

SCHOONMAKEN IN HET BASISONDERWIJS

OVER DE RAND Plassen



Enkele krantenkoppen van 21 maart jongstleden: Scholen vaak te vies - leiding zou beter op schoonmaakwerk moeten letten (Trouw), Meeste basisscholen zijn vies (De Volkskrant), Schoonmaak van lagere scholen beneden de maat (De Telegraaf), Hygiëne scholen laat te wensen over (NRC Handelsblad). Wat is hier aan de hand? Schoonmaakbedrijven die er met de pet naar gooien? Een overheid die te weinig financiële middelen ter beschikking stelt? Schoolbesturen en directies die wanbeheer plegen? Culturele verloedering? Een artikel over bekostigingsstelsels, zelfwerkzaamheid, kauwgomresten en innovatief aanbesteden.

“De gezondheid van de kinderen is in gevaar! Je schrikt je rot als je veel scholen binnenloopt, zo smerig. Kinderen lopen bacteriële infecties op, kinderen met astma krijgen op school enorme last van hun longen. Er moet iets veranderen, zo kan het niet langer. Weet u waar het verkeerd is gegaan? Toen die Londo-norm voor de financiering van materiële zaken werd ingevoerd. Vanaf dat moment is er een structureel tekort aan geld.”

Wll de Vries, Ouder Belangen Organisatie

“Ach meneer, ik vind alle kritiek vooral amusant. Destijds was men verrukt op het departement. Deetman sloeg mij op de schouders en zei: “Kunt u ook dit soort normen opstellen voor het voortgezet onderwijs?” Heb ik gedaan. Maar ze zijn met de normen aan de haal gegaan, zijn gaan knippen. Resultaat: het eerste jaar was er een tekort van 500 miljoen. Maar het vergoedingstelsel moest hoognodig op de schop. Men kreeg in de jaren tachtig een vergoeding voor schoonmaakkosten op declaratiebasis!”

Gerard Londo (naamgever van de Londo-normering)

Aanleiding voor de geciteerde krantenkoppen was persbericht nummer 29 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 20 maart 2000. Dat luidde als volgt:

‘Onvoldoende controle bij schoonmaak scholen.

De schoonmakers op scholen voor primair onderwijs worden slecht gecontroleerd en schoonmaakbedrijven worden niet aan de gemaakte afspraken gehouden. Dat leidt ertoe dat een meerderheid van de scholen niet schoon genoeg is. Dit blijkt uit een onderzoek naar de kwaliteit van de schoonmaak in scholen, dat staatssecretaris Adelmund vandaag aan de Tweede Kamer heeft gestuurd.

Uit eerder onderzoek van de accountantsdienst bleek dat het merendeel van de scholen minder geld uitgeeft aan schoonmaak dan daarvoor beschikbaar is. Op verzoek van de Tweede Kamer is er nu een uitgebreider onderzoek uitgevoerd om na te gaan hoe de uitgaven zich verhouden tot de kwaliteit van de schoonmaak. Daartoe heeft Buro Van Riel op zo'n 100 scholen voor primair onderwijs een kwaliteitsmeting gehouden.

Uit het onderzoek blijkt dat op 62 procent van de scholen de leslokalen schoon zijn. Voor de gangen en trappen ligt dit percentage op 42; slechts 8 procent van de scholen heeft schone toiletten. In de grote steden wordt slechter schoongemaakt dan in de kleine gemeenten. Verder bevestigt het onderzoek opnieuw dat de meeste scholen (driekwart) minder geld uitgeven aan schoonmaken dan zij daarvoor ontvangen. Er is echter geen verband gevonden tussen de kwaliteit van het schoonmaken en de uitgaven hiervoor.

Hogere uitgaven leiden niet automatisch tot een schonere school. Het probleem is veelal dat schoonmaakbedrijven het contract niet voldoende nakomen en dat de scholen verzuimen de bedrijven hierop aan te spreken.

Staatssecretaris Adelmund laat een handreiking voor scholen maken met tips om het management van de schoonmaak doelmatiger aan te pakken. Verder zal zij de schoonmaakbedrijven vragen zich te beraden op een aanpak die leidt tot betere schoonmaak van scholen. Daarnaast worden de uitkomsten van dit onderzoek betrokken in het overleg over management en bestuur van scholen.'

Tot zover het persbericht.

Het bekostigingsstelsel is ook wel bekend onder de naam Londo-stelsel, waarvan het ontwikkelingsproces is

gestart medio jaren tachtig. Het Londo-stelsel was in oorsprong een uitstekend onderbouwd systeem van normering, maar is helaas van meet af aan gebruikt als bezuinigingsmiddel, in plaats van als middel om systematisch aan efficiency-verbetering te werken.

HET BEKOSTIGINGSSTELSEL BASISONDERWIJS

Scholen voor basisonderwijs en speciaal onderwijs krijgen naast de vergoeding voor personele kosten een vergoeding voor materiële instandhouding (MI). De vergoeding wordt in een totaalbedrag uitgekeerd, de zogenaamde 'lump sum'. Scholen zijn vrij de gelden te besteden. De enige beperking is dat ze moeten worden besteed aan de materiële instandhouding. De huidige MI-vergoeding wordt gebaseerd op het aantal leerlingen. Uit het aantal leerlingen wordt genormeerd een aantal groepen afgeleid en met leerlingen groepsafhankelijke vergoedingen wordt de MI vastgesteld. Daarnaast is er nog een vergoeding voor leerlingen die onderwijs in het vak Nederlands als tweede taal volgen.

De berekening van de bedragen voor materiële instandhouding is een vereenvoudigde vorm van de Londo-vergoeding, waarin gebouwafhankelijke componenten waren opgenomen. In het vereenvoudigde Londo-stelsel is daarvan afgezien.

De materiële vergoedingen zijn onderbouwd met programma's van eisen. In deze programma's van eisen staat op welke uitgaven van een gemiddelde school de vergoedingen zijn gebaseerd.

PROGRAMMA'S VAN EISEN

Ieder programma van eisen omvat een inhoudelijke omschrijving van een van rijkswege verantwoord geachte voorziening, alsmede het bedrag dat hiervoor noodzakelijk is.

De structuur van het bekostigingsstelsel met een overzicht van de programma's van eisen is aangegeven in nevenstaande tabel. Daaruit blijkt dat er onderscheid wordt gemaakt naar groepsafhankelijke programma's van eisen, leerlingafhankelijke programma's van eisen, aanvullende programma's van eisen en (voor een klein aantal scholen) een zorgbudget materieel.

BEKOSTIGINGSSTELSEL BASISONDERWIJS

Materiële voorzieningen ten behoeve van de instandhouding:

Groepsafhankelijke programma's van eisen

- Onderhoud
- gebouw
- tuin
- schoonmaak
- Energie- en waterverbruik
- elektriciteitsverbruik
- verwarming
- waterverbruik
- Publiekrechtelijke heffingen
- zuiveringslasten
- waterschapslasten
- rioolrecht
- reinigingsrecht

Leerlingafhankelijke programma's van eisen

- Middelen
- medezeggenschap
- bijdragen voor activiteiten van ouders in verband met de medezeggenschap
- WA verzekering
- culturele vorming
- overige uitgaven
- dienstreizen
- onderhoud, vervanging en vernieuwing OLP en onderhoud meubilair
- vervanging en aanpassing meubilair
- Administratie, beheer en bestuur
- administratie
- onderhoudsbeheer
- beheer en bestuur

Aanvullende programma's van eisen Nederlands onderwijs aan anderstaligen (NOAT)

Zorgbudget materieel

STRUCTUUR PROGRAMMA'S VAN EISEN.

ONDERZOEKSBEVINDINGEN

Het in het persbericht genoemde onderzoek levert de volgende bevindingen op.

Matige tot slechte kwaliteit

Het onderzoeksrapport stelt: 'De resultaten van de VSR-metingen leveren een beeld van matig tot slecht schoonmaakonderhoud op. Met name het schoonmaken van het sanitair is slecht. De leslokalen leveren het minst ongunstige beeld in het totaaloverzicht. Echter wanneer deze worden opgesplitst naar de drie categorieën, dan ontstaat er een ander beeld. In de kleine gemeenten zijn

alle lokalen als schoon te classificeren. In de middelgrote gemeenten loopt het afkeurpercentage op tot 33,9% en in de grote stad voldoet 71,4% niet aan de norm. Het sanitair is overal slecht, vooral in de grote gemeenten... Op grond van de metingen constateren we de grootste problemen in de grote gemeenten, in mindere mate in de middelgrote gemeenten en de minst slechte kwaliteit in de kleine gemeenten. Daar de meest 'kwetsbare ruimten' de lesruimten van de onderbouw en het sanitair zijn, is het algehele beeld slecht.

Wanneer we een spade dieper gaan met betrekking tot de oorzaak van afkeur, dan zit dit met name in het nalaten van bepaalde handelingen die tot het beoogde resultaat dienen te leiden. Methodefouten met betrekking tot het niet op de juiste manier schoonmaken zijn in mindere mate aangetroffen.'

Juist dankzij onze goede hygiëne worden wij in het westen zo oud en is de kindersterfte zo laag. Van kinderdagverblijven was al bekend dat ze broeinesten waren van bacteriën, nu is het kennelijk ook zo ver met de basisscholen.

H. Verbrugh, hoogleraar microbiologie, Erasmus Universiteit Rotterdam

Eerder maakte ik schoon in concertzalen in Amsterdam, dat was pas vies. Kots, naalden, hele potten totaal vol gescheten! Moest ik er om zes uur 's morgens zijn, haren fris gewassen, bah, de hele dag zat die stank in je neus. Ben ik dus mee gestopt. Nu maak ik wc's schoon op basisscholen. Héérlijk vind ik het. Tuurlijk plassen de jongetjes wel eens over de rand en vergeten ze soms door te trekken, maar het valt best mee.

Natasja Hof, schoonmaakster op diverse basisscholen

Vies? De school? Hm... Valt wel mee. Heel soms is de wc wel eens vies, dan ligt er overal plas op de grond. Maar dan ga je gewoon met je benen wijd plassen. En het schoolplein ligt soms vol met zand. Dat moeten wij één keer per maand zelf opruimen. Vind ik wel leuk, leuker in ieder geval dan binnen werken.

Philip van der Wardt (11 jaar)

Opvallend is dat de beleving van de schoonmaakkwaliteit aanzienlijk beter is dan de uitkomst van de door de onderzoekers uitgevoerde technische kwaliteitsmeting. Van de respondenten geeft 71% aan de kwaliteit voldoende of goed te vinden.

Beknibbeling op uitgaven

De onderzoekers constateren dat in 75% van de onderzochte gevallen minder is uitgegeven aan schoonmaakonderhoud dan de OCW-vergoeding, en in 23% meer. Deze informatie is overigens niet gebaseerd op accountantsonderzoek, maar op gegevens die verstrekt zijn via de directeur van de benaderde scholen. Van de werkelijke uitgaven is 76,6% van de respondenten op de hoogte. Veel schooldirecteuren denken dat inkomsten en uitgaven in evenwicht zijn, terwijl in werkelijkheid vaak minder wordt uitgegeven aan schoonmaakonderhoud.

Gebrekk aan kennis

Van de respondenten is slechts 64,1% op de hoogte van het bekostigingsstelsel en daarvan is weer slechts de helft op de hoogte van de feitelijke OCW-vergoeding. In 35,9% van de gevallen beschikt de schoolleiding niet over de (financiële) uitgangspunten die noodzakelijk zijn om adequate aansturing mogelijk te maken. Vaak verwijzen directies voor informatie naar schoolbesturen of administratiekantoren.

Geen relatie uitgaven/kwaliteit

Het rapport: 'Kwalitatief blijkt dat het percentage fouten opgesplitst naar scholen die meer of minder uitgeven vrijwel hetzelfde kwalitatieve beeld opleveren. Alleen bij verkeersruimten is er een verband te leggen tussen meer geld uitgeven en een hoger percentage voldoende.' De onderzoekers concluderen hieruit dat er geen verband is te leggen tussen hoogte van uitgaven en kwaliteit.

Minimaal gebruik van de OCW-richtlijn

Slechts 3,2% van de respondenten gebruikt de OCW-richtlijn voor programma's van eisen. Als redenen hiervoor worden genoemd:

- individuele scholen hebben geen invloed op de totstandkoming (overkoepelend geregeld),
- onbekendheid met de standaard,
- de individuele school maakt gebruik van een mantelcontract via advies- en inkooporganisatie,
- de school heeft het voorstel van het schoonmaakbedrijf overgenomen.

Hoge inzet 'vrijwilligers'

In totaal geeft 82,6% van de respondenten aan dat men regelmatig schoonmaakwerkzaamheden laat uitvoeren door onbezoldigde partijen.

'Vroeger was het heel normaal na schooltijd de stoelen omgekeerd op de tafeltjes te zetten, zodat de schoonmaker er goed bij kan. In de meeste gevallen gebeurt dat niet meer. Al twee jaar geleden hebben wij een handleiding, waar Adelmund nu mee komt, opgesteld.'

Henk van Weerdenburg, voorzitter OSB

'Over mijn eigen school ben ik redelijk tevreden. Kijk, wij hebben er jaarlijks veertienduizend gulden voor beschikbaar. Maar echt grondig kan je het dan niet doen. Daarom houden wij tweemaal per jaar samen met ouders grote schoonmaak, de hoekjes waar schoonmakers geen tijd voor hebben, boeken in de bibliotheek, dat soort werk. Daar is veel animo voor. De meeste moeders vinden dat hartstikke gezellig: beetje babbelen, schoonmaken, kopje koffie erbij, ...'

Rolf de Boer, directeur christelijke basisschool De Verbindingsweg

Aanbevelingen

Volgens de onderzoekers liggen de kansen op verbetering op het volgende vlak:

- het verbeteren van het werkresultaat door het verleggen van de aandacht op het proces van schoonmaken naar het resultaat van schoonmaken,
- verbetering van de informatievoorziening aan de schoolleiding en vergroten van de duidelijkheid ten aanzien van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van schoolleiding en schoolbestuur,
- verbeteren van het contractmanagement in het algemeen en de controlerende taak in het bijzonder,
- het tot norm verheffen van een aangepaste versie van het meetsysteem VSR binnen de OCW-richtlijn,
- praktisch bruikbare informatie als gereedschappen verstrekken aan de scholen om de schaarse factor tijd voor de school zo efficiënt mogelijk te kunnen inzetten,
- het inhuren van professionele partijen (lees: adviesbureaus) om de schoolleiding te ondersteunen op het gebied van contractmanagement.

ZELFWERKZAAMHEID

Het in 1993 in opdracht van de Adviesgroep Programma's van Eisen primair onderwijs van het toenmalige ministerie van Onderwijs en Wetenschappen uitgebrachte rapport 'Calculatie en normvorming schoonmaakonderhoud van schoolruimten behorende tot scholen binnen het primair onderwijs' stelt dat het schoonmaakonderhoud van scholen

op een aanvaardbare wijze is uit te voeren met de in het rapport geadviseerde norm, als voldaan is aan onder meer de volgende randvoorwaarden. Deze werkzaamheden dienen door leerlingen onder leiding van het schoolteam te worden uitgevoerd:

- stoeltjes op tafels plaatsen,
- tafels en bureaus leeg maken,
- schoolbord nat wissen,
- handenarbeid/bewerkingsafval opruimen en afvoeren,
- gereedschappen en materialen opruimen,
- speelmaterialen opruimen,
- gym- en speelmaten ophangen/opbergen,
- speelzand opvegen,
- achtergebleven plaksel op tafels verwijderen,
- kauwgom en kleiresten van tafels, wanden en vloeren verwijderen,
- gevel- en separatieglas ontdoen van tekeningen, plakband, verf e.d.,
- vuilniszakken afvoeren,
- zwerfvuil rond de school verwijderen.

Schoolteams dienen hun werkruimten 'normaal' vervuild (dat wil zeggen conform een overeengekomen opleveringsstaat) over te dragen aan de schoonmaakdienst. Indien dit niet het geval is, zal de ruimte niet of, in resterende schoonmaaktijd, aan het eind van een schoonmaaktaak worden schoon-gemaakt.

'Je doet wat je kan, maar vergis je niet, hè. Twintig jaar geleden hadden we als schoonmakers 26 uur voor hetzelfde gebouw dat we nu in 7,5 uur moeten doen. Dan sla je bepaalde dingen over. Kijk, laat ik het zo zeggen, de toiletten gaan altijd voor de lerarenkamers. Iets anders opvallends? Mijn gevoel zegt me dat openbare scholen minder belang hechten aan schoonmaken dan de bijzondere scholen.'

Jan Hazenberg van firma Hazenberg

ENKELE PRAKTIJKERVARINGEN

Vanuit de optiek van de schoonmaakbedrijven die in het basisonderwijs werkzaam zijn, kunnen in aanvulling op het eerdergenoemde, de volgende bevindingen worden gemeld:

Discrepancies tussen normstelling en werkelijkheid

In de praktijk zijn er verschillen tussen verondersteld en feitelijk gebruik. Veel schoolruimten worden bijvoorbeeld buiten lestijden (avonden en weekeinden)

verhuurd en gebruikt voor andere doeleinden die de vervuilingsgraad beïnvloeden. Ook zijn er verschillen tussen het theoretisch en werkelijk aantal vierkante meters.

Discrepancies tussen (loon-)kostenontwikkeling en rijksvergoeding
Aanneemsommen van scholen zijn in 2000 met 1,8% gestegen, terwijl de prijsstijging 5,4% bedraagt.

Standaardisatie
Er is een spanningsveld tussen de lokale behoefte aan maatwerk en de centrale behoefte aan standaardisatie. De verschillen tussen de diverse scholen zijn groot. Gebruiscultuur en -discipline, fysieke omstandigheden, de fysieke omgeving en de beschikbaarheid van lokaal arbeidsaanbod bepalen in hoge mate mogelijkheden en beperkingen om een acceptabel kwaliteitsniveau te realiseren. Het feit dat de OCW-richtlijn voor programma's van eisen nauwelijks wordt gebruikt, is in dit licht bezien niet verwonderlijk.

Gebrek aan afstemming
De doelen en belangen van bestuurders, beheerders, gebruikers en schoonmakers worden onvoldoende afgestemd.

Het rapport uit 1993 bevat de volgende passage: 'De namens het schoolbestuur optredende inkoper is vanuit zijn aangeboren attitude meestal gecharmeerd van een 'realistische' prijsstelling. De schoolleiding zal steeds streven naar een maximale vervulling van de ingekochte diensten, hetgeen gemakkelijk kan leiden tot het eisen van niet overeengekomen werkzaamheden. Door specifieke budgetstelling en budgetbeheer zal een schoolbestuur snel geneigd zijn om op de post 'schoonmaakonderhoud' te snoeien indien voor andere doelen binnen de organisatie meer geld nodig is.' Sinds 1993 is er wat dit betreft weinig veranderd.

** Sommige directeuren beknibbelen op de schoonmaakkosten omdat ze het geld nodig hebben voor een nieuwe cv-ketel of vervanging van een leerkracht.**

G. Huis, Besturenraad voor Protestant-Christelijk Onderwijs

CONCLUSIE

Scholen in het basisonderwijs ontvangen een vergoeding voor de kosten van schoonmaakonderhoud op basis van een strak genormeerd bekostigingsstelsel materiële instandhouding. Dit bekosti-

gingsstelsel was in oorsprong degelijk onderbouwd, maar is helaas van meet af aan gebruikt als bezuinigingsmiddel. Het bekostigingsstelsel basisonderwijs heeft betrekking op een complex systeem van ongeveer 7.000 lokaties verspreid over het hele land, met een grote variatie aan fysieke omstandigheden, gebruikscultuur en -discipline van bewoners.

In de praktijk doen zich dan ook al die problemen voor die kenmerkend zijn voor pogingen om complexe systemen te beheersen met behulp van een strak genormeerde benadering. In dit opzicht wijken de ervaringen niet essentieel af van die met landelijke schoonmaakmantels buiten het onderwijs (bijvoorbeeld het artikel Landelijke Schoonmaakmantels in FMM, februari 1999).

Nadat accountantsonderzoek in het verleden al had uitgewezen dat meer dan de helft van het aantal scholen minder aan schoonmaak besteedde dan de Londo-vergoeding aangaf, is vervolgens onderzoek gedaan met als kernvraag: hoe de inzet van middelen voor schoonmaak zich verhoudt tot het daaruit resulterende kwaliteitsniveau. De onderzoekers stellen geen verband te kunnen vinden. Dat betekent evenwel niet dat zo'n verband niet bestaat.

Het door de onderzoekers geconstateerde gebrek aan technische kwaliteit wordt veroorzaakt door een complex van factoren, waarvoor verschillende betrokkenen verantwoordelijk zijn. Verbetering zal dan ook van verschillende kanten moeten komen. Het is niet de eerste keer dat het ministerie, al dan niet op instigatie van de Tweede Kamer, onderzoek naar schoonmaak in het onderwijs heeft laten uitvoeren. En ook nu valt het weer te betreuren, dat men - ondanks herhaalde verzoeken daartoe van het bedrijfsleven - verzuimd heeft alle betrokkenen bij het onderwerp, overheid, schoolbestuur, schoolmanagement en bedrijfsleven, bijeen te brengen en in gezamenlijk overleg oplossingen te ontwikkelen.

Op microniveau is er behoefte aan maatwerk. Dat kan nooit worden gerealiseerd met een rigide toepassing van landelijke normen. Van belang zijn hier een goede samenwerking tussen lokaal beheer en schoonmaakuitvoering, de ontwikkeling van simpele middelen voor beheer en, voor zover het mantelcontracten betreft, de toepassing van de principes van systems contracting. (FMM, februari 1999).

** Het is onterecht om de schoonmakers te verwijten dat de meeste Nederlandse basisscholen vuil zijn. De scholen zijn hier juist zelf debet aan omdat zij te goedkope schoonmaakcontracten afsluiten.**

E. Stam, bestuurslid FNV Bondgenoten

Het bekostigingsstelsel gaat in zijn normering uit van zelfwerkzaamheid van scholen, die worden geacht de school aan het schoonmaakbedrijf op te leveren conform een overeengekomen opleveringsstaat. Daarmee is de uiteindelijke kwaliteit mede afhankelijk van 'cultuur' en discipline van schoolleiding en leerlingen. Op macroniveau zou een bewustmakings- en voorlichtingsactie door de overheid in samenwerking met het bedrijfsleven op zijn plaats zijn.

Naarmate genormeerde programma's van eisen beter in overeenstemming zijn met de feitelijke behoefte is een effectieve controle afdoende. In werkelijkheid is die overeenstemming over het algemeen gering. Het gebruik van de OCW-richtlijn is minimaal. In plaats van controle is dan dus permanente afstemming en aanpassing noodzakelijk. En dat vraagt om een model van samenwerking, informatie-uitwisseling en afstemming.

Eén aanbeveling uit het onderzoek verdient ten slotte nog bijzondere aandacht. De onderzoekers stellen voor de aandacht van het proces van schoonmaak naar het resultaat te verleggen. Dat is in overeenstemming met het overheidsbeleid in het kader van het project Innovatief Aanbesteden (Lemmens en Nillessen, Vakantie op de Bahama's, Jaarbijlage Facility Management Magazine 2000) dat er onder meer op is gericht bij aanbestedingen gebruik te maken van functionele, resultaatgerichte specificaties en zoveel mogelijk verantwoordelijkheid te leggen bij het bedrijfsleven. Dat dit beleid nog veel promotie behoeft, blijkt uit de teleurstellende opkomst tijdens een recent congres over innovatief aanbesteden, waar wel geteld zes gemeenten waren vertegenwoordigd en vier ministeries, waaronder helaas niet dat van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

AUTEUR

Drs. N.G.R. Lemmens is werkzaam bij ISS Nederland en lid van de Werkgroep Onderwijsgebouwen van OSB. Hij schrijft dit artikel op persoonlijke titel.