

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

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 ineffectieve 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 betrekkelijke 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 basisniveau 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 prominentere 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.