



Centraal Planbureau

CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds

Derde beoordelingsronde, 2023

Het CPB heeft 35 voorstellen geanalyseerd op de domeinen innovatie en kennisontwikkeling.

De CPB-analyses vormen input voor het advies van de adviescommissie.

Deze deelpublicatie geeft de analyse weer van het voorstel:

Innovatieprogramma
Onderwijshuisvesting

Subcommissie Kennis

Q7.3 Innovatieprogramma Onderwijshuisvesting

Belangrijkste aandachtspunten

- Zonder efficiëntiewinsten leiden hogere kwaliteitsniveaus bij schoolhuisvesting tot hogere kosten. Dit kan afbreuk doen aan het draagvlak onder scholen om de nieuwe standaarden te gebruiken.
- De continuïteit van de kennisinfrastructuur is een aandachtspunt. Het is namelijk onduidelijk of de kennis ook regelmatig wordt geactualiseerd na afloop van de eenmalige financiële impuls.
- De huidige initiatieven om scholen te (ver)bouwen zijn versnipperd. De legitimiteit om coördinatieproblemen met omvangrijke projectfinanciering te verhelpen, is echter twijfelachtig.

Beschrijving voorstel

Het voorstel 'Innovatieprogramma Onderwijshuisvesting' richt zich op het vernieuwen van schoolgebouwen in het funderend onderwijs. Een goed schoolgebouw zou een goed binnenklimaat moeten hebben, onderwijs-adaptief (aanpasbaar aan de wisselende behoeften van de school, zoals groei of krimp), inclusief (toegankelijk voor kinderen met speciale behoeften) en duurzaam moeten zijn. Door bouwstandaarden te ontwikkelen die breed toepasbaar zijn en kennis te delen, moet de kwaliteit van de schoolgebouwen worden verhoogd en moeten (ver)bouwprocessen worden versneld en kostefficiënter worden gemaakt. Na afloop van dit voorstel moeten ongeveer 130 toekomstbestendige schoolgebouwen zijn (om)gebouwd en er moeten duidelijke standaardisaties in een kennisnetwerk beschikbaar zijn om andere scholen sneller, kostenefficiënter en kwalitatief beter te (ver)bouwen.

In drie tot zes leerlabs werken teams met vertegenwoordigers van gemeenten, schoolbesturen en marktpartijen onder de leiding van een penvoerder vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) standaardisaties en handreikingen uit op een van drie onderdelen van een vernieuwingsproces:

- **Focuspunten voor de leerlabs (verschillende onderdelen van een vernieuwingsproces):**
 - **Standaardisatie van functionaliteit:** Ontwikkeling van richtlijnen voor de functionaliteit van (nieuwe) schoolgebouwen die voldoen aan de kwaliteitseisen. Deze worden ontwikkeld passend bij het type school en de kwaliteitseisen. In het primair onderwijs kan bijvoorbeeld de wens bestaan om op een later moment een kinderopvang te kunnen integreren in het schoolgebouw, en in het voortgezet onderwijs om betere ruimtes voor praktijkgericht onderwijs in te richten.
 - **Standaardisatie van bouwconcepten (het product):** Er worden bouwconcepten ontwikkeld en geëvalueerd, die breed gedeeld kunnen worden. Naast het bouwconcept zelf zal ook de samenwerking tussen de partijen worden verbeterd en een *best practice* van de aanpak worden gedocumenteerd, zodat de bouwconcepten ook in toekomst efficiënt kunnen worden aangepast.
 - **Standaardisatie van processen (het proces):** Ook de organisatie van (ver)bouwprocessen zou gestandaardiseerd kunnen worden. Procedures en werkwijzen kunnen zo sneller en efficiënter worden doorlopen.

Het voorstel is ingediend door het ministerie van OCW, de PO-Raad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de VO-Raad. Een groot aantal partijen uit het onderwijsveld en de bouwsector hebben

zich verbonden aan de deelname in onderdelen van het project. Het project start in 2023 en loopt door tot en met 2037. Het voorstel is een samenhangend programma. Het budget bedraagt in totaal 919,5 mln euro, waarvan **483,7 mln euro** vanuit het Nationaal Groeifonds (NGF). In het voorstel is sprake van private cofinanciering van partijen uit de bouwsector door deelname aan de leerlabs (in natura) en publieke cofinanciering vanuit scholen en gemeenten (in cash en in natura) voor de opbouw van de kennisinfrastructuur en het (ver)bouwen van scholen (testprojecten) in de leerlabs. De kosten van de testprojecten worden gedeeltelijk gefinancierd vanuit de reguliere (ver)bouwbudgetten van scholen; de meerkosten door de hogere kwaliteitsstandaarden en de innovatieprocessen worden bekostigd vanuit het NGF.

Tabel **Overzicht van het programmaonderdelen, investeringsbedrag en NGF-bijdrage**

Programmaonderdeel	Totale investering (mln euro)	NGF-bijdrage (mln euro)	NGF-bijdrage (%)	Onderdeel CPB quickscan
Leerlabs	831	404,5	49%	✓
Overig				
Coördinatie en sturing van programma/kennisinfrastructuur (en risicokosten)	88,5	79,2	90%	✓
Totaal	919,5	483,7	53%	

1. Scan probleemstelling

Vraag	Bevindingen
a. Is duidelijk welk(e) probleem/ problemen het voorstel tracht op te lossen?	<p>Ja, de probleemstelling is duidelijk. De indieners stellen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een groot deel van de schoolgebouwen in het funderend onderwijs is verouderd en voldoet niet aan belangrijke kwaliteitseisen. Zo heeft een groot deel van de scholen een ongezond binnenklimaat en voldoen ze niet aan duurzaamheidsnormen. Ook is maar een beperkt deel van de schoolgebouwen voldoende flexibel en aanpasbaar (voor veranderingen in leerlingaantallen, nieuwe onderwijsconcepten of om leerlingen met speciale behoeften te integreren). Dit heeft negatieve gevolgen voor de onderwijskwaliteit, en daardoor voor de participatie en prestaties van leerlingen. • Hoewel er kwaliteitseisen bestaan, ontbreekt grotendeels de praktische vertaling naar (ver)bouwrichtlijnen, met name voor functionaliteiten gericht op onderwijsadaptiviteit en inclusiviteit. • De (ver)bouwprocessen van scholen zijn inefficiënt en traag. Scholen hebben weinig kennis over bouwprocessen en hoe de gewenste kwaliteitseisen kunnen worden bereikt. Omdat de meeste scholen een bouwtraject individueel doorlopen, wordt weinig kennis opgebouwd. Daardoor ontbreekt repeteerbaarheid van processen. • Door de relatief kleine schaal van de school(ver)bouwprojecten ontbreekt het aan prikkels voor innovatie bij de betrokkenen partijen om scholen beter, kostenefficiënter en sneller te bouwen. Als er wel innovaties worden gerealiseerd door marktpartijen, leidt dit doorgaans niet tot een vertaling naar open standaarden.

b. Is aannemelijk dat de initiatieven de problemen verhelpen (gegeven de bij ons beschikbare kennis over het ecosysteem)?

Het is aannemelijk dat het kernprobleem (inefficiënte en trage vernieuwing van schoolgebouwen, die niet aan de gewenste kwaliteitseisen voldoen) gedeeltelijk wordt verholpen door het voorstel.

- **Standaardisatie van functionaliteit:** In de leerlabs kunnen de kwaliteitseisen worden vertaald naar functionaliteiten en via praktische handleidingen beter toepasbaar worden gemaakt. Daardoor hoeven scholen niet telkens opnieuw het wiel uit te vinden. Dit zal de kwaliteit van nieuwe of verbouwde schoolgebouwen vermoedelijk ten goede komen.
- **Standaardisatie van bouwconcepten (het product):** In de leerlabs kunnen gezamenlijk bouwconcepten ontwikkeld worden (productinnovatie), die vervolgens kunnen worden toegepast, getoetst en verbeterd in de (test)bouwprojecten die bij de leerlabs horen (ongeveer 130 scholen in een periode van veertien jaar). De nieuwe bouwconcepten worden gedeeld in een kennisinfrastructuur, zodat ook andere scholen en marktpartijen er gebruik van kunnen maken. Daarmee kan productinnovatie op gang worden gebracht en een kennisvoorraad worden opgebouwd.
- **Standaardisatie van processen (het proces):** Een gestandaardiseerde organisatie van (ver)bouwprojecten, met goede handleidingen voor bouwprocessen zou de vernieuwing van scholen kunnen versnellen en efficiënter maken.

Aan het voorstel kleven echter ook risico's. De belangrijkste zijn:

- **Gebrek aan vraag:** De gestandaardiseerde oplossingen streven naar een hoger kwaliteitsniveau dan de huidige oplossingen en kunnen daardoor duurder zijn, ondanks de hogere kostenefficiëntie. Dit maakt het mogelijk minder aantrekkelijk voor scholen en gemeenten om te kiezen voor de gestandaardiseerde oplossingen.
- **Risico op onvoldoende continuïteit:** Bij onderdelen van het voorstel is niet duidelijk hoe de continuïteit geborgd wordt. De kennisinfrastructuur blijft voortbestaan na afloop van de financiële impuls vanuit het NGF, in beheer van de betrokken partijen. Het is echter onduidelijk of de kennis ook regelmatig wordt geactualiseerd na afloop van het voorstel, aangezien dan de prikkels wegvallen om nieuwe innovaties te ontwikkelen en te delen.
- **Arbeidskrapte in de bouwsector en stijgende materiaalkosten:** Externe factoren zoals arbeidskrapte in de bouwsector of stijgende materiaalkosten kunnen ertoe leiden dat de doelen van de leerlabs niet gehaald worden, omdat de testprojecten vertraging oplopen.

Ook is er een andere kanttekening:

- Er is in de begroting rekening gehouden met 41,5 mln euro aan 'risicokosten', die als financiële buffer dienen voor het geval dat bouwprestaties of exploitatiekosten van de leerlabs tegenvallen. Het ligt in de rede om duidelijke afspraken te maken over de precieze voorwaarden waaronder het NGF financieel verantwoordelijk is voor dergelijke financiële tegenvallers.

<p>c. Zijn er, gegeven onze beschikbare kennis, andere projecten die het probleem verhelpen?</p>	<p>Volgens het voorstel zijn er verschillende projecten en pogingen vanuit het beleid en de scholen om het probleem aan te pakken, maar die volstaan niet om het probleem op te lossen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een nieuw wettelijk stelsel rond de verantwoordelijkheid voor onderhoud en renovaties van scholen wordt uitgewerkt door het ministerie van OCW, de PO-Raad, Vo-Raad en VNG (OCW, 2022). De indieners verwachten dat dit een stimulerend effect op dit voorstel zou kunnen hebben, omdat dit meer prikkels geeft om tijdiger te investeren in de toekomstbestendigheid van schoolgebouwen. • Verschillende pilots worden uitgevoerd met het doel om kennis op te bouwen over het goed en snel verduurzamen van schoolgebouwen. De indieners stellen echter dat deze pilots te specifiek en kleinschalig zijn om het probleem op te lossen. • Kennisdeling over huisvesting op het gebied van verduurzaming bestaat al. Verschillende organisaties (bijvoorbeeld uit de zorg, sport of het onderwijs) wisselen namelijk goede voorbeelden uit op het Kennis- en Innovatieplatform Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed (KIP MV). Het voorstel beoogt hierop voort te bouwen.
--	--

2. Scan legitimiteit

Vraag	Bevindingen
<p>a. Zijn er economische redenen die overheidsingrijpen legitimeren?</p>	<p>Ja, er zijn meerdere redenen voor overheidsingrijpen. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat onderwijs in Nederland geldt als (semi-)collectief goed en omdat er sprake is van een coördinatieprobleem en kennis-<i>spillovers</i>, waardoor innovatie niet of onvoldoende tot stand komt.</p> <p>(Semi-)collectief goed: Een betere schoolhuisvesting kan leiden tot een hogere onderwijskwaliteit, wat positieve effecten heeft op de voorraad menselijk kapitaal in Nederland. Als de vorming van menselijk kapitaal volledig aan de markt wordt overgelaten, zal er sprake zijn van onderinvestering – bijvoorbeeld in de schoolhuisvesting. Meerdere vormen van markt- en gedragsfalen liggen hieraan ten grondslag: externe effecten, financieringsproblemen, tijdsinconsistentie, onzekerheid over het rendement, et cetera.</p> <p>Kennis-<i>spillovers</i>: Scholen en bouwbedrijven kunnen terughoudend zijn met de ontwikkeling van innovatieve standaardisaties voor bouwconcepten, omdat de opbrengst niet gegarandeerd is. Omdat de baten van succesvolle standaardisaties breder neerslaan dan alleen bij de partijen die de kosten dragen, kan er sprake zijn van onderinvestering. Dit legitimeert subsidiëring vanuit de overheid.</p> <p>Coördinatieproblemen: Scholen en gemeenten pakken (ver)bouwprojecten vaak aan op een individuele basis. Het is efficiënter om deze projecten op een meer collectief niveau te organiseren, maar hiervoor ontbreekt de benodigde coördinatie.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ De legitimiteit van overheidsingrijpen om coördinatieproblemen met omvangrijke projectfinanciering te

verhelpen, is twijfelachtig. Het is ongebruikelijk dat partijen niet samenwerken door onwetendheid en als er desondanks geen samenwerking tot stand komt, ligt hier vaak een onderliggend probleem aan ten grondslag, zoals bijvoorbeeld een concurrentiestrijd. Projectfinanciering is een relatief duur instrument om partijen bij elkaar te brengen. Er zijn minder kostbare alternatieven denkbaar om dit voor elkaar te krijgen, zoals het organiseren van kennisnetwerken.

In het voorstel is sprake van private cofinanciering (in natura) en publieke cofinanciering (in cash en in natura) voor de opbouw van de kennisinfrastructuur en het (ver)bouwen van scholen in de leerlabs. Dit weerspiegelt vooral de voordelen (minder kosten) die deze partijen hebben door de beoogde standaardisatie van de bouwprocessen en het (ver)bouwen van de specifieke scholen die aan de leerlabs deelnemen. Het is voor het CPB lastig te beoordelen of de cofinanciering in verhouding staat tot de private baten.

Literatuur

OCW, 2022, Kamerbrief *Update aanpak verouderde schoolgebouwen*, 23 november 2022, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ([link](#)).