UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Meer ruimte voor nieuwe scholen? Analyse van het gekozen beleidsscenario

Imandt, M.; Bisschop, P.; Klein, T.

Publication date
2015
Document Version
Final published version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Imandt, M., Bisschop, P., & Klein, T. (2015). *Meer ruimte voor nieuwe scholen? Analyse van het gekozen beleidsscenario*. (SEO-rapport; No. 2015-59). SEO. http://www.seo.nl/uploads/media/2015-59_Meer_ruimte_voor_nieuwe_scholen_01.pdf

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:10 Oct 2026

Meer ruimte voor nieuwe scholen?

seo economisch onderzoek

Amsterdam, augustus 2015
In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Meer ruimte voor nieuwe scholen?

Analyse van het gekozen beleidsscenario

Mark Imandt (SEO Economisch Onderzoek)
Paul Bisschop (SEO Economisch Onderzoek)
Ton Klein (Oberon)

seo economisch onderzoek

SEO Economisch Onderzoek - Roetersstraat 29 - 1018 WB Amsterdam - T (+31) 20 525 1630 - www.seo.nl - secretariaat@seo.nl
ABN-AMRO IBAN: NL14ABNA0411744356 BIC: ABNANL2A - ING: IBAN: NL96INGB0004641100 BIC: INGBNL2A
KvK Amsterdam 41197444 - BTW NL 003023965 B01

"De wetenschap dat het goed is"

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2015-59
ISBN 978-90-6733-785-4

Copyright © 2015 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Inhoudsopgave

1 Inleiding 1
1.1 Aanleiding en vraagstelling 1
1.2 Aanpak en analysekader 2

2 Het beleidsscenario 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' 5
2.1 Het scenario in een notendop 5
2.2 Toelichting op de maatregelen 6

3 Analyse van het scenario 11
3.1 Toetreding door nieuwe scholen 11
3.2 Kwaliteit op de korte termijn 14
3.3 Kwaliteit op de lange termijn (innovatie) 16
3.4 Publieke en private kosten 18
3.5 Segregatie 20
3.6 Samenvatting: overzicht effecten scenario 21

4 Conclusie en aanbevelingen 23
4.1 Conclusies: effecten en aandachtspunten 23
4.2 Aanbevelingen 24

Literatuur 27

Bijlage A Beleidselementen schoolstichting 29

1 Inleiding

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft gevraagd om een adviserende notitie over de uitwerking van het beleidsscenario 'Meer ruimte voor nieuwe scholen'. Deze vervolgnotitie is gebaseerd op het beleidsvoorbereidende onderzoek dat door Oberon, SEO Economisch Onderzoek en TIAS is verricht ten aanzien van beleid rondom het stichten van scholen.

1.1 Aanleiding en vraagstelling

Oberon, SEO Economisch Onderzoek en Tias hebben voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een onderzoek uitgevoerd naar de effecten van richtingvrije planning en de (on)mogelijkheden voor het stichten van nieuwe scholen in Nederland.[1] Ten tijde van het onderzoek was er nog sprake van meerdere beleidsscenario's. Het ministerie is op basis van de scenario's in het beleidsvoorbereidende gekomen tot een eigen scenario dat zoveel mogelijk de positieve effecten van de scenario's uit het onderzoek beoogt te behalen en tegelijkertijd ook rekening houdt met de Nederlandse context. Dit scenario staat beschreven in een brief van 2 juli jl. aan de Tweede Kamer met de titel "Meer ruimte voor nieuwe scholen: naar een moderne interpretatie van artikel 23".[2] Daarmee gaat het ministerie een volgende fase in van de beleidscyclus: het beleidsontwerp. De beleidsrichting is gekozen, nu worden de maatregelen uitgewerkt met als doel de beoogde effecten te realiseren.

Voor deze nieuwe fase heeft het ministerie verzocht om een aanvullende notitie, waarin de effecten van het gekozen scenario zoals beschreven in de brief aan de Tweede Kamer voor zover mogelijk worden geëxpliciteerd. Op bepaalde punten behoeft het scenario van het ministerie nog een nadere uitwerking. Het ministerie is benieuwd waar rekening mee moet worden gehouden bij die nadere uitwerking om zoveel mogelijk de beoogde effecten teweeg te brengen. Belangrijk aandachtspunt is enerzijds of de gekozen maatregelen voldoende effect zullen sorteren en anderzijds of ze niet tot onnodig grote risico's leiden voor de kwaliteit en continuïteit van (bestaande) scholen.

Vraagstelling

Het ministerie wil weten of en hoe de gewenste effecten afhankelijk zijn van de wijze waarop maatregelen worden uitgewerkt, om de uitwerking van het scenario te optimaliseren. Dit verzoek is vertaald in de volgende centrale vraagstelling.

Onder welke voorwaarden heeft het door het ministerie gekozen scenario aan beleidsmaatregelen de door het ministerie gewenste effecten voor primair en voortgezet onderwijs?

Om deze centrale vraagstelling te beantwoorden zal in de notitie worden ingegaan op de volgende deelvragen:

1. Wat is het scenario dat het ministerie heeft gekozen?

[1] Bisschop & Imandt (2015) en Waslander & Hooge (2015).
[2] Tweede Kamer, 2014–2015, 31 135, nr. 53.

2. Is het aannemelijk dat de beschreven maatregelen zullen leiden tot de gewenste effecten en welke voorwaarden zijn daartoe van belang bij de verdere uitwerking voor primair en voortgezet onderwijs?
3. Welke mogelijke andere effecten kunnen optreden door de gekozen maatregelen en op welke wijze kunnen deze effecten eventueel worden gemitigeerd of juist vergroot voor primair en voortgezet onderwijs?

1.2 Aanpak en analysekader

De analyse van het scenario, zoals dat in hoofdstuk 2 wordt beschreven, gebeurt op basis van het analysekader dat is ontwikkeld in het beleidsvoorbereidende onderzoek. De onderbouwing[3] van effecten of het belang van bepaalde randvoorwaarden volgt daarmee uit:

- Lessen uit (wetenschappelijke) literatuur over (internationale) voorbeelden,
- Een analyse van het huidige beleid in Nederland ten aanzien van stichting van scholen,
- Een analyse van de huidige situatie in Nederland ten aanzien van volume, kwaliteit en doelmatigheid van nieuwe scholen.

Voor een uitgebreide beschrijving van het analysekader verwijzen we naar het beleidsvoorbereidende onderzoek[4], maar om deze notitie zelfstandig leesbaar te maken bevat deze paragraaf een korte toelichting op het analysekader. De onderliggende rapporteren zijn nog steeds interessant en geven op sommige punten een rijker beeld, maar de notitie bevat op deze manier alle benodigde informatie om het scenario van het ministerie te beoordelen en verder uit te werken.

Maatregelen

Op basis van internationaal literatuuronderzoek is geïnventariseerd welke beleidselementen een rol spelen voor de stichting van scholen (zie Bijlage A). In paragraaf 2.2 worden deze elementen afgezet tegen de maatregelen die de staatssecretaris voorstelt (paragraaf 2.1), om te analyseren of alle (belangrijke) elementen onderdeel uitmaken van het scenario.

Effecten

Op basis van de beleidseconomische theorie over publieke belangen (redenen voor overheidsingrijpen) is vastgesteld dat de volgende effecten in het algemeen als meest relevant kunnen worden beschouwd voor het vraagstuk van schoolstichting:

- Toegankelijkheid: aantal scholen en segregatie
- Kwaliteit op korte termijn (statische efficiëntie) en op lange termijn (dynamische efficiëntie/innovatie)
- Kosten publiek en privaat

In deze notitie wordt geanalyseerd of en hoe het gekozen scenario effecten op deze terreinen oplevert en of en hoe het scenario in de uitwerking kan worden geoptimaliseerd.

[3] In dit rapport wordt ervoor gekozen alleen te verwijzen naar de twee beleidsvoorbereidende onderzoeken Waslander & Hooge (2015) en Bisschop & Imandt (2015) en niet naar de onderliggende literatuur waarnaar die bronnen weer verwijzen. De lezer kan er daardoor indien gewenst de twee onderliggende rapporten bij pakken voor verdere toelichting.

[4] Zie Bisschop & Imandt (2015), paragraaf 4.1 voor een uitgebreide toelichting.

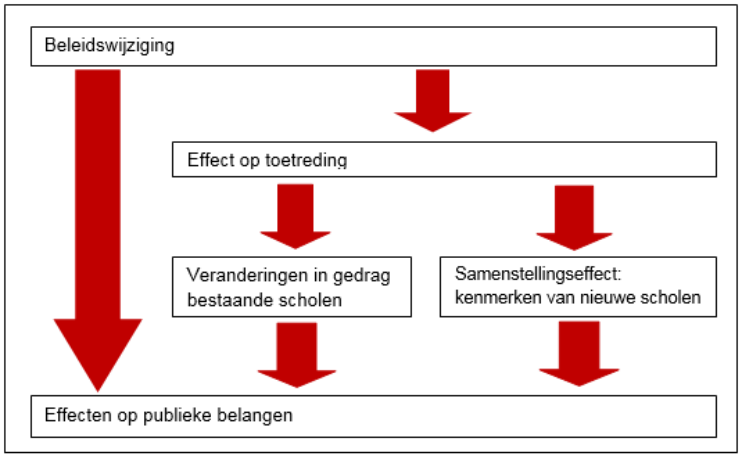
Mechanismen: van maatregel naar effect

De kern van het analysekader is dat de effecten van individuele beleidsmaatregelen via een drietal mechanismen verlopen. Figuur 1.1 geeft deze drie mechanismen weer.

Het eerste mechanisme is het effect dat beleidsmaatregelen direct hebben op het gedrag van toetreders en van bestaande scholen. Een verhoging van de vaste voet in de bekostiging leidt bijvoorbeeld direct tot meer kleine scholen.

Het tweede mechanisme is dat toetreders per definitie andere kenmerken hebben dan bestaande scholen. Ze zijn gemiddeld kleiner, vaker zwak en duurder. Beleid dat leidt tot extra toetreding krijgt deze effecten op de koop toe. Cruciaal voor de analyse van een beleidsscenario waarin simultaan meerdere maatregelen worden genomen, is dat het samenstellingseffect voor de ene maatregel wordt beïnvloed door andere maatregelen. Zo kan een maatregel erop gericht zijn de kwaliteit van nieuwe scholen te verhogen, waardoor andere maatregelen die het aantal nieuwe scholen vergroten, niet het negatieve samenstellingseffect hebben van een lagere kwaliteit. Wel blijft gelden dat nieuwe scholen in principe andere kenmerken hebben dan bestaande scholen en maatregelen dus overtuigend invloed moeten hebben om het samenstellingseffect geheel teniet te doen of om te buigen.

Figuur 1.1 Van maatregelen naar effect: drie mechanismen



Bron: Bisschop & Imandt (2015)

Het derde mechanisme verloopt via het effect van toetreding op het gedrag en het presteren van bestaande scholen. In de beleidsvoorbereidende studie wordt geconcludeerd dat beleid geen eenduidig effect via de gedragsreacties van bestaande scholen op eventuele extra toetreding heeft,[5] ook niet in specifiek Nederlands onderzoek.[6]. Dit effect is afhankelijk van de precieze context, de kenmerken en het gedrag van de toetreder en van de bestaande scholen, de structuur van het lokale onderwijsaanbod, de kenmerken van ouders en leerlingen, etc. De analyse van maatregelen, mechanismen en effecten ten aanzien van een mogelijk concurrentiemechanisme is daardoor met veel onzekerheid omgeven. In deze notitie wordt waar relevant geëxpliciteerd of en waarom er bepaalde effecten te verwachten zijn via dit mechanisme.

5 Waslander & Hooge (2015), p.5 en p. 46.
6 Zie Waslander & Hooge (2015), p. 48, voor een overzicht.

Waarschuwing: kanttekening bij effecten[7]

Voor een goede interpretatie van de beoordeling van het beleidsscenario is van belang dat de genoteerde onderzoeksresultaten omgeven zijn met stevige kanttekeningen. Effecten van wijzigingen in beleid rondom schoolstichting zijn niet eenduidig. Internationale voorbeelden zijn niet een-op-een naar de Nederlandse situatie te vertalen. Van (beperkte) beleidswijzigingen kunnen geen grote effecten verwacht worden op het aantal en de samenstelling van nieuwe scholen.

7 Zie Bisschop & Imandt (2015), paragraaf 4.2 voor een toelichting op deze kanttekeningen.

2 Het beleidsscenario ‘Meer ruimte voor nieuwe scholen’

Het scenario dat door het ministerie is gekozen bestaat uit maatregelen op het gebied van normen voor leerlingaantallen, een toets op voorwaarden voor kwaliteit, huisvesting en bekostiging. De maatregelen omvatten daarmee de belangrijkste maatregelen die in het beleidsvoorbereidende onderzoek zijn geïnventariseerd, al zijn aanscherpingen en aanvullingen mogelijk.

2.1 Het scenario in een notendop

De staatssecretaris kiest voor maatregelen op vier gebieden: normen voor leerlingaantallen, invoering van een toets op voorwaarden voor kwaliteit voorafgaand aan bekostiging, huisvesting en bekostiging (zie Figuur 2.1). Daarbij volgt hij een aanpak in vier trajecten, die los van elkaar worden doorlopen. Het vierde traject wordt niet eerder afgerond dan het tweede en derde traject, maar het is mogelijk dat alle trajecten parallel aan elkaar worden afgerond.

Figuur 2.1 Analyse van het gekozen scenario ‘meer ruimte voor nieuwe scholen’

1. Normen leerlingaantallen	2. Toets op voorwaarden voor kwaliteit	3. Huisvesting	4. Bekostiging

• Schrappen richtingbegrip - p9
• Afschaffen/verlagen stichtingsnormen - p11
• Invoeren tussentijdse opheffingsnormen - p11
• Verlaging opheffingsnormen - p11
• Aanpassing meting belangstelling - p12
• Afbouw bescherming bestaande scholen - p11
	• Startdocument - p11
	  • Onderwijsconcept: kerndoelen en deugdelijkheiseisen - p11
	  • Leerlingenwerving en groei - p11
	  • Financien - p11
	  • Bestuurlijke kwaliteit - p11
	• Ondersteuning: bezien in welke vorm - p11
		• Gesprek over gemeentelijke positie - p12
		• Suggestie: meer zeggenschap door scholen - p9
		• Suggestie: minder kosten voor gemeenten - p12
			• Gesprek met de sector - p12
			• Suggestie: afschaffen/verkleinen vaste voet - p12
			• Suggestie: vaste voet per vestiging - p9
			• Budgetneutrale uitvoering

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Tweede Kamer, 2014–2015, 31 135, nr. 53

De brief van de staatssecretaris bevat daarmee maatregelen op vrijwel alle relevante beleidselementen voor schoolstichting, zoals deze volgden uit het beleidsvoorbereidende onderzoek (zie Bijlage A). Het beleidsscenario bevat maatregelen ten aanzien van eisen aan leerlingaantallen, meer zeggenschap over de huisvesting voor de startende school en verandering van de financiering. Daarnaast bevat het beleidsscenario ook maatregelen ten aanzien van kwaliteitseisen aan bestuur en school, timing (kwaliteit vooraf, leerlingaantallen tussentijds) en toezicht (afwijzen bekostiging, snellere sluiting bij tegenvallende resultaten, ruimte om te groeien).

Op een aantal punten kondigt de brief maatregelen aan of suggereert dat deze kunnen volgen, maar is niet honderd procent zeker dat deze genomen worden of hoe ze er op hoofdlijnen uit zien:

- De uitwerking van de maatregelen op het gebied van bekostiging en huisvesting volgen uit overleg met betrokken partijen. De staatssecretaris geeft in zijn brief wel een richting aan voor deze maatregelen.
- Op het eerste gezicht lijken er geen maatregelen genomen worden ten aanzien van autoriserende partij of autorisatieproces. De rijksoverheid blijft de partij die de bekostiging autoriseert, met vooral in het primair onderwijs een bemiddelende rol voor de gemeente.[8] Wel is aannemelijk dat in het gesprek over de rol van de gemeente bij huisvesting ook de rol van de gemeente in het autorisatieproces wordt meegenomen.
- Ten aanzien van eisen aan het bestuur van een nieuwe school worden alleen eisen gesteld aan nieuwe besturen. Wel dient het startdocument een plan van financiële houdbaarheid te bevatten, waardoor eisen aan de financiële draagkracht van bestaande besturen wellicht alsnog worden gesteld.
- De brief is enigszins onduidelijk over de bescherming van bestaande scholen. Deze wordt afgebouwd, maar of er naast verandering van de methode waarmee belangstelling wordt aangetoond nog andere maatregelen worden genomen is onduidelijk.

Tenslotte zijn er ook een aantal beleidselementen waarover in de brief geen maatregelen zijn opgenomen:

- De brief kondigt zoals verwacht geen maatregelen aan op kernelementen van het Nederlandse onderwijssysteem: selectie van leerlingen, het aantrekken van private financiering, het verbod op winst maken of het (nog) sneller sluiten van zwak presterende scholen. In het beleidsvoorbereidende onderzoek werd al gesteld dat maatregelen op die gebieden het debat over schoolstichting snel zouden ontstijgen, dus niet aannemelijk zijn.[9]
- Er worden geen maatregelen genoemd om expliciet te sturen op locatie, doelgroep of doelstelling van de nieuwe school. Zoals bij de bespreking van de effecten blijkt, is voor veel van die effecten cruciaal waar de nieuwe school komt te staan, vooral ten aanzien van de vraag of en met welke scholen de nieuwe school gaat concurreren.

2.2 Toelichting op de maatregelen

1. Normen voor leerlingaantallen

Op het gebied van normen voor leerlingaantallen is de eerste stap het schrappen van het richtingsbegrip (p.9) voor het bepalen van leerlingen die mogen worden meegeteld om belangstelling aan te tonen. Daarnaast gaat de staatssecretaris de stichtingsnormen opnieuw bezien, met als doel deze fors te verlagen of af te schaffen. Lijn van de staatssecretaris op het gebied van leerlingenaantallen is dat scholen zich meer in de praktijk kunnen en moeten bewijzen en minder beperkt worden door vooraf aan te moeten tonen dat ze leerlingen kunnen aantrekken.

"De stichtingsnormen kunnen dan verlaagd worden, en wellicht op termijn helemaal afgeschaft, zoals ook verschillende partijen uit het onderwijsveld mij hebben gevraagd. Een prognose voorafgaand aan stichting is dan niet meer nodig." (p.11)

8 Zie Bisschop & Imandt (2015), p. 6 voor een uitleg van het huidige proces.
9 Bisschop & Imandt (2015), p. 63 en verder.

Wel lijkt er een potentiele spanning tussen de wens scholen tijd te geven om te groeien en het voornemen scholen snel(ler) te sluiten bij tegenvallende belangstelling of kwaliteit. Het is uit de brief niet volledig op te maken hoe deze voornemens in de praktijk gaan uitwerken.

Het schrappen van het richtingsbegrip en het eventuele afschaffen van de stichtingsnorm heeft consequenties voor hoe en waarvoor belangstelling dient te worden aangetoond. De staatssecretaris kondigt aan de wijze waarop de belangstelling kan worden aangetoond te wijzigen. Het aantonen van de belangstelling gaat een rol spelen als onderdeel van de toets op voorwaarden voor kwaliteit (zie verderop) en voor de stichtingsnormen, zolang deze blijven bestaan.

Onderdeel van het scenario is dat de staatssecretaris de opheffingsnormen in stand wil houden, maar aangeeft dat deze kunnen worden verlaagd. De school dient zich in de praktijk te gaan bewijzen, waarbij aan de uiteindelijke opheffingsnorm ook tussentijdse doelen kunnen worden gekoppeld voor nieuwe scholen.

"Scholen krijgen een aantal jaren de tijd om aan deze norm te voldoen. Daarbij is het een optie om al eerder de bekostiging te beëindigen als de school gedurende de eerste jaren onvoldoende leerlingengroei realiseert." (p.11)

Een laatste element dat wordt genoemd in het kader van de normen voor leerlingenaantallen is het afbouwen van de bescherming voor bestaande scholen in het systeem. Het is uit de tekst van de brief niet helemaal duidelijk of de staatssecretaris hiervoor nog extra concrete maatregelen wil nemen, of deze afbouw meer als gevolg ziet van de eerdere maatregelen op dit terrein.

"Ook wordt de positie van bestaande scholen minder dan nu beschermd." (p.11)

2. Toets op voorwaarden voor kwaliteit

De inspectie van het onderwijs gaat nieuwe scholen toetsen op voorwaarden voor kwaliteit op basis van een door de school op te stellen startdocument, wanneer de school in aanmerking wil komen voor bekostiging.

"Om ervoor te zorgen dat iedereen die bekostiging vraagt voor een nieuwe school een doordacht en realistisch plan hanteert, dienen scholen een zogenoemd 'startdocument' in dat aan bepaalde eisen voldoet." (p.11)

De precieze inhoud van het startdocument moet nog verder worden uitgewerkt, maar de brief maakt al wel melding van verschillende onderdelen die ervan uit kunnen of gaan uitmaken. Ten eerste een uitwerking van het onderwijsconcept: hoe gaat de school voldoen aan kerndoelen en andere deugdelijkheidseisen? Ten tweede op welke manier leerlingen en ouders aangetrokken worden en wat volgens de school de verwachte groei van de school zal zijn. Ten derde hoe de financiële inrichting van de school eruit ziet op basis van het onderwijsconcept en de verwachte groei. En ten vierde kan het document voor nieuwe besturen ook eisen aan het bestuur omvatten.

Een laatste maatregel die de staatssecretaris aankondigt is dat hij wil bezien op welke wijze startende scholen meer ondersteund kunnen worden bij het behalen van de gewenste kwaliteit.

"In een stelsel dat ruimte voor innovatie wil stimuleren is het niet alleen van belang om eisen te stellen aan de kwaliteit van een nieuwe school, maar ook om nieuwe initiatieven te ondersteunen om deze kwaliteit te behalen. Ik wil daarom bezien in welke mate nieuwe initiatieven hierin ondersteund kunnen worden." (p.11)

3. Huisvesting

De staatssecretaris wil de wijze waarop de huisvesting voor nieuwe scholen is geregeld veranderen. Hij noemt hierbij twee onderdelen van die verandering. Ten eerste wil hij scholen meer zeggenschap geven, zodat ze huisvesting kunnen kiezen die past bij hun onderwijsconcept en de leerlingen waarop ze zich richten. Ten tweede wil hij kijken naar het automatisme waarmee een nieuwe school nu tot extra kosten voor de gemeente leidt.

"Een groei van het aantal scholen leidt in de huidige situatie vrijwel altijd ook tot groei in de kosten die gemeenten moeten maken. Zij moeten de nieuwe school van huisvesting voorzien, en bestaande scholen zijn vaak niet bereid om hiervoor ruimte op te geven. Bovendien is deze ruimte ook niet altijd geschikt voor het onderwijskundige concept van de nieuwe school. Een goede locatie en geschikte huisvesting zijn vaak essentieel voor het slagen van een nieuw schoolinitiatief." (p. 12)

Hoe deze plannen vorm krijgen, wil hij verder gaan bespreken met partners bij gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken (p. 13). Aangekondigd is reeds dat er een ondersteuningstraject komt voor gemeenten en scholen die de huisvesting uit eigen initiatief willen door decentraliseren.[10]

4. Bekostiging

De staatssecretaris wil de bekostiging veranderen, zodat het aantal scholen minder een rol speelt voor de hoogte van de onderwijsbegroting.

"Het is noodzakelijk de bekostigingssystematiek zodanig in te richten dat het aantal scholen minder een rol speelt voor de hoogte van de onderwijsbegroting."

In zijn brief verwijst de staatssecretaris naar de herziening van de bekostiging die hij voor het voortgezet onderwijs reeds in gang heeft gezet.[11] In dat systeem kondigt hij aan de bekostiging te willen baseren op drie factoren. Ten eerste eenzelfde prijs voor leerlingen in de onderbouw en leerlingen in de bovenbouw van het algemeen vormend onderwijs. Ten tweede een (hogere) prijs voor leerlingen in het praktijkonderwijs en leerlingen in de bovenbouw van het voorbereidend beroepsonderwijs. Ten derde een (beperkte) vaste voet per vestiging. In het primair onderwijs is eenzelfde beweging te verwachten, waarbij zoveel mogelijk naar één bedrag per leerling wordt gegaan.

Over de uitwerking van een nieuwe bekostigingssystematiek inclusief eventuele overgangstermijn geeft de staatssecretaris aan al in gesprek te zijn met de sector.

Invoering in vier trajecten

De uitwerking en invoering van de aangekondigde maatregelen vindt plaats in vier trajecten, omdat de staatssecretaris de gewenste wijzigingen te omvangrijk acht om in één keer door te voeren. Tra-

10 Tweede Kamer, 2014-205, 32764, nr. 11.
11 Tweede Kamer, 2014–2015, 31 289, nr. 233.

ject 1 bevat het schrappen van het richtingsbegrip, het aanpassen van het meten van de belangstelling en het invoeren van kwaliteitstoetsing. Traject 2 bevat het aanpassen van de bekostigingssystematiek en traject 3 het aanpassen van de systematiek waarmee nieuwe scholen huisvesting ontvangen. Traject 4 bevat het naar beneden bijstellen en wellicht afschaffen van de stichtingsnormen.

Deze trajecten worden onderscheiden als aparte trajecten, maar uit de brief blijkt niet of ze volgtijdelijk of parallel zullen worden gezet. Traject 1 lijkt gezien te worden als volgtijdelijk eerste stap, met traject 2 en 3 daarna. Aanpassing van de bekostiging in het voortgezet onderwijs staat bijvoorbeeld gepland per 1 januari 2018. Traject 4 wordt in ieder geval niet eerder afgerond dan wanneer de eerste drie trajecten zijn gerealiseerd.

3 Analyse van het scenario

Maatregelen hebben vaak een effect op meerdere mogelijke beleidsdoelen. Bij de uitwerking van de maatregelen is het zaak om de gewenste beleidsdoelen prioriteit te geven, zodat alle maatregelen uiteindelijk gezamenlijk de doelen realiseren.

Dit hoofdstuk analyseert hoe het beleidsscenario kan worden uitgewerkt, zodat het de kans op positieve effecten maximaliseert. Het scenario bevat verschillende maatregelen, die soms in dezelfde richting werken, soms in tegengestelde richting. Uiteindelijk is de vraag of de wijze waarop alle maatregelen op elkaar inwerken ertoe leidt dat de weegschaal de gewenste kant op slaat voor een bepaald effect. Per effectcategorie wordt hieronder daarom besproken welke maatregelen relevant zijn en welke richting van het effect wordt verwacht. De meeste aandacht gaat uit naar welke randvoorwaarden of uitwerkingsvoorwaarden relevant zijn om het gewenste effect te bereiken.

Als gewenste effecten worden in principe gehanteerd: meer toetreding, hogere kwaliteit, meer innovatie, lagere kosten en minder segregatie. De afweging over welke effecten gewenst worden en hoe het belang van verschillende effecten tegen elkaar wordt afgewogen is echter politiek van aard. Indien andere effecten gewenst worden, geldt meestal dat de redeneringen over randvoorwaarden kunnen worden omgekeerd.

3.1 Toetreding door nieuwe scholen

Verwacht effect

Te verwachten is dat de toetreding door nieuwe scholen (licht) zal stijgen door de maatregelen die zijn aangekondigd. In absolute aantallen zal het aantal nieuwe scholen beperkt blijven door de volgroeide Nederlandse markt, maar ten opzichte van de huidige vrijwel afwezige toetreding kan het aantal toetreders aanzienlijk zijn (zie Figuur 3.2). Toetreding zal vooral plaatsvinden in wijken en gebieden met een lage dekkingsgraad of hoge bevolkingsdichtheid.[12]

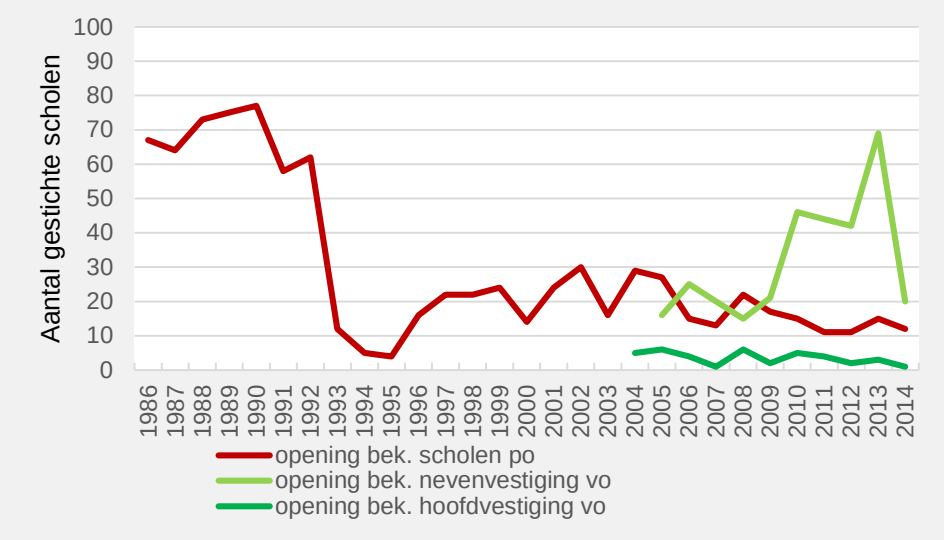
Het positieve effect van het verlagen of afschaffen van de stichtingsnormen, de extra ondersteuning en de grotere zeggenschap van scholen over hun locatie zal waarschijnlijk het negatieve effect van de invoering van kwaliteitstoetsing en vermindering van de vaste voet (en daarmee de hoogte van de bekostiging) domineren.

De ruimte voor nieuwe scholen is in het voortgezet onderwijs het beste te onderbouwen, doordat daar via het verlichte regime voor nevenvestigingen al bewezen dynamiek aanwezig is (zie Figuur 3.2). In het primair onderwijs is het minder duidelijk of er ruimte is voor nieuwe scholen, simpelweg omdat er nog geen verlicht regime bestaat. Scholen zullen zich in het primair onderwijs in een lokale markt moeten vestigen, waarin ouders veel belang hechten aan de afstand tot de school, terwijl de spreiding van scholen in het primair onderwijs al groot is. Of er binnen die lokale situatie ruimte is voor nieuwe scholen kan zich alleen in de praktijk bewijzen. Bijvoorbeeld uit Amsterdam

[12] Zie Bisschop & Imandt (2015), p. 29 voor de waarneming dat nieuwe scholen relatief vaak in grote steden starten. Zie Waslander & Hooge (2015), p. 39-40 voor de internationale onderbouwing.

komen regelmatig signalen dat het aantal onderwijsplekken onvoldoende is en er behoefte is aan innovatieve scholen. De gemeente heeft daar zelfs eigen, stimulerend beleid op ontwikkeld.[13]

Figuur 3.1 Aantal nevenvestigingen in het voortgezet onderwijs toont ruimte voor toetreding aan



Bron: Bisschop & Imandt (2015)

Toelichting: mechanismen en voorwaarden aan de uitwerking

Om een positief effect te laten optreden op het aantal nieuwe scholen dienen de maatregelen wel dusdanig te worden uitgewerkt dat de positieve balans niet verstoord raakt. Er zijn wat dat betreft een aantal aandachtspunten in de voorstellen, zoals deze nu zijn geformuleerd.

Ten eerste is cruciaal dat de stichtingsnormen daadwerkelijk worden verlaagd of afgeschaft.[14] Deze vormen nu het sluitstuk van de gehele procedure, waardoor onzeker is of deze stap ook daadwerkelijk zal worden gezet (zie ook paragraaf 2.2). Daarnaast is in de beschrijving van de kwaliteitstoets opgenomen dat vooraf getoetst wordt of voldoende leerlingengroei behaald zal worden. Wanneer dit element in de toets teveel invloed krijgt op de bekostigingsbeslissing, heeft dit als consequentie dat alsnog een stichtingsnorm blijft bestaan.

In het algemeen geldt dat de toets op voorwaarden voor kwaliteit geen te grote hindering mag gaan vormen voor toetreding. Naarmate het beoordelingsproces subjectiever, minder voorspelbaar of zwaarder wordt, zal dit het positieve effect van het scenario op toetreding verminderen.[15] In het algemeen helpt het om het proces te objectiveren en heldere informatie te verschaffen over procedure, eisen en termijnen. Een informatiepunt met dit doel is op dit moment nog niet beschikbaar.

Ten tweede is de vraag hoe de dynamiek in scholenaanbod uit gaat werken in de verhouding tussen bestaande en nieuwe scholen en bestaande en nieuwe besturen. Op basis van de beoogde maatregelen, lijkt het niet te verwachten dat in het voortgezet onderwijs een verschuiving plaats zal vinden van nieuwe nevenvestigingen naar nieuwe scholen. Bestaande besturen zullen de keuze gaan maken

13 http://onzenieuweschool.nl/
14 In de buitenlandse cases in Waslander & Hooge (2015), zie p. 35, zijn geen stichtingsnormen aangetroffen. Dit lijkt een Nederlands fenomeen.
15 Waslander & Hooge (2015), p. 35.

tussen een nieuwe nevenvestiging of een nieuwe school (mede) op basis van een vergelijking van het beleid ten aanzien van beide typen onderwijsvestigingen. Het regime voor nevenvestigingen is nu nog duidelijk lichter en sneller.[16] Interessant in dit opzicht is dat een belangrijke prikkel voor schoolstichting verdwijnt met het vervangen van de vaste voet per school door een vaste voet per vestiging. Ook vormt de toets op voorwaarden voor kwaliteit een extra drempel voor de stichting van een nieuwe school ten opzichte van het starten met een nevenvestiging. Het evenwicht tussen het schrappen van de normen voor leerlingaantallen (nu de belangrijkste reden voor de keuze voor een nevenvestiging ten opzichte van een nieuwe school) en de extra drempel en verdwenen bekostigingsprikkel zal zich in de praktijk gaan tonen.

Daarbij is de vraag in hoeverre bestaande besturen strategisch om zullen gaan met de eventuele komst van nieuwe scholen. Om toetreding (door nieuwe besturen) te stimuleren zal de capaciteit of bezettingsgraad van bestaande scholen naar beneden moeten en zullen bestaande besturen hun 'markt' niet ondoelmatig en ongewenst mogen verdedigen. In het voortgezet onderwijs hebben bestaande besturen via de regelgeving rondom het regionaal plan van onderwijsvoorzieningen de mogelijkheid relatief eenvoudig nevenvestigingen te plaatsen en zo hun 'markt' te beschermen. Vraag is in hoeverre achter de aankondiging de bescherming voor bestaande scholen af te gaan bouwen, ook maatregelen zitten om het (markt afschermend) vestigen van nevenvestigingen te bemoeilijken.

In het primair onderwijs is in dat opzicht interessant of bestaande besturen de mogelijkheid behouden scholen open te houden via de gemiddelde schoolgroottenorm. Indien deze methode blijft bestaan, vergroot dat de toetreding vanwege hogere verwachte overlevingskansen, maar leidt het wel tot meer scholen onder bestaande besturen. Dit instrument werkt nu dus marktafschermend: bestaande besturen nemen nieuwe scholen over en bestaande besturen kunnen (kleine) scholen openhouden om toetreding te voorkomen. De vraag is of het gebruik van de gemiddelde schoolgroottenorm op deze schaal[17] voorzien is of een onverwacht gevolg van beleid.

Ten derde dient de herziening van de bekostiging, inclusief de afbouw van de vaste voet er niet toe te leiden dat toetreders de eerste jaren in financiële problemen komen. Dit ontmoedigt toetreding en geeft een comparatief voordeel aan bestaande besturen die dit vanuit hun reserves kunnen financieren. Alhoewel de vereenvoudiging van de bekostiging budgetneutraal zal gebeuren, leidt het wel tot verdelingsverschillen (zie ook paragraaf 3.4).

Ten vierde is het beleid ten aanzien van huisvestiging cruciaal. De procedure die uiteindelijk wordt gekozen moet vooral sneller[18] en voorspelbaarder tot passende huisvesting op een gewenste locatie leiden om tot meer toetreders te leiden.[19] Een methode zou zijn de school hier zelf veel meer zeggenschap in te geven, zoals gesuggereerd in de brief. In dat geval moet rekening worden gehouden met de financiële consequenties. Als het ertoe leidt dat scholen hogere opstartkosten krijgen, omdat het bedrag voor nieuwbouw/huur/koop van een locatie hoger is dan de vergoeding die ze

16 Zie Bisschop & Imandt (2015), Tabel 2.2. op p. 6 voor een overzicht van de verschillen tussen de regimes.
17 Bisschop & Imandt (2015), paragraaf 3.2.2.
18 De snelheid is sterk afhankelijk van de termijn waarop huisvesting is geregeld. Het regelen van huisvesting kan een procedure tot vijf jaar langer laten duren. Bisschop & Imandt (2015), p. 9. De lengte en complexiteit van de procedure is van grote invloed op aantal en aard van nieuwe toetreders. Waslander & Hooge (2015), p. 35.
19 Waslander & Hooge (2015), p. 41.

krijgen, zal dit de toetreding weer verminderen. Aandachtspunt hierbij is dat de gemeente niet alleen via de formele huisvestingsbeslissing invloed heeft, maar ook door eigen kwaliteitsbeleid, ruimtelijke ordening en andere beleidsverantwoordelijkheden.[20] Om de toetreding te laten stijgen, is een positieve grondhouding van gemeenten daarom sowieso nodig.

3.2 Kwaliteit op de korte termijn

Verwacht effect

Het effect van het beleidsscenario op de kwaliteit op korte termijn is moeilijk voorspelbaar, maar kan positief uitvallen. Te verwachten valt dat meer nieuwe scholen op een voldoende niveau beginnen en sneller toegroeien naar het gewenste (eind)niveau, maar de vraag is of dit het gegeven dat nieuwe scholen in het algemeen zwakker zijn dan bestaande scholen[21] voldoende compenseert.

De positieve effecten van de toets op voorwaarden voor kwaliteit, de vergrote grip op de eigen huisvesting en de ondersteuning voor toetreders zou het samenstellingseffect dat toetreders vaker zwak zijn[22], eventuele overstapproblemen, de eventuele negatieve effecten van een verminderde gemeenterol en vermindering van de startbekostiging moeten kunnen compenseren. Het effect is sterk afhankelijk van de mate waarin de toets op voorwaarden voor kwaliteit voorspellend is voor kwaliteit in de praktijk.

Toelichting: voorwaarden aan de uitwerking

Om de gewenste balans te bereiken zijn vier punten in de uitwerking in ieder geval van belang.

Ten eerste dient de toets op voorwaarden voor kwaliteit de kwaliteit te stimuleren, zonder (teveel) een hobbel te worden voor innovatie en toetreding. De elementen waarop wordt getoetst moeten relevant zijn voor de toekomstige onderwijskwaliteit (voorspellende waarde) en er moet een grens worden gesteld vanaf waar bekostiging wordt geweigerd.

De voorspellende waarde van de toets kan zo betrouwbaar mogelijk worden vastgesteld door elementen op te nemen waarvoor overtuigend bewijs is dat zij toekomstige kwaliteit voorspellen.[23] Aanvullend kan de voorspellende waarde van andere elementen van de toets worden onderzocht. Het lastige hieraan is dat het daartoe eigenlijk nodig is, scholen toe te laten die onvoldoende scoren op deze elementen. Door deze scholen te volgen, wordt duidelijk of ze inderdaad niet voldoende kwaliteit gaan leveren. De leerlingen die naar deze toetreders gaan lopen ondertussen een verhoogd risico dat de kwaliteit nog niet op orde is, aangezien van de school waar ze vandaan komen (of anders naartoe zouden gaan) al duidelijk is welke kwaliteit die levert. Daar is echter tegenin te brengen dat het afwijzen van een nieuwe school op basis van een element waarvan de voorspellende waarde voor kwaliteit nog niet is bewezen, ook zijn morele bezwaren kent, vooral ten aanzien van de onderwijsvrijheid.

---

20 Bisschop & Imandt (2015), p. 17.
21 Waslander & Hooge (2015), p. 45.
22 Zie Bisschop & Imandt (2015), p. 41 voor een analyse van de Nederlandse situatie.
23 In Zweden wordt al langer met een dergelijke toets gewerkt, waardoor wellicht al bewijs aanwezig is over de voorspellende waarde van bepaalde elementen. Advies over de precieze vormgeving van de toets op voorwaarden voor kwaliteit valt niet binnen de reikwijdte van deze notitie.

Na het opstellen van de toetsvoorwaarden is de vraag hoe streng de toets gaat zijn. Het is onmogelijk om een 'perfecte' toets te maken die alle goede scholen doorlaat en alle zwakke scholen weigert. Er zullen altijd scholen zijn, die ondanks een zwak oordeel op een bepaald element toch goed onderwijs weten te leveren. Daarbij wordt de toets vooraf afgenomen op basis van papieren plannen. Er is dus ook nog de vraag of het papier werkelijkheid wordt of niet.

De toets heeft dus altijd een onzekerheidsmarge, in de zin dat er fouten van de eerste soort (goede scholen die niet mogen starten) of fouten van de tweede soort (zwakke scholen die toch mogen starten) worden gemaakt. De beleidsmaker zal enerzijds de toets zo goed mogelijk willen maken, maar anderzijds ook moeten kiezen welk risico hij wil lopen. Wil de beleidsmaker fouten van de eerste soort vermijden en dus zorgen dat er zoveel mogelijk goede scholen starten, worden de eisen licht. Wil de beleidsmaker fouten van de tweede soort voorkomen en vooral zorgen dat er zo min mogelijk zwakke scholen starten, dan worden de eisen zwaar.

Overigens heeft de toets op voorwaarden voor kwaliteit sowieso een positief effect op de kwaliteit, doordat het toetreders vroegtijdig informeert over hun sterktes en zwaktes.

Ten tweede beperkt de toets op bestuurlijke kwaliteit zich tot nieuwe besturen. Impliciet gaat dit ervan uit dat bestaande besturen voldoende kwaliteit hebben en/of via het reguliere toezicht worden getoetst. Het is de vraag of bestaande besturen met veel zwakke scholen niet ontmoedigd moeten worden verder uit te breiden. Tegelijk geeft het aanpakken van de bescherming van bestaande scholen (eventueel moeilijker maken stichten nevenvestigingen) tot meer problemen voor goede besturen om uit te breiden. Om dat effect te neutraliseren, zou het nieuwe regime voor schoolstichting geen extra drempels voor goede, bestaande besturen in moeten houden dan het huidige systeem voor nevenvestigingen.

Derde aandachtspunt is de rol van de gemeente en de oprichtingsprocedure. Weliswaar leidt een vergrote grip op de huisvesting door de school zelf waarschijnlijk tot passender accommodatie, maar dit is niet zeker. Doordat de gemeente ook via andere sporen (bv. gemeentelijk kwaliteitsbeleid met ondersteuning/subsidies) invloed kan uitoefenen op de school en bepaalde informatie heeft over beschikbare huisvesting, is een school alsnog gebonden aan de gemeente.[24] Daarnaast kan de rol van de gemeente juist tot extra kwaliteit leiden, wanneer het leidt tot betere integratie van voorzieningen.[25] Wanneer de procedure leidt tot spanning tussen toetreder en gemeente, zal dit een negatief effect hebben op de kwaliteit. De gemeente zal dan bijvoorbeeld minder willen investeren of de nieuwe school minder tegemoet komen bij de integratie van voorzieningen tussen kinderopvang en de school. De keuze om over de nieuwe procedure in gesprek te gaan met de gemeenten past bij dit aandachtspunt. Dat gesprek kan de volledige rol van de gemeenten in ogenschouw nemen.

Het ligt voor de hand ook bestaande scholen bij dit gesprek te betrekken. Wanneer bestaande scholen een toetreder niet willen, zal dit ook tot kwaliteitsproblemen leiden. Wanneer de bestaande scholen in het toeleverende of afnemende onderwijsniveau de nieuwe school gaan afraden of (be-

[24] Bisschop & Imandt (2015), p. 17.
[25] Waslander & Hooge (2015), p. 12.

stuurlijk) minder goed gaan samenwerken ten aanzien van de overdracht van leerlingen, is dit problematisch voor de nieuwe school en de resultaten van de leerlingen. Ook de samenwerking met bestaande scholen van dezelfde onderwijssector (po of vo) is van belang, omdat op allerlei punten samenwerking invloed heeft op de kwaliteit. Scholen kunnen bijvoorbeeld de kosten voor voorzieningen delen en daardoor betere voorzieningen regelen. Een ander voorbeeld is dat lastig is te voorzien welke rol de toetreder in het samenwerkingsverband passend onderwijs of andere relevante samenwerkingsverbanden krijgt, wanneer de bestaande scholen de nieuwe school überhaupt niet willen.

Vierde aandachtspunt is dat het scenario weinig zegt over overstapproblemen van leerlingen. In de praktijk zijn deze vrij beperkt, omdat de grootste instroom vanuit de eerste klassen komt en latere jaarlagen zo binnen de school ingroeien. Toch zullen er ook scholen zijn die bij de start wel leerlingen van andere scholen trekken. Het is bekend dat overstap vrijwel altijd leidt tot een (tijdelijke) teruggang of hapering in leerprestaties.[26] Scholen zouden bijvoorbeeld in het startdocument kunnen aangeven hoe zij met overstappers omgaan. Voorafgaand zou overleg met bestaande scholen op dit punt verplicht kunnen worden gesteld.

Vijfde aandachtspunt is de relatie tussen de hoogte van de financiering en de kwaliteit. Het stichten van een nieuwe school kost geld. Zowel om de procedure te doorlopen, als in de fase waarin de school nog klein is en dus niet volledig de schaalvoordelen kan benutten. Wanneer de school dit zelf moet financieren en dus niet via rijk, gemeente, ouders of andere geldschieters ondersteund wordt, zal ze middelen wegtrekken uit andere uitgavenposten. Er zijn aanwijzingen dat nieuwe scholen überhaupt meer middelen besteden aan marketing, huisvesting en extra curriculaire activiteiten dan aan het kerncurriculum, omdat ze zich op die aspecten beter en gemakkelijker kunnen profileren. Nieuwe scholen compenseren dit bijvoorbeeld door jongere en goedkopere leraren aan te trekken[27], wat ook vaak nog past bij de wens een innovatievere school te zijn/lijken. Slotsom kan zijn dat scholen simpelweg onvoldoende geld besteden aan de kwaliteit van het onderwijs. Hier is wel tegenin te brengen dat de discussie over het verband tussen beschikbare middelen en onderwijskwaliteit een langlopende historie kent. Het is in ieder geval niet zo dat minder middelen altijd betekent dat de kwaliteit minder is.

Onderdeel van dit aandachtspunt is de vraag hoe de ondersteuning voor toetreders eruit gaat zien. Deze kan inhoudelijk een rol spelen bij het verspreiden van kennis en financieel een rol spelen in het verminderen van de financiële druk op een toetreder.

3.3 Kwaliteit op de lange termijn (innovatie)

Verwacht effect

Het effect van het beleidsscenario op de kwaliteit op lange termijn (innovatie) is onduidelijk, maar wellicht positief. Dit effect leunt op twee aannames die moeilijk zijn te staven, namelijk dat nieuwe scholen innovatiever en beter zijn[28], en dat toetreding tot betere bestaande scholen leidt via het

26 Waslander & Hooge (2015), p. 45.
27 Waslander & Hooge (2015), p. 37.
28 Zie Waslander & Hooge (2015), p. 10. Nieuwe scholen zijn vooral vernieuwend op het gebied van marketing, maar zijn minder onderscheidend in kenmerken van het onderwijs.

concurrentiemechanisme[29]. Het is te verwachten dat het effect positiever is in het voortgezet onderwijs dan in het primair onderwijs, omdat scholen vaker uit een gezamenlijk achterland putten en meetbaarheid van uitkomsten (beschikbaarheid ingangstoets en cijfers eindexamen) innovatie en concurrentie in het voortgezet onderwijs makkelijker maakt. In het primair onderwijs kiezen ouders meer op basis van afstand tot de school.[30]

Toelichting: voorwaarden aan de uitwerking
Bij de uitwerking van het scenario gaat het er vooral om de twee genoemde mechanismen zoveel mogelijk te ondersteunen: innovatieve toetreders aanmoedigen en effectieve concurrentie bevorderen.

Wat betreft de innovatiekracht van nieuwe scholen, is bekend dat deze niet per definitie groter is dan bestaande scholen. Nieuwe scholen zijn tijdens de start wel verschillend, maar gaan na langere tijd steeds meer lijken op bestaande scholen.[31] De mogelijkheden voor nieuwe scholen om te innoveren zijn überhaupt afhankelijk van de algemene ruimte in het stelsel en van specifiek beleid. Wanneer bijvoorbeeld een grotere nadruk wordt gelegd op taal en rekenen en onderwijstijd, zullen nieuwe scholen zich daar net als bestaande scholen aan moeten houden.

Daarbij is ook de vraag of de wens tot beheersing van de kwaliteit op korte termijn de innovatie op langere termijn kan schaden. Om de innovatie te stimuleren zou de toets op voorwaarden voor kwaliteit niet te beperkend moeten werken (zie vorige paragraaf) en wellicht zelfs motiverend/stimulerend moeten zijn voor de toetreding voor nieuwe concepten. De kwaliteit van deze nieuwe concepten is echter vaak niet bewezen, waardoor innovatie geen synoniem hoeft te zijn voor kwaliteit. Extra aandachtspunt hierbij is het evenwicht tussen kwaliteit op korte termijn (toets op voorwaarden voor kwaliteit) versus het voornemen de school voldoende tijd te geven om zich te bewijzen en door te groeien.

Überhaupt helpt het wanneer ouders en leerlingen snel informatie krijgen over de kwaliteit van de nieuwe school. Het is bekend dat a) ouders en leerlingen kwaliteit slechts deels laten meewegen, ten opzichte van bijvoorbeeld afstand tot de school, sociaaleconomische kenmerken van de populatie van de school en imago[32] en dat b) scholen, mede in reactie daarop, niet altijd investeren in schoolkwaliteit, maar in eenvoudiger zichtbaar te maken aspecten van de school, zoals interessante keuzevakken of het schoolgebouw[33]. Alles wat ervoor kan zorgen dat ouders betere en gemakkelijker te begrijpen informatie over de kwaliteit van scholen krijgen, helpt het concurrentiemechanisme.[34] Dit is een algemene uitdaging binnen het onderwijsstelsel, maar specifiek voor toetreders, omdat van hen nog geen kwaliteitsgeschiedenis beschikbaar is.

Een methode om een grotere kans op kwaliteitsverhoging te krijgen, is om toetreders vooral toe te laten waar kwaliteitsproblemen van het bestaande onderwijsaanbod bestaan. Indien een toetreder

29 Zie Waslander & Hooge (2015), p. 5 voor een overzicht van het effect van concurrentie op kwaliteit en leerprestaties. Dit effect is zeer klein en niet consistent. Er zijn aanwijzingen dat concurrentie beter werkt tussen scholen die zich richten op een hoogopgeleide doelgroep.
30 Zie bijvoorbeeld Borghans et al. (2015).
31 Waslander & Hooge (2015), p. 38.
32 Waslander & Hooge (2015), p. 10.
33 Waslander & Hooge (2015), p. 9.
34 Waslander & Hooge (2015), p. 9. Overigens zijn er op dit gebied al initiatieven, vanuit ministerie, inspectie en vanuit de sector zelf, zoals bijvoorbeeld scholenopdekaart.nl.

leerlingen aantrekt, die anders naar een zwakke school waren gegaan, is de kans groter dat de leerlingen er op vooruit gaan. Daarnaast kan meer verwacht worden van het positieve effect van concurrentie, omdat het inspectieoordeel een beslissingscriterium is dat aan ouders is te communiceren. Verschillen tussen redelijke en goede scholen zijn moeilijker te communiceren dan verschillen tussen zwakke scholen en scholen van voldoende kwaliteit. Het koppelen van de locatiebeslissing aan de kwaliteit van het bestaande aanbod zou onderdeel kunnen zijn van de huisvestingsprocedure.

In de brief is niet expliciet of en hoe toetreders kunnen leiden tot sluiting van bestaande scholen. Wel staat er dat opheffingsnormen wellicht omlaag gaan, waardoor een bestaande school nog langer overeind kan blijven. De overheid zou na kunnen denken over een onderscheid tussen natuurlijke terugloop van het aantal leerlingen van een school door algemene terugloop in het aantal leerlingen (langer wachten met sluiting) en terugloop door kwaliteitsproblemen en concurrentie (sneller sluiten).

Kleine scholen hebben namelijk meer moeite om voldoende kwaliteit te leveren. Het stelsel is er dus bij gebaat dat wanneer een toetreder leidt tot leegloop bij een bestaande school, deze school voldoende snel sluit. Tegelijk moet de school de kans hebben om zich te verbeteren vanwege de concurrentieprikkel. Scholen sluiten zelden door concurrentie.[35] Met name in het primair onderwijs ligt een actievere overheidsrol voor de hand, omdat ouders in het primair onderwijs een school binnen een beperkte afstand van huis zoeken. Een school kan daarmee met beperkte kwaliteit nog lang openblijven op basis van ouders die op andere gronden dan kwaliteit voor de school kiezen.

Overigens is wel de algemene vraag hoe om te gaan met de wens tot concurrentie en tot samenwerking. Zoals in paragraaf 3.2 aangegeven zullen scholen ook moeten samenwerken om overdracht van leerlingen te verbeteren, voorzieningen goed te benutten, passend onderwijs vorm te geven, etc. Wellicht geldt per toetreder een andere balans in het belang van deze onderwerpen. Wanneer een toetreder start in een gebied met een tekort aan scholen, krijgt samenwerking het grootste belang. Wanneer een toetreder start in een gebied waar vooral de kwaliteit en diversiteit van het bestaande aanbod als probleem wordt gezien, krijgt concurrentie een groter belang.

3.4 Publieke en private kosten

Deze paragraaf behandelt publieke en private kosten in één keer, omdat maatregelen een effect hebben op het totaal aan kosten, maar de verdeling van kosten over rijk, gemeente, toetreder, bestaande scholen, ouders en andere financieringsbronnen moeilijker is te onderscheiden.

Verwacht effect
Het effect van het beleidsscenario op de hoogte van de totale kosten is waarschijnlijk positief (de kosten stijgen). De vraag is vooral waar deze kosten zullen neerslaan: bij de toetreder, het rijk, de gemeenten, de ouders of anderen.

Toelichting: voorwaarden aan de uitwerking
Het effect op de kosten bestaat uit vier deeleffecten:

[35] Waslander & Hooge (2015), p. 11.

1. De procedurele kosten per toetreder stijgen, vanwege de kosten voor het opstellen van een startdocument. Deze kosten kunnen beperkt zijn, wanneer ervan uitgegaan wordt dat dit type document nu ook al wordt opgesteld door nieuwe scholen, maar dit gebeurt waarschijnlijk niet in alle gevallen en niet altijd op de precieze wijze die gewenst gaat worden door de nieuwe toets.
2. Het aantal toetreders stijgt en daarmee ook het aantal procedures.
3. De kosten voor een nieuwe school liggen gemiddeld hoger, omdat de nieuwe school klein begint en dan nog niet alle schaalvoordelen kan benutten. Dit zijn reële kosten. Wanneer de school hiervoor geen extra middelen krijgt, zullen de kosten neerslaan op andere posten in de begroting van de school.
4. Transitiekosten: kosten die gepaard gaan met overstappen van leerlingen[36], zoals het (tijdelijk) leegstaan van lokalen.[37] Dit effect kan verminderd worden wanneer de gemeente een regierol houdt om leegstaande huisvesting te beperken.[38]

Het effect op de kosten voor het rijk wordt neutraal verondersteld, doordat dit als harde eis aan het scenario wordt gesteld. De vraag is op welk niveau dit effect als neutraal wordt beschouwd. Wanneer bijvoorbeeld ook besparingen in kosten op andere posten ten aanzien van het aantal scholen worden meegenomen (bijvoorbeeld door de sluiting van scholen door de daling in leerlingaantallen), is er ruimte om vanuit het Rijk de nieuwe scholen extra te bekostigen. De aangekondigde 'extra ondersteuning' voor nieuwe scholen kan hiervoor een vehikel zijn. Indien de operatie echt budgetneutraal wordt uitgevoerd over de aangekondigde maatregelen, zullen de extra kosten door een andere partij gedragen moeten worden.

Ook voor de gemeenten is opgenomen dat nieuwe scholen tot minder kosten moeten leiden. De vraag is of dit geldt per school (met alsnog stijging in kosten bij sterke stijging van het aantal toetreders) of in totaal (met een sterke noodzaak tot beperking van kosten per toetreder bij sterke stijging van het aantal toetreders. Ook is de vraag hoe hard dit uitgangspunt politiek gezien staat. Wanneer ook gemeenten beperkt of niet de extra kosten zullen dragen, zullen de extra kosten terechtkomen bij of de toetreder of de bestaande scholen. Door de bekostiging in het voordeel van nieuwe scholen te herzien, kunnen de middelen vanuit de bestaande bekostiging en dus bij bestaande scholen worden gevonden. Wanneer nieuwe scholen de kosten moet dragen, kunnen ze dit doen via extra private bijdragen (met risico op verminderde toetreding, zie paragraaf 3.1) of door te bezuinigen op andere posten op hun begroting (zie paragraaf 3.2 voor de risico's voor de kwaliteit).

Het lijkt voorlopig vooral de toetreder te zijn die de extra kosten gaat dragen. Zo wordt voor het voortgezet onderwijs aangekondigd het bedrag per leerling voor onderbouw en bovenbouw gelijk te trekken, de vaste voet te verlagen en zal de bijdrage voor management wellicht vervallen (onderdeel vaste voet). Deze wijzigingen raken de toetreder, die vaak klein begint met veel leerlingen in

36 Waslander & Hooge (2015), p. 41.
37 Zie Waslander & Hooge (2015), p. 51 voor de simpele vaststelling dat meer nieuwe scholen tot meer huisvesting leidt, uitgaande van een bepaalde minimumgrootte van de huisvesting. Dat betekent dat meer nieuwe scholen ook leidt tot een groter aandeel van huisvestingskosten in de bekostiging.
38 Waslander & Hooge (2015), p. 41.

de onderbouw.[39] Overigens zal in het primair onderwijs de bijdrage voor ouder personeel waarschijnlijk verdwijnen, wat in het voordeel is van toetreders die relatief jong personeel hebben.[40] In het maatregelenpakket zit daarnaast één maatregel die eventuele verdelingseffecten met nadelen voor toetreders kan compenseren, namelijk het ondersteunen van startende scholen. Indien dit deels financieel gebeurt, zullen de kosten voor de toetreder dalen en voor het rijk stijgen.

Gegeven de onduidelijkheid over het verdelingsvraagstuk, kunnen weinig voorwaarden gesteld worden aan de uitwerking. Het voornaamste aandachtspunt is de voorspelbaarheid van de effecten van nieuwe afspraken rond huisvesting en bekostiging. Er is alle reden om aan te nemen dat partijen zullen reageren op (financiële) prikkels vanuit deze afspraken. Wanneer een vaste voet per vestiging wordt vastgesteld, zullen grote scholen zich wellicht opknippen. Wanneer de gemeente een kleinere rol krijgt, zal ze onder druk van de huidige financiële uitdagingen rondom economische crisis en decentralisaties wellicht ook op andere onderwijsposten gaan bezuinigen. Of de gemeente zal juist die uitgaven verhogen, omdat er extra ruimte komt vanuit daling van de huisvestingskosten. In de simulaties van het nieuwe systeem kan aandacht worden besteed aan mogelijke gedragsscenario's.

3.5 Segregatie

Verwacht effect

Het effect van het beleidsscenario op de segregatie is waarschijnlijk positief (toenemende segregatie), zowel op leerlingniveau als op bestuurs- of schoolniveau.

Op leerlingniveau speelt vooral een samenstellingseffect: gemakkelijkere toetreding door kleinere scholen leidt tot scholen voor specifiekere doelgroepen. Daarnaast is de doelgroep- en locatiekeuze voor toetreders een belangrijke strategische keuze: toetreders richten zich vaker op kansrijke buurten en doelgroepen.[41] Ook kiezen hoogopgeleide ouders actiever en daardoor vaker voor een nieuwe school.[42] Meer toetreding leidt zo vrijwel altijd tot meer segregatie. Dit effect is iets groter in het vo, omdat het daar ook via profiel en onderwijssoort (gymnasium, wel of niet vmbo) mogelijk is de 'gewenste' doelgroep aan te spreken.

Het effect op schoolniveau is vooral afhankelijk van het evenwicht tussen de toets op voorwaarden voor kwaliteit en het uitbreidingsregime voor bestaande besturen. De toets op voorwaarden voor kwaliteit leidt tot verminderde toetreding van besturen buiten de gevestigde orde.[43] Het eventueel afbouwen van de bescherming van bestaande scholen leidt tot meer ruimte voor nieuwkomers.

Toelichting: voorwaarden aan de uitwerking

In het beleidsvoorbereidende rapport is veel aandacht voor twee onderdelen van de toetredingskeuze: de doelgroep van de toetreder en de locatie van de toetreder. De segregatie op leerlingniveau is afhankelijk van de mate waarin scholen gestuurd worden bij hun keuzes voor doelgroep en locatie. Nieuwe scholen richten zich vaker op betere leerlingen en rijkere ouders, mede omdat hun

39 Zie Bisschop & Imandt (2015), p. 34 voor een analyse van het huidige bekostigingsstelsel dat leidt tot een hoger bedrag per leerling voor startende scholen, vooral via de vaste voet.
40 Waslander & Hooge (2015), p. 37.
41 Waslander & Hooge (2015), p. 40.
42 Waslander & Hooge (2015), p. 42.
43 Waslander & Hooge (2015), p. 36.

imago afhankelijk is van hun populatie. Ouders kiezen scholen op basis van de mate waarin de leerlingen op hen lijken en/of ze de kenmerken van de populatie van de school als positief beschouwen.[44] Dit effect kan (deels) worden verminderd door bijvoorbeeld in de toets op voorwaarden voor kwaliteit een voordeel toe te kennen aan scholen die starten in achterstandswijken of voor specifieke achterstandsdoelgroepen. Risico van dit type eisen is wel dat ze gevoelig zijn voor strategisch gedrag. Scholen kunnen in het puntje van de achterstandswijk gaan zitten, maar zich qua marketing alleen richten op de goede wijk aan de andere kant van de straat.[45]
Bij het eventueel herzien van het beleid voor nevenvestigingen (vo) kan gekeken worden naar het verwachte effect voor bestaande besturen. Zullen zij scholen gaan stichten of nevenvestigingen blijven gebruiken? Zullen zij nevenvestigingen in scholen om gaan zetten? Is het onderscheid tussen school en nevenvestiging nog relevant, ook indien de herziening van de bekostiging ertoe leidt dat er geen bekostigingsverschillen meer zijn? Zie hiervoor ook paragraaf 3.1.

3.6 Samenvatting: overzicht effecten scenario

De voorgaande paragrafen hebben in beeld gebracht welke effecten naar verwachting kunnen optreden door het gekozen beleidsscenario. De effecten zijn moeilijk voorspelbaar, want erg contextgebonden en afhankelijk van de uitwerking van de maatregelen en de wijze waarop daarmee bepaalde effecten prioriteit krijgen, de uiteindelijke effecten zal beïnvloeden. Het is dus een risico deze effecten als gegeven te beschouwen. Toch is de basis voor de inschatting gelegd vanuit internationaal literatuuronderzoek en inzicht in de huidige Nederlandse situatie, waarmee maximaal gebruik gemaakt wordt van de bestaande kennis. Vandaar dat de richting van de effecten, gegeven de genoemde uitwerking van maatregelen, wel enigszins betrouwbaar kan worden vastgesteld.

In Tabel 3.1 is een overzicht gegeven van de effecten van het scenario, inclusief de belangrijkste randvoorwaarden. Deze tabel kan worden vergeleken met het onderste deel van Tabel 5.3 in het beleidsvoorbereidende onderzoek[46], waarin de effecten van de daarin besproken scenario's op een rij worden gezet.

44 Waslander & Hooge (2015), p. 10.
45 Waslander & Hooge (2015), p. 42.
46 Bisschop & Imandt (2015).

Tabel 3.1 Verwachte effecten van het gekozen scenario

Effecten	Gekozen scenario	Belangrijkste randvoorwaarden / uitwerkingspunten
Aantal toetreders	+	Normen leerlingaantallen niet terug laten keren via toets op voorwaarden voor kwaliteit, starten van een school betaalbaar houden, stimulerende rol gemeente
Segregatie	+	Meer sturen op locatie en doelgroep van nieuwe scholen vs. strategisch gedrag nieuwe scholen, voor vooral vo: keuze bestaande besturen voor nevenvestiging of nieuwe school
Kwaliteit korte termijn	-/+	Voorspellende waarde toets op voorwaarden voor kwaliteit, uitbreidingsmogelijkheden bestaande besturen (goed vs. zwak), stimulerende rol gemeenten, omgang met overstapproblemen voor leerlingen
Innovatie op lange termijn	0/+	Toets op voorwaarden voor kwaliteit niet belemmerend, snel transparantie over kwaliteit, groeitijd, stimuleren van toetreding in de buurt van zwakke scholen, snellere sluiting bestaande kleine/zwakke scholen
Publieke kosten	+	Kosten procedure beperken, strategisch gedrag, verdeling
Private kosten	+	Kosten procedure beperken, strategisch gedrag, verdeling

4 Conclusie en aanbevelingen

Het beleidsscenario besteed aandacht aan veel van de maatregelen en effecten die in het beleidsvoorbereidende onderzoek als relevant zijn beschouwd. Alleen het effect op segregatie lijkt onderbelicht. De gedetailleerde uitwerking zal de daadwerkelijke effecten bepalen. Vandaar dat het van belang is om die uitwerking zorgvuldig te doen, met oog voor de interactie tussen maatregelen en het gegeven dat één maatregel vaak effect heeft op meerdere beleidsdoelen. Goede monitoring van de effecten is daarbij van groot belang.

4.1 Conclusies: effecten en aandachtspunten

Conclusie is dat het beleidsscenario dat de staatssecretaris naar de Tweede Kamer heeft gestuurd, rekening houdt met de relevante beleidselementen en met de balans tussen de verschillende effecten. De belangrijkste onderwerpen worden besproken, zoals de bekostiging, de normen voor leerlingaantallen en de procedure rondom huisvesting. De balans in de maatregelen leidt waarschijnlijk overwegend tot de gewenste effecten: toenemende dynamiek in het onderwijsaanbod en mits juist uitgewerkt, verhoging van de kwaliteit en innovatie. De kosten zullen stijgen, waarbij de verdeling over rijk, gemeenten, bestaande scholen en toetreders nu nog niet is vast te stellen. De segregatie stijgt ook. Bij deze analyse van de voorstellen gelden wel vier aandachtspunten.

Ten eerste is het de vraag wat de precieze ruimte voor en/of vraag naar nieuwe scholen in Nederland is. Nederland staat internationaal gezien bekend om zijn diverse aanbod met veel eigen ruimte voor de school om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten. Tegelijk is aan het aantal nieuwe nevenvestigingen in het voortgezet onderwijs zichtbaar dat een hogere dynamiek (meer toetreders) kan optreden wanneer toetredingsregels worden versoepeld,. Ook zijn er regelmatig signalen, bijvoorbeeld in Amsterdam, dat er behoefte is aan meer en innovatievere scholen.

Ten tweede en aan het eerste punt gerelateerd is de grootte van de effecten moeilijk te voorspellen. Zoals toegelicht in het beleidsvoorbereidende onderzoek geldt voor veel effecten dat op basis van (internationaal) onderzoek geen keiharde uitspraken gedaan kunnen worden over grootte en richting. Zo kan worden aangenomen dat nieuwe scholen in principe innovatiever zijn dan bestaande scholen, maar is tegelijk bekend dat nieuwe scholen soms juist heel traditioneel onderwijs bieden en/of dat ze na verloop van tijd steeds meer op bestaande scholen gaan lijken. Het scenario zal in grote lijn de voorspelde effecten opleveren, maar er zullen ook verrassingen optreden.

Ten derde zullen nieuwe scholen uiteindelijk ook moeten functioneren binnen het onderwijsstelsel met dezelfde prikkels als bestaande scholen. Na een aantal jaar is een nieuwe school ook weer gewoon een bestaande school. Voor het stimuleren van diversiteit, innovatie en doelmatigheid gaan dan de stelselbrede prikkels gelden. Eventuele uitdagingen voor het huidige scholenbestand kunnen daarom niet (alleen) worden aangepakt via meer nieuwe scholen, maar vergen ook veranderingen in die algemene prikkels voor innovatie en responsiviteit voor vragen vanuit de samenleving. Interessant thema in dit opzicht is ook de conversie van scholen: de vraag of en de wijze waarop een

eventueel zwak presterende school of een school waarover ouders om andere redenen ontevreden zijn, kan worden overgenomen door een ander bestuur.[47]

Het vierde aandachtspunt volgt uit het proces dat in de brief wordt uitgelijnd. Zoals reeds in de brief vermeld wordt, zal de toetreding pas stijgen, wanneer de normen voor leerlingaantallen worden verlaagd of afgeschaft en de huisvesting is geregeld. In traject 1 worden vooral maatregelen genomen die de toetreding bemoeilijken (toets op voorwaarden voor kwaliteit) of waarvan onduidelijk is of toetreding eenvoudiger wordt (schrappen richting en veranderen wijze van aantonen van belangstelling onder leerlingen/ouders). Gezien het wetgevingstraject en de bestuurlijke complexiteit, is de vraag of traject 2 en 3 ooit tot resultaat zullen leiden en zo ja, of het resultaat voldoende zal zijn om traject 4 in te laten gaan: het verlagen van de normen.

4.2 Aanbevelingen

De voornaamste aanbeveling, die gezien de vraag naar deze analyse al ter harte wordt genomen, is om ook bij de uitwerking van de maatregelen een scherp oog te houden voor de integraliteit van het scenario. Het is bijvoorbeeld verleidelijk om de toets op voorwaarden voor kwaliteit bij de start van de bekostiging op allerlei onderdelen van de school uit te voeren en strikte eisen te hanteren om zo de kwaliteit te waarborgen. Dit leidt echter onvermijdelijk tot vermindering van de toetreding, ook van toetreders die potentie hebben en wellicht juist van toetreders met innovatieve ideeën. Daarbij is van belang dat een scenario waarin louter positieve effecten zijn te verwachten waarschijnlijk niet mogelijk is. Er blijft altijd sprake van een zekere mate van afruil tussen meer nieuwe scholen, kwaliteitscontrole of minder segregatie. Bij de uitwerking van de maatregelen is het dus ook zaak duidelijk voorop te stellen welke beleidsdoelen prioriteit krijgen. Op die manier kan bijvoorbeeld beoordeeld worden of een maatregel gewenst is die de kwaliteit iets verhoogt, maar de toetreding belemmert.

De tweede aanbeveling is om tijdens de uitwerking en uitvoering onderzoek te blijven doen naar de effecten van maatregelen. Waar mogelijk via pilots (liefst: experimenten), maar in ieder geval via het goed monitoren van de effecten op toegankelijkheid, segregatie, kwaliteit, innovatie en doelmatigheid. Mede omdat verschillende elementen van het scenario strategisch gedrag van betrokkenen zullen oproepen. Het instellen van een vaste voet per vestiging in plaats van per school leidt bijvoorbeeld tot minder kosten door nieuwe scholen, maar wellicht meer kosten doordat scholen gaan splitsen. Met deze notitie is alle informatie die vooraf beschikbaar is bruikbaar gemaakt. Maar de effecten blijven lastig voorspelbaar en dus zal invoering zorgvuldig moeten gebeuren onder begeleiding van gedegen onderzoek.

De derde aanbeveling is een bundeling van mogelijkheden voor de uitwerking van de verschillende maatregelen. Uit de analyse volgen verschillende mogelijkheden om de uitwerking te optimaliseren. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het bundelen van alle informatie voor initiatiefnemers van nieuwe scholen op één informatiepunt, zoals een website;

[47] Waslander & Hooge (2015), p. 38.

- Het integraal maken van het gesprek over de rol van de gemeente, door ook de rol van gemeenten bij kwaliteitsbeleid, ruimtelijke ordening en leerlingvervoer te betrekken, met oog voor zowel de potentieel positieve (coördinatie, kennis, integratie) als negatieve (bureaucratie, andere belangen) effecten van een rol voor de gemeente;
- De voorspellende waarde van (delen van) de toets op voorwaarden voor kwaliteit in pilotfase te onderzoeken, om te voorkomen dat innovatieve, potentieel goede concepten worden afgewezen;
- De kwaliteit van bestaande besturen die willen uitbreiden ook meewegen bij de bekostigingsbeslissing, waarbij besturen met veel zwakke scholen worden ontmoedigd uit te breiden en besturen met veel goede scholen worden aangemoedigd;
- Het eventueel gelijktrekken van het toetredingsregime voor nevenvestigingen en scholen, waarbij de huidige eisen voor nevenvestigingen leiden tot meer toetreding;
- Het ter discussie stellen van het doel en de werking van de gemiddelde schoolgroottenorm in het primair onderwijs;
- Het opnemen van de omgang met overstappende leerlingen van andere scholen in het startdocument;
- De kwaliteit van nieuwe scholen snel transparant maken naar ouders;
- Sneller sluiten van scholen die een terugloop in leerlingaantal kennen door toetreding van een (betere) nieuwe school;
- In de simulaties met het nieuwe bekostigingssysteem expliciet kijken naar de effecten voor toetreders en rekening houden met mogelijk strategisch gedrag van scholen en andere betrokkenen;
- Sturen op locatie en doelgroep van toetreders, om segregatie te bestrijden en om toetreders te prikkelen vooral de concurrentie aan te gaan met bestaande zwakke scholen.

Literatuur

Bisschop, P. & Imandt, M. (2015). *De (on)mogelijkheden voor nieuwe scholen in Nederland: een verkenning naar de effecten van 'richtingvrije planning', SEO-rapport 2015-24*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Borghans, L., Golsteyn, B.H.H., Zölitz, U. (2015). *Parental Preferences for Primary School Characteristics* in *B.E. Journal of Economic Analysis and Policy (Contributions)*, 15(1), 85–117.

Tweede Kamer, 2014-205, 32764, nr. 11. *Brief over huisvesting.*

Tweede Kamer, 2014–2015, 31 289, nr. 233. *Brief over herziening bekostiging voortgezet onderwijs.*

Tweede Kamer, 2014–2015, 31 135, nr. 53. *Brief over meer ruimte voor nieuwe scholen.*

Waslander, S. & Hooge, E.H. (2015). *Nieuwe toetreders in het onderwijs: voorstudie op basis van wetenschappelijk onderzoek*, Tilburg: TIAS.

Bijlage A Beleidselementen schoolstichting

Tabel 4.1 Relevante beleidselementen voor schoolstichtingen

Categorie	Onderwerpen	Toelichting
Autorisatie-proces	Autoriserende partij	Lokaal, regionaal of landelijk. Welke rol hebben bestaande scholen, welke rol heeft de gemeente?
	Complexiteit, tijdsduur, kosten	Hoe lang en complex is de procedure? Welke kosten gaan ermee gepaard?
	Ondersteuning	Krijgen toetreders inhoudelijke ondersteuning?
Eisen aan toetreder	Kenmerken bestuur	Kwaliteit, ervaring, financiële draagkracht.
	Profit/non-profit	Mogen for-profit organisaties toetreden?
Toegankelijkheidseisen	Stichtingsnormen	Dienen toetreders aan te tonen dat er een potentieel aan leerlingen is? Zo ja, hoe hoog liggen de eisen, hoe dienen ze (vooraf) te worden aangetoond?
	Andere eisen	Zijn er nog andere eisen aan toetreding?
	Bescherming bestaande scholen	Zijn er regels die bestaande scholen beschermen?
	Selectie van leerlingen	Mogen scholen selecteren? Welke ruimte is er formeel, welke ruimte is er informeel?
Kwaliteitseisen	Onderwijsresultaten	Moeten toetreders aantonen bepaalde onderwijsresultaten, op het gebied van bijvoorbeeld toetsscores, diplomarendement of uitval te behalen?
	Proces	Moeten toetreders aantonen aan bepaalde proceseisen te voldoen, zoals voldoende en kwalitatief goede leraren of een goed onderwijsplan?
Financiering	Omvang publieke financiering	Hoe hoog is de financiering?
	Samenstelling / financieringsprikkels	Kleine scholentoeslag (po), nieuwe scholentoeslag, kostengebaseerd. Hoe wordt de financiering berekend? Welke prikkels gaan daarvan uit?
	Private financiering	Welke ruimte is er voor private bijdragen, zoals sponsoring of ouderbijdragen? Aan welke regels is dit gebonden?
	Bestedingseisen	Welke eisen worden gesteld aan besteding van middelen? In welke mate kunnen scholen zelf kiezen hoeveel middelen ze steken in posten als leermiddelen, marketing, huisvesting of prestatiebeloning leraren?
Huisvesting	Verantwoordelijke partij	Lokaal, regionaal of landelijk. Hoe is de taakverdeling? Welke rol en ondersteuning heeft de toetreder?
	Regels	Grootte, luchtcirculatie, locatie. Welke eisen worden gesteld aan huisvesting?
Verschillen tussen scholen	Bestaand vs. nieuw	Geldt er een apart regime voor toetreders? Heeft een bestaand bestuur voordelen?
	Bestuur, locatie, doelgroep, type onderwijs, richting	Gelden er specifieke regels afhankelijk van locatie (slechte wijk), doelgroep (achterstandsleerlingen, excellentie), type onderwijs (techniek) of religieuze/pedagogische richting?
Toezicht	Timing	Aan welke eisen moet vooraf worden voldaan? Kan er gefaseerd worden voldaan aan eisen?
	Maatregelen	Korting/stopzetting bekostiging, stopzetten accreditatie, wijzigingen bestuur. Welke maatregelen worden genomen bij niet voldoen aan eisen?
	Toezichthouder	Onafhankelijk, rol overkoepelend bestuur, lokaal, regionaal, landelijk. Wie houdt toezicht? Wie stelt sancties in?
Overig / gerelateerd	Beëindiging bekostiging / sluiting	Hoe is de dynamiek geregeld? Op basis van welke kwantitatieve, financiële of kwalitatieve regels sluiten bestaande scholen?

Bron: Overgenomen uit Bisschop en Imandt (2015) op basis van Waslander & Hooge (2015)

seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl