

Goede onderwijshuisvesting, essentieel voor kwaliteit onderwijs!

In mei terug meldden de koepelorganisaties in het Onderwijs dat er ca € 1,6 miljard nodig is om gebrekkige schoolgebouwen aan de hedendaagse eisen te laten voldoen. Scholen in primair en voortgezet onderwijs kampen volgens een onderzoek massaal met gebrekkige gebouwen. De impliciete boodschap van de koepelorganisaties is dat nu investeren twee doelen dient: het onderwijs krijgt de noodzakelijke impuls om haar maatschappelijk taak te vervullen en de economie wordt gestimuleerd. Eind juni kondigde de staatssecretaris aan 165 miljoen euro extra te besteden aan het opknappen van onderwijsgebouwen. Er zijn, naast deze financiële impuls, andere mogelijkheden om op korte termijn te komen tot goede onderwijsvoorzieningen. Een bal ligt voor open doel!

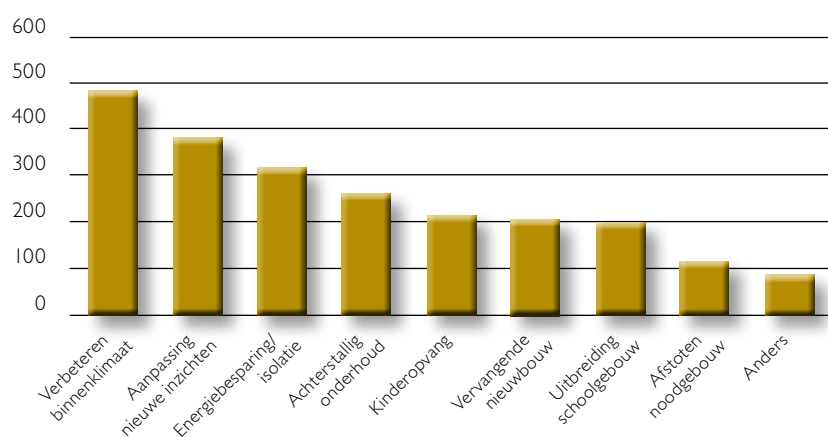
Caspar Boendemaker Senior adviseur BNG Consultancy Services
Wesley Veekman Projectmanager Servisescentrum Scholenbouw*

Er zijn veel alarmerende berichten over de onderwijshuisvesting. De PO-raad meldde enkele weken terug dat in zo'n 80% van de schoolgebouwen het binnenklimaat zó slecht dat de leerlingen 's middags niet meer goed kunnen leren. Dit treft 1,2 miljoen leerlingen. Ook het werkklimaat voor de docenten

voldoet niet meer aan de Arbo-eisen. Dat heeft direct gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs. "Het kabinet wil graag de kwaliteit van het onderwijs bevorderen en investeert daarom in de kwaliteit van leraren. De huidige leeromgeving van de leerlingen doet daar echter afbreuk aan", zo stelt de PO-raad.

In de provincie Limburg worden analyses gemaakt hoe de potenties die zonne-energie biedt benut kunnen worden ten behoeve van de noodzakelijke investeringen in duurzaamheid (terugdringen energiegebruik) van scholen. Het gemiddelde Nederlandse schoolgebouw stamt uit de jaren zeventig en op sommige scholen spreekt men van 'heelal verwarming', om aan te geven dat de isolatie van ramen en muren niet meer van deze tijd zijn.

Figuur 1: aard van de behoefte aan investeringen in onderwijshuisvesting



Bron: besturenraad, april 2009

Op veel plekken in Nederland maken gemeenten en schoolbesturen dan ook gezamenlijk plannen om te voorzien in nieuwe en adequate schoolgebouwen. Maar de financiële randvoorwaarden stroken niet altijd met de ambities. Gevolg is dat veel plannen stagneren en zich jaren voortslepen en uiteindelijk gebouwen opleveren waar toch nog allerlei gebreken in voorkomen.

Nevenstaande casus is helaas geen uitzondering. De voorbereidende onderhandelingen tussen school en gemeente kan soms wel oplopen tot 10 jaar. En dan moet het bouwproces nog beginnen! Moe van onderhandelen wordt door een partij dan maar de eerste stap

Case-beschrijving

Twee grote basisscholen met resp 350 en 400 leerlingen zijn gehuisvest in een eenlaags gebouwencomplex dat in 1969 is gebouwd. De opzet van het scholencomplex is ruim. Er is veel speelruimte (ca 5 m² speelplein per leerling), ruim bemeten omliggend groen en een gymzaal. Direct aangrenzend zijn er in de jaren negentig een buurthuis, peuterspeelzaal en buitenschoolse opvang voorzieningen gerealiseerd.

De scholen zijn verouderd, hetgeen resulteert in jarenlange onderhandelingen tussen schoolbesturen en gemeente over renovatie of vervangende nieuwbouw. Enerzijds erkend de gemeente de wenselijkheid van investeringen om achterstallig onderhoud weg te werken en het gebouw een impuls te geven ten aanzien van de duurzaamheid (isolatie muren, dubbelglas ed) en eigentijds onderwijs (meer flexibele indeling van het gebouw). Anderzijds heeft de gemeente ook andere ambities. Ambities op onderwijsgebied (investeringen in andere schoolgebouwen) en ambities in andere politieke prioriteiten dan onderwijs. Gevolg is dat de gesprekken veel tijd vergen en moeizaam verlopen. Uiteindelijk wordt na vijf jaar besloten dat er vervangende nieuwbouw komt mits dat budgetneutraal gerealiseerd kan worden. Wat dat precies betekent is niet vastgelegd. Het wordt in de praktijk vertaald in de herontwikkeling van de scholenlocatie voor een nieuw meerlaags schoolgebouw in combinatie met woningbouw. De opbrengsten die de uitgifte van grond voor de woningbouw genereert heeft de gemeente nodig om de vervangende nieuwbouw financieel mogelijk te maken. Omdat het geen eenvoudige opgave is en er wantrouwen is ontstaan tussen schoolbesturen en de gemeente vergt het nog ruim twee jaar om te komen tot samenwerkingsafspraken. Kernpunt van de discussie zijn de ambities ten aanzien van de nieuwe school. Wordt de nieuwe school gebaseerd op de actuele normen dan zien velen weinig meerwaarde in de vervangende nieuwbouw. De beschikbare normbudgetten zijn, zo is een publiek geheim, onvoldoende om te voldoen aan de alle arbo- en binnenklimaat eisen. De klaslokalen anno 2009 zijn kleiner dan de lokalen die in 1969 zijn gebouwd en de schoolpleinen gaan terug naar een minimale omvang van 3 m² per leerling met een minimum van 600 m² (ten opzichte van ca 2.400 m² nu).

Scholenbouw en duurzame energie

Op dit moment wordt er veel gesproken over verduurzaming van de energievoorziening. Met nae de toepassing van zonne-energie voor de opwekking van elektriciteit biedt mogelijkheden. Echter na de lange en moeizame onderhandelingen tussen gemeente en schoolbesturen is er doorgaans weinig animo om de tornen aan de gemaakte afspraken. Echter het benutten van de potenties van zonne-energie vereist dat het stedenbouwkundig en gebouwoontwerp uitgaat van zonne-energie. De situering van het gebouw ten opzichte van de zon en de keuze van het systeem om het binnenklimaat te beheersen moet van begin af aan bij de planuitwerking zijn meegenomen. Bovendien vergt de toepassing van zonne-energie hogere aanvangsinvesteringen die pas op termijn aan de hand van lagere exploitatiekosten geheel of gedeeltelijk wordt terugverdiend. Gevolg is tot op heden dat zonne-energie niet of nauwelijks wordt toegepast in Nederlandse schoolgebouwen. Ook hier ligt de bal voor een open goal..

gezet. Bij het uiteindelijke resultaat blijven mogelijkheden onbenut, het suboptimale resultaat wreekt zich later. De gescheiden geldstromen bij onderwijshuisvesting veroorzaken dit proces en leiden onbedoeld tot een meer traditionele aanbesteding. Soms is een traditionele aanbesteding de beste optie maar soms ook niet. Het is maatwerk per bouwopgave. Van belang is om vroeg de doelstellingen van gemeente en school bij elkaar te krijgen, en vervolgens de verschillende mogelijke aanbestedingsvormen naast elkaar te zetten. School en gemeente zijn hier samen voor verantwoordelijk in hun gedeelde rol als opdrachtgever.

De boodschap die we willen brengen is dat professioneel opdrachtgeverschap ten aanzien van onderwijsvoorzieningen noodzakelijk is om een impuls te realiseren. Dat vereist helder definiëren van de scope; het doorgronden van de potenties van innovatieve contractvormen; het bundelen van geldstromen en levenscycli van een project en het denken in functionele eisen (beschrijven wat het gebouw moet kunnen in plaats van hoe het moet worden gedaan). Omdat onderwijshuisvesting nog te vaak onderwerp is van moeizame gesprekken tussen een veelvoud aan gemeenten en schoolbesturen is er op het gebied van professioneel opdrachtgeverschap een snelle winst te boeken.

Figuur 2: Traditioneel proces van voorbereiding tot en met beheer



Figuur 3: Professioneel proces van voorbereiding tot en met beheer



Een school is geen gebouw wordt wel gezegd. Onderwijs staat centraal. Een school heeft daarvoor wel goede huisvesting nodig. De vertaling van de onderwijskundige visie naar het gebouw is een belangrijk element maar heeft vooral betrekking op de binnenkant van het gebouw. Een goede installatie voor het binnenklimaat en het gebruik van duurzame energie hebben evenwel grote samenhang met de buitenkant. Een school is dus meer dan alleen het neerzetten van een gebouw.

In de verschillende projectfasen, van ontwerp tot en met beheer, wordt invulling gegeven aan het schoolgebouw. De levensduur van het schoolgebouw is minimaal zo'n 25 jaar.

De investering (ontwerp, bouw) en het beheer (onderhoud, exploitatie) en wellicht ook de financiering moeten daarom in samenhang worden bekeken. Je wilt immers een zekere continuïteit in kwaliteit van het gebouw hebben. Zeker wat betreft het binnenklimaat, de energie en de flexibiliteit van het gebouw. In een vroeg stadium na te denken over de onderwijsvisie, de rol van vastgoedbeheerder en het gebruik van duurzame energie is cruciaal om te komen tot een levensduurbestendig schoolgebouw? Het vooraf over de gehele levensduur beschouwen van het schoolgebouw zorgt dat school en gemeente op een goede afweging kunnen maken. In de eerder genoemde onderhandeling tussen gemeente en school komen deze vragen te laat aan de orde. Een gemiste kans. Door bijvoorbeeld bij de realisatie meer te investeren kunnen tijdens het beheer kosten worden gespaard. Dat vereist een analyse over de levenscyclus van een schoolgebouw inclusief beheer- en onderhoudsbudgetten. Door de gescheiden verantwoordelijkheden bij scholenbouw zijn gemeente en school niet gewend hierover tijdig heldere afspraken te maken.

De levensduurbenadering van het schoolgebouw is niet alleen van belang om een objectieve investeringsafweging te kunnen maken maar ook voor het bepalen van de meest geschikte aanbestedingsvorm. Bij de aanbestedingsvorm worden de risico's en potenties ten aanzien van het ontwerp, bouw,

onderhoud en exploitatie en soms ook private financiering in relatie tot elkaar bekeken en al dan niet geïntegreerd. Door inzicht in de levenscyclus van het schoolgebouw, inclusief de bijbehorende risico's, is een aanbestedingsvorm op maat te selecteren. Het maatwerk levert financiële en/of kwalitatieve voordelen op. Het zorgen voor goede huisvesting is de taak van de opdrachtgevers. Van goede huisvesting profiteert het onderwijs.

Al in de ontwerpfase van een project liggen keuzes voor die hun uitwerking hebben op de beheerfase. Denk aan het binnenklimaat, duurzame energie maar ook bijvoorbeeld de schoonmaak of flexibiliteit van de gebouwindeling. Bij multifunctionele accommodaties is door het combineren van publieke en private functies onder één dak de levensduurbenadering zelfs logischer. Het functionele gebruik van de accommodatie en het beheer ervan brengt andere vraagstukken met zich dan bij het neerzetten van een school alleen.

De krappe normverordening onderwijshuisvesting

In Nederland wordt op basis van de normverordening een budget bepaald voor een nieuwe school. De omvang is afhankelijk van de leerlingprognoses voor de komende 15 jaar. De normvergoeding kent wel een onderscheid op basis van de bodemgesteldheid (moet er wel of niet geheid worden) maar geen onderscheid in bouwkosten per regio. Gevolg is dat in met name het westen van Nederland nieuwe sobere schoolgebouwen 115 – 125% duurder uitvallen dan het beschikbare normbudget. De schaarste van de beschikbare budgetten voor onderwijshuisvesting zijn goed geïllustreerd door de vergelijking te maken tussen de bouwkosten voor een nieuwe gevangenis of belastingkantoor (circa EUR 2.500 - 3.000 per m²) en een nieuw schoolgebouw (ca. EUR 1.400 per m²).

De vraag naar hoogwaardige schoolgebouwen is er. De problemen met het binnenklimaat zijn nijpend. Kortom er moet op korte termijn iets gebeuren, gericht op lange termijn kwaliteit. De kansen zijn er. Gemeente en school kunnen hier als professioneel opdrachtgever gebruik van maken en zo de krappe middelen slimmer aanwenden. Een schot voor open goal. Een professioneel opdrachtgever kopt deze kans binnen!

** Het Servicecentrum Scholengebouw (SCS) is een onafhankelijke stichting die gemeenten en schoolbesturen bij staat bij een geïntegreerde projectaanpak bij scholenbouw. Het SCS is een initiatief van de Besturenorganisaties voor school en management, de VNG en de ministeries van OC&W en Financiën. Meer informatie: www.scsb.nl of via telefoon: 070-3153355.*