

Ontwikkeling van de onderwijshuisvesting in Nederland

Van lagere school via basisschool naar brede school voor primair onderwijs

Het primair onderwijs is in de afgelopen 60 jaar enorm veranderd. De onderwijsvernieuwing is in een razendsnel tempo doorgevoerd.

In 1955 werden de kleuterklassen geïntroduceerd en op 1 augustus 1985 trad de wet op het basisonderwijs in werking. Zo'n 17.000 kleuter- en lagere scholen fuseerden tot basisscholen met acht groepen. Bovendien werd de leerplichtige leeftijd vervroegd van zes naar vijf jaar, met als leuze 'Vijf jaar moet, vier jaar mag'. In het hedendaagse onderwijs bestaan er verschillende onderwijsconcepten waarbij kinderen de lesstof leren begrijpen, in groepen werken of zelf zoeken naar kennis. Ook de digitalisering heeft haar intrede gedaan. Computers en de bijbehorende infrastructuur zijn al niet meer weg te denken.

Bovendien is de plaats van het onderwijs in de samenleving veranderd. De school staat niet alleen fysiek centraal, maar ook echt midden in de maatschappij en maakt onderdeel uit van een netwerk van maatschappelijke organisaties. Samenwerking met andere maatschappelijke organisaties is een toenemende ontwikkeling. Bovendien zijn scholen sinds 1995 verplicht om voor- en naschoolse opvang te verzorgen. Samenwerking met kinderopvangorganisaties is daardoor een must geworden. De brede scholen in het primair onderwijs, die de laatste 10 jaar toch al in opkomst waren, kregen hiermee nog een extra impuls.

Tegenwoordig bestaan er kindcentra voor kinderen vanaf het eerste levensjaar tot circa 12 jaar. Centra die 's ochtends vroeg opengaan en tot het begin van de avond open blijven. Op school wordt geleerd, gegeten, gesport en aan andere vrijetijdsbesteding gedaan. Dit heeft effect op de wijze waarop een onderwijsgebouw vormgegeven wordt. In 2010 is de Wet OKE (Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie) ingevoerd om de kwaliteit en de toegankelijkheid van het peuterspeelzaalwerk in overeenstemming te brengen (te harmoniseren) met de kinderopvang. Het netwerk van onderwijs en opvang wordt kwalitatief steeds hoogwaardiger. Op dit moment worden nauwelijks nog solitaire scholen gebouwd, maar gecombineerd met andere functies in een brede school of kindcentrum.

Regelgeving en financiële stromen onderwijshuisvesting

Tot 1997 had de nationale overheid de zorgplicht voor het onderwijs. Het Ministerie van OCW voerde een centraal beleid. Nadeel was dat de overheid niet het juiste zicht had op de situatie en ontwikkelingen binnen een gemeente.

In 1997 is besloten om de zorgplicht van het onderwijs te decentraliseren naar de gemeenten. Het beschikbare budget voor onderwijshuisvesting werd direct aan de gemeenten toegewezen, die vrijheid heeft om het budget te besteden. Zaken als leerlingprognoses, de bouwkundige staat van de onderwijsgebouwen, de vraag naar nieuwbouw ten behoeve van onderwijs, maatschappelijke veranderingen binnen de gemeente etc. zijn lokaal beter bekend. Aan de hand van een Integraal Huisvestings Plan kan de gemeente bepalen wanneer er budget beschikbaar moet zijn voor welke onderwijshuisvesting.

Het eigendom van de huisvesting komt na realisatie in handen van het schoolbestuur. Deze constructie kent twee vormen van eigendom:

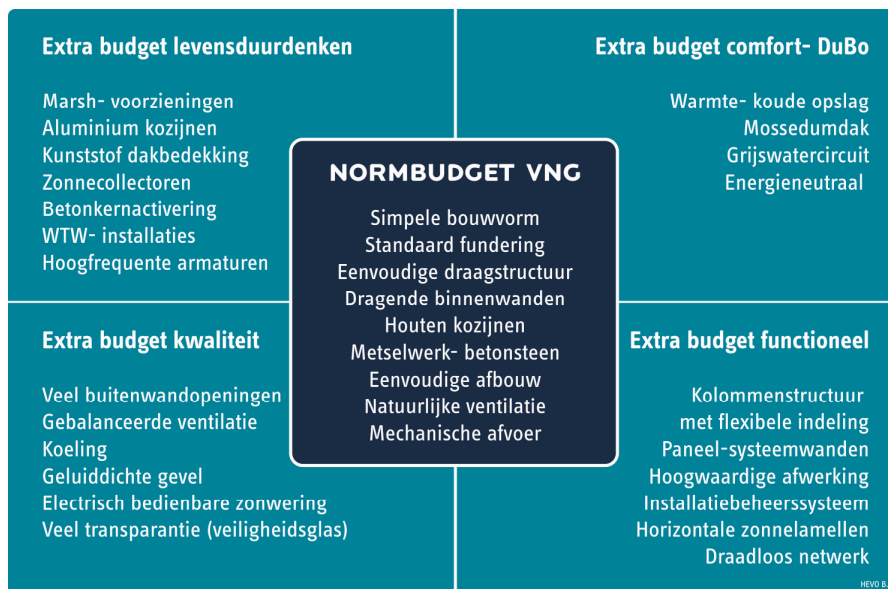
- Het schoolbestuur heeft het *juridisch eigendom* over de huisvesting. De exploitatiekosten van het gebouw komen voor rekening van het schoolbestuur.
- De gemeente heeft het *economisch eigendom* over de huisvesting. De gemeente mag het gebouw na gebruik door de onderwijsinstelling verkopen of verhuren.

De gemeente is verantwoordelijk voor de realisatie van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw, (tijdelijke) uitbreiding en voor de instandhouding van de buitenkant van de huisvesting en moet zorgen voor een evenredige verdeling van de beschikbare middelen tussen de verschillende schoolbesturen. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de materiële instandhouding van de huisvesting (binnen-buitenkantmodel).

De huidige situatie van de financiering van onderwijshuisvesting hangt samen met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen en ziet er als volgt uit:



De toekenning van budgetten voor zowel investering als de materiële instandhouding zijn gebaseerd op verouderde normen. In onderstaand schema wordt een beeld geschetst van datgene wat verondersteld wordt in de norm te zitten met daaromheen enkele aspecten die bij de huidige praktijk horen maar niet in de budgetten (normering) is meegenomen.



Het huidige bekostigingsstelsel staat onder druk. De staat van sommige schoolgebouwen, langdurig overleg en uitgestelde investeringen door gemeenten geven weinig vertrouwen bij de schoolbesturen. Daarnaast komen de verantwoordelijkheden van investering en exploitatie bij verschillende partijen te liggen door de scheiding van de financieringsstromen. Duurzame keuzes worden hierdoor ondermijnd.

De behoefte aan doordecentralisatie (volledige verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting bij schoolbesturen) groeit. Momenteel wordt op veel plaatsen in Nederland verkend of doordecentralisatie haalbaar is.

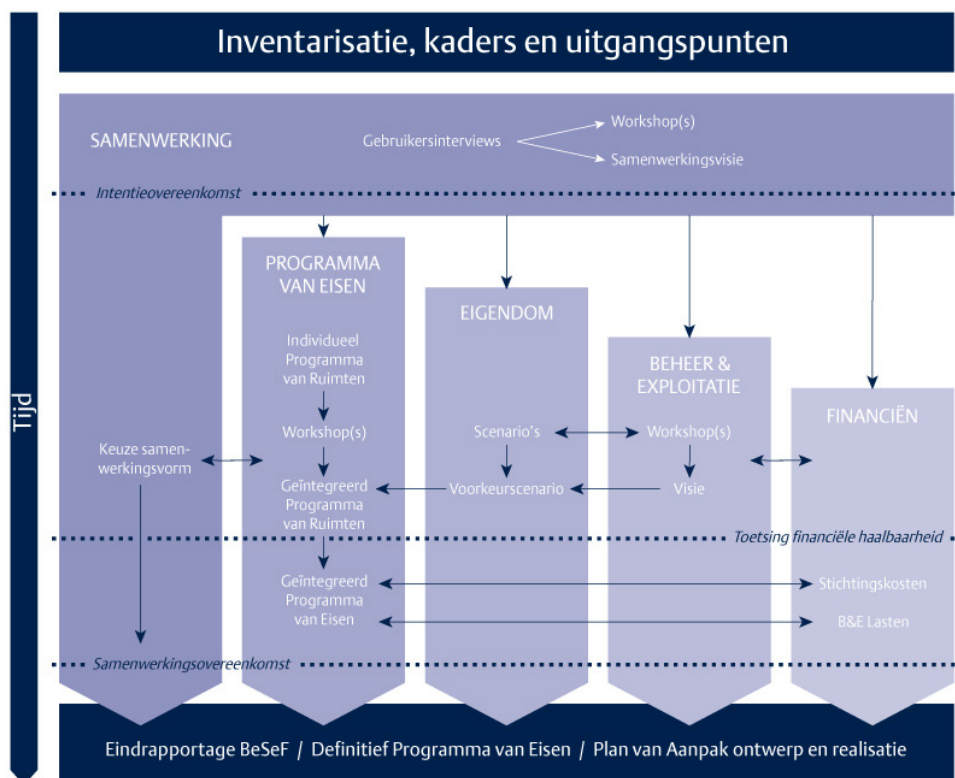
Het ontwikkelproces van brede scholen anno 2011

Een project met verschillende gebruikers, zoals een brede school of kindcentrum, vraagt om een andere benadering van het huisvestingsproces. De complexiteit zit vooral in de initiatiefase en de definitiefase. Toverwoorden hierbij zijn structuur, duidelijke afspraken en draagvlak. Immers, iedere beoogde gebruiker heeft een eigen beeld over de wijze van samenwerking, organisatie en de huisvesting in het nieuwe gebouw.

Het is daarom raadzaam in een vroeg stadium inzicht te krijgen in de verwachtingen, randvoorwaarden en beoogde activiteiten van de gebruikers.

In deze fase is beSeF^{®1} van wezenlijk belang. De samenhang tussen **Be**heer, **Exp**loitatie, **Sam**enwerking, **E**igendom en **Fin**anciën in relatie tot het ruimteprogramma dienen in kaart te worden gebracht, voorafgaand aan het formuleren van het PvE. De implementatie van de beSeF-aspecten in het PvE zorgt voor een doordacht en haalbaar huisvestingsconcept.

Hieronder volgt een processchema en globale beschrijving van de te agenderen onderwerpen in de initiatiefase en de definitiefase.



De kwaliteit van de samenwerking tussen participanten is de beste voorspeller voor de slagingskans van het project. De *gezamenlijke visie en het gekozen samenwerkingsmodel* dat uiteindelijk de basis is voor een investeringsbeslissing ontstaan in een proces van afstemmen en onderhandelen. Een stevige basis voor de samenwerking heeft uiteindelijk een versnellings-effect in de realisatie.

¹ beSeF[®] is een door HEVO ontwikkeld model voor planvoorbereiding en -ontwikkeling ten behoeve van multifunctioneel maatschappelijk vastgoed en vertaalt de complexiteit van vraagstukken over samenwerking, beheer, exploitatie, eigendom en financiën naar een overzichtelijk stappenplan.

Het is belangrijk om een goede afweging te maken over de *eigendomsstructuur*. Wordt er gekozen voor gezamenlijk eigendom, dan is een juridische constructie noodzakelijk. Tevens kan er een situatie eigenaar-huurder ontstaan. Ook moet al vroeg moet nagedacht worden over de gebruiksfase (*beheer en exploitatie*). Het gesprek tussen de samenwerkingspartners wordt verstoord door dagelijkse ergernissen over schoonmaak, het sluiten van deuren en gebruik van de gezamenlijke ruimten. Daarom zal voor aanvang van de uitwerking van het PvE het beheer besproken te zijn.

De keuzes die gemaakt worden hebben kostenconsequenties. Inzicht in investering én exploitatie per functie zijn noodzakelijk voor *de financiële haalbaarheid*.

Het vereist extra aandacht om het opdrachtgeverschap/bouwheerschap vast te stellen. Daarnaast dienen afspraken gemaakt te worden over op welke wijze het bouwproces georganiseerd wordt en moet alles vastgelegd worden in een samenwerkingsovereenkomst. Ook bij wijzigingen van bijvoorbeeld schoolbesturen en directeuren heeft dat geen invloed op de gemaakte afspraken, waardoor mogelijke stagnaties in het ontwerpproces worden voorkomen.

Foto-index:

- 1: Voorzieningencomplex Wateringse Veld, Den Haag (4.200 m², 2004)
- 2: Voorzieningencluster De Lanen, Den Haag (2.800 m², 2005)
- 3 en 4: Brede School Meerwijk, Haarlem (5.500 m², 2007)
- 5: Basisschool De Lichtenbergh, Tilburg (2.000 m², 2007)

Auteur:

Mireille Uhlenbusch senior adviseur HEVO bv

