

BOUWEN

**De politiek van tellen in
de onderwijshuisvesting
van Meierijstad**

**op leerling-
aantallen**

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Christiaan van der Kaaij
Annemarie van der Wilt
Martin Schulz**

drs. Christiaan van der Kaaij

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij studeerde bestuurskunde en rondde zijn master Governance & Management van Complexe Systemen af aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ook is hij host van de NSOB-podcast 'Uit de School'.

Annemarie van der Wilt MSc

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Eerder deed zij onderzoek naar crisis-management in de publieke sector aan de Universiteit Leiden.

dr. Martin Schulz

is co-decaan en directeur van de denktank van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zijn onderzoek richt zich met name op vraagstukken die zich afspelen in de gevoeligheid op het snijvlak van politiek en bestuur.

Inhoudsopgave

1. Inleiding → 4

- 1.1 Als de werkelijkheid zich niet aan de prognose houdt → 5
- 1.2 Prognosticeren als uitdrukking van een breder debat → 6
- 1.3 Dit essay: onderwijshuisvesting en de politiek van tellen → 7

2. De politiek van tellen → 9

- 2.1 Tellen in model → 9
- 2.2 Waarom wordt er geteld? → 10
- 2.3 Wat wordt er geteld? → 11
- 2.4 Wie telt er (mee)? → 12
- 2.5 Hoe wordt er geteld? → 13
- 2.6 Wanneer wordt er geteld? → 14
- 2.7 Welk verhaal wordt zo verteld? → 15
- 2.8 Wat politiek is → 16

3. Onderwijshuisvesting in Meierijstad → 18

- 3.1 Waarom er wordt geteld: allocatie van middelen → 18
- 3.2 Wat er wordt geteld: wat mee kan in het model → 20
- 3.3 Wie er telt: een externe marktpartij → 25
- 3.4 Hoe er wordt geteld: van verleden naar toekomst, van deel naar geheel → 26
- 3.5 Wanneer er wordt geteld: jaarlijks → 29
- 3.6 Welk verhaal er wordt verteld: het verhaal van onderwijshuisvesting → 31
- 3.7 Onderwijshuisvesting en de politiek van tellen → 33

4. Bouwen op leerlingaantallen → 36

- 4.1 Forecasting en foresighting → 36
- 4.2 Een politiek gesprek → 38
- 4.3 Omgaan met voorspelbare verrassingen → 39
- 4.4 Tot besluit: besluiteloosheid als risico → 42

Bijlage: Onderzoeksverantwoording → 44

1. Inleiding

Een school voor Veghels Buiten

Wanneer in 2008 Veghel een eigen 'buiten' krijgt, onderzoekt de gemeente Veghel of het nodig is om in de plannen voor de nieuwe wijk – waar op dat moment 600 woningen gebouwd moeten gaan worden – ook een basisschool op te nemen. Met een school in Veghels Buiten kunnen de kinderen die in de wijk geboren worden of komen wonen naar een school dichtbij huis, samen met de kinderen uit de buurt. De op dat moment geldende stichtingsnorm voor de oprichting van een nieuwe school – het minimale aantal leerlingen dat binnen een aantal jaar na de start behaald moet worden – gooit echter roet in het eten; die blijkt onhaalbaar. De bouw van de wijk begint daarom zonder dat er een school in het plan is ingetekend. De capaciteit van de scholen in aangrenzende wijken wordt in de daaropvolgende jaren zodanig aangepast dat de kinderen uit Veghels Buiten ook van een plek in de klas kunnen worden voorzien.

Na de financiële crisis krabbelt de woningmarkt weer op. Ook Veghels Buiten wordt in die jaren alleen maar groter. In 2023 wordt zelfs besloten om de al geplande 1200 te bouwen woningen in Veghels Buiten Noordoost versneld te realiseren.¹ Als het in die periode in de gemeenteraad van Meierijstad – een fusie van Veghel, Sint-Oedenrode en Schijndel – gaat over onderwijshuisvesting rijzen er vragen: de wijk wordt steeds groter, moet daar niet een eigen school komen? Twee schoolbesturen met scholen in de aangrenzende wijken van Veghels Buiten vragen in 2023 toestemming aan de minister van Onderwijs om een school te stichten in Veghels Buiten. Niet in de laatste plaats omdat de leerlingenprognose uitwijst dat Veghels Buiten tussen de 500 en 600 schoolgaande kinderen zou gaan voortbrengen. Omdat elementen van de stichtingsnorm inmiddels gewijzigd zijn kan nu wél worden voldaan en beide besturen krijgen toestemming. Dat betekent dat de gemeente Meierijstad voor de uitdaging staat dat de scholen vanaf augustus 2025 moeten worden gehuisvest in Veghels Buiten, een wijk waar op dat moment nog geen schoolgebouw is ingetekend of gebouwd.

Het is zeer de vraag hoeveel kinderen naar de nieuw te stichten scholen zullen gaan en hoe groot de scholen dan moeten zijn. De kinderen die nu in Veghels Buiten wonen, gaan immers op dit moment naar scholen in de aangrenzende wijken en hun mogelijke broertjes en zusjes (straks) →

1 De Jong, J. (01-08-2023). Versneld 1200 nieuwe huizen in Veghels Buiten Noordoost. *Omroep Meierij*.



waarschijnlijk ook. Het is zeer de vraag of die terugkomen voor een nieuwe school die dichterbij huis staat. Maar hoe verandert dat als die gezinnen verhuizen en er andere gezinnen voor in de plaats komen? En dan loopt er ook nog een brede doorgaande weg dwars door de wijk. Wat vinden ouders ervan dat hun kinderen die elke dag moeten oversteken om op school te komen? Kan dat een *dealbreaker* zijn? Voor hoeveel kinderen moet er dán, ook dáármee rekening houdend, onderwijshuisvesting worden geregeld? Uit deze vragen blijkt al hoe lastig het is om de eerste jaren van een nieuw te stichten school te voorspellen, en met die onvoorspelbaarheid krijgt ook de gemeente te maken, als verantwoordelijke voor de huisvesting van de school, die vanaf dag één geregeld moet zijn.

1.1 Als de werkelijkheid zich niet aan de prognose houdt

De toekomst laat zich over het algemeen niet kennen. Dat geldt ook voor toekomstige leerlingenaantallen waarop scholen gebouwd worden. Hoe daar in veel gemeenten, zo ook in Meierijstad, mee om wordt gegaan, is door het maken van een prognose (letterlijk, vanuit het Latijn: ‘voorkennis’). Prognoses zijn voorspellingen over de toekomst, gebaseerd op informatie over het heden en verleden. Een prognose veronderstelt dat de toekomst zich redelijkerwijs zal houden aan ervaringen uit het verleden. Het voorbeeld van Veghels Buiten laat mooi zien hoe een prognose werkt: er wordt een aantal kinderen verwacht in een wijk, op basis waarvan besloten wordt dat een school niet gesticht kan worden. Later, wanneer de wijk stevig uitbreidt, is het nodige leerlingaantal er wel, maar zijn de kinderen die eerder voorspeld waren, inmiddels allemaal naar scholen in de omgeving getrokken. De omstandigheden zijn in geval van Veghels Buiten zo dat het verleden voorlopig geen goede voorspeller voor de toekomst is. De werkelijkheid houdt zich dan niet aan prognoses.

Op het terrein van onderwijshuisvesting is het Integraal Huisvestingsplan (IHP) het regulerende beleidsdocument in de gemeente Meierijstad. In het raadsvoorstel tot vaststelling van het IHP 2022-2037 is te lezen:

“De in het IHP opgenomen voorzieningen zijn mede gebaseerd op de ontwikkeling van de leerlingenaantallen in onze gemeente. Daarvoor is de meest recente leerlingenprognose gebruikt [...]. Voor deze ‘nieuwe’ leerlingenprognose zijn de meest recente data gebruikt, zoals de bevolkingsgegevens van de afgelopen vijf jaar, de woningvoorraad per 1 januari 2020, de woningbouwplanning voor de komende jaren en de leerlingenaantallen per 1 oktober 2020 en 1 oktober 2021 en

de aan deze twee teldata gekoppelde herkomstgegevens van de leerlingen (uit welke voedingsgebieden zijn de leerlingen van elke school in Meierijstad afkomstig?).”²

Demografische gegevens (zoals bevolkingsgegevens, woningvoorraad, woningbouwplanning en leerlingenaantallen), vormen input voor het maken van leerlingprognoses en zijn daarmee een belangrijke bron van informatie voor beleidsmakers. Ze brengen een bevolking in kaart, ordenen die, analyseren die, geven aan hoe die er nu uitziet en hoe die zich in de toekomst zal ontwikkelen. Het zijn cijfermatige weergaven van een (vermoede) werkelijkheid. Tegelijkertijd vertellen cijfers en getallen altijd een verhaal, terwijl ze vaak worden gelijkgesteld aan of verward met feiten. Ook achter iets dat in aantallen, percentages of verhoudingen wordt gepresenteerd, gaan keuzes en beslissingen schuil. Wat wordt wel in een model meegenomen en wat niet? Hoe zwaar wegen factoren ten opzichte van elkaar in de berekening? En wat kan niet worden gemeten en blijft daarom buiten beschouwing? Het zijn vragen die niet vanzelf worden gesteld, maar die voor het begrijpen van prognoses, gebaseerd op demografische en andere gegevens, wel degelijk van belang zijn.

Strategieën om te kwantificeren (tellen, schatten, meten, berekenen of analyseren) komen met een eigen *backstory*, een achtergrond die beleidsmakers iets kan vertellen over de dominante verhaallijn.³ Eenmaal in een rapportage of presentatie gegoten lijken cijfers voor zich te spreken en bieden ze houvast in de meest complexe vraagstukken. Juist dan is de vraag: wat is het verhaal *achter* deze cijfers? Beleid maken op basis van cijfers zonder rekening te houden met het verhaal achter cijfers, kan gevolgen hebben voor de effecten die het beleid sorteert. De wetenschap noemt dat *de politiek van tellen*.⁴

1.2 Prognosticeren als uitdrukking van een breder debat

Vragen rondom prognoses en demografie spelen niet alleen in Meierijstad – het thema krijgt ook landelijk aandacht. Dat blijkt bijvoorbeeld als in 2022 de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Staatscommissie

2 Gemeente Meierijstad (2021). Integraal Huisvestingsplan (IHP) primair en voortgezet onderwijs 2022-2037.

3 Twist, M.J.W. van (2023). *Woorden wisselen. Naar een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Tweede, geheel herziene editie. Den Haag: Boom.

4 Zie onder meer Porter, T. (1995). *Trust in numbers: The pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton, NJ: Princeton University Press; Andersson, A. & D. Wagner (2018). The Micro-Politics of Counting. In *Research in mathematics education* (pp. 191-209); Martin, A. & M. Lynch (2009). Counting Things and People: The Practices and Politics of Counting. *Social Problems*, 56(2), 243-266.

Demografische Ontwikkelingen 2050 in het leven roept. Deze commissie heeft tot taak de regering te adviseren over scenario's, beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van demografische ontwikkelingen, in het bijzonder vergrijzing en migratie.⁵ In haar rapport, *Gematigde Groei*, plaatst deze staatscommissie kanttekeningen bij het vermogen van demografie om te voorspellen. De commissie stelt dat ook demografie ten diepste een menswetenschap is, waarvan uitkomsten – óók van modellen – zorgvuldig moeten worden behandeld.⁶ Niet alleen gebeurtenissen, maar ook gegevens uit het verleden bieden zodoende geen garanties voor de toekomst. Tegelijkertijd, concludeert de commissie, is er wel een referentiekader nodig om beleidskeuzes te kunnen maken. In het geval van een flinke toename van het aantal geboorten binnen een gemeente is vandaag actie nodig, zodat er in de toekomst voldoende klaslokalen zijn om kinderen van een stoel en tafel te kunnen voorzien. Het benutten van demografische informatie kan nodig en behulpzaam zijn, maar goed gebruik daarvan is niet vanzelfsprekend.

1.3 Dit essay: onderwijshuisvesting en de politiek van tellen

Dit essay is geschreven in opdracht van de Rekenkamer van de gemeente Meierijstad. Aan de hand van het onderwijshuisvestingsbeleid analyseren we in dit essay hoe in de totstandkoming van beleid gebruik wordt gemaakt van demografische gegevens en prognoses. We vertellen het verhaal achter de cijfers die gebruikt worden op dat beleidsterrein, duiden het verhaal en laten zien hoe de politiek van tellen vorm krijgt in het onderwijshuisvestingsbeleid. Vervolgens gebruiken we de inzichten uit de casus om meer in algemene zin het gesprek tussen raad en college over de politiek van tellen naar de toekomst toe vorm te geven.

Aan dit essay liggen een literatuur- en documentenstudie ten grondslag, evenals interviews met (ambtelijk) betrokkenen rondom onderwijshuisvesting, de portefeuillehouder en gemeenteraadsleden uit Meierijstad en schoolbestuurders van verschillende typen onderwijs in de gemeente. Een verantwoording van het onderzoek waarop dit essay is gebaseerd, is opgenomen in de bijlage.

⁵ Stcrt. 2022, 22818.

⁶ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei – rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*.

In het nu volgende hoofdstuk zetten we de theoretische achtergrond van de *politiek van tellen* uiteen. We presenteren daarin een denkraam om de politiek van het tellen in het onderwijshuisvestingsbeleid mee in kaart te brengen. In het derde hoofdstuk beschrijven we hoe de politiek van tellen er in de context van onderwijshuisvesting in Meierijstad uitziet. We analyseren dan op basis van het denkraam de praktijk in Meierijstad. We laten bovendien zien waar en hoe in dat denkraam politiek aan de orde is. In het vierde hoofdstuk gaan we in op onze conclusies en aanbevelingen. We laten zien dat naast tellen ook altijd aandacht nodig is voor vertellen. Vervolgens gaan we in op de vraag hoe naar de toekomst toe kan worden omgegaan met onzekerheden die inherent in de politiek van tellen aanwezig zijn.

2. De politiek van tellen

Bouwen en bijstellen

Op 17 maart 2020 ontvangt de gemeenteraad van Meierijstad een raadsvoorstel voor de vervanging van basisschool Petrus en Paulus in Eerde, Veghel. Het heeft niet de voorkeur om het pand te vervangen, maar er wordt een alternatieve locatie betrokken door de school te plaatsen in en naast de Heilige Antonius Abtkerk. Daarmee komt er een mooie nieuwe school, én de kerk blijft als beeldbepalend gebouw (de kerk stamt uit 1872) voor de toekomst behouden. In het IHP van 2019 is een bedrag beschikbaar gesteld. In dat IHP werd uitgegaan van een bepaald aantal benodigde vierkante meters. Die vierkante meters zijn berekend op basis van de prognoses van dat moment. In 2020 komen nieuwe prognoses beschikbaar, en blijkt dat er bijna 150 vierkante meter méér nodig is om alle verwachte leerlingen op de ‘nieuwe’ Petrus en Paulus te kunnen huisvesten. Het bedrag dat daarmee eerder beschikbaar is gesteld, is onvoldoende. Het extra benodigde krediet bedraagt bijna €400.000,-. Dat bedrag wordt noodzakelijk geacht om de school te kunnen bouwen.

2.1 Tellen in model

De zoektocht naar objectieve en onbetwistbare feiten komt vaak uit bij cijfers. Dat zien we ook in het geval van de Petrus en Paulus school. Door te berekenen, te tellen of statistische analyse te gebruiken kan achterhaald worden hoe het écht zit. Aangepaste cijfers geven dan een veranderende werkelijkheid weer. Het verschaft inzicht in een bepaald fenomeen, waarmee ingeschat kan worden wat de gevolgen van een bepaalde interventie (kunnen) zijn. Cijfers worden ook als basis voor prognoses gebruikt. Prognoses die ons iets vertellen over hoe de toekomst zich zal ontploegen – al vertellen die cijfers en prognoses nooit het hele verhaal. Het lijkt misschien alsof cijfers voor zich spreken en een duidelijk beeld schetsen,⁷ maar de vraag die minder vaak wordt gesteld, is hoe die cijfers eigenlijk tot stand zijn gekomen. Welke methodieken zijn gehanteerd? Wie heeft de data verzameld? Hoe worden getallen gepresenteerd?⁸

7 Jong, I. de, M.J.W. van Twist, D. Bressers & J.M. Schram (2018). *Gevoel voor getallen; Een zoektocht naar de politieke en psychologische dimensies van tellen in beleid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

8 Kuipers, G.M., T.A.M. van Delden & M.J.W. van Twist (2022). *Verantwoorden over vertrouwenswerk. Een kwestie van tellen én vertellen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Kuipers, Van Delden en Van Twist (2022) hebben een model ontwikkeld dat bestaat uit zes vragen om verschillende aspecten van de politiek van tellen in kaart te brengen. Zij presenteren die zes vragen in het navolgende model.



Voordat we dit model in het volgende hoofdstuk gebruiken voor de analyse van het onderwijshuisvestingsbeleid in Meierijstad, werken we in het vervolg van dit hoofdstuk eerst per vraag uit hoe de politiek van tellen gestalte krijgt.



2.2 Waarom wordt er geteld?

Tellen, een vraagstuk in cijfers vatten, kan behulpzaam zijn om allerlei redenen: het kan helpen ontwikkelingen zichtbaar te maken, afwijkingen te identificeren en trends te duiden. Zo kan een ontwikkeling van geboortecijfers in een gemeente bijvoorbeeld het gevolg zijn van de aanleg van een nieuwe wijk of van – al dan niet – effectief vergrijzingsbeleid. Neem die ontwikkelingen van de afgelopen tijd samen en er ontstaat een beeld hoe de ontwikkeling op de lange termijn gemiddeld zal verlopen. In het bedrijfsleven voorspellen dit soort ontwikkelingen de markt. Overheden gebruiken dit soort ontwikkelingen evengoed. Er wordt geteld, omdat tellen een sociale werkelijkheid zichtbaar en te duiden maakt. Met die zichtbaarheid – in de vorm van bijvoorbeeld demografische gegevens of prognoses – krijgen overheden de kans om handelingsrepertoire te ontwikkelen.⁹

9 Scott, J. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press.

Tellen wordt nooit ‘zomaar’ gedaan. Tellen kan verschillende doelen dienen. Statistiek wordt gebruikt om *inzicht* te verkrijgen: hoeveel mensen van een bepaalde leeftijd wonen er in een wijk? Met die statistiek is het vervolgens mogelijk om te *vergelijken*: hoe ziet wijk A eruit ten opzichte van wijk B? Ook worden cijfers gebruikt om *gedrag te beïnvloeden*: denk aan de schijf van vijf of de aanbevolen dagelijkse hoeveelheid (ADH), cijfers die mensen helpen gezond te leven. Op die manier helpen cijfers ook bij het *inzichtelijk maken en verbeteren van publieke waarden*.¹⁰ Er wordt geteld om een trend of ontwikkeling waar te nemen en indien nodig van handelingsrepertoire te voorzien.



2.3 Wat wordt er geteld?

Wanneer het te tellen vraagstuk gedefinieerd is, is de volgende stap om vast te stellen wat onderdeel moet uitmaken van de ‘telling’. *Wat* wordt er geteld? Dat lijkt een eenvoudige vraag, maar er zitten een aantal zeer ingewikkelde processen en keuzes achter. Eén daarvan is de *heuristiek*: het terugbrengen van een onoverzichtelijk complex geheel tot eenheden die wél telbaar zijn. Het overwegen en besluiten van de elementen die geteld moeten worden – en de elementen die *niet* geteld moeten worden – is een aangelegenheid van (politieke) keuzes.¹¹ Hoe kan gemeten worden hoeveel kinderen er over vijf jaar gebruikmaken van een onderwijsvoorziening? Dat zou kunnen door bijvoorbeeld een onderscheid te maken tussen ‘aantal geboorten’, ‘verhuizingen’ en ‘nieuwbouw’, maar het zou zo maar kunnen dat dit leidt tot een onvolledig beeld en een ander onderscheid. Wat wel en niet wordt meegenomen in een telling, hangt samen met het eigen perspectief op het vraagstuk, de idee daarbij en de elementen die van belang worden geacht.

Keuzes maken in wat er wordt geteld, is geen onschuldige aangelegenheid. Het heeft verstrekken invloed op de uitkomst van de telling. Wat wordt meegenomen onder ‘zware mishandeling’ en wat is een ‘licht vergrijp’? Een ander voorbeeld, gebruikt door Tazzioli (2015), is het sterftecijfer van migranten in het Middellandse Zeegebied. Organisaties tellen daar doden, met telverschillen die in de duizenden kunnen lopen. Die verschillen vloeien voort uit de criteria die worden aangehouden bij het tellen. Het verschil tussen die aantallen zit in feite dus in een ander antwoord op de vraag wanneer een

10 Thévenot, L. (2019). Measure for Measure: Politics of Quantifying Individuals to Govern Them. *Historical Social Research / Historische Sozialforschung* afl. 44(2 (168)), p. 44–76.

11 Andersson, A. & D. Wagner (2018). The Micro-Politics of Counting. In: Bartell, T. (red.). *Toward Equity and Social Justice in Mathematics Education. (Research in Mathematics Education.)* New York: Springer.

migrant overleden is. Is dat wanneer ze een bepaalde tijd vermist zijn, of moet hun lichaam ook daadwerkelijk gevonden zijn?¹²

Ook publieke waarden worden gemeten en uitgedrukt in cijfers. Waarden zijn niet te tellen: hoe tel je de 'kwaliteit van leven'? Het antwoord daarop is het vertalen van een abstract concept naar elementen die meetbaar en concreet zijn.¹³ Je zou, als gedachtenexperiment, 'respect' uiteen kunnen zetten in een aantal elementen: denk aan de hoeveelheid incidenten op straat of het aantal bedreigingen van dienstverleners. De keuzes voor die elementen en de operationalisering daarvan hebben grote consequenties voor de telling. Wie een concept als 'respect' wil meten, heeft dus *in* de telling al te maken met (politieke) keuzes, en dan moet het tellen zelf nog beginnen.¹⁴



2.4 Wie telt er (mee)?

Omdat ieder mens een eigen, bepaalde associatie met en een relatie tot bepaalde thema's of vraagstukken heeft, is het relevant om te duiden wie er telt. Het kan uitmaken of degene die telt zelf deel uitmaakt van dat wat wordt geteld. Wordt er geteld van achter een bureau, of 'op straat'? Of, met andere woorden: wordt er centraal geteld door een instantie, of doen mensen in de samenleving dit zelf? Omdat de perceptie van een vraagstuk in beide situaties nogal kan verschillen, kan dat ook leiden tot andere uitkomsten. Dat gaat enerzijds over de teller zelf, maar ook over de manier waarop de teller kijkt naar dat wat geteld wordt. Mensen en organisaties hebben vaak zelf belang bij een bepaalde uitkomst en dus bij een bepaalde manier van tellen.¹⁵ Ook als onafhankelijke, externe, professionele partijen tellen, kunnen ze een belang hebben, bijvoorbeeld als hun manier van tellen of hun model een marktpositie heeft. Daarnaast is er het risico op *bias*, al dan niet bewuste vooringenomenheid van tellers. Wanneer er onduidelijk bestaat over wie telt, wordt ook het perspectief van waaruit wordt geteld onvoldoende duidelijk gemaakt.

12 Tazzioli, M. (2015). The politics of counting and the scene of rescue. *Radical Philosophy*, afl. 192, p. 2-6.

13 Bruno, I., F. Jany-Catrice & B. Touchelay (2016). *The Social Sciences of Quantification: From Politics of Large Numbers to Target-Driven Policies*. New York: Springer.

14 Kuipers, G.M., T.A.M. van Delden & M.J.W. van Twist (2022). *Verantwoorden over vertrouwenswerk. Een kwestie van tellen én vertellen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

15 Chin-A-Fat, N.M.H., M.A. van der Steen, M.J.W. van Twist & K.J. Scherpenisse (2013). *Wedijveren om de wereldtop: Over de invloed van internationale ranglijsten*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.



2.5 Hoe wordt er geteld?

Een telling kan overzichtelijk zijn: mensen in de rij tellen of een document doorzoeken met 'CTRL+F' om te achterhalen hoe vaak een bepaald woord erin voorkomt. Het wordt al uitdagender wanneer een verkiezingsuitslag vastgesteld moet worden. Tellen met de hand heeft als voordeel dat er een menselijke inschatting gemaakt kan worden over wat we zien. Een nadeel is de intensiviteit van dat proces en het risico op menselijke fouten. Machinaal tellen kent als voordeel dat het sneller en efficiënter is, maar tegelijkertijd kan een machine een stem niet meetellen als een hokje niet keurig ingekleurd is (niet heel dikgedrukt, misschien net iets buiten het hokje). Bovendien kan de computer zelf de stemmen niet hertellen, de computer kan alleen de uitslag nog eens uitdraaien. In Nederland staat in de keuze hoe stemmen geteld worden het vertrouwen in de menselijke teller centraal. Men gaat er van uit dat de menselijke teller eigen overtuigingen loslaat en neutraal opereert. En wanneer dat afwijkt (bijvoorbeeld in Rotterdam, toen een medewerkster van een stembureau op social media aangaf alle stemmen op Geert Wilders en Thierry Baudet te verscheuren), is de verontwaardiging enorm.¹⁶ Er wordt bovendien geaccepteerd dat de mens fouten maakt, die daardoor ook als menselijke fouten gezien worden. Wat eventueel mis kan gaan in een computer of algoritme is niet of nauwelijks nog te achterhalen of reconstrueren. Er is dan meer vertrouwen in een menselijk proces waarin fouten gezien kunnen worden, dan in een geautomatiseerd proces dat maar door weinig mensen écht begrepen wordt.

Bij de vraag hoe er geteld wordt kan ook spelen dat cijfers in een bepaalde context gebruikt worden, terwijl ze in een andere context – en zodoende met een ander doel – zijn verzameld. Dan kan het zo zijn dat de manier waarop is geteld invloed heeft op de manier waarop het fenomeen gepresenteerd wordt. Wanneer het gaat over asielzoekers die overlast veroorzaken wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van politiecijfers. Die cijfers zijn echter voortgekomen uit politieregistraties van agenten ter plaatse – niet de uiteindelijke juridische duiding van wat daar dan is gebeurd en de eventuele daaraan door de rechter verbonden consequenties. De manier van tellen sluit dan niet aan bij het doel waarvoor de cijfers worden gebruikt. Er kan dan een onjuist beeld ontstaan.¹⁷

¹⁶ Krol, F. van der & I. Subasi (2021, 17 maart). Gemeente Rotterdam stuurt medewerker stembureau weg na 'grap' over Forum en PVV. *Het Parool*.

¹⁷ Twist, M.J.W. van, T.A.M. van Delden & I. de Jong (2020). *Oog voor het overige; Evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Chin-A-Fat en anderen (2013) beschrijven een aantal risico's die in ogenschouw genomen dienen te worden wanneer manieren van tellen overwogen worden:¹⁸

- *Subjectieve indicatoren*: wanneer het onduidelijk is hoe bepaalde indicatoren precies worden gemeten;
- *Constructvalidatie*: wanneer er onduidelijkheid is over de definitie van hetgeen dat we gaan meten. Als dat zo is kan het zo zijn dat alleen de 'overzichtelijke' criteria worden meegenomen. Het kan dan lijken alsof we het fenomeen begrijpen via deze indicatoren, maar eigenlijk wordt een specifiek element van een concept uitgelicht om een oordeel over het geheel te kunnen geven. Daardoor kan het vraagstuk (ten onrechte) in complexiteit 'te eenvoudig' weergegeven worden.
- *Probleem van vergelijkbaarheid*: is het eigenlijk wel mogelijk om systemen, overheden of organisaties met elkaar te vergelijken?



2.6 Wanneer wordt er geteld?

Niet alleen *wat* en *hoe*, maar ook *wanneer* er wordt geteld is een keuze in de politiek van tellen. Voor welk(e) telmoment(en) wordt gekozen, kan namelijk een significant verschil maken voor de nauwkeurigheid en volledigheid van de verkregen gegevens. Tellingen kunnen op verschillende momenten plaatsvinden, afhankelijk van het doel en de vereisten. Sommige tellingen vinden plaats per incident of gebeurtenis, zoals het aantal daklozen dat hulp zoekt bij een opvang na een bepaalde noodsituatie. Regelmatige tellingen geven een gedetailleerd beeld van de situatie en kunnen fluctuaties over tijd helpen vastleggen. Een daklozenopvang kan bijvoorbeeld het aantal personen tellen dat dagelijks langskomt om inzicht te krijgen in de dagelijkse bezetting of de mogelijke omvang van de problematiek. Minder frequente, maar wel regelmatige tellingen, zoals per kwartaal of jaarlijks, kunnen eenvoudiger zijn om uit te voeren, maar geven een minder gedetailleerd beeld van de situatie. Verschillende partijen kunnen verschillende momenten gebruiken om dezelfde situatie te tellen, afhankelijk van hun doelen en definities. Zo kan een overheidsinstantie de daklozenproblematiek tellen door te registreren wie op een specifieke dag een vast adres heeft en wie dat niet heeft. Dit kan afwijken van de telling van een daklozenopvang, die het aantal personen telt dat zij dagelijks helpt. Frequentere en meer gedetailleerde tellingen, zoals dagelijkse metingen, creëren een nauwkeuriger en vollediger beeld van de situatie. De keerzijde daarvan is dat dergelijke tellingen arbeidsintensief en complex kunnen zijn. Capaciteit kan mede bepalend zijn voor het bepalen van (het aantal) telmomenten.

¹⁸ Chin-A-Fat, N.M.H., M.A. van der Steen, M.J.W. van Twist & K.J. Scherpenisse (2013). *Wedijveren om de wereldtop: Over de invloed van internationale ranglijsten*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.



2.7 Welk verhaal wordt zo verteld?

Een cijfer dat op zichzelf staat, zegt niet zoveel. ‘5’ is pas relevant wanneer we het hebben over ‘5 op de 6’ (relatief veel) of ‘5 op de 100’ (relatief weinig). Een vergelijking is een manier om een verhaal over cijfers te vertellen. Dan is wel cruciaal welke cijfers er worden vergeleken, welke ontwikkeling daaruit afgeleid wordt en hoe de getallen samen worden gepresenteerd. Bepaalde categorieën samenvoegen (wat valt er eigenlijk allemaal onder het kopje ‘overig’ in een tabel?), alleen een top tien of juist alle data weergeven – het is van invloed op hoe de cijfers worden gezien en geïnterpreteerd. De wijze van presentatie is van groot belang voor hoe de boodschap overkomt en presentatie heeft een enorme invloed op het verhaal dat wordt verteld: we willen allemaal naar een hotel met een 90% tevredenheidsscore en vinden een hotel met een 10% ontevredenheidsscore een stuk minder aantrekkelijk.¹⁹

Niet alleen de weergave van cijfers, maar ook de interpretatie die daaraan wordt meegegeven, is van belang voor het verhaal dat over cijfers wordt verteld. Cijfers die stijgen of dalen op het gebied van bijvoorbeeld inkomen, zeggen niet alles over economie of welvaart, terwijl een stijging van inkomen vaak wel wordt gezien als een verbetering van welvaart.²⁰ Het kan ook zo zijn dat er wordt geprobeerd om politieke munt te slaan uit data, of dat cijfers als basis voor beleid worden ingezet zonder dat wordt bevraagd of deze cijfers recht doen aan de werkelijkheid omdat ze bijvoorbeeld uit hun verband worden beschouwd.²¹

Bij het beoordelen van cijfers en het verhaal dat over cijfers wordt verteld, zijn een aantal aspecten van belang. We noemen er een aantal:

- Een *referentiepunt* (vergelijking met het verleden of met anderen) om de huidige positie te kunnen bepalen;
- Een *waardeoordeel* op basis van dat referentiepunt;
- Wanneer een waardeoordeel op basis van een referentiepunt de basis vormt voor een *vervolg* (beloning, reputatie, voortbestaan);
- dan kan dat een krachtige *prikkel* opleveren om cijfers te bespelen en pervers gedrag te vertonen.²²

19 Cain, L.N., E.J. Kim & S. Tanford (2020). Hotel review framing and the “law of small numbers”. *Journal of Consumer Behaviour* afl. 20(3), p. 501-511.

20 Alonso, W. & P. Starr (1987). *The Politics of Numbers*. New York: Russel Sage Foundation.

21 Twist, M.J.W. van, T.A.M. van Delden & I. de Jong (2020). *Oog voor het overige*.

Evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

22 Chin-A-Fat, N.M.H., M.A. van der Steen, M.J.W. van Twist & K.J. Scherpenisse (2013). *Wedijveren om de wereldtop: Over de invloed van internationale ranglijsten*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur; Kuipers, G.M., T.A.M. van Delden & M.J.W. van Twist (2022). *Verantwoorden over vertrouwenswerk. Een kwestie van tellen én vertellen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

2.8 Wat politiek is

Politiek gaat over alle strijd en conflict over de verschillen in de samenleving.²³ Over alles verschillen we van opvatting: over de vraag wat de kleur van Piet is of dat het Zwarte Piet is, over wie de energietransitie moet betalen, of in die specifieke polder woningen of windmolens zouden moeten staan en ga zo maar door. Politiek is onze hoogste vorm om tot geweldloze beslechting van die strijd en conflicten te komen. De maatschappelijke strijd wordt verbeeld in een daartoe geschapen politieke arena waarin politiek zelf bepaalt wat politiek is. Om te voorkomen dat groepen mensen elkaar met knuppels opzoeken om kwesties op hun manier op te lossen moet politiek alles politiek kunnen verklaren om daarover tot zoveel mogelijk tijdelijke besluiten te komen; de samenleving blijft dan geweldloos. Tijdelijk, omdat de electorale cyclus in de vorm van verkiezingen altijd kan leiden tot een nieuwe machtsverhouding en bijbehorende besluiten. Politieke besluiten worden immers bij meerderheid genomen, waarmee politiek ook ten diepste gaat over de vraag hoe die meerderheid omgaat met de minderheid – in de wetenschap dat wij allemaal van tijd tot tijd tot een minderheid behoren. De meerderheid zou de belangen van de minderheid daarom altijd alleen maar tijdelijk mogen ‘schaden’. De minderheid zou daarbij de eigen positie in de besluitvorming goed en duidelijk terug moeten zien, en krijgt voor de aangerichte schade mogelijke compensatie. Dat hoeft geen financiële schadevergoeding te zijn, maar kan bijvoorbeeld ook ruimte voor verandering van beleid of herziening van beleid op een ander domein betekenen.

In navolging van de Franse politiek filosoof Claude Lefort maken we een onderscheid tussen *de* politiek en *het* politieke.²⁴ De politiek zijn de instituties, zoals de verschillende ambten, de gemeenteraad, het college van B&W en de procedures die daar gelden. Het politieke is al die strijd en conflict over het verschil in de samenleving. Het is dus aan de politiek om te bepalen wat zij tot het politieke rekent. Alleen omdat er verschil is, wil niet zeggen dat dit verschil ook tot strijd en conflict leidt en ook als die strijd en conflict er zijn, wil dat niet zeggen dat deze politiek zijn. Ze zijn pas politiek als de politiek dat heeft bepaald. Anders liggen ze ‘gewoon’ in het maatschappelijke domein.

Bij het bepalen wat politiek is, is belangrijk vast te houden dat we met de politiek niet alleen de gemeenteraad bedoelen. De politiek is een breder begrip waarin dus ook de andere instituties, zoals het college van B&W een rol en positie hebben. Dat maakt het bepalen van wat politiek is dus niet alleen tot een zaak van de gemeenteraad. Dat is iets dat veel meer in interactie, in

²³ Mouffe, C. (2008). *Over het politieke*. Kampen: Uitgeverij Klement.

²⁴ Lefort, C. (2016). *Wat is politiek?* Amsterdam: Boom.

wisselwerking gebeurt. Dus ook het laten zien dat de minderheid wordt en is gezien, dat de minderheid een herkenbare, gemarkeerde positie heeft, is een verantwoordelijkheid van niet alleen de raad, maar ook het college. Op dezelfde manier beperkt het besturen zich niet tot het college alleen. Ook de gemeenteraad en andere instituties 'besturen'. De gemeenteraad bijvoorbeeld neemt tal van beslissingen die directe invloed hebben op of zelfs bepalend zijn voor hoe het bestuur invulling krijgt. De vaak in het openbaar bestuur gebezigde scheiding dat de gemeenteraad over de politiek gaat en het college over het besturen, is daarmee dus feitelijk niet helemaal juist. Ze staat zelfs in de weg van goede politiek en goed bestuur.

Bezien door deze lens van politiek, krijgen de zes vragen van de politiek van tellen specifieke betekenis. De vraag is dan immers welke verschillen, welke verschillende opvattingen of standpunten ten aanzien van die vragen politiek, dus onderwerp van strijd en conflict geacht mogen of zouden kunnen worden. De politiek kan bijvoorbeeld vinden dat wat wordt geteld of hoe wordt geteld of wanneer wordt geteld politiek is. Als dat zo is wil de politiek bij meerderheid beslissingen nemen, omdat gevolgen van deze keuzes door de politiek van groot belang worden geacht en dat zij daarin iets anders wil dan op dit moment gebeurt. Met andere woorden, het gaat niet alleen om het tellen zélf, maar juist ook om de politieke strijd en conflict die kunnen bestaan omtrent de (vaak impliciete) afwegingen die daarmee gepaard gaan. Daarmee is ook meteen duidelijk dat wij als externe onderzoekers niet kunnen bepalen wat er politiek is of geacht moet worden in de manier van tellen, van prognosticeren voor onderwijshuisvesting. Dat kan alleen de politiek in Meerijstad zelf doen.

3. Onderwijshuisvesting in Meierijstad

Prognoses voorbij de eerste indruk

Wie wel eens een 'Overzicht leerlingprognoses PO en VO 2021-2041 Meierijstad' in handen heeft gehouden, is het misschien gaan duizelen. Tientallen bladzijden met eindeloze rijen met cijfers per jaar van 2021 tot en met 2036. Een document dat vol staat met codes als 'bl%', '#bg', '#ll', 'BG_0405', 'BG_0412' en '+opslag'. En bij bijna iedere school staat een credo 'afvlakkende belangstelling, laatste 3 jaar'. Terwijl er tegelijkertijd voor de periode tot 2036 alleen al in het basisonderwijs een toename van ruim 750 leerlingen wordt geprognoseerd. Voor wie de cijfers niet als direct betrokkene kent, zijn alle oplopende en aflopende en gelijkblijvende cijferreeksen nauwelijks te doorgronden. Wie zich vervolgens de prognoses laat uitleggen, komt al tot dieper begrip van de cijfers. Er wordt bijvoorbeeld verschil gemaakt tussen leerlingen van vier en vijf jaar oud (BG_0405) en de reguliere klassen in het basisonderwijs (BG_0412). Dat is relevant, omdat de belangstelling voor een bepaalde school van (de ouders van) de vier- en vijfjarigen van invloed kan zijn op de belangstelling van de vier tot en met twaalfjarigen. In de fluctuerende cijfers zijn alle bekende, meetbare veranderingen in demografische gegevens en woningbouwplannen meegenomen. Dat resulteert in een presentatie van cijfers waarvan de eerste indruk kan zijn dat ze voor zich spreken. Over het exacte aantal leerlingen – tot achter de komma – dat een bepaalde school in een bepaald jaar zal bezoeken, bijvoorbeeld. Tegelijkertijd zijn keuzes onder de cijfers niet zichtbaar. Dat is enerzijds goed te snappen: het zijn immers de uitkomsten van het prognosemodel en blijkbaar de geldende cijfers. Tegelijkertijd is het ook niet te snappen: wat staat er nou eigenlijk écht en wie moet daar dan wat mee doen?



3.1 Waarom er wordt geteld: allocatie van middelen

Op het beleidsterrein onderwijshuisvesting wordt een bijzondere manier van tellen toegepast in de vorm van *prognosticeren*. Prognosticeren is het voorspellen van toekomstige aantallen op basis van een schatting of raming. Prognosticeren is, zagezegd, een exercitie om de toekomst te tellen. Prognoses zijn voor onderwijshuisvesting zo van belang, omdat scholen bekostigd worden op basis van leerlingaantallen. In het basisonderwijs en het speciaal (basis) onderwijs krijgen schoolbesturen één basisbedrag per leerling en één bedrag

per school (de zogenoemde ‘lumpsum’).²⁵ In het voortgezet onderwijs krijgen schoolbesturen een basisbekostiging per leerling en een vast bedrag voor hoofdvesting en permanente nevenvestigingen, daarnaast is er in bepaalde situaties aanvullende bekostiging mogelijk.²⁶ Deze financieringsmethodiek maakt dat leerlingaantallen voor scholen van groot belang zijn. Ook zijn leerlingaantallen doorslaggevend voor het stichten van een nieuwe school en het al dan niet ontvangen van financiering daarvoor. Eenieder met de ambitie om op een bepaalde locatie een school te stichten, staat dat namelijk zowel in als uit principe vrij, maar om daarvoor vervolgens ook financiering van het Rijk te ontvangen, zal diegene aannemelijk moeten maken dat de zogenoemde ‘stichtingsnorm’ gehaald zal worden. Stichtingsnormen worden voor iedere gemeente vastgesteld en bepalen welk aantal leerlingen op 1 januari van het elfde jaar na indiening van de aanvraag de school moet bezoeken om de schooldeuren te mogen openen.²⁷ Dat betekent dat wie op het moment van schrijven van dit essay, anno 2024, een aanvraag indient om een school te stichten in de gemeente Meierijstad, op 1 januari 2035 minimaal 200 leerlingen op zijn of haar basisschool moet kunnen verwachten om de school te mogen stichten.²⁸ Om dat aannemelijk te maken, zal de belangstelling voor de te stichten school moeten worden gemeten door ouderverklaringen te verzamelen. Met ouderverklaringen geven ouders aan dat ze het initiatief om een school te stichten steunen. Ouderverklaringen mogen worden afgegeven door ouders van kinderen in een bepaalde leeftijdscategorie en woongebied. Uiteindelijk besluit de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap mede op basis van deze belangstellingsmeting of de school daadwerkelijk mag worden gesticht.²⁹ Niet alleen voor nieuw te stichten scholen zijn prognoses van belang. Ze zijn eveneens belangrijk wanneer bestaande scholen aanvragen doen tot uitbreiding of nieuwbouw. Kortom: de manier waarop onderwijs en de huisvesting daarvan worden bekostigd, maken prognoses onmisbaar op dit beleidsterrein. Dus *waarom* wordt er geteld? Om te prognosticeren en bekostiging te onderbouwen.

²⁵ Financiering primair onderwijs.

²⁶ Financiering voortgezet onderwijs.

²⁷ Wet op het primair onderwijs (geldend van 01-05-2024 t/m 12-06-2024), artikel 76, lid 1.

²⁸ Regeling van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, van 16 oktober 2022, nr. POR/202206/000049, houdende aanpassing van de stichtings- en opheffingsnormen voor het basisonderwijs in 2023 (Regeling aanpassing van de stichtings- en opheffingsnormen voor het basisonderwijs in 2023).

²⁹ Stichten school.

Het politieke van tellen

In politieke zin geldt dat de vraag ‘waarom wordt er geteld’ een antwoord in zich heeft op de vraag welke informatie er nodig wordt geacht om beleid op te kunnen baseren. Door – politiek – af te wegen hoe een vraagstuk vorm krijgt, wordt duidelijk welke informatie nodig wordt geacht om beleid op te baseren. In het geval van de bestrijding van de coronacrisis werden bijvoorbeeld de IC-capaciteit en het ‘R-getal’ geteld om beleidskeuzes op te baseren. In het geval van onderwijshuisvesting geldt min of meer hetzelfde: er wordt geteld in de vorm van prognoses, zodat gemeenten hun wettelijke verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting in de praktijk vorm kunnen geven.

We kunnen hier niet benoemen wat er politiek is aan deze redenen om te tellen. We kunnen slechts benoemen wat politiek zoal tot het politieke zou kunnen rekenen en dus tot politiek zou kunnen verklaren. Andermaal, of de politiek in Meierijstad dat doet, kan ze alleen zelf bepalen. Het kan ook passend zijn om het juist niet te doen. Uiteindelijk hebben de verwachte leerlingaantallen een reëel effect op de inkomsten van scholen. Dat er wordt geprognoseerd is zodoende niet alleen voor de gemeente in termen van de toedeling van vierkante meters onderwijshuisvesting van belang, maar ook voor onderwijsbesturen in termen van hun financiering. Dat zou voor de politiek kunnen betekenen dat zij de volgende vragen kan stellen en van een antwoord kan voorzien:

- Welke gevolgen voor de inkomsten van scholen die voortkomen uit wijzigende leerlingprognoses zijn acceptabel?
- Hoe zwaar tellen de gevolgen die leerlingprognoses hebben voor de inkomsten van scholen mee in het bepalen van wat en hoe er wordt geteld?



3.2 Wat er wordt geteld: wat mee kan in het model

Nu duidelijk is waarom er wordt geteld - in dit geval geprognoseerd - op het beleidsterrein onderwijshuisvesting, is de volgende stap om te bezien *wat* er dan wordt geteld. De geprognoseerde leerlingaantallen waarop de gemeente Meierijstad zich baseert voor het IHP, worden berekend door gebruik te maken van het zogenoemde ‘G4PRO-model’, een leerlingenprognosemodel dat voldoet aan het ‘Programma voor het opstellen van leerlingenprognoses’ van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Voor elk model geldt dat je er iets ‘in stopt’ (vaak ‘input’ genoemd); dat daar vervolgens mee gewerkt en gerekend wordt (de ‘throughput’); en dat uiteindelijk iets ‘oplevert’ (de ‘output’). In deze paragraaf richten we ons op dat eerste, op dat wat meegaat in het G4PRO-model, daarna op dat wat niet wordt meegenomen, om de vraag te beantwoorden *wat* wordt geteld.

De belangrijkste gegevens die het GBPRO-model (een algemener prognosemodel dat bevolkingsprognoses oplevert en waar het G4PRO-model op gebaseerd is) in gaan zijn demografische gegevens over geboorte, sterfte, vestiging en vertrek in de gemeente. De gemeente heeft toegang tot deze gegevens via de Wet basisregistratie personen (BRP) en mag deze delen met de marktpartij die de prognoses opstelt aan de hand van het GBPRO-model. De marktpartij put daarnaast uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De gemeente wordt opgedeeld in verschillende 'prognosegebieden' en voor ieder gebied wordt gewerkt met de bevolkingsopbouw naar leeftijd en geslacht. Ook de leeftijd waarop vrouwen gemiddeld genomen moeder worden in Meierijstad is belangrijk voor het prognosticeren van bevolkingsaantallen en wordt daarom meegenomen in het model.

Van de demografische gegevens die de berekening in gaan zijn met name de gegevens over *vestiging* lastig om toekomstige inwoner- en daarmee leerlingaantallen te voorspellen. Vestiging gaat over de mensen die vanuit het buitenland of een andere gemeente in het binnenland naar de gemeente Meierijstad verhuizen. Iets zinnigs zeggen over de ontwikkeling van dat tweede, binnenlandse migratie, is complex. Maatschappelijke ontwikkelingen, die altijd onvoorspelbaar zijn, zijn daar namelijk van grote invloed op. Voor de gemeente Meierijstad is bijvoorbeeld van belang wat ASML doet: dat de chipmaker besluit uit te breiden met 20.000 banen³⁰, zou de binnenlandse (en buitenlandse) migratie in de gemeente Meierijstad, op slechts korte afstand van Eindhoven, weleens kunnen opstuwten in de komende jaren. Meierijstad wordt door sommigen, en ook in de media, inmiddels al wel eens 'Eindhoven-Noord' genoemd. Maar denk ook aan het woningtekort dat mensen de (Rand)stad uitdrijft en op die manier van invloed is op binnenlandse migratie. Ontwikkelingen als deze hebben geen plek in het prognosemodel, maar tellen wel mee via hun invloed op het vestigingscijfer.

De tweede belangrijke input voor het GBPRO-model – na de eerste, demografische input – is de *woningvoorraad* en *woningbouwprogrammering* per gebied. Om deze gegevens aan te kunnen leveren voorziet de woningbouwregisseur binnen het werkatelier Gebiedsontwikkeling en Planologie het werkatelier Vastgoedbeheer (waar onderwijshuisvesting is ondergebracht) van drie woningbouwscenario's. Ieder scenario bevat drie typen woningbouwplannen: 'harde' plannen, plannen die al vastgesteld zijn; 'zachte' plannen, plannen waar onderzoeken voor de planologische procedure zijn gestart en waarbij het door de gemaakte kosten aannemelijk is dat de betrokken ontwikkelaar(s) er alles aan zullen doen om het plan doorgang te laten vinden; en 'potentiële' plannen, plannen die nog niet vastgesteld zijn

30 NOS (2024, 11 juni). *Groen licht voor uitbreiding ASML in Eindhoven*.

maar wel op de lijst staan. In ieder van de drie scenario's tellen de harde en zachte plannen volledig mee; de drie verschillen onderling ten aanzien van hoe zwaar de potentiële plannen meetellen: in scenario I is dat voor 50 procent, in II voor 75 en in III voor de volle 100. Oftewel: scenario I is het meest conservatieve scenario, waarin wordt uitgegaan van het niet-doorgaan (of het niet-op-tijd-doorgaan) van de helft van de plannen; scenario III het meest optimistische, daarin wordt uitgegaan van het (op tijd) realiseren van alle potentiële plannen voor woningbouw in de gemeente. In de prognose wordt uitgegaan van het meest optimistische scenario en worden potentiële plannen voor de volle 100% meegenomen. De redenering is dat er beter gerekend kan worden met een te groot aantal nieuwe woningen, omdat rekenen met een te klein aantal weleens zou kunnen leiden tot het onderprognosticeren van leerlingaantallen en onder de streep een tekort aan vierkante meters onderwijshuisvesting voor leerlingen in de gemeente – en vice versa.

Het gaat bovendien om het tellen en kiezen in een situatie van *onzekerheid*. De categorie potentiële plannen is op twee manieren met onzekerheden omgeven. Allereerst is er – het spreekt al uit het bijvoeglijk naamwoord 'potentieel' – de onzekerheid ten aanzien van de kans dat het potentiële plan uiteindelijk gerealiseerd zal worden. Ook het scenario waarin dat *niet* gebeurt, is immers reëel. Daarnaast is er onzekerheid ten aanzien van de bandbreedte van hoeveel woningen uiteindelijk in een bepaald gebied gerealiseerd worden. De potentiële plannen voor het centrum van Veghel geven een idee van dat type onzekerheid. Voor het centrum zijn namelijk verschillende woningbouwplannen in omloop, maar die potentiële plannen verschillen onderling nogal als het gaat om hoeveel woningen in het centrum zijn voorzien – van een paar honderd tot meer dan duizend. Potentiële plannen verschijnen op en verdwijnen van de tekentafel voordat uiteindelijk voor een plan wordt gekozen dat via 'zacht' uiteindelijk naar 'hard' gaat en dus gerealiseerd zal worden. Welk potentieel plan mee de berekening ingaat – die met een paar honderd woningen of die met duizend – kan de verwachte leerlingaantallen beïnvloeden zonder dat zeker is dat *dat* potentiële plan met *die* bandbreedte de grootste kans van realisatie heeft. Een onzekerheid die niet alleen geldt voor potentiële woningbouwplannen, maar voor alle woningbouwplannen die meegaan in het model, is onzekerheid ten aanzien van fasering en realisatietermijn. Als de gemeente de fasering voor aangeleverde woningbouwplannen niet expliciteert, werkt de marktpartij met een gemiddelde realisatietermijn. Als de gemeente dat wel doet, wordt daarmee gerekend, maar ook dan is de onzekerheid niet weggenomen, niet in de laatste plaats omdat ontwikkelaars bijvoorbeeld vaak pas starten met de bouw wanneer 70% van de woningen verkocht is. Fasering is voor gemeenten niet afdwingbaar en ook onverwachte tegenvallers, zoals een stijging in materiaalkosten of een tekort aan bouwlieden kunnen bouwprojecten vertragen. Een

onverwachte versnelling van de realisatie van woningen kan, de andere kant op, een project ook onverwacht versnellen, wat evengoed tot onzekerheid leidt.

Wat ten slotte belangrijk is ten aanzien van de woningbouwplanning die input is voor het prognosemodel, is dat niet elk *type* geplande woning mee het model in gaat, én dat het niet goed te voorspellen is welke (gezins) samenstelling zich in die woning zal gaan vestigen. Alleen plannen voor woningen waarvoor aangenomen wordt dat daarin gezinnen gaan wonen, zijn input voor de berekening van toekomstige leerlingaantallen. Specifiek betekent dat dat bijvoorbeeld appartementen en sommige gelijkvloerse woningen *niet* meetellen. De aanname dat in dat type woningen geen schoolgaande kinderen gaan wonen, is een aanname gebaseerd op ervaringen met nieuwbouw en de planning van wijken uit het verleden. De vraag is echter of die aanname ook anno 2024 nog terecht is én hoe deze ervaring zich in de toekomst verder zal gaan ontwikkelen. Kunnen starters op de huidige woningmarkt nog wel een eengezinswoning bemachtigen voordat zij een gezin stichten of zullen ze moeten uitwijken naar een voor hen wél betaalbaar appartement? Bovendien, als er inderdaad oudere of alleenstaande mensen naar deze appartementen verhuizen, dan komen er mogelijk eengezinswoningen vrij in andere wijken of kernen van Meierijstad. Die vrijkomende woningen gaan ook niet mee in het model. Een laatste toevoeging is dat er vanuit het woonbeleid in Meierijstad steeds meer wordt gestuurd op 'levensloopbestendige' woningen, woningen die voor alle doelgroepen geschikt zijn. Een gevolg daarvan is dat het met een levensloopbestendige woning onduidelijk zal zijn door welke doelgroep die woning wordt bewoond.

De vraag wat er *niet* wordt geteld doet er ook toe. De berekening levert een overzicht van verwachte aantallen leerlingen per school per jaar voor de komende jaren op. Om daartoe te komen wordt gewerkt met 'belangstellingspercentages'. Deze kwantificeren hoeveel van de ouders van kinderen uit een bepaald voedingsgebied voor een bepaalde school zullen kiezen. Daarmee zijn belangstellingspercentages een poging om oudervoorkeuren te kwantificeren. Wanneer er drie scholen in één voedingsgebied staan delen die scholen de belangstelling: als ze allemaal evenzeer in trek zijn, hebben ze een gelijk belangstellingspercentage. Als er redenen zijn om aan te nemen dat een bepaalde school minder populair is, verhoogt de belangstelling voor de andere twee scholen. Met behulp van de belangstellingspercentages wordt uiteindelijk het verwachte leerlingenaantal berekend. Dat maakt het zo belangrijk om de belangstelling goed te benaderen.

In die benadering is het lastig om oudervoorkeuren te kwantificeren. Dat wordt zodoende vaak niet gekwantificeerd, niet uit onwil, maar omdat het niet kan. Is er sprake van een wijkschool waar vooral ouders uit de nabije

omgeving voor kiezen, of van een conceptschool waar ouders hun kinderen heen brengen vanwege de bijzondere onderwijsfilosofie? Misschien ligt school A dichterbij huis, maar school B op de route naar het werk van een van de ouders, waardoor een andere keuze wordt gemaakt. Ook vertelde een respondent ons dat 'nieuwbouw trekt'. Inspectiebeoordelingen hebben ook invloed op belangstelling, maar ook op de kwaliteitsimpulsen die scholen naar aanleiding van die beoordeling aan de school kunnen leveren. Als de kwaliteit van de school toeneemt, kan de belangstelling ook toenemen. Belangstellingspercentages kunnen hoogstens marginaal omhoog of omlaag bijgesteld worden en kunnen die kantelpunten niet altijd duidelijk vertalen. Ook grote maatschappelijke ontwikkelingen (de ingezette route richting inclusief onderwijs, bijvoorbeeld) spelen mee.

Al deze moeilijk te kwantificeren ontwikkelingen interacteren en bepalen tezamen mede de voorkeuren van ouders die voor hun kinderen een school kiezen. Ze tellen mee voor belangstelling, maar kunnen nog niet zo gemakkelijk worden meegeteld of meegerekend. De praktijk is dat belangstellingspercentages voor de komende jaren worden berekend op basis van de belangstelling voor een school in de afgelopen vijf jaar. De huidige verdeling van kinderen uit de voedingsgebieden van bepaalde scholen wordt vertaald naar percentages. Die percentages worden doorgetrokken naar de toekomst. Er wordt 'bijgeplust' of 'afgezwakt' als uit de data blijkt dat een school een grote groep één of juist een grote groep acht heeft. De inherent lastig of onmogelijk te kwantificeren invloeden op oudervoorkeuren zijn geen input voor de berekening en ontbreken dus in de initiële belangstellingspercentages. Om dit gebrek te ondervangen en toch dit type invloeden een plek te geven in de berekening van verwachte leerlingaantallen organiseert de gemeente een gesprek tussen de schoolbesturen en de organisatie die de prognoses opstelt over de vastgestelde belangstellingspercentages en bijbehorende prognoses voor leerlingaantallen. Op basis van dat gesprek bestaat de kans dat de prognose wordt aangepast.

Het politieke van tellen

Als de vraag wat er wordt geteld een afweging is die door de politiek gemaakt wordt, dan gaat dat in algemene zin over de vraag wat er in een telling of meting meegenomen dient te worden. Welke variabelen worden van belang geacht om onderdeel te zijn van een afweging? Wat moet wel meegenomen worden, en wat blijft achterwege? En, minstens zo belangrijk, welke waarde wordt gehecht aan zaken die niet geteld of gemeten kunnen worden, maar wel van belang zijn voor het beleid dat vorm moet gaan krijgen?

In de context van onderwijshuisvesting zijn er verschillende vragen die daarmee ook politiek geacht zouden kunnen worden. We noemen er drie:

- Van welke demografische gegevens dienen prognoses voor onderwijs-huisvesting uit te gaan?
- Met welke onzekerheidsmarge over de realisatie van woningbouwplannen dient te worden gerekend?
- Hoe wordt omgegaan met het feit dat het onmogelijk is om oudervoorkeuren te kwantificeren?



3.3 Wie er telt: een externe marktpartij

Het prognosticeren is door de gemeente uitbesteed aan een organisatie die applicaties maakt voor diverse overheidsorganisaties en ondersteuning biedt bij de uitvoering van publieke taken op verschillende gebieden (zoals gegevensintegratie, sociale zaken en ruimtelijke ordening). Daarvoor heeft de gemeente twee redenen gehad. Ten eerste, de marktpartij heeft veel ervaring met het werken met het G4PRO-model en heeft het bovendien zelf doorontwikkeld zodat meer gemeenten er gebruik van konden en zijn gaan maken. Bovendien werken de gemeente Meierijstad en haar voorgangers al lang samen met één specifieke demograaf van deze marktpartij die daardoor de (context van de) gemeente goed kent. De marktpartij beschikt over demografische expertise die de gemeente zelf niet in huis heeft en hanteert een model waarmee prognoses te maken zijn. Ten tweede, de gemeente is er van overtuigd dat de marktpartij objectief naar de gemeentelijke situatie kan kijken. Voordat leerlingprognoses werden aanbesteed, was er een tijd dat de ambtelijke organisatie van de gemeente de verwachte leerlingaantallen berekende. Destijds riep dat vragen op over de objectiviteit: staan ambtenaren niet te dicht bij schoolbesturen die baat hebben bij hoge prognoses? Als gevolg van die vraag werd uitbesteding de logische stap geacht.

Daarnaast zijn er verschillende andere actoren die meetellen (c.q. het tellen, het prognosticeren door de marktpartij mogelijk maken). Schoolbesturen tellen mee, omdat ze inzichten over ontwikkelingen op scholen en veranderende oudervoorkeuren inbrengen en mogen reageren op de prognoses zoals aangeleverd. De gemeente telt mee door niet alleen demografische gegevens aan te leveren, maar bijvoorbeeld ook door mee te bepalen in welke mate woningbouwplannen dienen te worden meegenomen en welke referentiewijken worden gebruikt voor prognoses van leerlingaantallen voor nieuwbouwwijken. Ook de gemeenteraad telt mee. Juist omdat tellen en dus prognosticeren politiek is, mag de externe marktpartij alleen rekenen met dezelfde cijfers die de gemeenteraad heeft ontvangen. Ook wordt de externe marktpartij uitgenodigd om een toelichting te geven in de gemeenteraad

over de prognoses. Vanzelfsprekend is het aan de marktpartij om de cijfers toe te lichten, maar het is aan de gemeente en dus ook aan de gemeenteraad om (de juiste) vragen te stellen.

Het politieke van tellen

Wanneer de politiek de vraag ‘wie er telt’ verklaart tot een politieke, dan liggen in alle beleidsdossiers de politieke vragen voor de hand: wie mag er onderdeel zijn van het telproces, wie krijgt het mandaat om de telling te verrichten? En hoe wenst de politiek zelf bij het telproces betrokken te worden? In het geval van onderwijshuisvesting zou dat het volgende kunnen betekenen:

- Wat zijn de waarden op basis waarvan we bepalen of we prognoses zelf maken of dat uitbesteden?
- Hoe wenst de gemeenteraad betrokken te worden bij het prognosticeren?



3.4 Hoe er wordt geteld: van verleden naar toekomst, van deel naar geheel

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag *hoe* er geteld wordt (de throughput van het prognoseproces). Dat doen we door twee principes van de werking van het GBPRO-model toe te lichten, namelijk dat 1) het model trends uit het verleden doortrekt naar de toekomst; en dat 2) in de berekening de delen altijd op moeten tellen tot het geheel. Op de vraag hoe er wordt geteld, is ook een technischer antwoord denkbaar. We zouden een hele uitwerking kunnen maken van het model dat de basis vormt voor de GBPRO-berekening, het cohort-componentenmodel. Ook zouden we alle deelstappen uit de berekening kunnen proberen te ontrafelen. Wellicht geeft dat de lezer een prettig gevoel, een gevoel van helemaal kunnen bevatten – en dus controleren – hoe er geteld wordt. Dergelijke antwoorden zouden echter de suggestie wekken van volledige uitlegbaarheid – alsof de *black box* die de berekening altijd tot op zekere hoogte zal blijven, volledig geopend kan worden. Met het hier toelichten van twee ordenende principes van het prognosticeren willen we het begrip van het prognoseproces vergroten zonder die suggestie te wekken. Toelichting op de twee principes helpt de berekening *beter* te begrijpen (en er daardoor betere vragen over stellen).

Het eerste principe is dat van *verleden naar toekomst*. De logica van het model is dat verwachte leerlingaantallen voor scholen in de komende vijf jaar worden gebaseerd op die van de afgelopen vijf jaar. Er wordt naar voorgaande en huidige situaties gekeken om toekomstige situaties te voorspellen. Die manier van rekenen wordt ‘extrapoleren’ genoemd, het doortrekken van een trend. Extrapolatie is een logische en voor de hand liggende strategie: het verleden

en heden zijn immers al dat je hebt om je op te baseren wanneer je uitspraken doet over de toekomst. Tegelijkertijd heeft de strategie niet onbelangrijke implicaties voor dat wat er uit de berekening komt en leren ervaringen dat de toekomst zich zelden aan het verleden houdt.

Neem bijvoorbeeld de belangstellingspercentages. Belangstellingspercentages zijn belangrijk, want zij bepalen hoe kinderen uit een bepaald voedingsgebied worden verdeeld over de scholen in dat voedingsgebied. Belangstellingspercentages worden bepaald door de huidige situatie als uitgangspunt te nemen: als nu 50 van de 100 kinderen in een bepaald voedingsgebied naar school A gaan en 50 naar school B, dan wordt voor de scholen gelijke belangstelling aangenomen wanneer wordt berekend hoeveel kinderen volgend jaar en de jaren daarop naar de twee scholen zullen gaan. De huidige belangstelling is alleen niet altijd een juiste indicator voor de toekomstige belangstelling. Dat is zeer volatiel. Eén kritisch inspectieoordeel kan bijvoorbeeld al verschil maken en belangstelling doen kelderen. Ook het tegenovergestelde kan gebeuren: als een tot nu toe slecht beoordeelde en daardoor impopulaire school heeft geïnvesteerd in kwaliteit, kan een kantelpunt bereikt worden waarop de interesse juist sterk en snel toeneemt. Datzelfde geldt voor de maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het vestigingscijfer van de gemeente Meierijstad – ook die zijn veranderlijk. Sommige scholen in kernen van de gemeente hadden niet lang geleden nog te maken met krimpende leerlingaantallen en zien nu juist groei, bijvoorbeeld vanwege de impuls van Brainport Eindhoven en het woningtekort dat starters op de woningmarkt uit de (Rand)stad verjaagt. Dat de situatie nu er één van groei is, wordt meegenomen in de berekening, maar dat geldt ook voor die voorgaande jaren van krimp, die nog niet lang geleden zijn.

Het tweede principe is dat van *deel naar geheel*. De eerste stap in de berekening is uitrekenen hoeveel kinderen in verschillende leeftijdscategorieën er in de gehele gemeente Meierijstad zullen zijn in de komende jaren. Dat gebeurt op basis van de verwachte geboorte-, sterfte-, vestigings- en vertrekcijfers voor die periode. De volgende stap is om het totaal aantal kinderen te verdelen over de verschillende wijken die later de voedingsgebieden van scholen zullen zijn. Daar al speelt de ‘deel-geheellogica’ een rol, want als wordt aangenomen dat in een bepaalde wijk veel stellen (gaan) wonen die baby’s gaan krijgen (bijvoorbeeld op basis van het type woningen dat er vooral staat/gebouwd wordt of de gemiddelde leeftijd van vrouwelijke inwoners aldaar), betekent dat dat ergens anders in de gemeente juist lage vruchtbaarheid moet worden aangenomen. Het totaal aantal verwachte geboortes voor de hele gemeente is namelijk leidend en dus wordt geschaafd aan de deeltcijfers tot ze optellen tot het geheel van de gemeente.

Vervolgens moeten de verwachte kinderen in een bepaald gebied verdeeld worden over de scholen in dat gebied. Dat gebeurt middels de belangstellingspercentages. Zoals gezegd worden die percentages gebaseerd op de huidige situatie, maar krijgen schoolbesturen wel de kans om daarop te reageren. Die reactie kan tot bijstelling daarvan leiden, maar dan gaat wel de deel-geheellogica op – het totaal aantal te verdelen kinderen in een bepaalde wijk blijft immers gelijk. Stel een schoolbestuurder weet in een wederhoorgesprek met de gemeente en de marktpartij hard te maken dat de belangstelling voor de eigen school te laag is ingeschat en naar boven moet worden bijgesteld, dan zal dat – in de logica van het model – betekenen dat de belangstelling voor een andere school in hetzelfde gebied juist moet worden afgezwakt. Dat scholen bekostigd worden op basis van huidige leerlingaantallen en mogen uitbreiden of nieuwbouwen op basis van verwachte leerlingaantallen, is een prikkel voor schoolbesturen om de belangstelling voor de eigen school niet te laag in te schatten. Daar ligt dan een gedegen onderbouwing en motivering aan ten grondslag, waar de gemeente en betrokken marktpartij een oordeel over vellen. Bovendien hebben ze zich in het gesprek over die belangstelling te verhouden tot collega-schoolbestuurders voor wie dezelfde prikkel geldt. De deel-geheellogica die eigen is aan de berekening, wordt nu in de praktijk niet expliciet of politiek gemaakt, maar is wel van invloed op het (politieke) gesprek over belangstelling en de consequenties daarvan.

Het politieke van tellen

De manier waarop er in een beleidsonderdeel of domein geteld wordt, kan de politiek in algemene zin altijd bepalen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de positie die het verleden in de ‘berekening’ krijgt ten aanzien van de toekomst, of welke rekenlogica gehanteerd wordt in het proces. In het geval van onderwijshuisvesting kan dat zich vertalen in mogelijke vragen die voor de politiek aan de orde kunnen zijn:

- Hoeveel betekenis wordt toegedicht aan het verleden om de toekomstige onderwijshuisvesting te voorspellen?
- Hoe wordt er mee omgegaan als de toekomst evident andere kenmerken heeft dan het verleden?
- Hoe wordt verschil in inzicht tussen schoolbesturen over de groei dan wel krimp richting de toekomst gewogen?



3.5 Wanneer er wordt geteld: jaarlijks

De tijdlijnen van de plannen die de gemeente Meierijstad maakt voor onderwijshuisvesting, bepalen *wanneer* er wordt geteld. Elke vier jaar stelt de gemeente een Integraal Huisvestingsplan (IHP) op. Het meest recente IHP van de gemeente Meierijstad dateert van september 2021; de versie daarvoor was van januari 2018. Een IHP blikst vooruit op een lange periode: het IHP van september 2021 bestrijkt bijvoorbeeld de jaren 2022 tot 2037. Voor de onderbouwing van deze langjarige plannen zijn geprognosticeerde leerling-aantallen van groot belang en dus is het opstellen van een IHP een belangrijk moment waarop er geteld (geprognosticeerd) wordt. Het IHP wordt jaarlijks geüpdatet en ook voor die jaarlijkse updates maakt de marktpartij prognoses, omdat op een termijn van 15 jaar veel onverwachte gebeurtenissen kunnen plaats vinden die van invloed zijn op de onderwijshuisvestingsplannen (de gemeente groeit of krimpt onverwachts, de kosten van en eisen aan nieuwbouw veranderen, etc.).

Het feitelijke antwoord op de vraag wanneer er geteld wordt, is dus dat dat eens in de paar jaar uitgebreid gebeurt bij de opstelling van het IHP en er vervolgens jaarlijks wordt bijgesteld. In de tijd-dimensie doen zich allerlei dynamieken voor. De eerste dynamiek, die van de *afvallende lijn op de lange termijn*, werken we als eerste uit. Iedere langjarige raming van leerling-aantallen laat op een gegeven moment terugname in (de groei van) die aantallen zien. De reden daarvoor is dat woningbouwplannen, een van de twee belangrijke bronnen voor de berekening, alleen voor de komende jaren, maar niet voor de jaren daarna kunnen worden meegenomen in het model. De plannen – hard, zacht en potentieel – waarop de berekening zich baseert, richten zich op ongeveer de komende jaren en dus zal in die periode het aantal verwachte leerlingen beter te voorspellen zijn dan voor de periode erna. Want in de periode daarna zijn er nog geen of minder precies uitgewerkte woningbouwplannen gemaakt en dus vlakkt de groei in de modellen af. Maar dat nu nog niet gepland is wat dan gebouwd zal worden, wil natuurlijk niet zeggen dat er dan überhaupt niet gebouwd zal worden – die plannen zullen in de komende vijf jaar ontwikkeld worden. Het gegeven dat woningbouwprojecten die nog niet bedacht zijn, niet kunnen worden meegenomen, maakt dat de geprognosticeerde aantallen voor over vijftien jaar ($t+15$) minder betrouwbaar zijn dan die voor over vijf jaar ($t+5$), waarvoor woningbouwplannen al wél kunnen worden meegenomen.

De tweede dynamiek is er een die het juist moeilijker maakt om de kortere termijn, de $t+5$, te prognosticeren dan de langere termijn, de $t+15$. Die dynamiek is die van 'nieuwbouw trekt' en de moeilijk te prognosticeren piek. Wanneer een nieuwe school gesticht wordt of een bestaande school een nieuw

gebouw krijgt, is er vaak in de eerste jaren relatief veel belangstelling voor die school. In de eerste jaren heeft de school die aantrekking, maar dat vlt ook weer af. In de tussentijd heeft het dan echter wel het effect gehad dat de school veel meer inschrijvingen kreeg dan verwacht en er dus gelijk na opening van het nieuwe pand al met noodlokalen moest worden gewerkt. Die eerste jaren zijn lastig voorspelbaar en pas nadat stabilisatie van de belangstelling is opgetreden, begint de werkelijkheid overeen te komen met dat wat voorspeld was. Ook nieuwbouwwijken hebben in de regel zo'n eerste, onvoorspelbare fase en dus is over de samenstelling ervan pas iets te zeggen als het stof van de nieuwigheid enigszins is neergedaald. Het lastige hier is dus dat prognoses die in principe voor de lange termijn worden gemaakt op hun prestatie op de korte termijn worden beoordeeld.

De twee dynamieken hiervoor hadden betrekking op de *termijn waarvoor* geprognosticeerd wordt; bij de derde dynamiek gaat het om de *timing van* de prognose en het handelen naar aanleiding daarvan. Het maakt uit op welk 'moment' er wordt geteld. Tellen vindt plaats op het moment dat aangetoond moet worden of een voorziening al dan niet noodzakelijk is. Het voorbeeld van Veghels Buiten laat dat ook mooi zien. Tellen op een moment dat de stichtingsnorm voor een nieuwe school niet kan worden gehaald, werkt in de hand dat niet alleen de eerstgeborenen uit de nieuwbouwwijk naar scholen in de aangrenzende wijk gaan, maar ook hun broertjes en zusjes. Waar de huidige logica is dat woningbouwplannen input zijn voor leerlingprognoses zou het dus ook zomaar wenselijk kunnen zijn om leerlingprognoses input te maken voor woningbouwplannen – om daarin tot afstemming te komen zodat ongelukkig getimed leerlingprognoses zonder consequenties blijven.

Het politieke van tellen

In de vraag wanneer er wordt geteld, zijn tijdskwesties aan de orde. Het kan een politieke vraag zijn welke gevolgen bijvoorbeeld timing van het moment waarop geteld wordt heeft voor het beleidsdomein. In het geval van onderwijshuisvesting gaat het evengoed om bijvoorbeeld de termijn waarop voor- en achteruit wordt gekeken om tot prognoses te komen, maar ook over timing, het moment waarop de telling plaatsvindt en de gevolgen die deze timing heeft. Deze kunnen door de politiek van politieke aard worden geacht. In het geval van onderwijshuisvesting leidt dat tot de volgende vragen:

- Hoe wordt in beleid omgegaan met de aflopende lijn op het einde van leerlingprognoses als gevolg van de onduidelijkheid over de woningbouwplannen op die termijn?
- Welke gevolgen heeft het moment waarop de prognose gemaakt wordt voor het onderwijshuisvestingsbeleid?



3.6 Welk verhaal er wordt verteld: het verhaal van onderwijshuisvesting

De demografische gegevens en woningbouwinformatie die input zijn voor het GBPRO-model, leveren uiteindelijk aan de hand van de belangstellingspercentages overzichten op van hoeveel leerlingen in welke leeftijdscategorieën er per school per jaar verwacht kunnen worden in de komende periode. Die overzichten zijn de output van de berekening. De vraag vervolgens is *welk verhaal* daarover wordt verteld, omdat verschillende verhalen mogelijk zijn.

Zo is het mogelijk om een verhaal te vertellen waarin de geprognosticeerde leerlingaantallen een zekerheid lijken te zijn, of juist een verhaal waarin ruimte is voor de onzekerheid die inherent is aan alle aspecten van de politiek van tellen. In de overzichten die de marktpartij aanlevert, worden leerlingaantallen weergegeven zonder dat daarbij bandbreedtes of onzekerheidsmarges worden aangegeven. Daardoor leest het overzicht als ‘het zullen zoveel leerlingen zijn’ in plaats van als ‘het zullen *tussen* de zoveel en zoveel leerlingen zijn’. En dat terwijl dat tweede beter overeenkomt met de onzekerheid die prognoses eigen is en zoals het is bedoeld door de marktpartij. In het verleden is wel gewerkt met presentatievormen waaruit die onzekerheid meer sprak, maar dat kon in sommige gevallen onrust opleveren. Besluitvorming werd vervolgens toch weer gebaseerd op de verwachte leerlingaantallen. Toen is besloten de cijfers op de huidige manier te presenteren waardoor vraagstukken omtrent de onzekerheidsmarge niet of nauwelijks in de politiek terecht komen. Alleen in de toelichtende teksten is nog te vinden dat de werkelijke leerlingaantallen tien procent lager of hoger kunnen uitvallen. De presentatie van dat wat is geteld, kan op verschillende manieren. De keuze om het zo te doen – *z*ónder bandbreedtes – is niet per se goed of fout, maar het is wel een *keuze*, een keuze met consequenties en daarom een keuze om bewust te maken.

Ook de *toon* van het verhaal dat wordt verteld over dat wat is geteld, kan variëren. Het kan een ambitieus en optimistisch verhaal zijn, of juist een conservatief verhaal dat uitgaat van voorzichtigheid. Wordt bijvoorbeeld expliciet gemaakt dat in de berekening van leerlingaantallen het meest optimistische woningbouwscenario is meegenomen, waarin zelfs de potentiële plannen voor honderd procent meetellen en de aanname is dat alle plannen zonder vertraging worden gerealiseerd? Vindt het gesprek plaats over wat de voorkeur heeft: liever onderwijshuisvesting wat ruimer inrichten en dan mogelijk met leegstand geconfronteerd worden, of dan toch liever minder onderwijshuisvestingsruimte realiseren, omdat de prijs van structurele leegstand hoger wordt geacht dan de prijs van tijdelijke noodlokalen? Zeker voor de kleine kernen van de gemeente Meierijstad kan het van grote betekenis

zijn of voor het optimistische of conservatieve verhaal wordt gekozen, want kiezen voor dat tweede kan ertoe leiden dat de enige school daar moet worden gesloten – wat de een politiek wenselijk en de ander politiek onwenselijk zal vinden. Oftewel: welk verhaal verteld wordt, is van invloed op de besluiten die genomen worden en dus van politiek belang.

Het begint met het verhaal dat wordt verteld (zeker of juist onzeker; ambitieus of juist voorzichtig), maar het gaat vervolgens ook om het (politieke) gesprek dat naar aanleiding daarvan wordt gevoerd. Is dat een gesprek over of de geprognosticeerde leerlingaantallen kloppen en hoeveel vierkante meter schoolruimte er dus moet komen, of een verhaal over de betekenis van onderwijshuisvesting voor de gemeente en de invloed daarvan op onderwijskwaliteit en arbeidsmarktontwikkeling? Over onderwijshuisvesting zijn veel soorten gesprekken te voeren en achter vierkante meters schoolruimte komen allerlei verhalen vandaan. Een schoolgebouw kan op papier voldoen omdat het minimale aantal vierkante meters per leerling gehaald wordt, maar in de praktijk lastig werkbaar zijn omdat ook de brede gangen van het gebouw meetellen bij het bepalen van het oppervlaktegetal (waardoor de klassen uiteindelijk toch te klein kunnen zijn). Hetzelfde geldt voor het plein van een school waar speciaal onderwijs gegeven wordt: kan er nog wel gespeeld worden als er 's ochtends en 's middags ook busjes moeten parkeren die de leerlingen van en naar school brengen? Hoe een schoolgebouw is ingedeeld, kan van grote betekenis zijn voor hoe er wordt lesgegeven. Een voorbeeld hiervan is 'bouwverantwoordelijkheid'. Daarbij is een leraar niet alleen verantwoordelijk voor de klas, maar voor de hele onder-, midden- of bovenbouw. Dat is in de context van het lerarentekort een uitkomst, maar kan alleen werken als de docent zicht kan houden op wat er in de andere klassen van de bouw plaatsvindt. Dat kan alleen in een schoolpand waarin de wanden tussen lokalen kunnen worden opengeschoven of van glas gemaakt zijn.

Het politieke van tellen

Het verhaal dat met cijfers, tellingen en metingen wordt verteld heeft consequenties voor de manier waarop het beleid zowel vorm als inhoud krijgt. Een cijfer an sich, zoals eerder gesteld, zegt niet zo veel. Vinden we een cijfer 'veel' of 'weinig'? Vinden we een prognose 'voorzichtig' of 'optimistisch'? En hoe gaan we om met de onzekerheidsmarges die verbonden zijn aan met name statistische analyses? Het zijn allemaal vragen of afwegingen die in de politieke arena terug te vinden zouden kunnen zijn. In het geval van de leerlingprognoses geldt dat het verhaal van cijfers sturend is voor het debat dat tot stand komt. Daarmee doet het ertoe wat voor verhaal politiek vanuit voorbereidende stukken van het college verteld krijgt én hoe de politiek daarover met zichzelf in debat gaat: over de cijfers en de vierkante meters of over de bredere betekenis van

onderwijshuisvesting voor de ontwikkeling van het onderwijs? Dat leidt tot de volgende vragen die van politieke aard zouden kunnen zijn:

- Heeft het de voorkeur om uitkomsten van prognoses optimistisch of conservatief op te vatten?
- Gaat het alleen over de praktische vierkante meters, of ook over de betekenis van onderwijshuisvesting voor de ontwikkeling van onderwijs en de betekenis van onderwijs voor de arbeidsmarkt?

3.7 Onderwijshuisvesting en de politiek van tellen

In dit hoofdstuk hebben we de zes vragen van de politiek van tellen toegepast op onderwijshuisvesting in de gemeente Meierijstad. Bij de beantwoording van elk van die vragen zijn kwesties naar voren gekomen die spelen ten aanzien van het ‘tellen’ op dit beleidsterrein: onzekerheden die eerder niet expliciet gemaakt werden, verschillende invalshoeken voor de interpretatie van gepresenteerde cijfers, dynamieken die de berekening ingewikkeld maken, etc. Voor veel van die kwesties geldt dat ze tot nu toe geen onderdeel uitmaakten van het (politieke) gesprek over de leerlingaantallen waarop huisvestingsplannen worden gebaseerd. In de tabel hieronder vatten we de geïdentificeerde kwesties per deelvraag samen en doen we suggesties voor vragen die de politiek (zichzelf) zou kunnen stellen om het gesprek daarover te voeren.

DEELVRAAG	KWESTIE(S)	MOGELIJKE POLITIEKE VRAGEN	MOGELIJKE POLITIEKE VRAGEN VOOR ONDERWIJSHUISVESTING
<i>Waarom wordt er geteld?</i>	Het gaat om een specifieke manier van tellen: prognosticeren. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting en bouwen op geprognoseerde leerlingaantallen. Prognoses helpen iets tegenover menselijke waarneming te zetten.	Welke informatie is nodig om beleid op te kunnen baseren?	Welke gevolgen voor de inkomsten van scholen die voortkomen uit wijzigende leerlingprognoses zijn acceptabel? Hoe zwaar tellen de gevolgen die leerlingprognoses hebben voor de inkomsten van scholen mee in het bepalen van wat en hoe er wordt geteld?
<i>Wat wordt er geteld?</i>	Dat wat kwantificeerbaar is (demografische gegevens, woningbouwplannen), gaat mee de berekening in. Dat wat lastig- of niet-quantificeerbaar is (oudervoorkeuren, maatschappelijke ontwikkelingen), niet. Ook dat wat kwantificeerbaar is, is niet eenduidig of zeker (met potentiële woningbouwplannen kan het nog alle kanten op).	Wat dient in een meting of telling te worden meegenomen? Hoe wordt omgegaan met zaken die niet geteld of gemeten kunnen worden?	Welke demografische gegevens dienen onderdeel te zijn van de prognose? Met welke onzekerheidsmarge over de realisatie van woningbouwplannen dient te worden gerekend? Hoe wordt omgegaan met het feit dat het onmogelijk is om ouder-voorkeuren te kwantificeren?
<i>Wie telt er?</i>	Goed prognosticeren vraagt om uitwisseling van verschillende typen expertise. Dat het prognosticeren is uitbesteed, betekent dat de opdrachtgever genoeg kennis van het proces nodig heeft om de opdrachtnemer de juiste vragen te stellen en van de juiste informatie te voorzien. Dat (de expertise van) het prognosticeren is uitbesteed, beïnvloedt de (politieke) controle op dat proces.	Wie mag of mogen er (mee)tellen? Hoe wenst de politiek betrokken te zijn bij het telproces?	Wat zijn de waarden op basis waarvan wordt bepaald dat het prognosticeren wordt uitbesteed? Hoe wenst de gemeenteraad betrokken te worden bij het prognosticeren?
<i>Hoe wordt er geteld?</i>	De eerste rekenlogica is 'verleden naar toekomst' en dat maakt het lastig om snelle veranderingen mee te nemen. De tweede rekenlogica is 'deel naar geheel' en dat betekent dat het altijd een <i>keuze</i> is waar het af of bij moet.	In hoeverre dient het verleden betekenis te krijgen voor de toekomst? Welke rekenlogica is aan de orde?	Hoeveel betekenis wordt toegedicht aan het verleden om de toekomst te voorspellen? Hoe wordt er mee omgegaan als de toekomst evident andere kenmerken heeft dan het verleden? Hoe wordt verschil in inzicht tussen schoolbesturen over de groei dan wel krimp richting de toekomst gewogen?

DEELVRAAG	KWESTIE(S)	MOGELIJKE POLITIEKE VRAGEN	MOGELIJKE POLITIEKE VRAGEN VOOR ONDERWIJSHUISVESTING
<i>Wanneer wordt er geteld?</i>	Dat woningbouwplannen voor over langere termijn niet kunnen worden meegenomen, maakt t+15 lastiger voorspellen dan t+5. Dat nieuwbouwscholen en -wijken pas op den duur stabiliseren, maakt t+5 lastiger voorspellen dan t+15. Een lange zoektocht naar betere cijfers kan tijdig handelen in de weg zitten.	Welke gevolgen heeft de timing van het moment waarop geteld wordt voor het beleidsdomein?	Hoe wordt in beleid omgegaan met de aflopende lijn op het einde van leerlingprognoses als gevolg van de onduidelijkheid over de woningbouwplannen op die termijn? Welke gevolgen heeft het moment waarop de prognose gemaakt wordt voor het onderwijshuisvestingsbeleid?
<i>Welk verhaal wordt zo verteld?</i>	Cijfers in overzichten worden zonder bandbreedtes of onzekerheidsmarges gepresenteerd Onzekerheidsmarges kunnen onrust opleveren	Welke betekenis dienen onzekerheidsmarges te hebben? Gaat de gemeente uit van voorzichtige of van ruime schattingen?	Heeft het de voorkeur om uitkomsten van prognoses optimistisch of conservatief op te vatten? Gaat het alleen over de praktische vierkante meters, of ook over de betekenis van onderwijshuisvesting voor de ontwikkeling van onderwijs en de betekenis van onderwijs voor de arbeidsmarkt?

4. Bouwen op leerlingaantallen

Tussen 'Meerijstad' en 'Eindhoven-Noord'

De groei van techgigant ASML heeft grote gevolgen voor de gehele regio Eindhoven. In 2024 ondertekent de financiële topman van ASML een intentieverklaring met de gemeente Eindhoven dat er 20.000 banen bij de huidige 23.000 in Nederland gevestigde banen zullen gaan komen. De uitbreiding komt niet geheel onverwacht: Eindhoven anticipeert hier al langer op, niet in de laatste plaats door plannen voor de bouw van 100.000 extra woningen. Gezien de huidige woningnood een enorme uitdaging, waar niet alleen Eindhoven zelf de gevolgen of het profijt van zal ondervinden.³¹ Ook de provincie Noord-Brabant houdt in haar behoefteprognose rekening met onder meer groei en migratie.

Gemeenten in de omgeving (zoals Veldhoven, Waalre, Oirschot, Son en Breugel, maar ook zeker Meerijstad) volgen deze ontwikkeling en zullen ook met de gevolgen ervan te maken krijgen – zonder dat dit op voorhand betekent dat deze gevolgen als positief of negatief te waarderen zijn. Duizenden nieuwe werknemers komen met gezinnen – of met de wens een gezin te stichten – naar de regio. Dat heeft niet alleen effect op de woningvoorraad, maar ook op de voorzieningen in de omgeving. Meerijstad wordt nu soms al 'Eindhoven-Noord' genoemd. Waarmee niet alleen een roep om woningen, maar ook scholing en zodoende onderwijshuisvesting voor kinderen komt.

4.1 Forecasting en foresighting

Of we Meerijstad in het kader van de groei van ASML nu al dan niet gekscherend aanduiden als Eindhoven-Noord is voor ons hier niet het punt – al valt ook daarover ongetwijfeld van opvatting te verschillen. Wat ertoe doet is dat sprake is van een moeilijk te prognosticeren behoefte aan onderwijshuisvesting. Dat komt niet alleen omdat niet duidelijk is om hoeveel gezinnen en kinderen het uiteindelijk gaat. Het is ook onduidelijk wanneer ze precies komen, in welke leeftijdscategorieën dat zal zijn en hoe de benodigde woningen – al dan niet versneld - zullen worden gebouwd.

³¹ Houtert, L. van & P. Scholtes (22 april 2024). ASML kiest voor de regio Eindhoven: 20.000 banen erbij en bedrijf verdubbelt in omvang. *Het Parool*.

Voor het onderscheid tussen tellen en vertellen worden in de wetenschappelijke literatuur de concepten ‘forecasting’ en ‘foresighting’ gebruikt. *Forecasting* is tellend vooruitzien: de toekomst in cijfers vatten (bijvoorbeeld door gebruik te maken van prognoses). *Foresighting* is vertellend vooruitzien: de toekomst in verhalen vatten. Op het beleidsterrein onderwijshuisvesting, zo hebben we gezien, is de eerste, tellende logica nu dominant. Beleid wordt met name gebaseerd op de principes van *forecasting*. In *forecasting* is informatie uit het verleden en heden de basis voor een model dat trends doortrekt naar de toekomst. Door getallen uit het verleden en heden te extrapoleren ontstaat zo een kwantitatief vooruitzicht op de toekomst. Vervolgens is het aan degene die de cijfers onder ogen krijgt (het ambtelijk apparaat, het college, de raad) om die getallen te interpreteren en om te zetten naar een toekomstbeeld.³² Een tellende logica als *forecasting* gaat ervanuit dat er door *beter te tellen* (meer variabelen te gebruiken of meer intelligente algoritmen te ontwikkelen) uiteindelijk betere keuzes en zo beter beleid gemaakt kan worden. En het zou kunnen dat dat met de snelle ontwikkeling van kunstmatige intelligentie in de toekomst inderdaad mogelijk zal zijn, beter tellen; maar zelfs dan blijft de vraag of de toekomst werkelijk te voorspellen zal zijn, niet in de laatste plaats door een onvermijdelijke maar ook onduidelijke ontwikkeling als nu waarneembaar bij ASML in Eindhoven. Daarom is naast tellen ook *vertellen* – of *foresighting* – van belang.

Foresighting is een logica voor vooruitzien met het tegenovergestelde uitgangspunt: het gaat niet alleen om tellen, maar ook om *vertellen*. Waar de tellende logica in onderwijshuisvesting in Meierijstad goed waarneembaar is, is de vertellende logica dat minder op systemisch niveau, in de dynamiek tussen raad, college en ambtelijk apparaat. Bij *foresighting* gaat het niet om het vatten van de toekomst in een model, maar om het in gesprek met elkaar inventariseren welke mogelijke kanten de toekomst uit zou kunnen gaan. De dialoog over potentiële ontwikkelrichtingen staat centraal. Cijfers kunnen input zijn voor die dialoog, maar het gaat hier om meer dan cijfers alleen: uit een grote variëteit aan type bronnen kan worden geput (anekdotes, foto's, ervaringen). Het is daarnaast een kwestie van het gebruiken van creatieve technieken om vooruit te zien en de toekomst ‘geïnformeerd aanvoelen’ op basis van de professionele intuïtie. Door *foresighting* wordt een serie van mogelijke toekomstën zichtbaar die daarmee de verscheidenheid aan mogelijkheden uitdrukt.³³

³² Steen, M.A. van der (2009). *Een sterk verhaal: een analyse van het discours over vergrijzing* (dissertatie). Den Haag: Lemma; Steen, M.A. van der (2016). *Tijdig bestuur. Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen* (oratie). Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

³³ Ibid.

Laat er geen misverstand over bestaan: *forecasting* en *foresighting* zijn beide waardevolle strategieën voor het maken van beleid voor een nog onzekere toekomst. De twee strategieën vullen elkaar aan. De waarde van *forecasting* is de onderbouwing die het biedt aan ingezette trends of patronen; de waarde van *foresighting* dat het gesprek óók gevoerd wordt over ontwikkelingen die nu nog niet ‘telbaar’ zijn, maar waar toch al signalen van kunnen worden opgepikt. *Forecasting* creëert daarmee ruimte voor stabiliteit en onderbouwing; *foresighting* voor discontinuïteit en dialoog.

4.2 Een politiek gesprek

Werken met demografische gegevens en met prognoses die op basis daarvan worden gemaakt, kan de politiek tot een politieke aangelegenheid maken. Onder de cijfers en de verwerking van die cijfers zitten keuzes, modellen en aannames van wat wel en niet te meten is, hoe wel en niet gerekend kan worden met die cijfers, wie de tellingen en berekeningen mag uitvoeren en ga zo maar door. Over al die keuzes valt uitstekend van opvatting te verschillen. Die zijn niet alleen kwestie van ambtelijke professionaliteit, maar ook van politieke voorkeur, omdat deze keuzes reële consequenties hebben voor het beleid, voor de realisatie van onderwijshuisvesting, voor de bekostiging van scholen en zelfs voor de ontwikkeling van het onderwijs tot het aanpakken van het lerarentekort aan toe. Voor het onderwijshuisvestingsbeleid hebben we vragen geformuleerd waarop de antwoorden van politieke aard geacht kunnen worden. Het onderliggende afwegingskader voor de politiek van tellen is echter breder te gebruiken dan uitsluitend voor vraagstukken van onderwijshuisvesting. Ook voor andere (beleids)domeinen kunnen hiermee politieke vragen worden geformuleerd. Voor het domein van onderwijshuisvesting brengt ons dat bij twee politieke gesprekken.

Ten eerste, onze analyse van de politiek van tellen bij onderwijshuisvesting laat zien dat het zinvol is om een politiek gesprek te voeren over alle zes de vragen uit het analysemodel. Zo is voorbij te komen aan de te eenvoudige en ongemakkelijke vraag hoe het toch steeds kan dat de werkelijkheid zich niet aan de prognoses houdt. Te bepalen welke vraagstukken van tellen ook daadwerkelijk politiek geacht mogen worden, is het domein van de politiek. Ten tweede, is het passend dat de gemeenteraad en het college van B&W in het kader van de actieve informatieplicht van het college aan de raad afspraken maken over de vraag hoe kwesties van het tellen (zoals de onvermijdelijke onzekerheden, de keuze van het te vertellen verhaal en de consequenties voor bijvoorbeeld de bekostiging van scholen en de ontwikkeling van het onderwijs en de aanpak van het lerarentekort) in de informatievoorziening aan de orde dienen te komen. Daarbij zou het gesprek in de

gemeenteraad veel meer moeten gaan over die inherente onzekerheden en de consequenties daarvan.

Vergelijkbare gesprekken zijn denkbaar waar het gaat om andere beleidsdomeinen waar werken met demografische gegevens en prognoses aan de orde is. Steeds kan het gesprek over de zes vragen van tellen helpen om zicht te krijgen op de werkelijkheid voorbij de cijfers en ook dan zijn afspraken tussen raad en college passend over informatievoorziening. Dit in de wetenschap dat met meer kennis over de werkelijkheid achter de cijfers niet alle ongemakken over een onzekere toekomst zijn weg te nemen. Er zullen ook dan voorspelbare verrassingen optreden.

4.3 Omgaan met voorspelbare verrassingen

In het politieke gesprek over dat wat *achter* de cijfers schuilgaat, komt ook vanzelf het gesprek naar boven over hoe om te gaan met de inherente onzekerheden die in de cijfers en de verhalen over die cijfers, de huisvesting en het onderwijs aanwezig zijn. Besturen betekent te maken krijgen met ‘voorspelbare verrassingen’: er zullen zich gebeurtenissen voordoen waarvan onduidelijk is hoe en wanneer ze zich zullen manifesteren of welk effect ze zullen hebben. Het enige dat duidelijk is, is dat zich iets voor zal doen. Die inherente onzekerheid gaat evengoed op voor onderwijshuisvesting. Er worden plannen gemaakt voor de korte én lange termijn, terwijl van beide niet volledig te overzien is wat die zullen betekenen en hoe de werkelijkheid zich net anders zal ontwikkelen dan verwacht.

Omdat onzekerheid blijvend is – voorspelbare verrassingen zullen zich hoe dan ook voordoen –, is het lastig om de vraag te beantwoorden of het mogelijk is om goed op de toekomst voorbereid te zijn. Onze stelling is dat het gesprek voeren over *of* er sprake is van goede voorbereiding op de toekomst het verkeerde gesprek is. Dat is immers een vraag waarop het antwoord altijd ‘nee’ is; verrassingen zijn hoogstens gedeeltelijk te duiden. Een politieke vraag die behulpzamer is in complexe realiteiten, is *hoe* er op de grotendeels onbekende toekomst voorbereid wordt; welke strategie er wordt gekozen om met voorspelbare verrassingen om te gaan. Wanneer het gesprek daarover gevoerd wordt gaat het niet langer over een onvoorspelbare toekomst, maar over de principes waar in de toekomst, ongeacht de situatie, aan voldaan zou moeten worden.

In navolging van Taleb bespreken we hier vijf strategieën om met de onzekere toekomst om te gaan.³⁴ Deze vijf strategieën lichten we kort toe en vervolgens passen we die toe op het onderwijshuisvestingsbeleid om te illustreren waarop het gesprek over de strategieën zich zou kunnen richten. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de strategieën.³⁵

STRATEGIE	OMSCHRIJVING	PRINCIPES	IN ONDERWIJSHUISVESTING
Fragiliteit <i>just not for us</i>	Voorzichtig vermijden van onverwachte situaties	Zekerheden zoeken, weg bewegen van het onbekende, vermijden	Niet het gebouw aanpassen, maar de leerlingen verdelen of een leerlingenstop afkondigen
Robuustheid <i>just in case</i>	Stevig incasseren van onverwachte situaties	Reserves inbouwen, anticiperen op het onbekende	Scholen (te) groot bouwen, leegstand voor lief nemen
Veerkracht <i>just for once</i>	Buigzaam terugveren na onverwachte situaties	Meebuigen en terugveren na confrontatie met het onbekende	Werken met noodlokalen en tijdelijk uitbouwen
Agiliteit <i>just in time</i>	Vlot weg bewegen van onverwachte situaties	Snel opschalen, afschalen en aanpassen van activiteiten	Modulair, aanpasbaar en levensloopbestendig bouwen, kortlopende verplichtingen aangaan
Antifragiliteit <i>just for now</i>	Productief opzoeken van onverwachte situaties	Groei-impuls door improviserend om te gaan met het onbekende	Dat scholen soms (over)vol zijn is <i>part of the deal</i> , gaandeweg improviserend mee omgaan

Een strategie van *fragiliteit* richt zich op het verkleinen van onzekerheid en het zoveel mogelijk vermijden van onverwachte situaties. Er worden niet veel voorbereidingen getroffen om met een onbekende toekomst om te gaan, want die kwetsbaarheid wordt zorgvuldig gemeden. Dat vraagt dus om het ontwikkelen van vermijdingsstrategieën. Als een situatie zich dan toch voordoet in de onzekere toekomst, wordt op dat moment gewerkt met dat

³⁴ Taleb, N.N. (2013). *Antifragile. Things that gain from disorder*. Londen: Penguin Books Ltd.

³⁵ Mede gebaseerd op: Steen, M.A. van der, J. de Hoog, A. Wendt & M.J.W. van Twist (2013). *Omgaan met het onbekende. Een reflectie op de voorbereiding op de drie decentralisaties*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

wat al in werking en het makkelijkst aan te passen is. In de context van onderwijshuisvesting betekent dat eerst dat we zo precies mogelijk prognosticeren. Als er dan tóch een onvoorziene toename of afname is van het aantal leerlingen, wordt gebruikgemaakt van oplossingen die voorhanden zijn. Denk daarbij aan een leerlingenslop, of herverdeling van leerlingen of een meer structurele oplossing met een verdelingssysteem voor leerlingen over scholen in de gemeente.

Een *robuuste* strategie verstevigt de huidige aanpak zodat er ruimte is om schokken op te vangen en druk te weerstaan. Een belangrijk uitgangspunt hier is namelijk dat wat was, onder alle omstandigheden behouden kan blijven. Het is een strategie van 'diepe zakken': als nu iets extra nodig is om in de toekomst zeker niet tekort te komen, dan moet dat maar. In de context van onderwijshuisvesting zou dit betekenen dat schoolgebouwen altijd (te) groot worden gebouwd om te voldoen aan een eventuele piekbelasting. Zo heeft iedereen altijd een plek en hoeven scholen nooit een leerling te weigeren. Eventuele leegstand wordt dan voor lief genomen.

Een strategie van *veerkracht* betekent weerbaarheid door wendbaarheid. Het doel is om mee te buigen met de realiteit om later terug te kunnen keren naar hoe het was. Dit is een strategie van '*taking the blow*': de klap opvangen en weer terugveren naar normaal. In de context van onderwijshuisvesting zou deze strategie kunnen betekenen dat een piek in leerlingaantallen wordt opgevangen door bijvoorbeeld noodlokalen in te richten die als de piek voorbij is, ook weer weggehaald worden. Het gaat om een tijdelijke uitbreiding die nodig is om de status quo te kunnen houden, en daarmee is het een bestendiging van het bestaande pad en geen afwijking daarvan.

Een strategie van *agiliteit* draait om beweeglijkheid. Het gaat er hier om dat het systeem niet door een 'schok' kan worden geraakt omdat het daar soepel omheen kan draaien. Deze strategie heeft misschien niet direct effect in de context van onderwijshuisvesting, maar kan op de lange termijn zeker interessant zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld over modulair en/of levensloopbestendig (ver)bouwen of werken met kortlopende financiële verplichtingen zodat een schoolgebouw altijd eenvoudig aangepast kan worden aan de 'vraag' naar plekken in de klas of kan worden herbestemd als een deel van de capaciteit voor onderwijs niet meer nodig is.

Een laatste strategie voor het omgaan met voorspelbare verrassingen is die van *antifragiliteit*. Het uitgangspunt van deze strategie is dat groei en ontwikkeling alleen mogelijk zijn door juist opgeschud te worden. '*What doesn't kill you, makes you stronger*', zogezegd. Er zijn bepaalde basiswaarden, maar los daarvan kan in principe alles worden aangepast in reactie op

onverwachte situaties. In de context van onderwijshuisvesting zou dit betekenen niet beter prognosticeren of nu al allerlei mogelijke uitwijk-mogelijkheden verzinnen, maar het in plaats daarvan ‘laten gebeuren’. En dat scholen dan soms (over)vol zullen zijn, dat moeten worden geaccepteerd en dat lost dan zichzelf ook wel weer op.³⁶ Het is geen kwestie van oplossen van, maar van omgaan met overvullende ruimte of gebrek daaraan.

4.4 Tot besluit: besluiteloosheid als risico

We kunnen niet adviseren of een van de vijf strategieën of een mengvorm en zo ja in welke verhoudingen voor het omgaan met voorspelbare verrassingen de beste of meest passende is voor Meierijstad. Dat heeft twee redenen. Ten eerste, de strategieën kunnen elk consequenties hebben en sluiten in meer of mindere mate aan bij de omstandigheden in Meierijstad. Het is naar ons idee zinvol om, wanneer een thema of vraagstuk zich aandient waarin de politiek van tellen aan de orde is, onderzoek te doen naar de vraag of de omstandigheden in Meierijstad een of meer strategieën in de hand werken of meer logisch maken dan de andere, of dat juist een combinatie van strategieën meer wenselijk kan zijn. Ook dat is een politieke afweging, op basis van de consequenties die het kiezen voor een bepaalde strategie met zich mee kunnen brengen. Ten tweede, en dat is misschien wel nog belangrijker, zelfs als dergelijk onderzoek is gedaan, zal er altijd onzekerheid overblijven. De toekomst laat zich nu eenmaal niet (helemaal) kennen. Dat vraagt om het nemen van besluiten met gebrekkige kennis, terwijl de toekomst onbekend is en onduidelijk is of besluiten ook de gewenste effecten zullen hebben. Streven naar nog meer kennis, nog meer zekerheid, nog meer controle is uiteindelijk niet de oplossing. Het werkt slechts besluiteloosheid in de hand. Besluiteloosheid is daarbij in zichzelf een risico, omdat de tijd op niemand wacht en de toekomst zich vanzelf aandient. Ook zonder daarop voorbereid te zijn, zullen zich voorspelbare verrassingen voordoen, zullen zich toekomstige aandienen die (on)verwachte en soms (on)gewenste gevolgen hebben. Dan zal terechte kritiek klinken waarom er geen stappen zijn gezet om de gemeente voor te bereiden op wat ging komen. De verantwoordelijkheid voor het voorbereiden van de gemeente Meierijstad op voorspelbare verrassingen ligt bij de politiek en dan specifiek bij de gemeenteraad en het college van B&W in de wetenschap dat ook het college politiek is en de raad ook (mee)bestuurt.

³⁶ Schulz, J.M., M.J.W. van Twist, M.A. van der Steen & C. van der Kaaij (2023). *Intelligent bestuur verbeeld(t). Modell(er)en van openbaar bestuur*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Politiek bestaat voor het nemen van besluiten in omstandigheden waarin de feiten niet voor zich spreken, waarin er geen controle over de omstandigheden is, waarin beschikbare kennis ontoereikend is om te weten wat de 'beste' optie is. Juist dan heeft de politiek de verantwoordelijkheid om tot besluiten te komen, in de wetenschap dat die anders kunnen en waarschijnlijk ook zullen uitpakken dan bedoeld. Juist dat maakt ze politiek en juist daarom kunnen dergelijke besluiten niet aan onderzoekers, wetenschappers of andere buiten de politiek gesitueerde actoren worden overgelaten. Er valt over die beslissingen uitstekend van opvatting te verschillen. Er is uitstekend strijd te voeren over alle verschillende opvattingen die erover kunnen en zullen bestaan. Dat maakt ze politiek en dat maakt politiek ook zo mooi – bepalen in hoeverre het mogelijk is te *bouwen op leerlingaantallen*, dat gaat echt ergens over.

Bijlage:

Onderzoeksverantwoording

Dit essay is gebaseerd op kwalitatief onderzoek dat in opdracht van de gemeentelijke rekenkamer is uitgevoerd in de gemeente Meierijstad. Het onderzoek bestond uit de volgende stappen.

- a. **Dossier- en literatuurstudie.** De NSOB heeft eerder een denkraam ontwikkeld voor het analyseren van de politiek van tellen in concrete situaties. Dit denkraam hebben we ook in dit onderzoek gebruikt. Het is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur over de politiek van tellen en over de betekenis van taal. Daarnaast hebben we van de rekenkamer een dossier ter beschikking gesteld gekregen over onderwijshuisvesting in gemeente Meierijstad. In dat dossier bevinden zich documenten over de landelijke wetgeving voor onderwijshuisvesting, de gemeentelijke verordening, het Integraal Huisvestingsplan (IHP) en verschillende raadsstukken die betrekking hebben op het IHP 2017-2020 en IHP 2020-2037. Ook zitten er documenten in die betrekking hebben op de uitbreiding van het krediet voor de Mariaschool te Erp school en het aanvullende krediet voor de Petrus en Paulusschool om het gemeentelijk beleid te illustreren evenals de prognoses voor de leerlingaantallen in de periode 2021-2041.
- b. **Interviews.** Wij hebben met 13 functionarissen gesproken die zich bevinden op sleutelposities ten aanzien van het onderwijshuisvestingsbeleid. In deze gesprekken is ingegaan op prognoses en hun betekenis voor het beleid. Er zijn gesprekken gevoerd met functionarissen die bij het onderwijshuisvestingsbeleid een ambtelijke of bestuurlijke betrokkenheid hebben, die als raadslid nauw betrokken zijn bij het beleid, die een rol hebben in het opstellen van prognoses of die als schoolbestuurder in het PO, VO of VSO een betrokkenheid hebben. In alle gesprekken hebben wij betrokkenheid bij het onderwerp ontmoet en grote openheid ervaren in het gesprek met ons over prognoses en de consequenties van de politiek van tellen.
- c. **Analyse en schrijven essay.** De documenten en de interviews zijn door ons in relatie tot elkaar geanalyseerd aan de hand van het denkraam over de politiek van tellen. We hebben de concepttekst van het essay besproken met de rekenkamer. Daarna is het essay door de rekenkamer voor ambtelijke en bestuurlijke hoor- en wederhoor voorgelegd aan de gemeente Meierijstad.

Eerder publiceerde de NSOB

2024

Technologie in de tussentijd: AI, publieke waarde en democratie

Martijn van der Steen

Onderweg ontwerpen

Een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers ontwerpen

*Annemarie van der Wilt, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij,
Eva Kloet, Laura Schröer, Bart van Kessel*

Audit, maar dan anders

Een verkenning naar hoe het repertoire van auditors zich laat verbreden en verdiepen

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Robin Hill

Kostbare geneesmiddelen

De VIG tussen leden, politiek en maatschappij

Andrea Frankowski, Paul Frissen, Tom Lubbers, Martin Schulz, Mark van Twist

Gedeelde sturing

Regionaal samenwerken voor een betere aansluiting tussen mbo en arbeidsmarkt

*Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Laura Schröer, Jessie Samwel,
Wiljan Hendriks, Nancy Chin-A-Fat*

Werk maken van erkenning

Over contact als toegangspas

Guido Rijnja

Leren van onderzoek naar ongevallen

Hoe onderzoekscommissies een narratief construeren en wat dat betekent voor leren

Hans de Bruijn

Signalen managen

Over de omgang met signalen bij het ministerie van SZW

*Andrea Frankowski, Laura Schröer, Annemarie van der Wilt, Wiljan Hendriks,
Robin Hill, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen*

Over intenties en interferenties

Een lerende evaluatie van de schadeafhandeling rond Kanaal Almelo-De Haandrik

Myrthe van Delden, Georgina Kuipers, Mark van Twist, Marise van 't Wout, Robin Hill

Bedreiging en bescherming

Tussenevaluatie van de netwerkaanpak van het Netwerk Weerbaar Bestuur

Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Jessie Samuel, Christiaan van der Kaaij, Rogier van der Wal, Willeke Slingerland en Martijn van der Steen

Kwesties op de kaart

Strategische ontwikkelrichtingen voor de netwerkaanpak van droogte in de Achterhoek en de Liemers

Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Mark van Twist, Martin Schulz

Vormgeven aan schadebeleid

De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening

Georgina Kuipers, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden

Samenwerken in een brede coalitie

Acht lessen over de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact

Wiljan Hendriks, Andrea Frankowski, Robin Hill, Jessie Samuel

2023

What got us here, won't get us there

Versnellen van de transitie naar Circulair Zuid-Holland

Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Robin Hill

Vormgeven aan interactie

Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken

Jorgen Schram, Eva Kunseler, Pia Nabielek, Martin Schulz, Mark van Twist

Sport in beweging

Wiljan Hendriks, Georgina Kuipers, Martijn van der Steen,

Rachel-Roxelane Speelman, Anika Scholten

De gemeentesecretaris buiten de deur

Vragen bij een antwoord

Mark van Twist, Marije Huiting, Martin Schulz

De (on)begrensde menselijke maat

Marije Huiting, Wiljan Hendrikx, Henk den Uijl, Andrea Frankowski,

Martin Schulz, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Toekomst geven aan tussenland

Samenwerking bij het (verder) vitaliseren van vakantieparken op de Veluwe

Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Wie wordt gehoord?

Dynamiek in het landschap van macht en tegenmacht

Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Martijn van der Steen

Intelligent bestuur verbeeld(t)

Modell(er)en van openbaar bestuur

Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij

Afwachten en anticiperen

Hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein

Georgina Kuipers, Christiaan van der Kaaij, Henk den Uijl, Valerie Frissen,

Jorgen Schram

Een waterschap voor het waterbeheer van de toekomst

Strategie als gedeelde betekenisgeving door de Nederlandse waterschappen

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Marise van 't Wout, Johan Oudega

2022

Ambtelijke ruimte

Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?

Henk den Uijl, Paul Frissen, Martin Schulz, Johan Oudega

Het verbinden van botsende institutionele logica's

Een typologie van strategieën

José Nederhand, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Omgaan met onbegrepen gedrag

Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag

Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Governance voor transities

Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie

Johan Oudega, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met signalen

Naar een handelingsperspectief voor overheden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat

Overleg in beweging

30 jaar overleg tussen overheid en samenleving in de fysieke leefomgeving

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Marise van 't Wout, Mark van Twist

Verantwoorden over vertrouwenswerk

Een kwestie van tellen én vertellen

Georgina Kuipers, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Maatwerk als standaard

Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk

Wiljan Hendriks, Marije Huiting, Caspar van den Berg, Mark van Twist

Stadsmariniers in de spiegel

Reflecties op de veranderende rol van stadsmariniers in Rotterdam en Antwerpen

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Rike Hendrikse

De stroom zoeken

De energietransitie bezien vanuit ecosysteemperspectief

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Georgina Kuipers, Sander Oosterloo, Petra Ophoff, Alexander Woestenburg

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2024

ISBN NUMMER

978-90-834754-2-4

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.