouw en bepaalt of een ruimte wel of niet verhuurd mag worden (in overeenstemming met het schoolbestuur). Voor scholen die niet in stand worden gehouden door de gemeente geldt dat zij in eerste instantie zelf bouwheer zijn van het gebouw. Het eigendom van het gebouw wordt aan het bevoegd gezag van de school overgedragen, tenzij anders wordt afgesproken met burgemeester en wethouders. Ondanks het feit dat de school eigenaar is van het gebouw, mag zij de school niet verkopen of bezwaren. Dit wordt ook wel het economisch claimrecht van de gemeente genoemd. De school mag het gebouw wel verhuren aan andere scholen, maar moet hiervoor eerst toestemming vragen aan de gemeente. Aan de andere kant mag de gemeente ruimte vorderen als deze niet door de school wordt gebruikt.

#### *Bouwproces*

Op basis van de wet PO en de modelverordening draagt de school, wanneer deze bouwheer is, de risico's tijdens de bouw (vertraging, etc). In de praktijk komt uiteraard voor dat de school bij risico's die zij niet kan beheersen, weer aan zal kloppen bij de gemeente. De gemeente is niet verplicht om hier op in te gaan, maar kan dit wel doen. Bij gebreken na ingebruikname (constructiefouten), kan een nieuwe aanvraag worden ingediend.

<sup>38</sup> De wet primair onderwijs spreekt van scholen die door de gemeente in stand worden gehouden en scholen die dat niet worden. Alle openbare scholen waarvan de gemeente zelf het schoolbestuur vormt, zijn scholen die door de gemeente in stand worden gehouden.

### Gaat er eigenlijk iets mis?

Bij het proces om te komen tot huisvesting voor het primair onderwijs gaat wel degelijk iets mis.

#### *Suboptimalisatie van kosten over de levenscyclus door gescheiden geldstromen*

In het huidige systeem zijn de geldstromen voor bouw en onderhoud van elkaar gescheiden. Een recente brief van de staatssecretaris verbiedt scholen zelfs om te investeren in huisvesting<sup>39</sup>. Deze gescheiden geldstromen zorgen ook voor gescheiden belangen. De gemeente wil met het beschikbare budget zo veel mogelijk huisvesting realiseren en zal daarom waar mogelijk willen besparen op de kosten. Bovendien heeft de gemeente naast onderwijs ook belangen op andere beleidsterreinen. Aangezien de uitkering in het gemeentefonds niet geormerkt is, is een gemeente vrij in de keuze waar zij haar middelen aan besteedt. De school is daarentegen vooral geïnteresseerd in een aantrekkelijk gebouw, waarbij bovendien zo min mogelijk kosten worden gemaakt voor onderhoud en energie en heeft daarom belang bij een, vaak duurder, onderhoudsvriendelijk of duurzaam ontwerp. Een extra investering van de gemeente kan dan tot kostenvoordeel leiden voor de school. Ook in het rapport van de Rijksbouwmeester worden de gescheiden geldstromen als knelpunt benoemd<sup>40</sup>. Het gevolg van de gescheiden geldstromen en belangen is dat er vaak geen rekening gehouden wordt met de gevolgen voor het onderhoud tijdens de levensduur van het gebouw. Hierdoor vallen de totale kosten voor huisvesting gedurende de hele levensduur van gebouw hoger uit dan noodzakelijk.

*"Als school willen wij best mee betalen aan onderhoudsvriendelijke kozijnen, maar we mogen ons geld alleen besteden aan onderhoud. Hierdoor hebben wij nu iets goedkopere kozijnen in ons gebouw, die veel duurder in onderhoud zijn".*

#### *Leegstand door verschillende belangen van school en gemeente*

Gescheiden belangen zorgen ook voor het beperkte gebruik van huur en verhuur om leegstaande ruimtes te benutten. Vooral de gemeente heeft belang bij gebruik van ruimte binnen de ene school door de andere school zodat er geen nieuwe ruimte hoeft te worden gebouwd. De betrokken scholen hebben deze prikkel niet. Het gebruiken van ruimte (als tijdelijke huisvesting) in een ander gebouw levert organisatorische en logistieke problemen op doordat een deel van de school elders is gehuisvest. Scholen zijn dus maar beperkt bereid om gebruik te maken van leegstaande ruimte bij andere scholen. Hierdoor blijft er vaak sprake van substantiële leegstand, zoals ook omschreven in paragraaf 2.2.3.

#### *Trage besluitvorming door veel verschillende belangen*

Zoals hierboven geschetst kunnen scholen en gemeenten verschillende belangen hebben. Tijdens onze gesprekken met scholen en gemeenten is gebleken dat er echter zeer grote verschillen bestaan tussen gemeenten. Sommige scholen zijn duidelijk blij met de gemeente en de rol die zij vervult. Aan de andere kant zijn er ook klachten over de samenwerking met de gemeente en de afhankelijke positie die scholen soms hebben ten opzichte van de gemeente. Onder andere de trage besluitvorming zorgt er voor dat scholen, van met name de grote besturen, liever de touwtjes in eigen handen hebben. Duidelijk is in ieder geval dat scholen afhankelijk zijn van de kwaliteit van de (ambtenaren van de) gemeente.

Maar ook binnen de gemeente is er vanuit verschillende kanten aandacht voor onderwijshuisvesting. Zo kan zowel de afdeling onderwijs, de afdeling ruimtelijke ontwikkeling, de afdeling financiën, als

---

<sup>39</sup> Brief van de staatssecretaris, 'huisvestingsuitgaven en accountantsverklaringen', 12 mei 2009

<sup>40</sup> Gezond en Goed, Rijksbouwmeester

het college van B&W betrokken zijn bij de huisvesting. Deze verschillende disciplines binnen één gemeente hebben ieder zo hun eigen belangen en verantwoordelijkheden. Uit interviews blijkt dat bij nieuwbouw van scholen een voorbereidingsfase van gemiddeld zo'n 7 jaar, mede door de veelheid aan belangen en gescheiden geldstromen, geen uitzondering is. Een dergelijk lange voorbereidingstijd zorgt natuurlijk voor hoge kosten. Kosten die direct van invloed zijn op de beschikbare middelen voor huisvesting. Een voorbeeld is de vaak langdurige betrokkenheid van architecten bij het proces.

*"De voorbereidingstijd van ons project duurde zo lang, dat het eerste ontwerp van de architect dermate achterhaald was, dat weer opnieuw gestart kon worden met tekenen."*

#### *"Erosie" van budgetten door budgetsystematiek van gemeenten*

Jaarlijks moeten in iedere gemeente de budgetten voor onderwijshuisvesting worden vastgesteld. Omdat onder andere de aanvraagprocedures vaak langer lopen dan gepland, wordt het geld dat bestemd is voor een bepaald jaar, niet altijd opgemaakt. In sommige gemeenten vloeit het geld dat aan het einde van het jaar overblijft, weer terug de algemene gemeentelijke reserves in, in plaats van dat dit doorschuift naar het huisvestingsbudget voor het volgende jaar. Het geld is namelijk niet geoormerkt. In een extreem geval is het zelfs denkbaar dat, omdat het budget niet wordt opgemaakt, gekort wordt op beschikbare middelen voor het jaar er op. Een gevolg van de uitloop is dat andere bouwplannen ook verder naar achteren worden geschoven.

#### *Gebrek aan regie*

Opmerkelijk aan de huisvesting voor scholen en kinderopvang is het gebrek aan overzicht en informatie. Met de decentralisatie van verantwoordelijkheden naar de gemeente is er meer ruimte gekomen voor maatwerk en lokale belangen. Het gevolg hiervan is onder andere dat informatie over huisvesting vaak alleen beschikbaar is op lokaal niveau. Er is bijvoorbeeld – met uitzondering van het onderzoek van de Rijksbouwmeester en het onderzoek gebouwonderhoud primair onderwijs in het kader van de vijfjaarlijkse evaluatie van de programma's van eisen<sup>41</sup> – nauwelijks recente informatie beschikbaar op centraal niveau over de kwalitatieve staat waarin de scholen en kinderopvangcentra zich bevinden. Interessant genoeg zijn er zelfs geen goed onderbouwde cijfers beschikbaar over het totaal aantal schoolgebouwen voor het primaire onderwijs, noch over het totaal aantal gebouwen dat in gebruik is voor kinderopvang. Naast het gebrek aan informatie, bestaat ook het gevaar dat er geen regie van de keten meer is. Er lijkt niemand op landelijk niveau verantwoordelijk te zijn voor huisvesting van onderwijs, waardoor er geen overzicht meer is, en er bovendien niemand aan te spreken is op het functioneren van het huidige systeem.

*"Bij Kamervragen over het onderwijshuisvestingsbudget aan de minister van onderwijs, is geantwoord dat deze deel uitmaken van het gemeentefonds en daarmee onder BZK vallen. Dit laatst genoemde ministerie geeft aan dat er sprake is van een algemene uitkering en verwijst naar de Vereniging Nederlandse Gemeenten. De VNG wijst er vervolgens op dat alle gemeenten autonoom zijn en eigen keuzes maken."*

#### *Beperkte rechtsgeldigheid convenanten*

Veel gemeenten hebben een convenant afgesloten met de scholen waarin afspraken worden gemaakt over huisvesting en/of onderhoud. Vaak wordt hierin verwezen naar bijvoorbeeld het integraal huisvestingsplan. Formeel is een dergelijk convenant echter niet rechtsgeldig en biedt daardoor geen garanties, tenzij dit is verankerd in de lokale verordening.

---

<sup>41</sup> "Gezond en goed, scholenbouw in topconditie", "Onderzoek schoonmaak kwaliteit primair onderwijs in Nederland",

### 2.3.3 Proces onderwijs en opvang in één gebouw

In paragraaf 2.3.1 hebben we gekeken naar het proces om te komen tot kinderopvang. Naast het grote tekort aan beschikbare m<sup>2</sup> en de complicerende bestemmingsplanregels zijn er geen andere knelpunten gesignaleerd. Bij huisvesting voor onderwijs zijn er duidelijk wel knelpunten. Bovendien gaat dit systeem nog steeds uit van enkelvoudige schoolgebouwen. Dit terwijl recent beleid juist inzet op een betere aansluiting tussen onderwijs en opvang. In deze paragraaf gaan we specifiek in op het gezamenlijke huisvestingsproces van onderwijs en kinderopvang. Bij de realisatie van een MFA zijn een aantal zaken anders dan bij de realisatie van enkelvoudige opvang of scholen. Het gaat hierbij om het initiatief, de betrokken partijen(en budgetten) en het bouwheerschap of eigendom.

#### *Het initiatief bij het tot stand brengen van een MFA*

De realisatie van een MFA komt vaak tot stand door een samenspel van verschillende partijen. Zij hebben ieder hun eigen redenen om samenwerking te zoeken. Een school kan zich willen profileren als 'brede school' en daarom meer samenwerking met kinderopvang zoeken. Een gemeente kan bij nieuwe wijken, of herstructurering van wijken op zoek zijn naar een centrum waar verschillende functies ondergebracht zijn. Een kinderopvang organisatie wil bijvoorbeeld graag samenwerken met scholen omdat dit dé plaats in de wijk wordt waar ouders hun kinderen naar toe brengen.

#### *Betrokken partijen bij een MFA*

Bij een MFA is minimaal 1 school betrokken en vaak ook een kinderopvang organisatie. Verder is het per geval afhankelijk welke partijen nog meer in de MFA gehuisvest zijn. Dit kan een bibliotheek, sport- of buurtfaciliteit zijn, maar er zijn meer mogelijkheden denkbaar. In de praktijk blijkt ook dat de samenstelling van betrokken partijen tijdens de voorbereidingsfase nog behoorlijk kan wisselen.

#### *Bouwheerschap bij een MFA*

Omdat er meerdere partijen betrokken zijn, is het niet eenvoudig te bepalen wie het best het als bouwheerschap kan optreden. Voor een school gaat dit vaak te ver, maar dit geldt ook dikwijls voor de gemeente. Soms wordt daarom een woningbouwcorporatie betrokken om de kar te trekken.

#### Gaat er eigenlijk iets mis?

De eerder genoemde knelpunten in het proces om te komen tot huisvesting voor onderwijs gelden uiteraard ook bij de realisatie van een MFA. Maar daarnaast zijn er een aantal specifieke knelpunten:

#### *Geen 'natuurlijke' regisseur*

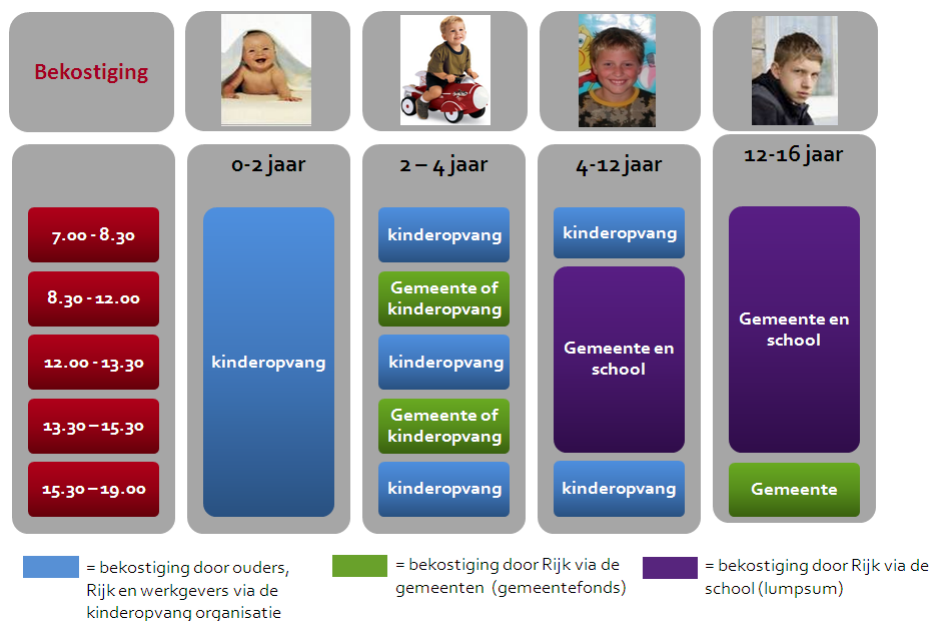
Er is geen natuurlijke regisseur, met als gevolg dat in de initiatieffase partijen niet logisch bij elkaar worden gebracht. Ook wanneer de gemeente als regisseur wil fungeren, wordt dit door betrokken partijen niet altijd geaccepteerd. Maar ook tijdens de bouw en het beheer is er geen partij die logischerwijs deze zorg op zich neemt. Bovendien zorgt het gebrek aan regie er voor dat het lang duurt voordat beslissingen genomen worden, en dat het proces onherroepelijk vertraging oploopt. Behalve dat er geen natuurlijke regisseur is aan te wijzen, wordt in het huidige systeem om te komen tot nieuwbouw voor onderwijs, helemaal geen rekening gehouden met een MFA.

#### *Verschillen in budgetten en kwaliteitseisen leidt tot vertraging*

De verschillende partijen hebben ieder een ander budget. In het algemeen heeft een kinderopvangorganisatie meer financiële mogelijkheden dan het onderwijs. Dit leidt bij het ontwerp van het gebouw tot lastige situaties.

*Het kan voorkomen dat uiteindelijk besloten wordt om de airco alleen aan te leggen voor het deel van de MFA waar de kinderopvang gevestigd is. Voor het onderwijs wordt dan een ander klimaatsysteem ingebouwd.*

Om de complexiteit aan te geven, laat onderstaand figuur zien welke verschillende vormen van bekostiging gelden voor de leeftijdscategorieën die gedurende de dag in het gebouw verblijven.



Voor wat betreft kwaliteitseisen wijkt met name de opvang voor 0-2 jarigen af. Wiegendood is hierbij een belangrijk thema. Zo mag de temperatuur in de slaapkamers van kleine kinderen niet boven 20° C komen. Maar ook op andere gebieden stellen kinderopvang en onderwijs andere eisen aan hun ruimtes, wat kan leiden tot vertraging als onderwijs en opvang gebruik maken van één gebouw.

*"Wanneer je een architect vraagt om een ontwerp voor het onderwijs te maken komt hij/zij met totaal andere vragen als bij kinderopvang. Dit leidt ook tot een heel ander ontwerp. Gevolg is dat huisvesting onderwijs en kinderopvang leidt tot twee gescheiden gebouwen onder 1 dak."*

Onderstaand figuur laat zien welke eisen gelden op welke momenten van de dag voor de verschillende leeftijdscategorieën die gebruik maken van een gebouw.





#### Moeizaam proces door verschillen in bestemming

Bij een MFA komt het voor dat wanneer een kinderopvang organisatie klaslokalen wil huren de bestemmingsplanregels compliceren. Dit probleem is ook benoemd in paragraaf 2.3.1 bij de huisvesting van kinderopvang. Ook bij een MFA hebben de ruimtes voor onderwijs een andere 'bestemming' dan de ruimtes voor kinderopvang. Bovendien geldt bij huur van school aan kinderopvang, net als bij huur tussen scholen, dat de gescheiden belangen dit tegenhouden.

*"Een aantal klaslokalen staat meer dan een jaar leeg. De kinderopvang waar wij als school mee samenwerken mocht hier geen gebruik van maken omdat deze van de gemeente de bestemming onderwijs hadden gekregen. Nadat deze meer dan een jaar leeg stonden, kwamen er een paar klassen van een heel andere school uit de gemeente in."*

#### Beperkte efficiencywinst

Opmerkelijk is dat er ook bij de huidige MFA's weinig gebruik wordt gemaakt van elkaars ruimte. Vaak is er sprake van gescheiden ruimtes en zijn het als het ware aparte gebouwen met een gezamenlijk dak: een soort bedrijfsverzamelgebouw. In de betere gevallen worden bijvoorbeeld speelplein, keuken en aula gedeeld. Maar klaslokalen staan na 15:30 uur nog wel leeg. Er wordt weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheden om door samenwerking efficiencyvoordelen te behalen.

#### 2.3.4 Conclusies

In deze stap van de probleemanalyse hebben we gekeken naar de knelpunten in het proces om te komen tot huisvesting voor kinderopvang, onderwijs en in het bijzonder die gevallen waarbij onderwijs en opvang in hetzelfde gebouw plaatsvinden. In tegenstelling tot onze analyse van de kwaliteit van de gebouwen, gaat er in het proces van alles mis. Bij (enkelvoudige) kinderopvang is het proces nog betrekkelijk eenvoudig. De kinderopvang organisatie is 'baas over eigen portemonnee' en kan zelfstandig keuzes maken. Bij de realisatie van een enkelvoudig schoolgebouw verloopt het proces al zeer moeizaam. Wanneer kinderopvang en onderwijs in één gebouw worden gerealiseerd groeit de hoeveelheid knelpunten. Het systeem is helemaal niet ingericht op samenwerking tussen onderwijs en opvang.

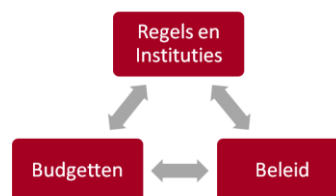
Knelpunten met betrekking tot het proces	Kinderopvang	Onderwijs	MFA's
1. Gebrek aan fysieke ruimte zorgt voor een capaciteitsprobleem bij kinderopvang	x		
2. Bestemmingsplanregels compliceren het proces om te komen tot kinderopvang en gezamenlijke huisvesting	x		x
3. Strikte scheiding tussen budgetten en verantwoordelijkheden voor bouw en onderhoud gaan optimalisatie van kosten over de levensduur van het gebouw tegen		x	x
4. Verschillende belangen tussen scholen en gemeenten bemoeilijken verhuur van lege ruimtes en houden dus structurele leegstand in stand		x	x
5. De veelheid aan belangen tussen scholen en gemeenten en binnen de gemeentelijke organisatie zorgt voor trage besluitvorming		x	x
6. De begrotingssystematiek van de gemeente leidt tot erosie van de beschikbare budgetten		x	x
7. De decentralisatie heeft ervoor gezorgd dat moeilijk is aan te wijzen wie verantwoordelijk is voor (de knelpunten in) het huidige systeem van bekostiging		x	x
8. Afgesloten convenanten zijn niet rechtsgeldig en bieden daarom geen garanties voor naleving ervan		x	x
9. De school is afhankelijk van de kwaliteit en ambities van de gemeente		x	x
10. Bij de realisatie van MFA's is er geen natuurlijke regisseur			x
11. Verschillen in budgetten en kwaliteitseisen tussen onderwijs en kinderopvang zorgen voor vertraging in het proces			x
12. De efficiencywinst bij MFA's is nog maar zeer beperkt			x

Al met al kunnen we stellen dat het proces van het tot stand brengen van (nieuwe) huisvesting voor onderwijs en kinderopvang niet efficiënt is, en ook niet productief. Het proces is kostbaar (in tijd en menskracht) en leidt dikwijls tot suboptimale resultaten. Bovendien geldt dat, in tegenstelling tot de gevonden knelpunten bij de kwaliteit van de gebouwen, bovengenoemde kwesties wel voor vrijwel alle scholen van toepassing zijn.

Echter, er komen ondanks alle problemen tóch gebouwen voor kinderen tot stand. De conclusie die wij hieruit trekken is dat partijen, ondanks alle problemen, er samen toch proberen het beste van te maken. In paragraaf 2.5 gaan we nader in op de mechanismen die hierachter schuil gaan.

## 2.4 Stap 3 – wetten, budgetten en beleid

In de derde en laatste stap kijken we naar 'de input' van het hele systeem rondom huisvesting. Het gaat hier om een analyse van de regelgeving zelf, de budgetten en het gevoerde beleid. Maar ook om de vraag of wetten, budgetten en beleid logisch, realistisch en onderling consistent zijn. In het bijzonder kijken we in deze stap hoe deze drie zich tot elkaar verhouden. Past het huidige beleid in de bestaande regelgeving? En vertaalt dit zich ook in een passend budget?



In paragraaf 2.4.1 kijken we naar de regelgeving en instituties. In paragraaf 2.4.2 focussen we op de budgetten en in paragraaf 2.4.3 staan het beleid en maatschappelijke ontwikkelingen centraal. Tot slot gaat paragraaf 2.4.4 in op de consistentie tussen deze drie elementen.

### 2.4.1 Regelgeving en instituties

Bij de toelichting op de wet en regelgeving in stap 1 zijn we al kort ingegaan op de verschillende wetten en instituties. Een uitgebreidere toelichting is terug te vinden in Bijlage 1.

#### Gaat er eigenlijk iets mis?

##### *Regels zijn (nog) niet ingericht op MFA's*

Zowel de regels voor kinderopvang, als de regels voor onderwijs zijn volledig gericht op enkelvoudige ontwerpen en gaan niet uit van MFA's. Bij de realisatie van een MFA heeft men te maken met al deze regels en voorschriften tegelijk, op basis waarvan vervolgens 1 gebouw gerealiseerd moet worden. Het is dus niet zo gek dat MFA's in praktijk vaak strikt gescheiden voorzieningen onder 1 dak zijn.

*"Veel knelpunten (bij samenwerkende voorzieningen voor 0-12 jarigen) zijn het gevolg van het feit dat de huidige wet- en regelgeving niet is ingericht op samenwerking"<sup>42</sup>*

##### *Rigide hantering van de modelverordening*

Bovendien wordt de modelverordening gezien als 'de verordening' in plaats van 'een model'. Gemeenten zijn zeer terughoudend met afwijken hiervan en wijken er allen vanaf wanneer hen dit uitkomt. Anderzijds kunnen zij zich er ook achter verschuilen door hem toe te passen als het uitkomt.

*"De modelverordening geeft een berekening voor de basis ruimtebehoefte van een basisschool, bestaande uit een standaard aantal m<sup>2</sup> plus een aantal m<sup>2</sup> per leerling. In onze oude school met brede gangen en grote trappenhuizen geldt dat er in totaal wel genoeg m<sup>2</sup> zijn voor het aantal leerlingen, maar omdat de gang en trap niet gebruikt kunnen worden voor lessen is er wel een praktisch tekort. Op basis van de modelverordening hebben wij geen recht op nieuwbouw".*

Wanneer de modelverordening goed zou functioneren is dit geen probleem, maar de praktijk wijst anders uit. Uit interviews blijkt dat zowel scholen als gemeenten het niet prettig vinden om met de verordening te werken. De verordening is erg gedetailleerd van opzet, en wanneer gemeenten hiervan af willen wijken leidt dit vaak tot nog meer details.

<sup>42</sup> Knellende wet- en regelgeving bij samenwerkende voorzieningen voor nul tot twaalfjarigen, Regioplan, 2005

*"De gemeente is jaren bezig geweest met het aanpassen van de modelverordening. Inmiddels heb ik twee ringbanden vol informatie in de kast staan. Eerlijk gezegd kijk ik er nooit in".*

#### *Onvoldoende lange termijn planning*

Zowel de wet PO als de modelverordening gaan uit van jaarlijkse cycli. Dit terwijl het zowel bij nieuwbouw, maar zeker ook bij onderhoud zeer wenselijk is om te werken met meerjarenplannen. Met convenanten en integrale huisvestingsplannen proberen sommige gemeenten hier een oplossing voor te vinden, maar in veel gevallen is er toch sprake van een jaarlijks terugkerend 'circus' van het aanvragen, beoordelen en goed- of afkeuren van plannen.

#### *"Lange termijn" tijdelijke huisvesting*

Scholen hebben in de huidige wetgeving recht op permanente huisvesting als men kan aantonen dat men de ruimte langer dan 15 jaar nodig heeft. Omdat dit niet altijd het geval is, is ook een mogelijkheid voor scholen om zich te huisvesten in tijdelijke huisvesting. De school moet dan aannemelijk maken dat zij langer dan 4 jaar ruimte nodig heeft. Vormen van tijdelijke huisvesting:

- tijdelijke lokalen ("nood"lokalen)
- inwoning bij een andere school of in een leegstaand gebouw
- zogeheten schoolwoningen of kantoor scholen

Doordat de wet geen maximum stelt aan de periode waarin een school tijdelijk gehuisvest wordt, kan het voorkomen dat scholen erg lang in tijdelijke huisvesting moet zitten. Stel dat een school volgens de prognose gedurende 8 jaar extra ruimte nodig heeft. Dan krijgt men tijdelijke huisvesting. Als na 8 jaar een nieuwe prognose aantoont dat er nog 10 jaar extra ruimte nodig is, dan kan de school nog steeds aangewezen zijn op de tijdelijke huisvesting<sup>43</sup>. Immers, de termijn van 15 jaar wordt in die gevallen niet gehaald, waardoor men geen recht heeft op permanente huisvesting. Het systeem leidt soms tot ongewenste situaties dat scholen lange tijd in noodlokalen zijn ondergebracht<sup>44</sup>. Zo komt het voor dat kinderen hun hele schoolloopbaan doorbrengen in tijdelijke lokalen.

#### *Maar ook soms onterechte en incorrecte perceptie van regels*

Overigens moet gezegd worden dat er bij scholen soms ook sprake is van een hinderlijke, dikwijls incorrecte, maar 'ingebakken' perceptie. Uit één van de interviews bleek dat een aantal jaar geleden de afstand tussen de jashaakjes wettelijk was vastgesteld, waarbij zich de bijzondere situatie voor deed dat deze afstand anders was voor kinderopvang dan voor onderwijs. Inmiddels is de wetgeving aangepast en gaat deze niet meer in op een dergelijk extreem detailniveau. Er is veel meer vrijheid gekomen voor scholen, zo is er wel een minimum totaal aantal vierkante meters per kind, maar zijn er geen regels voor afmetingen van lokalen. De school is in grote mate vrij om ruimtes zelf in te delen. Omdat scholen niet jaarlijks te maken hebben met nieuwe huisvesting, zijn zij zich niet altijd bewust van de verbeteringen in de wetgeving en blijft het oude beeld helaas bestaan.

### **2.4.2 Geld**

Voor onderwijs en kinderopvang zijn vanuit meerdere hoeken budgetten beschikbaar.

---

<sup>43</sup> Uit de interviews blijkt dat gemeenten kunnen besluiten om de school toch permanente huisvesting toe te kennen.

<sup>44</sup> Bron: PO Raad

*Gemeentefonds*

Zoals eerder is toegelicht, zijn de budgetten voor onderwijshuisvesting verdeeld over gemeenten en scholen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stort hiervoor ieder jaar een bedrag in het gemeentefonds. De hoogte van dit bedrag wordt jaarlijks vastgesteld door de regering. In 2009 ontvingen de gemeenten een bedrag van 1.4 miljard euro ten behoeve van het cluster educatie. Een groot deel hiervan is bestemd voor huisvesting van voortgezet-, speciaal- en primair onderwijs. De verdeling over de gemeenten vindt plaats op basis van ongeveer 12 criteria zoals inwoneraantal onder de 19 jaar, minderheden, oppervlakte en aantal mensen met een uitkering.

Vervolgens wordt op basis van de modelverordening de hoogte van het bedrag bepaald dat vanuit de gemeente beschikbaar is voor nieuwe huisvesting voor onderwijs. De zogenaamde normbedragen. In bijlage IV van de modelverordening is exact na te gaan op hoeveel budget (op basis van de normen) een school kan rekenen voor nieuwbouw, uitbreiding, tijdelijke voorzieningen, aanpassingen etc. Dit is op zeer gedetailleerde wijze vastgelegd. Zie onderstaande tabel voor enkele voorbeeldbedragen.

<b>Normbedragen</b>			
	Startbedrag 1	Startbedrag 2	Per m2 naast het startbedrag
<b>Nieuwbouw blijvend</b>	736.297,98 (1 <sup>e</sup> 350 m <sup>2</sup> )	Nvt	1260,01 (*)
<b>Uitbreiding blijvend</b>	71.882,33 (60 -115 m <sup>2</sup> )	107.823,50 (> 115 m <sup>2</sup> )	1436,32
<b>Nieuwbouw tijdelijk</b>	27.953,98 (40 – 80 m <sup>2</sup> )	41.930,97 (> 80 m <sup>2</sup> )	1030,44
<b>Tijdelijke uitbreiding van permanente hoofdlocatie</b>	27.953,98 (40 – 80 m <sup>2</sup> )	41.930,97 (> 80 m <sup>2</sup> )	1030,44
<b>Uitbreiding van bestaande tijdelijke voorzieningen</b>	15.713,15 (40-80 m <sup>2</sup> )	23.596,74 (>80 m <sup>2</sup> )	1079,72

\* dit bedrag geldt voor elke volgende meter

Een gemeente mag overigens afwijken van deze normbedragen en een budget toekennen op basis van een offerte. Indien scholen en een gemeente besluiten tot doordecentralisatie, wordt een budgetovereenkomst gesloten waarin nadere afspraken worden gemaakt tussen beide partijen.

*Lumpsum bekostiging*

Het onderwijs – i.c. het betreffende schoolbestuur – is verantwoordelijk voor het onderhoud aan de binnenkant van het gebouw. De school ontvangt een lumpsum financiering per leerling of per m<sup>2</sup> (per onderdeel afhankelijk). Ongeveer 20% hiervan is bestemd voor 'materiële instandhouding'. De hoogte van dit bedrag is onderbouwd met een programma van eisen (PVE). Dit wordt jaarlijks vastgesteld door het ministerie van OCW. Deze PVE's zijn behoorlijk gedetailleerd. Zo ontvangt iedere school jaarlijks voor werktuigbouwkundige installaties als cv, ventilatie en warmwatervoorziening een vast bedrag per school van € 467,27 en een bedrag van € 0.96 per m<sup>2</sup> (in het PVE wordt omschreven hoe het aantal leerlingen omgerekend wordt naar aantal m<sup>2</sup>)<sup>45</sup>.

De hoogte van de bedragen in het programma van eisen is gebaseerd op de Londo norm uit de jaren '80<sup>46</sup>. Destijds is grondig onderzocht welke kosten er gemaakt werden met betrekking tot het onderhoud. Toen echter bleek dat er onvoldoende budget was om alle kosten te dekken, zijn deze normen aangepast aan het beschikbare budget. De Londo zijn weliswaar vereenvoudigd, maar hebben wel de basis gevormd voor de huidige programma's van eisen.

<sup>45</sup> Bekostigingsstelsel basisonderwijs. Programma van eisen voor het jaar 2008 CFI

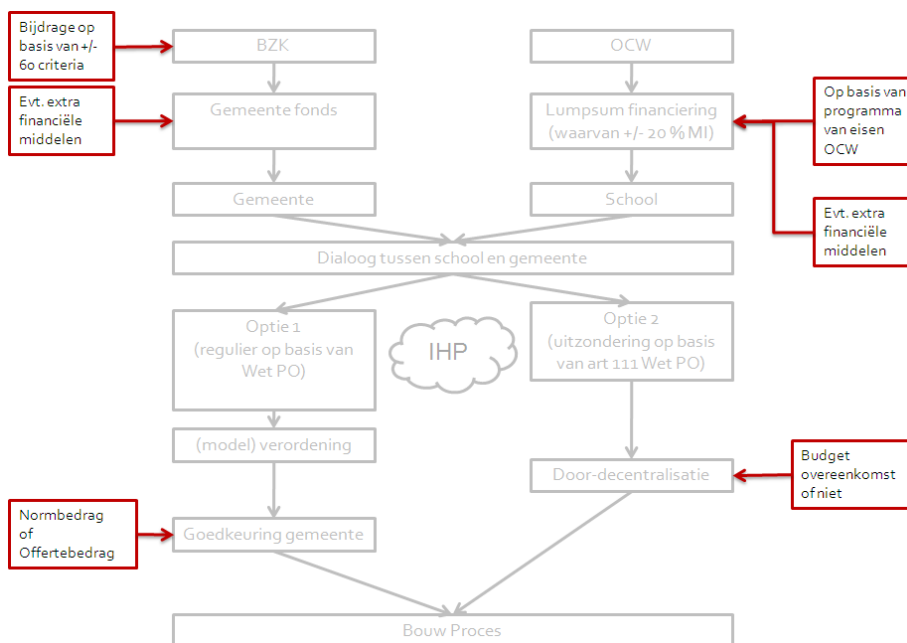
<sup>46</sup> Primair Onderwijs in cijfers 1997-2001, ministerie van OCW

*"Een van de normen uit dat oude systeem betrof het aantal seconden dat een schoonmaker nodig heeft om een tafeltje schoon te maken".*

### Incidentele extra middelen

Naast de twee eerder genoemde stromen van bekostiging, zijn er ook met enige regelmaat extra financiële middelen beschikbaar. Het meest recente voorbeeld is de € 100 miljoen uit het 'crisispakket' die beschikbaar is voor verbeteringen aan het binnenklimaat van scholen<sup>47</sup>. Opvallend is dat deze bijdrage via de gemeenten loopt en niet direct via de scholen.

In onderstaande figuur zijn de genoemde financiële stromen op hoofdlijnen weergegeven.



### Kinderopvang

De budgetten voor de huisvesting van kinderopvang volgen uit de tarieven die de organisatie in rekening brengt. Een kinderopvang organisatie is vrij om de hoogte van haar tarieven vast te stellen. Deze worden betaald door de ouders die gebruik maken van de kinderopvang. Ouders ontvangen een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag van het Rijk. Er is ook een maximum uurprijs vastgesteld waarvoor ouders een vergoeding kunnen krijgen. In 2009 is dit € 6,10<sup>48</sup>. De Rijksbegroting gaat voor 2009 uit van € 2,8 miljard uitgaven aan kinderopvang<sup>49</sup>. Naast de ouders en het Rijk dragen ook werkgevers bij aan de kosten van kinderopvang. Een kinderopvang organisatie is vrij om deze middelen te besteden. De totale huisvestingslasten (huisvestingslasten, afschrijvingen en hypothecaire rentelasten) bedragen circa 15% van de totale kosten<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> [www.cfi.nl](http://www.cfi.nl) "Regeling verbetering binnenklimaat huisvesting primair onderwijs 2009"

<sup>48</sup> [www.ocw.nl](http://www.ocw.nl) 'maximumprijzen kinderopvang'

<sup>49</sup> [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl) "Begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het jaar 2009"

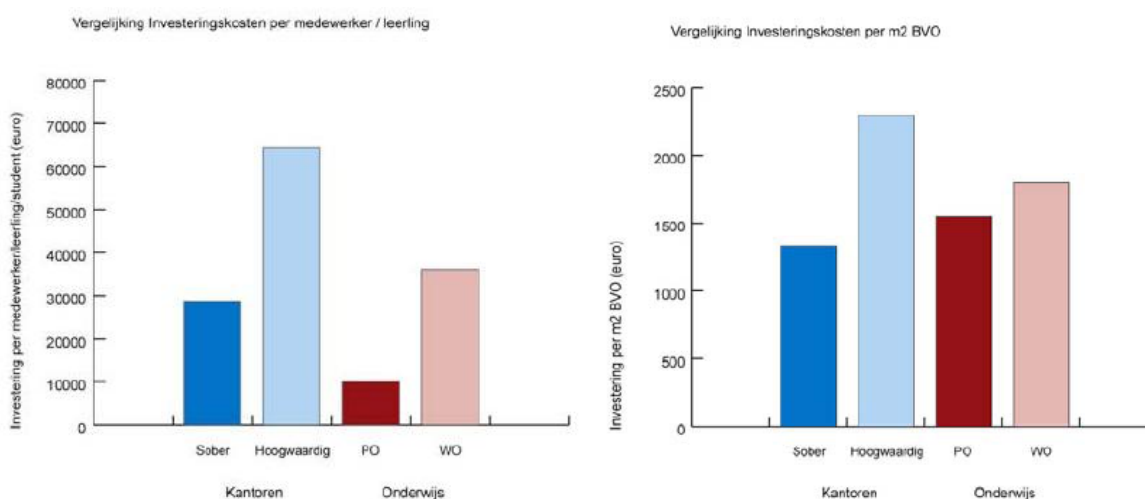
<sup>50</sup> Sectorrapport Kinderopvang, Waarborgfonds Kinderopvang 2008

Gaat er nu eigenlijk iets mis?

Voor wat betreft de budgetten en geldstromen gaan er enkele zaken mis.

*Geen reële grondslag voor de hoogte van bedragen*

De bijdrage in het gemeentefonds is de basis van het beschikbare budget en wordt 'doorberekend' aan de scholen via de normbedragen uit de modelverordening<sup>51</sup>. Bij de decentralisatie van Rijk naar gemeenten is overigens rekening gehouden met een efficiencykorting van circa 10%. Achterliggende gedachte is dat decentralisatie zou zorgen voor efficiëntere besteding van middelen. Dit is echter nooit getoetst. In het middelbaar en hoger beroepsonderwijs is de verwachte efficiency overigens ten gunste gekomen van de scholen. De hoogte van het bedrag voor materiële instandhouding is gebaseerd op de oude Londo-normen. Op de hoogte van de Londo-normen is regelmatig kritiek. Zo zou deze vergoeding veel lager zijn dan de gemiddelde investering in een sober kantoorgebouw. Dit hangt echter af van de manier van vergelijken. Als gekeken wordt naar de investering per medewerker is dit inderdaad het geval. Maar wanneer de investering per vierkante meter wordt bekeken is het budget voor primair onderwijs iets hoger dan voor een sober kantoor<sup>52</sup>.



Wat betreft de materiële instandhouding doet het ministerie van onderwijs iedere vijf jaar onderzoek naar de hoogte van het bedrag. In 2005/2006 is hier voor het laatst onderzoek naar gedaan. Apart is onderzoek gedaan naar de 4 grootste categorieën binnen de materiële instandhouding namelijk, 'leermiddelen', 'energiekosten', 'schoonmaak' en 'gebouwonderhoud'. Alhoewel uit alle onderzoeken blijkt dat de huidige budgetten in meer of mindere mate tekort schieten, heeft dit niet geleid tot een verhoging van budgetten.

Zo dekt de vergoeding voor onderhoud, vervanging en vernieuwing onderwijsleerpakket maar 74% van de werkelijke kosten<sup>53</sup> en zijn de gemiddelde kosten voor onderhoud circa 33% hoger van het huidige normbedrag<sup>54</sup>. Wat betreft schoonmaak geven 35% van de scholen meer uit dan bekostigd

<sup>51</sup> De gemeente mag ook kiezen voor bekostiging op basis van werkelijke kosten, maar doet dit in praktijk weinig.

<sup>52</sup> Rapport Gezond en Goed, Rijksbouwmeester

<sup>53</sup> Onderzoek Universiteit Utrecht, leermiddelen in het basisonderwijs

<sup>54</sup> Nibag, onderzoek gebouwonderhoud primair onderwijs 2006

wordt, maar een vergelijkbaar aantal geeft minder uit<sup>55</sup>. Tot slot volgt uit de evaluatie van de energiekostenvergoeding dat een school jaarlijks circa € 1.750 te kort komt<sup>56</sup> (totale gemiddelde vergoeding voor energiekosten is circa €9.000). Omdat er slechts een geringe respons was op dit onderzoek is het tekort ook berekend op basis van de CBS prijzen: het verschil is dan nog iets groter. Ondanks deze uitkomsten zag de minister geen reden om het huidige prijsniveau te herijken. Reden hiervoor was de destijds 'recente val van het kabinet'. De minister vond dat met betrekking tot schoonmaak en energie 'de scholen aan zet waren'.<sup>57</sup>

*"Wij zijn een groot schoolbestuur en hebben alleen al voor wat betreft de energielasten een jaarlijks tekort van 80.000 euro".*

#### *Onderbenutting gemeentelijke budgetten*

Door middel van jaarlijkse rapportages wordt bijgehouden hoeveel van het voor educatie geijkte bedrag in het gemeentefonds, daadwerkelijk door gemeenten wordt uitgegeven. Opvallend is dat al enige jaren meer geld door de gemeenten wordt ontvangen dan dat zij uitgeven op het cluster educatie (waar onderwijshuisvesting een belangrijk deel van uitmaakt). Het gemeentefonds is een algemene bijdrage waarbij de gemeente beleidsvrijheid heeft in de besteding ervan (enigszins vergelijkbaar met de lumpsum uitkering voor scholen). In 2009 is dit jaarlijkse 'overschot' echter opgelopen tot zo'n € 18 per inwoner<sup>58</sup>. Bij een bevolking van 16,5 miljoen bedraagt dit circa € 330 miljoen. In het Periodiek Onderhoudsrapport zegt het ministerie van Binnenlandse Zaken hierover het volgende: "Tot nu toe gingen we ervan uit dat dit het gevolg is van de administratieve verwerking van de huisvestingslasten. (...). Dat boekhoudkundig effect echter, zou langzaamaan tot het verleden moeten behoren, zodat het 'overschot' op dit cluster geleidelijk zou moeten verdwijnen. Op dit moment zien we dit nog niet gebeuren en is voor ons reden tot nader onderzoek in combinatie met de inkomstenclusters." Onderstaande tabel toont het verschil aan tussen feitelijke en geijkte uitgaven in euro's per inwoner<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Onderzoek schoonmaakkwiteit primair onderwijs, MasterKey 2006

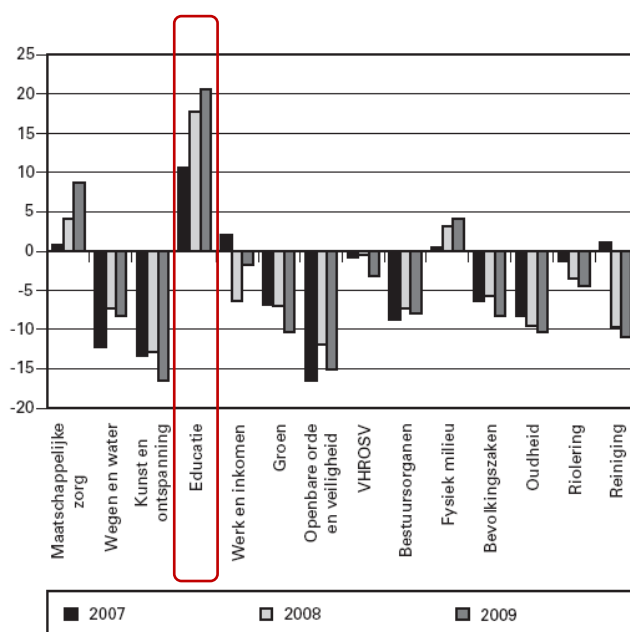
<sup>56</sup> Ontwikkeling energiekosten primair onderwijs, KPMG 2006

<sup>57</sup> Beleidsreactie evaluatie materiële bekostiging PO en voorhang regeling houdende de vaststelling van de programma's van eisen voor de materiële instandhouding voor het jaar 2007, ministerie OCW, oktober 2006

<sup>58</sup> Periodiek Onderhouds Rapport gemeentefonds 2010

<sup>59</sup> Idem





Er zijn echter ook gemeenten die méér geld aan onderwijshuisvesting uitgeven dan dat zij ontvangen via het gemeentefonds. Zo was in 2004 bij 14% van de gemeenten de uitkering uit het gemeentefonds juist lager dan de totale lasten voor educatie. De tekorten van deze gemeenten variëren tussen € 25.300 en € 11,1 miljoen<sup>60</sup>. Gemiddeld genomen geven grote gemeenten meer uit, en kleine gemeenten minder. Dit toont overigens nogmaals aan dat scholen behoorlijk afhankelijk zijn van de prioriteiten en kwaliteiten van de gemeente.

#### *Verskillende grondslagen voor verschillende budgetten*

Opvallend is dat de verschillende financiële stromen, van Rijk naar gemeente, van Rijk naar school en van gemeente naar school, ieder hun eigen grondslag hebben, maar niet met elkaar samen hangen. Zo wordt de totale uitkering aan het gemeentefonds ten behoeve van educatie (waaronder huisvesting) vastgesteld op basis van onder andere het aantal inwoners en oppervlakte, terwijl de lumpsum bekostiging afhankelijk is van het aantal leerlingen. Dit leidt tot extra complexiteit.

#### *Inadequate indexering*

Voor de indexering van de materiële instandhouding wordt bij onderwijshuisvesting een index gebruikt van de materiële overheidsconsumptie. De indexering van de materiële overheidsconsumptie is geen simpele zaak. Die vaststelling gebeurt op basis van de gegevens van een drietal jaren. Daarbij wordt deze index bepaald voor het jaar T op basis van:

- de werkelijke prijsontwikkeling van het jaar T-2,
- de geactualiseerde prijsontwikkeling van het jaar T-1, en
- van de verwachte prijsontwikkeling van het jaar T.

De bedoeling van het indexeren van het budget voor materiële instandhouding, is te zorgen dat inkomsten meestijgen met uitgaven. Om een goede 'match' tussen inkomsten en uitgaven te creëren, is het van belang dat de gehanteerde index de kostenontwikkeling bevat van daadwerkelijke uitgaven die een school moet doen, zoals uitgaven aan schoonmaak, onderhoud, etc.. Dit is echter

<sup>60</sup> Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO, regioplan 2006

niet het geval: de prijsontwikkeling volgt een algemene index en niet de specifieke indices die samenhangen met de kosten van een school. Hierdoor loopt de daadwerkelijke ontwikkeling van de kosten die een school maakt niet gelijk met de stijging van de inkomsten van scholen.

Voor wat betreft de indexering van VNG normen voor nieuwbouw en onderhoud valt op dat deze niet gelijk is aan de indexering van het gemeentefonds. Dit betekent dat de inkomsten van gemeenten anders geïndexeerd worden dan de uitgaven, hetgeen wellicht een verklaring is voor het oplopende 'overschot' bij gemeenten. Ook loopt de indexering van de VNG niet gelijk op met de werkelijke prijsontwikkelingen. Met name een aantal jaren terug kwam het voor dat de werkelijke bouwkosten veel hoger waren door korte termijn schommelingen in prijzen.

Tot slot blijkt uit onderzoek van de Commissie Don<sup>61</sup> dat het beleid van OCW over onder andere de indexering pas laat in het begrotingsjaar bekend wordt gemaakt. Hierdoor weten onderwijsinstellingen pas erg laat welk budget zij vanuit het Rijk zullen ontvangen, wat effectieve aanwending van dat budget danig bemoeilijkt. De Commissie constateert dat deze onzekerheid zorgt voor risicomijdend gedrag bij scholen, waardoor financiële buffers worden aangehouden die achteraf soms niet nodig bleken te zijn geweest.

### 2.4.3 Beleid en maatschappelijke ontwikkelingen

Naast wetten en budgetten heeft uiteraard ook het landelijk gevoerde beleid invloed op de 'huisvesting voor kinderen'. Zonder uitputtend te zijn, zien we de volgende relevante trends die betrekking hebben op huisvesting van kinderen.

#### *Veranderende samenleving*

Omdat steeds meer ouders allebei werken, bestaat de behoefte aan onderwijs en opvang van '7 tot 7'. Ook het beleid van de overheid is hier op gericht. Zo meldt het regeerakkoord dat "het concept van brede scholen zal worden gestimuleerd"<sup>62</sup> en is het primair onderwijs sinds het schooljaar 2007/2008 'verplicht' om kinderopvang aan te bieden.

#### *Kwaliteit van de gebouwen*

De eerder genoemde slechte kwaliteit van het binnenklimaat is een belangrijk onderwerp bij de huisvesting van scholen. De rijksoverheid wil dit dan ook verbeteren en zet € 100 mln. in om het binnenklimaat in het primair onderwijs te verbeteren<sup>63</sup>.

#### *Krimp*

Een aantal regio's in Nederland krijgt te maken met krimp van de bevolking. Voorlopig is dat vooral in Limburg, Groningen en Zeeland. Voor scholen levert dit een sterke en langdurige terugloop van leerlingenaantallen op. Gedacht moet worden aan meer dan 3% per jaar gedurende ten minste 10 jaar<sup>64</sup>. Een afname van het aantal leerlingen zorgt voor een lagere vergoeding voor materiële instandhouding. De kosten zullen echter niet zo snel dalen. Scholen zullen immers in eerste instantie te ruim in hun jasje zitten, waardoor de kosten voor bijvoorbeeld schilderwerk gelijk zullen blijven. Op dit moment is er nog geen regionaal of landelijk beleid om hier mee om te gaan. Maar in de toekomst zal deze trend zeker een rol gaan spelen in de huisvesting van het primair onderwijs.

<sup>61</sup> Financieel Beleid van Onderwijsinstellingen, Rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, september 2009

<sup>62</sup> [www.regeerakkoord.nl](http://www.regeerakkoord.nl) "samen werken, samen leven".

<sup>63</sup> [www.cfi.nl](http://www.cfi.nl) "Regeling verbetering binnenklimaat huisvesting primair onderwijs 2009"

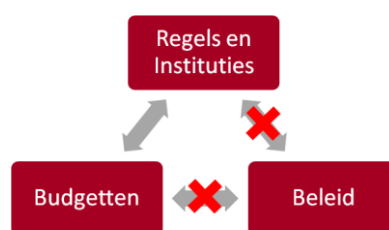
<sup>64</sup> Bron: PO Raad

*Passend onderwijs*

Passend onderwijs betekent dat elk kind naar die vorm van onderwijs gaat die het beste bij zijn of haar talenten en beperkingen past. Bovendien krijgt elk bestuur de verantwoordelijkheid om voor elke leerling een passend onderwijs-zorgtraject te verzorgen. Alhoewel dit niet betekent dat iedere school ook iedere leerling zelf moet opvangen, zorgt dit wel voor een verandering voor zowel het reguliere basisonderwijs als het speciaal basisonderwijs. Wet- en regelgeving op dit gebied staat nog volop ter discussie. Omdat op dit moment nog onduidelijk is of en op welke wijze passend onderwijs wordt ingevoerd, voert het in het kader van dit onderzoek te ver om hier uitvoerig bij stil te staan.

**2.4.4 Consistentie**

In deze paragraaf willen we kort stilstaan bij de consistentie tussen de regels, de budgetten en het beleid. Van de regels en budgetten zelf is in de voorgaande paragrafen al vastgesteld dat er het nodige mis is. Maar er doen zich geen extra problemen voor als de samenhang tussen deze twee bekeken wordt. Bij de relatie tussen het gevoerde beleid en de andere twee is dat wel het geval.

Gaat er nu eigenlijk iets mis?*Discrepancie tussen wenselijke ontwikkelingen en regelgeving*

Het beleid is bijvoorbeeld steeds meer gericht op het samenbrengen van onderwijs en opvang (brede school en de ontwikkeling van MFA's). Bij de wet- en regelgeving zijn deze twee echter strikt gescheiden en worden de mogelijkheden om samen te werken eerder beperkt dan dat zij de samenwerking ondersteunen.

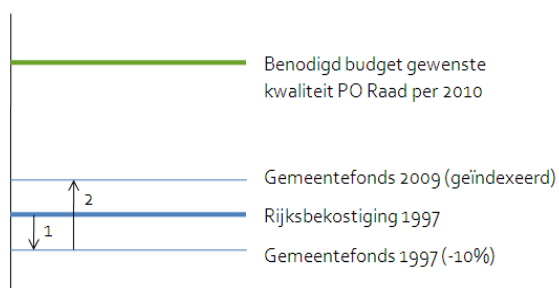
*Onvoldoende vergoeding voor de gehele kosten van een beleidswijziging*

Ook leiden beleidsinitiatieven niet altijd tot verhoging in het budget. Terwijl beleidsinitiatieven vaak leiden tot een toename in de meerjarige verplichtingen van een school, worden daar eenmalige bijdragen tegenover gesteld bij de invoering van het beleid. Ook de Commissie Don constateert dat onderwijsinstellingen regelmatig worden geconfronteerd met beleid waar slechts ten dele een budgetverhoging tegenover staat<sup>65</sup>.

*"Er is voor 2009 € 100 miljoen beschikbaar voor verbetering van het binnenklimaat. Dit geld kan bijvoorbeeld worden gebruikt voor een nieuwe klimaatinstallatie. Mogelijk brengt deze nieuwe installatie ook hogere onderhoudskosten met zich mee. Hier is geen extra budget voor. Dit is geen eenmalig probleem. Vergelijkbare voorbeelden hebben zich voorgedaan rondom brandveiligheid en legionella bestrijding."*

Het probleem laat zich samenvatten in onderstaand figuur.

<sup>65</sup> Financieel Beleid van Onderwijsinstellingen, Rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, september 2009



In 1997 zijn de gelden voor huisvesting gedecentraliseerd. Vanwege verwachte efficiency besparingen, is het budget destijds verlaagd met 10% (pijl 1). Tussen 1997 en 2009 is het budget steeds geïndexeerd (pijl 2). Echter, er is geen rekening gehouden met de stijging in kwaliteitseisen, waardoor het budget anno 2009 niet toereikend is om te voldoen aan het kwaliteitsniveau dat de PO Raad wenselijk acht.

Voor de verwachte efficiencykorting van 10% is overigens nooit aangetoond dat door de decentralisatie ook daadwerkelijk 10% besparing wordt gehaald. Bij de doordecentralisatie in de BVE sector en het Hoger onderwijs werd overigens ook een efficiency verwacht, deze is echter wel ten gunste gekomen aan de scholen.

#### 2.4.5 Conclusie ten aanzien van wetten, budgetten en beleidssystemen

De wetten, budgetten en beleidssystemen zijn verre van logisch, realistisch en consistent. Onderstaande tabel somt de belangrijkste knelpunten op.

Overzicht knelpunten:	Kinderopvang	Onderwijs	MFA's
1. De regels en budgetten gaan uit van een strakke scheiding tussen opvang en onderwijs, terwijl integratie juist beleid is.			x
2. De modelverordening is te gedetailleerd en wordt gebruikt als norm, terwijl er wel van afgeweken mag worden. Dit leidt tot verstarring, vertraging en frustratie bij betrokkenen.		x	
3. "Lange termijn" tijdelijke huisvesting		x	
4. Regelgeving gaat uit van jaarlijkse cycli, terwijl lange termijn planning gewenst is om de verschillende behoeften binnen een gemeente goed op elkaar af te kunnen stemmen en de juiste prioriteiten aan te brengen.		x	
5. Er is geen reële grondslag meer voor de hoogte van de budgetten.		x	
6. Onderbenutting van beschikbare gemeentelijke budgetten.		x	
7. Verschillende grondslagen voor verschillende budgetten leidt tot extra complexiteit.		x	
8. Er is sprake van indexering die niet de werkelijke kostenontwikkeling weerspiegelt en over tijd leidt tot relatief steeds kleinere budgetten		x	
9. Er is sprake van discrepantie in beleidswensen en de regels, die vooral merkbaar zijn bij de totstandkoming van MFA's			x
10. De budgetten zijn niet consistent met beleidsinitiatieven. Er is sprake van eenmalige subsidies in plaats van lange termijn bekostiging		x	

## 2.5 Conclusie van de probleemanalyse

Voordat we stilstaan bij betere alternatieven, zijn we in dit hoofdstuk ingegaan op de problemen die spelen bij de huisvesting van onderwijs en opvang. Meer specifiek is aandacht besteed aan 3 vragen:

1. Zitten kinderen in gebouwen van acceptabele kwaliteit?
2. Is het proces waarmee huisvesting tot stand komt efficiënt en productief?
3. Zijn de onderliggende wetten, budgetten en beleid logisch, realistisch en onderling consistent?

Op elk van de terreinen zijn knelpunten geconstateerd, die in onderstaande tabel staan weergegeven.

Stap 1: kwaliteit	Stap 2: proces	Stap 3: wetten, budgetten en beleid
Op veel scholen en kinderopvang locaties is sprake van een slecht en potentieel schadelijk binnenklimaat	Gebrek aan fysieke ruimte zorgt voor een capaciteitsprobleem bij kinderopvang	Regels en budgetten gaan uit van een scheiding tussen opvang en onderwijs, terwijl integratie juist beleid is.
Er is minimaal 10% structurele leegstand in schoolgebouwen	Bestemmingsplanregels compliceren het proces om te komen tot kinderopvang en gezamenlijke huisvesting	De modelverordening is gedetailleerd en wordt gebruikt als norm. Dit leidt tot verstarring, vertraging en frustratie bij betrokkenen.
Er is overal tijdelijke leegstand	Strikte scheiding tussen budgetten en verantwoordelijkheden voor bouw en onderhoud voorkomt optimalisatie van kosten over de levensduur van het gebouw	Lange termijn tijdelijke huisvesting doordat wetgeving geen maximum stelt aan 'tijdelijkheid'
In de kinderopvang is sprake van een structureel tekort aan huisvesting	Verschillende belangen tussen school en gemeente bemoeilijkt verhuur van lege ruimte, en houdt structurele leegstand in stand	Regelgeving gaat uit van jaarlijkse cycli, terwijl lange termijn planning gewenst is om behoeften binnen een gemeente te coördineren en te prioriteren.
Mismatch tussen gebouw en onderwijsconcept	De veelheid aan belangen tussen scholen en gemeenten en binnen de gemeentelijke organisatie zorgt voor trage besluitvorming	Er is geen reële grondslag meer voor de hoogte van de bedragen.
Bij onderwijs is er soms achterstallig onderhoud, met name bij schilderwerk	De begrotingssystematiek van gemeenten leidt tot erosie van beschikbare budgetten	Onderbenutting van beschikbare gemeentelijke budgetten.
De schoonmaakkwaliteit is op veel scholen onvoldoende	De decentralisatie heeft ervoor gezorgd dat moeilijk is aan te wijzen wie verantwoordelijk is voor (de knelpunten in) het huidige systeem van bekostiging	Verschillende grondslagen voor verschillende budgetten leidt tot extra complexiteit.
	Afgesloten convenanten zijn niet rechtsgeldig en bieden daarom geen garanties	Er is sprake van indexering die niet de werkelijke kostenontwikkeling weerspiegelt en over tijd leidt tot relatief steeds kleinere budgetten
	De school is afhankelijk van de kwaliteit en ambities van de gemeente	Er is discrepantie in beleidswensen en de regels, die vooral merkbaar zijn bij de totstandkoming van MFA's
	Bij realisatie van MFA's is er geen natuurlijke regisseur	De budgetten zijn niet consistent met het gevoerde beleid. Er komt te weinig geld beschikbaar om de maatregelen op lange termijn te kunnen bekostigen

Stap 1: kwaliteit	Stap 2: proces	Stap 3: wetten, budgetten en beleid
	Verschillen in budgetten en kwaliteitseisen tussen onderwijs en kinderopvang zorgen voor vertraging in het proces	
	De efficiencywinst bij MFA's is zeer beperkt	

Dat alles overziende komen we tot de volgende analyse:

*Informatie is afwezig...*

De nieuwbouw in het primair onderwijs en in de kinderopvang worden beiden gekenmerkt door een grote mate van afwezigheid van informatie. Zelfs de meest basale informatie – zoals aantallen gebouwen en hun leeftijd – ontbreekt geheel. Meer specifieke informatie over bijvoorbeeld de kwaliteit van de gebouwen is geheel onverkrijgbaar. Dat maakt een exercitie als in dit rapport geproduceerd ook moeilijk. Desalniettemin resulteert uit de combinatie van analyse van beschikbare informatie en een flink aantal gesprekken een helder beeld.

*De kwaliteit van gebouwen voldoet, maar is niet briljant...*

Vanuit de wetten en regels worden eigenlijk maar weinig eisen gesteld aan de kwaliteit van de gebouwen. Daar waar er wel eisen zijn, hebben die het karakter van absolute minimum eisen. Deze minimum eisen worden overigens vaak als maximum gehanteerd. De kwaliteit van de gebouwen vertoont eigenlijk alleen op het binnenklimaat, het onderhoud en de schoonmaak echte en aantoonbare deficiënties. Dat is enigszins geruststellend, omdat de gebouwen kennelijk maar zelden door de echte wettelijke minimumniveaus heen zakken. Overigens vragen we ons in den brede af of die minimumeisen goed zijn vastgesteld. We kunnen concluderen dat de kwaliteit van de gebouwen niet goed is en sterk afwijkt van het door de sector zelf gewenste kwaliteitsniveau.

*Het proces om te komen tot gebouwen is inefficiënt en onproductief...*

Anderzijds constateren we dat het proces niet altijd tot efficiënte uitkomsten leidt en dat partijen het proces vaak ervaren als onproductief. Het gebrek aan een duidelijke regisseur helpt daarbij niet.

*Het systeem in zijn geheel is inconsistent...*

De onderliggende systemen (beleid, regels, budgetten) worden gekenmerkt door een gebrek aan consistentie en soms zelfs gewoon irrationaliteit. Zo worden bekostigingsnormen noch aangepast aan nieuwe beleidswensen, noch aan de gewone jaarlijkse kostenontwikkeling. Budgetten lijken derhalve langzaam te eroderen. Die krapte in de budgetten, gecombineerd met de begrotingscarroussel binnen gemeenten, zorgen ervoor dat in beginsel budgetten vrijwel altijd tekort lijken te schieten.

*...maar er komen toch gebouwen tot stand*

De combinatie van een inefficiënt proces en een inconsistent onderliggend systeem heeft echter niet tot gevolg dat scholen en gebouwen voor kinderopvang geheel niet meer van de grond komen. In veel gevallen proberen de verschillende betrokken partijen hun weg te vinden in een systeem dat ze als suboptimaal ervaren en komen met enorme inspanning van betrokkenen toch nieuwe gebouwen voor kinderen tot stand. In de praktijk betekent dit dat na een te langdurig voorbereidingsproces van gemiddeld 7 jaar, partijen uiteindelijk in de situatie terecht komen dat ze maar roeien met de riemen die ze hebben en concessies doen aan één van de drie bekende factoren tijd (uitstel), kwaliteit (dan maar iets minder) of geld (dan maar uit eigen middelen van school of gemeente een extra bijdrage).

Daarbij doen ook vaak de ouders een duit in het zakje door actief bij te dragen aan bijvoorbeeld het klein onderhoud van het gebouw of de uitvoering van extra schoonmaakwerkzaamheden.

#### *Gebouwen komen tot stand doordat partijen blijkbaar concessies doen...*

Een complicerende factor is het gebrek aan parallele belangen tussen de verschillende actoren. Zo laten scholen hun keuzen voor de prioriteitenstelling van onderhoudsingrepen vaak mede afhangen van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen school en gemeente. Daarbij resulteert niet altijd de meest optimale prioriteiten stelling. Dat betekent dat, ondanks het gevoel van partijen met een onwerkbaar samenstel van raderen te maken hebben, er kennelijk toch altijd iemand net voldoende smeerolie in het raderwerk stopt door een concessie te doen.

#### *...wat ten koste gaat van waarde*

Bij het doen van die concessies laten partijen in de totstandkoming van gebouwen echter een hoop waarde liggen. Voor schoolgebouwen toont dat waardeverlies zich door:

- *Traagheid*: er zit gemiddeld 7 jaar (!) tussen idee en overeenstemming tussen school en gemeente. Met die traagheid gaan aanzienlijke kosten gepaard, waarvoor overigens dikwijls geen budgetten zijn.
- *Fixatie*: vanwege het moeilijk lopende raderwerk hebben partijen de neiging zich te fixeren op het radertje dat het meest piept of kraakt. De veelheid aan belangen en de verschillende budgetten die met nieuwbouw of uitbreiding gemoeid zijn, brengen met zich mee dat partijen zich lijken te richten op de meest nabije kritieke factor in het proces. Er lijkt weinig ruimte te zijn voor meer fundamentele ambities ten aanzien van het optimaliseren van proces en project. Ook brengt deze fixatie met zich mee dat dingen die als 'hulpmiddel' zijn bedoeld voor betrokkenen (zoals de modelverordening) verworpen tot onwrikbaar uitgangspunt.
- *Suboptimalisatie bij 1 school*: niet het gebruik over de levensduur van het project vormt het uitgangspunt van het proces, maar de afzonderlijke fasen 'voorbereiding', 'realisatie' en 'exploitatie'. Steeds weer proberen de partijen in elke fase tot een goede uitkomst te komen, maar (te) vaak zonder daarbij ook de andere fasen in het project te betrekken.
- *Suboptimalisatie tussen scholen*: ook als we kijken naar de behoeften van meerdere scholen in dezelfde gemeente is er sprake van suboptimalisatie. Er bestaat in scholenland een vrij forse (tenminste 10%) structurele leegstand. Soms is dat het gevolg van een teruglopende populatie, maar ook komt het voor dat de populatie in een gemeente (of zelfs wijk) niet terugloopt, maar vanwege te weinig afstemming en het ontbreken van een gezamenlijk belang toch leegstand wordt gerealiseerd.

#### *Bij MFA's knelt het systeem nog harder*

Als we het net wijder uitgooien en kijken naar het geheel van kinderopvang en primair onderwijs, wordt het beeld nog bleker. Ondanks de wens tot aansluiting tussen onderwijs en kinderopvang, en de daarmee verbonden concepten als een brede school, is er nog onvoldoende sprake van betekenisvolle integratie. Op zeer beperkte schaal werken scholen samen met de kinderopvang bij het realiseren van huisvestingswensen. Die achterblijvende integratie heeft tot gevolg dat:

- onderwijs en kinderopvang onder 1 dak nog steeds eerder de uitzondering dan de regel vormt;
- daar waar onderwijs en kinderopvang wel onder 1 dak worden aangeboden nauwelijks sprake is van dubbel gebruik van ruimtes;
- scholen dus overwegend leeg staan na afloop van de lessen, net als de ruimtes die bestemd zijn voor de opvang van schoolgaande jeugd.

Onze idee zou zijn dat die gebrekkige samenwerking verre van doelmatig is en de potentiële synergie-effecten aanzienlijk zijn, maar tegelijkertijd geen verwondering mag wekken, gegeven de kaders waarbinnen die samenwerking zou moeten plaatsvinden.

Samenwerking betekent immers altijd een verlies van autonomie, waartegen de voordelen van de samenwerking dan in voldoende mate dienen op te wegen. Uit de analyse blijkt dat de huidige kaders nauwelijks de mogelijkheid bieden om de voordelen van samenwerking tot hun recht te laten komen, laat staan dat de partijen daar ook zelf de vruchten van kunnen plukken. De belangrijkste knelpunten daarbij zijn:

- De verschillende regels voor de kwaliteit van de huisvesting tussen kinderopvang en onderwijs – waardoor eisen aan gebouwen als vanzelf verschillen;
- De verschillen in bekostigingssystematiek die met name scholen en gemeenten hindert in het maken van keuzen die ook voor de kinderopvang goed uitpakken; en
- De scheiding die het primair onderwijs maakt tussen de bekostiging van bouw en onderhoud waardoor vanuit bedrijfseconomisch oogpunt soms onverstandige keuzen dreigen te worden gemaakt.

In die onwerkbare kaders hebben partijen onvoldoende prikkels om indringend met elkaar samen te werken en kiezen zij er dikwijls voor om helemaal niet samen te werken, of de samenwerking te beperken tot 'de voordeur en enkele gezamenlijke ruimtes'.

In het veld van het onderwijs- en kinderopvangbeleid is in de afgelopen jaren in toenemende mate de nadruk gelegd op de noodzaak van aansluiting en samenwerking. Daarnaast wordt met name in het onderwijs domein steeds meer aandacht besteed aan de verscheidenheid van het onderwijs aanbod. Op het gebied van de huisvesting – het onderwerp van dit rapport – zijn de partijen die de huisvesting tot stand moeten brengen nog niet toegerust met de instrumenten en middelen om die aansluiting en verscheidenheid in fysieke zin ook op doelmatige wijze te doen plaatsvinden. In dat licht moeten beleidsmakers en andere principalen niet verwonderd zijn dat de kwaliteits- en doelmatigheidswinst, die mogelijk is bij een goede aansluiting en een grotere verscheidenheid, niet tot zijn recht komt.

#### *Waarom kan het huidige systeem blijven bestaan?*

Het speelveld van de scholen overziende, werpt de vraag zich op waarom bij een zodanig slecht functionerend systeem toch sprake is van een status quo. Met andere woorden: waarom is er ondanks dat evident disfunctionerende systeem niet al eerder een nieuwe en beter werkende set aan regels, budgetten en afspraken tot stand gekomen?

De oorzaak van die inertie lijkt erin te zijn gelegen dat in het huidige spel de belangen zo fijnmazig zijn verdeeld, dat op elk materieel onderwerp wel 1 partij is die belang heeft bij handhaving van de status quo. Zo zal het Rijk geen grotere financiële betrokkenheid willen, zullen gemeenten hun wettelijke betrokkenheid en de daaraan verbonden budgetten niet zonder meer prijs willen geven en zullen scholen hechten aan hun invloed op het gebouw dat uiteindelijk tot stand komt.

#### *Het is tijd voor een fris alternatief*

Duidelijk is dat het oude systeem onvoldoende functioneert, terwijl juist de komende tijd een behoorlijke nieuwbouw opgaaf verwacht wordt. De gemiddelde ouderdom van onderwijs gebouwen is immers 40 jaar en leidt naar verwachting tot een aanzienlijke nieuwbouw opgave op de korte tot middellange termijn. Om er voor te zorgen dat gebouwen voor kinderen de komende jaren wel op een efficiënte en effectieve wijze worden gerealiseerd is het noodzakelijk dat de lappendeken niet verder wordt uitgebreid, maar een geheel nieuw stelsel van bekostiging wordt ontworpen.



### 3 Waardeverlies in het huidige systeem

Eén van de conclusies van de probleemanalyse is dat er in het huidige systeem veel waarde blijft liggen door de traagheid van het systeem, de gescheiden budgetten en de leegstand van lokalen. In dit hoofdstuk willen we een beeld schetsen van de omvang van dit waardeverlies. Het gaat hier om een quick scan, waarbij een indruk wordt gegeven van het waardeverlies. Doel is niet de hoogte van dit verlies onomstotelijk vast te stellen of om de winst van een nieuw systeem te bepalen.

#### 3.1 Waar zit het waardeverlies?

Om een indruk te krijgen van het waardeverlies in het huidige systeem, splitsen we huisvesting op in voorbereiding voor nieuwbouw, bouw en exploitatie. Binnen elk van deze categorieën vallen verschillende kosten- en opbrengstenposten. Per post zijn we nagegaan of er mogelijkheden voor optimalisatie van het huidige systeem zijn. Hierbij kan het gaan om mogelijke besparingen of gemiste opbrengsten. We zien de volgende ruimte voor optimalisatie.

<i>voorbereidingsfase</i>		
	<b>Kosten- of opbrengstenpost</b>	
1	Transactiekosten en looptijd	Het huidige systeem kent een behoorlijke bureaucratie die samenhangt met de aanvraag van nieuwbouw. Er zijn veel mensen betrokken, waardoor veel kosten worden gemaakt. Aanzienlijke versnelling van de voorbereiding lijkt ook mogelijk.
<i>exploitatie (beheer)</i>		
	<b>Kosten- of opbrengstenpost</b>	
2	Additionele bezetting	In het huidige systeem is sprake van flinke leegstand (structureel en tijdelijk). Door leegstand te minimaliseren, worden opbrengsten gerealiseerd. Een variant hierop is gezamenlijk gebruik, waarbij tijdens het ontwerp van het gebouw al rekening wordt gehouden met dubbel gebruik.
3	Onderhoud ( bouwkundig en installaties)	In het huidige systeem is bouw en onderhoud strikt van elkaar gescheiden. Optimalisatie is mogelijk door tijdens de bouw al rekening te houden met toekomstig onderhoud.
4	Verbruik energie en water	Door geldstromen voor bouw en energie niet strikt te scheiden is optimalisatie mogelijk door tijdens de bouw al rekening te houden met energiebesparende maatregelen .
5	Schoonmaakkosten	Ook hier geldt dat bij het ontwerp van het gebouw rekening kan worden gehouden met de schoonmaakvriendelijkheid van het gebouw. Bijvoorbeeld bij het ontwerp van de toiletten.

#### 3.2 Hoeveel is dit waardeverlies?

In deze paragraaf gaan we per opbrengsten- of kostenpost na wat de mogelijke besparing of gemiste opbrengst is.

##### 3.2.1 Voorbereidingskosten

Het huidige proces om te komen tot huisvesting is behoorlijk bureaucratisch en bovendien zijn veel verschillende partijen betrokken. Naast de school, kinderopvang en mogelijke andere gebruikers zijn meerdere afdelingen binnen de gemeente betrokken. Alhoewel er wel gegevens bekend zijn van de kosten van de aanbesteding van een school of multifunctionele accommodatie, hebben wij geen

informatie kunnen vinden over de kosten die hier aan vooraf gaan. Wij gaan er van uit dat juist hier aanzienlijke besparingen te realiseren zijn door:

1. Vermindering van de bureaucratie.
2. Versnelling van het gehele proces wanneer er minder (tegengestelde) belangen zouden zijn.

Om een indicatie te krijgen van de kosten die gemoeid zijn met de voorbereiding, hebben we dit proces ontrafeld naar de verschillende stappen uit de huisvestingsverordening en deze waar nodig aangevuld om zo een compleet beeld van de voorbereidingsfase te krijgen. Per stap hebben wij samen met enkele ervaringsdeskundigen een inschatting gemaakt van de gemiddelde tijdsbesteding van de betrokken partijen. Hierbij zijn we uitgegaan van de realisatie van een MFA waar kinderopvang, onderwijs en een derde gebruiker samen in een gebouw worden gevestigd. Op deze manier wordt een beeld geschetst van de voorbereidingskosten. Vervolgens is nagegaan welke stappen in een optimaal systeem overbodig worden, welke kunnen worden versneld en welke mogelijk extra nodig zijn. Op basis van deze exercitie geven we een indruk van mogelijke besparing op de voorbereidingskosten.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het beeld nogal verschilt per gemeente. In sommige gemeenten verloopt het proces soepel en wordt er niet veel tijd en geld verloren door inefficiëntie. Het is vooral in gemeenten waar relatief veel afdelingen betrokken zijn bij onderwijshuisvesting, waar het proces complex is en stroperig kan verlopen. De afstemming tussen scholen en verschillende gemeentelijke afdelingen kan met name ten aanzien van leerlingenprognoses en ruimtebehoefte tot discussie leiden. In deze fase zit dan ook het grootste besparingspotentieel.

Voor wat betreft de fasen die betrekking hebben op de formele aanvraag en het bepalen van de bekostiging, kunnen we stellen dat besparingen mogelijk zijn wanneer één van de partijen (school of gemeente) alle zeggenschap heeft en al het budget beheert. Het besluit om te investeren in huisvesting, hoeft dan immers niet afgestemd te worden met allerlei stakeholders (behalve de overige toekomstige gebruikers van het pand).

Op de feitelijke bouwvoorbereiding, aanbesteding en bouw zal waarschijnlijk niet veel bespaard kunnen worden. Er zal immers nog steeds sprake zijn van bestemmingsplanprocedures, bouwvergunningtrajecten, welstand en alle bijbehorende inspraak.

We hanteren de volgende aannames bij de inschatting van de besparing:

- De grootste besparing zit in de voorbereiding, waar nu veel zaken moeten worden afgestemd tussen scholen en de gemeente;
- De besparingen zullen het grootst zijn in gemeenten waar de onderwijsfunctie is verdeeld over meerdere afdelingen (verkokering);
- De gemiddelde kosten van een fte bij de betrokken scholen schatten we in op € 80.000 per jaar (inclusief alle overhead) en de gemiddelde kosten van een fte bij de gemeente schatten we in op circa € 70.000;
- De gemiddelde potentiële besparing in werkdagen bedraagt bij gemeenten met een goed werkend systeem en bij eenvoudige projecten 0 werkdagen. Bij gemeenten waar sprake is van een sterke verkokerde onderwijsfunctie en bij complexe projecten, schatten we dat de potentiële besparing kan oplopen tot 150 werkdagen<sup>66</sup>;

---

<sup>66</sup> Inschatting is gebaseerd op gesprekken met ervaringsdeskundigen aan zowel de zijde van scholen als gemeenten. Voor de verschillende betrokkenen is een inschatting gemaakt van de werkdagen die nu gemoeid zijn met het proces om te komen tot onderwijshuisvesting en

- De grootste besparingen zijn te behalen bij de schoolbesturen zelf en de afdeling onderwijshuisvesting van de gemeente. Bij de afdeling financiën kan bespaard worden als de school verantwoordelijk wordt voor de eigen portemonnee. Bij de afdeling ruimtelijke ordening verandert weinig. Alhoewel er voor de kinderopvang en andere instellingen geen directe verandering plaatsvindt, is het te verwachten dat ook hier enige winst in voorbereidingstijd te behalen is omdat het proces in zijn geheel soepeler verloopt.”
- We gaan er van uit dat het in één hand brengen van budgetten en verantwoordelijkheden er toe leidt dat de verantwoordelijke partij een business case zal moeten opstellen en financiering voor het project zal moeten aantrekken. Deze extra kosten zijn al afgetrokken van de hierboven genoemde potentiële besparing.

Op basis van bovenstaande aannames schatten we dat de potentiële besparing kan variëren van € 0 tot circa € 55.000 over de gehele voorbereiding. Hierbij moeten we opmerken dat de daadwerkelijke besparing zeer project- en gemeentespecifiek is. De genoemde getallen zijn bedoeld om een bandbreedte te geven.

### 3.2.2 Additionele bezetting

Voor wat betreft de bezetting maken we onderscheid tussen structurele en tijdelijke leegstand.

- We gaan uit van een gemiddelde structurele leegstand van circa 10% en gaan ervan uit dat de leegstand betrekking heeft op de lokalen. Bij 222 leerlingen (gemiddelde omvang basisschool) en een groepsgrootte van 25 leerlingen gaat om 8.8 lokalen, waarvan dus gemiddeld 0.88 leeg staat. Bij een oppervlakte van 50 m<sup>2</sup> is dit 44 m<sup>2</sup>. Een redelijke huurprijs is € 160 per m<sup>2</sup> per jaar<sup>67</sup>. Per school gaat het dan om ongeveer € 7.100. Structurele leegstand is nooit terug te brengen naar nul, zo zal er altijd leegstand zijn tussen twee gebruikers in. We menen echter dat het bij een beter werkend systeem realistisch is om de structurele leegstand in ieder geval te halveren. De besparing per school komt dan op circa €3.500 per jaar.
- Bij de kwantificering van tijdelijke leegstand gaan we er van uit dat een deel van de ruimte al gebruikt wordt voor naschoolse activiteiten (BSO of schoolgerelateerde activiteiten). Hierdoor kunnen zeker niet alle klaslokalen na 15:30 worden verhuurd<sup>68</sup>. We gaan er daarom voorzichtigheidshalve van uit dat de helft van de lokalen na 15:30 niet benut wordt en in theorie verhuurd kan worden. Bij 8.8 lokalen van 50 m<sup>2</sup> gaat het om 444 m<sup>2</sup> waarvan de helft kan worden verhuurd voor 3 uur per dag. Een redelijke prijs hiervoor is € 0,1 per m<sup>2</sup> per uur<sup>69</sup>. Voor een gemiddelde school komen de totale gemiste opbrengsten door tijdelijke leegstand op circa €13.000 per jaar.

Behalve het onderscheid tussen structurele en tijdelijke leegstand is er een verschil tussen verhuur van bestaande leegstaande lokalen (structureel en tijdelijk) en daadwerkelijk gezamenlijk gebruik waarmee al tijdens de bouw rekening wordt gehouden. Aangezien er nog zeer weinig ervaring is met dubbel gebruik van klaslokalen (ontwerp, kosten, etc.) en er bovendien een overlap is met de kosten van leegstand zoals hiervoor berekend, kwantificeren we deze mogelijke besparing niet apart.

---

op welke van deze activiteiten kan worden bespaard door een wijziging in het systeem. De inschatting is gemaakt voor betrokkenen aan de zijde van de school, gemeente (onderwijs, financiën, ruimtelijke ordening), kinderopvang, overige instellingen.

<sup>67</sup> Expert opinie en "MFA kosten en opbrengsten", Huisman 2009 (scriptie RUG)

<sup>68</sup> We er van uit dat alleen lokalen geschikt zijn voor tijdelijke verhuur. In praktijk kunnen uiteraard ook andere ruimtes worden verhuurd.

<sup>69</sup> Op basis van de eerder genoemde € 160 per m<sup>2</sup> per jaar (40 weken van 4,0 uur)

### 3.2.3 Life cycle optimalisatie

In dit rapport geven we op meerdere plaatsen aan dat we verwachten dat door een slim ontwerp, kosten bespaard kunnen worden in de exploitatiefase. Meer specifiek denken we dan aan besparingen op het gebied van energieverbruik, onderhoud en schoonmaakkosten.

Om een indicatie te krijgen van de mogelijke besparingen op dit gebied is het goed om nader in te gaan op de reden waarom we hier besparing verwachten. Bij de huidige wijze van bekostiging van onderwijshuisvesting is er sprake van gescheiden budgetten tussen onderwijs en gemeente waardoor optimalisatie over de levenscyclus nauwelijks plaats vindt. Wanneer de budgetten voor huisvesting in 1 hand komen, is deze afweging wel te maken, omdat één partij verantwoordelijk is voor bouw/renovatie, onderhoud en exploitatie. Er ontstaat immers een financiële prikkel om hier goed over na te denken

Aan de hand van een uitsplitsing van de vergoeding voor materiële instandhouding kunnen we inzichtelijk maken wat een gemiddelde school ontvangt aan vergoeding voor energie, onderhoud en schoonmaak<sup>70</sup>. Om vervolgens een inschatting te kunnen maken van de mogelijke besparingen door life cycle optimalisatie kijken we naar de gerealiseerde besparingen bij innovatieve manieren van aanbesteden. Dit is een goede referentie omdat bij innovatieve aanbestedingen om dezelfde reden als hierboven genoemd (bouw/renovatie en onderhoud in één hand) besparingen worden verwacht. Bij innovatieve aanbestedingen wordt tevens stelselmatig onderzocht hoeveel meerwaarde wordt gerealiseerd door bouw/renovatie en onderhoud bij één partij onder te brengen. Hoewel we deze gegevens niet één op één kunnen vergelijken met de mogelijke optimalisatie van het huidige systeem voor onderwijshuisvesting, geven ze wel een goede indicatie en dienen daarom als referentiewaarde.

Omdat er bij innovatieve aanbestedingen vaak ook andere redenen zijn die ervoor zorgen dat meerwaarde wordt gerealiseerd, ronden we de referentiewaarden naar beneden af. Op basis hiervan komen we tot de volgende verwachte besparingen als gevolg van life cycle optimalisatie.

Kostenpost	Referentiewaarde	Vergoeding MI op basis van 222 leerlingen	Verwachte besparing (%)	Jaarlijkse besparing (€, afgerond)
onderhoud en installaties bouwkundig	8%	€ 20.328 + 33,5% <sup>71</sup> = € 27.138	-5 % tot -8%	€ 1.350 - € 2.175
schoonmaakkosten	10%	€ 23.660	-5% tot -10%	€ 1.175 - € 2.350
verbruik energie en water	5%	€ 10.538 + € 2.209 <sup>72</sup> = € 12.747	-2,5% tot -5%	€ 300 - € 625

De totale verwachte besparingen door life cycle optimalisatie komen hiermee per school op € 2.825 - € 5.150 per jaar (gemiddeld circa € 4.000 per jaar)<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> Een gemiddelde school heeft 222 leerling en circa 1300 m<sup>2</sup>

<sup>71</sup> Werkelijke kosten, Nibag 2006. Dit zijn overigens de bedragen die scholen uitgeven bovenop de MI vergoeding.

<sup>72</sup> Werkelijke kosten, KPMG 2005

<sup>73</sup> Deze life cycle besparingen zijn netto percentages. Eventuele extra benodigde investeringen aan de voorkant zijn al afgetrokken van de verwachte besparing in de exploitatie.

### 3.2.4 Het totale waardeverlies in het huidige systeem

Samengevat en afgerond hebben we in de vorige paragraaf de volgende optimalisaties gesignaleerd:

1. Versimpeling van de voorbereiding: tot €55.000 per school
2. Additionele bezetting: € 16.500 per school per jaar
3. Life cycle optimalisatie: € 4.000 per school per jaar

Deze bedragen zijn niet simpelweg bij elkaar op te tellen en te vermenigvuldigen met het aantal scholen. De besparing op voorbereidingskosten vindt bijvoorbeeld slechts eenmalig plaats terwijl de andere twee jaarlijks terugkomen.

Uitgaande van 150 nieuwbouw scholen per jaar en circa 100 grootscheepse renovaties, is de totale potentiële besparing op de voorbereidingskosten circa € 13 miljoen per jaar.

De life cycle optimalisaties komen jaarlijks terug en zijn van toepassing op nieuwbouw en grote renovaties. Bij 150 nieuwbouwprojecten en circa 100 renovatieprojecten gaat het om een jaarlijkse besparing van naar verwachting € 700.000 tot € 1.3 miljoen per jaar. Omdat er ieder jaar nieuwe scholen worden bijgebouwd en gerenoveerd, geldt na twee jaar voor 500 scholen: € 1.4 - €2.6 miljoen per jaar. En na 10 jaar voor 2500 scholen jaarlijks € 7 – € 13 miljoen.

De additionele bezetting levert jaarlijks voordeel op en geldt bovendien voor alle scholen. In totaal is de mogelijke besparing door betere bezetting van ruimten bij 7.500 scholen jaarlijks ruim € 100 miljoen.

Het is natuurlijk een illusie om te denken dat die volledige baat zich onmiddellijk zal voordoen bij de introductie van een beter systeem. Dat zal enige tijd in beslag nemen. Wel is de ruim € 100 miljoen – als indicatie van de waarde die nu elk jaar blijft liggen – een goede raadgever bij de vraag of een nieuw systeem nu echt nodig is.

## 4 Ontwerpeisen voor een fris alternatief

Op basis van de grondige analyse van het huidige systeem in hoofdstuk 2, formuleren we in dit hoofdstuk een aantal eisen waaraan het 'frisse alternatief' moet voldoen. Die eisen zijn in drie categorieën in te delen:

- No-regret optimalisaties – dit zijn onvolkomenheden in het huidige systeem die ook als je geen nieuw systeem introduceert zou moeten verhelpen.
- Beleidsaanpassingen – het bestaande systeem staat sommige expliciete of impliciete doelen in de weg. Een nieuw systeem van bekostiging van huisvesting moet die tekortkomingen van het bestaande systeem verhelpen.
- Bestaande kenmerken die behouden dienen te blijven – niet alles aan het huidige systeem is onvoldoende. In paragraaf 4.3 gaan we in op de goede elementen van het huidige systeem die behouden dienen te blijven.

Met name de laatste twee categorieën vormen de ontwerpeisen voor het frisse alternatief.

### 4.1 No-regret optimalisaties van het huidige systeem

#### 4.1.1 Consistente indexering van budgetten

Wellicht is het meest eenvoudig te verhelpen knelpunt het aanpassen van de wijze waarop de huidige budgetten worden geïndexeerd. Veelal wordt gekozen voor een index die volstrekt niet strookt met de daadwerkelijke kostenontwikkeling van huisvesting. Dit terwijl er veel indices voorhanden zijn die regelmatig worden gepubliceerd door het CBS en die voor een veel betere match zouden zorgen tussen inkomsten en uitgaven.

#### 4.1.2 Goede doorrekening en compensatie van nieuwe beleidsinitiatieven

Bij het invoeren van nieuw beleid wordt doorgaans wel gekeken naar de kosten van implementatie. Echter, er wordt nauwelijks stilgestaan bij de kosten die gemaakt moeten worden om het nieuwe beleid blijvend te kunnen voortzetten. Hierdoor wordt een school geconfronteerd met structurele tekorten op de begroting. Door een goede business case te maken voordat nieuw beleid wordt ingevoerd, worden de daadwerkelijke kosten inzichtelijk en kan op basis van dit totale kostenplaatje besloten worden tot invoering en adequate compensatie van scholen.

#### 4.1.3 Vrijheid voor de school om te investeren in gebouw.

Bij de realisatie van een nieuw gebouw wordt nog maar zeer beperkt rekening gehouden met de kosten over de gehele levenscyclus van het gebouw. Bepaalde aanpassingen in het ontwerp van het gebouw, kunnen echter onderhoudskosten in de toekomst verminderen. Maar zelfs wanneer wel rekening wordt met dergelijke optimalisaties, mag een school hier op dit moment niet in investeren<sup>74</sup>. Zo wordt optimalisatie gedurende de levensduur zelfs verhinderd in plaats van gestimuleerd.

---

<sup>74</sup> Brief van de staatssecretaris, 'huisvestingsuitgaven en accountantsverklaringen', 12 mei 2009

## 4.2 Ontwerpeisen vanuit de knelpunten van het huidige systeem

In tegenstelling tot de voorgestelde optimalisaties in de vorige paragraaf, zijn onderstaande ontwerpeisen minder eenvoudig te realiseren. Het huidige systeem loopt hier vast en een nieuw systeem / fris alternatief is nodig om hierin te voorzien. Deze ontwerpeisen moeten richting geven aan oplossingsrichtingen voor een fris alternatief.

### 4.2.1 Stimulering van samenwerking tussen onderwijs, opvang en overige instellingen<sup>75</sup>

Steeds vaker werken beide ouders van schoolgaande kinderen. Hierdoor is er een groeiende behoefte aan opvang "van 7.00 tot 19.00 uur". Ook het beleid van de rijksoverheid is steeds meer gericht op integratie van onderwijs en opvang. Het huidige systeem bevordert deze samenwerking niet en staat deze vaak zelfs in de weg. Het frisse alternatief moet (vergaande) samenwerking tussen de verschillende 'voorzieningen voor kinderen' stimuleren en optimaliseren. Hiervoor moeten de belangen van verschillende betrokken partijen zoveel mogelijk worden gelijk geschakeld. We spreken hier bewust van stimuleren. Het 'frisse alternatief' moet partijen niet dwingen om samen te werken, maar er voor zorgen dat samenwerking een logische stap is.

### 4.2.2 Levenscyclus van het gebouw als uitgangspunt

Aansluitend op de eerder genoemde no regret maatregel 'vrijheid om te investeren in het eigen gebouw', gaat deze ontwerpeis een stap verder. Het frisse alternatief moet er voor zorgen dat de verschillende betrokkenen gestimuleerd worden om rekening te houden met de hele levenscyclus van het gebouw. Bij deze benadering dient niet alleen rekening gehouden te worden met kosten, maar ook met eventuele (huur) opbrengsten. Wanneer opbrengsten en kosten bij dezelfde partij terecht komen, worden de gebouwen beter benut met minder leegstand tot gevolg.

### 4.2.3 Gebruiker centraal bij ontwerp, bouw, onderhoud en beheer

Op dit moment wordt tijdens het ontwerp, bouw, onderhoud en beheer van het gebouw nog onvoldoende rekening gehouden met (de wensen van) de gebruiker. Slecht binnenklimaat en slechte schoonmaakwaliteit zijn hier voorbeelden van. Ook wanneer budgetten verhoogd zouden worden, lost dit het probleem maar ten dele op. Immers, uit onderzoek blijkt dat de schoonmaakwaliteit niet direct samenhangt met het budget dat de school hier aan besteedt. En ook een slecht binnenklimaat is niet alleen te wijten aan een (te) goedkope installatie, maar kan ook worden veroorzaakt door een slecht ontwerp of onzorgvuldig gebruik. De oplossing voor deze problemen ligt daarom ook in het meer centraal stellen van de gebruiker.

### 4.2.4 Gelijke belangen voor betrokken partijen

Nauw verbonden met de eerste twee ontwerpeisen is de eis dat belangen van betrokken partijen zoveel mogelijk gelijk worden geschakeld. Tegengestelde belangen zorgen nu vaak voor problemen bij optimalisatie over de levenscyclus van het gebouw en bij verdere integratie van onderwijs, opvang en overige instellingen. Het nieuwe systeem moet er voor zorgen dat deze belangen zoveel mogelijk parallel gaan lopen.

---

<sup>75</sup> hierbij gaat het naast opvang en onderwijs ook over bijvoorbeeld sport, muziek etc

#### 4.2.5 Lange termijn perspectief

Bekostiging van groot onderhoud en nieuwbouw vindt plaats op basis van jaarlijkse budgetten en jaarlijkse aanvraagronde bij de gemeente. Ook integrale huisvestingsplannen bieden geen zekerheid voor de toekomst. Deze zekerheid is cruciaal voor de verdere ontwikkeling en professionalisering van huisvesting. Professionele vastgoedorganisaties als woningcorporaties, projectontwikkelaars en investeerders zullen eerder bereid zijn te investeren in gebouwen voor kinderen wanneer er meer lange termijn zekerheid is over beschikbare budgetten.

#### 4.2.6 Een basisniveau van voorzieningen voor alle scholen

Het feit dat kinderen niet in gebouwen van slechte kwaliteit zitten, ligt niet aan het feit dat het systeem nu zo goed werkt, maar ligt aan de bereidheid van betrokken partijen om 'smeerolie in het raderwerk te stoppen'. Voorwaarde voor het nieuwe systeem is dat deze een basisniveau van voorzieningen (of in ieder geval een basis aan financiële middelen voor huisvesting) garandeert voor alle scholen, zonder dat daar smeerolie aan te pas moet komen.

#### 4.2.7 Eenvoud en helderheid voor alle betrokkenen

Het huidige systeem van de totstandkoming van huisvesting voor kinderen is behoorlijk complex. Mede door deze complexiteit bestaan er nogal wat misverstanden. Verschil in regelgeving tussen opvang en onderwijs wordt bijvoorbeeld als knelpunt ervaren, terwijl deze in feite niet meer bestaat of eenvoudig opgelost kan worden. En voor structurele problemen als het binnenklimaat worden eenmalige subsidies ingezet. Het huidige systeem is als het ware een lappendeken geworden, waarbij ieder probleem afzonderlijk 'opgelapt' is, maar het geheel een bonte bedoening is geworden. Het frisse alternatief moet het proces niet compliceren, maar helderheid bieden voor betrokken partijen.

#### 4.2.8 Lange termijn flexibiliteit

Het nieuwe systeem moet flexibel om kunnen gaan met veranderingen in de toekomst. Het systeem moet dus niet gebouwd worden om alleen gebouwen voor kinderen te realiseren, maar moet flexibel om kunnen gaan met veranderingen in beleid en wensen. Het systeem moet zo ontworpen worden dat het aanbod (van huisvesting), de vraag (naar huisvesting) volgt.

### 4.3 Ontwerpeisen vanuit het huidige – kenmerken die behouden dienen te worden

#### 4.3.1 Afstemming en ruimte voor lokaal maatwerk

De belangrijkste redenen waarom de bekostiging van huisvesting is gedecentraliseerd naar gemeenten, is dat op deze manier ruimte voor lokaal maatwerk wordt geboden en dat de mogelijkheid tot multifunctioneel gebruik van gebouwen wordt bevorderd. De verschillende denominaties van scholen en daarmee verschillende besturen, hebben in praktijk maar in zeer beperkte mate contact met elkaar. Door de huisvesting niet centraal maar decentraal te organiseren, kan afstemming plaats vinden en is er ruimte voor een lokaal op maat gesneden aanpak.



#### 4.3.2 Eerlijke verdeling van middelen werkt geen ongelijkheid in de hand

Het huidige systeem functioneert niet anders voor kleine of grote schoolbesturen. Eén van de veel gehoorde nadelen van doordecentralisatie van huisvestingsgelden is dat dit leidt tot grotere risico's voor school uit een klein bestuur (éénpitter) dan voor een school uit een groot bestuur. Omdat een groot schoolbestuur meerdere gebouwen heeft, is zij immers beter in staat om risico's die gepaard gaan met de bouw en het beheer van een schoolgebouw te spreiden. In het huidige systeem zorgt de gemeente voor een eerlijke verdeling van middelen over kleine en grote scholen, openbaar of bijzonder of scholen in een rijke of arme buurt.

#### 4.3.3 Goede spreiding en maximale dekking van onderwijs

De verklaring voor het feit dat de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting bij de gemeente ligt, ligt niet zo zeer in het feit dat zij de meest geschikte partij zijn met betrekking tot beheer van vastgoed, maar wel in het feit dat zij een belang hebben bij onderwijsvoorzieningen. Een gemeente wil immers dat al haar inwoners toegang hebben tot onderwijsvoorzieningen. Zeker voor wat betreft het basisonderwijs moeten deze locaties op een juiste manier verdeeld worden over de gemeente. In het frisse alternatief moet dit belang geborgd worden. Het is immers niet wenselijk dat bepaalde delen van gemeente het zonder basisonderwijs in de buurt zouden moeten doen.

#### 4.3.4 Rekening houden met diversiteit

De onderwijssector is divers. Zo is in sommige gemeente sprake van krimp en in andere niet en opereren grote schoolbesturen naast éénpitters. Het nieuwe systeem moet rekening houden met deze diversiteit. Kanttekening hierbij is dat het systeem geen gelijkheidsdeken moet worden. Partijen moeten kunnen excelleren, zo lang het voor andere scholen wel mogelijk is om goed te blijven functioneren.

## 5 Een fris alternatief: de onzichtbare kinderhand als regisseur

### 5.1 Wat vooraf ging

In dit hoofdstuk presenteren wij een fris alternatief. Dit alternatief volgt uit een proces waarin verschillende analyses en afwegingen zijn gemaakt. Onderstaande beschrijft de belangrijkste stappen van de analyse en beschrijft ook welke keuzen daarmee zijn afgevallen.

- De ontwerpeis dat rekening gehouden moet worden met de hele levenscyclus van het gebouw, leidt al snel tot de conclusie dat budgetten voor onderhoud en nieuwbouw in één hand moeten worden gebracht. Zolang dit niet het geval is, zullen belangen en prikkels altijd zijn verdeeld over de betreffende partijen en dus leiden tot suboptimalisatie over de levensduur. Budgetten en verantwoordelijkheden kunnen worden samengebracht bij de gemeente, de school of derde partijen.
- Het verder centraal stellen van de gemeente in de bekostiging van huisvesting heeft al potentieel voordeel dat deze in staat is synergie en schaalvoordelen te behalen.
- Dit voordeel weegt echter niet op tegen de nadelen die nu ook al spelen. Deze nadelen zijn:
  - De gemeente is niet de gebruiker van het pand en heeft dus niet zomaar de prikkel om een gebouw te realiseren dat aansluit bij de wensen van de gebruiker.
  - Dit wordt versterkt doordat de belangen van de gemeente verdeeld zijn over tal van beleidsdoelen, en de prioriteiten niet automatisch en primair bij onderwijshuisvesting liggen.
  - Bovendien is het niet bewezen dat de gemeente in praktijk ook daadwerkelijk schaal- en synergievoordelen behaalt.
- Alhoewel een derde partij mogelijk interessante voordelen biedt (uitbesteden huisvestingszorg voor de school en een primaire focus van deze partij op onderwijshuisvesting), is het ook hier maar de vraag of deze daadwerkelijk zal voldoen aan bijvoorbeeld de ontwerpeis dat de gebruiker centraal moet staan.
- We komen hiermee tot de conclusie dat de logica het meest gediend is met het samenbrengen van budgetten en verantwoordelijkheden bij de school.
- Daarnaast hebben we in de analyse van mogelijke alternatieven besloten dat het onwenselijk is om de integratie van onderwijs en kinderopvang verplicht te stellen en van bovenaf op te leggen.
- Een nieuw systeem moet de juiste prikkels bieden waardoor onderwijs en opvang meer vraaggestuurd gaan werken.

### 5.2 Urgentie en toekomstperspectief

Alvorens ons alternatief te beschrijven, willen we eerst stilstaan bij de reikwijdte van en de context waarbinnen we dit alternatief zien. Zoals uit de probleemanalyse al bleek, is de urgentie groot om het systeem van onderwijshuisvesting te verbeteren. En dan bedoelen we niet het oplappen van het systeem, maar het toewerken naar een fundamenteel ander systeem. We beschouwen het alternatief niet als een zogeheten 'quick win': invoering zal dus enige tijd nodig hebben. We denken echter wel dat een systeemwijziging nodig is om op de lange termijn in de huisvestingsbehoeften van de sector te voorzien. En om te zorgen dat we niet naar een toekomstbeeld werken dat in de toekomst niet meer blijkt te voldoen, is ons alternatief gebaseerd op het uitgangspunt flexibiliteit. Specifieker: ons systeem gaat uit van het principe dat aanbod van huisvesting de vraag naar huisvesting zal volgen. In

plaats van nu dus te focussen op een systeem dat uitgaat van gebouwen voor kinderen, gaan we uit van een systeem dat alle huisvestingsvormen kan accommoderen, ook als in de toekomst blijkt dat 'gebouwen voor kinderen' weer een achterhaald begrip is. En wanneer de komende jaren blijkt dat er steeds meer vraag is naar gebouwen voor kinderen van 0 tot 16 (in plaats van 12) dan moet het systeem ook hier flexibel op in kunnen spelen.

Huisvesting moet een randvoorwaarde zijn voor onderwijs en een alternatief systeem voor onderwijshuisvesting moet daarom juist onderwijs en de gebruikers van onderwijs centraal stellen. Dit alternatief is niet de toekomst van het onderwijs, maar scheidt de randvoorwaarden voor toekomstige ontwikkelingen.

Dat wij denken dat het hierna volgende systeem logisch is, betekent niet dat we denken dat invoering eenvoudig zal zijn. Zoals we eerder stelden, werkt het huidige stelsel omdat elk van de partijen blijkbaar iets te winnen heeft met het handhaven van de status quo. Een goed transitie-model zal nodig zijn, maar nog meer dan dat zullen partijen visie moeten tonen.

### 5.3 Wat willen we bereiken?

De doelstelling is het zorgen dat alle partijen die te maken hebben met gebouwen voor kinderen maximaal geprikkeld worden om huisvesting te doen realiseren die voldoet aan de behoeften van de gebruikers. Onder gebruikers verstaan we de kinderen en docenten die een groot deel van hun leven doorbrengen in deze gebouwen. Omdat jonge kinderen niet hun eigen wensen kunnen uiten, gaan we er van uit dat de stem van de kinderen geuit wordt via de ouders.

We denken dat de meest effectieve manier om deze doelstelling te bereiken, is door de gebruiker zoveel mogelijk macht te geven in het proces rondom onderwijshuisvesting. Met het aloude adagium 'wie betaalt, bepaalt' in het achterhoofd, geloven we dat deze gebruiker de meeste macht krijgt door hem te laten bepalen wat de beste besteding is van de huisvestingsbudgetten.

Kort gezegd: in dit alternatief wordt een vraag gestuurd systeem gecreëerd, waarin de gebruiker centraal staat en een markt ontstaat waarin aanbieders van huisvesting optimaal proberen in te spelen op de wensen van gebruikers. Scholen zullen zich concentreren op hun kernkwaliteiten en kinderopvang, scholen en andere organisaties zullen uit zichzelf de prikkel voelen om samen te werken.

Onderstaand omschrijven we de daadwerkelijke wijzigingen in het stelsel en staan we stil bij de effecten van deze wijzigingen. Verder onderzoeken we de randvoorwaarden en de gevolgen voor betrokkenen. Tot slot toetsen we het alternatief aan de ontwerpisen.

### 5.4 Wat verandert er in het systeem?

#### *Stap 1: alle budgetten samenbrengen bij het kind*

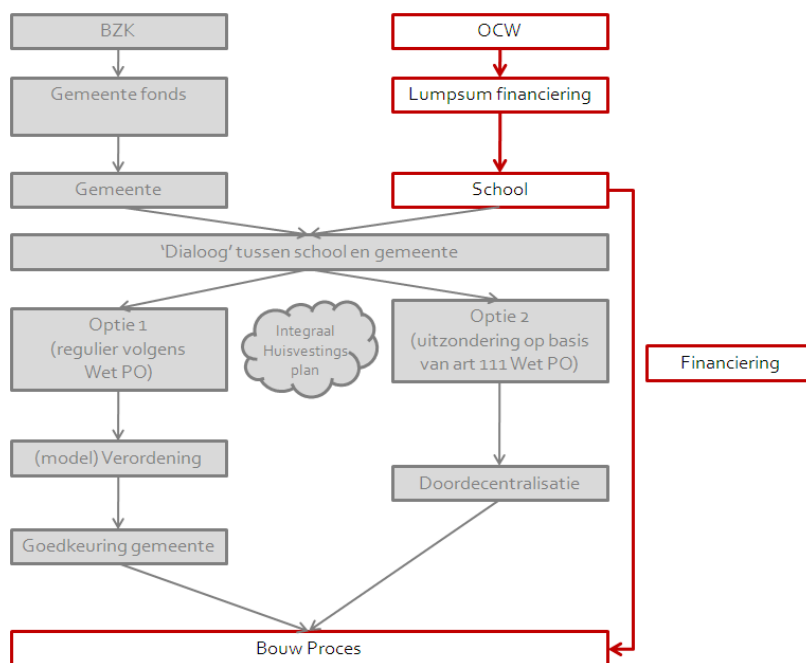
Om de gebruiker zoveel mogelijk macht te geven, kennen we aan ieder schoolgaand kind in Nederland een bedrag per jaar toe. Alle geldstromen (voor huisvesting, personeel, materiële instandhouding, etc.) worden zo samengebracht bij de leerling. Ouders 'spenderen' dit eigen persoonlijke budget bij de instelling die naar verwachting de beste prijs-kwaliteit verhouding biedt voor het totaalpakket aan onderwijs, huisvesting en andere voorzieningen. Spenderen staat tussen

aanhalingstekens, omdat we in de praktijk voorstellen om de geldstromen niet daadwerkelijk via de ouder te laten verlopen, maar een directe betaling voorzien aan de school. De redenen hiervoor zijn:

- Het overmaken van geld aan iedere individuele leerling zou behoorlijke kosten met zich meebrengen.
- Er zou een controlemechanisme opgezet moeten worden om te verifiëren of de middelen daadwerkelijk door de ouders aan onderwijs worden uitgegeven.

De geldstroom dient bovendien niet meer via BZK en de gemeenten te lopen, maar direct van OCW naar de scholen. Dit betekent overigens ook dat de gemeente geen wettelijke taak meer heeft om te voorzien in huisvesting. Zij beschikt immers niet meer over de budgetten voor huisvesting. De gemeente blijft echter betrokken, maar op een andere wijze. Omdat de gemeente een belangrijke rol speelt in de ontwikkeling binnen de gemeentegrenzen en omdat zij wil borgen dat voor alle inwoners toegang bestaat tot goed onderwijs, stellen we voor om de gemeente de randvoorwaarden te laten formuleren aan de locatie van scholen via het bestemmingsplan. Overige onderwijsgerelateerde doelstellingen van de gemeente zullen zij onder andere via subsidies moeten realiseren.

In onderstaand figuur is het verloop van de geldstromen in dit alternatief geprojecteerd op het figuur dat we eerder in dit rapport presenteerden om het bestaande systeem te omschrijven. De nieuwe geldstromen staan in de witte vakjes. Zo is duidelijk te zien dat invoering zou leiden tot een aanzienlijke vereenvoudiging.



#### Stap 2: volledige ontschotting van budgetten

In de nieuwe situatie zijn alle budgetten samengebracht. Ten aanzien van de besteding van die middelen bestaan niet langer schotten. Instellingen kunnen zich onderscheiden door de keuzes die zij maken in de besteding van de middelen. De budgetten zijn vrij te besteden en kunnen besteed worden aan onderwijskwaliteit en huisvesting, maar bijvoorbeeld ook aan een rijk aanbod van buitenschoolse activiteiten. Bij dat laatste lijkt dan overigens ook weer een logische synergie te

ontstaan tussen school en kinderopvang instelling. Door keuzes in de besteding kiest elke instelling zijn eigen accent en profilering in een poging voldoende leerlingen aan zich te binden.

#### *Stap 3: eigendom ligt niet langer bij gemeente*

Onderdeel van het nieuwe systeem is dat de huidige standaard ten aanzien van de eigendomssituatie van gebouwen wordt verlaten. Bestaand eigendom gaat over naar scholen. Scholen kunnen ervoor kiezen dat eigendom over te doen aan een woningcorporatie, projectontwikkelaar of andere aanbieder en zelf alleen de rol van gebruiker te kiezen. Of ze kiezen voor een publiek-private samenwerkingsconstructie, waarbij zij wel eigenaar blijven, maar het beheer door de nieuwe aanbieder wordt verzorgd. Ook ten aanzien van eigendom van toekomstige gebouwen geldt dat daarin vrijheid ontstaat. Scholen worden gebruiker van ruimte en kunnen kiezen voor eigendom, huur of elke andere vorm die hen wordt aangeboden.

#### *Stap 4: beschikbaar maken van aantrekkelijke financiering*

In dit systeem verandert het budget alleen met het aantal leerlingen<sup>76</sup> en moet een school bij nieuwbouw bijvoorbeeld zelf voorfinanciering regelen. Om scholen en andere aanbieders toegang te geven tot betaalbare financiering, wordt een garantiefonds opgericht. Het garantiefonds levert zekerheid aan private financiers door garant te staan voor eventuele verliezen die financiers oplopen als een school onverhoopt failliet gaat en als gevolg daarvan de lening niet kan afbetalen. Dit levert een goedkopere financiering. Het fonds wordt gevuld door een (jaarlijkse) bijdrage van elke school, met extra borging vanuit de gemeenten. Het fonds biedt ook zekerheid aan andere stakeholders; door de garantstelling houdt het fonds de mogelijkheid zeker te stellen dat aanbod van onderwijs op een bepaalde locatie mogelijk blijft. Verderop in de uitwerking gaan we nader in op de werking van dit fonds.

#### *Stap 5: oprichting van Regionale Huisvestingsbedrijven*

In ons nieuwe alternatief krijgt de school een grote verantwoordelijkheid voor wat betreft de huisvesting. Die grotere soevereiniteit kan betekenen dat instellingen zich ontwikkelen tot huisvestingsspecialisten, maar het lijkt waarschijnlijker dat scholen zich in toenemende mate zullen opstellen als gebruiker en een beroep zullen doen op derden om zich te bekwamen in het leveren van aanbod van adequate huisvesting. Wij verwachten dat zich dus nieuwe aanbieders op de markt zullen vestigen. Dat nieuwe aanbod zal enige tijd nodig hebben. Om te voorkomen dat scholen zich ontwikkelen tot 'huisvestingsspecialist' en om te voorkomen dat kleine besturen ten onder gaan, stellen we voor om – voor zolang als dat nodig is – publieke of publiek-private Regionale Huisvestingsbedrijven (RHB's) op te richten. De RHB's worden aanbieders tussen andere (bestaande en nieuwe) aanbieders en kunnen dienen als tijdelijke 'kickstart' voor de aanbodzijde van de markt. Een RHB zorgt voor de realisatie én het beheer van de gebouwen voor kinderen. Verderop in de uitwerking gaan we dieper in op de RHB's.

#### *Stap 6: mobiliseren van ouders*

In de huidige situatie lijken ouders zich onvoldoende bewust van de rol en macht die zij hebben. Ondanks het rapport van de Rijksbouwmeester, komen ouders bijvoorbeeld niet in protest tegen de slechte luchtkwaliteit. In het frisse alternatief worden ouders geacht namens de kinderen te spreken. Dit vereist dat ouders geïnformeerd worden over hun nieuw verworven invloed op de kwaliteit van huisvesting van kinderen. Wij zouden hopen dat ouders, meer dan nu het geval is, gebruik zullen maken van die invloed.

---

<sup>76</sup> En natuurlijk als gevolg van compensatie voor inflatie.

*Stap 7: budgetten vaststellen op basis van huidig aantal leerlingen*

De budgetten voor onderwijs worden in het nieuwe systeem door de school ontvangen op basis van het aantal leerlingen dat zij in enig jaar aan zich weet te binden. Waar het huidige systeem uit gaat van een systematiek waarin een school geld ontvangt op basis van het aantal leerlingen in jaar t-1, stellen we dus voor om de relatie tussen prestatie en inkomsten nog directer te maken. Dit prikkelt partijen om vóór de bouw al na te denken over manieren om flexibele huisvesting te creëren. Scholen die te maken hebben met krimp worden zo weliswaar gedwongen om hun gebouwen sneller aan te passen, maar scholen die groeien, ontvangen direct de benodigde bekostiging.

**5.5 Welke effecten heeft dit alternatief?**

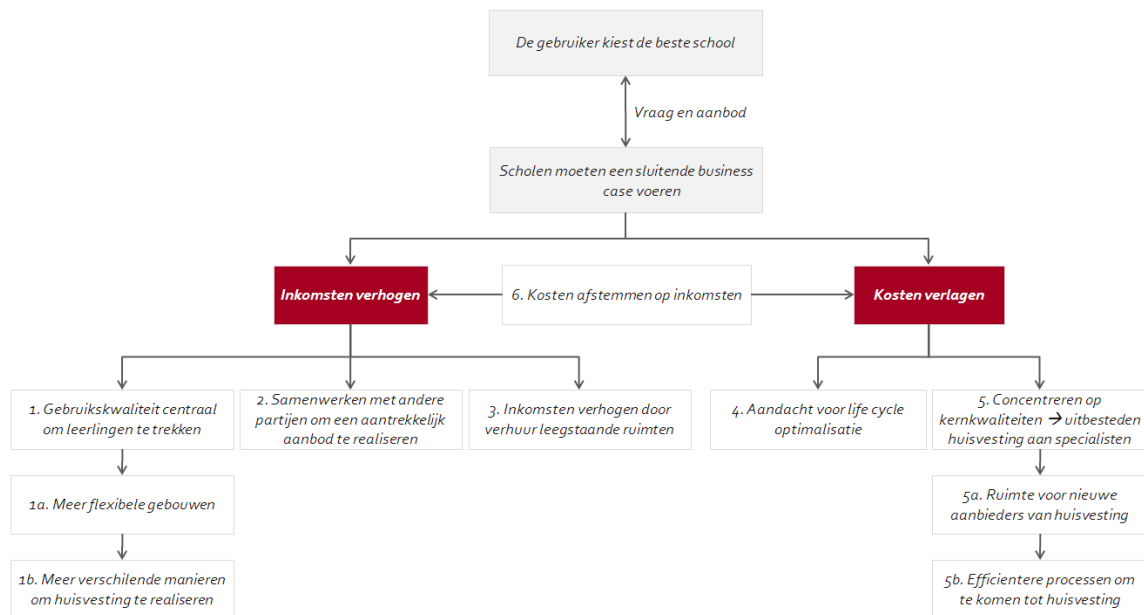
Door dit systeem in te voeren, verwachten we dat vele veranderingen zullen optreden. Deze effecten komen voort uit het feit dat de school verantwoordelijk wordt voor alle inkomsten en uitgaven. Aan die grotere en meer integrale verantwoordelijkheid zijn ook risico's verbonden. Scholen kunnen niet meer terugvallen op de gemeente en moeten een sluitende business case hebben, nu inclusief de verantwoordelijkheid voor de huisvesting. Een sluitende businesscase inclusief huisvesting zal betekenen dat de financiële verplichtingen als gevolg van huisvesting worden afgestemd op de vraag van gebruikers.

Het systeem dat wordt voorgesteld borduurt ten dele verder op de huidige situatie. De school is ook nu al voor haar bekostiging afhankelijk van het aantal leerlingen, via de lumpsum bekostiging van het Rijk en via de bedragen die zijn opgenomen in de gemeentelijke verordening<sup>77</sup>. Door nu *alle* gelden – ook de gemeentelijke huisvestingsbudgetten – direct te koppelen aan het werkelijke aantal leerlingen wordt het systeem directer en flexibeler. Voor scholen ontstaat een sterke prikkel om steeds dat aanbod te leveren wat het beste aansluit op de lokale vraag en ze ontvangen ook het budget om dat (snel) te kunnen realiseren.

Onderstaande figuur geeft op hoofdlijnen aan wat we verwachten als gevolg van dit samenspel tussen vraag en aanbod. We onderscheiden effecten die te maken hebben met prikkels voor scholen om de inkomsten te verhogen en prikkels om kosten te verlagen.

---

<sup>77</sup> Voor wat betreft de verordening geldt natuurlijk dat er alleen op het moment van investering wordt gekeken naar een leerlingenprognose en eventuele fluctuaties in leerlingaantallen na de investering geen invloed meer hebben.



### 5.5.1 De prikkel om inkomsten te verhogen

Eerst staan we stil bij de effecten die voortvloeien uit de prikkel voor scholen om hun inkomsten te maximaliseren.

#### 1. Gebruikskwaliteit centraal om leerlingen te trekken

Leerlingen, ouders en docenten zijn geïnteresseerd in de kwaliteit en het comfort van een gebouw. Het gebouw maakt onlosmakelijk onderdeel uit van het totale aanbod en er zal voor de school een prikkel ontstaan om, veel meer dan nu het geval is, na te denken over de gebruikskwaliteit van het gebouw. Prettige gebouwen trekken meer leerlingen, en dus meer inkomsten.

##### 1a. Meer flexibele gebouwen

Een hoogwaardige gebruikskwaliteit bij oplevering is belangrijk, maar natuurlijk moet het gebouw ook enige tijd mee kunnen. Een slimme school zal bij nieuwbouw nadenken over manieren om (het gebruik van) het gebouw in te toekomst aan te passen aan veranderingen vanuit beleid, en veranderende eisen en wensen.

##### 1b. Meer verschillende manieren om huisvesting te realiseren

Niet iedere school zal de genoemde flexibiliteit willen realiseren via superflexibele nieuwbouw. Voor scholen die net nieuwbouw hebben, of scholen die de kennis en kunde niet hebben om dergelijke nieuwbouw te realiseren, zullen alternatieven ontstaan. Het is goed denkbaar dat scholen in de toekomst liever een gebouw huren of leasen en bij veranderende wensen gewoonweg verhuizen naar een andere locatie. Het is daarnaast goed denkbaar dat er dus ook partijen zullen komen die dit aanbieden. Ook langs deze route kan flexibel om worden gegaan met huisvesting.

#### 2. Samenwerken met andere partijen om een aantrekkelijk aanbod te realiseren

Nog sterker dan nu zullen scholen zich positioneren richting ouders en goed nadenken over hun aanbod: dit gaat niet alleen over de inhoud van het onderwijs, maar ook over de huisvesting en overige voorzieningen. Denk hierbij aan bijvoorbeeld een kinderopvangorganisatie, peuterspeelzaal,

een muziekschool, een sportclub of voorzieningen voor jongeren van 12 tot 16 jaar. In feite is het aan de school om samen met deze organisaties te bedenken welke voorzieningen het beste aansluiten bij de lokale vraag. Een beter aanbod zorgt er immers voor dat de leerlingen in de gewenste aantallen komen en dus ook dat de gewenste inkomsten gerealiseerd worden.

Specifiek voor kinderopvang verandert in dit alternatief weinig. Kinderopvang kan volgens de bestaande kanalen worden bekostigd. Immers, de prikkel van de kinderopvang organisatie is op dit moment ook om een sluitende business case te voeren, hetgeen alleen bereikt kan worden door voldoende kinderen aan te trekken door een aantrekkelijk aanbod. In dit systeem krijgt ook de school (en eventueel andere organisaties) deze prikkel. Hierdoor zullen kinderopvang en onderwijs veel meer gezamenlijk optrekken als dat hen gezamenlijk meer kinderen en dus inkomsten oplevert.

### *3. Inkomsten verhogen door verhuur leegstaande ruimten*

Op dit moment hebben veel scholen te kampen met leegstand. Kinderopvangorganisaties hebben last van ruimtegebrek. Dit systeem creëert parallelle prikkels voor scholen, kinderopvang en andere organisaties en zal dus ook stimuleren dat partijen optimaal gebruik maken van elkaars ruimten. Ook langdurige perioden van structurele leegstand zullen waarschijnlijk minder voorkomen. Door ruimten te verhuren, worden immers extra inkomsten gegenereerd en dat verbetert weer het resultaat.

## **5.5.2 De prikkel om kosten te verlagen**

Naast extra aandacht voor het aantrekken van leerlingen, zullen scholen en andere organisaties moeten onderzoeken op welke manier de kosten van huisvesting verlaagd kunnen worden.

### *4. Aandacht voor life cycle optimalisatie*

Omdat gebruikers centraal komen te staan en omdat de school nu een integrale verantwoordelijkheid draagt voor kosten en opbrengsten, verwachten we dat de investeringsbeslissing bij nieuwbouw veel meer de gehele levenscyclus van het gebouw zal beslaan. Immers, de school heeft belang bij het realiseren van een gebouw dat fijn is in het gebruik en zal dus wel rekening *moeten* houden met de exploitatie. Daarnaast zal de investering moeten worden terugverdiend uit het aantrekken van voldoende leerlingen.

### *5. Concentreren op kernkwaliteiten leidt tot uitbesteding van huisvesting aan specialisten*

Goede huisvesting is een randvoorwaarde om onderwijs te geven, maar behoort niet tot de kernactiviteiten van een school. Een logisch te verwachten ontwikkeling is dat scholen en besturen huisvesting steeds vaker uit zullen besteden. Hierbij kan gedacht worden aan huur, leasing of innovatieve vormen van aanbesteding. De uitvoering zullen scholen overlaten aan specialisten. Zo concentreert zowel de school als de huisvestingsspecialist zich op zijn kernkwaliteiten. Dit leidt tot kostenbesparing en kwaliteitsverbetering.

#### *5a. Ruimte voor nieuwe aanbieders van huisvesting*

Als scholen besluiten zich te concentreren op hun kernkwaliteiten, leidt dit er waarschijnlijk toe dat private partijen zich, veel meer dan nu het geval is, zullen specialiseren in het aanbieden van verschillende huisvestingsoplossingen. Ook scholen die net een nieuw gebouw hebben bij invoering van het systeem, worden dan bediend. Het is immers mogelijk dat een school net nieuwe huisvesting heeft, die toch niet voldoet. Als private partijen de mogelijkheid bieden voor scholen om ruimte te huren, ontstaat voor scholen de mogelijkheid om huisvesting snel aan te passen, bijvoorbeeld als de vraag vanuit leerlingen wijzigt. We bespraken dit ook al bij het effect 'meer verschillende manieren om huisvesting te realiseren'.



Onderstaande tekstbox geeft enig inzicht in de voorwaarden waaronder private partijen bereid zijn om de handschoen op te pakken.

#### Zitten private partijen te wachten op de rol van huisvestingsspecialist?

De vraag rijst waarom een private partij geïnteresseerd zou zijn in het aanbieden van huur en lease oplossingen in de huisvesting voor kinderen. Om hier een gevoel voor te krijgen, moeten we kijken naar de business case van de private partij: als dergelijk vastgoed winstgevend kan worden geëxploiteerd, is het aannemelijk dat een dergelijk aanbod zal ontstaan. Een private aanbieder kijkt minimaal naar:

- Totale kosten van het gebouw over de levenscyclus
- Verwachte prijszetting door school, kinderopvang en eventuele andere aanbieders
- Verwachte vraag, uitgedrukt in leerlingenprognoses
- Huur- of leaseprijs die op basis van deze variabelen in rekening kan worden gebracht
- Verwachte kosten van financiering

Om een sluitende private business case te kunnen realiseren, is in ieder geval het volgende nodig:

- Bestemmingsplannen moeten flexibeler worden om zodoende op meer locaties de huisvesting van kinderen toe te staan. Private partijen kunnen dan bepalen op welke locatie de meeste vraag verwacht wordt en welke huurprijs daarmee mogelijk wordt.
- Voldoende toegang tot betrouwbare informatie over verwachte leerlingaantallen.

Een ander alternatief om de aanbodzijde van de markt te stimuleren, is het RHB.

#### 5b. Efficiëntere processen om te komen tot huisvesting

Het aantal betrokkenen in het proces om te komen tot huisvesting is beperkt tot de toekomstige gebruikers en de toekomstige aanbieder. Het is te verwachten dat partijen in het nieuwe systeem in staat zullen zijn om sneller tot realisatie van huisvesting te komen. Het aantal betrokkenen en belangen is immers beperkt en er zal nauwelijks sprake zijn van tegengestelde belangen. De notie dat vertraging geld kost, zal betrokkenen daarnaast prikkelen om snel genoeg te handelen.

#### 6. Kosten afstemmen op inkomsten

Tot slot is te verwachten dat scholen en andere gebruikers op zoek zullen gaan naar manieren om hun uitgaven te flexibiliseren. Mocht een school onverwacht te maken krijgen met tegenvallende leerlingaantallen, moet de kostenstructuur zodanig flexibel zijn dat ook de kosten snel kunnen wijzigen. Het is denkbaar dat scholen zullen afspreken om bijvoorbeeld de schoonmaak te betalen per gebruikte ruimte of zelfs per leerling.

## 5.6 Aan welke randvoorwaarden moet zijn voldaan?

### Oprichten garantiefonds scholenbouw

Zoals eerder gezegd, voorzien we de oprichting van een garantiefonds. Bij nieuwbouw kunnen scholen en andere aanbieders van schoolgebouwen een beroep doen op dit fonds om aantrekkelijke financiering te realiseren. Het garantiefonds levert zekerheid aan private financiers door garant te staan voor eventuele verliezen die financiers oplopen als een school onverhoopt failliet gaat en de lening niet kan afbetalen. Dit levert een goedkopere financiering. Het fonds wordt gevuld door een (jaarlijkse) bijdrage van elke school. Het zekerheidsprofiel van gegarandeerde leningen wordt verbeterd doordat het fonds zich kan bogen op enkele niveaus van zekerheid:

- Primaire zekerheid: een hypotheekrecht op het pand. Als de school in een onwaarschijnlijk geval in de problemen komt en de lening niet kan terugbetalen, kan het garantiefonds aanspraak maken op het onderliggende vastgoed.
- Secundaire zekerheid: borging door alle scholen die deelnemen in het fonds. Als de vastgoedwaarde onvoldoende blijkt te zijn om de financiers terug te betalen, put het fonds uit de bijdragen van andere scholen. Alle scholen staan op die manier garant voor eventuele zwakkere broeders. Doordat dit risico gedeeld wordt, wordt het voor een individuele school draagbaar en wegen de voordelen van goedkope financiering op tegen het risico van een eventueel faillissement van een collega-school.
- Tertiaire zekerheid: borging door de gemeenten in Nederland. Mocht de borging van scholen onderling onvoldoende blijken, staan tenslotte de gemeenten in Nederland garant. Dit niveau biedt weer een grotere basis om het risico te absorberen.

Door de combinatie van bovenstaande zekerheden, wordt het mogelijk om financiering aan te trekken met een lage risico-opslag. Overigens bestaan dergelijke fondsen al voor de zorgsector (het Waarborgfonds voor de Zorgsector<sup>78</sup>) en voor sociale woningbouwprojecten (het Waarborgfonds Sociale Woningbouw<sup>79</sup>). In het onderwijs bestaan er waarborgfondsen voor de BVE sector<sup>80</sup> en voor het HBO<sup>81</sup>. Cruciaal aan het garantiefonds dat hier wordt voorgesteld is dat het open moet zijn voor alle aanbieders van huisvesting. Het garantiefonds als zodanig moet geen voorkeur hebben ten aanzien van wie de aanbieder van de huisvesting is en wie eigenaar van het gebouw is. Het fonds garandeert in ultieme zin dan ook dat faillissement van een school niet de oorzaak zal zijn van het niet terugbetalen van door het fonds geborgde leningen.

Het garantiefonds speelt een cruciale rol in het systeem en het welslagen ervan hangt sterk af van het wel of niet meedoen van alle scholen en gemeenten erin. De Commissie Don stelt echter, op basis van ervaringen in de sector met andere fondsen, dat instellingen wellicht sceptisch staan tegenover deelname. Partijen wegen de nadelen zwaar, zijnde de toename van administratieve lasten en de voorwaarden en verplichtingen die ermee gepaard gaan. Er is wat ons betreft nader onderzoek nodig naar de kosten en baten van invoering van een garantiefonds.

#### *Kennis en kunde bij kleine besturen*

Met name voor kleine schoolbesturen moet kennis en kunde toegankelijk worden gemaakt. Hierin kunnen instellingen als het Servicecentrum Scholenbouw wellicht een rol spelen. De bekostiging van het Servicecentrum bij de begeleiding van nieuwbouwprojecten zou prestatieafhankelijk gemaakt kunnen worden: betaling geschiedt naarmate meerwaarde wordt gerealiseerd, bijvoorbeeld uit life-cycle optimalisatie, of betere benutting van ruimten. Wanneer er een divers aanbod is van huisvesting door bijvoorbeeld woningcorporaties en projectontwikkelaars is kennis en kunde minder belangrijk voor de schoolbesturen. Zij kunnen zich door meerdere aanbieders laten voorlichten en op basis daarvan een keuze maken. Dit kan bijvoorbeeld ook bij het RHB.

#### *Transitiemodel*

Om oneerlijke verdeling van middelen vlak na introductie van dit alternatief tegen te gaan, moet er een transitie-model komen. Dit transitie-model moet er voor zorgen dat scholen onderling niet benadeeld of juist bevoordeeld worden. Beheers- en onderhoudskosten zullen bijvoorbeeld enorm

---

<sup>78</sup> [www.wfz.nl](http://www.wfz.nl)

<sup>79</sup> [www.wsw.nl](http://www.wsw.nl)

<sup>80</sup> [www.waarborgfonds-bve.nl](http://www.waarborgfonds-bve.nl)

<sup>81</sup> [www.waarborgfonds-hbo.nl](http://www.waarborgfonds-hbo.nl)

verschillen tussen een gebouw dat net voor de systeemwijziging nieuw is gebouwd en een gebouw dat juist aan de vooravond van vervanging staat.

De meest voor de hand liggende oplossing hiervoor is gelegen in de wijze waarop het eigendom overgaat van gemeenten naar scholen<sup>82</sup>. Belangrijk is dat het vastgoed dan goed gewaardeerd wordt en dat bij de vaststelling van de jaarlijkse budgetten tijdelijk rekening wordt gehouden met deze mogelijke verstoringen. In onderstaande tekstbox worden dergelijke transitie in andere (onderwijs)sectoren beschreven.

#### Transitiemodel in andere (onderwijs) sectoren

Het primair onderwijs is niet de eerste sector waar sprake is van (door)decentralisatie. In de BVE sector en het hoger onderwijs heeft de doordecentralisatie van huisvesting reeds plaatsgevonden. Maar ook bijvoorbeeld in de zorg is de verantwoordelijkheid voor de huisvesting doorgeschoven naar de ziekenhuizen.

In de BVE sector heeft een eenmalige correctie bij overdracht van de huisvesting plaats gevonden. Op basis van een ruimtebehoefte model moesten scholen met relatief goede huisvesting een overnamebedrag betalen en ontvingen instellingen met relatief slechte huisvesting een bijdrage. Ook het economisch claimrecht is (om niet) overgedragen aan de instellingen. Ook hier is gebruik gemaakt van een waarborgfonds voor de bekostiging (verplicht).

In het hoger- en wetenschappelijk onderwijs heeft een vergelijkbare transitie plaatsgevonden. Alle instellingen hebben tegen betaling hun gebouwen overgenomen, waarbij de hoogte van de overnamesom afhankelijk was van de staat van het onroerend goed. Het economisch claimrecht is eveneens overgegaan, waarvoor alleen bij de hogescholen het Rijk gecompenseerd werd. De hogescholen hebben zich verplicht aangesloten bij een waarborgfonds.

Hoewel in de zorgsector de verantwoordelijkheid voor huisvesting ook meer bij de instelling is komen te liggen, is deze situatie minder vergelijkbaar. Ziekenhuizen waren namelijk zelf al wel eigenaar van hun gebouw, maar ontvingen hiervoor een gegarandeerde vergoeding. Deze gegarandeerde vergoeding wordt de komende jaren steeds kleiner, waardoor ook de vergoeding voor huisvesting afhankelijk wordt van het aantal patiënten. In de zorg heeft geen overdracht van vastgoed plaatsgevonden. Wel is er een 'hardheidsclausule' waarbij ziekenhuizen in bijzondere omstandigheden gecompenseerd kunnen worden. Deze kan echter maar in zeer beperkte gevallen worden toegepast.

### 5.7 Risico's, rollen en verantwoordelijkheden

In het voorgestelde nieuwe systeem liggen alle risico's die samenhangen met onderwijshuisvesting bij de school zelf. Daar staat tegenover dat de school ook alle instrumenten in handen heeft om die risico's te beheersen danwel door te plaatsen bij andere partijen.

De gemeente staat haar verantwoordelijkheden voor onderwijshuisvesting grotendeels af en moet erop vertrouwen dat zij haar doelstellingen ten aanzien van ruimtelijke ordening kan nastreven door gebruik te maken van andere instrumenten, zoals het bestemmingsplan.

Ook op Rijksniveau wijzigt het één en ander. Het budget van het ministerie van BKZ voor onderwijshuisvesting wordt overgeheveld naar het ministerie van OCW. OCW wordt hierdoor meer rechtstreeks aanspreekbaar op de algehele staat van onderwijshuisvesting. Echter, zij wordt ook in staat gesteld om de budgetten indien nodig te verhogen. Ook binnen het Rijk wordt de allocatie van

<sup>82</sup> Of derden partijen die het gebouw vervolgens ter beschikking stellen aan de scholen.

risico's en bijbehorende verantwoordelijkheden dus duidelijker. Wel is het nodig om de ontwikkeling van die budgetten beter dan nu het geval is gelijke tred te laten houden met prijs- en kwaliteitsontwikkelingen. Een betere match met prijsontwikkelingen betekent dat budgetten geïndexeerd moeten worden met indexcijfers die ook een echte reflectie van de prijsontwikkeling zijn. Een betere match met kwaliteitsontwikkelingen betekent dat een wijziging in voorschriften die kostenverhogend werkt op het gebied van huisvesting ook betekent dat budgetten zich opwaarts aanpassen.

## 5.8 Het Regionaal Huisvestingsbedrijf

In dit alternatief krijgt de school een grote verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid betekent wat ons betreft liever niet dat scholen zich per se gaan ontwikkelen tot 'huisvestingsspecialist'. Het systeem moet er juist toe leiden dat scholen zich vooral met hun kerntaken bezig houden. Zeker bij de realisatie van multifunctionele accommodaties is het maar de vraag of scholen bijvoorbeeld een regierol op zich moeten nemen. Nu al worden woningcorporaties betrokken bij de realisatie van MFA's. Maar naast deze woningcorporaties zijn er nog weinig andere partijen die huisvesting voor kinderen aanbieden. Wij verwachten dat na invoering van het voorgestelde systeem die situatie zich snel zal veranderen en nieuwe aanbieders zullen opdoemen aan de horizon. Om zeker te stellen dat met name in de beginfase geen witte vlekken in het aanbod ontstaan, stellen we voor om (tijdelijk) Regionale Huisvestingsbedrijven op te richten.

### 5.8.1 De kenmerken van het RHB

#### *Wat willen we bereiken door RHB's op te richten?*

Een regionaal huisvestingsbedrijf (RHB) zorgt voor de realisatie én het beheer van de gebouwen voor kinderen. Hiermee worden de school en de kinderopvang ontzorgd en kunnen zij zich focussen op waar zij goed in zijn: les geven, opvang bieden en meer aandacht geven aan de inhoudelijke samenwerking tussen deze partijen. Het is niet de bedoeling om oneerlijke concurrentie te creëren en private aanbieders buiten spel te zetten. Integendeel; het RHB heeft alleen een functie als de aanbodkant van de markt voor onderwijshuisvesting niet vanzelf tot stand komt. Het is dus goed mogelijk dat de RHB's van tijdelijke aard zijn en vanzelf verdwijnen als de markt volwassen wordt.

#### *Wat is de rol van het RHB?*

De rol van het RHB is vergelijkbaar met die van een projectontwikkelaar of woningcorporatie. Wanneer een school een nieuw gebouw nodig heeft, zorgt het RHB voor de realisatie en het beheer, waarna de school de ruimte bijvoorbeeld (voor langere termijn) huurt of leest. Maar het RHB kan ook andere vormen van huisvesting aanbieden, waaronder het bouwen en vervolgens overdragen van het eigendom aan de school (vergelijkbaar met de rol van bouwheer die de gemeente nu vaak vervult).

#### *Het RHB als één van de aanbieders op de markt*

Het RHB functioneert als marktpartij. Dat stelt eisen aan de wijze van bekostiging en financiering van RHB's. Wat ons betreft opereren RHB's zoveel mogelijk als normale ondernemingen, maar worden zij publiek of publiek-privaat geïnitieerd. Een school kan er voor kiezen huisvesting in te kopen bij het RHB, maar kan het gebouw ook in eigen beheer houden of bijvoorbeeld huren bij een andere aanbieder. Omdat het RHB moet concurreren met andere (potentiële) partijen zal zij een zo gunstig mogelijke aanbieding voor de school moeten doen. Ook de kinderopvang kan bij het RHB terecht als zij huisvesting wil. Als het RHB zelf de beheerder is van een gebouw, kan het RHB ook zelf actief aan

de slag gaan om leegstaande ruimten te verhuren. Hoe beter het RHB omgaat met haar ruimten, hoe beter het resultaat van het RHB en hoe voordeliger de huisvesting voor school en opvang is.

Het RHB zal met de markt moeten strijden om de klant. Wanneer zij (uiteindelijk) overbodig blijkt te zijn en de markt dus voldoende volwassen is, wordt het RHB opgeheven. De markt speelt dan blijkbaar voldoende in op de behoefte van de klanten.

#### *De verschillen tussen het RHB en andere marktpartijen*

Het verschil met bestaande partijen (woningcorporaties en projectontwikkelaars) is dat:

- het RHB speciaal wordt opgericht voor huisvesting van onderwijs, opvang en overige instellingen voor kinderen. Dit behoort bijvoorbeeld niet tot de kerntaken van een woningcorporatie. Deze specialisatie zorgt voor betere benutting van kennis en middelen.
- Door waar nodig RHB's op te zetten is een school of kinderopvangorganisatie niet afhankelijk van de bereidheid van bijvoorbeeld een lokale woningcorporatie. Een woningcorporatie zal wellicht alleen in die projecten participeren waar zij zelf ook baat bij hebben (bijvoorbeeld verbetering leefbaarheid van de wijk). Door het RHB is er altijd minimaal 1 partij bereid een huisvestingsaanbod te doen als alternatief voor het 'zelf doen'.
- Tot slot bestaat er bij scholen het nodige wantrouwen om in zee te gaan met een commerciële projectontwikkelaar. Omdat de RHB (in eerste instantie) een publieke of publiek-private organisatie is met beperkt winstoogmerk, zullen scholen vertrouwen hebben om met deze partij samen te werken.

### **5.8.2 De randvoorwaarden bij invoering van RHB's**

#### *De optimale reikwijdte*

De reikwijdte van het RHB is bepalend voor het succes. Deze moet groot genoeg zijn om kennis op te bouwen, maar ook klein genoeg om goed bereikbaar te zijn voor scholen en op lokaal niveau partijen (onderwijs en opvang) te bundelen. Jaarlijks worden circa 100-150 schoolgebouwen neergezet. Enkele tientallen RHB's verspreid over Nederland zou dan ook maximaal de behoefte kunnen zijn.

#### *Politiek op afstand*

Wanneer het RHB een publieke organisatie is, is het van belang dat de (gemeentelijke) politiek op afstand blijft. Het RHB moet namelijk in staat zijn te concurreren met 'onafhankelijke' organisaties en zich volledig kunnen richten op de wensen van de afnemers. Door het RHB publiek-privaat te maken, zal de afstand tot de politiek een zekerheid zijn.

#### *Geen concurrentievervalsing*

Aan de andere kant moet ook voor de andere aanbieders van huisvesting duidelijk zijn dat er geen sprake is van concurrentievervalsing. Transparantie is hierbij van groot belang. Duidelijk moet zijn dat er geen publieke middelen (anders dan de huisvestingsgelden) besteed worden aan deze RHB's en dat de RHB's van tijdelijke aard zijn.

#### *Opereren voor eigen rekening en risico*

Het RHB moet opereren voor eigen rekening en risico. In combinatie met concurrentie leidt dit tot optimalisatie van de business case van gebouwen over de levensduur (ontwerp en onderhoud) en over de dag (gezamenlijk gebruik).

### 5.9 Voldoet dit alternatief aan de ontwerpeisen?

In het vorige hoofdstuk formuleerden we de eisen waaraan een fris alternatief moet voldoen. In onderstaande tabel wordt het voorgestelde systeem voor de volledigheid afgezet tegen de verschillende eisen.

Ontwerpeis	Voldoet het alternatief?	Hoe?
1. Stimulering van samenwerking tussen onderwijs, opvang en overige instellingen.	+++	Aanbod volgt vraag. Gebouwen worden gerealiseerd in reactie op behoefte van ouders om meerdere voorzieningen voor kinderen te bundelen op één locatie.
2. Levenscyclus van het gebouw als uitgangspunt	+++	Budgetten voor onderwijs worden in één hand gebracht (bij de school), waardoor de prikkel ontstaat om totale kosten te minimaliseren. Deze prikkel is al aanwezig bij kinderopvang organisaties.
3. Gebruiker centraal bij ontwerp, bouw, onderhoud en beheer	+++	De school heeft belang bij het realiseren van een gebouw dat fijn is in het gebruik en zal dus wel rekening <i>moeten</i> houden met de exploitatie en de wensen en eisen van de gebruiker.
4. Gelijke belangen van betrokken partijen	++	School en opvang zijn beiden afhankelijk van het aantrekken van voldoende leerlingen en handelen gezamenlijk om hun doelen te bereiken.
5. Lange termijn perspectief	+++	Scholen en andere instellingen worden er zelf verantwoordelijk voor om te bepalen of er op lange termijn voldoende vraag is naar hun diensten.
6. Een basisniveau van voorzieningen voor alle scholen	+	Omdat het systeem vraaggedreven is, zullen slechte voorzieningen worden afgestraft door minder inkomsten en op termijn faillissement.
7. Eenvoud en helderheid voor alle betrokkenen	++	Door de directe relatie tussen de leerlingen als vragende partij en scholen en andere instellingen als aanbiedende partij, is het systeem overzichtelijk.
8. Lange termijn flexibiliteit	+++	Het systeem is vraag gestuurd. Bij wijzigingen in de vraag, passen de gebouwen zich aan doordat scholen de prikkel hebben om te voldoen aan de veranderende vraag
9. Afstemming en ruimte voor lokaal maatwerk	+	Wederom door de directe link tussen vraag en aanbod ontstaat veel ruimte voor maatwerk. De gemeente staat echter aan de zijlijn.
10. Eerlijke verdeling van middelen tussen scholen en werkt geen ongelijkheid in de hand	+	De gemeente kan via het bestemmingsplan zorgen dat er voldoende gelegenheid is om onderwijs aan te bieden in alle delen van de stad. Verder is het budget per leerling gelijk en ontstaat geen verschil tussen arme en rijke wijken. Wel is een goed transitie-model nodig
11. Het systeem borgt goede spreiding en maximale dekking	+	Ook deze eis wordt geborgd doordat de gemeente via het bestemmingsplan eisen kan stellen en voldoende aanbod voor alle inwoners kan borgen. Echter, als er in een wijk weinig vraag is, zal zich daar minder snel een school willen vestigen.

Ontwerpeis	Voldoet het alternatief?	Hoe?
12. Het systeem houdt rekening met diversiteit in de sector	++	Doordat een RHB wordt opgericht, is er voor alle typen schoolbesturen een oplossing voor de huisvesting voorhanden.

### 5.10 De werking van het alternatief: enkele voorbeelden

Om de werking van het alternatief toe te lichten en te toetsen aan de werkelijkheid, hebben we enkele voorbeelden uitgewerkt om te laten zien hoe het nieuwe systeem in de praktijk kan werken. We verwijzen voor deze voorbeelden naar bijlage 3.

### 5.11 Hoe nu verder

De leeftijd van een gemiddeld schoolgebouw is meer dan 40 jaar, de maatschappelijke vraag om goede dagarrangementen stijgt en in delen van Nederland zorgt krimp voor een veranderende situatie in de huisvestingsvraag. Hoe eerder het frisse alternatief wordt ingevoerd, hoe beter. Bestuurlijke beslissingen en gedetailleerde uitwerking van het alternatief hebben wat ons betreft prioriteit.

Omdat we aan de andere kant ook weten dat een dergelijke systeemwijziging niet van de één op de andere dag is uitgevoerd, is het goed dat partijen vanaf nu alvast rekening houden met de ontwikkeling van een nieuw systeem. Vooruitlopend op de invoering van een nieuw bekostigingsstelsel heeft de PO Raad daarom enkele stappen op weg naar het frisse alternatief geformuleerd:

1. Per direct kunnen trajecten waarbij al sprake is van doordecentralisatie of die hier op lijken (zoals in Breda, Noord Nederland) verder worden ondersteund. Bovendien moet de ervaring die daar wordt opgedaan, toegankelijk worden gemaakt voor anderen.
2. Per 1-1-2012 de doordecentralisatie van het onderhoud wettelijk invoeren. Om er voor te zorgen dat scholen niet met een achterstand beginnen, moet een overgangsregeling worden ingesteld.
3. Per 1-1-2012 krijgen schoolbesturen het recht op doordecentralisatie.
4. Per 1-1-2013 (of zoveel eerder als mogelijk) worden regionale huisvestingsbedrijven opgezet. Hierdoor worden ook de scholen die de risico's van doordecentralisatie te groot vinden, gestimuleerd om hier toch gebruik van te maken door hun huisvestingsvraag neer te leggen bij de RHB's.
5. Per 1-1-2014 integrale invoering van een nieuw stelsel.

## Bijlage 1: wet- en regelgeving

Er zijn verschillende wetten van toepassing op de kwaliteit van het gebouw.

De eerste wet die we tegenkomen is de **Wet op het primair onderwijs (WPO)**. Hierin wordt bepaald dat de gemeente verantwoordelijk is voor realisatie en groot onderhoud en bijvoorbeeld doordecentralisatie. Ook worden hier bijvoorbeeld regels gegeven voor verhuur en worden een aantal zaken met betrekking tot de procedure vastgelegd. Het enige artikel dat verwijst naar de kwaliteit van de gebouwen is artikel 102 ('gemeentelijke regeling'). 'De regeling' wordt zodanig vastgesteld dat kan worden voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt. In het artikel staat dat de gemeente de regeling 'bij verordening' vast dient te stellen.

Hiervoor wordt vaak de **modelverordening 'voorzieningen huisvesting onderwijs' van de VNG** gehanteerd<sup>83</sup>. Voordat de verantwoordelijkheid voor de huisvesting bij de gemeenten lag, was dit de taak van het Rijk. Bij de decentralisatie naar de gemeenten is er door de VNG een 'modelverordening' opgesteld. In de modelverordening zijn de voorwaarden opgenomen die gelden om in aanmerking te komen voor nieuwbouw en groot onderhoud. Ook wordt tot in detail de hele gang van zaken rondom de huisvesting van het primair onderwijs geregeld. In de bijlagen wordt ingegaan op onder andere:

- de criteria voor beoordeling van de aanvragen
- de criteria voor leerling prognoses
- de criteria voor oppervlakte en indeling, de financiële normering
- de criteria voor de urgentie van de aanvragen. Dit zijn de zogenaamde urgentiecriteria.

Gemeenten zijn niet verplicht om deze modelverordening te hanteren, maar in de praktijk nemen veel gemeenten de modelverordening over. In de VNG-modelverordening zijn in het geheel geen bouwkundige voorschriften opgenomen voor schoolgebouwen. Wel zijn het aantal m<sup>2</sup> en de normbedragen waar de school recht op heeft, opgenomen in de modelverordening. Deze zaken hebben indirect invloed op de kwaliteit van het gebouw. De WPO en de modelverordening van de VNG zijn van toepassing voor zowel het reguliere basisonderwijs als het speciaal basisonderwijs.

In de kinderopvang is de **Wet op de Kinderopvang** van kracht. Hierin wordt onder andere de tegemoetkoming voor ouders in de kosten van kinderopvang geregeld. Ook wordt ingegaan op de kwaliteit van de opvang en de controle hierop, al is de aandacht die aan huisvesting wordt besteed beperkt. In art 49 staat: "Een houder van een kindercentrum biedt verantwoorde kinderopvang aan waaronder wordt verstaan opvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving."

Aanvullend op de Wet Ko zijn er **beleidsregels**<sup>84</sup> opgesteld voor de kwaliteit van kinderopvang. De GGD controleert of deze beleidsregels goed worden toegepast. Belangrijkste richtlijn met betrekking tot de kwaliteit van de huisvesting, is dat deze moet bijdragen aan de ontwikkeling van het kind in een veilige omgeving. Meer specifiek worden in deze beleidsregels de volgende zaken genoemd:

- Een kind moet minimaal 3,5 m<sup>2</sup> binnenruimte tot zijn of haar beschikking hebben.
- Er dient een buitenspeelruimte van 3 m<sup>2</sup> per kind te zijn.
- Er moet een aparte slaapruijme voor 0-2 jarigen zijn.

---

<sup>83</sup> [www.vng.nl](http://www.vng.nl)

<sup>84</sup> Beleidsregels van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid November 2004



- De kinderopvangorganisatie moet een risico analyse uitvoeren voor veiligheid en gezondheid.

De risico inventarisatie vervangt de gemeentelijke verordening. De risicoanalyse vindt plaats door de kinderopvang zelf. De GGD controleert hierbij met name het proces (is overal aan gedacht ?), en niet het resultaat.

De feitelijke eisen aan het gebouw worden gesteld in het **Bouwbesluit**<sup>85</sup>. Voor zowel onderwijs als kinderopvang zijn aparte eisen opgenomen. Het gaat hier om energieprestatie-eisen, veiligheidseisen, gezondheidseisen en bruikbaarheids eisen. Ook de Arbo- en NEN-normen zijn opgenomen in het bouwbesluit.

Zowel voor de kinderopvang als voor het onderwijs moet voor het gebruik van het gebouw een **gebruiksvergunning** worden afgegeven. De brandweer controleert dit. Tot november 2008 had iedere gemeente hier zo zijn eigen voorschriften voor, waardoor in verschillende gemeenten verschillende regels van toepassing waren. Per 1 november 2008 zijn deze vervangen door het (landelijke) gebruiksbesluit van VROM<sup>86</sup>. waardoor er geen onderscheid meer is per gemeente.

Tot slot geldt voor onderwijs en kinderopvang ook het **attractiebesluit**<sup>87</sup>. Dit besluit eist keuring van alle speeltoestellen.

De **Wet Ruimtelijke Ordening** (Wro) tenslotte gaat over het maken van ruimtelijke plannen. Ruimtelijke plannen regelen hoe Nederland er nu en in de toekomst uit moet zien. De Wro bepaalt hoe we deze plannen moeten maken en hoe we ze kunnen wijzigen. via onderstaand artikel kan ontheffing worden verleend van het bestemmingsplan. Dit kan het geval zijn wanneer kinderopvang gebruik wil maken van een gebouw met bestemming onderwijs.

Artikel 3.23

1. Burgemeester en wethouders kunnen ten behoeve van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen ontheffing verlenen van het bestemmingsplan.
2. Een ontheffing kan onder beperkingen worden verleend. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld die in acht genomen moeten worden alvorens ontheffing mag worden verleend. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling alsmede omtrent de overdraagbaarheid van de ontheffing

---

<sup>85</sup> Bouwbesluit online via [www.vrom.nl/pagina.html?id=18335](http://www.vrom.nl/pagina.html?id=18335)

<sup>86</sup> [www.vrom.nl/gebruiksbesluit](http://www.vrom.nl/gebruiksbesluit)

<sup>87</sup> Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen

## Bijlage 2: geïnterviewde personen

- Dhr. Schrover, 2Samen (kinderopvang), Den Haag
- Mevr. Vervoort, Netwerkbureau Kinderopvang, Den Haag
- Mevr. Holland, Dienst JOS (gemeente), Rotterdam
- Dhr. Satter, (gemeente), Haarlem
- Dhr. Beirnaert, Asset Management (gebouwbeheer en onderhoudsadvies), Capelle ad IJssel
- Dhr. Hoekstra, Akta onderzoeks- en adviesbureau voor ruimtegebruik (huisvesting onderwijs en opvang), Utrecht
- Dhr. Fluitman, KBS Laurentius (basisschool), Breda
- Dhr. Blok, Mevr. Blom en Dhr. Reket, Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam (BOOR)
- Diversen, Het Meesterwerk (kinderopvang en onderwijs) (rondleiding 'Gluren bij de Buren')
- Mevr. Brouwer, Taskforce Kinderopvang / MO Raad
- Dhr. van Egerschot (o.a.) voorzitter Nederlands Verbond Toelevering Bouw en Systeembouwend Nederland
- Dhr. Munniksma, Gedeputeerde Provincie Drenthe, Raad van Advies Servicecentrum Scholenbouw en voormalig voorzitter commissie onderwijs VNG
- Dhr. Hermans, voorzitter MKB Nederland, voormalig minister onderwijs
- Dhr. Cantrijn, WEC Raad, Utrecht
- Dhr. van Harten, PO Raad, Utrecht
- Dhr. van Midden, PO Raad, Utrecht
- Netwerk Huisvesting PO Raad
- Expertmeeting 27 januari 2010. Tijdens deze bijeenkomst zijn de resultaten van de probleemanalyse en het frisse alternatief besproken. Zie aanwezigen in onderstaande tabel.

Naam	Naam Instelling	Naam	Naam Instelling
Jeroen Vrolijk	Rabo bank	Adriaan Zeilemaker	OCW directie PO
Willem Meijerman	ING (code ACT CO2.354)	Jan Wouter Damen	OCW directie PO
Hannah Smets	Aedes	Toine Janssen	Conexus
W.H. Reedijk	Aedes	Marc van leent	De Wijkplaats
C. Ridderbos MSc	Aedes	Hans Heijltjes	Hevo
John Ringens	Waarborgfonds kinderopvang	Wout Neutel	namens besturenorganisaties
Judith de Jonge Baas	Waarborgfonds kinderopvang	Marc Cantrijn	Wec-raad
Philip Geelkerken	Servicecentrum Scholenbouw	Wim Ruiterkamp	LVO
Louk Heijnders	Servicecentrum Scholenbouw	Pieter Huisman	Onderwijsraad
André Mol	Rijksbouwmeester	Cor Notenboom	BAM Utiliteitsbouw
Simon van Driel	Namens beleggerswereld	Martin Gordeau	Strukton
Harrie Vedder	platform huisvestingsadviseurs	Geert de Wit	Kinderstad
Edwin v.d. Voort	Nul 25	Len van Rijn	KVLO Arbo en Huisvesting
Marcel Matijssen	MO-groep	Merel Baas	Ministerie van OCW
Yvette Vervoort	Netwerkbureau KO ( bureau 8020)	Wouter Groot	Casimirschool
Rene van Harten	PO Raad	Wim Lengkeek	beleidsadviseur LVGS
Kete Kervezee	PO Raad	W. Melis	Stichting Bavo School
Gert Jan van Midden	PO Raad	H. Norden	Netwerkbureau KO ( bureau 8020)
Frans Rutjes	VNG	W. Eikelenboom	Stg. Viola Leusden
Siewert Pilon	VNG	Simon van Driel	Namens beleggerswereld

## Bijlage 3: voorbeelden werking fris alternatief

Om de werking van het alternatief toe te lichten en te toetsen aan de werkelijkheid, hebben we enkele voorbeelden uitgewerkt om te laten zien hoe het nieuwe systeem in de praktijk kan werken. Omdat de sector divers is en in verschillende situaties moet functioneren, werken we meerdere (fictieve) situaties uit:

1. De situatie waarin sprake is van krimp en een nieuwbouw opgave
2. De situatie waarin sprake is van een groot scholenbestuur
3. De situatie waarin sprake is van tijdelijke huisvesting
4. De situatie waarin sprake is van een éénpitter

### Krimp en nieuwbouw

*Situatieschets:* In de dorpen Emmelerbroek en Overland is al enige tijd sprake van krimp. In Emmelerbroek zijn nog twee scholen gevestigd en in Overland nog één. Eén van de scholen in Emmelerbroek en de school in Overland vallen onder hetzelfde schoolbestuur. De tweede school in Emmelerbroek is een zogenaamde éénpitter. Het aantal leerlingen op de drie scholen krimpt al enige tijd en de krimp zal ook de komende jaren gestaag doorzetten. De drie scholen zitten in oude gebouwen die aan vervanging toe zijn. De scholen willen ieder hun eigen nieuwe schoolgebouw en zien het niet zitten om met de 'concurrent' in een gebouw te zitten of te verhuizen naar het nabij gelegen dorp. De gemeente IJsselhoven, waar beide dorpen deel van uit maken begrijpt aan de ene kant de scholen en wil de keuzemogelijkheden en diversiteit bewaren, maar ziet aan de andere kant ook de voordelen van een multifunctionele accommodatie waar naast de scholen ook de kinderopvang, de peuterspeelzaal en de nieuwe bibliotheek gevestigd kunnen worden.

*De huidige situatie:* De gemeente IJsselhoven is verantwoordelijk voor huisvesting van onderwijs en kan eenzijdig de beslissing nemen om een multifunctionele accommodatie te realiseren. De betrokken onderwijsinstellingen zullen echter dit besluit tegenwerken en bijvoorbeeld de lokale politieke lobby gebruiken om te pleiten voor een eigen gebouw. De vraag is ook wie het dagelijks beheer van de accommodatie moet gaan regelen, de woningcorporatie lijkt nog niet geïnteresseerd. De situatie leidt er toe dat een besluit steeds wordt uitgesteld. Alhoewel groot onderhoud inmiddels noodzakelijk is, wordt ook dit uitgesteld.

*Het frisse alternatief:* Omdat bij de scholen de voorkeur uitgaat naar een eigen gebouw, stellen zij op advies van de bank een business case op waaruit moet blijken dat de verwachte bekostiging in de toekomst, de investeringen in nieuwbouw dekken. Na enig rekenwerk blijkt al snel dat met de huidige leerlingaantallen het niet mogelijk is om een nieuw gebouw te realiseren dat voldoet aan de wensen en eisen. De scholen zullen ieder genoeg moeten nemen met nog een renovatie van de ruim 40 jaar oude schoolgebouwen. Na een suggestie van de gemeente om na te denken over een MFA besluiten de twee schoolbesturen om in ieder geval een verkenning uit te voeren van deze nieuwe situatie. Zowel de woningcorporatie als het RHB wordt gevraagd om een globaal voorstel te doen voor een MFA. In overleg besluiten deze partijen om ook de gemeente (bibliotheek) en de lokale toneelvereniging bij het proces te betrekken. Met name de flexibiliteit van de ruimtes zorgt voor een aanzienlijke kostenbesparing en houdt rekening met de gevolgen van krimp. Een deel van de lokalen kan eenvoudig door de drie verschillende scholen gebruikt worden wanneer fluctuaties in leerling aantallen zorgen voor een gewijzigde behoefte aan ruimte. Wanneer de lokalen door krimp niet meer nodig zijn voor onderwijs kunnen deze eenvoudig worden omgebouwd tot 55+ woningen.

### Een groot schoolbestuur

*Situatieschets:* Een groot schoolbestuur met zo'n 25 scholen met 40 gebouwen in drie verschillende gemeenten heeft twee medewerkers die fulltime bezig zijn met onderhoud, beheer en nieuwbouw. 7 van 25 scholen hebben nieuwbouw plannen. Het gaat hier om 4 MFA's en 3 enkelvoudige scholen.

*De huidige situatie:* Het schoolbestuur heeft 7 aanvragen bij 3 verschillende gemeente lopen. Twee van deze plannen zijn al in een vergevorderd stadium. Maar bij de andere 5 loopt de voortgang de nodige vertraging op omdat de gemeente en school het niet eens worden over de nieuwe locatie, het benodigde budget of het ontwerp van het gebouw. Al met al is de school veel tijd kwijt met overleggen met de gemeente en de diverse wethouders en afdelingen die betrokken zijn. Maar ook vindt veel overleg plaats met andere betrokken partijen bij de MFA's. Bovendien is de school in een aantal gevallen bereid om bij te dragen aan de investering in het gebouw, maar mag dit niet.

*Het frisse alternatief:* De school heeft de 7 verschillende plannen nog eens goed doorgenomen, business cases opgesteld en besluit om in twee gevallen direct te starten met de bouw van de enkelvoudige scholen. In één geval besluit het bestuur niet te kiezen voor nieuwbouw, maar voor renovatie. Voor de vier MFA's wordt samenwerking gezocht met andere partijen. Bij twee hiervan kiest het bestuur er voor om de MFA in nauwe samenwerking met een kinderopvangorganisatie in eigen beheer te ontwikkelen. Nadrukkelijk wordt gekeken naar dubbel gebruik van ruimte maar ook naar de doorgaande leerlijn tussen opvang en onderwijs. Opvang en onderwijs besluiten op aandringen van de ouderraad om in deze gevallen de reguliere lestijden los te laten en over te stappen op een dagarrangement van 9.00-19.00 waarbij onderwijs plaats vindt tot 14.00 uur (met een lunchpauze van een half uur). Bij de andere twee kiest de school er voor om aan te sluiten bij de plannen van de gemeente, aangezien er naast kinderopvang ook een bibliotheek en buurthuis in de MFA komen.

### Tijdelijke huisvesting

*Situatieschets:* Sinds de renovatie van de omliggende wijk 10 jaar geleden is het aantal leerlingen van school Het Dobbertje gegroeid. Omdat de groei voor een deel opgevangen kon worden binnen de bestaande locatie heeft de gemeente destijds door gekozen voor noodlokalen.

*De huidige situatie:* Al enkele jaren probeert de school permanente uitbreiding van de school te realiseren maar de prognoses wijzen steeds uit dat binnen een aantal jaar het aantal leerlingen weer af zal nemen. De gemeente heeft daarom opnieuw besloten om geen permanente huisvesting toe te kennen. Het Dobbertje ziet geen andere mogelijkheden dan te blijven zitten in de oude noodlokalen.

*Het frisse alternatief:* Alhoewel leerling aantallen onzeker zijn, wil de school toch graag permanente uitbreiding van het bestaande gebouw. De school stapt naar de bank om financiering aan te vragen voor de uitbreiding, maar ook de bank maakt zich zorgen over de onzekere leerlingaantallen. De school besluit om na te gaan welke mogelijkheden er zijn om de bank meer zekerheid te bieden. Al enige tijd bestaan goede contacten met een lokale kinderopvangorganisatie. Deze heeft er wel oren naar om een dependance te openen in de buurt van de school. De school stelt daarom voor om de nieuwe lokalen uit te breiden met ruimte voor kinderopvang en sluit hiervoor een (lange termijn) huurcontract af. Ook wordt afgesproken dat de lokalen na 15:30 gebruikt kunnen worden voor de naschoolse opvang. Bovendien wordt afgesproken dat bij eventuele leegstand van lokalen de kinderopvang hier gebruik van kan maken.

### De éénpitter

*Situatieschets:* School Het Steigertje is een zogenaamde éénpitter en gevestigd in een middelgrote gemeente. De school heeft al enige tijd ruimtegebrek en wil graag nieuwbouw. Bovendien heeft de school nauw contact met een kinderopvang in de buurt die nu ruimte huurt en er over nadenkt ruimte te huren in het nieuwe schoolgebouw.

*De huidige situatie:* de school heeft een aanvraag gedaan bij de gemeente die recent is goedgekeurd. Omdat de school slechts een klein bestuur heeft, is de gemeente gevraagd op te treden als bouwheer. De school is uiteraard wel zeer nauw betrokken bij het ontwerp van de nieuwe locatie. De gemeente breidt de nieuwbouw uit met twee lokalen voor kinderopvang. De aula van de school wordt gebruikt als locatie voor de BSO.

*Het frisse alternatief:* De school is nu zelf verantwoordelijk voor de nieuwbouw en ziet op tegen het bouwheerschap. Omdat de school slechts een klein bestuur heeft schakelt zij het RHB in. Deze komt met een voorstel om een nieuwbouw te realiseren waarbij ook een aantal lokalen voor kinderopvang wordt gerealiseerd. Zowel onderwijs als opvang worden huurder van het gebouw. Het RHB verwacht een groei voor wat betreft BSO dus stelt voor om de lokalen voor onderwijs zo in te richten dat deze na schooltijd gebruikt kunnen worden voor de BSO. Als de school voor deze laatste mogelijkheid kiest gaan de huurlasten omlaag. Aangezien de school plannen heeft om de computers te vervangen, maar hier geen budget voor heeft, kiest zij voor de laatste optie. Bovendien wordt afgesproken dat de school bij 2 van de 10 lokalen de huur kan stopzetten. Zij moet dit een half jaar van te voren aangeven, zodat het RHB tijd heeft om een nadere bestemming te zoeken.