Onderwijshuisvesting: opgeschreven is nog niet opgelost

Wat de wetenschapstoets ons leert over de nieuwe Wet planmatige aanpak onderwijshuisvesting

Tom Berkhout

Op 5 november 2026 mocht ik tijdens een bijeenkomst van de LVO een toelichting geven op de wetenschapstoets van de Wet planmatige aanpak onderwijshuisvesting. Die toets voerde ik samen met hoogleraar onderwijsrecht Renée van Schoonhoven uit op verzoek van de Tweede Kamer. Onze bevindingen waren behoorlijk kritisch. Niet omdat wij tegen betere planning of samenwerking zijn, maar omdat wij betwijfelen of de gekozen maatregelen de werkelijke problemen oplossen. Minstens zo interessant als onze conclusies vond ik wat er vervolgens tijdens de parlementaire behandeling mee gebeurde.

Een hardnekkig probleem

Sinds de decentralisatie van de onderwijshuisvesting in 1997 kennen we een opmerkelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het voorzien in onderwijshuisvesting, terwijl schoolbesturen het onderhoud en de exploitatie van schoolgebouwen voor hun rekening nemen. Ook de geldstromen zijn gescheiden. Gemeenten ontvangen middelen via het Gemeentefonds, schoolbesturen via de bekostiging door het Rijk.

Die verdeling leidt niet vanzelf tot doelmatige investeringsbeslissingen. De partij die investeert in een gebouw, profiteert immers niet noodzakelijkerwijs van lagere onderhouds- en energiekosten. Omgekeerd heeft de partij die deze kosten draagt niet altijd voldoende invloed op de oorspronkelijke investering. Een relatief goedkope bouwoplossing kan daardoor over de gehele levensduur juist duur uitpakken.

We hebben het bepaald niet over een bescheiden vastgoedportefeuille. Nederland telt circa 9.000 schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs, met een gezamenlijke bruto vloeroppervlakte van ruim 21 miljoen m^2. Meer dan de helft van de gebouwen is ouder dan 40 jaar. Gemeenten en schoolbesturen besteden gezamenlijk jaarlijks meer dan € 2,5 miljard aan onderwijshuisvesting. Juist bij een gebouwenvoorraad van deze omvang is doelmatigheid geen bijkomstigheid. Zelfs relatief kleine verbeteringen in investeringsbeslissingen, onderhoud en exploitatie kunnen over de gehele levenscyclus aanzienlijke maatschappelijke besparingen opleveren.[1]

Het IBO-rapport: de problemen waren al bekend

Het opmerkelijke is dat deze problematiek allerminst nieuw is. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Onderwijshuisvesting uit 2021, *Een vak apart*, bracht de tekortkomingen van het stelsel al uitvoerig in kaart. Ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel besteedt daaraan nadrukkelijk aandacht.

Het IBO constateerde onder meer dat het stelsel onvoldoende stimuleert tot een integrale afweging van investerings-, onderhouds- en exploitatiekosten. Daarnaast ontbreken eenduidige kwaliteitseisen, betrouwbare informatie over de gebouwenvoorraad en een goede koppeling

[1] PO-Raad, *Sectorrapportage 2024*, onderdeel Bedrijfsvoering; IBO Onderwijshuisvesting, *Een vak apart. Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel*, maart 2021; Algemene Rekenkamer, *Onderzoek naar investering in verouderde schoolgebouwen*, onderzoek gestart op 1 oktober 2026.

tussen eisen, kosten en beschikbare budgetten. Ook de versnippering van kennis en expertise vormt een belemmering.

De aanbevelingen waren bepaald niet vrijblijvend. Het IBO onderscheidde vier beleidspakketten: het op orde brengen van de basis, het aanpakken van de verouderde gebouwenvoorraad, het stroomlijnen van budgetten en verantwoordelijkheden en het ontwikkelen van een centrale bouwcatalogus.

Daarbij werd uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor het in kaart brengen van de gebouwenvoorraad, het verbeteren van de informatievoorziening, het versterken van de kennisfunctie en het eenduidiger organiseren van verantwoordelijkheden en geldstromen.

Wie deze aanbevelingen naast onze wetenschapstoets legt, ziet een opvallende overeenkomst. Vrijwel alle door ons gesignaleerde knelpunten waren in het IBO al onderkend.

De wetgever heeft echter vooral gekozen voor onderdelen van het eerste beleidspakket: optimalisatie binnen het bestaande stelsel. De verdergaande aanbevelingen, waarvoor een wijziging van de bestuurlijke en financiële inrichting nodig is, zijn buiten het wetsvoorstel gehouden. De memorie van toelichting erkent dat overigens uitdrukkelijk.

Daarmee dringt zich een vraag op: waarom verwachten we van een beperkte aanpassing van het bestaande stelsel een wezenlijke verbetering, terwijl de fundamentele tekortkomingen daarvan al jaren bekend zijn?

Wat regelt de nieuwe wet?

De Wet planmatige aanpak onderwijshuisvesting introduceert enkele belangrijke verplichtingen. Gemeenten moeten een integraal huisvestingsplan (IHP) vaststellen, met concrete investeringsramingen voor de eerste vier jaar en voornemens voor de daaropvolgende twaalf jaar. Schoolbesturen worden verplicht een meerjarenonderhoudsplan (MJOP) op te stellen. Renovatie krijgt een expliciete plaats binnen de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Daarnaast mogen schoolbesturen in het primair onderwijs onder voorwaarden exploitatieoverschotten investeren in huisvesting.

De gedachte achter deze maatregelen is begrijpelijk. Betere informatie, meer overleg en een langere planningshorizon moeten leiden tot doelmatiger investeringen.

Daarbij speelt het begrip *total cost of ownership* (TCO) een centrale rol. Niet alleen de oorspronkelijke bouwkosten, maar alle kosten gedurende de levenscyclus van een schoolgebouw moeten worden meegewogen.

Daar kan niemand veel bezwaar tegen hebben. Maar daarmee is nog niet aangetoond dat de gekozen instrumenten daadwerkelijk tot dat resultaat leiden.

Eerst de systeemkeuze, dan het instrumentarium

In maart 2025 brachten wij onze wetenschapstoets uit. Daarbij beoordeelden wij het wetsvoorstel aan de hand van het toetsingskader van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016. Kort gezegd: zijn de doelstellingen helder, is de gekozen aanpak voldoende onderbouwd en mag worden verwacht dat de maatregelen effectief en doelmatig zijn?

Onze hoofdconclusie was dat het wetsvoorstel niets verandert aan de fundamentele scheiding van verantwoordelijkheden en geldstromen.

De wetgever verwacht dat intensiever overleg tussen gemeenten en schoolbesturen tot betere investeringsbeslissingen leidt. Maar waarom zou dat overleg de bestaande financiële prikkels wezenlijk veranderen?

Een verplicht IHP en een verplicht MJOP maken nog geen integrale verantwoordelijkheid. Beide partijen blijven vanuit hun eigen bevoegdheden, budgetten en belangen opereren.

Juist vanuit doelmatigheidsperspectief is dat problematisch. Wie uitsluitend verantwoordelijk is voor de initiële investering, heeft niet vanzelfsprekend belang bij hogere bouwkosten die zich later terugverdienen door lagere exploitatiekosten. En wie het onderhoud betaalt, heeft niet noodzakelijk de mogelijkheid om de oorspronkelijke investeringsbeslissing te beïnvloeden.

Wij pleitten daarom voor een expliciete systeemkeuze. Wie moet verantwoordelijk zijn voor de samenhangende afweging tussen bouwen, onderhouden en exploiteren? Dat kunnen gemeenten zijn, maar ook een grotere verantwoordelijkheid voor schoolbesturen is denkbaar.

Essentieel is dat bevoegdheden, verantwoordelijkheden en financiële prikkels op elkaar aansluiten. Eerst de systeemkeuze, dan het instrumentarium. Niet andersom.

Meten voordat we gaan sturen

Een tweede fundamenteel bezwaar betreft de informatievoorziening.

Wie de kwaliteit van de Nederlandse schoolgebouwenvoorraad wil verbeteren, moet eerst weten hoe die voorraad ervoor staat. Welke gebouwen voldoen aan de gewenste basiskwaliteit? Waar zijn de grootste onderhoudsachterstanden? Hoe staat het met binnenklimaat, functionaliteit, energieprestaties en duurzaamheid?

Een landelijk, gevalideerd en onderling vergelijkbaar overzicht ontbreekt. Ook dit probleem werd al in het IBO-rapport uit 2021 gesignaleerd.

De wet verplicht gemeenten weliswaar om allerlei gegevens over schoolgebouwen vast te leggen, maar schrijft geen uniforme, gevalideerde beoordelingssystematiek voor. Daardoor kunnen gemeenten verschillende definities en maatstaven blijven hanteren. We blijven dan appels met peren vergelijken.

Dit is niet alleen een informatieprobleem, maar ook een doelmatigheidsprobleem. Zonder betrouwbare gegevens kunnen investeringsmiddelen moeilijk worden toegewezen aan de gebouwen waar zij het grootste effect sorteren. Evenmin kunnen we vaststellen welke ingrepen de beste verhouding tussen kosten en kwaliteitsverbetering opleveren.

Een gevalideerde landelijke nulmeting zou daarom het vertrekpunt moeten zijn. Vervolgens moeten heldere basiskwaliteiten en prestatieniveaus worden vastgesteld, zodat de noodzakelijke investeringen kunnen worden geprioriteerd en de resultaten later daadwerkelijk kunnen worden beoordeeld.

Meten is niet hetzelfde als registreren. En registreren is nog geen sturen. De bureaucratische prijs

Een derde punt waarover wij ons zorgen maakten, was de mogelijke toename van plandocumenten, overlegverplichtingen en bestuurlijke drukte.

De wet introduceert nieuwe verplichtingen tot planvorming en afstemming, terwijl de onderliggende verantwoordelijkheidsverdeling grotendeels ongemoeid blijft.

Dat kan ertoe leiden dat veel tijd en energie worden besteed aan het opstellen, actualiseren en bespreken van documenten, zonder dat de kwaliteit van schoolgebouwen aantoonbaar verbetert.

In onze wetenschapstoets spraken wij over een ongebreidelde toename van plandocumenten en bestuurlijke drukte. Dat was bewust scherp geformuleerd.

Daarmee wil ik niet zeggen dat plannen overbodig zijn. Een goed IHP kan een belangrijk bestuurlijk en financieel instrument zijn. Veel gemeenten beschikken daar overigens al over.

Maar doelmatigheid vraagt meer dan het voldoen aan procedurele verplichtingen. De kosten van planvorming, overleg en verantwoording moeten opwegen tegen de verbetering van de besluitvorming en uiteindelijk van de gebouwenvoorraad.

Een wettelijke verplichting die vooral bestaande praktijken formaliseert, maar geen aantoonbaar betere investeringsbeslissingen oplevert, kan zelfs ten koste gaan van de doelmatigheid.

Of, enigszins gechargeerd: opgeschreven is nog niet opgelost.

Wat zouden we dan wél moeten doen?

Onze wetenschapstoets bevat niet alleen kritiek, maar ook concrete aanbevelingen. Die sluiten op belangrijke onderdelen aan bij het IBO-rapport, maar leggen sterker de nadruk op de noodzakelijke volgorde van handelen en de doelmatigheid van de gekozen maatregelen.

Allereerst moet een gevalideerd en onderling vergelijkbaar overzicht van de gebouwenvoorraad worden opgesteld. Zonder betrouwbare uitgangspositie ontbreekt de basis voor verantwoorde investeringsbeslissingen.

Vervolgens moet een expliciete keuze worden gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden en financiële middelen. De partij die de investeringsbeslissing neemt, moet ook voldoende rekening kunnen houden met de gevolgen voor onderhoud en exploitatie. Alleen dan ontstaat een werkelijke TCO-benadering.

Daarnaast moeten basiskwaliteiten en prestatieniveaus worden vastgesteld. Niet het bouwjaar van een schoolgebouw, maar de feitelijke kwaliteit, functionaliteit en resterende gebruikswaarde zouden bepalend moeten zijn voor investeringsprioriteiten.

Ten slotte moeten monitoring en evaluatie worden ingericht op basis van aantoonbare resultaten. Niet hoeveel plannen zijn vastgesteld, maar hoeveel de kwaliteit van schoolgebouwen is verbeterd en tegen welke kosten.

Daarmee gaat het uiteindelijk om een eenvoudige economische vraag: hoe realiseren we met de beschikbare publieke middelen de grootst mogelijke verbetering van de onderwijshuisvesting?

Dat vergt keuzes. Niet ieder gebouw hoeft onmiddellijk te worden vervangen of gerenoveerd. Soms is onderhoud doelmatiger, soms renovatie en soms nieuwbouw. Die afweging kan alleen goed worden gemaakt wanneer de kwaliteit van het gebouw, de resterende levensduur en alle toekomstige kosten gezamenlijk worden beoordeeld.

Juist daar zouden de inspanningen van gemeenten, schoolbesturen en adviseurs op gericht moeten zijn.

Van wetenschapstoets naar politieke besluitvorming

Minstens zo interessant vond ik wat er vervolgens met onze wetenschapstoets gebeurde.

De toets verscheen in maart 2025. Een technische briefing voor Tweede Kamerleden, gepland op 4 maart 2026, ging niet door omdat zich onvoldoende Kamerleden hadden aangemeld. Dat was op zijn minst opmerkelijk.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel op 1 april 2026 kwamen uiteenlopende problemen voorbij: slechte ventilatie, lekkende gymzalen, gebrekkige verwarming en zelfs schooltoiletten.

Allemaal relevante onderwerpen. Maar ik kon mij niet aan de indruk onttrekken dat concrete voorbeelden in het politieke debat soms zwaarder wegen dan een systematische analyse van de onderliggende oorzaken.

Wel werd het ontbreken van een betrouwbaar beeld van de schoolgebouwenvoorraad nadrukkelijk geagendeerd, onder meer in een motie van Kamerlid Ergin.

Op 15 april 2026 nam de Tweede Kamer het wetsvoorstel aan. Er werd een evaluatieverplichting toegevoegd, maar de fundamentele verantwoordelijkheidsverdeling bleef intact.

Ook in de Eerste Kamer kwam onze wetenschapstoets terug. De fractie van GroenLinks-PvdA stelde expliciet vragen over de effectiviteit van het voorstel, de TCO-benadering, monitoring en de mogelijke bureaucratische lasten. De regering beantwoordde deze vragen schriftelijk.

Vervolgens werd het wetsvoorstel op 7 juli 2026 als hamerstuk aanvaard.

Ik moest daarbij denken aan de spanning tussen wetenschap en politiek. Wetenschappers proberen aannames te toetsen, oorzaken bloot te leggen en de werking van voorgestelde maatregelen te beoordelen. Politici moeten besluiten nemen, compromissen sluiten en rekening houden met wat haalbaar is.

Dat zijn verschillende verantwoordelijkheden. Maar het blijft opmerkelijk dat fundamentele kritiek op de beleidstheorie, die bovendien in belangrijke mate aansloot bij een eerder interdepartementaal onderzoek, uiteindelijk niet tot een wezenlijke aanpassing van die theorie heeft geleid.

En nu de praktijk?

Voor de leden van de LVO begint het werk daarmee pas. Zij moeten de wettelijke verplichtingen vertalen naar werkbare huisvestingsplannen, investeringsprogramma's en afspraken met schoolbesturen.

Tijdens de bijeenkomst legde ik daarom ook enkele prikkelende stellingen voor. Is een IHP zonder financiële dekking eigenlijk wel een huisvestingsplan? Moet de kwaliteit van schoolgebouwen zwaarder wegen dan hun leeftijd? En zou een landelijke beoordelingssystematiek niet belangrijker zijn dan een wettelijk verplicht IHP?

Dergelijke vragen raken aan het dagelijkse werk van onderwijsadviseurs. Goede onderwijshuisvesting is niet uitsluitend een juridisch of financieel vraagstuk. Het vraagt vooral om scherpe keuzes, betrouwbare informatie en een heldere verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Onze wetenschapstoets biedt geen kant-en-klaar alternatief. Wij hebben ook niet willen voorschrijven hoe het stelsel precies moet worden ingericht. Wel hebben wij aangegeven welke vragen naar onze mening eerst moeten worden beantwoord.

Daarbij gaat het niet uitsluitend om de vraag of de nieuwe wet tot betere schoolgebouwen leidt, maar nadrukkelijk ook of dat op een doelmatige manier gebeurt.

Meer plannen, meer overleg en meer administratieve verplichtingen zijn geen prestaties op zichzelf. Zij zijn alleen gerechtvaardigd wanneer zij aantoonbaar bijdragen aan betere investeringsbeslissingen en een efficiëntere besteding van publieke middelen.

De komende jaren zal moeten blijken of dat inderdaad gebeurt.

Het succes van de wet moet daarom niet worden afgemeten aan het aantal vastgestelde IHP's, bijgewerkte MJOP's of gevoerde overleggen, maar aan de kwaliteit van de schoolgebouwen en de kosten die nodig zijn om die kwaliteit te realiseren en in stand te houden.

En daarmee kom ik terug bij de vraag waarmee ik mijn presentatie afsloot:

Wat is beter: een verplicht plan of een werkend stelsel?

Prof. dr. T.M. Berkhout MRE MRICS is hoogleraar aan Nyenrode Business Universiteit. Samen met prof. dr. Renée van Schoonhoven voerde hij op verzoek van de Tweede Kamer de wetenschapstoets uit naar de Wet planmatige aanpak onderwijshuisvesting.