

Geen vraag, wel aanbod. Verzet tegen huisvestingsplicht nieuwe scholen

Kan een stichting of schoolbestuur een nieuwe school oprichten zonder dat er behoefte aan is? Tandenknaarsend moeten gemeenten constateren dat dat kan. De huidige wet jaagt gemeenten onnodig op kosten en zorgt voor juridische touwtrekkerij. Een oplossing is echter niet eenvoudig.

Amstelveen ontving in januari een brief van de Rotterdamse Stichting Cosmicus. Die wilde in de gemeente een algemeen bijzondere basisschool oprichten. Uit een leerlingenprognose die Cosmicus had laten uitvoeren, zou blijken dat er in Amstelveen behoefte is aan zo'n school. Daar dacht Amstelveen anders over. 'In Amstelveen is een ruim voldoende aanbod van scholen van allerlei richtingen', schreef het college van B en W vlak voor de zomer terug. Het voegde daaraan toe: 'Het valt ons ook op dat uw verzoek geheel aanbodgestuurd is'. Ouders in Amstelveen hadden immers niet aangegeven een school op deze grondslag te wensen.

Sindsdien heeft Amstelveen niets meer vernomen van de Rotterdamse stichting, maar voor wethouder van onderwijs Herbert Raat (VVD) is de kous niet af. Hij bereidt een brief voor aan de Kamercommissie van onderwijs. De strekking: voor een nieuwe school zou de vraag bepalend moeten zijn, niet het aanbod.

Stichting Cosmicus heeft haar prognose gebaseerd op de situatie in de gemeente Hilversum. Amstelveen vindt dat 'een vergelijking van appels en peren'.

Raat onderstreept dat hij voor 'honderd procent' achter de vrijheid van onderwijs staat. 'Die is bedoeld om ouders met een bepaalde achtergrond de vrijheid te geven een school op te richten. Maar in de praktijk is dit grondrecht verworden tot een wittevlekkenanalyse. Sommige schoolbesturen kijken welke onderwijsrichting niet aanwezig is in een gemeente en dienen daarvoor een aanvraag in. Dat kan, maar zo'n aanvraag gaat niet uit van de behoefte in een gemeente. Die dient alleen de business van het schoolbestuur.' En daar wenst Amstelveen zijn geld niet aan uit te geven, aldus Raat.

Ook in Amstelveen drukt de financiering van onderwijsfaciliteiten zwaar op de begroting. De komende jaren investeert de gemeente tachtig miljoen euro in de verbouw en nieuwbouw van de verschillende scholen. 'We proberen met man en macht de begroting rond te krijgen, bijna alles gaat naar onderwijs', aldus Raat.

Van uitoefening van het budgetrecht door de gemeenteraad komt dan ook niet veel terecht, voegt hij eraan toe. 'De raad mag zelf bepalen waar het geld aan besteed wordt, maar als iedereen maar scholen kan aanvragen, valt er weinig te kiezen. Dat is een onwenselijke situatie.'

Plaatselijke witte vlekken

Amstelveen is niet de enige gemeente die ermee worstelt: stichtingen en schoolbesturen die de grenzen van de wet opzoeken om een nieuwe school te kunnen vestigen. Ze 'verschieten van kleur' al naar gelang de plaatselijke witte vlekken en dienen uitgekende berekeningen in om een behoefte aan te tonen. Niet zelden zijn beroepsprocedures van een van de twee partijen het gevolg.

Op het gemeentehuis van Uithoorn kwam vorig jaar een aanvraag binnen voor een school voor zelfontwikkelingsonderwijs, een vorm van montessorionderwijs. Het ging weliswaar om een in Uithoorn zetelende stichting, maar de gemeente was niet overtuigd van de vraag naar dit soort onderwijs en wees het verzoek af. 'Inhoudelijk zou het onderwijs misschien een

verrijking zijn', zegt wethouder Ria Zijlstra van de partij DUS! (samenwerking D66 en GroenLinks), 'maar Uithoorn heeft met negen basisscholen genoeg. We krijgen van het Rijk een vergoeding per leerling, ongeacht het aantal gebouwen. Op deze manier is de rijksvergoeding ontoereikend'. Bovendien is er in de gemeente al een school voor algemeen bijzonder onderwijs.

De aanvragers gingen in Den Haag echter met succes in beroep. De school is wel degelijk aanvullend, oordeelde de staatssecretaris. 'Het huidige systeem biedt blijkbaar ruimte voor aanbodgerichte aanvragen', constateert Zijlstra.

Leegstand

Tytjerksteradiel wacht op de uitspraak door de Raad van State in een versnelde beroepsprocedure tegen de vestiging van een katholieke scholengemeenschap voor vmbo en vwo. De gemeente vreest dat de nieuwe school, aangevraagd door de Stichting voor Persoonlijk Onderwijs (SVPO), tot leegstand van bestaande schoolgebouwen zal leiden. En dat terwijl de nieuwe school 'in feite niet voor onze kinderen is', aldus onderwijsmedewerker Ina Alsma. 'Wij hebben geen katholieke basisscholen dus waarom zouden we een katholieke middelbare school huisvesten?' Ze wijst erop dat de provincie Fryslân een negatief advies heeft uitgebracht aan de staatssecretaris over de vestiging van een nieuwe school in de provincie.

Die moet binnen vijf jaar 470 leerlingen binnenhalen. Als er een paar overstappen van de bestaande openbare middelbare school zakt deze onder het vereiste minimum aantal leerlingen, rekent Alsma voor, met leegstand als gevolg. 'Wij hebben de stichting voorgesteld samen te werken met onze andere twee scholen, maar dat wil men niet.'

De rekening is voor de gemeente, constateert Alsma. 'Wij moeten vier miljoen bezuinigen en hebben net twee nieuwe gebouwen neergezet. De rijksmiddelen zijn op. Het is jammer van het gemeenschapsgeld. Ik vind dat schoolbesturen als deze oneigenlijk gebruik maken van artikel 23' (het grondwetsartikel over vrijheid van onderwijs - red.).

De procedure bij de Raad van State heeft geen opschortende werking, dus de gemeente blijft in gesprek met de stichting die de school wil vestigen.

Tandenknarsend

Geldermalsen maakt zich tandenknarsend op voor de komst van een nieuwe protestants christelijke school voor mavo/havo. De school mag zich van de minister in deze gemeente vestigen omdat er binnen een straal van tien km geen protestants christelijk voortgezet onderwijs wordt aangeboden. Dit zogenaamde voedingsgebied is maar net groot genoeg, legt een woordvoerder van de gemeente uit. 'Afhankelijk van het punt waar de school wordt gevestigd is de afstand tot een andere school van deze richting 10,5 tot 11,5 kilometer.'

Zuurder vindt de gemeente het echter dat het geen initiatief is van ouders van leerlingen uit de omgeving. 'Het lijkt eerder te gaan om onderwijs van een specifiek organisatorisch en misschien wel pedagogisch concept, dan van een richting'.

De nieuwe school gaat net als de school in Tytsjerksteradiel uit van de SVPO. De SVPO gebruikt zowel rooms-katholieke, protestants-christelijke als de algemeen bijzondere grondslag. Geldermalsen is niet van plan de school met gejuich binnen te halen. 'Integendeel, we zullen de bouw van een nieuwe school zoveel mogelijk vertragen als wettelijk mogelijk is.'

Oplossing

Geen vraag, wel een aanbod: wat zou er moeten veranderen? Amstelveen pleit voor een directe meting voor het vaststellen van de behoefte. 'We willen dat een enquête onder ouders verplicht wordt', aldus wethouder Raat. 'Geen prognose en theoretische modellen. Want wie zegt dat katholieke ouders in Amstelveen automatisch kiezen voor een katholieke school? Dat hangt er maar van af.'

Zijn ambtgenoot in Uithoorn ziet niet een-twee-drie een oplossing. 'Je moet een vraaggestuurder systeem bedenken, maar dat is niet eenvoudig', zegt wethouder Zijlstra. 'Wel duidelijk is dat de aanbodgerichte procedure zoals die nu bestaat, gemeenten onnodig op kosten jaagt.'

Het oprichten van een school

In Nederland mag iedereen een school oprichten. De vrijheid van onderwijs is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Of een school bestaansrecht heeft en dus in aanmerking komt voor financiering door het Rijk is afhankelijk van het aantal inwoners per vierkante kilometer in een gemeente. In een dunbevolkte gemeente kan dus een kleine school komen, terwijl een kleine school in de stad niet mag starten. Nieuwe scholen moeten binnen vijf jaar de stichtingsnorm halen.

Elke nieuwe basisschool moet eerst worden opgenomen in het Plan van Scholen.

Het schoolbestuur moet daarvoor een aanvraag indienen bij de gemeente. De gemeente beslist over de aanvraag en stuurt het Plan van Scholen naar het ministerie van OCW. Dat keurt het plan al of niet goed. Tegen het besluit kunnen schoolbesturen of de gemeenteraad in beroep bij de minister.

Scholen voor voortgezet onderwijs kunnen buiten de gemeente om toestemming van de minister krijgen voor vestiging in een gemeente. Daar is geen Plan van Scholen voor nodig.

Metingen

De aanvrager moet aannemelijk maken dat er genoeg potentiële leerlingen zijn. Hoe je die prognoses moet maken, staat in de wet. In eerste instantie wordt bij zo'n berekening een vergelijkbare gemeente betrokken: een indirecte meting. Bij gebrek aan een referentiegemeente is een directe meting toegestaan. Een onafhankelijk bureau moet de behoefte peilen uit een aselechte steekproef onder ouders.

De berekeningen die een aanvrager indient, kunnen zo complex zijn dat extern juridisch advies nodig is, zoals bijvoorbeeld de gemeente Nijmegen heeft ervaren. De raad wees een aanvraag voor een algemeen bijzondere basisschool af omdat de leerlingprognose die daarbij hoorde, niet correct was uitgevoerd, zoals uit nader onderzoek bleek.

Directe meting niet altijd panacee

Ook een directe meting van het potentieel aan leerlingen leidt niet altijd tot een evenwichtig besluit, vindt de gemeente Deventer. Met ingang van het volgende schooljaar krijgt Deventer tegen de zin van de gemeenteraad een nieuwe basisschool op evangelische grondslag op basis van een directe meting.

Het ministerie bepaalde in tweede instantie dat er toch geen goede referentiegemeente was en dat daarom de uitkomst van de directe meting wel bij de aanvraag betrokken kon worden. En uit deze directe meting bleek dat de school net genoeg leerlingen zou trekken.

De gemeente vindt de vraagstelling in de directe meting echter suggestief, zegt beleidsmedewerker Henk de Graaff. 'Er wordt aan ouders gevraagd welke school ze zouden kiezen als er op de hoek van de straat van alle typen scholen één zou staan.

Maar dat is geen reële situatie. Als er maar één school van een dergelijke richting in de gemeente komt, kan die nooit voor iedereen dichtbij zijn. En de afstand beïnvloedt de keuze voor een school.'

Op deze grond een beroepsprocedure beginnen bij de Raad van State zou weinig kans maken, constateerde het college. Want de door Deventer gewraakte vraagstelling aan ouders in de directe meting is vastgesteld in overleg met het ministerie.

De gemeente is inmiddels in overleg met het schoolbestuur over huisvesting.

Rineke van Houten

Bron: VNG Magazine nr. 19 vrijdag 27 augustus 2010