

Dekker en 'the devil in the details'

Sietske Waslander

Bestuur Beleid Beschouwing, De Nieuwe Meso, 2016, Jaargang 3, Nr 1, 14-15

Medio januari kwam Sander Dekker met het wetsvoorstel 'meer ruimte voor nieuwe scholen' (VvW, 2016). Volgens de staatssecretaris is het nu 'enorm ingewikkeld' om een nieuwe school te starten en zit het onderwijsstelsel 'op slot'. De cijfers geven hem gelijk (zie Bisschop & Imandt, 2015). De afgelopen vijftien jaar zijn er weinig nieuwe scholen gesticht. De nieuwe scholen die er kwamen, staan vooral in wijken met nieuwbouw. Meer dan 75% van de nieuwe scholen werd gesticht door een bestaand bestuur.

De komst van meer nieuwe scholen moet zorgen "... voor de dynamiek, het initiatief en de innovatie die nodig zijn om de onderwijssector eigentijds te houden." (VvW, 2016, p. 21). Het voorstel spreekt consequent over nieuwe initiatieven en initiatiefnemers, maar (de facto) gaat het vooral om nieuwe besturen. Die besturen hoeven dan niet meer van een erkende richting te zijn, zoals: openbaar, protestants-christelijk, rooms-katholiek, evangelisch, evangelische broedergemeente, gereformeerd vrijgemaakt, antroposofisch, hindoe, islamitisch, reformatorisch, joods, humanistisch of algemeen bijzonder. Terwijl de bestuurlijke schaalvergroting doorzet, wil Dekker éénpitters stimuleren. Terwijl recent beleid inzet op regionalisering (o.a. passend onderwijs, lokaal onderwijsbeleid, afstemming met gedecentraliseerde jeugdzorg) ontstaat ruimte voor landelijk opererende ketens van scholen. Dat is een aparte beschouwing waard. Hier gaat het over onderwijshuisvesting. Daarover zegt de staatssecretaris alleen dat het relevant is en dat er in de loop van dit jaar nadere afspraken worden gemaakt. En dat hij de kosten wil beheersen.

Voor wie oproept tot grote zaken als dynamiek in het stelsel, is een onderwerp als huisvesting al snel iets kleins. Wie innovatie en initiatieven wil stimuleren omwille van eigentijds onderwijs, vindt zo iets aards en praktisch als huisvestingbeleid al snel saai en oninteressant. Maar zoals zo vaak, schuilen ook hier 'the devil in the details'. De huisvesting en wie daar over gaat, zal sterk beïnvloeden óf er nieuwe scholen komen, waar die scholen komen, en wat de gevolgen zijn voor het doorbreken of juist versterken van segregatie.

Het meest zichtbare deel van het onderwijs – de gebouwen en waar die gebouwen staan – is nog altijd een grote blinde vlek in onderwijsbeleid en onderwijsonderzoek. De aandacht die er is gaat naar kwaliteiten als architectuur, duurzaamheid, functionaliteit en luchtkwaliteit. Of naar kwesties als investeringen, afschrijvingen en onderhoud. Zelden

wordt een verbinding gelegd tussen onderwijsinhoudelijke vraagstukken, locaties van scholen en ruimtelijke ordening. Dit tot frustratie van scholen en schoolbesturen, die ervaren hoezeer huisvestingsbeleid de dynamiek tussen naburige scholen én het onderwijs zelf beïnvloedt.

Onderwijshuisvesting is al jaren onderwerp van discussie. Gemeenten krijgen er geld voor via het gemeentefonds. Maar het staat gemeenten vrij om te bepalen hoeveel ze daadwerkelijk aan schoolgebouwen besteden. Volgens de Algemene Rekenkamer (2013) besteden de gezamenlijke gemeenten miljoenen euro's minder aan onderwijshuisvesting dan wat ze daar in beginsel voor krijgen. Tot groot ongenoegen van de schoolbesturen. Omdat schoolbesturen nu "te veel afhankelijk van de welwillendheid van gemeentebesturen" zijn, zetten de sectorraden in op een recht op 'doordecentraliseren' (PO-Raad, 2015; VO Raad, 2015). Dat houdt in dat gemeenten hun middelen direct doorsluizen naar schoolbesturen, op basis van het aantal leerlingen. Voor scholen wordt huisvesting dan feitelijk onderdeel van de leerlinggebonden financiering. Voor ongeveer 10% van de vo-scholen is dit al de praktijk; voor het primair onderwijs is het percentage onbekend (Van der Vegt et al., 2012). De meeste gemeenten zien weinig in het doordecentraliseren van de huisvesting (VNG, 2015). De staatssecretaris zit er tussenin: hij wil geen recht op doordecentralisering, maar hij wil het wel stimuleren. De afloop van deze discussie heeft grote consequenties voor ontstaan en effecten van nieuwe scholen. Een paar voorbeelden (Waslander & Hooge, 2015). In Texas maakt huisvesting deel uit van de leerlinggebonden financiering. Ervaringen aldaar leren dat nieuwe scholen het heel moeilijk hebben om van start te gaan. Immers, een startende school heeft relatief weinig leerlingen, en daarmee relatief weinig inkomsten, terwijl de kosten voor huisvesting in het begin juist groot zijn. Voor startende éénpitters is dat uiteraard een groter probleem dan voor grote, bestaande besturen met financiële armslag. Als de sectorraden blijven inzetten op doordecentralisering, maken bestaande besturen het nieuwe besturen heel moeilijk om van start te gaan. Dat zal niet in hun inzet zijn, maar wel het effect. Economen zien dit als het 'afschermen van de markt'.

Een ander voorbeeld is Zweden. Ook daar zijn kosten voor huisvesting deel van de leerlinggebonden financiering. Maar anders dan in Texas, ontstonden in Zweden juist veel nieuwe scholen nadat de overheid dat wilde stimuleren. Inmiddels gaat 14% van de 7-16 jarigen en een kwart (26%) van de leerlingen ouder dan 16, naar een zogenoemde *friskolor* (schooljaar 2013-2014). Anders dan in Texas, mogen Zweedse scholen ook worden gesticht door commerciële bedrijven. In Zweden is de leerlinggebonden financiering voor commerciële bedrijven geen beletsel om nieuwe scholen te stichten. Die scholen worden gefinancierd uit publieke middelen. De eventuele winst mag naar

eigen inzicht worden besteed. Particuliere aandeelhouders en investeringsmaatschappijen laten winst uitkeren, van belastinggeld dat voor onderwijs bedoeld was. Is een stelsel met publiek gefinancierde commerciële onderwijsaanbieders ook ons voorland? Dekker ontkent in alle toonaarden dat zo iets in Nederland kan. Maar in Zweden werden de intenties van de beleidsmakers ingehaald door de praktijk.

De staatssecretaris wil de kosten voor huisvesting in de hand houden. Hier zijn Engelse lessen te leren. De centrale overheid van Engeland voert stevig regie over de huisvesting van nieuwe scholen, om de kosten te beheersen. Nieuwe scholen moesten zoveel mogelijk in bestaande openbare gebouwen komen; slechts bij uitzondering was nieuwbouw een optie. Drie jaar later bleken de uitgaven aan huisvesting het dubbele van wat was begroot (NAO, 2013). Ondanks de voornemens werd voor meer dan de helft van de nieuwe scholen een nieuw gebouw neergezet. Reden voor gezonde scepsis, kortom.

Het wetstraject rond nieuwe scholen is in gang gezet voordat duidelijk is hoe de huisvesting geregeld gaat worden. Daarmee bewandelt Dekker de omgekeerde weg. Pas als duidelijk is wie de huisvesting betaalt, en wie over de locatie gaat, is een inschatting te maken wat het nieuwe beleid teweeg zal brengen.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2013). *Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing schoolgebouwen*. Brief aan de Tweede Kamer, d.d. 12 december 2013. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bisschop, P. & Imandt, M. (2015). *De (on)mogelijkheden voor nieuwe scholen in Nederland*. Een verkenning naar de effecten van 'richtingvrije planning'. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- National Audit Office (NAO) (2013). *Establishing free schools*. London: NAO.
- PO-Raad (2015). Brief d.d. 2 juni 2015 aan de vaste kamercommissie OCW betreffende "Debat over recht op doordecentralisatie onderwijshuisvesting primair onderwijs." Utrecht: PO-Raad.
- Vegt, A.L. Van der, Wit, W. De, Jongeneel, M., Kooij, D., Zuidam, M. & Eck, P. Van (2012). *De lokale educatieve jaaragenda 2011/2012*. Utrecht: Oberon.
- VNG (2015). *De lat omhoog*. Toekomstvisie onderwijshuisvesting. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Voorstel van Wet (2016). *Meer ruimte voor nieuwe scholen*. W10448.K-1. Geraadpleegd op 14 januari 2016 op <https://www.internetconsultatie.nl/wwwinternetconsultatienmeerruimtevoornieuwescholen>
- VO-Raad (2015). Brief d.d. 4 juni 2015 aan de vaste kamercommissie OCW betreffende "Beleid Onderwijshuisvesting VO". Utrecht: VO-Raad.
- Waslander, S. & Hooge, E.H. (2015). *Nieuwe toetreders in het onderwijs*. Voorstudie op basis van wetenschappelijk onderzoek. Tilburg: TIAS School for Business and Society.