

Huisvestingsbeleid en nieuwe scholen

Over de noodzaak van een geografisch perspectief op onderwijs*

*Sietske Waslander***

Inleiding

Bij de woorden onderwijs en huisvesting gaan de gedachten tegenwoordig al snel naar nieuwe, dure gebouwen die – al dan niet gefinancierd met complexe financiële constructies – als een loden last op het onderwijs drukken. Het bracht onderwijsbesturen tot de rand van het faillissement. In onderzoek gaat het bij de combinatie van onderwijs en huisvesting meestal over kwaliteiten van onderwijsgebouwen – architectuur, duurzaamheid, functionaliteit en luchtkwaliteit – en de mogelijke invloed daarvan op het functioneren van schoolorganisaties en onderwijsopbrengsten van leerlingen. Daarover gaat het hier allemaal niet. Het gaat wel om het merkwaardige fenomeen dat het meest zichtbare deel van het onderwijs – schoolgebouwen en waar die precies staan in dorpen, wijken en steden – al jarenlang precies in de blinde vlek valt van veel sociologisch, bestuurskundig en beleidsonderzoek over het onderwijs. Deze bijdrage betoogt dat er alle redenen zijn om iets aan die blinde vlek te doen. In andere landen worden de laatste jaren al pogingen hiertoe ondernomen (Thiem, 2009; Lubienski, Gulosino & Weitzel, 2009; Holloway, Brown & Pimlott-Wilson, 2011). Aan de hand van beleidsvoorstellen om het stichten van nieuwe scholen in het primair en voortgezet onderwijs te stimuleren, illustreert deze bijdrage dat het ook in Nederland de hoogste tijd is een geografisch perspectief op onderwijs te ontwikkelen.

Na een korte toelichting op de relevantie van een geografisch perspectief op onderwijs spitst dit artikel zich bij wijze van illustratie toe op de huisvesting voor nieuwe scholen. Het beschrijft de manier waarop onderwijshuisvesting voor basis- en middelbare scholen nu geregeld is in Nederland. Gemeenten en schoolbesturen delen de verantwoordelijkheid, maar beschouwen het thema doorgaans vanuit een verschillend perspectief. Gemeenten zijn behoorlijk tevreden over de huidige gang van zaken, schoolbesturen zijn dat niet. De discussie over onderwijshuisvesting is bijzonder actueel nu de staatssecretaris het stichten van nieuwe scholen wil stimuleren. Om meer zicht te krijgen op de manier waarop huisvestingsbeleid het stichten van nieuwe scholen beïnvloedt, volgen drie casusbeschrijvingen. Ervaringen in Zweden, Engeland en Texas zijn voor Nederland interessant, omdat overheden daar eerder beleid hebben ingezet om het aantal nieuwe scholen te sti-

* De beschrijvingen van buitenlands beleid in dit artikel zijn gebaseerd op een voorstudie in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (Waslander & Hooge, 2015).

** Prof. dr. Sietske Waslander is als hoogleraar sociologie verbonden aan de TIAS School for Business and Society en actief in het GovernanceLAB van TIAS.

muleren. De casusbeschrijvingen wijzen op een aantal keuze-opties met bijbehorende aandachtspunten voor Nederland. Of er nieuwe scholen komen, waar die nieuwe scholen komen en op welke leerlingen die scholen zich richten, is mede afhankelijk van beleidskeuzes op het gebied van huisvesting. Op die manier is huisvestingsbeleid mede van invloed op segregatie tussen scholen en onderwijskansen van kinderen. Aldus onderstreept het voorbeeld van huisvestingsbeleid voor nieuwe scholen dat een geografisch perspectief op onderwijs ook voor Nederland node wordt gemist.

Een geografisch perspectief op onderwijs

Locatie doet er toe. Dat gegeven zien we in onderzoek naar onderwijs op een aantal manieren terug. Zo is bereikbaarheid van een school een belangrijke overweging bij de schoolkeuze van ouders (onder andere Lacireno-Paquet & Brantley, 2012). Bereikbaarheid wordt niet alleen bepaald door de geografische afstand tussen thuis en school, ook lijnen en haltes van treinen, metro's en bussen blijken uiterst relevant (André-Bechely, 2007; Pater, 2008; Gamsu, 2015). Bovendien verschilt de manier waarop geografische factoren meespelen bij schoolkeuze tussen sociale groepen. Zo is voor hoger opgeleide ouders een grotere reisafstand tussen school en thuis acceptabeler dan voor lager opgeleide ouders, ook los van vervoerskosten (Ball, Bowe & Gewirtz, 1995). In heel verschillende landen blijken kinderen van hoger opgeleide ouders grotere afstanden af te leggen tussen thuis en school dan kinderen van lager opgeleide ouders (Lacireno-Paquet & Brantley, 2012; Andersson, Malmberg & Östh, 2012). Door de nauwe verwevenheid tussen scholen en buurten vertaalt segregatie tussen buurten zich direct naar segregatie tussen scholen. Omdat de relatief achtergestelden in een buurt minder vaak voor een school kiezen buiten de eigen buurt, is de segregatie tussen scholen vaak (nog) groter dan de segregatie tussen buurten (André-Bechely, 2007; Waslander, Pater & Van der Weide, 2010). Ook voor Nederland geldt dat de segregatie tussen scholen groter is dan die tussen buurten (onder andere Sykes, 2011). In Amsterdam blijken kinderen van hoogopgeleide ouders aanzienlijk grotere afstanden tussen thuis en school af te leggen dan kinderen van laagopgeleide ouders, vooral in het voortgezet onderwijs (Gemeente Amsterdam, 2016). Uit de Amsterdamse gegevens blijkt eveneens dat de ene stad de andere niet is. Zo leggen de kinderen van hoogopgeleide ouders in Londen juist de kleinste afstanden af, omdat daar met de locatie van de woning toegang wordt verkregen tot de meest begerenswaardige scholen (Hamnett & Butner, 2013).

Afgezien van de bereikbaarheid van scholen bij de schoolkeuze, en de relatie tussen school- en buurtsegregatie, zijn geografische factoren zelden expliciet onderwerp van onderzoek. Omdat locatie er wel degelijk toe doet, wordt in andere landen al langer een geografisch perspectief op onderwijs bepleit (Thiem, 2009; Lubienski e.a., 2009; Holloway e.a. 2011). In Nederland heeft die oproep tot op heden nog weinig gehoor gevonden. Dat is opmerkelijk, omdat de locatie van een school vanuit het oogpunt van strategische positionering een van de belangrijkste

Sietske Waslander

keuzes is die er te maken valt (zie ook Gamsu, 2015). Met de locatie bepaalt een school niet alleen in hoge mate haar potentiële doelgroep aan leerlingen, maar ook met welke scholen ze concurreert. Bovendien is de locatie van gebouwen en terreinen van invloed op de status en het aanzien van een school, wat wordt bevestigd door het vestigingsgedrag van private aanbieders (Lubienski e.a., 2009). Het spaarzame onderzoek dat zich op locatiekeuzes van scholen richt, wijst onverkort op de relevantie van huisvestingsbeleid. Zo blijkt uit een historische analyse van Erickson (2012) dat huisvesting van scholen in Nashville gedurende de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw zowel direct als indirect in het voordeel van de betere buurten uitpakte. Direct, omdat het overgrote deel van nieuwe scholen werd gebouwd in de voornamelijk blanke buitenwijken, terwijl ook in de hoofdzakelijk zwarte binnenstad sprake was van overbezetting van scholen. Ook indirect was het huisvestingsbeleid in het voordeel van de blanke buitenwijken. In bouwbesluiten werden regels vastgelegd over de minimale oppervlakte van voorzieningen. Scholen in de dichtbevolkte binnensteden konden vaak niet aan die eisen voldoen. Het huisvestingsbeleid van scholen versterkte op die manier de segregatie tussen buurten.

Als geografische factoren al aandacht krijgen in Nederlands onderwijsonderzoek, dan is het slechts zijdelings. Een voorbeeld om de gedachten te bepalen. Het voortgezet onderwijs kent verschillende leerwegen (vmbo-bb, vmbo-kb, vmbo-gt, vmbo-t, havo, vwo) en profielen (onder andere cultuur, technasium, sport, tweetalig onderwijs). Die leerwegen en profielen zijn niet gelijkelijk over Nederland verdeeld, waardoor de afstand tussen de woonlocatie en de locatie van een specifieke leerweg of een specifiek profiel aanzienlijk kan variëren tussen leerlingen. Deze verdeling blijkt, naast andere, een van de factoren die in Zuidwest-Fryslân bijdraagt aan een achterblijvend aandeel leerlingen in de hogere leerwegen van het voortgezet onderwijs (De Boer, 2009). Of en, zo ja, hoe dat in andere regio's een rol speelt, is onbekend. Hetzelfde geldt voor de vraag of en hoe de verdeling van opleidingen in het beroepsonderwijs van invloed is op keuzegedrag van leerlingen. Wetende dat onderwijsloopbanen substantieel van invloed zijn op levenslopen van mensen (Hauser, 2011), is het heel wel denkbaar dat regionale verschillen in onderwijsaanbod levens van mensen beïnvloeden. Het cruciale punt hier is dat dit type vragen in Nederlands onderwijsonderzoek niet of nauwelijks aan de orde wordt gesteld, waardoor er uiteraard ook geen zicht is op een begin van een antwoord.

Dit artikel beoogt aan de hand van een concreet voorbeeld te onderstrepen dat een systematische bestudering van geografische factoren in onderwijsonderzoek in Nederland node wordt gemist. Als voorbeeld dient de huisvesting voor nieuwe scholen. Vraagstukken rond huisvesting en nieuwe scholen zijn in plattelandsgebieden die te maken hebben met demografische krimp wezenlijk anders van karakter dan in stedelijke gebieden met demografische groei. De invloed van huisvestingsbeleid reikt evenwel verder dan dat.

Onderwijshuisvesting in Nederland

Schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs kunnen niet zelf bepalen op welke locatie, in welk gebouw, ze welk type onderwijs aanbieden. Dat is de uitkomst van gedeelde verantwoordelijkheid tussen gemeenten en schoolbesturen en van wettelijk vastgelegde vormen van overleg.

Gedeelde verantwoordelijkheden

Sinds 1997 hebben *gemeenten* een zorgplicht voor de huisvesting van basis- en middelbare scholen. Concreet betekent dit dat de kosten voor nieuwe schoolgebouwen, uitbreidingen van bestaande gebouwen en het huren van tijdelijke huisvesting voor rekening komen van de gemeente. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor het herstellen van constructiefouten en voor de aanleg van het terrein om de school. Gemeenten krijgen hiervoor niet-geormerkte middelen via het gemeentefonds. De hoogte van het budget is mede gebaseerd op het aantal kinderen in een gemeente. Het college van burgemeester en wethouders bepaalt ieder jaar een bestedingsplafond; het staat gemeenten vrij de hoogte van dat plafond te bepalen. *Schoolbesturen* zijn verantwoordelijk voor het realiseren en in stand houden van de gebouwen, voor het binnen- en buitenonderhoud en voor het aanbrengen van noodzakelijke aanpassingen. Voor het voortgezet onderwijs was dat al langer zo, sinds 1 januari 2015 geldt dit ook voor het primair onderwijs. Scholen krijgen hiervoor niet-geormerkte middelen, als onderdeel van de lumpsum.

Gemeenten kunnen zowel alle middelen als alle verantwoordelijkheden voor huisvesting delegeren aan de schoolbesturen. Men noemt dat volledige *doordecentralisering*. Schoolbesturen krijgen dan veelal een vast bedrag per leerling. Huisvesting wordt dan de facto onderdeel van de leerlinggebonden financiering. Gemeenten blijven in dat geval een rol houden in het kader van ruimtelijke ordening, zoals het opstellen van bestemmingsplannen en het verlenen van bouwvergunningen. Als gemeenten en schoolbesturen afspraken maken over specifieke verantwoordelijkheden en daarbij behorende periodieke vergoedingen, is er sprake van gedeeltelijke doordecentralisering. Bij naar schatting 10 procent van de middelbare scholen is sprake van volledige doordecentralisering. Het is onbekend voor hoeveel basisscholen dat geldt; bekend is wel dat het in het primair onderwijs vaker gaat om gedeeltelijke dan om volledige doordecentralisering (Van der Vegt e.a., 2012).

Wettelijke vormen van overleg

Rond onderwijshuisvesting zijn twee wettelijk vastgelegde vormen van overleg vooral relevant: de lokaal educatieve agenda (LEA) en het regionaal plan onderwijsvoorzieningen (RPO). De LEA is in 2006 in het leven geroepen ten tijde van veranderende bestuurlijke verhoudingen tussen rijksoverheid, lokale overheden en schoolbesturen. De LEA geldt voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs. Het primaat van dit overleg ligt in beginsel bij de gemeente, die met tal van betrokkenen afspraken kan maken om gezamenlijk lokaal onderwijs- en jeugdbeleid te voeren. Naast schoolbesturen kunnen vele andere partijen deelnemen,

Sietske Waslander

variërend van kinderopvang en culturele voorzieningen tot politie en vertegenwoordigers namens werkgevers (Van Leer e.a., 2012). Het overleg kan over vele onderwerpen gaan, variërend van voor- en vroegschoolse educatie en voortijdig schoolverlaten tot rekenbeleid en segregatie. Huisvesting is een verplicht onderwerp van gesprek. Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs vinden huisvesting het belangrijkste onderwerp van de LEA (Van der Vegt e.a., 2012).

Daarnaast is er de regionale samenwerking voorzieningenplanning. Dit overleg heeft sinds 2008 een wettelijke status en geldt voor het vmbo, havo, vwo en praktijkonderwijs. Voor het primair onderwijs is er (nog) geen vergelijkbaar overleg, dat wordt wel overwogen (Tweede Kamer, 2015c). Het primaat van dit overleg ligt bij de schoolbesturen, die gezamenlijk een RPO op kunnen stellen. Schoolbesturen zijn niet verplicht aan het overleg deel te nemen. Het RPO is geldig als minstens 65 procent van de besturen met een locatie in de desbetreffende gemeente deelneemt, en als op die locaties samen tenminste 60 procent van alle leerlingen in een gemeente zijn ingeschreven. Het staat de schoolbesturen vrij te bepalen waarover ze afspraken maken, welke spelregels gelden en welke status de afspraken hebben. Afspraken kunnen onder meer gaan over het verplaatsen van hoofden en nevenvestigingen, het afsplitsen van scholen en welke leerwegen op welke locaties worden aangeboden. Als besturen tot een RPO komen, zijn ze verplicht daarover te overleggen met de gemeente (De Weerd & Van Bergen, 2013).

Verschil van perspectief

Uit verschillende monitoren, evaluaties en ander onderzoek – zowel over de LEA als het RPO – blijkt dat gemeenten en schoolbesturen het onderwerp ‘onderwijshuisvesting’ vanuit verschillende perspectieven benaderen (Fransen, Gramberg & Van der Grinten, 2011; Van der Vegt e.a., 2012; De Weerd & Van Bergen, 2013; VNG, 2015). Gemeenten beschouwen huisvesting veelal als een vraagstuk over vastgoed, dat losstaat van het onderwijsinhoudelijke beleid zoals dat bijvoorbeeld in de LEA tot stand komt (Fransen e.a. 2011; Van der Vegt e.a., 2012). Het merendeel van gemeenten weet niet of er met hen is overlegd over het RPO, en de meeste gemeenten zien ook geen relatie tussen het RPO en het huisvestingsbeleid voor scholen. De meeste gemeenten geven aan niet te weten of de gemeentelijke belangen voldoende worden gewaarborgd. Naar eigen zeggen hebben gemeenten ook weinig kennis op het gebied van voorzieningenplanning (De Weerd & Van Bergen, 2013). Tegelijkertijd zijn gemeenten over het algemeen heel tevreden over het LEA (Van Leer e.a., 2012) en de wijze waarop de onderwijshuisvesting is georganiseerd (Van der Vegt e.a., 2012). Al met al zijn gemeenten over het geheel genomen tamelijk tevreden over de bestaande situatie. Ze zien geen grote knelpunten en ze zien dan ook weinig in doordecentralisering van onderwijshuisvesting (VNG, 2015).

Schoolbesturen benaderen onderwijshuisvesting vanuit een ander perspectief en hebben er ook een andere opvatting over. Voor schoolbesturen is onderwijshuisvesting onlosmakelijk verbonden met onderwijsinhoudelijk beleid. Schoolbesturen zijn aanzienlijk minder tevreden over de huidige situatie en beklagen zich vooral over trage besluitvorming, discussies over geld, en gebrek aan visie, beleid en competentie aan de kant van de gemeenten (Van der Vegt e.a., 2012; Van Leer

e.a., 2012). Een pijnpunt is bijvoorbeeld dat de gezamenlijke gemeenten minder aan onderwijshuisvesting besteden dan wat ze daarvoor via het gemeentefonds ontvangen (Algemene Rekenkamer, 2013). De meeste schoolbesturen, in het voortgezet onderwijs meer nog dan in het primair onderwijs, zijn voorstander van doordecentralisering van de huisvesting. De koepels van de schoolbesturen, de Primair Onderwijs Raad (PO-Raad) en Voortgezet Onderwijs Raad (VO-Raad), maken zich sterk voor een recht op doordecentralisatie van de huisvesting (PO-Raad, 2015) en volledige doordecentralisering (VO-Raad, 2015). Naar het oordeel van beide koepels zijn schoolbesturen nu 'te veel afhankelijk van de welwillendheid van gemeentebesturen'.

De staatssecretaris van Onderwijs heeft eerder aangegeven geen voorstander te zijn van een recht op doordecentralisering (een vast bedrag per leerling), maar vrijwillige doordecentralisering wel te willen bevorderen (Tweede Kamer, 2015a). De sectororganisaties blijven aansturen op meer zeggenschap van schoolbesturen voor de onderwijshuisvesting. Hoe het huisvestingsbeleid er in de toekomst uit gaat zien is bij uitstek relevant voor het stichten van nieuwe scholen.

Beleidsvoornemens: meer ruimte voor nieuwe scholen

Als de relevantie van huisvestingsbeleid voor scholen zich ergens manifesteert, dan is dat bij het stichten van nieuwe scholen. Want, waar vestigen die nieuwe scholen zich? Voor Nederland is dit een uiterst actuele vraag, nu de regering heeft aangekondigd meer ruimte te willen maken voor nieuwe scholen. Op dit moment worden de plannen verder uitgewerkt; een wetsvoorstel wordt eind 2016 verwacht (Tweede Kamer, 2015b, 2015c). Het stimuleren van nieuwe scholen beoogt leerlingen en hun ouders meer eigentijdse keuzemogelijkheden te bieden en de onderwijssector innovatiever te maken.

Kader: nieuwe scholen in Nederland

Bisschop en Imandt (2015) brachten recentelijk de stichting van nieuwe scholen in het primair en voortgezet onderwijs in beeld. Zij verstaan onder nieuwe scholen de optelling van nieuwe hoofdvestigingen, nieuwe nevenvestigingen, nieuwe dislocaties en nieuwe tijdelijke nevenvestigingen (p. 6). De afgelopen twintig jaar werden er in Nederland maar weinig nieuwe scholen gesticht. Sinds 2009 openden jaarlijks tussen de tien en twintig nieuwe bekostigde basisscholen hun deuren, op een totaal van circa 6700 scholen. Circa 80 procent van deze nieuwe scholen wordt gesticht onder de verantwoordelijkheid van een bestaand bestuur. Ongeveer de helft van de nieuwe basisscholen wordt gesticht in buurten die een snelle toename van het aantal inwoners hebben gezien, zoals nieuwbouwwijken. In het voortgezet onderwijs ging het sinds 2011 om maximaal vijf nieuwe hoofdvestigingen per jaar en tussen de twintig en zeventig nieuwe nevenvestigingen, op een totaal van circa 1400 vestigingen. Overigens worden in het voortge-

zet onderwijs jaarlijks ook circa twintig vestigingen gesloten. Van de 39 nieuwe hoofdvestigingen die tussen 2004 en 2014 werden gesticht, gebeurde dat in 29 gevallen onder de verantwoordelijkheid van een bestaand bestuur. In tien jaar tijd werden tien nieuwe scholen gesticht door een nieuw bestuur.

Volgens staatssecretaris Dekker van Onderwijs is het in Nederland ‘enorm ingewikkeld’ om een nieuwe school te stichten (Tweede Kamer, 2015b). Nieuwe scholen komen alleen in aanmerking voor publieke bekostiging als ze aan een aantal eisen voldoen. Een belangrijke eis is dat de school van een ‘erkende richting’ moet zijn. Sinds 1 januari 2016 gelden als erkende richtingen: openbaar, protestants-christelijk, rooms-katholiek, evangelisch, evangelische broedergemeente, gereformeerd vrijgemaakt, vrije school (antroposofisch), hindoeïstisch, islamitisch, reformatorisch, joods, humanistisch en algemeen bijzonder. Een andere eis is dat de school genoeg leerlingen krijgt. Daarbij geldt voor basisscholen bijvoorbeeld dat ze binnen vijf jaar aan de stichtingsnorm moeten voldoen en dat dit minimaal vijftien jaar zo moet blijven. De precieze hoogte van de stichtingsnormen hangt samen met de bevolkingsdichtheid van een gemeente en verschilt dus naar locatie. Voor alle scholen geldt een minimum van tweehonderd leerlingen. Bij het bepalen van de behoefte aan een bepaald type school wordt gekeken naar het aantal leerlingen dat naar scholen van de desbetreffende richting gaat. Dat maakt het voor kleine richtingen moeilijk om aannemelijk te maken dat er behoefte bestaat aan een nieuwe school. Door deze regels zit het onderwijsstelsel ‘op slot’, aldus de staatssecretaris (Dekker, 2015). Om het aanbod aan onderwijs beter aan te laten sluiten bij de veranderende voorkeuren van ouders en leerlingen wil de regering ‘meer ruimte voor nieuwe scholen’ (Tweede Kamer, 2015b). Om het stichten van nieuwe scholen te stimuleren is het voornemen om de eis te schrappen dat de school van een ‘erkende richting’ moet zijn. Zo moet het ook mogelijk worden een nieuwe school te starten met ‘vernieuwende concepten’ en een ‘goed onderwijs-idee’. Het voorstel behelst verder het verlagen van de stichtingsnormen en een andere manier om de behoefte aan een nieuwe school te bepalen. Om de kwaliteit te waarborgen zullen plannen voor nieuwe scholen vooraf strenger worden getoetst dan nu het geval is.

In het Kamerdebat over de beleidsvoornemens werd ook gesproken over de huisvesting voor nieuwe scholen. Volgens de staatssecretaris is het:

‘(...) zaak om op een slimme manier de kosten voor onderwijshuisvesting te beperken en om tegelijk nieuwe initiatieven een goed onderkomen te geven. Ik ben op dit moment nog in gesprek met zowel het onderwijsveld als met de Vereniging Nederlandse Gemeenten en gemeenten over hoe we dit het beste kunnen doen. De planning is om aan het eind van dit jaar helder te hebben op welke punten het stelsel van onderwijshuisvesting voor nieuwe scholen kan worden verbeterd.’ (Tweede Kamer, 2015c, p. 38)

Relevant is verder dat als uitgangspunt geldt dat het beleid budgetneutraal uitgevoerd moet worden. Dit betekent concreet dat het stichten van nieuwe scholen de rijksoverheid zélf geen extra geld mag kosten.

Het voorgestelde beleid richt zich op nieuwe scholen. Het gaat dus niet om bestaande scholen die op een andere manier of volgens een bepaald concept gaan werken. Dat kan in Nederland al heel lang en zonder enig probleem. Nieuwe scholen kunnen zowel door bestaande als door nieuwe besturen worden gesticht. Hoewel de beleidsbrief zich daar niet expliciet over uitspreekt, maakt de toelichting duidelijk dat de staatssecretaris vooral nieuwe scholen van nieuwe besturen voor ogen heeft. Bestaande besturen zijn immers per definitie al van een erkende richting en kunnen ook nu een nieuwe school stichten. Conform het beleidsvoornemen is de term 'nieuwe school' in dit artikel verder voorbehouden aan een nieuw gestichte school die in aanmerking komt voor publieke bekostiging, ongeacht het bestuur dat de school opricht. Het cruciale punt is dat de nieuwe school in kwantitatieve zin een toevoeging is op het bestaande onderwijsaanbod. Bestaande scholen die verhuizen naar een andere locatie, en bestaande scholen die hun intrek nemen in een (mogelijk groter) nieuw gebouw, blijven hier omwille van de helderheid buiten beschouwing.

Huisvestingsbeleid en nieuwe scholen

Zeer ten onrechte worden lopende discussies over het huisvestingsbeleid van scholen en het voorgenomen beleid rond nieuwe scholen beschouwd als beleids-trajecten die tamelijk los van elkaar staan. Ervaringen in het buitenland laten juist zien dat het huisvestingsbeleid een belangrijke factor is bij het ontstaan van nieuwe scholen en de consequenties daarvan, onder meer voor gelijke onderwijskansen en doelmatigheid.

Een aantal andere landen heeft al eerder bewust beleid gevoerd om het aantal nieuwe scholen uit te breiden. Hoewel de achterliggende beleidsdoelen van land tot land verschillen, is een gedeelde veronderstelling dat het onderwijsstelsel gebaat is bij meer dynamiek en dat het stimuleren van nieuwe scholen daartoe een essentieel middel is. Veelal impliciet wordt daarbij een vergelijking gemaakt met commerciële sectoren, waar toetreding van innovatieve nieuwe aanbieders leidt tot verschuivende klantenstromen en een hele sector kan 'opschudden'. Met de dreiging van sluiting als sterkst denkbare prikkel worden bestaande bedrijven gedwongen zich aan te passen aan de (veranderende) wensen van de klant. Nieuwe toetreders dragen op die manier bij aan innovatie van de hele sector. Die gedachten worden dan – kritiekloos – vertaald naar de onderwijssector. De veronderstelling is dan dat het stimuleren van nieuwe scholen op een vergelijkbare manier aanleiding is voor meer innovatie in het onderwijs en meer dynamiek in het stelsel als geheel.

Interessante voorbeelden voor Nederland zijn de introductie van *friskolor* in Zweden, *free schools* in Engeland en *charter schools* in Texas (Verenigde Staten van Amerika). Ervaringen in deze landen kunnen ons alert maken op relevante keuzes in het huisvestingsbeleid, en mogelijke consequenties van die keuzes.

De navolgende beschrijvingen pretenderen niet een systematische vergelijking tussen landen te maken. Ze beogen de relevantie van huisvestingsbeleid te illu-

streren. De beschrijvingen beperken zich daarom tot het huisvestingsbeleid, inclusief het beleid rond de bekostiging van de huisvesting. Uiteraard is daarnaast sprake van vele andere relevante verschillen tussen deze landen. Voor meer informatie over de inrichting van de desbetreffende onderwijsstelsels, het ingezette beleid en de effecten daarvan wordt verwezen naar Waslander en Hooge (2015), waarop onderstaande beschrijvingen zijn gebaseerd. Ook in het buitenland besteedt het onderwijsonderzoek zelden of nooit aandacht aan onderwijshuisvesting. Dat huisvestingsbeleid wel degelijk relevant is, komt vooral naar voren in beleidsstukken en enkele beleidsevaluaties. Voor de feitelijke informatie is gebruikgemaakt van verschillende bronnen op basis van beschikbaarheid. Voor informatie over gevolgen is alleen gebruikgemaakt van onderzoeksgegevens. Omdat niet voor alle landen dezelfde informatie beschikbaar is, verschillen de casusbeschrijvingen enigszins in opzet.

Friskolor in Zweden

Om ouders meer keuzemogelijkheid te bieden en het onderwijsaanbod diverser te maken bestaat in Zweden sinds 1992 de mogelijkheid een nieuwe school op te richten. Ouders en leerlingen kunnen deze zogeheten *friskolor* vrij kiezen. Deze scholen kunnen zowel door non-profitorganisaties als door profitbedrijven worden opgericht. Wat Zweden bijzonder maakt, is dat bedrijven een exploitatieoverschot vrij mogen besteden (Arreman & Holm, 2011). Met publieke middelen gemaakte winst kan worden geïnvesteerd in het onderwijs, maar ook als dividend worden uitgekeerd aan investeerders.

Friskolor worden volledig bekostigd uit publieke middelen, via de gemeenten. Gemeenten krijgen daarvoor eenzelfde bijdrage per leerling van het rijk; voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften geldt een hoger bedrag. Gemeenten vullen dat bedrag aan met middelen uit lokale belastingen, zodat het totale bedrag per leerling kan verschillen tussen gemeenten. Friskolor krijgen de leerlingenbekostiging van de gemeente waar de leerling woont. Voor alle leerlingen in een gemeente geldt eenzelfde bedrag per leerling, ongeacht waar die leerling naar school gaat. De vervoerskosten komen voor rekening van de gemeente waar de leerling woont (Pater, 2008). Scholen mogen geen extra inkomsten verwerven via schoolgeld en geen leerlingen selecteren. Bij te veel inschrijvingen mogen scholen een beperkt aantal criteria hanteren: nabijheid, broertjes en zusjes op school, en volgorde op de wachtlijst. Ondanks de inzet van het Zweedse beleid om toegankelijkheid en gelijke kansen te creëren, wijst onderzoek toch op segregatie-effecten (Myrberg & Rosén, 2006; Andersson e.a., 2012; West, 2014).

De kosten voor huisvesting zijn onderdeel van de leerlinggebonden financiering (een vast bedrag per leerling). Friskolor mogen zich overal vestigen, maar moeten wel aantonen dat er voldoende vraag is naar hun aanbod. Bij de aanvraag moet worden aangeven hoe de school gehuisvest gaat worden (Pistol, 2013). Voor friskolor gelden minder strikte eisen voor benodigde ruimtes; anders dan publieke scholen hoeven friskolor geen gymzaal, laboratorium en schoolkantine te hebben (Arreman & Holm, 2011). Een locatie in een omgeving die voor tieners aantrekke-

lijk is – in de buurt van cafés, bioscopen en winkelcentra – blijkt een concurrentievoordeel te bieden (Lundström & Holm, 2011).

De toekenning om een friskolor te starten of uit te breiden ligt sinds 2007 in handen van de (landelijke) onderwijsinspectie. Gemeenten hebben wel een rol in de aanvraagprocedure. Naburige gemeenten geven informatie over de lokale situatie. Deze gemeenten hebben een adviserende rol in het beoordelingsproces, geen vetorecht (Arreman & Holm, 2011). De gemeente waar de school zich wil vestigen, krijgt de gelegenheid om ‘beduidende negatieve effecten’ naar voren te brengen (Pistol, 2013). Het aandeel leerlingen dat binnen een gemeente naar een friskolor gaat, kan voor zo’n beduidend negatief effect zorgen. In Zweden houden leerlingen namelijk altijd het recht om naar de dichtstbijzijnde publieke school te gaan. Publieke scholen moeten daarom plaatsen reserveren voor leerlingen die – ook gedurende het schooljaar – van school wisselen. Als een relatief groot aandeel van de leerlingen in een gemeente naar een friskolor gaat, moet die gemeente voor al die leerlingen zorgen voor een reserveplek voor het geval de leerling vrijwillig terugkeert of de friskolor (al dan niet gedwongen) wordt opgeheven. Moeten voorzien in deze reserveplekken kan een groot beslag leggen op gemeentemiddelen en vormt een financieel risico. Een gevolg is dat het onderwijsbudget voor publieke scholen relatief afneemt naarmate er meer leerlingen uit een gemeente een friskolor bezoeken.

Bij de oprichting van een friskolor blijkt de zogenaamde Remaining Students in Municipal Schools (RSMS) doorslaggevend (Pistol, 2013). RSMS is de Zweedse aanduiding voor de berekening: het aantal leerlingen dat in aanmerking komt voor eenzelfde programma op een publieke school minus het geplande aantal plaatsen voor leerlingen in dat programma in de friskolor. De RSMS geeft een indicatie of de komst of uitbreiding van een friskolor zal leiden tot opheffing van specifieke programma’s of tot volledige sluiting bij publieke scholen. Als tenminste vijftig leerlingen in een vergelijkbare school of in een vergelijkbaar programma in een publieke school blijven, wordt de aanvraag goedgekeurd. In grootstedelijke gebieden worden aanvragen daardoor bijna altijd goedgekeurd.

Het aantal friskolor is de afgelopen twintig jaar verachtvoudigd: in 1992 werden er 59 opgericht, in 2012 waren dat er 485. De friskolor zijn geconcentreerd in de stedelijke gebieden van Stockholm, Malmö en Göteborg (West, 2014). Voor heel Zweden geldt dat inmiddels 14 procent van de 7- tot 16-jarigen en een kwart (26 procent) van de leerlingen ouder dan 16 jaar een friskolor bezoekt. Voor Stockholm zijn deze percentages respectievelijk 20 en 54 (schooljaar 2013-2014) (Eurydice, 2015).

Free schools in Engeland

Geïnspireerd door de Zweedse friskolor maakte de Engelse overheid in 2010 de introductie van *free schools* mogelijk. Anders dan reguliere publieke scholen – die onder de lokale overheid vallen – worden *free schools* rechtstreeks bekostigd door de centrale overheid. *Free schools* worden niet door een overheid bestuurd, maar door een organisatie of groep mensen die optreedt als privaat bestuur. In Enge-

land kunnen ook commerciële bedrijven optreden als bestuur (Higham, 2014). Van de eerste lichten free schools is circa 60 procent een nieuw opgerichte school, circa 40 procent is een voortzetting van een bestaande (publieke) school die de grotere mate van autonomie en private besturing verkiest (Higham, 2014). Deze laatste groep scholen wordt ook wel ‘conversiescholen’ genoemd. Lang niet alle Engelse free schools zijn dus ‘nieuwe scholen’ in de betekenis van het Nederlandse beleid.

In Engeland is huisvesting van publiek gefinancierde scholen een zaak van de centrale overheid, ook in het geval van free schools. Bij nieuwe scholen wordt in alle fasen van het proces (technische) expertise ingezet van de Education Funding Agency (EFA). Aanvragers moeten aangeven aan welke eisen een gebouw moet voldoen en kunnen hun wensen kenbaar maken als ze een concreet gebouw op het oog hebben. Sommige gemeenten bieden actieve ondersteuning. Zo heeft de gemeente Londen een speciale unit – New Schools for London – die geschikte gebouwen opspoort. Als een aanvraag wordt gehonoreerd, krijgen initiatiefnemers van een free school een projectmanager en een technisch adviseur van de EFA toegewezen. In onderling overleg wordt een geschikt gebouw gezocht. De EFA bewaakt de kosten, zet expertise in om een goede deal te sluiten, is contractpartij bij aankoop of huur, en begeleidt de eventuele verbouw om het pand geschikt te maken voor de nieuwe school (National Audit Office (NAO), 2013).

Bij de start van het free schools-beleid is expliciet ingezet op het snel en zo goedkoop mogelijk van start laten gaan van nieuwe scholen. Free schools zouden zich moeten vestigen in bestaande openbare gebouwen; slechts bij hoge uitzondering zou sprake kunnen zijn van nieuwbouw. De NAO deed onderzoek toen in totaal 174 nieuwe scholen waren gesticht (NAO, 2013). Uit dat onderzoek bleek dat aanzienlijk meer (circa het dubbele) aan huisvesting werd uitgegeven dan aanvankelijk begroot. De kosten zijn wel aanzienlijk lager (circa 45 procent) dan eerdere beleidsprogramma’s voor nieuwe scholen in Engeland, zoals *Schools for the Future* (NAO, 2013). Omdat niet alleen de doelen van de beleidsprogramma’s verschillen, maar met de introductie van de free schools ook de ruimtenormen naar beneden zijn bijgesteld (5 procent voor primair onderwijs, 15 procent voor voortgezet onderwijs), is een directe vergelijking niet mogelijk. De NAO constateert verder dat de aankopen goede deals zijn en dat er marktconforme prijzen zijn betaald. De extra kosten zijn een gevolg van een te optimistisch oorspronkelijk budget, scholen die starten in buurten met relatief hoge prijzen voor vastgoed, en kosten voor tijdelijke huisvesting om een snelle start mogelijk te maken. Circa 60 procent (N = 107) van de scholen begon in een tijdelijk onderkomen. Daartoe wordt alleen overgegaan als permanente huisvesting al verzekerd is. De kosten voor huisvesting zijn in de loop der jaren gestegen. Daar liggen drie hoofdoorzaken aan ten grondslag. Ten eerste kwamen er in latere jaren in verhouding meer nieuwe middelbare scholen en minder basisscholen, en middelbare scholen zijn duurder. Ten tweede willen scholen zich vestigen in stedelijke – duurdere – gebieden waar de kosten voor vastgoed stijgen. En ten derde kwamen er meer nieuwe scholen voor speciaal onderwijs, die duurder zijn vanwege speciale eisen aan de gebouwen (zoals toegankelijkheid) (NAO, 2013).

Engelse free schools zijn onder meer gehuisvest in voormalige ziekenhuizen, kantoren, kerken, arbeidsbureaus en gemeentehuizen (New Schools Network (NSN), 2014). Ondanks de beleidsvoornemens is voor ongeveer een derde van de scholen (34 procent) nieuw gebouwd (NAO, 2013). Aangenomen dat de conversiescholen al over huisvesting beschikten, betekent dit dat voor ruim de helft (57 procent) van de nieuwe scholen (zoals bedoeld in het Nederlandse beleid) een nieuw gebouw is neergezet.

Volgens de meest recente cijfers – september 2015 – zijn er 304 free schools operationeel (Department for Education, 2015), waarvan 111 in London (www.newschoolsnetwork.org).⁷ Voor 115 free schools is de aanvraag goedgekeurd, maar is de school nog niet daadwerkelijk van start gegaan. In vergelijking met de andere ruim 20.000 scholen in Engeland zijn free schools relatief vaker te vinden in de rijkere gemeenten (NSN, 2015; Department for Education, 2015). Van de eerste 24 free schools is bekend dat ze zich – binnen de steden – in de relatief betere wijken hebben gevestigd (Higham, 2014).

Charter schools in Texas

Texas was een van de eerste Amerikaanse staten die (in 1995) *charter schools* ofwel charterscholen mogelijk maakten. Charterscholen hebben onder meer tot doel ouders en leerlingen meer keuzemogelijkheden te bieden, de variatie van het onderwijsaanbod uit te breiden en de kwaliteit van het onderwijs te vergroten. In de Verenigde Staten worden publieke scholen door lokale openbare besturen (schoolistricten) in stand gehouden en uit publieke middelen bekostigd. Staten maken hun eigen beleid op het gebied van charterscholen. In Texas worden charterscholen publiek bekostigd en privaat bestuurd.⁸ Deze scholen hoeven aan minder regels te voldoen dan reguliere publieke scholen. Aanvankelijk werd de oprichting van charters beperkt tot scholen waarvan verwacht werd dat ze minimaal 75 procent *at risk* leerlingen zouden onderwijzen. Daaronder worden leerlingen verstaan die aan een van de volgende criteria voldoen: gedrags- en/of leerproblemen, afkomstig uit een gezin met laagopgeleide ouders, een laag gezinsinkomen en woonachtig in een achterstandswijk. Naar aanleiding van een aantal incidenten rond onderwijskwaliteit en management werd de wet in 2001 gewijzigd. Sindsdien gelden strengere toetredingseisen en is een plafond vastgesteld: met een maximum van 15 nieuwe charterscholen per jaar zou in 2019 het beoogde maximale aantal van 305 worden bereikt (Baude e.a., 2014). Tegelijkertijd zijn de eisen rond leerlingsamenstelling opgeheven.

Texas kent een systeem van volledig leerlinggebonden financiering, waar ook de huisvesting deel van uitmaakt. De directe financiering door de staat – los van achterstandsgelden en middelen voor speciaal onderwijs – vormt de grootste inkomstenbron van charterscholen (72 tot 93 procent van de totale inkomsten) (Battorff e.a., 2014; Rapoport e.a., 2014). Daarnaast komen scholen afhankelijk van specifieke programma's en de specifieke leerlingpopulatie in aanmerking voor andere vormen van publieke, lokale en private fondsen. Charterscholen mogen de publieke financiering niet gebruiken voor de aankoop van gebouwen of voor

nieuwbouw. Het staat scholen vrij door eigen *fundraising activities* additionele middelen te verwerven. Het meest voorkomende type charterscholen – *open enrollment charters* – is voorbehouden aan non-profitorganisaties. Profitorganisaties kunnen slechts onder strikte voorwaarden een charterschool stichten (Zimmer e.a., 2012; Texas Education Agency, 2013). In Texas is het aandeel for-profit charterscholen dan ook gering (Miron & Gulosino, 2013). Het staat Texaanse charterscholen in beginsel vrij om zich ergens te vestigen, maar ze moeten wel aan bepaalde regels en vereisten voldoen. Bij de aanvraag moet al duidelijk zijn welk gebouw de school in gebruik gaat nemen en hoe dat gebouw voldoet aan alle veiligheids- en andere voorschriften (TEA, 2013).

Voor charterscholen is huisvesting vaak een groot probleem. Anders dan veel andere Amerikaanse staten kent Texas geen aanvullend beleid om nieuwe scholen te ondersteunen bij de huisvesting (Cunningham, 2011). Zo zijn er geen speciale voorzieningen voor investeringskosten van startende scholen. Het valt startende scholen vaak niet mee een geschikt gebouw – met lokalen, bibliotheek, computerlabs en sportaccommodatie – op een geschikte locatie te vinden. Het geschikt maken van een bestaand gebouw, of nieuw laten bouwen, is kostbaar en tijdrovend en juist in de startfase een belemmering. De meeste charterscholen huren hun gebouwen (TEA, 2011, 2013). Van de scholen die in 2012 startten als nieuwe charterschool varieerden de huisvestingskosten van minder dan 3 procent tot meer dan 24 procent van de totale kosten (Texas Center for Education Research (TCER), 2011). Gemiddeld besteden charters een groter deel van hun budget aan huisvesting dan reguliere publieke scholen, ook als ze al langer bestaan (Batdorff e.a., 2014). Sommige charters delen een gebouw met een kerk, wat gezien de operationele uren voor beide partijen een goede uitkomst kan zijn. Ook na de start blijft huisvesting een groot knelpunt voor charterscholen. Nieuwe scholen zijn aanvankelijk gebaat bij een klein gebouw, maar naarmate het aantal aangeboden schooljaren uitbreidt en het aantal leerlingen stijgt, neemt de ruimtebehoefte toe. Het gebrek aan voldoende ruimte is dan ook een terugkerend thema voor charter scholen (Batdorff e.a., 2014; TCER, 2011). Leerlingen van nieuwe charterscholen noemen de faciliteiten als belangrijkste verbeterpunt (Rapport e.a., 2014).

Tussen 2001 en 2015 gingen jaarlijks gemiddeld 7,7 nieuwe charterscholen van start. Omdat een aantal charterscholen – al dan niet vrijwillig – stopte, ligt het totale aantal operationele charters volgens de meest actuele cijfers rond de 180 (TEA, 2015a). Een charterschool kan meerdere locaties hebben. Volgens de meest recente gegevens is 3,9 procent – ofwel ruim 200.000 – van alle leerlingen die in Texas een publiek bekostigde school bezoeken, ingeschreven bij een charterschool (TEA, 2015b). Het overgrote deel van de charterscholen staat in stedelijke gebieden; circa de helft (49 procent) van alle locaties bevindt zich in een van de vier grootste steden (Texas Charter School Association (TCSA), 2015).⁹ In 2001 had bijna een derde (32 procent) van de charterscholen daadwerkelijk meer dan 75 procent *at risk* leerlingen (TCER, 2006). Van de scholen die sinds 2001 zijn gestart, valt ongeveer één tiende (11 procent) in die groep (TCER, 2011).

Tabel 1. *Samenvattend overzicht: aandachtspunten huisvestingsbeleid voor nieuwe scholen*

Aspect	Keuzeopties	Voordelen	Nadelen
Financiering	Optie 1: rechtstreekse bekostiging door centrale overheid, los van overige bekostiging (Engeland)	Koppeling aan experimente op gebied van vastgoed; biedt mogelijkheden voor centrale regie	Initiatiefnemers dragen geen risico; extra kosten centrale overheid
	Optie 2: bekostiging huisvesting integraal onderdeel leerlinggebonden financiering (Texas)	Geen extra kosten centrale of lokale overheid	Belemmert vooral nieuwe besturen bij het stichten van een nieuwe school
Algemeen	Spanningsveld tussen enerzijds nieuwe initiatieven snel van start laten gaan en anderzijds kostenbeheersing (o.a. tijdelijke huisvesting)		
Locatiekeuze	Optie 1: sturing op locatie d.m.v. criteria om voor stichting in aanmerking te komen (Texas voor 2001)	Enige invloed op locatiekeuze, minder risico op versterken segregatie	Wel meer regels, zonder dat die volledig worden nageleefd
	Optie 2: volledige vrijheid voor initiatiefnemers (Zweden, Engeland, Texas na 2001)	Aantrekkelijk voor nieuwe aanbieders	Risico's: versterken segregatie; vermindering doelmatigheid
Algemeen	Nieuwe scholen ontstaan vooral in stedelijke gebieden, met een oververtegenwoordiging in beter gesitueerde wijken		

Lessen uit het buitenland

Uit de casebeschrijvingen blijkt dat het huisvestingsbeleid voor nieuwe scholen in Zweden, Engeland en Texas op belangrijke onderdelen van elkaar verschilt. Als gezegd hebben de beschrijvingen geenszins de pretentie een landenvergelijking te maken, waarin ook de relatie met andere stelselkenmerken systematisch is meegenomen. Bij het vertalen van ervaringen in het buitenland naar de Nederlandse context is grote voorzichtigheid geboden. Het Nederlandse stelsel heeft een aantal opvallende kenmerken, zoals veel autonomie voor schoolbesturen en scholen, gelijke bekostiging voor openbare en bijzondere scholen en vrije schoolkeuze voor ouders. Dankzij deze kenmerken is een aantal doelstellingen achter het nieuwe beleid in Zweden, Engeland en Texas binnen het huidige stelsel in Nederland te realiseren (zie ook Waslander & Hooge, 2015). Hoewel de context op belangrijke onderdelen van elkaar verschilt, is het niettemin in alle landen, inclusief Nederland, de beleidsdoelstelling om de dynamiek in het stelsel te verhogen door het stichten van nieuwe scholen te stimuleren. Ervaringen elders wijzen op de relevantie van huisvestingsbeleid bij het ontstaan van nieuwe scholen en de consequenties daarvan, onder meer voor gelijke onderwijskansen en doelmatigheid. De belangrijkste aandachtspunten zijn in Tabel 1 samengevat als beleidsopties met de bijbehorende voor- en nadelen.

Sietske Waslander

Financiering huisvesting nieuwe scholen

In Engeland ligt de verantwoordelijkheid voor huisvesting van publiek bekostigde scholen stevig in handen van de *centrale overheid*. Redenen daarvoor zijn kostenbeheersing en inzet van specifieke expertise op het gebied van vastgoed en financiering. Ondanks expliciete beleidsdoelen om de huisvestingskosten voor nieuwe scholen zo laag mogelijk te houden en in te zetten op (her)gebruik van openbare gebouwen, overschreden deze kosten ruimschoots het oorspronkelijke budget. Wel lijken de kosten dankzij stevige centrale regie lager dan bij eerdere programma's. Engelse ervaringen wijzen daarnaast op een spanningsveld tussen enerzijds het zo laag mogelijk willen houden van de kosten voor (permanente) huisvesting, en anderzijds het willen voorkomen dat nieuwe initiatieven lang moeten wachten voordat ze daadwerkelijk van start kunnen.

In Zweden en Texas maken kosten voor huisvesting deel uit van de leerlinggebonden financiering. In Zweden hebben private partijen veel ruimte om te investeren in publiek bekostigde scholen en kunnen ook winsten worden uitgekeerd. De meeste friskolor zijn opgericht door commerciële bedrijven. Gezien het aantal nieuwe scholen is de leerlinggebonden financiering voor hen kennelijk geen knelpunt. In Texas is medefinanciering van publieke scholen door private partijen beperkt. Daar is de wijze van bekostiging wel een groot knelpunt voor het oprichten van nieuwe scholen. De ervaring in Texas staat niet op zichzelf. In de meeste staten van de Verenigde Staten geldt dat – ook voor charterscholen – de kosten voor huisvesting volledig deel uitmaken van de leerlinggebonden financiering. Ook in andere staten zorgt deze financieringswijze voor problemen bij het starten van nieuwe scholen (Dynarski e.a., 2010; Cunningham, 2011; Batdorff e.a., 2014). Voor de Verenigde Staten als geheel geldt dat charterscholen een groter deel van hun budget aan huisvesting besteden dan reguliere publieke scholen, ook als ze al langer bestaan (Batdorff e.a., 2014). In reactie op deze problemen is een aantal Amerikaanse staten ertoe overgegaan om nieuwe charters tegemoet te komen met financiële maatregelen, zoals gunstige leningen, belastingvrij investeren in huisvesting en geormerkte subsidies. Staten helpen nieuwe scholen ook op andere manieren bij de huisvesting. Zo heeft een aantal staten een *right of first refusal* geïntroduceerd (Cunningham, 2011). Charterscholen hebben dan het recht om een beroep te doen op ongebruikte (delen van) openbare gebouwen, voordat die gebouwen voor een ander doel gebruikt worden. Dit verzoek moet in beginsel worden gehonoreerd, tenzij er een valide bezwaar is.

In Nederland heeft de staatssecretaris als uitgangspunt gesteld dat de stichting van nieuwe scholen de rijksoverheid niks extra's mag kosten. Rechtstreekse bekostiging van nieuwe scholen door de centrale overheid (optie 1) lijkt daarmee uitgesloten. De sectororganisaties sturen aan op doordecentralisatie, waarmee huisvesting de facto een integraal onderdeel wordt van de leerlinggebonden financiering (optie 2). Dit heeft als consequentie dat vooral nieuwe besturen worden belemmerd een nieuwe school te stichten. De belangrijkste les voor Nederland is dan ook dat het uitgangspunt van geen extra kosten en het doel van meer nieuwe scholen moeilijk te combineren valt door nieuwe besturen. De staatssecretaris kan dit alleen realiseren bij een verplichting aan gemeenten om nieuwe scho-

len binnen korte termijn te voorzien van adequate huisvesting. Een dergelijke verplichting kan bij gemeenten noch schoolbesturen op voldoende draagvlak rekenen.

Locatiekeuze nieuwe scholen

In Zweden en Engeland kunnen nieuwe scholen hun eigen locatie kiezen; in Texas is dat sinds 2001 ook het geval. In alle drie gevallen vestigt het merendeel van de nieuwe scholen zich in stedelijke gebieden. Deels komt dat doordat nieuwe scholen in steden vaak makkelijker aan regels en procedures kunnen voldoen. Daarnaast lijken nieuwe aanbieders zelf een voorkeur voor steden te hebben, ongetwijfeld vanwege het grotere potentieel aan leerlingen. Als de locatiekeuze vrij is, vestigen nieuwe scholen zich bij voorkeur in de betere buurten van steden (Lubienski e.a., 2009; Higham, 2014; TCER, 2006, 2011). In Texas was tot 2001 geen sprake van volledige vrije vestiging; scholen moesten aannemelijk maken dat 75 procent van hun leerlingen tot de categorie *at risk* zou behoren. Ondanks deze voorwaarde voldeed slechts een derde van de nieuwe scholen daadwerkelijk aan deze eis. Toen de eis in 2001 werd losgelaten, voldeed nog slechts een tiende van de nieuwe scholen aan dit criterium. Daarmee illustreren de ervaringen in Texas tegelijkertijd dat beleid wel degelijk van invloed is, en dat eisen gebaseerd op verwachtingen vooraf in de praktijk toch boterzacht kunnen blijken.

De belangrijkste les voor Nederland is dat de stichting van nieuwe scholen het risico in zich draagt van toenemende segregatie. Dit risico is niet te vermijden, maar wel te verminderen door actieve sturing. In de Nederlandse context zou de gemeente daarvoor de aangewezen partij zijn. Daartoe moeten gemeenten dan wel, anders dan nu, onderwijshuisvesting niet louter beschouwen als een vraagstuk van vastgoed en investeringen, maar relaties leggen met onderwijsbeleid en stedelijke ontwikkeling.

Locatiekeuze en doelmatigheid

In genoemde landen hebben de nieuwe scholen zich voornamelijk in stedelijke gebieden gevestigd. Dit is in lijn met bevindingen uit internationaal onderzoek, waaruit bij voortduring blijkt dat concurrentie tussen scholen vooral een stedelijk fenomeen is (zie onder andere Witte, Schlomer & Shober, 2007; West & Ylönen, 2010; Elacqua, 2012). Als ook voor Nederland gaat gelden dat nieuwe scholen vooral in stedelijke gebieden worden gesticht, heeft dat een aantal implicaties. De staatssecretaris stelt als uitgangspunt dat het beleid budgetneutraal uitgevoerd moet worden. Daarmee wordt bedoeld dat het stichten van nieuwe scholen de rijksoverheid zelf geen extra geld mag kosten. Als nieuwe scholen alleen worden gesticht in gebieden met een groeiend aantal leerlingen, is voorstelbaar dat het beleid ook voor gemeenten en schoolbesturen geen extra kosten met zich meebrengt. In ieder ander geval leidt uitbreiding van de totale capaciteit aan onderwijs ertoe dat een groter deel van het (onderwijs)budget aan huisvesting wordt besteed. Dat is niet alleen een gevolg van huisvestingskosten voor een nieuwe school, maar ook van frictiekosten voor bestaande scholen.

Wat betreft de huisvestingskosten van nieuwe scholen nopen de Engelse ervaringen tot de nodige sceptis ten aanzien van beleidsdoelstellingen om de kosten te

Sietske Waslander

beheersen. Ondanks expliciete doelstellingen, ondanks centrale regie en ondanks de inzet van experts op het gebied van vastgoed bleken de kosten voor huisvesting aanzienlijk hoger dan verwacht en begroot (NAO, 2013). Ondanks het uitgangspunt dat slechts bij hoge uitzondering nieuwbouw zou worden gepleegd, gebeurde dat vaak toch. Naar schatting kreeg ruim de helft (57 procent) van de nieuwe scholen, zoals bedoeld onder het Nederlandse beleid, een nieuw gebouw.

Bestaande aanbieders kunnen te maken krijgen met (frictie)kosten. Dit is het geval als met de komst van een nieuwe school de totale capaciteit aan leerlingplaatsen (het aanbod) meer toeneemt dan het aantal leerlingen (de vraag). Als leerlingaantallen substantieel dalen of stijgen, moet een school zich daar op aanpassen. Als het aantal leerlingen stijgt, kunnen klassen en groepen groter en lesdagen langer worden gemaakt. Soms kunnen meer ruimtes (het speellokaal, de mediatheek) voor lesdoelen worden benut. Bij dalende leerlingaantallen kunnen maatregelen in omgekeerde richting worden genomen, zoals kleinere groepen en meer ruimte voor andere activiteiten en voorzieningen. Lokalen en verdiepingen kunnen vaak niet worden afgestoten en het ongebruikt laten van ruimtes levert in financiële zin vaak weinig op. Scholen kunnen daardoor zelden op korte termijn bezuinigen op huisvestingskosten. Huisvestingskosten van scholen zijn dan ook in hoge mate stabiel en staan tamelijk los van het feitelijke aantal leerlingen. De implicatie hiervan is dat de huisvestingskosten per leerling voor een school stijgen als het aantal leerlingen op die school daalt, en andersom. Als de totale capaciteit aan plaatsen op scholen in een voedingsgebied meer toeneemt dan het aantal leerlingen, stijgen de huisvestingskosten per leerling en wordt een groter deel van het onderwijsbudget aan huisvesting besteed.

Een belangrijke les voor Nederland is dan ook dat het stichten van nieuwe scholen kan leiden tot ondoelmatige besteding van middelen die voor het onderwijs, en niet voor huisvesting, zijn bedoeld. Hoe meer nieuwe scholen er komen in stedelijke gebieden, hoe groter het risico.

Conclusie en discussie

Terwijl internationaal onderzoek de laatste jaren meer aandacht besteedt aan de rol en betekenis van geografische factoren voor het onderwijs, blijft deze thematiek in Nederland nog altijd onderbelicht. Als onderzoekers al rekening houden met de specifieke locatie van een school, doen ze dat vanuit het perspectief van kiezende ouders en leerlingen. Onderzoek waarin de locatie van scholen wordt beschouwd als onderdeel van de strategische positionering van een school is zeldzaam. Het onderzoek dat er is, wijst op het belang van huisvestingsbeleid (Lubienski e.a., 2009; Gamsu, 2015). Huisvestingsbeleid is bij uitstek relevant voor het stichten van nieuwe scholen. Nu de regering een wet voorbereidt om het aantal nieuwe scholen te stimuleren, is huisvestingsbeleid voor scholen uitermate actueel. Huisvestingsbeleid blijkt direct en indirect van invloed op locatiekeuzes van scholen, en is daarmee op de langere termijn ook van invloed op de segregatie tussen scholen en buurten en op stadsontwikkeling. Op die manier is huisves-

tingsbeleid van nieuwe scholen van invloed op sociale ongelijkheid en onderwijskansen van leerlingen.

De in Nederland al langer lopende discussie over onderwijshuisvesting krijgt met het voorgenomen beleid rond nieuwe scholen een flinke impuls. De sectorraden – waarin de schoolbesturen zijn verenigd – sturen aan op meer zeggenschap voor schoolbesturen en doorcentralisering van de gemeentelijke budgetten. Met een vast bedrag per leerling krijgt onderwijshuisvesting dan feitelijk een leerlinggebonden karakter. Ervaringen in Zweden, Engeland en Texas zijn leerzaam voor Nederland. De beschrijvingen illustreren welke keuzes overheden kunnen maken op het gebied van huisvesting, en wijzen op een aantal aandachtspunten. Zo blijkt uit ervaringen elders dat de door de sectorraden bepleite wijze van financiering het voor nieuwe besturen moeilijk maakt een nieuwe school te stichten. De schoolbesturen hebben wellicht niet de intentie de toetreding van nieuwe schoolbesturen te belemmeren, het heeft wel die consequentie. Ervaringen met nieuwe scholen in andere landen wijzen daarnaast op reële risico's: verlies aan doelmatigheid, stijging van het onderwijsbudget dat aan huisvesting wordt besteed, en daling van het beschikbare budget voor het onderwijs zelf, zoals budget voor leraren. Of deze nadelen opwegen tegen veronderstelde voordelen hangt af van andere keuzes die worden gemaakt.

Het voorgenomen beleid om het aantal nieuwe scholen te vergroten onderstrept dat geografische factoren meer aandacht verdienen van Nederlandse onderwijsonderzoekers. Onderwijshuisvesting wordt nog vaak beschouwd als een apart beleidsterrein, met een focus op vraagstukken omtrent investeringen, afschrijven en onderhoud. Afstemming met onderwijsinhoudelijke vraagstukken, ruimtelijke ordening en stedelijke ontwikkeling is belangrijk. Dat geldt voor onderzoekers, maar evenzeer voor beleidsmakers en onderwijsprofessionals. Als de relevantie van geografische factoren voor het onderwijs in ons aller blinde vlek blijven vallen, zijn de gevolgen op de lange termijn voorspelbaar: ondoelmatige besteding van publieke middelen, toenemende segregatie tussen scholen en buurten, en grotere sociale ongelijkheid.

Noten

1 Betreft het aantal free schools binnen de rondweg M25 om Londen.

2 Texas kent verschillende vormen van charterscholen. Tenzij anders vermeld, betreft het hier alleen open enrollment charterscholen, de meest voorkomende vorm.

3 Omdat geen nader onderscheid gemaakt kan worden, is deze berekening gebaseerd op het aantal locaties van alle typen charterscholen in de steden Houston, San Antonio, Dallas en Austin.

Sietske Waslander

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2013). *Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing schoolgebouwen* (Brief aan de Tweede Kamer, d.d. 12 december 2013). Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Andersson, E., Malmberg, B., & Östh, J. (2012). Travel-to-school distances in Sweden 2000-2006: changing school geography with equality implications. *Journal of Transport Geography*, 23: 35-43.
- André-Béchely, L. (2007). Finding space and managing distance: public school choice in an urban California district. *Urban Studies*, 44 (7): 1355-1376.
- Arreman, I.E., & Holm, A. (2011). School as 'Edu-business': Four 'serious players' in the Swedish upper secondary school market. *Education Inquiry*, 2 (4): 637-657.
- Ball, S., Bowe, R. & Gewirtz, S. (1995). Circuits of schooling: a sociological exploration of parental choice of school in social class contexts. *Sociological Review*, 43 (1): 52 – 78.
- Batdorff, M., Maloney, L., May, J.F., Speakman, S.T., Wolf, P., & Cheng, A. (2014). *Charter School Funding: Inequity Expands* (School Choice Demonstration Project, Department of Education Reform). Fayetteville, AR: University of Arkansas.
- Baude, P., Casey, M., Hanushek, E.A., & Rivkin, S. (2014). *The evolution of charter school quality* (NBER Working Paper 20645).
- 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.
- Boer, H. de (2009). *Schoolsucces van Friese leerlingen in het voortgezet onderwijs* (academisch proefschrift). Groningen: GION/Rijksuniversiteit Groningen.
- Cunningham, J. (2011). *Charter School Facilities*. Washington, DC: National Conference of State Legislatures.
- Dekker, S. (2015). Het is maar wat je vrijheid van onderwijs noemt. *NRC Handelsblad*, 2 juli 2015 (opiniebijdrage).
- Department for Education (2015). *List of all free schools. Update 2 september 2015. List of open free schools and free schools opening 2016 and beyond*. www.gov.uk/government/publications/free-schools-open-schools-and-successful-applications, geraadpleegd op 24 december 2015.
- Dynarski, S., Hoxby, C., Loveless, T., Schneider, M., Whitehurst, G., Witte, J., & Croft, M. (2010). *Charter schools: a report on rethinking the federal role in education*. Washington, DC: Brown Center on Education Policy at Brookings.
- Elacqua, G. (2012). The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile. *International Journal of Educational Development*, 32: 444-453.
- Erickson, A.T. (2012). Building inequality: the spatial organization of schooling in Nashville, Tennessee, after Brown. *Journal of Urban History*, 38 (2): 247-270.
- Eurydice (2015). *Zweden*. https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Sweden:Statistics_on_Organisation_and_Governance, geraadpleegd op 24 december 2015.
- Fransen, B., Gramberg, P., & Grinten, M. van der (2011). *Bouwen om inhoud*. Utrecht: Oberon.
- Gamsu, S. (2015). Moving up and moving out: the re-location of elite and middle-class schools from central London to the suburbs. *Urban Studies*, 1-18 (published online before print).
- Gemeente Amsterdam (2016). *Segregatie in het Amsterdamse onderwijs. PO en VO*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam/Onderzoek, Informatie en Statistiek.

- Hamnett, C. & Butler, T. (2013). Distance, education and inequality. *Comparative education*, 49(3): 317-330. DOI: 10.1080/03050068.2013.807165
- Hauser, R.M. (2011). Causes and consequences of cognitive functioning across the life course. *Educational Researcher*, 39 (2): 95-109.
- Higham, R. (2014). Free schools in the Big Society: the motivations, aims and demography of free schools proposers. *Journal of Education Policy*, 29 (1): 122-139.
- Holloway, S.L., Brown, G., & Pimlott-Wilson, H. (2011). Editorial introduction: Geographies of education and aspiration. *Children's Geographies*, 9 (1): 1-5.
- Lacireno-Paquet, N., & Brantley, C. (2012). Who chooses schools, and why? The characteristics and motivations of families who actively choose schools. In: G. Miron, K.G. Welner, P.H. Hinchey & W.J. Mathis (red.). *Exploring the school choice universe: evidence and recommendations* (National Education Policy Center Series). Boulder/Tempe: Education and the Public Interest Center/Education Policy Research Unit.
- Leer, K. van, Hofman, R.H., Boom, J. de, & Hofman, W.H.A. (2012). *De lokale educatieve agenda* (Eindrapport themaproject 3 in het BOPO programma Educational Governance). Rotterdam/Groningen: Risbo-Erasmus Universiteit Rotterdam/GION-Rijksuniversiteit Groningen.
- Lubienski, C., Gulosino, C., & Weitzel, P. (2009). School choice and competitive incentives: mapping the distribution of educational opportunities across local education markets. *American Journal of Education*, 115 (4): 601-647.
- Lundström, U., & Holm, A.S. (2011). Market competition in upper secondary education: perceived effects on teachers' work. *Policy Futures in Education*, 9 (2): 193-205.
- Miron, G., & Gulosino, C. (2013). *Profiles of for-profit and nonprofit education management organizations*. Boulder, CO: National Education Policy Center. <http://nepc.colorado.edu/publication/EMO-profiles-11-12>, geraadpleegd op 19 februari 2015.
- Myrberg, E., & Rosén, M. (2006). Reading achievement and social selection in independent schools in Sweden: Results from IEA PIRLS 2001. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50 (2): 185-205.
- National Audit Office (NAO) (2013). *Establishing free schools*. Londen: NAO.
- New Schools Network (NSN) (2014). Premises – finding the right school for you. Londen: NSN. www.newschoolsnetwork.org, geraadpleegd op 28 februari 2015.
- Pater, C.J. (2008). *How the introduction of freedom of choice and independent schools influence the quality of education in Sweden* (master thesis). Groningen: University of Groningen.
- Pistol, A. (2013). *On the entry barriers in the independent school market* (master thesis). Uppsala: Uppsala University, Department of Economics.
- 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.
- Rapaport, A., Booth, E., Gibson, G., & Swanlund, A. (2014). *Annual Evaluation of Open-Enrollment Charter Schools. 2012-13 School Year*. Austin, TX: TEA.
- Sykes, B. (2011). *Spatial order and social position: Neighbourhoods, schools and educational inequality*. PhD Thesis, University of Amsterdam. <http://hdl.handle.net/11245/2.86456>
- Texas Center for Education Research (TCER) (2006). *Texas open-enrollment charter schools; Sixth-year evaluation* (Final Report). Austin, TX: TCER.
- Texas Center for Education Research (TCER) (2011). *Evaluation of Texas Charter Schools 2007-10* (Final Report). Austin, TX: TCER.
- Texas Charter School Association (TCSA) (2015). *Interactive map*. www.txcharterschools.org, geraadpleegd op 24 december 2015.

Sietske Waslander

- Texas Education Agency (TEA) (2011). *Texas Open-Enrollment Charter School Handbook*. Austin, TX: TEA. www.esc11.net/cms/lib3/TX21000259/Centricity/Domain/67/CharterSchoolHandbook.pdf, geraadpleegd op 17 februari 2015.
- Texas Education Agency (TEA) (2013). *Instructions and Guidelines for schools to open fall 2016*. Austin, TX: TEA. www.tea.texas.gov, geraadpleegd op 17 februari 2015.
- Texas Education Agency (TEA) (2015a). *Summary of charter awards and closures* (update 12/9/2015). Austin, TX: TEA. www.tea.texas.gov, geraadpleegd op 24 december 2015.
- Texas Education Agency (TEA) (2015b). *Comprehensive biennial report on Texas Public Schools. 2015*. Austin, TX: TEA. www.tea.texas.gov, geraadpleegd op 24 december 2015.
- Thiem, C.H. (2009). Thinking through education: the geographies of contemporary educational restructuring. *Progress in Human Geography*, 33 (2): 154-173.
- Tweede Kamer (2015a). *Investeringsfonds scholenbouw* (Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 10 februari 2015). Kamerstukken II 2014/15, 32764, 11
- Tweede Kamer (2015b). *Meer ruimte voor nieuwe scholen* (Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2 juli 2015). Kamerstukken II 2014/15, 31135, 53
- Tweede Kamer (2015c). Verslag van een schriftelijk overleg, 2 oktober 2015. Kamerstukken II 2015/16, 31135, 56
- 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.
- 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.
- Waslander, S., Pater, C., & Weide, M. van der (2010). *Markets in education. An analytical review of empirical research on market mechanisms in education* (OECD Education Working Papers 52). OECD Publishing.
- Weerd, M. de, & Bergen, K. van (2013). *De voorzieningenplanning in het voortgezet onderwijs. Onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de Wet voorzieningenplanning*. Amsterdam: Regioplan.
- West, A. (2014). Academies in England and independent schools (fristående skolor) in Sweden: policy, privatisation access and segregation. *Research Papers in Education*, 29 (3): 330-350.
- West, A. & Ylönen, A. (2010). Market-oriented school reform in England and Finland: school choice, finance and governance. *Educational Studies*, 36 (1): 1-12.
- Witte, J.F., Schlomer, P.A., & Shober, A.F. (2007). Going Charter? A Study of School District Competition in Wisconsin. *Peabody Journal of Education*, 82 (2): 410-439.
- www.newschoolsnetwork.org/what-are-free-schools/find-a-free-school, geraadpleegd op 24 december 2015.
- Zimmer, R., Gill, B., Booker, K., Lavertu, S., & Witte, J. (2012). Examining charter student achievement effects across seven states. *Economics of Education Review*, 31 (2): 213-224.