



Wetenschapstoets van voorgenomen beleid

Wet planmatige aanpak onderwijshuisvesting (36692)

Wetenschappers: [Prof. dr. mr. Renée van Schoonhoven](#), [prof. dr. Tom Berkhout](#)

Rapporteurs Tweede Kamer: Ines Kostić (PvdD), Anita Pijpelink (GroenLinks-PvdA)

Kenniscoördinator: Vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Beoordeelde documenten: Wetsvoorstel Wet planmatige aanpak onderwijshuisvesting (36692) en achterliggende stukken



Parlement & Wetenschap

Wetenschapstoets van voorgenomen beleid

Legenda:  Voldoende  Verdient aandacht  Verbeterpunt

1.	Vindbaarheid In hoeverre is de benodigde 3.1 CW-informatie te vinden in het voorstel?		De CW3.1-informatie is terug te vinden in de Memorie van Toelichting, maar niet onder herkenbare kopjes.	n.v.t.
2.	Doelen Welke beleidsdoelen worden nagestreefd met het voorstel?		- Maatschappelijke opgave: de kwaliteit van schoolgebouwen blijft vaak achter bij de maatschappelijke verwachting van wat een goed schoolgebouw is (p. 6).¹ - Bestuurlijke opgave: de geldende wetgeving voor onderwijshuisvesting bevat te weinig prikkels die planmatig en doelmatig opereren door gemeenten en schoolbesturen op lange termijn bevorderen (p.5). - Overkoepelend beleidsdoel: het wetsvoorstel beoogt de werking van het stelsel te verbeteren en besluitvorming o.b.v. 'total-cost-of-ownership'² te bevorderen (p. 2). Dit zou uiteindelijk moeten leiden tot kwalitatief betere onderwijshuisvesting (p. 10) - Dit wetsvoorstel is <i>niet</i> gericht is op het aanpakken van de verouderde voorraad van schoolgebouwen, noch op andere aanbevelingen als die niet binnen het huidige stelsel en de systematiek van het gemeentefonds met bestedingsvrije middelen passen (p. 8) - Per instrument zijn subdoelen geformuleerd. - De (sub)doelen zijn niet geformuleerd in termen van prestaties en ook de verwachte effecten zijn niet SMART geformuleerd. - De doelen zijn niet direct gekoppeld de monitor Brede Welvaart van het CBS. Indirect gelden voor schoolgebouwen wel de eisen die voortvloeien uit Europese Richtlijnen voor bv. energieprestaties van gebouwen (p. 8-9).	Samenvatting van de kernpunten: Het wetsvoorstel biedt geen oplossing voor de gespleten verdeling van: a) de verantwoordelijkheid voor het voorzien in onderwijshuisvesting en het onderhoud van schoolgebouwen en b) de daarbij behorende geldstromen tussen gemeenten en onderwijsinstellingen PO/VO. Hierin moet eerst een systeemkeuze worden gemaakt. Wij betwijfelen ten zeerste of de instrumenten op effectieve en efficiënte wijze bijdragen aan het realiseren van het bestuurlijke doel ('verbetering total cost of ownership'). Er ontstaat met dit voorstel geen gevalideerd totaaloverzicht van de stand van onderwijshuisvesting in PO/VO, waardoor ook met dit voorstel effectieve en efficiënte sturing op onderwijshuisvesting niet mogelijk is. Het voorstel leidt wel tot veel 'papierwerk' ('opgeschreven = opgelost') en toename van overlegsituaties, maar daarmee wordt het probleem niet opgelost. Van gestructureerd monitoren is maar in beperkte mate sprake. Er moet als eerste een gevalideerde bestandopname worden gemaakt. - Maatschappelijke opgave: de kwaliteit van huisvesting van scholen in het funderend onderwijs voldoet niet aan huidige en toekomstige standaarden.

¹ Uit het [IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs](#) (Ministerie van Financiën, 2021) blijkt dat de kwaliteit van de huidige gebouwen voorraad onvoldoende is en de gebouwen voorraad verouderd. Een deel van de schoolgebouwen voldoet niet aan de wettelijke eisen ten aanzien van ventilatie en recenter onderzoek van [Oberon](#) (2023) geeft aan dat 9% van alle Nederlandse schoolgebouwen qua bouwkundige staat niet voldoende in orde is.

² Hiermee wordt bedoeld dat de beslissing wordt genomen met inachtneming van de totale kosten van bouw, onderhoud en exploitatie *gedurende de gehele gebruiksperiode* van het gebouw (p. 2)

			- De huidige splitsing in verantwoordelijkheid en financieringswijze (via gemeentefonds voor de voorziening sec en via de lumpsumbekostiging voor het onderhoud) belemmert een gerichte aanpak van verbetering van onderwijshuisvesting. - Het voorstel gaat uit van de veronderstelling dat het instrumentarium hierop bijstuurt door verbetering van de 'total cost of ownership'. In de relevante (onderzoeks)documentatie is daarvoor onvoldoende motivering te vinden (zie ook hierna).³ - Het instrumentarium zet niet aan tot een fundamentele verbetering van de kwaliteit van onderwijshuisvesting (terwijl dat toch de maatschappelijke opgave is). - Het voorstel formuleert geen doelstellingen ten aanzien van minimaal vereiste prestatieniveaus, duurzaamheid en gebruiksduur ('levensduur') van schoolgebouwen als zodanig. Dat terwijl alleen al de eisen ten aanzien van duurzaamheid snel veranderen en strenger worden.
3.	Ingezette beleidsinstrumenten Welke beleidsinstrumenten worden ingezet om de beleidsdoelen te realiseren?		- Het kabinet heeft gekozen voor maatregelen die het huidige stelsel optimaliseren. Er is niet gekozen voor maatregelen die het stelsel zouden wijzigen. Daardoor kunnen niet alle aanbevelingen uit het IBO⁴ worden uitgevoerd. Hiervoor zou een andere financieringssysteem moeten worden uitgewerkt. Ook zou het een fundamentele herziening vergen van de governance rond onderwijshuisvesting. Deze keuze wordt verder niet toegelicht. (p. 2, 8). Maatregelen: - Gemeenten worden verplicht om een integraal huisvestingsplan op te stellen (IHP). Aan dit IHP worden wettelijke eisen gesteld: hoe gemeenten en schoolbesturen tot het IHP moeten komen en hoe het moet worden verzonden aan de minister (p. 2, 10, 12). - Schoolbesturen worden verplicht een meerjarenonderhoudsplan vast te stellen (MJOP) en dit te delen met de gemeente t.b.v. overleg over het IHP (p. 2, 13) - Het begrip renovatie wordt toegevoegd aan de voorzieningen in de huisvesting waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn (p. 2, p. 14-15) - Het wordt in het primair onderwijs, in lijn met het voortgezet onderwijs, mogelijk om exploitatieoverschotten te investeren in huisvesting (p. 2, 16-17) - De uitvoerbaarheid van de maatregelen wordt toegelicht. Uit de toelichting blijkt ook dat

Wij betwijfelen ten zeerste of de instrumenten op effectieve en efficiënte wijze bijdragen aan het realiseren van het bestuurlijke doel ('verbetering total cost of ownership'). Uit het IBO volgt dat daarvoor méér nodig is dan het invoeren van de verplichting tot het opstellen van IHP's en MJOP's.

Over de verplichte plannen

- Deze leiden niet tot een eenduidige bestandsopname, gebaseerd op heldere definities van basiskwaliteit/vereiste prestatieniveaus en validiteit van data. In plaats daarvan zullen deze plannen een diversiteit aan niet-gevalideerde data opleveren ('appels en peren').
- De plannen voorzien niet in een gestructureerd overzicht van de juridische (huur, eigendom, erfpacht) en economische status van grond, opstallen en installaties, noch van de relevante financieringsconstructies en de verwachte uitgaande geldstromen op lange termijn (minimaal 12-15 jaar).
- Aggregatie van data en benchmarking voor analysedoeleinden zal op basis van de te ontvangen plannen moeizaam, zo niet onmogelijk zijn. Dit doorkruist een effectieve en efficiënte sturing, besluitvorming en financiering op lokaal (gemeente), regionaal (schoolbesturen) en landelijk niveau (OCW/BZK).

Over het begrip 'renovatie'

- Het voorstel geeft geen houvast om 'nieuwbouw', 'renovatie' en 'onderhoud' ten opzichte van elkaar

³ [Interdepartementaal Beleidsonderzoek Onderwijshuisvesting funderend onderwijs.](#)

⁴ [Interdepartementaal Beleidsonderzoek Onderwijshuisvesting funderend onderwijs.](#)

			sommige eerder overwogen maatregelen niet goed uitvoerbaar bleken te zijn. Die zijn daarom niet in het uiteindelijke wetsvoorstel opgenomen (zoals een zorgplicht voor schoolbesturen voor een gezond binnenklimaat, bouwtechnische inhoud van het IHP en een termijn voor levensduurverlenging bij renovatie; p. 19, 27, 29).	af te bakenen en af te wegen. Het opnemen van een definitie van 'renovatie' in de onderwijswetgeving is daarvoor niet afdoende. <u>Over opheffing van het investeringsverbod PO</u> • Niet helder is wat dit bijdraagt aan realisatie van het bestuurlijke doel (verbeteren 'total cost of ownership'). De vermogenspositie van schoolbesturen in het primair onderwijs is zeer divers; een schoolbestuur met weinig vermogen heeft weinig 'bij te dragen'. • Bovendien staat tegenover de opheffing van dit investeringsverbod geen instrument waarmee gemeenten worden gestimuleerd de dotatie uit het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting ook werkelijk daarvoor in te zetten. Het voorstel lijkt zo eerder de asymmetrie tussen partijen op lokaal niveau te versterken (tussen schoolbesturen en gemeente, en tussen schoolbesturen onderling) dan bij te dragen aan een gelijk speelveld. • Verder: het investeringsverbod is al eerder opgeheven voor het voortgezet onderwijs. Als dit daar zou hebben bijgedragen aan een duidelijker 'total cost of ownership'-benadering dan zou dat inmiddels bekend moeten zijn; beschikbare (onderzoeks)documentatie maakt dat niet helder.
4.	Doeltreffendheid Op welke wijze en in welke mate wordt verwacht dat het beleidsinstrumentarium met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten gaat bijdragen aan de beoogde prestaties en effecten?		• De (sub)doelen van het wetsvoorstel sluiten aan op de geschetste problemen / knelpunten in het huidige stelsel (p. 5-7). Vrijwel tegenover ieder probleem (ontbreken van een integrale, planmatige aanpak, renovatie niet opgenomen, beperkte investeringsmogelijkheden huisvesting, ontbreken objectieve sturingsinformatie) staat een beleidsmaatregel. Alleen de kwaliteit van schoolgebouwen wordt niet rechtstreeks geadresseerd, de verwachting van het kabinet is dat de maatregelen in dit voorstel daar gezamenlijk aan bijdragen (p. 10). • Per maatregel worden beleidsverwachtingen aangegeven. Er is geen beleidstheorie, maar deze kan gereconstrueerd worden. De verwachtingen zijn kwalitatief van aard, dus niet in termen van prestaties. • Neveneffecten worden soms benoemd, zoals de zorg dat gemeenten claims kunnen leggen op de budgetten van schoolbesturen ten behoeve van huisvesting (p. 31), of de zorg dat renovatie een extra taak van gemeenten wordt (p. 14). Over het algemeen wordt toegelicht hoe hiermee wordt omgegaan of welke alternatieven zijn overwogen. • In de internetconsultatie is opgemerkt dat er na het in onderling overleg vastleggen van huisvestingsplannen en onderhoudsplannen niets verandert aan de complexiteit van de	• Het voorstel gaat voorbij aan de context van de maatregelen: ○ <u>Ten eerste</u>: de diversiteit in huisvestingsportefeuilles bij gemeenten en schoolbesturen. Er kan sprake zijn van (gedeeltelijke) doordecentralisatie, en van gebouwen en/of grondpercelen die volledig privaat eigendom zijn van schoolbesturen. Hoe werkt de verplichting tot IHP's en MJOP's dan uit? ○ <u>Ten tweede</u>: de relatie tussen de MJOP's en de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs. Niet duidelijk wordt of daartussen (al dan niet) een relatie wordt gelegd. ○ <u>Ten derde</u>: het in geografisch opzicht niet gelijk lopen van gemeentegrenzen met het 'voedingsgebied' dat schoolbesturen met hun scholen bestrijken; de memorie geeft op dit punt een te eenvoudige voorstelling van zaken. ○ <u>Ten vierde</u>: het in de tijd niet noodzakelijkerwijs synchroon lopen van het opstellen van de IHP's en MJOP's; de memorie is op dit punt zeer summier. ○ <u>Ten vijfde</u>: (mede in het verlengde van het vorige punt) de IHP's van gemeenten – en indirect ook de MJOP's van schoolbesturen – kunnen door de nieuwe systematiek van de

			daadwerkelijke uitvoering daarvan. Het kabinet geeft hierop aan dat het wetsvoorstel beoogt meer duidelijkheid te verschaffen over de inrichting van het stelsel en de stand van zaken van de schoolgebouwen, waar prioriteiten liggen en wie waar voor verantwoordelijk is (p. 30). Een andere onzekere factor is de uitvoeringscapaciteit bij gemeenten waar het gaat om de professionalisering van de IHP's (p. 21, 26, zie ook punt 6).	planning van voorzieningen⁵ in de praktijk een beperkte realiteitswaarde hebben. Zodra zich een nieuwe door het Rijk bekostigde speler op het lokale speelveld meldt, moet de gemeente voorzien in een gebouw voor die nieuwe school. Dat kan inhouden dat het IHP opnieuw moet worden uitgetekend, wat vervolgens doorwerkt op de MJOP's van de in de gemeente reeds gevestigde scholen. De memorie gaat geheel voorbij aan deze potentiële beweeglijkheid van genoemde plannen.
5.	Doelmatigheid In welke mate worden de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten bewerkstelligd?		- Met dit wetsvoorstel zijn weinig kosten gemoeid (p. 20-21, zie ook punt 6). Ook wordt gestreefd naar minimale regeldruk (p. 22-23). - De kosten worden toegelicht met een berekening van de extra tijdsinvestering voor gemeenten in uren, vermenigvuldigd met het uurtarief van de gemeentebestuurder die is belast met het opstellen van een IHP (p. 21). Onduidelijk is waaruit die tijdsinvestering precies bestaat. - Een groot deel van de respondenten op de internetconsultatie geeft aan dat de budgetten moeten worden opgehoogd. Het kabinet geeft aan dat niet noodzakelijk te vinden omdat met dit wetsvoorstel aan de kwaliteit van schoolgebouwen geen aanvullende eisen worden gesteld (p. 30).	Het voorstel zal een aanzet geven tot een ongebreidelde toename van allerlei plandocumenten, rijp en groen; appels en peren. Gelet op het vereiste overleg tussen partijen zal het ook leiden tot een toename van bestuurlijke drukte op lokaal en regionaal niveau. De bijdrage daarvan aan het gestelde doel is ongewis. Het voorstel zal daardoor ondoelmatig zijn.
6.	Financiële gevolgen voor het Rijk Welke (positieve en negatieve) financiële gevolgen heeft het voorstel voor de rijksbegroting op korte en langere termijn?		- Het wetsvoorstel bevat financiële gevolgen voor de rijksbegroting (p. 20). - Door de nieuwe regels zullen gemeenten hun aanpak van onderwijshuisvesting moeten professionaliseren. Hiervoor worden ze gecompenseerd met in totaal jaarlijks €854.145. Dit bedrag wordt toegevoegd aan het gemeentefonds. (p. 21) - Het extra bedrag voor gemeenten voorziet in de uren die een gemeentebestuurder extra zou moeten maken voor het IHP.	- De extra tijdsinvestering wordt geschat op gemiddeld 185 uur per gemeente. Inhoudelijke onderbouwing ontbreekt; dit bemoeilijkt de inschatting of deze berekening realistisch is. - Wanneer bij ministeriële regeling nadere eisen worden gesteld aan dataverzameling (definities, validatie, aggregatie) en analyse, zal de urenbesteding waarschijnlijk oplopen. - Het voorstel leidt niet tot een gestructureerd, betrouwbaar overzicht van het op rijksniveau voor het PO/VO benodigde bekostigingsniveau.
7.	Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor maatschappelijke sectoren en derden (publiek/privaat, inclusief individuele burgers)?		- Er kunnen financiële gevolgen zijn voor schoolbesturen in het primair onderwijs. Door het versoepelen van het investeringsverbod krijgen zij meer vrijheid om de bekostiging die zij van het Rijk ontvangen, in het geval van overschot, in te zetten voor renovatie en nieuwbouw. - Een mogelijk financieel risico wordt door de sectorraden bij de internetconsultatie aangedragen: de zorg voor een gezond binnenklimaat (p. 24). Hoewel de eerder voorgenomen zorgplicht in het huidige wetsvoorstel niet is opgenomen, is er wel andere regelgeving van toepassing, zoals het Besluit	De overalkosten van het voorgestelde beleid voor samenleving, scholen, leerkrachten en leerlingen blijven buiten beeld.

⁵ Wet meer ruimte voor nieuwe scholen

			bouwwerken leefomgeving en Arbowetgeving (p. 27). Het schrappen van een eerder voorgenomen zorgplicht in het huidige wetsvoorstel leidt dus niet tot minder verplichtingen voor gemeenten en bestuurders. Er zal nog steeds groot onderhoud of renovatie nodig zijn. In het verlengde hiervan wordt benoemd dat het wetsvoorstel geen nieuwe eisen aan schoolgebouwen stelt (p. 31). In het IBO wordt geadviseerd dat de financiering meebeweegt wanneer nieuwe eisen worden gesteld aan schoolgebouwen (p. 31).⁶ Die eisen (bouwtechnisch, duurzaamheidsnormering, arbo-wetgeving) staan op verschillende plekken in de wet- en regelgeving waarvoor de minister van OCW niet direct verantwoordelijk is. Dit roept de vraag op hoe op het Rijksniveau wordt bepaald wanneer de eisen zodanig toenemen dat het bekostigingsniveau (voor gemeenten dan wel schoolbesturen) niet meer toereikend is.	
8.	Evaluatieparagraaf: leren, bijsturen, verantwoorden Hoe wordt het voorstel gemonitord (doelmatigheid, doeltreffendheid) en ingezet voor leren, bijsturen en verantwoorden?		- Het wetsvoorstel bevat geen evaluatiebepaling, ondanks het advies van het ATR⁷. Volgens het kabinet is dit een te zware verplichting, omdat het wetsvoorstel geen stelselwijziging behelst (p. 23). - Binnen de programmatische aanpak onderwijshuisvesting zal worden geëvalueerd of iedere gemeente erin slaagt elke vier jaar een gedegen IHP op te stellen. Ook geeft het kabinet aan via bestaande overlegstructuren met de sectorraden en de VNG in de gaten te houden hoe de praktijk uitwerkt: met name of partijen hun verantwoordelijkheid nemen en of de verantwoordelijkheidsverdeling bij renovatie voldoende helder is (p. 23). Het wordt niet duidelijk of en hoe de Tweede Kamer hier regelmatig over wordt geïnformeerd. - Het wetsvoorstel bevat een grondslag voor de minister om de IHP's te verzamelen en daarmee de staat van de onderwijshuisvesting te monitoren (p. 22-23). Onduidelijk is hoe en door wie een dergelijke monitor zal worden uitgevoerd.⁸ - De Inspectie van het Onderwijs zal informatie verzamelen over de mate waarin MJOP's door besturen worden vastgesteld en of zij voldoen aan de wettelijke vereisten (p. 20). Via het financieel toezicht kan de Inspectie informatie verzamelen over hoe de investering van overschotten in huisvesting zich verhoudt tot de overige investeringen in het onderwijs (p. 23). Onduidelijk is hoe de Tweede Kamer wordt geïnformeerd.	- Wat een 'gedegen IHP' is, wordt niet gedefinieerd. - De Inspectie heeft geen toezichtfunctie ten aanzien van het IHP; het IHP wordt (slechts) 'ter kennis gebracht' van de Minister. - Het inspectietoezicht op en de handhaving van een MJOP ziet slechts op minimumvereisten. - Het voorstel is ook op dit punt asymmetrisch: wél toezicht en handhaving ten aanzien van de MJOP's (met eventueel daaruit volgende sancties voor schoolbesturen), niet ten aanzien van de IHP's. Overall is onze constatering: Dit wetsvoorstel doet geen recht aan de maatschappelijke opgave. Het wekt de indruk dat het wel een bijdrage levert aan de bestuurlijke opgave: het realiseren van een 'total cost of ownership'-benadering. Wij betwijfelen echter ten zeerste of dit realistisch is. Het voorstel leidt wél tot veel 'papier' (opgeschreven = opgelost) en tot toename van de hoeveelheid overleg. Voor realisatie van een 'total cost of ownership' benadering is o.i. nodig: - Een gevalideerde bestandsopname - Het op grond daarvan maken van een systeemkeuze: de integrale verantwoordelijkheid voor realisatie én onderhoud van de publieke onderwijshuisvesting (her)beleggen bij óf gemeenten óf schoolbesturen.

⁶ Ministerie van Financiën (2021). p. 5

⁷ Adviescollege Toetsing Regeldruk

⁸ Zo benadrukt DUO benadrukt geen inhoudelijke beoordeling van de IHP's te kunnen uitvoeren (p. 19).

			• Hoewel een evaluatiebepaling niet verplicht is bij wetsvoorstellen die niet tot een substantiële beleidswijziging leiden⁹, is het wel verplicht om beleid dat (mede) wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen uit de rijksbegroting eens in de vier tot zeven jaar te evalueren in een beleidsdoorlichting.¹⁰ Omdat dit wetsvoorstel gerelateerd is aan de integrale, programmatische aanpak onderwijshuisvesting¹¹, valt op dat het thema onderwijshuisvesting niet staat op de Strategische Evaluatieagenda van het ministerie.¹²	
--	--	--	--	--

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en UNL bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.



⁹ Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, art. 5. Stcrt. 2022, 19587

¹⁰ Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, art. 2. Stcrt. 2022, 19587

¹¹ Zie de diverse periodieke voortgangsbrieven onderwijshuisvesting sinds 2022 en de [motie Van Meenen-Paul](#) (36200-VIII-89)

¹² Kst. [36600-VIII-2](#), par. 2.4 en bijlage 5.