

Opties voor inzicht

Onderzoek naar monitoring op
onderwijshuisvesting

Datum

21 oktober 2025

Opdrachtgever

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Onderzoeksteam

Erwin de Craen, Alex Visser, Jelte Schievels en Michiel Ehrismann

Referentie

GO248/rapport

/ Managementsamenvatting

Vraagstelling

In april 2024 nam de Tweede Kamer de motie van het lid Pijpelink aan. Daarin werd het kabinet opgeroepen “een verkenning naar monitoringsmogelijkheden binnen het stelsel, en daarbij de voor- en nadelen inzake de uitvoerbaarheid en administratieve lasten” uit te voeren. Deze motie verwees naar het eerdere Interdepartementaal Beleidsonderzoek onderwijshuisvesting. Het ministerie van OCW heeft aan AEF gevraagd om deze verkenning uit te voeren.

De hoofdvraag die het ministerie van opdrachtgever van het onderzoek heeft opgesteld, luidt:

Wat zijn de monitoringsmogelijkheden binnen het onderwijshuisvestingstelsel, en wat zijn hierbij de voor- en nadelen wat betreft uitvoerbaarheid en administratieve lasten voor de partijen?

Doel van dit onderzoek is om in beeld te brengen hoe monitoring er nu voor staat, waar knelpunten en behoeften liggen, en wat nodig is om dit beter te organiseren.

Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode tussen medio april en medio september 2025. Lokale monitoring is geïnterviewd via casestudies onder 9 gemeenten en 7 schoolbesturen. Ook deden we een beknopte scan van de IHP's van tien G40 gemeenten. Voor een beeld van het Rijk hebben we interviews uitgevoerd met betrokkenen vanuit verschillende organisaties van het Rijk. Verder zijn meerdere experts geïnterviewd die actief zijn in het onderwijshuisvestingsdomein. Op basis van de analyse van deze gesprekken zijn twee toetsingssessies gehouden met landelijk deskundigen over de stand van zaken van monitoring en over opties voor het adresseren van knelpunten.

Bevindingen

Er bestaat overeenstemming tussen schoolbesturen, gemeenten en het Rijk dat monitoring van onderwijshuisvesting van meerwaarde is: inzicht uit monitoringsinformatie draagt bij aan betere sturing, een gelijk spelveld en draagvlak voor (gerichtere) investeringen.

- ▶ **Schoolbesturen** beschikken doorgaans over een basisniveau aan gegevens. Die zijn toereikend om MJOP's op te stellen en om grote incidenten in schoolgebouwen te voorkomen. Er zijn zeker ook schoolbesturen die achterlopen met monitoring, maar dit zijn lokale problemen die niet voortkomen uit breed geldende fundamentele obstakels. Hoe professioneel de monitoring precies verloopt, verschilt sterk tussen schoolbesturen onderling. Dat komt mede door de grote inhoudelijke verschillen tussen in schoolbesturen,.
- ▶ **Gemeenten** beschikken ook over genoeg informatie om IHP's te kunnen opstellen. Hoewel IHP's pas verplicht worden met het wetsvoorstel *Planmatige aanpak onderwijshuisvesting*, stelt een groot deel van de gemeenten ze nu al op. Dat lukt altijd op een basisniveau, maar de mate waarin professioneel en structureel wordt gemonitord, verschilt sterk per gemeente. Dit leidt tot wisselende kwaliteit in de sturingsinformatie en hiermee verschillen gemeenten ook in de mate waarop ze kunnen strategisch sturen op de onderwijshuisvestingsportefeuille.
- ▶ Het **Rijk** heeft momenteel het minst zicht op de staat van onderwijshuisvesting op gebouwniveau. Hier ligt de grootste behoefte aan uniformering van gegevens. Daardoor is het stelsel-verantwoordelijke ministerie van OCW mogelijk wel in staat om op landelijk niveau problemen te signaleren, maar ontbreekt het aan specifiek inzicht om te analyseren waar en hoe deze

problemen precies tot uiting komen. En daarmee ontstaat een knelpunt om de problematiek effectief te agenderen breder binnen het Rijk of de politiek.

Samengevat zien we dat monitoring van onderwijshuisvesting op dit moment twee knelpunten kent:

1. **Professionele monitoring bij gemeenten:** Op basis van casestudies, de IHP-analyse en interviews is het aannemelijk dat veel gemeenten (te) beperkt inzicht hebben om strategisch te sturen op onderwijshuisvesting. Daardoor komt de prioritering van nieuwbouw soms niet verder dan sturing op bouwjaar van de bestaande voorraad.
2. **Overzicht bij het Rijk:** op landelijk niveau is er geen structureel inzicht in de staat van de onderwijshuisvesting op gebouwniveau. Zeker het ministerie van OCW heeft dat inzicht nodig om zijn stelselverantwoordelijkheid beter te kunnen vullen, en ook andere spelers op landelijk en lokaal niveau kunnen voordeel halen uit een beter overzicht op Rijksniveau.

Hoewel deze twee knelpunten de grootste knelpunten in het stelsel zijn, zijn ze niet per se blokkerend. Daarbij speelt het achterliggende doel van monitoring: De afwezigheid van een professionele monitoringsstructuur leidt voor gemeenten niet direct tot grote knelpunten bij het invullen van hun wettelijke taken. En zelfs als OCW over perfecte monitoringsinformatie zou beschikken, is het aantal acties dat OCW kan ondernemen beperkt.

Wel zien we mogelijkheden om via professionalisering van de huidige monitoringspraktijk de knelpunten aan te pakken. Op basis van een weging van deze handelingsperspectieven zijn onderstaande aanbevelingen geformuleerd.

Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies doen we vier aanbevelingen. We pleiten voor concrete maatregelen, die ook enige terughoudendheid betrachten omdat meer monitoring niet altijd de juiste oplossing is voor de geïdentificeerde problemen.

1. **Stimuleer de professionaliteit van monitoring door enige centrale regie.** Centrale regie maakt het mogelijk om uniformiteit in dataverzameling tot stand te brengen door standaardisatie van indicatoren en definities. OCW heeft als stelselverantwoordelijke een logische rol om hierin het voortouw te nemen. Wees terughoudend om regie te voeren die teveel extra administratieve lasten met zich meebrengt.
2. **Zet in op monitoring die meelift op de IHP-verplichting.** De belangrijkste voordelen van deze route zijn dat gegevensverzameling kan steunen op een wettelijke verplichting en dat er geen aparte monitoringslasten komen bovenop de administratieve lasten van het IHP. Monitoringslasten zijn er echter wel in het kader van het opzetten van een centrale monitoringsstructuur, met o.a. periodieke dataverzameling, analyse en rapportage.
3. **Hanteer dan een beperkte scope van de monitor.** Wij raden aan om te voorzien in een verplichte bijlage bij het IHP waarin monitoringsgegevens gestructureerd kunnen worden aangeleverd volgens een vast format. Op basis van de doelen waar deze verzameling van gegevens een bijdrage kan leveren, is het niet nodig een uitgebreide set aan indicatoren verplicht te stellen.
4. **Zorg voor goede randvoorwaarden en faciliteer deelname.** Wij adviseren om te verkennen wat mogelijk is binnen een te ontwikkelen data-infrastructuur, waarin gegevensuitwisseling en analyse centraal kunnen plaatsvinden.

/ Inhoud

/	Managementsamenvatting	2
/ 1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Vraagstelling	5
1.3	Aanpak en methoden	6
1.4	Leeswijzer	7
/ 2	Bevindingen huidige praktijk	9
2.1	Schoolbesturen	9
2.2	Gemeenten	12
2.3	Rijk	17
2.4	Deelconclusie: geïdentificeerde knelpunten	21
/ 3	Opties voor monitoring	23
3.1	Scope van monitoring	24
3.2	Wijze van monitoring	27
3.3	Governance van de monitor	28
/ 4	Conclusies en aanbevelingen	30
4.1	Conclusies	30
4.2	Aanbevelingen	32
/ A	Bijlage: Overzicht gesprekspartners	34

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het IBO onderwijshuisvesting vroeg aandacht voor de plan-do-check-act cyclus

Nederland staat voor een aanzienlijke opgave op het gebied van onderwijshuisvesting. Een groot deel van de schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs is verouderd; meer dan de helft biedt niet de gevraagde kwaliteit en tegelijkertijd wordt er relatief weinig nieuw gebouwd of gerenoveerd.¹

In 2021 is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar onderwijshuisvesting uitgevoerd. Dit 'IBO' identificeerde vijf knelpunten waardoor de kwaliteit van gebouwen achterblijft. Eén van deze punten was: *De beleidscyclus is niet gesloten: Rijksambities, monitoring en toezicht zijn onvoldoende ingeregeld.*²

Het onderzoek gaf aan dat gemeenten en schoolbesturen wel plannen maken en die uitvoeren, maar dat het controleren en acteren op nieuwe inzichten onvoldoende is ingeregeld. Van de 'plan-do-check-act' cyclus, ontbrak het aan de 'check' en 'act' stappen, zo schetste het IBO mede op basis van eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer.³ Dit gold vooral voor bestaande gebouwen, omdat er geen mechanisme is om nieuwe ambities vanuit het Rijk te vertalen in tussentijdse aanpassingen.

De motie Pijpelink vraagt naar een verkenning van monitoringsmogelijkheden in dit stelsel

In april 2024 nam de Tweede Kamer de motie van het lid Pijpelink aan. Daarin werd het kabinet opgeroepen "een verkenning naar monitoringsmogelijkheden binnen het stelsel, en daarbij de voor- en nadelen inzake de uitvoerbaarheid en administratieve lasten" uit te voeren. Deze motie verwees naar het eerdere Interdepartementaal Onderzoek onderwijshuisvesting. Het ministerie van OCW heeft aan AEF gevraagd om deze verkenning uit te voeren.

1.2 Vraagstelling

Doel van het onderzoek is de huidige monitoring en opties rond knelpunten te schetsen

De hoofdvraag die het ministerie van opdrachtgever van het onderzoek heeft opgesteld, luidt:

Wat zijn de monitoringsmogelijkheden binnen het onderwijshuisvestingstelsel, en wat zijn hierbij de voor- en nadelen wat betreft uitvoerbaarheid en administratieve lasten voor de verschillende partijen?

Doel van dit onderzoek is om in beeld te brengen hoe monitoring er nu voor staat, waar knelpunten en behoeften liggen, en wat nodig is om dit beter te organiseren.

Het onderzoek is gericht op drie niveaus: Rijk, gemeenten en schoolbesturen

Voor beantwoording van de hoofdvraag heeft het ministerie vier deelvragen opgesteld. Alle deelvragen hebben betrekking op drie niveaus: Rijksoverheid, de gemeenten en de schoolbesturen.

¹ Oberon (2023), 'Wat is de kwaliteit van onze schoolgebouwen? Quickscan kwaliteit onderwijshuisvesting' ([link](#)). McKinsey & Company (2020), 'Een verstevigd fundament voor iedereen' p. 97 ([link](#)).

² Mur et al. (2021), 'IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs. Een vak apart: Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel' ([link](#)), p. 9

³ Algemene Rekenkamer (2016), 'Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt' ([link](#))

Vereenvoudigd weergegeven luiden deze deelvragen:

1. Welke **vormen van monitoring** op wettelijke eisen, beleidsambities en kwaliteit zijn aanwezig binnen het stelsel en op welke informatie wordt deze monitoring gebaseerd?
2. Hoe functioneert de **bestaande monitoring** op deze eisen, beleidsambities en kwaliteitsdoelstellingen in de praktijk?
3. Welke **vormen van toezicht en handhaving** op onderwijshuisvesting bestaan er? Uit welke wetgeving vloeit dit toezicht en handhaving voort; op welke wettelijke verplichtingen is het gericht en hoe werken deze vormen van toezicht en handhaving in de praktijk?
4. Welke **opties om knelpunten op het gebied van monitoring op te lossen** zijn er, rekening houdend met de uitvoerbaarheid en administratieve lasten? Hoe kan er geleerd worden van het maatschappelijk vastgoed, en in hoeverre kan een landelijk digitaal dataplatform hier een rol in spelen?

Voor schoolgebouwen gelden **generieke eisen** die ook voor alle andere (utiliteits)gebouwen gelden. Op die generieke eisen kan ook worden gemonitord, en hier kan ook toezicht en handhaving op plaatsvinden. In dit onderzoek kijken we breed naar de verschillende vormen van monitoring, toezicht en handhaving in de huidige praktijk (deelvragen 1, 2 en 3), maar richten we onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen met betrekking tot 'opties' specifiek op de praktijk van onderwijshuisvesting en schetsen we geen opties in het kader van monitoring, toezicht en handhaving op generieke eisen voor alle type gebouwen.⁴

1.3 Aanpak en methoden

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode tussen medio april en medio september 2025, waarbij het grootste deel van de dataverzameling plaatsvond in de periode tussen eind april en begin juni.

Lokale monitoring is geïnventariseerd via casestudies onder gemeenten en schoolbesturen

Voor dit onderzoek is een combinatie van verschillende methoden van dataverzameling gebruikt.

Om een beeld te krijgen van monitoring, toezicht en handhaving op lokaal niveau (door gemeenten en schoolbesturen) hebben we casestudieonderzoek uitgevoerd. Daarbij zijn bij 9 gemeenten en 7 schoolbesturen⁵ middels interviews en documentenstudie in beeld gebracht welke vormen van monitoring er lokaal worden toegepast en wat ervaringen zijn met lokale monitoring, toezicht en handhaving. Daarnaast zijn meerdere expertpartijen uit het veld gesproken die actief zijn in het onderwijshuisvestingsdomein, zoals Ruimte-OK en onderwijsadviseurs en -adviesbureaus.

Om een beeld te krijgen van monitoring, toezicht en handhaving door de Rijksoverheid hebben we interviews uitgevoerd met betrokkenen vanuit verschillende organisaties van het Rijk: het ministerie

⁴ Bijvoorbeeld: de brandweer moet voor alle gebouwen de brandveiligheid bewaken. Dat brengt een soort van 'monitoring' met zich mee. Zo lang de brandweer schoolgebouwen niet anders behandelt dan andere gebouwen, focussen we ons daar niet op, om te voorkomen dat dit onderzoek een algemene analyse van 'monitoring' door de brandweer gaat omvatten.

⁵ De casestudies waren bedoeld om een diepgaand beeld op te bouwen van hoe (vooral vooroplopende) gemeenten en schoolbesturen monitoren. In de selectie van casestudies lag de nadruk daarom op gemeenten en schoolbesturen met een bestaande monitoringssystematiek, zodat we in praktijkvoorbeelden konden ophalen aan welke behoeften de monitoring tegemoetkomt en welke lasten daarmee gepaard gaan.

van OCW, de Arbeidsinspectie en de Inspectie van het Onderwijs. Alle interviews waren semigestructureerd; gesprekken werden gevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde gespreksleidraad. Daarnaast is via documentenonderzoek de geldende wet- en regelgeving vanuit het Rijk in beeld gebracht. Waar relevant hebben we voorbeelden uit vanuit andere sectoren of organisaties betrokken in de analyse.

Voor dit onderzoek deden we een beknopte scan van de IHP's van tien G40-gemeenten. Daarbij hebben we de IHP's van de volgende gemeenten meegenomen: Gouda, Den Haag, Hengelo, Rotterdam, Hilversum, Helmond, Groningen, Haarlem, Dordrecht en Deventer.⁶

In de analyse is van onderzoeksresultaten is onderscheid gemaakt tussen eisen die specifiek voor schoolgebouwen gelden, en eisen die generiek voor alle gebouwen gelden. Dit eerste correspondeert min of meer met de eisen aan de 'bruikbaarheid' van gebouwen (met name eisen m.b.t. ruimten, locatie en toegankelijkheid), het tweede meer aan eisen aan de 'duurzaamheid', 'gezondheid' en 'veiligheid' van gebouwen (energie- en milieuprestaties, lucht, geluid en licht, fysieke veiligheid).⁷

Via toetsingssessies zijn het beeld uit de casestudies en mogelijke beleidsopties gevalideerd

Na afloop van de casestudies en de analyse op Rijksniveau is een toetsingssessies gehouden met landelijk deskundigen (van OCW, VNG, PO-Raad & VO-raad, en Ruimte-OK). Doel van deze sessie was om te toetsen of het beeld uit de casestudies ook landelijk breder geldig is. Zo kon het beeld uit een relatief beperkt aantal casestudies worden vertaald naar een breder beeld.

Aan het eind van het onderzoek heeft AEF op basis van eerdere analyses opties opgesteld om geïdentificeerde knelpunten te lossen. Het eerste beeld van deze opties is gevalideerd in een tweede sessie met de landelijke deskundigen.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport kent twee hoofdstukken met bevindingen en één met conclusies en aanbevelingen

Het vervolg van dit rapport is als volgt gestructureerd:

- ▶ In **hoofdstuk 2** leest u een beschrijving van de huidige staat van monitoring op de (kwaliteit van) onderwijshuisvesting, inclusief een analyse van de betrokken actoren en hun (wettelijke) bevoegdheden. Het hoofdstuk identificeert knelpunten in de huidige monitoring. Dit beantwoordt deelvragen 1, 2 en 3.
- ▶ In **hoofdstuk 3** beschrijven we de mogelijke manieren waarop de in hoofdstuk 2 geïdentificeerde knelpunten zouden kunnen worden geadresseerd. Dit beantwoordt deelvraag 4.
- ▶ In **hoofdstuk 4** delen we de conclusies en aanbevelingen.

Voor de begrippen 'monitoring', 'toezicht', en 'handhaving' hanteren we nadere definiëring

Voor beantwoording van de onderzoeksvragen naar 'monitoring', 'toezicht' en 'handhaving' is belangrijk om de afbakening van deze begrippen scherp te hebben. Hieronder geven we daarom voor elke term een nadere definitie. Daarin volgen we het begrippenkader van de Rijksinspecties.⁸

⁶ Er is gekozen voor G40-gemeenten omdat hier veel beschikbaarheid en kwaliteit van IHP's werd verwacht. Doel was immers niet zozeer representativiteit maar om in beeld te krijgen op hoe gemeenten zoal zicht houden op de kwaliteit van schoolgebouwen via het IHP en het spectrum van onderwerpen en indicatoren dat daarin nu in de praktijk al wordt meegenomen. Wel is in de selectie rekening gehouden met geografische spreiding.

⁷ Zie voor meer toelichting: AEF (2023) 'Eisen aan onderwijshuisvesting'. ([link](#)) p. 10

⁸ Inspectieraad (2013). 'Begrippenkader rijksinspecties' ([link](#)).

- ▶ **Monitoring** is “het systematisch volgen van de ontwikkelingen in de naleving of in de kwaliteit van een sector zonder dat er een oordeel of interventie op hoeft te volgen.”⁹ Monitoring kan door verschillende partijen uitgevoerd worden, zoals schoolbesturen en (lokale) overheden zelf of derden. Monitoring kan gebruik maken van zowel kwantitatieve gegevens als kwalitatieve data.
- ▶ **Toezicht** is “het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.”¹⁰ Toezicht is belegd bij toezichthouders: organisaties met de bevoegdheid om een oordeel te geven over het al dan niet naleven van gestelde eisen. Waar monitoring gericht kan zijn op allerlei beleidsdoelen, gaat toezichthouden specifiek om het controleren van de naleving van wet- en regelgeving of een gestelde norm.¹¹
- ▶ **Handhaving** is “het ‘doen naleven’ en omvat het gehele spectrum van activiteiten dat is gericht op het laten voldoen aan de eisen die aan een zaak of handeling worden gesteld.”¹² Handhaving is een direct beleidsinstrument waarmee beoogd wordt om gedragsverandering te bewerkstellingen, zodat de gestelde eisen wél gehaald worden. Handhaving kan bijvoorbeeld bestaan uit bestuursrechtelijke maatregelen.

Met het oog op de leesbaarheid schrijven we kortweg over ‘schoolgebouwen’ in plaats van ‘onderwijshuisvestingvoorzieningen’.

⁹ Ibid. p. 72

¹⁰ Ibid. p. 12

¹¹ Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (2024). ‘Beleidskompas’ ([link](#)).

¹² Inspectieraad (2013). ‘Begrippenkader rijksinspecties’ ([link](#)), p. 22

/ 2 Bevindingen huidige praktijk

In dit hoofdstuk geven we antwoord op **deelvragen 1, 2 en 3** die betrekking hebben op huidige wettelijke kaders en de praktijk met betrekking tot monitoring, toezicht en handhaving. Hiertoe beschrijven we de huidige stand van zaken op het gebied van monitoring, toezicht en handhaving op onderwijshuisvesting op drie niveaus: schoolbesturen, gemeenten en het Rijk. Het vertrekpunt daarbij zijn steeds de verantwoordelijkheden van de partijen, want daar ontstaat het doel dat de partijen met monitoring willen bereiken. Aan het eind van dit hoofdstuk staat een deelconclusie. Daarin identificeren we knelpunten.

2.1 Schoolbesturen

2.1.1 Verantwoordelijkheden schoolbesturen

Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van gebouwen

Schoolbesturen hebben verschillende verantwoordelijkheden die een noodzaak tot monitoring met zich mee brengen. Vanuit de *Wet op het primair onderwijs* (WPO), de *Wet op het voortgezet onderwijs* (WVO) en de *Wet op Expertisecentra* (WEC, speciaal onderwijs) zijn schoolbesturen verantwoordelijk voor de instandhouding van onderwijshuisvesting. Dit betreft onder meer beheer, binnen- en buitenonderhoud en behoorlijk gebruik van het gebouw. Voor uitvoering van deze taken ontvangen schoolbesturen middelen voor in de vorm van lumpsumbekostiging vanuit OCW. Deze middelen zijn ongeoormerkt en dus vrij te besteden.

Monitoring is dus nodig om het onderhoud te plannen. Veel scholen gebruiken hiervoor een meerjarenonderhoudsplan (MJOP). Daarin wordt het geplande onderhoud in de komende jaren vastgelegd. Het wetsvoorstel *Planmatige aanpak onderwijshuisvesting* wil het opstellen van MJOP's verplicht maken.¹³ Daarmee wordt monitoring noodzakelijk om aan de wettelijke eis te voldoen.

Naast de WPO en de WVO kan er aanvullende wet- en regelgeving zijn vanuit andere wetten. Eerder onderzoek¹⁴ identificeerde vooral de *Wet passend onderwijs* en de *Wet expertisecentra* als relevant. Zo is het samenwerkingsverband Passend Onderwijs verantwoordelijk voor het organiseren van passende plekken voor leerlingen die extra ondersteuningsbehoeften hebben. Het kan daar ook gaan om toegankelijkheidsaanpassingen in het schoolgebouw.

Afgezien van onderhoud brengt specifieke wet- en regelgeving voor het onderwijs beperkte monitoringsbehoefte met zich mee voor schoolbesturen, omdat deze eisen vaak gericht zijn op heel fundamentele keuzes die al bij nieuwbouw of renovatie spelen, zoals de aanwezigheid van personeelsruimten en aula's.¹⁵

¹³ Kamerstukken 2024/2025. 36 692 nr. 2. ([link](#)) Ten tijde van de casestudies waren MJOP's nog niet verplicht, maar ons beeld op basis van casestudies, de IPH-steekproef en interviews met landelijk deskundigen is dat in praktijk een groot deel van de schoolbesturen al met een MJOP werkt.

¹⁴ AEF (2023) 'Eisen aan onderwijshuisvesting'. ([link](#)) p. 18

¹⁵ Ibid., p. 23-24

Schoolbesturen houden zelf geen toezicht, raden van toezicht kunnen wel die rol hebben

Schoolbesturen kunnen een raad van toezicht hebben, deze interne toezichthoudende functie is niet verplicht. Waar deze wel is ingesteld, ziet deze toe op het besturen van de scholen, waarbij vervolgens ook de taak voor het onderhoud van hun gebouwen een aandachtsgebied kan zijn van het toezicht. Ook kan voor schoolbesturen een zekere mate van informeel toezicht worden verondersteld, namelijk de signalerende functie van onderwijspersoneel, leerlingen en mogelijk ook ouders die op dagelijkse basis in aanraking komen met het schoolgebouw.

Echter, zowel het informele toezicht als interne raden van toezicht vallen niet binnen de definitie van toezicht die we voor dit onderzoek hanteren. Het schoolbestuur zelf heeft dus geen formele rol of verantwoordelijkheid als toezichthouder op de onderwijshuisvesting. Er zijn verder geen inzichten opgehaald in dit onderzoek over de werking van informeel toezicht in praktijk.

2.1.2 Monitoring door schoolbesturen in de praktijk

Er zijn grote verschillen tussen schoolbesturen in hun monitoring, mede door hun diversiteit

Een algemeen beeld over monitoring door schoolbesturen in de praktijk is moeilijk te geven, omdat schoolbesturen onderling sterk verschillen. Sommige besturen zijn 'eenpitters' die verantwoordelijk zijn voor slechts één schoolgebouw. Andere besturen dragen de verantwoordelijkheid over meer dan 20 scholen en schoolgebouwen. Zulke besturen kunnen meer of minder bevoegdheden aan schoolleiders delegeren, ook met betrekking tot hun pand. Een andere relevante factor is dat sommige scholen zijn ondergebracht in multifunctionele gebouwen waar naast het onderwijs van die school ook andere diensten worden verzorgd. Bovendien hebben verschillende typen scholen, die verschillende vormen van onderwijs bieden, ook verschillende behoeften.

In grote lijnen lijken scholen aan hun monitoringsverplichtingen te kunnen voldoen

Uit casestudies en toetsingssessies komt het beeld naar voren dat veel schoolbesturen in de praktijk nu over een 'basisniveau' van monitoringsinformatie beschikken, in elk geval voor wat betreft onderwijshuisvesting-specifieke zaken. Dit basisniveau houdt in dat schoolbesturen doorgaans meerjarenonderhoudsplannen opstellen en dat gemeenten via een Integraal Huisvestingsplan (IHP) een algemeen inzicht hebben in de staat van hun totale portefeuille. Uit de casestudies komt naar voren dat scholen zeker het belang van monitoringsinformatie zien.

Sommige grote schoolbesturen hebben in de afgelopen jaren informatiesystemen opgezet die gegevens op relevante indicatoren opslaan. Er zijn verschillende marktpartijen die zulke informatiesystemen aanbieden.¹⁶ Kleinere schoolbesturen beschikken vaak nog niet over een dergelijk informatiesysteem, maar uit dit onderzoek komt het beeld naar voren dat een dergelijk systeem voor henzelf ook niet nodig is; de betrokken medewerkers kunnen toch wel overzicht houden. Naast deze informatiesystemen (databases) kunnen scholen ook steeds vaker beschikken over registratie aan de bron, bijvoorbeeld via slimme meters en een integraal gebouwbeheersysteem. Bij nieuwbouw zijn deze systemen steeds vaker standaard, maar in bestaande gebouwen zijn ze vaak lastig te realiseren (financieel of technisch gezien).

¹⁶ Deze systemen zijn niet altijd interoperabel: ze registreren soms net andere (of anders gedefinieerde) gegevens of kunnen om technische redenen onderling geen informatie uitwisselen. Dat maakt het lastig voor schoolbesturen om zich te vergelijken met collega's. Daar is echter ook geen wettelijke verplichting toe. Voor gemeenten is dit punt urgenter, zie paragraaf 2.2.

Scholen lijken dus in principe in staat om aan hun monitoringsverplichtingen te voldoen en bijvoorbeeld een MJOP op te stellen. Dat geldt alleen niet noodzakelijkerwijs voor elk schoolbestuur in Nederland; er zijn ook schoolbesturen die achterlopen in bijvoorbeeld de opzet van informatiesystemen. Maar dit zijn lokale problemen die niet voortkomen uit breed geldende fundamentele obstakels.

In de praktijk zijn MJOP's echter niet altijd een geschikt monitoringsinstrument. Allereerst gaat het MJOP vaak niet in op indicatoren die inzicht geven in de kwaliteit voor onderwijs, zoals het binnenklimaat, of indicatoren op het gebied van adaptiviteit of inclusiviteit van het gebouw. Daarnaast is het MJOP niet ingericht als een systematische evaluatie, zoals dat voor formele monitoring wel het geval is. Dat is ook niet het (wettelijke) doel van MJOP's.

Wel zijn er grote verschillen in de precieze kwaliteit en professionaliteit

Hoewel schoolbesturen over het algemeen dus over een basisniveau van informatie beschikken, zijn er verder ook grote verschillen tussen schoolbesturen in de professionaliteit van hun monitoring. Deze verschillen werken door in de kwaliteit en beschikbaarheid van sturingsinformatie.

Sommige schoolbesturen hebben de beschikking over veel actuele en kwantitatieve informatie. Zij kunnen hun schoolgebouwen enigszins onderling vergelijken. Daardoor kunnen grotere schoolbesturen strategischer sturen op hun gebouwen, en kwetsbare schoolgebouwen prioriteit geven voor onderhoud. Andere schoolbesturen komen niet verder dan het basisniveau. Op basis van de casestudies blijkt dat deze verschillen grotendeels samenhangen met de beschikbare capaciteit en expertise bij zowel schoolbesturen

Schoolbesturen voeren hun informatie- en planningsrol ook niet altijd zelf uit. Er zijn verschillende partijen die ondersteuning bieden of taken overnemen van het bestuur om het onderhoud bij te houden, of zelfs te plannen en contracteren in naam van het schoolbestuur. Deze onderwijsbureaus doen dat vaak voor meerdere schoolbesturen.¹⁷ Dat geeft dan uniformiteit van (professionaliteit en indicatoren) monitoring tussen schoolbesturen die met dat onderwijsbureau werken. Dat is vaak geconcentreerd in een bepaalde regio. Daardoor is daar dan enige vergelijkbaarheid tussen die schoolbesturen mogelijk. Maar deze uniformiteit bestaat niet tussen onderwijsbureaus heen, en in iedere regio zijn er ook besturen die niet met een bureau werken. Dus de onderlinge vergelijkbaarheid is altijd beperkt.

Schoolbesturen benadrukken dat ze nu al te maken hebben met forse administratieve lasten

Een veelgenoemd punt in de casestudies is verder dat schoolbesturen hun administratieve lasten rond onderwijshuisvesting als erg hoog ervaren. Ze worden van verschillende kanten bevraagd om informatie over de gebouwen die ze beheren. Verschillende partijen hebben gegevens nodig, maar de registratie ervan moet bijna altijd door scholen zelf gebeuren. Soms moet die registratie ad hoc gebeuren, omdat de uitvragen van gegevens door overheden ook onregelmatig, ad hoc en ongestandaardiseerd plaatsvinden.

Een grondoorzaak kan zijn dat verschillende partijen en toezichthouders langs elkaar heen werken. In het IBO Onderwijshuisvesting is al opgemerkt dat het toezicht op schoolgebouwen versnipperd is.

¹⁷ Zo voert een noordelijke partij het beheer en beleid van de huisvesting uit voor ruim 86 schoolbesturen, waarmee het beheer voor ruim 500 gebouwen op dezelfde manier ingericht is.

Toezicht richt zich op losse onderdelen zoals bekostiging, luchtkwaliteit, bouwkwaliteit, veiligheid, et cetera.¹⁸ Veel schoolbesturen zijn daarmee weinig enthousiast over eventuele extra monitoring.

2.2 Gemeenten

2.2.1 Verantwoordelijkheden gemeenten

Gemeenten moeten aanbod verzorgen via nieuwbouw of renovatie

Gemeenten dragen de wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting. Ze zijn verantwoordelijk voor het voorzien in voldoende aanbod van onderwijshuisvestingsvoorzieningen. De gemeente is daarmee verantwoordelijk voor nieuwbouw en uitbreiding van schoolgebouwen. Daarnaast dragen gemeenten zorg voor voldoende geschikte ruimte voor bewegingsonderwijs. Deze taken staan beschreven in de *Wet op het primair onderwijs* (WPO) en de *Wet op het voortgezet onderwijs* (WVO).

Onderwijshuisvesting is een decentrale taak: gemeenten zijn vrij om beleidskeuzes en prioriteiten zelfstandig te bepalen. Voor deze taak ontvangen gemeenten middelen uit de algemene uitkering van het gemeentefonds. Deze middelen zijn niet geormerkt en dus vrij besteedbaar.

Het verzorgen van onderwijshuisvestingsvoorzieningen vraagt veel planning, omdat schoolgebouwen een lange levensduur hebben. Veel gemeenten stellen daartoe een Integraal Huisvestingsplan (IHP) op. Het wetsvoorstel *Planmatige aanpak onderwijshuisvesting* wil het opstellen van IHP's verplicht maken.¹⁹ Daarmee wordt monitoring ook noodzakelijk om aan deze wettelijke eis te voldoen.

Ook zijn gemeenten op verschillende vlakken het bevoegd gezag voor toezicht en handhaving

Naast hun behoefte aan monitoringsinformatie voor beleidsmatige verantwoordelijkheden, speelt dat gemeenten ook het bevoegd gezag zijn voor toezicht en handhaving van verschillende eisen aan schoolgebouwen. Deze eisen zijn divers: onderzoek van AEF naar wettelijke eisen identificeerde dertien wetten en tal van nadere regels die eisen stellen aan schoolgebouwen (meestal generieke eisen die voor alle gebouwen gelden)²⁰, en in de meeste gevallen zijn gemeenten het bevoegd gezag.

In de praktijk laten (de beleidsafdelingen van) gemeenten dit toezicht over aan verschillende gemandateerde organisaties. Daarvoor zijn er verschillende organisaties betrokken bij toezicht en handhaving namens gemeenten:

- ▶ **Gemeentelijke bouw- en woningtoezichtafdelingen:** verantwoordelijk voor toezien op het naleven van eisen uit het Bouwbesluit, zoals ventilatie of brandveiligheid. Bouw- en woningtoezicht (BWT) speelt vooral tijdens de bouw en bij de oplevering van gebouwen een rol door te controleren op vergunning, inspecties op de bouwplaats (op bv. constructies, brandveiligheid en isolatie) en kan handhaven wanneer er in strijd met de regels wordt gebouwd. Bouw- en woningtoezicht speelt na oplevering in praktijk geen rol meer.
- ▶ **Omgevingsdiensten:** zijn uitvoerende partij (meestal) namens gemeenten in een regio op het gebied van bouwveiligheid en milieu. BWT kijkt naar bouwwerken zelf, en de omgevingsdienst houdt toezicht op milieu- en veiligheidseisen. De taken van het BWT kunnen ook volledig zijn uitbesteedt aan een omgevingsdienst. Omgevingsdiensten houden ook toezicht op de

¹⁸ Mur et al. (2021). 'IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs. Een vak apart: Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel' ([link](#)), p. 34

¹⁹ Kamerstukken 2024/2025. 36 692 nr. 2. ([link](#)) Ten tijde van de casestudies waren IHP's nog niet verplicht, maar vrijwel alle gemeenten die deelnamen aan de casestudies werken er al wel mee.

²⁰ AEF (2023) 'Eisen aan onderwijshuisvesting'. ([link](#)) p. 41

energiebesparingsplicht²¹ en de mate waarin scholen die naleven aan de hand van de Erkende Maatregelenlijsten (ELM) systematiek.

- ▶ **Brandweer en GGD'en:** voeren specifieke controles uit. De brandweer voert (aangekondigde) brandveiligheidscontroles uit, maar heeft hier een signalerende en geen handhavende rol. Dit geldt ook voor de GGD'en die ten aanzien van gezondheid van gebouwen een rol hebben.
- ▶ **Gemeenteraden:** als controlerend orgaan van het lokale bestuur hebben gemeenteraden een rol in het toezien op de mate waarin het college zijn wettelijke taken rond onderwijshuisvesting naar behoren uitvoert. De controlerende taak richt zich daarmee primair op de zorgplicht voor schoolgebouwen. Daarmee kan de rol van de gemeenteraad worden gezien als indirect toezicht.

2.2.2 Monitoring door gemeenten in de praktijk

De professionaliteit van monitoring door gemeenten is vooral onderling verschillend

Gemeenten zijn vrij om de inrichting van monitoring op onderwijshuisvesting naar eigen behoefte te bepalen. Zo sluit de inrichting en aanwezigheid van monitoring aan bij de beleidskeuzes en prioriteiten van de gemeente. Dit leidt in de praktijk tot verschillen in de inrichting van de informatie- en monitoringsstructuren van gemeenten.

De mate waarin gemeenten een vaste structuur hebben voor informatieverzameling en monitoring verschilt. Uit casestudies en interviews met landelijke experts komt een beeld naar voren van grote onderlinge verschillen:²²

- ▶ In sommige gemeenten is een vaste monitoringsstructuur ontwikkeld waarbij een vaste set gegevens uitgevraagd wordt aan schoolbesturen, terwijl in andere gemeenten de informatie grotendeels in het hoofd van de relevante beleidsmedewerker zit en er geen sprake is van een formele informatieverzameling. Tussenvormen bestaan uiteraard ook.
- ▶ Sommige gemeenten beperken zich tot statische gegevens, zoals bouwjaar en oppervlakte van schoolgebouwen. Andere gemeenten hebben daarnaast ook meer gedetailleerde en actuele gegevens over o.a. duurzaamheid, exploitatielasten en het binnenklimaat van gebouwen. Dat kan ook bij de gemeenten met informele monitoring, als de betreffende beleidsmedewerker regelmatig wordt bijgepraat.
- ▶ Ook de mate (en de manier waarop) waarin gegevensuitwisseling tussen schoolbesturen en gemeenten is ingericht, verschilt sterk tussen gemeenten. Sommige gemeenten werken met een informatiesysteem, maar andere gemeenten niet.

Dergelijke verschillen komen veelal voort uit factoren in de lokale context, zoals de politieke prioriteitstelling van onderwijshuisvesting, capaciteit die vrijgemaakt kan worden voor monitoring of informatiehuishouding, en grootte van de gemeente.

Voor veel gemeenten is het IHP al de hoeksteen waarin monitoringsinformatie landt

De casestudies lieten zien dat in veel gemeenten al wordt gewerkt met een integraal huisvestingsplan (IHP), dat regelmatig wordt geactualiseerd. In de afgelopen jaren heeft het IHP zich daar ontwikkeld tot hét centrale beleidsinstrument voor onderwijshuisvesting. Echter, de manier waarop monitoring is ingebed in bestaande IHP's, verschilt sterk per gemeente. Sommige gemeenten werken met jaarlijkse voortgangsrapportages, digitale dashboards of quickscans om zicht te houden op hun

²¹ Deze verplichting geldt voor inrichtingen/gebouwen met een jaarlijks energieverbruik vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas(equivalent); kleine basisscholen vallen vaak onder deze drempel en dus niet onder de energiebesparingsplicht.

²² Deze verschillen kunnen we alleen kwalitatief schetsen; die casestudies bieden geen basis voor kwantitatief inzicht.

huisvestingsopgave. Andere gemeenten hanteren daarentegen een ad-hoc aanpak, zonder structurele gegevensverzameling of indicatoren.

Voor deze verschillen zijn meerdere oorzaken:

- ▶ Ten eerste zijn er op landelijk niveau geen eenduidige normen of verplichtingen waaraan elk IHP moet voldoen. Er is geen wettelijke standaard voor structuur, inhoud of aanpak van IHP's, waardoor de invulling en kwaliteit per gemeente varieert. Het wetsvoorstel *Planmatige en doelmatige aanpak onderwijshuisvesting* wil hier wel duidelijkheid in brengen. Het wetsvoorstel wil gemeenten verplichten om een IHP op te stellen met een looptijd van vier jaar, aangevuld met een doorkijk van twaalf jaar. Dat kan meerwaarde bieden als het consistente monitoring bevordert. De wetenschappelijke toets op het wetsvoorstel signaleert dat er menteel een gebrek aan consistente monitoring is, en dat dit gebrek de mogelijkheid tot sturing en evaluatie beperkt en de effectiviteit van het beleid ondermijnt.²³ Ook het IBO-rapport²⁴ en een inventarisatie van IHP's door Invest NL²⁵ wijzen op deze fragmentatie en pleiten voor meer uniforme kaders.
- ▶ Ten tweede verschilt de mate waarin gemeenten in staat zijn om een inhoudelijk sterk IHP te maken (en om onderliggende monitoringsinformatie te verzamelen) sterk tussen gemeenten. De ene gemeente heeft veel meer capaciteit en expertise beschikbaar dan de andere, zo blijkt uit de casestudies. Ook zijn er grote onderlinge verschillen tussen gemeenten in het ambitieniveau van de gemeente, en de mate van onderlinge samenwerking.
- ▶ Ten slotte hebben gemeenten last van de veelheid aan eisen vanuit verschillende domeinen. Zoals beschreven in paragraaf 2.2.1 zijn er dertien wetten en tal van nadere regels die eisen aan gebouwen stellen. Rond veel van die eisen²⁶ is de gemeente het bevoegd gezag. Deze eisen zijn verdeeld over meerdere wetten, bestuurslagen en beleidsdocumenten. Daardoor ontbreekt een integraal overzicht. Dat maakt het voor gemeenten en schoolbesturen complex om lokaal goed afgewogen keuzes te maken, zo signaleerde ook het IBO.²⁷

Integrale huisvestingsplannen

Invest-NL voerde in 2023 een onderzoek uit naar de status en kwaliteit van IHP's. Daarbij zijn 211 van de 345 Nederlandse gemeenten geanalyseerd. De inventarisatie liet zien dat er grote verschillen zijn in kwaliteit en inhoud van de IHP's en dat standaardisatie gebrekkig is. Betrouwbare data over exploitatiekosten, energieverbruik en investeringsplannen ontbreken vaak. Zaken als duurzaamheid en binnenklimaat worden wel vaak genoemd, maar hier worden vaak geen meetbare gegevens aan gekoppeld. De thema's inclusiviteit en circulariteit worden beperkt genoemd en ook zelden concreet uitgewerkt.

Voor dit onderzoek deden we een beknopte scan van de IHP's van tien G40 gemeenten

Op basis van een globale scan van de IHP-documenten uit gemeenten valt een paar zaken op:

- De kwaliteit van gebouwen wordt steeds in kaart gebracht via de onderwerpen bouwjaar, bouwkundige staat, veiligheid, binnenmilieu en duurzaamheid. Deze onderwerpen komen in alle IHP's terug, hoewel sterk kan verschillen hoe die onderwerpen ook daadwerkelijk zijn gemonitord.

²³ R. Schoonhoven; T. Berkhout (2025) 'Wetenschapstoets planmatige aanpak onderwijshuisvesting' ([link](#)).

²⁴ IBO onderwijshuisvesting (2021) 'Een vak apart: Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel' ([link](#)).

²⁵ Invest NL (2023) 'Verduurzaming Onderwijsvastgoed IHP inventarisatie en aanbevelingen'

²⁶ Het precieze aantal eisen is niet goed te tellen, omdat eisen vanuit verschillende wetten en regels in elkaar overlopen, zeker rond de Omgevingswet. Maar voor de belangrijkste wet, de Omgevingswet, is de gemeente voor scholen vrijwel altijd het bevoegd gezag.

²⁷ IBO onderwijshuisvesting (2021) 'Een vak apart: Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel' ([link](#)).

- Voor bouwjaar geldt dat dit feitelijke gegeven in alle IHP's is opgenomen; de gemeenten in de steekproef hebben daarmee dus zicht op de leeftijd van gebouwen in de totale onderwijsvastgoedportefeuille. De informatie wordt soms aangevuld met duiding van het aandeel van de gebouwen dat verouderd is en aan vervanging of renovatie toe is.
- Aan het onderwerp bouwkundige staat wordt verschillend invulling gegeven. Vaak worden hiervoor scans uitgevoerd die verschillen in de mate van hoe uitgebreid ze zijn (en ook hoe actueel ze zijn). Een conditiemeting volgens de NEN-2767²⁸ wordt daarbij soms gehanteerd, maar ook lichtere 'quick scans' die door adviesbureaus worden uitgevoerd. Deze metingen resulteren in een scoreprofiel per gebouw die wordt gehanteerd om prioritering in nieuwbouw en vervanging vorm te geven. Er worden niet altijd scans uitgevoerd, er zijn ook IHP's waarin een kwalitatieve beschrijving van de onderhoudstoestand is opgenomen (in vrij algemene bewoording), zonder dat hier een score aan wordt gekoppeld.
- Daarnaast komen de thema's duurzaamheid, binnenmilieu en veiligheid terug in de IHP's als het gaat om de kwaliteit van gebouwen. Echter, de mate waarin concrete monitoringsinformatie aan deze onderwerpen is gekoppeld, is vaak beperkt. Bij duurzaamheid worden soms (samen met de conditiemeting) scores per gebouw opgenomen, maar meestal niet op het niveau van bijvoorbeeld daadwerkelijk energieverbruik. Rondom binnenmilieu zijn soms meetgegevens zoals CO₂-niveaus opgenomen, terwijl andere gemeenten het onderwerp slechts benoemen zonder kwantitatief inzicht. Op het thema veiligheid valt op dat de meeste gemeenten nauwelijks meetbare gegevens opnemen. Vaak wordt wel verwezen naar wettelijke eisen, zonder concrete indicatoren.

Verschillen in monitoring en planvorming leiden ook tot verschillen in kwaliteit van gebouwen

Uit de casestudies komt naar voren dat gemeenten in de praktijk ook wisselend sturen op onderwijs-huisvesting. In de huidige praktijk wordt nieuwbouw vaak geprioriteerd op basis van het bouwjaar van bestaande schoolgebouwen, terwijl dit gegeven niet altijd een goed beeld geeft van de feitelijke prestaties van een gebouw. Gebrek aan monitoringsinformatie is daar één van de oorzaken voor.

Echter, de behoefte aan zeer gedetailleerde data voor gemeenten wordt daarbij ook geregeld genuanceerd: door de omvangrijke voorraad verouderde panden is diepgaand inzicht niet altijd noodzakelijk om verantwoorde investerings- of beleidskeuzes te maken. Daarnaast wijzen uiteenlopende stakeholders op de beperkte financiële middelen om in goede huisvesting te voorzien; zij ervaren het gebrek aan financiële ruimte om daadwerkelijk te kunnen sturen als urgenter dan een mogelijk gebrek aan sturingsinformatie. Hier ontstaat een kip-ei-verhaal: is er geld nodig om überhaupt ergens op te kunnen sturen, of is er sturingsinformatie nodig om geld beschikbaar te krijgen?

2.2.3 Toezicht en handhaving door gemeenten in de praktijk

Op lokaal niveau is toezicht gefragmenteerd

Hoewel er meerdere partijen een rol hebben bij toezicht op onderwijshuisvesting, focussen zij ieder op een specifiek onderdeel. Binnen scope van het lokale toezicht vallen met name de mate waarin gebouw voldoet aan het bouwbesluit bij de oplevering, de naleving van milieuvoorschriften en de

²⁸ Condiitiemeting volgens NEN 2767 is een objectieve methode om de technische staat van bouw- en installatiedelen te beoordelen.

brandveiligheid. Vanuit de gemeente is niet een specifieke partij aangewezen die structureel een toezichthoudende taak heeft op de kwaliteit van onderwijshuisvesting (in brede zin).

De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2016 dat capaciteit bij veel gemeenten beperkt was voor dit toezicht en daarom vooral reactief wordt ingezet.²⁹ Specifiek voor de gemeenteraad werd destijds gesteld dat informatie vaak ontoereikend was om het gemeentelijk beleid goed te controleren, bijvoorbeeld omdat er inzicht ontbrak in de technische staat van gebouwen, de uitvoering van beleidsambities en de voortgang van projecten binnen het IHP. Gemeenten maakten daarnaast volgens de Algemene Rekenkamer weinig gebruik van het recht om gegevens op te vragen bij schoolbesturen (op basis van de casestudies hebben we niet kunnen nagaan of dat nog steeds zo is).

De mate van lokaal toezicht lijkt op basis van casestudies nog steeds relatief beperkt

Op basis van gesprekken met gemeenten en schoolbesturen lijkt de mate van toezicht nog steeds relatief beperkt. Meerdere gesprekspartners vanuit schoolbesturen noemen dat toezicht een ad hoc of reactief karakter heeft. Toezicht op onderwijshuisvesting in het algemeen is op basis van de gesprekken een thema dat weinig aandacht heeft voor schoolbesturen en gemeenten.

Omgevingsdiensten en de brandweer zijn voor schoolbesturen het meeste in beeld als het gaat om toezicht op aspecten van de huisvesting. De gemeente of gemeenteraad wordt door gesprekspartners niet genoemd als toezichthouder. De mate waarin gesprekspartners in aanraking zijn gekomen met een lokale toezichthouder is wisselend, van meermaals per jaar naar vrijwel nooit. Een rode draad door de reacties van gesprekspartners is dat het toezicht niet uniform is, en het daardoor bijvoorbeeld per gemeente kan verschillen hoe en in welke mate er invulling wordt gegeven aan toezicht. Voor schoolbesturen die in meerdere gemeenten actief zijn, kan dat als knelpunt worden ervaren.

Volgend uit het bovenstaande is er in de praktijk ook beperkt sprake van handhaving

In gesprekken met schoolbesturen, gemeenten en centrale stakeholders zijn geen concrete ervaringen opgehaald met betrekking tot handhavend optreden van toezichthoudende actoren. Handhavende posities zijn dan ook beperkt: bouw- en woontoezicht is alleen betrokken bij de realisatie van scholen, de brandweer heeft primair een signalerende functie en omgevingsdiensten controleren vooral op de energiebesparingsplicht. Hoewel die laatste daar in praktijk op kan handhaven, komt in gesprekken naar voren dat hier in de praktijk terughoudend mee wordt omgegaan omdat bijvoorbeeld het opleggen van een dwangsom aan schoolbesturen (met beperkte financiële middelen) als onwenselijk en niet effectief wordt gezien.

Toezicht op kinderopvang is wettelijk steviger verankerd en eenduidiger belegd

In tegenstelling tot schoolgebouwen, zijn er voor kinderopvanglocaties eenduidiger wettelijke eisen opgesteld waaraan ruimtes moeten voldoen. Deze zijn vastgelegd in de Wet kinderopvang (Wko) en het Besluit kwaliteit kinderopvang. Voor dagopvang (artikel 10) en buitenschoolse opvang (artikel 19) zijn in het besluit specifieke eisen gesteld. Bijvoorbeeld over het verplicht minimum aantal vierkante meters per kind aan binnenspeelruimte.

Volgend uit dit wettelijke kader, is een basis voor toezicht op de kwaliteit van ruimtes ook steviger verankerd. Dit toezicht ligt in de praktijk primair bij de GGD die dit namens een gemeente

²⁹ Algemene Rekenkamer (2016), 'Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt' ([link](#))

uitvoert. Geschiktheid van de ruimtes behoort tot een van de punten waar inspecteurs gericht naar kijken.

Echter zijn er ook parallellen met het veld van onderwijshuisvesting. Zo zijn voor veel aspecten van huisvesting (bijv. kwaliteit van binnenklimaat, energiezuinigheid, duurzaamheid, esthetiek, gebruiksgemak) wel ambities en niet-bindende kwaliteitskaders, maar is de wettelijk verplichting beperkt.

2.3 Rijk

2.3.1 Verantwoordelijkheden Rijk

OCW is stelselverantwoordelijke, maar de bevoegdheden van OCW zijn beperkt

De Rijksoverheid draagt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het funderend onderwijs in het algemeen. De Rijksoverheid is stelselverantwoordelijk en bekostigt de realisatie van onderwijshuisvesting vanuit het Gemeentefonds en de instandhouding via de lump sum bekostiging van scholen.

De inhoudelijke stelselverantwoordelijkheid ligt bij het ministerie van OCW. In het gedecentraliseerde stelsel zijn de 'harde' bevoegdheden van OCW echter beperkt. Gemeenten mogen zelf beleidskeuzes maken over de invulling van onderwijshuisvesting. OCW bepaalt de inhoudelijke kaders daarvoor, maar die zijn niet uitgebreid. Het *Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO* kent bijvoorbeeld slechts één concrete eis aan de kwaliteit van onderwijshuisvesting: het aantal vierkante meters per leerling.³⁰

Ook op financieel gebied zijn de bevoegdheden van OCW beperkt. Het geld voor instandhouding loopt via de lump sum van OCW, maar geld voor nieuwbouw is deel van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Gemeenten mogen dus zelf bepalen hoeveel geld ze voor onderwijshuisvesting alloceren, en het ministerie van BZK gaat over de totale omvang van het fonds.

In de praktijk benut OCW daarom eerder 'zachte' middelen dan 'harde bevoegdheden' om de stelselverantwoordelijkheid in te vullen. Zo is OCW samen met ketenpartners partij in het *Programma Onderwijshuisvesting* en in het *Innovatieprogramma Onderwijshuisvesting*. Ook stimuleert OCW kennisuitwisseling rond onderwijshuisvesting, onder andere via Ruimte-OK.

De monitoringsbehoefte van OCW is dus diffuus. Enerzijds zou OCW als stelselverantwoordelijke goed zicht moeten hebben op de staat van de onderwijshuisvesting, maar anderzijds heeft het weinig 'harde' bevoegdheden die tot verzameling van monitoringsinformatie nopen.

Nog eens vijf ministeries stellen elk hun eigen eisen aan gebouwen, waaronder ook scholen

Daarnaast zijn er verschillende andere onderwerpen die raken aan onderwijshuisvesting waar het Rijk verantwoordelijkheid heeft. Deze vallen onder verschillende ministeries. Het IBO Onderwijshuisvesting identificeerde naast OCW en BZK nog vijf ministeries met betrokkenheid:³¹

³⁰ Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO. ([link](#))

³¹ Mur et al. (2021). 'IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs. Een vak apart: Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel' ([link](#)), p. 17

- ▶ VWS rond toegankelijkheid gebouwen
- ▶ VRO (destijds BZK) rond utiliteitsbouw en leefbaarheid
- ▶ SZW rond arbeidsomstandigheden en kindvoorzieningen
- ▶ KGG (destijds EZK) voor energie en duurzaamheid
- ▶ IenW rond de Wet milieubeheer

Voor elk van deze vijf ministeries geldt dat hun eisen aan onderwijshuisvesting niet anders zijn dan hun eisen aan andere (maatschappelijke) gebouwen.³² Maar dat wil niet zeggen dat deze eisen geen grote invloed hebben. De wet- en regelgeving aan Nederlandse gebouwen is uitgebreid. Een inventarisatie van deze wet- en regelgeving merkte al op dat er zelfs meer Rijkseisen aan onderwijshuisvesting van VRO (destijds BZK) komen dan van OCW.³³ Dat brengt een zekere monitoringsbehoefte met zich mee, al hoeven schoolgebouwen daarvoor niet per se anders behandeld te worden dan andere gebouwen.

Toezicht door de Onderwijsinspectie strekt zich zeer beperkt uit tot onderwijshuisvesting

Wat betreft toezicht is de Inspectie van het Onderwijs (Onderwijsinspectie) verantwoordelijk om toezicht te houden op goed onderwijs. Gelet op de bijdrage van goede huisvesting (waaronder met name het binnenklimaat) aan de kwaliteit van het onderwijs, kan de brug worden gemaakt naar de Onderwijsinspectie.

Echter, de *Wet op het onderwijstoezicht* (WOT), die de reikwijdte van het toezicht van de Onderwijsinspectie bepaalt, geeft aan dat Onderwijsinspectie primair kijkt naar leerresultaten, financiële rechtmatigheid, governance van besturen en naleving wettelijke van leerplicht-, veiligheids- en kwaliteitskaders. Hoewel de Onderwijsinspectie wel zaken met betrekking tot de gebouwkwaliteit kan signaleren, heeft de inspectie hierin geen formele toezichthoudende of handhavende taak.

De Arbeidsinspectie kan toezicht houden op de onderwijshuisvesting

Naast de Onderwijsinspectie is er nog één Rijkstoezichthouder die zich kan richten op onderwijshuisvesting; de Arbeidsinspectie. De Arbeidsinspectie is toezichthouder op werkgevers die veilige werkomgevingen, waaronder ook schoolgebouwen, moeten creëren voor hun werknemers. Daar is ook een grondslag voor in wet- en regelgeving die geldt voor onderwijshuisvesting: de Arbeidsomstandighedenwet en het Arbeidsomstandighedenbesluit worden specifiek voor onderwijshuisvesting uitgewerkt in de aparte Arbocatalogi voor het PO en VO.³⁴

Verder zijn er geen Rijksinspecties actief rond onderwijshuisvesting. De andere genoemde ministeries die eisen stellen aan gebouwen (VRO, KGG en IenW) opereren als stelselverantwoordelijken in een gedecentraliseerd stelsel waarbij gemeenten het bevoegd gezag zijn voor toezicht. Dit toezicht ligt in de praktijk bij respectievelijk BWT en omgevingsdiensten, al worden die laatste bij de handhaving van de energiebesparingsplicht³⁵ wel geassisteerd door RVO namens het Rijk.

³² AEF (2023) 'Eisen aan onderwijshuisvesting'. ([link](#))

³³ Ibid. p. 40

³⁴ Ibid. p. 40

³⁵ De energiebesparingsplicht komt voort uit eisen die in de Omgevingswet beschreven staan in twee besluiten, namelijk: het Besluit bouwactiviteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken en leefomgeving (Bbl). Zie ook de toelichting (RVO, 2022, [link](#)).

2.3.2 Monitoring door het Rijk in de praktijk

OCW heeft geen structurele monitoring en dus ook geen volledig beeld van de opgave

Op dit moment heeft OCW geen actueel totaalbeeld van onderwijsgebouwen en relevante prestatie indicatoren van die gebouwen. Hiervoor ontbreekt het aan een monitoringsstructuur en dit maakt het op rijksniveau lastig om voor specifiek onderwijshuisvesting (financiële) uitdagingen te signaleren.

Wel heeft het ministerie van OCW een aantal keer incidenteel onderzoek uitgezet. Het meest recente incidentele onderzoek was een 'quickscan' van Oberon naar de kwaliteit van onderwijshuisvesting.³⁶ Deze onderzoeken geven enerzijds een eenduidig beeld van grote uitdagingen met betrekking tot onderwijshuisvesting: aanzienlijk deel van de schoolgebouwen voldoet op dit moment nog niet aan alle kwaliteitseisen en wensen. Anderzijds laten vormen geen structureel inzicht in vaste indicatoren om ontwikkelingen te kunnen volgen. Ook bieden deze onderzoeken geen totaalinzicht van de gebouwportefeuille in Nederland. Hoewel het te ver reikt om te zeggen dat het ministerie van OCW geen inzicht heeft, is het inzicht in de totale opgave nu niet scherp.

Geïnterviewden van het Rijk geven aan dat dit beeld wel nuttig zou zijn. Zo kan een landelijk beeld helpen om scherper te identificeren waar vraagstukken rond onderwijshuisvesting zich concentreren: hoe regio's zich tot elkaar verhouden, en op welke onderwerpen – zoals duurzaamheid, binnenklimaat en veiligheid – meer of minder inzet wenselijk zou zijn.

Ook het mobiliseren van (politiek draagvlak voor) extra beleidsinzet en rijksmiddelen kan potentieel beter worden onderbouwd met een verbeterde informatievoorziening. Recent onderzoek gaf aan dat de bekostiging van onderwijshuisvesting ontoereikend is. Zo stelde het IBO dat er jaarlijks € 730 miljoen nodig is om schoolgebouwen aan klimaateisen te laten voldoen³⁷, en ook eerder onderzoek van McKinsey³⁸ en de Algemene Rekenkamer³⁹ wezen op tekortschietende bekostiging. Deze financiële problemen komen deels voort uit de structuur van het gemeentefonds: de afgelopen jaren zijn de bouwkosten voor schoolgebouwen relatief sneller gestegen dan andere kosten. Het ministerie van BZK monitort het gemeentefonds via incidenteel herijkingsonderzoek.⁴⁰

Geïnterviewden geven aan dat er binnen het veld brede frustratie bestaat dat het, ondanks deze brede onderzoeksbasis, tot nu toe niet gelukt is om deze problemen breder te agenderen binnen het Rijk en bij de politiek. Overigens lijkt dit niet alleen een vraagstuk van monitoringsdata maar ook een vraagstuk van eigenaarschap: zou extra geld moeten komen van OCW als stelselverantwoordelijke, van BZK als beheerder van het gemeentefonds, of van gemeenten binnen hun eigen begroting?

Er wordt al gewerkt aan het versterken van inzicht op rijksniveau

Hoewel het gaat om een gedecentraliseerde taak, betekent dat niet dat er vanuit het Rijk geen sturing plaatsvindt. Het Rijk zet al in op IHP's, heeft een leidende rol in programma's op het gebied van onderwijshuisvesting, en ontwikkelt kennisproducten zoals het Handboek Basisdata. Zulke producten zijn mede gebaseerd op (al dan niet incidentele) monitoringsinformatie. Een groot deel van de

³⁶ Oberon (2023) 'QuickScan kwaliteit onderwijshuisvesting: Wat is de kwaliteit van onze schoolgebouwen?' ([link](#))

³⁷ Mur et al. (2021). 'IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs. Een vak apart: Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel' ([link](#)). p. 48. Inclusief indexatie vraagt de VNG om € 1,2 miljard (VNG, 2024, [link](#))

³⁸ McKinsey & Company en AEF (2020) 'Een verstevigd fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs' ([link](#)).

³⁹ Algemene Rekenkamer (2016) 'Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt' ([link](#))

⁴⁰ Het meest recente herijkingsonderzoek voor de 'overige middelen' (waar onderwijshuisvesting toe behoort) is: Cebeon (2024) 'Onderzoek Overige Eigen Middelen gemeenten: in het kader van de onderzoeksagenda herijking gemeentefonds' ([link](#))

geïnterviewden deelt het beeld dat deze landelijke producten (uiteindelijk) direct of indirect een bijdrage leveren aan het inzicht in de onderwijshuisvesting op het niveau van het Rijk.

Andere ministeries verzamelen wel data, maar deze vormen ook geen totaalbeeld

Het kadaster houdt daarnaast in opdracht van het ministerie van BZK de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) bij met officiële gegevens van alle adressen en gebouwen in Nederland, waaronder bouwjaar, oppervlakte en gebruiksdoel en locatie. Hierin kan gefilterd worden op gebouwen met een onderwijsfunctie. Hiermee zou een feitelijk beeld van de totale portefeuille tot stand kunnen worden gebracht, maar stakeholders wijzen hierbij consequent op tekortkomingen en 'datavervuiling' in het BAG-register, welke verouderde en onjuiste informatie bevat. De betrouwbaarheid van het BAG-register is daarmee beperkt.

Het ministerie van KGG verzamelt wel data rondom milieu en duurzaamheid. Zo vallen sommige scholen onder de energiebesparingsplicht. Daarmee zijn zij verplicht om alle energiebesparende maatregelen te nemen die zich binnen een bepaalde tijd terugverdienen. Het ministerie van KGG monitort hier actief op: organisaties die een energiebesparingsplicht hebben, moeten daar eens in de vier jaar over rapporteren. Deze rapportages worden beoordeeld door RVO. Vooral grotere schoolinstellingen vallen onder de energiebesparingsplicht, dus deze monitoring is met name in het voortgezet onderwijs relevant. Maar onderwijshuisvesting heeft daarbij geen andere status dan andere gebouwen, en dat hoeft ook niet omdat hun wet- en regelgeving ook geen andere eisen stelt aan schoolgebouwen dan aan andere gebouwen.⁴¹ De data van KGG is ook niet per se bruikbaar voor het ministerie van OCW, omdat die niet altijd een betrouwbaar en compleet beeld geeft dat is uit te splitsen naar relevante kenmerken zoals het type onderwijs (po/vo).

2.3.3 Toezicht door het Rijk in de praktijk

De IvHO richt zich op pedagogische en organisatorische zaken, niet op huisvesting

In een gesprek met de Onderwijsinspectie wordt bevestigd dat de inspectie momenteel geen expliciete verantwoordelijkheid heeft in het toezicht op huisvesting. Daarbij geeft de inspectie aan dat zij – naast het ontbreken van een wettelijk kader of formele opdracht – ook geen expertise heeft op het gebied van huisvesting om een eventuele rol hierin te kunnen vervullen. De kerntaak van de Onderwijsinspectie richt zich op leerprestaties en het pedagogisch klimaat.

Het enige onderwerp van het toezicht van de Onderwijsinspectie dat raakvlakken heeft met de huisvesting, is het toezicht op rechtmatige besteding van financiële middelen door schoolbesturen. Daarbij gaat het concreet om controle op schoolbesturen en of zij geen middelen uitgeven aan zaken (die onderdeel kunnen zijn van de huisvesting) waar zij wettelijk gezien geen middelen aan mogen uitgeven, bijvoorbeeld omdat deze onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen.

Het Rijk vult interbestuurlijk toezicht op gemeentelijke bestedingen momenteel niet in

De Onderwijsinspectie richt zich in het geheel niet op de besteding van geld door gemeenten. Daar is de inspectie ook niet voor geëquipeerd, maar het betekent wel dat er een witte vlek ontstaat in het toezicht op gemeenten. In principe houden provincies interbestuurlijk toezicht op de manier waarop gemeenten hun taken uitvoeren. De provincies zouden kunnen ingrijpen wanneer gemeenten te weinig geld alloceren voor sommige taken, bijvoorbeeld politiek weinig aansprekende onderwerpen.

⁴¹ Uitzondering hierop is dat er arbo-eisen zijn die specifiek zijn voor schoolgebouwen. Maar dat is eerder een kwestie van toezicht dan van monitoring. Paragraaf 2.3.3. hieronder gaat er dus verder op in.

Echter, de taken van gemeenten rond de WPO, WVO en WEC (in essentie onderwijshuisvesting) zijn uitgezonderd van toezicht door de provincies; daarvoor is het Rijk verantwoordelijk.⁴²

Omdat het Rijk dit toezicht in de praktijk niet oppakt, kan het gebeuren dat er gemeenten zijn die € 0 beschikbaar stellen voor onderwijshuisvesting zonder dat een interbestuurlijk toezichthouder daar vragen over stelt.⁴³ Er is echter weinig onderzoek beschikbaar over de effectiviteit van interbestuurlijk toezicht en geen van de gesprekspartners verwees hiernaar, dus we kunnen niet opmaken of dit een reëel of praktisch probleem is.

Bij andere rijksinspecties staat onderwijshuisvesting niet bijzonder in de aandacht

Voor de Arbeidsinspectie geldt zoals gezegd dat zij vanuit hun wettelijke rol wel kunnen toezien op schoolbesturen als werkgever, met oog op een veilige en gezonde werkomgeving voor onderwijspersoneel. In de praktijk zijn scholen als werkplaats echter geen expliciet focuspunt van het risicogerichte toezicht van de arbeidsinspectie. In die werkwijze concentreert de arbeidsinspectie zich eerder op werkomgevingen met hoge risico's op misstanden, ongevallen of uitbuiting. Het PO- en VO-domein vallen niet binnen de risicogerichte focus van de Arbeidsinspectie. In de casestudie-gesprekken zijn geen beelden opgehaald van de schoolbesturen die in aanraking zijn gekomen met de Arbeidsinspectie.

Bovenstaande bevindingen zijn grotendeels in lijn met het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2016, waarin werd bevonden dat landelijke inspecties hun (mogelijke) rol in het toezicht op onderwijshuisvesting beperkt invulden.⁴⁴

2.4 Deelconclusie: geïdentificeerde knelpunten

De twee grootste knelpunten zijn overzicht bij het Rijk en professionaliteit bij gemeenten

In het volgende hoofdstuk beantwoorden we deelvraag 4, over opties om knelpunten op het gebied van monitoring op te lossen. Samengevat zien we dat monitoring van onderwijshuisvesting twee knelpunten kent:

- ▶ **Sterke variatie in de professionaliteit van monitoring bij gemeenten:** Op basis van casestudies, de IHP-analyse en interviews is het aannemelijk dat veel gemeenten (te) beperkt inzicht hebben om strategisch te sturen op onderwijshuisvesting. Daardoor komt de prioritering van nieuwbouw soms niet verder dan sturing op bouwjaar van de bestaande voorraad.
- ▶ **Gebrek aan overzicht bij het Rijk:** op landelijk niveau is er geen structureel⁴⁵ inzicht in de staat van de onderwijshuisvesting op gebouwniveau. Zeker het ministerie van OCW heeft dat overzicht nodig om zijn stelselverantwoordelijkheid beter te kunnen vullen, en ook andere spelers op landelijk en lokaal niveau kunnen voordeel halen uit een beter overzicht op Rijksniveau.

⁴² Gemeentewet, bijlage I, art. E.1 en 2. ([link](#))

⁴³ Zie: Ruimte-OK (z.j.) 'Bekostigingsplafond onderwijshuisvesting' ([link](#))

⁴⁴ Algemene Rekenkamer (2016). Rapport Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt.

⁴⁵ Dat inzicht is niet volledig afwezig: in de afgelopen jaren zijn via incidentele onderzoeken wel gegevens verzameld over de staat van schoolgebouwen. Deze onderzoeken bieden echter slechts een beperkt en gefragmenteerd beeld van verschillende onderwerpen, zoals bouwkundige staat, duurzaamheid en binnenklimaat. Ze worden bovendien niet herhaaldelijk uitgevoerd en zijn vaak gebaseerd op steekproeven. Daardoor ontbreekt een integraal totaalbeeld, en zijn er grotere administratieve lasten.

In het volgende hoofdstuk verkennen we opties om deze twee knelpunten *proportioneel* te adresseren.⁴⁶ Proportionaliteit is daarbij belangrijk, want hoewel deze twee knelpunten inzichtelijk maken waar monitoring nog tekort schiet of niet is ingeregeld, is dat op zichzelf niet blokkerend voor de invulling van taken en verantwoordelijkheden van partijen in het stelsel. Betere monitoring kan echter wel helpen bij betere invulling van taken en verantwoordelijkheden. Daarbij is het nodig het doel van monitoring scherp te definiëren, om vervolgens mogelijkheden te verkennen. Hoofdstukken 3 en 4 gaan daar verder op in.

⁴⁶ Het volgende hoofdstuk adresseert dus geen knelpunten op het niveau van schoolbesturen. Schoolbesturen beschikken doorgaans over een basisniveau aan gegevens. Die zijn toereikend om MJOP's op te stellen en om grote incidenten in schoolgebouwen te voorkomen. Er zijn zeker ook schoolbesturen die achterlopen met monitoring, maar dit zijn lokale problemen die niet voortkomen uit breed geldende fundamentele obstakels.

/ 3 Opties voor monitoring

In dit hoofdstuk geven we antwoord op deelvraag 4 over opties om knelpunten op het gebied van monitoring op te lossen. In hoofdstuk 2 hebben we de huidige praktijk geïnventariseerd. Daaruit kwamen twee knelpunten rond monitoring naar voren:

- ▶ sterke variatie in de professionaliteit van monitoring bij gemeenten
- ▶ gebrek aan overzicht bij het Rijk

In dit hoofdstuk verkennen we monitoringsopties om deze knelpunten te adresseren. Bij deze verkenning houden we rekening met de voordelen én nadelen van deze opties. Meer monitoring kan immers ook nadelen met zich meebrengen op het gebied van uitvoerbaarheid, kosten en administratieve lasten. De motie Pijpelink vroeg daar ook naar.

De twee geïdentificeerde knelpunten kunnen in samenhang worden geadresseerd

Het oppakken van de twee knelpunten kan in samenhang worden aangevlogen. Voor een kwaliteitsimpuls bij gemeenten is centrale regie nodig, en centrale regie schept mogelijkheden om op geaggregeerde (landelijke) schaal te monitoren. Dat betekent dat een eventuele oplossing van de knelpunten in elk twee kenmerken zal hebben:

- ▶ Er wordt op landelijke schaal regie gevoerd op monitoring om kwaliteitsstandaarden te implementeren en uniformering van data tot stand te brengen. Er wordt daarbij een basiskader monitoring vastgesteld met als doel dat voor alle onderwijsgebouwen de indicatoren uit dit basiskader worden gemonitord. Dit draagt bij aan het versterken van de kwaliteit van sturingsinformatie op gemeentelijk niveau en het creëren van een gelijk speelveld.
- ▶ Gegevens voor de monitor worden met een vaste frequentie geactualiseerd en worden op landelijke schaal geaggregeerd. Zodoende wordt sturingsinformatie niet alleen lokaal versterkt, maar kan er ook een beter totaalbeeld ontstaan van de landelijke opgave op het gebied van onderwijshuisvesting.

Binnen bovenstaande uitgangspunten zijn verschillende inrichtingskeuzes mogelijk

Binnen deze uitgangspunten zijn er echter verschillende opties. In dit hoofdstuk schetsen we deze verschillende opties aan de hand van drie centrale vragen.

1. **Scope van monitoring:** wát (welke onderwerpen) willen we precies monitoren? Dat betreft de keuze voor een set van indicatoren. Hoe meer indicatoren worden meegenomen, hoe rijker de sturingsinformatie, maar dit gaat gepaard met een hogere uitvoeringslast.
2. **Wijze van monitoring:** hóe wordt de infrastructuur voor monitoring ingericht? Dit hangt voor een belangrijk deel af van de mate waarin kan worden aangesloten op bestaande data.
3. **Governance van de monitor:** wie voert centrale regie op monitoring? Moet deelname verplicht zijn of niet?

Het staat nog niet vast dat professionalisering van monitoring noodzakelijk is

Op basis van de drie bovenstaande vragen kijken we hieronder met een open blik naar mogelijke handelingsperspectieven. Daarbij benoemen we voor zo ver bekend ook kanttekeningen bij opties, bijvoorbeeld over de mate waarin een optie in de praktijk ook haalbaar is. Daarbij bezien we wat zou kunnen áls er wordt ingezet op professionalisering van monitoring, nog zonder te stellen of het wenselijk en nodig is deze richting op te gaan. Die laatste vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 4.

3.1 Scope van monitoring

Monitoring werkt met vooraf gekozen meetbare elementen – indicatoren – die informatie geven die gebruikt kan worden om bij te sturen op een ontwikkeling.⁴⁷ De waarde van deze indicatoren wordt in een vaste frequentie, bijvoorbeeld jaarlijks of tweejaarlijks, opgehaald. Om monitoring bruikbaar te maken is het belangrijk om de juiste indicatoren te kiezen en om deze op een goede manier te meten. Ook bij een kwantitatieve monitor is het belangrijk om scherp te houden wat de cijfers en indicatoren betekenen, welke informatie hieruit kan worden gehaald en welke niet.

De keuze voor onderwerpen en indicatoren bepalen de scope en diepgang van de monitor

Er zijn verschillende onderwerpen die iets zeggen over de kwaliteit van onderwijshuisvesting. Veelgenoemde aspecten zijn de beschrijvende gegevens over de beschikbare ruimte(s), de bouwkundige staat van het gebouw, het binnenklimaat en duurzaamheid. Hoe meer thema's betrokken worden, hoe breder het beeld dat ontstaat. De mate van detail in dat beeld is weer afhankelijk van de gekozen indicatoren. Zo kan het binnenklimaat bijvoorbeeld worden beoordeeld aan de hand van ventilatievoorzieningen, maar ook (mede) op basis van feitelijke metingen van luchtkwaliteit. Feitelijke metingen leveren doorgaans betrouwbaardere informatie op dan beschrijvende gegevens, maar zijn ook vaker relatief tijdrovend en kostbaar om te verzamelen.

We zien een breed aantal onderwerpen dat binnen de scope kan worden betrokken

Op basis van het onderzoek zien we dat er een breed scala aan onderwerpen en indicatoren betrokken kan worden om onderwijshuisvesting te monitoren. Hieronder geven we een lijst van mogelijke onderwerpen. Deze lijst is niet uitputtend, maar bevat op hoofdlijnen de kern van onderwerpen die door stakeholders worden gezien als waardevolle sturingsinformatie en die in de praktijk ook al (in verschillende mate) worden toegepast.

Mogelijke onderwerpen	Voorbeelden van relevante indicatoren
Basis gebouwkenmerken (BAG)	▶ Stichtingsjaar ▶ Bruto vloeroppervlak (NEN 2580) ▶ Uitbreidingsjaar ▶ Jaar van renovatie ▶ ...
Bouwkundige staat	▶ Totaalscore gebouw (o.b.v. NEN-2767) ▶ Verwachte technische levensduur gebouw
Exploitatielasten	▶ Totale exploitatiekosten per jaar (uitgesplitst naar soort) ▶ ...
Duurzaamheid	▶ Energiegebruik per jaar (elektriciteit, warmte, gas, overige bronnen) ▶ WEii-factor ▶ ...
Binnenklimaat	▶ CO-2 metingen / Frisse scholen classificatie ▶ ...
Functionaliteit van het gebouw	▶ Beschrijving van hoe het gebouw en de eigenschappen van het gebouw aansluiten op de onderwijsvorm van de school. ▶ ...

⁴⁷ Ministerie van Financiën (z.j.) 'Handreiking: in 6 stappen naar een monitor'. ([link](#))

Een brede scope van de monitor lijkt niet haalbaar en bovendien niet noodzakelijk

Een keuze voor de scope moet gebaseerd worden op een match tussen het doel (en daarmee de informatiebehoefte) enerzijds en de uitvoeringslasten anderzijds. Op basis van het doel van de monitor en gesprekken met stakeholders zien we geen noodzaak voor zeer gedetailleerde informatie. In een sessie met centrale stakeholders wordt het uitgangspunt van een beperkte scope gedeeld door gesprekspartners.

Zo is bijvoorbeeld met een basisvariant waarbij basisgebouwenmerken, bouwkundige staat en exploitatielasten (met de juiste indicatoren) inzichtelijk worden gemaakt goed mogelijk voor gemeenten om te sturen op het vernieuwen van de vastgoedportefeuille en kan er op centraal niveau een goed beeld ontstaan van de totale opgave. Aanvullende onderwerpen leiden tot een beter zicht op de opgave, maar daarbij merken we op dat de marginale meerwaarde van aanvullende onderwerpen afnemen, terwijl de administratieve lasten in het verzamelen van die gegevens stijgen. De keuze voor een relatief sobere basisvariant ligt hiermee voor de hand, mede omdat dit (in veel gevallen) een vooruitgang is ten opzichte van de huidige situatie, waarin op lokaal niveau vaak nog niet professioneel wordt gemonitord en het voor het Rijk überhaupt ontbreekt aan enig inzicht op gebouwniveau. Een beperkte scope betekent wel dat er keuzes gemaakt moeten worden en niet alles in de monitor kan worden betrokken.

Bij de keuze voor onderwerpen en indicatoren plaatsen we een aantal kanttekeningen

Op basis van dit onderzoek kunnen geen definitieve uitspraken worden gedaan over welke precieze scope wenselijk is. Wel zijn meerdere kanttekeningen opgehaald over onderwerpen en indicatoren voor wat betreft hun haalbaarheid in de praktijk. Deze noemen we hieronder:

- ▶ De mogelijkheid tot het ophalen van data uit openbare registers (zoals de BAG) is beperkt door datavervuiling. Als in een monitor gebruik moet worden gemaakt van deze bestaande gegevens, levert dat knelpunten op voor de betrouwbaarheid van gegevens. Ook blijkt op basis van gesprekken dat het realiseren van benodigde koppelingen met bestaande databases in praktijk niet gemakkelijk uitvoerbaar is.
- ▶ Standaarden in de sector zoals NEN-rapportages worden in de praktijk soms gehanteerd, maar schoolbesturen of gemeenten hanteren ook vaak een andere methodiek (zelf ontwikkeld, of via een adviesbureau) om bouwkundige gegevens te monitoren. Inhoudelijke voorkeuren, en ook de relatief hoge administratieve en financiële lasten van NEN-rapportages worden daarbij genoemd als overwegingen. NEN-rapportages zijn niet verplicht en hiermee is het uniformeren van deze gegevens een mogelijk knelpunt in de monitoring.
- ▶ Het binnenklimaat wordt in de sector breed gezien als een belangrijk gegeven om te monitoren, omdat het binnenklimaat zeer bepalend is in de kwaliteit van onderwijs. Hoewel dit zou kunnen via CO2-meters die verplicht in schoolgebouwen aanwezig zijn, is het digitaal uitlezen van deze meters niet altijd mogelijk omdat dit apparatuur vereist (die niet verplicht is). Een andere mogelijke route via de Frisse scholen classificatie kent een gelijk knelpunt omdat dit geen verplichting is voor schoolbesturen. Hoewel een belangrijk gegeven, blijkt het daadwerkelijk kunnen monitoren van binnenklimaat in praktijk dus weerbarstig.

Er kan mogelijk worden aangesloten op de (straks) verplichte onderwerpen in het IHP

Bij de mogelijk aanstaande verplichting voor gemeenten om een IHP op te stellen, zal waarschijnlijk per ministeriële regeling bepaald worden welke informatie gemeenten moeten opnemen over de schoolgebouwen in hun gemeenten. Uit interne concepten halen we dat de huidige denklijn hierin in grote lijnen overeenstemt met de in dit onderzoek naar voren gekomen onderwerpen en indicatoren. Als dit in praktijk het geval gaat zijn, is het raadzaam de monitor in te richten op de indicatoren die

schoolbesturen en gemeenten voor het IHP in kaart moeten brengen en hier geen aanvullingen op te doen, zodoende administratieve lasten zo veel mogelijk te beperken.

Het Rijksvastgoedbedrijf en monitoring

In het kader van dit onderzoek is een interview gevoerd met mensen van het Rijksvastgoedbedrijf om te verkennen op welke manier zij monitoren op huisvesting. Met betrekking tot de scope van de monitor delen we hieronder relevante inzichten voor de mogelijke monitor op onderwijshuisvesting:

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) beheert het grootste deel van het vastgoed van de Rijksoverheid en heeft de taak om de kwaliteit, prestaties en duurzaamheid van zijn gebouwen te bewaken. Dit doet het RVB door een combinatie van technische inspecties, gestandaardiseerde indicatoren en gebruikersfeedback. Daarbij wordt steeds sterker ingezet op het gebruik van uniforme standaarden en een voorkeur voor eenvoudige prestatie-indicatoren om met relatief weinig data toch veel inzicht te verkrijgen.

De nadruk van monitoring ligt op duurzaamheid

Een van de kerninstrumenten van het RVB is de WEii-factor, een breed geaccepteerde standaard in waarmee het energieverbruik per vierkante meter kan worden gemeten. Standaardisatie is cruciaal voor uniformiteit en vergelijkbaarheid, en de gebruikte indicatoren kunnen ook worden ingezet om te sturen richting de "Paris Proof"-doelen. De WEii-factor heeft de voorkeur boven een energielabel, omdat het energielabel alleen de theoretische energieprestatie weergeeft, terwijl de WEii-factor werkelijke meetgegevens weergeeft. Deze indicator maakt het mogelijk om gebouwen van uiteenlopende omvang en functie met elkaar te vergelijken en biedt inzicht in hoe 'goed' een gebouw wordt gebruikt. Het gaat immers niet alleen om de eigenschappen van het gebouw, maar ook hoe mensen omgaan met zaken als verwarmen, koelen en ventileren. Deze inzichten zijn helpend om te bepalen of investeringen in isolatie nodig zijn of dat vooral gedragsveranderingen bij gebruikers zinvol zijn.

Real-time data zijn nuttig op lokale schaal, maar niet nodig voor strategische sturing

Het RVB kiest bewust voor een balans tussen datavolume en inzicht. Voor lange termijn beleidsvorming en algemene sturing is real-time data niet noodzakelijk; vaak volstaat één goed gekozen indicator om te kunnen sturen. Grote hoeveelheden data kunnen waardevol zijn voor analisten, maar zijn niet altijd nodig voor strategische beslissingen. Door prestaties visueel te maken in grafieken – bijvoorbeeld het energieverbruik afgezet tegen het energielabel – kan het RVB snel beslissen welke actie nodig is: een gedragsverandering bij gebruikers, technische aanpassingen aan het gebouw, of juist niets doen.

Tegelijkertijd ziet het RVB dat real-time data en gebouwbeheersystemen (GBS) in de toekomst wel steeds belangrijker kunnen worden. Zeker bij grote gebouwen is er behoefte om kwartierwaarden te gebruiken voor vraagstukken zoals netcongestie en om piekbelastingen van apparaten te kunnen identificeren. GBS kunnen daarbij inzicht geven in vreemde waarden of afwijkend gedrag van installaties, maar zijn voor strategische sturing (gebouwoverstijgend) heen niet per se noodzakelijk.

Complex stelsel vormt een uitdaging voor uniformiteit

Een relatief complex stelsel rondom data en eigenaarschap vormt in de praktijk een uitdaging voor het RVB bij het monitoren van gebouwddata. Het vastgoedbestand is zeer divers – variërend van kantoren, gevangenissen en defensieobjecten tot musea, paleizen en monumenten – en voor

elk stelsel gelden weer andere afspraken over energie, facturatie en datatoegang. Dit maakt uniforme monitoring en sturing lastig. Door te focussen op een beperkte set gestandaardiseerde indicatoren poogt het RVB ondanks deze complexiteit overzicht en vergelijkbaarheid creëren.

3.2 Wijze van monitoring

Een efficiënte infrastructuur en vaste frequentie zijn randvoorwaardelijk

De tweede vraag betreft de wijze waarop gegevens centraal verzameld worden. Ook hier is het belangrijk dat administratieve lasten zoveel mogelijk worden beperkt, zodat de monitor uitvoerbaar is voor betrokkenen. Op de eerste plaats is het hiervoor van belang dat er een werkende digitale infrastructuur gehanteerd kan worden om gegevens op te halen en inzichtelijk te maken. Daarbinnen zijn vervolgens ook keuzes te maken (die buiten de scope vallen van dit onderzoek), bijvoorbeeld voor wie deze toegankelijk en of er gebruiksvriendelijke analysetools zijn ingebouwd die ruwe data kunnen vertalen naar visuele modellen.

Daarnaast moet worden nagedacht over de frequentie waarmee wordt gemonitord. Hierbij zou kunnen worden aangesloten op de (straks verplichte) doorlooptijd van een IHP: eens in de vier jaar. Een hogere frequentie is mogelijk, maar in meerwaarde beperkt omdat gebouwen als monitoringsonderwerp relatief statisch zijn en ontwikkeling op jaarlijkse basis daarmee van kleine omvang zijn; bekeken op het totaal.

Voor het verzamelen van de data zien we op hoofdlijnen drie opties

We zien onderstaande mogelijkheden om het monitoren in praktijk vorm te geven:

- I. Gegevens van alle schoolgebouwen in Nederland worden eens in de vier jaar opgehaald bij de schoolbesturen. Zij kunnen daarvoor een gebruiksvriendelijk format⁴⁸ gebruiken om de gevraagde informatie in te voeren en te delen. Deze gegevens worden bij de gemeente aangeleverd en komen ook in een centrale database terecht. Het voordeel van deze optie is dat hiermee op landelijke schaal inzicht kan worden gecreëerd in de totale opgave. Dit vraagt echter ook van alle schoolbesturen in Nederland dat zij periodiek gevraagde gegevens inventariseren en delen. Bij deze optie worden dus extra administratieve lasten bij de schoolbesturen gelegd.
- II. Een tweede optie is het houden van een periodieke steekproef. Er moeten dan selectiecriteria worden opgesteld die een representatieve steekproef borgen en schoolbesturen moeten worden benaderd voor deelname. Voordeel van deze variant is dat er (bij een juiste steekproef) uitspraken kunnen worden gedaan over de staat van de kwaliteit van schoolgebouwen in Nederland zonder dat dit voor alle schoolbesturen administratieve lasten oplevert. Nadeel is dat over een groot deel van de gebouwen alsnog geen data op centraal niveau wordt geaggregeerd en dat er vaak kans is op (grote) selectiebias bij een steekproef die afhankelijk is van vrijwillige respons.
- III. De derde optie is dat bij het IHP een verplichte of sterk geadviseerde bijlage wordt gevraagd met daarin de gevraagde informatie voor de monitor volgens een vast format weergegeven. Er is dan geen losse datastroom, maar wel een vormvereiste aan het IHP. Het kan ook zonder vormvereisten; dit vergt dat dat data (handmatig of geautomatiseerd via een (AI-)tool) uit de

⁴⁸ Het verkennen van specifieke technologische mogelijkheden reikt buiten de scope van dit onderzoek. Bij een gebruiksvriendelijk format stellen we ons in ieder geval voor: een opgemaakte digitale omgeving met duidelijke toelichting en logische opbouw van in te vullen informatie, met mogelijkheid tot tussentijds opslaan en later aanvullen van data. En bijvoorbeeld dus geen bewerkbare spreadsheets die een groter risico hebben op het ongestructureerd of onvolledig aanleveren van data.

IHP's moet worden gefilterd om in een centrale database te zetten. Voordeel van deze optie is dat aanvullende administratieve lasten voor schoolbesturen beperkt zijn, zeker als data aan de achterkant uit de IHP's wordt gefilterd en hier verder geen vormvereisten aan worden gekoppeld. Het belangrijkste nadeel is dat deze variant afhankelijk is van het wetstraject, zowel qua haalbaarheid, tijdslijnen als ook de indicatoren die in de regeling worden opgenomen.

Op basis van gesprekken met stakeholders blijkt geen unanieme voorkeur voor een van de bovenstaande opties. Wij zien optie 3 in eerste instantie als voorkeursoptie omdat hiermee een (vrijwel) dekkend beeld kan worden gevormd zonder aanvullende administratieve lasten (d.w.z. bovenop de taken rondom het straks verplichte MJOP en IHP).

Openbare toegang tot monitoringsdata kent risico's

Monitoring is geen doel op zich, maar een manier om via actueel inzicht tot sturingsinformatie te komen, en daarmee onderbouwde beleidskeuzes te maken. Dat roept onder andere de vraag op welke informatie voor wie relevant is en toegankelijk moet zijn. Daarbij is het voor de rijksoverheid wenselijk om op gebouwniveau het totaalbeeld te kunnen vormen. Voor gemeenten geldt dat zij primair baat hebben bij inzicht in hun eigen portefeuille, maar dat er potentiële meerwaarde zit in de mogelijkheid om de eigen data te kunnen vergelijken met andere gemeente. Dit betekent dat alle opgehaalde data voor zowel het rijk als gemeenten in Nederland toegankelijk is.

Daarmee resteert de vraag in welke mate toegang tot alle monitoringsdata ook breed ter beschikking moet worden gesteld. Het realiseren van een openbaar toegankelijk dataplatform met alle monitoringsinformatie kent immers ook risico's. In eerste plaats kan dit uitgangspunt op weerstand stuiten bij schoolbesturen en gemeenten uit vrees voor afbreukrisico's bij lage scores in de monitor. Dit kan de algehele haalbaarheid van de monitor teniet doen, die grotendeels afhankelijk is van de medewerking van schoolbesturen en gemeenten. Ook kan het leiden tot strategisch gedrag bij inschrijvingen voor scholen. Echter, op een basisniveau is er in veel gemeenten nu al een openbaar IHP waar de prestaties van gebouwen zijn af te lezen.

Daarbij merken we tot slot op dat de data – voor zover door de overheid verzameld – via de Wet Openbare Overheid in principe openbaar is. Dit uitgangspunt en mogelijke neveneffecten moeten worden meegenomen bij het al dan niet inzetten op de realisatie van een centrale monitor.

3.3 Governance van de monitor

Er is centrale regie nodig op kaders en uitvoering van de monitor

Voor wat betreft de governance van de monitor zijn in ieder geval twee rollen te onderscheiden:

- ▶ **Kaderstellen:** het vertalen van de doelen van de monitor in een vastgestelde scope met onderwerpen en indicatoren, daarnaast het scheppen van de randvoorwaarden (capaciteit, middelen, expertise) om de monitor te kunnen uitvoeren.
- ▶ **Uitvoeren:** beheren van de benodigde infrastructuur voor monitoring; zorgen voor frequente inventarisatie van monitoringsinformatie, analyseren en beschikbaar stellen van inzichten.

Deze twee rollen moeten centraal worden belegd om de knelpunten in huidige praktijk aan te pakken. Alleen met centrale regievoering is het haalbaar om via uniformering en standaardisatie een kwaliteitsimpuls te realiseren ervoor te zorgen dat monitoringsdata op niveau van de rijksoverheid te kan worden geaggregeerd om zicht te krijgen op de totale opgave.

Het is van belang om kaders in gezamenlijkheid vorm te geven

De scope van de monitor en hoe deze in praktijk moet worden ingevuld, bepaalt de meerwaarde van de monitor en ook de hoogte van administratieve lasten voor betrokken partijen. Het is daarom van belang deze kaders in gezamenlijkheid met een brede vertegenwoordiging van belanghebbenden vorm te geven. Een coördinerende rol ligt daarin logischerwijs bij het ministerie van OCW als stelselverantwoordelijke. Daarin is het van belang om in ieder geval VNG (namens gemeenten) de PO- en VO-raad (namens schoolbesturen) en Ruimte-OK als kennispartner te betrekken.

Bij het vormgeven van de kaders is het raadzaam om zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande initiatieven en producten die vanuit het Programma Onderwijshuisvesting worden uitgewerkt, waaronder de ontwikkeling van het handboek basisdata.

Uitvoering kan worden belegd bij een bestaande partner in het veld

Om te borgen dat gegevens op niveau van de rijksoverheid beschikbaar worden is het van belang dat het ministerie van OCW opdrachtgever is van de uit te voeren monitor, een rol die mogelijk in samenwerking met de VNG kan worden vormgegeven. De daadwerkelijke uitvoering is logisch om te beleggen bij een partij met expertise op het vlak van onderwijshuisvesting en met ervaring op het vlak van monitoring. In dit onderzoek is niet in kaart gebracht door wie de mogelijke monitor kan uitvoeren, en dit zal in praktijk ook moeten afhangen van welke opzet er gekozen wordt.

Meewerken aan de monitor kan verplicht worden gesteld, maar is niet noodzakelijk

Tot slot de vraag het aanleveren van de gegevens verplicht moet worden gesteld of dat deelname optioneel is. Hierbij zien we de volgende overwegingen:

- ▶ Het verplicht stellen resulteert in praktijk hoogstwaarschijnlijk tot een hogere dekkingsgraad dan wanneer deelname aan de monitor optioneel is. Hoge dekking van de monitor kan ook via vrijwillige deelname worden gestimuleerd, maar komt dan minder vanzelfsprekend tot stand.
- ▶ Het verplicht stellen kan ook betekenen dat er een aanvullende wetswijziging nodig is. 'Kan', omdat dit afhangt van hoe de gegevens worden verzameld. Wanneer er wordt gemonitord op basis van de data uit IHP's die gemeenten straks verplicht aanleveren, is er geen noodzaak tot het stellen van een aanvullende wettelijke verplichting.
- ▶ Een nieuwe wettelijke verplichting maken is tijdrovend en zowel de onderbouwing van de noodzaak als het draagvlak in de sector kunnen daarin grote knelpunten zijn.
- ▶ Tot slot merken we op dat een verplichting niet noodzakelijk betekent dat het dekkingsgraad in de monitor hoog zal zijn. Dit blijft immers afhankelijk van de uitvoerbaarheid/capaciteit van schoolbesturen, en daarbij kan intrinsieke motivatie voor deelname niet altijd worden verondersteld (wanneer er geen negatieve prikkel staat tegenover niet-deelname).

Een aanvullende verplichting hoeft niet nodig te zijn wanneer op basis van de IHP's een dekkend inzicht kan worden verschaft. Of dat haalbaar is, is echter nog niet bekend. Bij de keuze om te werken met data die direct bij schoolbesturen wordt opgehaald, ligt het niet voor de hand hier een wettelijke verplichting voor te maken. Deze wettelijke verplichting lijkt op basis van dit onderzoek niet proportioneel en niet haalbaar. Bij monitoring op vrijwillige basis is het aan de centrale regievoerder(s) om respons op de monitor zo veel mogelijk te stimuleren door enerzijds een effectieve communicatiestrategie en daarnaast het zo veel mogelijk wegnemen van administratieve lasten.

/ 4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de hoofdvraag: *Wat zijn de monitoringsmogelijkheden binnen het onderwijshuisvestingstelsel, en wat zijn hierbij de voor- en nadelen wat betreft uitvoerbaarheid en administratieve lasten voor de verschillende partijen?*

4.1 Conclusies

De sturingsinformatie voor onderwijshuisvesting is in de praktijk wisselend

Er bestaat overeenstemming tussen schoolbesturen, gemeenten en het Rijk dat monitoring van onderwijshuisvesting van meerwaarde is: inzicht uit monitoringsinformatie draagt bij aan betere sturing, een gelijk spelveld en draagvlak voor (gerichtere) investeringen.

- ▶ **Schoolbesturen** beschikken doorgaans over een basisniveau aan gegevens. Die zijn toereikend om MJOP's op te stellen en om grote incidenten in schoolgebouwen te voorkomen. Er zijn zeker ook schoolbesturen die achterlopen met monitoring, maar dit zijn lokale problemen die niet voortkomen uit breed geldende fundamentele obstakels. Hoe professioneel de monitoring precies verloopt, verschilt sterk tussen schoolbesturen onderling. Dat komt mede door de grote inhoudelijke verschillen tussen in schoolbesturen, die uiteenlopen van 'eenpitters' tot grote koepels.
- ▶ **Gemeenten** beschikken ook over genoeg informatie om IHP's te kunnen opstellen. Hoewel IHP's pas verplicht worden met het wetsvoorstel *Planmatige aanpak onderwijshuisvesting*, stelt een groot deel van de gemeenten ze nu al op. Dat lukt altijd op een basisniveau, maar de mate waarin professioneel en structureel wordt gemonitord, verschilt sterk per gemeente. Dit leidt tot wisselende kwaliteit in de sturingsinformatie en hiermee verschillen gemeenten ook in de mate waarop ze kunnen strategisch sturen op de onderwijshuisvestingsportefeuille.
- ▶ Het **Rijk** heeft momenteel het minst zicht op de staat van onderwijshuisvesting op gebouwniveau. Hier ligt de grootste behoefte aan uniformering van gegevens. Daardoor is het stelsel-verantwoordelijke ministerie van OCW niet altijd in staat om te signaleren of er landelijke problemen zijn, en zeker niet om die problemen vervolgens te agenderen breder binnen het Rijk of de politiek.

Samengevat zien we dat monitoring van onderwijshuisvesting op dit moment twee knelpunten kent:

1. **Professionele monitoring bij gemeenten:** veel gemeenten hebben nog niet genoeg inzicht om strategisch te sturen op hun onderwijshuisvestingopgave. Daardoor komt de prioritering van nieuwbouw soms niet verder dan sturing op bouwjaar van de bestaande voorraad.
2. **Overzicht bij het Rijk:** op landelijk niveau is er geen structureel inzicht in de staat van de onderwijshuisvesting. Zeker het ministerie van OCW heeft dat overzicht in grotere mate nodig om zijn stelselverantwoordelijkheid nog beter te kunnen vullen. Wel is er soms incidenteel inzicht.

Beide knelpunten liggen genuanceerd in het licht van het achterliggende doel

Hoewel deze twee knelpunten de grootste knelpunten in het stelsel zijn, zijn ze niet per se blokkerend. Daarbij speelt het achterliggende doel van monitoring: De afwezigheid van een professionele monitoringsstructuur leidt voor gemeenten niet direct tot grote knelpunten bij het invullen van hun wettelijke taken. En zelfs als OCW over perfecte monitoringsinformatie zou beschikken, is het aantal acties dat OCW kan ondernemen beperkt.

We merken op dat de afwezigheid van een professionele monitoringsstructuur voor gemeenten niet direct tot grote knelpunten leidt bij het invullen van hun wettelijke taken. In tegendeel: veel gemeenten kunnen nu al IHP's opstellen, vóórdat die verplicht zijn. Het ontbreken van een professioneel ingerichte monitoring hoeft niet te betekenen dat er onvoldoende inzicht is.

Daarnaast geldt dat de stelselverantwoordelijkheid van OCW slechts heel beperkt harde bevoegdheden met zich meebrengt. Zelfs als OCW over perfecte monitoringsinformatie zou beschikken, is het aantal acties dat OCW kan ondernemen beperkt. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de huisvesting en BZK voor het gemeentefonds.

Dit genuanceerde beeld kan in tegenspraak lijken met de bevindingen van het IBO, dat problemen in de beleidscyclus als een van de knelpunten in het hele stelsel identificeerde en zo de premisse vormde voor de motie Pijpelink. Maar daarbij geldt dat het IBO uit 2021 stamt, en zich op dit punt grotendeels baseerde op een rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2016. Juist in de afgelopen jaren hebben schoolbesturen en gemeenten stappen gezet in hun monitoring. Enkele jaren geleden maakten zij hun eerste MJOP's en IHP's ('plan' en 'do'), maar intussen hebben veel van hen ervaring opgedaan met herijking van deze plannen ('check' en 'act') en ontstaat op die niveaus een cyclus. IHP's en zeker MJOP's zijn op zichzelf geen perfect monitoringsinstrumenten, maar ze fungeren als drijfveer richting een betere cyclus.

Er zijn verschillende opties om knelpunten te adresseren, maar die kennen ook nadelen

Hoewel er dus ruimte en een zekere behoefte bestaat om beter te gaan monitoren, is de meerwaarde daarvan niet op voorhand evident. Monitoring brengt kosten en administratieve lasten voor schoolbesturen met zich mee als leveranciers van de data. Deze kosten en administratieve lasten zijn alleen de moeite waard bij grote voordelen. Een uniforme, centrale monitor kan verschillende doelen dienen – zoals het verbeteren van sturingsinformatie, het voorkomen van ad-hoc onderzoeken en het versterken van politieke agendering – maar de meerwaarde moet voor alle betrokkenen overtuigend zijn.

Bij een inzet op het professionaliseren van monitoring om knelpunten te adresseren, zijn meerdere inrichtingskeuzes te maken. In ieder geval met betrekking tot de scope, de wijze en de governance van de monitor.

De afwezigheid van structureel toezicht en handhaving wordt niet als knelpunt ervaren

Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat toezicht en handhaving in de praktijk een beperkte rol spelen. Er is momenteel geen wettelijk kader dat de basis vormt voor specifiek toezicht op onderwijs-huisvesting, maar dat wordt door betrokkenen ook niet als een probleem gezien. Zowel geïnterviewde schoolbesturen, gemeenten als centrale stakeholders die in dit onderzoek zijn gesproken zien beperkte meerwaarde in het versterken van toezicht en handhaving, met name omdat niet duidelijk is welk doel hiermee gediend kan worden. De toezichthouders die een rol hebben, vullen die in praktijk ook in.

Wel komt uit analyse van het toezichtstelsel naar voren dat er geen interbestuurlijk toezicht is op de bestedingen door gemeenten. Dit onderwerp is uitgezonderd op niveau van provinciaal toezicht op gemeenten en ook op rijksniveau wordt deze toezichtsrol niet ingevuld. Er is echter weinig onderzoek beschikbaar over de effectiviteit van interbestuurlijk toezicht en geen van de gesprekspartners verwees hiernaar, dus we kunnen niet opmaken of dit een reëel of praktisch probleem is.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies doen we vier aanbevelingen. We pleiten voor concrete maatregelen, die ook enige terughoudendheid betrachten omdat meer monitoring niet altijd de juiste oplossing is voor de geïdentificeerde problemen.

1. Stimuleer de professionaliteit van monitoring door enige centrale regie

Meer professionaliteit van monitoring is wenselijk. Zowel op landelijk niveau als bij veel gemeenten ontbreekt (vaak) een volledig en actueel beeld van de staat van de onderwijshuisvesting. Dit beperkt de mogelijkheid om strategisch te sturen, prioriteiten te stellen en investeringen te onderbouwen.

Om dit te verbeteren is een zekere mate van centrale regie nodig. Centrale regie maakt het mogelijk om uniformiteit in dataverzameling tot stand te brengen door standaardisatie van indicatoren en definities. Het ministerie van OCW heeft als stelselverantwoordelijke een logische rol om hierin het voortouw te nemen. Door in nauwe samenwerking met belangrijke stakeholders – zoals VNG, PO-Raad, VO-raad en Ruimte-OK – kaders verder vorm te geven, kan een gezamenlijk gedragen en uitvoerbaar basiskader voor monitoring worden ontwikkeld. Wees terughoudend om regie te voeren die teveel extra administratieve lasten met zich meebrengt.

2. Zet in op monitoring die meelift op de IHP-verplichting

De aanstaande wet die gemeenten verplicht om een Integraal Huisvestingsplan (IHP) op te stellen, biedt al kansen om op landelijk niveau structureel monitoringsinformatie te verzamelen. Zo kan zonder aanvullende rapportagelasten toch een beter dekkend beeld worden gecreëerd. Dat is belangrijk in deze situatie waar de meerwaarde van meer monitoring niet overal evident is en monitoring dus niet teveel nadelen mag hebben.⁴⁹

De belangrijkste voordelen van deze route zijn dat gegevensverzameling kan steunen op een wettelijke verplichting en dat er geen aparte monitoringslasten komen bovenop de administratieve lasten van het IHP. Op inhoud zien we vooralsnog geen grote risico's op een mismatch tussen de verplichte informatie in het IHP en de doelen van de monitor, maar dit moet bij de verdere aanscherping van de regeling goed in de gaten worden gehouden. Qua tijdslijnen merken we op dat het via de IHP-route enige tijd zal duren voordat er monitoringsinformatie beschikbaar is, maar dat alternatieve routes evenzeer voorbereiding vergen. Deze tijd kan worden benut om de randvoorwaarden en infrastructuur zorgvuldig in te richten. Daarbij speelt mee dat de knelpunten rond sturingsinformatie weliswaar reëel zijn, maar niet acuut.

3. Hanteer een beperkte scope bij verzameling van monitoringsgegevens

Wij raden aan om te voorzien in een verplichte bijlage bij het IHP waarin monitoringsgegevens gestructureerd kunnen worden aangeleverd volgens een vast format. De kern van het IHP blijft vormvrij, zodat gemeenten naar eigen inzicht invulling kunnen geven. De bijlage biedt gemeenten een handreiking om aan de informatieplicht te voldoen en maakt het voor OCW en andere partijen mogelijk om aan de 'achterkant' gegevens eenvoudig te analyseren. Zo wordt de uniformiteit geborgd en worden administratieve lasten beperkt.

⁴⁹ Mocht het wetsvoorstel het (onverwacht) niet halen, kan er nog steeds worden ingespeeld op het groeiend aantal gemeenten dat op vrijwillige basis een IHP opstelt. Op basis van de casestudies en expertinterviews verwachten we dat een groot deel van hen vrijwillig wil aansluiten op landelijke initiatieven, omdat dit hen ook vergelijkbaarheid met andere gemeenten oplevert.

Op basis van de doelen waar deze verzameling van gegevens een bijdrage kan leveren, is het niet nodig om direct een uitgebreide set aan indicatoren verplicht te stellen. Een basisvariant kan al een forse verbetering opleveren in de kwaliteit van sturingsinformatie op zowel lokaal als landelijk niveau. Dit beperkt bovendien de administratieve lasten voor met name schoolbesturen.

Een gefaseerde uitbouw van het aantal onderwerpen in de monitor kan in een later stadium plaatsvinden wanneer daar aanleiding voor is. Belangrijk is dat de monitoringsstructuur eraan bijdraagt dat er minder noodzaak is voor ad hoc informatievragen bij schoolbesturen, zodat de totale administratieve belasting voor schoolbesturen juist afneemt.

4. Zorg voor goede randvoorwaarden en faciliteer deelname

Een succesvolle centrale monitor vraagt om goede randvoorwaarden. Om administratieve lasten te beperken is een gebruiksvriendelijke digitale infrastructuur noodzakelijk. Daarmee bedoelen we op minimaal niveau een logisch opgebouwde en vormgegeven online omgeving met heldere toelichting op gevraagde data; geen bewerkbare spreadsheets. Wij adviseren om te verkennen wat mogelijk is binnen een te ontwikkelen digitaal landschap, waarin gegevensuitwisseling en analyse centraal kunnen plaatsvinden, en aanvullend de mogelijkheid om data eenvoudig te visualiseren via bijvoorbeeld Business Intelligence (BI) tools.

Daarnaast is het belangrijk om vooraf de omgang met openbaarheid en privacy te regelen. Weeg de voordelen van openbare data (zoals transparantie en benchmarking) af tegen mogelijke risico's zoals reputatieschade of strategisch gedrag. Ontwikkel samen met stakeholders een heldere communicatiestrategie en een privacy- en toegangsbeleid. Maak daarin duidelijk dat monitoring niet bedoeld is om af te rekenen, maar om investeringen beter te onderbouwen en beleid te verbeteren. Leg het accent op leren en verbeteren en op het gezamenlijk vergroten van de kwaliteit van de onderwijshuisvesting.

/ A Bijlage: Overzicht gesprekspartners

Organisatie	Functie
PO-Raad / VO-raad	► Beleidsadviseur School en Omgeving
VNG	► Programma adviseur Onderwijshuisvesting ► Beleidsadviseur
Ruimte OK	► Sectorexpert Programma Onderwijshuisvesting ► Directeur-bestuurder
Ministerie van OCW	► Beleidsmedewerker onderwijshuisvesting ► Beleidsmedewerker onderwijshuisvesting ► Beleidsmedewerker onderwijshuisvesting
Onderwijsinspectie	► Strategisch adviseur ► Jurist ► Financieel adviseur
Arbeidsinspectie	► Clustercoördinator ► Medewerker programmering, signalering en onderzoek
Rijksvastgoedbedrijf	► Strategisch beleidsadviseur ► Kwartiermaker energietransitie
SPO Utrecht (schoolbestuur)	► Beleidsadviseur huisvesting
Graaf-Jan Nassau School	► Bestuurslid huisvesting
Stichting Boor (schoolbestuur)	► Manager huisvestingsprojecten
Lucas Onderwijs (schoolbestuur)	► Projectleider onderhoud huisvesting
Symbio Hengelo (schoolbestuur)	► Lid college van bestuur
Carmel College (schoolbestuur)	► Adviseur huisvesting ► Beleidsmedewerker huisvesting ► Huisvestingsmedewerker
Gemeente Den Haag	► Beleidsmedewerker onderwijshuisvesting
Gemeente Rotterdam	► Beleidsmedewerker onderwijshuisvesting
Gemeente Deventer	► Beleidsmedewerker onderwijshuisvesting
Gemeente Oosterhout	► Beleidsmedewerker onderwijshuisvesting
Gemeente Heerenveen	► Beleidsmedewerker onderwijshuisvesting
Gemeente Utrecht	► Beleidsmedewerker onderwijshuisvesting
Gemeente Hof van Twente	► Beleidsmedewerker onderwijshuisvesting
Gemeente Groningen	► Beleidsmedewerker onderwijshuisvesting
Gemeente Velzen	► Beleidsmedewerker onderwijshuisvesting
Landelijke vereniging Onderwijsadviseurs (LVO)	► Adviseur beleid- wet en regelgeving onderwijshuisvesting
Onderwijsbureau Meppel	► Hoofd huisvesting en onderhoud
Bouwstenen voor Sociaal	► Directeur