

Nieuwe toetreders in het onderwijsstelsel: een *verkenning* naar de effecten van richtingvrije planning

Samenvatting



dr. A.S. Klein



prof dr. S. Waslander

prof. dr. E. Hooge

seo economisch onderzoek

drs. M. Imandt

P. Bisschop MSc.

Het aantal nieuwe scholen in het primair en voortgezet onderwijs per jaar ligt laag in Nederland. Het is mogelijk om via beleid ('richtingvrije planning') de toetreding te verhogen, maar of dat wenselijk is, is afhankelijk van het gewicht dat aan de mogelijke effecten wordt gegeven. Meer toetreding kan de innovatie en toegankelijkheid van het onderwijs vergroten, maar heeft het risico de kwaliteit op korte termijn te verlagen en de kosten voor de overheid te verhogen. De effecten van eventuele beleidsveranderingen zijn niet volledig voorspelbaar. Het is daarom zeer aan te bevelen om de effecten van nieuw beleid na invoering zorgvuldig te onderzoeken.

Aanleiding en vraagstelling van het onderzoek naar 'richtingvrije planning'

Wil men in Nederland voor een nieuwe school bekostiging krijgen van de overheid, dan dient men te voldoen aan verschillende eisen. Een deel van die eisen richt zich op het aantonen van de behoefte aan de nieuwe school bij leerlingen en ouders. De nieuwe school moet aantonen dat de huidige scholen in de omgeving niet voldoende plaats bieden voor het aantal leerlingen dat binnen de 'richting' van de nieuwe school les wil krijgen. Er kan bijvoorbeeld een tekort zijn aan onderwijs met een protestantse richting.

Wat onder richting moet worden verstaan en welke rol dit moet spelen bij de stichting van scholen is echter aan discussie onderhevig. De Onderwijsraad heeft geadviseerd over te gaan tot 'richtingvrije planning': een systeem waarin het begrip richting geen rol meer speelt bij de stichting van onderwijsinstellingen.¹ In zijn reactie² heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aangekondigd dit advies te willen volgen. "Dit systeem (richtinggebonden planning, red.) leidt er in de praktijk toe dat de historisch gegroeide verdeling van scholen voor de verschillende richtingen langdurig in stand wordt gehouden" Door richtingvrije planning "zal het scholenbestand in de toekomst een betere weerspiegeling van de samenleving zijn".

Daartoe wil de staatssecretaris wel eerst onderzoeken wat de mogelijke effecten zijn van richtingvrije planning. "De invoering van richtingvrije planning betreft een grote en belangrijke stelselwijziging. Het is dan ook wenselijk om nadrukkelijk stil te staan bij de mogelijke positieve en negatieve gevolgen van richtingvrije planning en hier oplossingen voor te bedenken." In dat kader heeft het ministerie Oberon, TIAS School for Business and Society en SEO Economisch Onderzoek verzocht te onderzoeken welke maatregelen onderdeel uit kunnen maken van richtingvrije planning en welke effecten deze maatregelen zullen hebben.

Hoofdvraag OCW uit de offerteaanvraag: *Wat is de invloed van verschillende variabelen binnen richtingvrije planning op keuzevrijheid, doelmatigheid en innovatie in het Nederlandse onderwijsstelsel?*

Naast het schrappen van het richtingbegrip kan het gaan om andere maatregelen die de stichting, kwaliteit en doelmatigheid van (nieuwe) scholen beïnvloeden, zoals stichtingsnormen, de bekostiging, de rol van de gemeente, huisvesting, etc. Doel van een eventuele beleidswijziging is dat

¹ Onderwijsraad (2012). Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief.

² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015). Reactie op Onderwijsraadadvies Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief.

het leidt tot zo positief mogelijk effecten op keuzevrijheid, doelmatigheid en innovatie en zo weinig mogelijk ongewenste neveneffecten.

Deze hoofdvraag is opgeknipt in verschillende deelvragen, die in voorstudies zijn beantwoord.

1. Wat kunnen we leren vanuit het buitenland?
 - a. Hoe ziet het beleid ten aanzien van schoolstichting er in het buitenland uit?
 - b. Wat zijn de gevolgen van verruiming in de mogelijkheden voor schoolstichting in buitenlandse voorbeelden?
 - c. Welke lessen zijn er te trekken uit het buitenland?
2. Wat is de huidige situatie in Nederland?
 - a. Hoe ziet het huidige beleid ten aanzien van schoolstichting eruit?
 - b. Wat is de huidige praktijk: wat is de kwantiteit, kwaliteit en diversiteit van gestichte scholen in Nederland?
3. Welke effecten zullen veranderingen in het beleid hebben?
 - a. Wat is het effect van wijzigingen in afzonderlijke, specifieke beleidselementen?
 - b. Wat is het effect van verschillende scenario's van samenhangende beleidsmaatregelen?

In deze korte notitie beantwoorden we deze deelvragen en de hoofdvraag op basis van twee uitgebreide voorstudies³.

Waarschuwing: kanttekeningen bij effecten van beleidswijzigingen

Voor een goede interpretatie van deze notitie en de onderliggende rapporten is van cruciaal belang dat de genoteerde onderzoeksresultaten omgeven zijn met stevige kanttekeningen. Effecten van wijzigingen in beleid rondom schoolstichting zijn niet eenduidig. De wetenschappelijke literatuur geeft bijvoorbeeld verschillende groottes en richtingen van het effect van nieuwe scholen op de prestaties van bestaande scholen. Internationale voorbeelden zijn niet één-op-één naar de Nederlandse situatie te vertalen. De specifieke maatregelen die in het buitenland worden genomen zijn sterk verbonden met de specifieke context en hetzelfde geldt voor de impact van die maatregelen. Het vertalen van ervaringen in het ene land naar een ander land is daarom een hachelijk avontuur. Tenslotte kunnen van (beperkte) beleidswijzigingen geen grote effecten verwacht worden op het aantal en de samenstelling van nieuwe scholen. Contextvariabelen spelen een grote rol. In het buitenland is de aanleiding voor het stimuleren van nieuwe scholen vaak een situatie waarin sprake is van hoofdzakelijk publiek gefinancierde en publiek bestuurde scholen, weinig verscheidenheid tussen scholen en weinig keuzevrijheid voor ouders. Het Nederlandse stelsel kenmerkt zich juist door een groot aandeel van privaat bestuurde scholen die publiek worden bekostigd, veel autonomie voor alle scholen en vrije schoolkeuze voor ouders.

³ S. Waslander en E. Hooge (2015). Nieuwe toetreders in het onderwijs. Voorstudie op basis van wetenschappelijk onderzoek. Tilburg: TIAS.
M. Imandt en P. Bisschop (2015). De (on)mogelijkheden voor nieuwe scholen in Nederland. Amsterdam: SEO.

1. Wat kunnen we leren van het buitenland?

De lessen uit het buitenland zijn gebaseerd op een analytische review van wetenschappelijke literatuur en casusbeschrijvingen van vier landen en staten die ervaring hebben opgedaan met het verruimen van mogelijkheden voor het oprichten van nieuwe scholen. Zweden biedt ruimte aan *friskolor*, Engeland verwelkomt *free schools*, Texas stimuleert de komst van *charter schools* en New Orleans had na orkaan Katrina snel behoefte aan veel nieuwe scholen die bovendien beter moesten zijn dan voorheen. In dit onderzoek zijn ervaringen elders vooral benut om relevante thema's te identificeren voor toekomstig beleid in Nederland.

Beleid in het buitenland

Het beleid dat in studies over het buitenland als relevant voor schoolstichting naar voren komt, concentreert zich op de volgende factoren:

- Het autorisatieproces: hoe ziet het proces eruit? Wat kost het, hoe lang duurt het en welke ondersteuning krijgt de nieuwe school? Welke partijen hebben een rol: landelijke en regionale overheid, andere scholen, etc.?
- Eisen aan de toetreders: welke eisen worden gesteld aan kwaliteit, draagkracht en doelstellingen van het nieuwe bestuur? Kunnen for-profitorganisaties toetreden?
- Toegankelijkheidseisen: dienen toetreders aan te tonen dat ze een bepaald aantal leerlingen halen? Hoe hoog liggen de eisen? Worden bestaande scholen beschermd tegen toetreders en eventuele schadelijke effecten? Mogen scholen hun doelgroep kiezen en leerlingen selecteren?
- Kwaliteitseisen: (wanneer en hoe) moeten toetreders aantonen bepaalde onderwijsresultaten te behalen of aan proceseisen te voldoen?
- Financiering: hoeveel geld krijgt een nieuwe school en welke prikkels gaan eruit van de opbouw van de overheidsbijdrage? Mogen scholen dit aanvullen met andere bronnen, zoals ouderbijdragen of sponsoring? Welke eisen zijn er aan de besteding van de middelen?
- Huisvesting: wie is er verantwoordelijk voor (goede) huisvesting? Hoe snel wordt dit geregeld, welke zeggenschap heeft de school zelf over het proces en de uitkomst: de keuze van een gebouw?
- Verschillen tussen scholen: gelden voor nieuwe scholen dezelfde regels als voor bestaande scholen? Gelden er specifieke regels afhankelijk van locatie (slechte wijk), doelgroep (achterstandsleerlingen, excellentie), type onderwijs (techniek) of religieuze/pedagogische richting?
- Toezicht: wie houdt waar toezicht op? Hoeveel tijd heeft een school om aan eisen te voldoen en welke maatregelen kan de toezichthouder nemen?
- Sluiting van bestaande scholen: hoe komt er ruimte in het scholenbestand? Op basis waarvan sluiten bestaande scholen (leerlingenaantallen, kwaliteit, financiën)?

Gevolgen van verruiming van toetredingsmogelijkheden in het buitenland

In de bestudeerde casussen zijn er voorzichtige indicaties dat het verruimen van mogelijkheden voor nieuwe scholen op *korte en langere termijn* verschillende effecten heeft. Kort na de invoering is vaak sprake van een verscheidenheid aan initiatieven. Afhankelijk van de bestaande situatie en het gevoerde beleid, worden nieuwe scholen opgericht door groepen burgers, non-profit organisaties,

commerciële organisaties en groepen professionals. Na verloop van tijd lijkt de verscheidenheid af te nemen. Nieuwe aanbieders die onvoldoende voet aan de grond krijgen, verdwijnen. Nieuwe aanbieders die succesvol blijken, breiden uit en gaan meer op bestaande aanbieders lijken.

Scholen van nieuwe aanbieders hebben een groter risico op onvoldoende *kwaliteit van onderwijs* dan bestaande scholen. Dat komt onder meer doordat nieuwe scholen als gevolg van opstartproblemen vaker slechter presteren. Ook spelen kenmerken van leraren een rol: scholen van nieuwe toetreders werken vaker met meer jongere, minder ervaren leraren en meer onbevoegde leraren. Tot slot trekken nieuwe scholen vaker leerlingen aan die van school wisselen, en op de vorige school minder goed presteerden. Na verloop van tijd nemen deze risico's af.

Nieuwe scholen vestigen zich vooral in *stedelijke gebieden*. Met het oog op de achtergrond van toekomstige leerlingen, is de specifieke locatie van de school een belangrijke strategische keuze. Om tal van redenen – zoals locatie, uitstraling, investeringskosten – is beleid rond *huisvesting* cruciaal voor nieuwe scholen.

Wat betreft *innovatie* laten nieuwe toetreders een gemengd beeld zien. In landen met weinig verscheidenheid tussen scholen, kunnen nieuwe toetreders een grotere variëteit aan onderwijs bewerkstelligen. Ouders en leerlingen hebben daardoor meer te kiezen. Verder lijkt meer concurrentie tussen scholen samen te gaan met innovaties op het gebied van marketing en promotie, en de inrichting van de organisatie (o.a. centralisering ondersteunende diensten). Er zijn veel minder aanwijzingen voor innovaties 'in het hart van onderwijs' namelijk op het gebied van leren en onderwijzen. In de vier bestudeerde casussen hebben nieuwe scholen meer ruimte om eigen *personeelsbeleid* te voeren. Scholen blijken deze ruimte ook te benutten, en werken met gemiddeld jongere, minder ervaren leraren, die vaker niet voldoen aan bekwaamheidseisen zoals die voor reguliere scholen verplicht zijn. Nieuwe toetreders werken bovendien vaker met andere vormen van beoordeling en beloning van hun personeel, zoals prestatiebeloning.

Lessen uit het buitenland: spanningsvelden waartussen beleid een evenwicht moet vinden

De onderzochte landen en staten beoogden nieuwe aanbieders (meer) ruimte te bieden binnen het publiek bekostigde stelsel. Gegeven dat beleidsdoel, is het belangrijkste spanningsveld waartussen een evenwicht gevonden moet worden, dat tussen enerzijds het *voorkomen van onnodige drempels* voor nieuwe toetreders en anderzijds het *minimaliseren van risico's* op het gebied van kwaliteit en duurzaamheid van nieuwe scholen. Het bieden van ruimte aan nieuwe partijen in het onderwijsstelsel kan op gespannen voet staan met de ervaring en expertise die nodig is om met succes een onderwijsorganisatie op te (doen) bouwen. Er zijn indicaties dat *complexiteit* van de autorisatie-procedure leidt tot *selectiviteit* met betrekking tot de achtergrond van de aanvragers (meer hoogopgeleiden en mensen met onderwijsexpertise) en de aard van de nieuw opgerichte scholen (minder voor moeilijker doelgroepen en minder vaak in achterstandswijken). De eerste vorm van selectiviteit – ten aanzien van de achtergrond van de aanvragers – kan worden ondervangen door aanvragers van nieuwe scholen actief te ondersteunen, in de vorm van expertise of financiële middelen om expertise in te huren. In de beschreven landen worden externe (commerciële) partijen betrokken bij het aanvragen van een nieuwe school. Actieve ondersteuning is met name van belang voor partijen die minder bekend zijn met relevant beleid en wet- en regelgeving, en voor minder (sociaal) kapitaalkrachtige partijen. De tweede vorm van selectiviteit – van de nieuwe scholen – kan

worden gecorrigeerd door nieuwe scholen voor moeilijker doelgroepen actief te stimuleren, voorrang te geven, of uitsluitend nieuwe scholen toe te staan voor speciale doelgroepen. Huisvestingsbeleid kan worden ingezet omwille van een evenwichtige spreiding van scholen binnen een geografisch gebied.

Een spanningsveld bestaat ook tussen *ruimte bieden aan nieuwe toetreders* en het *beschermen van bestaande scholen*. Met name in lokale onderwijsmarkten zonder demografische groei, betekent toetreding van een nieuwe school dat bestaande scholen met overcapaciteit en bijbehorende kosten te maken krijgen. In stedelijke gebieden en in gebieden met demografische groei is dit spanningsveld minder groot, maar juist daar heeft de komst van een nieuwe school minder effect op de concurrentie zoals die door andere scholen wordt ervaren.

Een derde spanningsveld is dat tussen *uitbreiding van het onderwijsaanbod* en *doelmatigheid*. Om ouders en leerlingen daadwerkelijk keuzemogelijkheden te bieden, is op het niveau van een lokale onderwijsmarkt een zekere mate van overcapaciteit noodzakelijk. Omdat huisvesting het minst elastische deel is van het onderwijsaanbod, manifesteert overcapaciteit zich vooral in de vorm van on- of onderbenutte gebouwen. In lokale onderwijsmarkten zonder demografische groei, leidt deze uitbreiding tot hogere kosten voor onderwijshuisvesting. Deze kosten komen deels voor rekening van bestaande aanbieders, die vaak niet in staat zijn op korte en middellange termijn hun huisvesting aan te passen. Bij gelijkblijvende financiering op basis van leerlingaantallen, leidt dit er toe dat een groter deel van het onderwijsbudget aan huisvesting wordt besteed.

In de beschreven casussen vallen nieuwe scholen onder een ander 'regime' dan bestaande scholen; om de variëteit in het onderwijsaanbod te vergroten hebben nieuwe scholen meer autonomie dan bestaande scholen. Tegen de achtergrond van dat beleid, ontstaat een aantal specifieke spanningsvelden. Voor nieuwe aanbieders is *meer autonomie* aantrekkelijk, maar daarmee ontstaat tegelijkertijd een *ongelijk speelveld* met andere scholen. Afhankelijk van het terrein waarop sprake is van meer autonomie voor nieuwe toetreders, kunnen risico's ontstaan voor onderwijskwaliteit, ondoelmatigheid en segregatie.

Meer in het algemeen geldt bij de werking van lokale onderwijsmarkten een spanningsveld tussen de ruimte die scholen hebben voor *profilering en vernieuwing* en de manier waarop scholen *leerlingen selecteren*. Strategische acties van scholen zijn het best te begrijpen als pogingen om de eigen positie in de lokale hiërarchie van scholen te bestendigen en waar mogelijk te verbeteren. Omdat die lokale hiërarchie ten dele gebaseerd is op reputatie en de samenstelling van de leerlingpopulatie, is het selecteren van leerlingen of het aantrekken van specifieke groepen leerlingen met een bepaald profiel of programma een aantrekkelijke strategie. In combinatie met keuzeprocessen van ouders en leerlingen, kunnen mechanismen die werkzaam zijn in lokale onderwijsmarkten leiden tot segregatie tussen scholen. Om (verdere) segregatie te voorkomen, kan worden gedacht aan het stimuleren (of voorschrijven) van loting om leerlingen te selecteren, het verbieden van expliciete toelatingscriteria, en het handhaven daarvan. Het verhinderen van impliciete toelatingscriteria is (nog) lastiger. Daarbij kan gedacht worden aan handhaving en toezicht op de vrijwilligheid van vrijwillige ouderbijdragen.

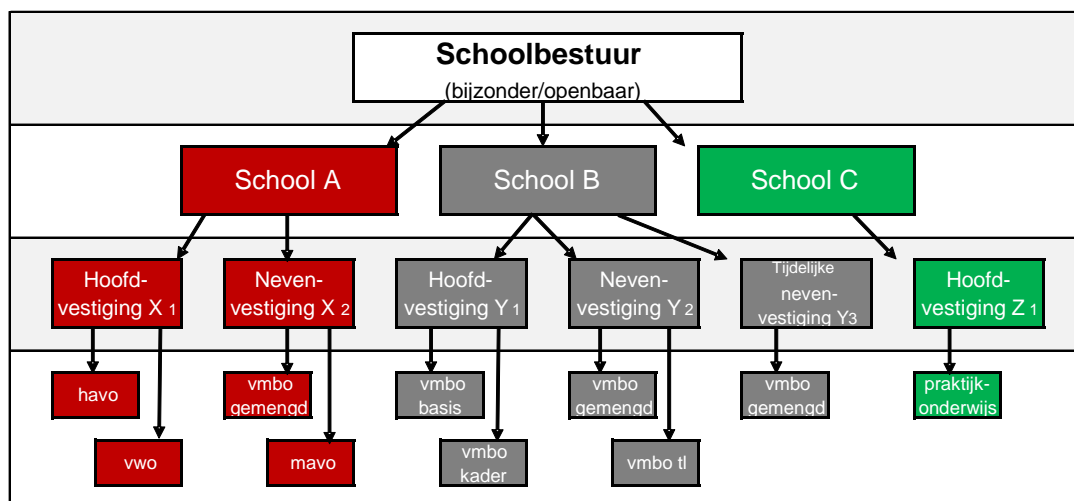
2. Het huidige beleid in Nederland

Definities en afbakening: scholen, nevenvestigingen en dislocaties

Het richtingbegrip is van toepassing op het regime voor de stichting van nieuwe scholen. Bestaande scholen hebben echter ook de mogelijkheid nieuwe vestigingen te starten: nevenvestigingen en dislocaties. Hiervoor geldt een soepeler regime, waarbij scholen in onderling overleg met gemeenten kunnen uitbreiden. Figuur 1 toont een fictief schoolbestuur in het vo, met de onderverdeling in verschillende typen vestigingen.

Voor de leerling en de ouder(s) is het onderscheid minder relevant. Voor hen is vooral van belang of een nieuwe vestiging tot meer keuzevrijheid en/of beter onderwijs leidt. Vandaar dat het onderzoek het gehele beleid ten aanzien van stichting van nieuwe scholen en start van nevenvestigingen en dislocaties beslaat. Daarbij is consequent verbijzonderd wanneer maatregelen of effecten een specifiek type onderwijsvestiging betreffen.

Figuur 1 Een voorbeeld van een (fictief) schoolbestuur in het vo



De kern van het huidige beleid in Nederland

Een uitgebreide beschrijving van het huidige beleid is opgenomen in de voorstudie⁴. Voor deze korte notitie is vooral van belang dat het huidige Nederlandse beleid zich kenmerkt door de volgende elementen.

Ten eerste moet een nieuwe school voldoen aan hoge eisen voor het verwachte aantal leerlingen: de stichtingsnorm. De nieuwe school mag alleen leerlingen meetellen waarvoor geen plek is op bestaande scholen van de (erkende) richting van de nieuwe school. Dat geldt alleen als de nieuwe school een richting heeft die nog niet aanwezig is in de regio, of wanneer sterke leerlingengroei optreedt die nog niet is gefaciliteerd door de bestaande scholen. De procedure van idee tot daadwerkelijke start kan lang duren, vooral doordat de gemeente tot vijf jaar heeft om geschikte huisvesting aan te bieden.

⁴ M. Imandt en P. Bisschop (2015). De (on)mogelijkheden voor nieuwe scholen in Nederland. Amsterdam: SEO.

Ten tweede kunnen bestaande besturen via verschillende routes gemakkelijker nieuwe vestigingen starten dan dat nieuwe besturen kunnen toetreden. In het primair onderwijs kunnen bestaande besturen nieuwe scholen met een lager leerlingenaantal dan de stichtingsnorm toch laten bestaan. Dat komt door de gemiddelde schoolgroottenorm, die zegt dat een school niet boven de opheffingsnorm hoeft uit te komen, mits het gemiddelde van alle scholen van het bestaande bestuur boven de norm uitkomt. Nieuwe scholen hebben dus een grotere overlevingskans wanneer zij onder een bestaand bestuur vallen.

Ten derde heeft de gemeente een grote rol. In het primair onderwijs voert zij de regie over de voorzieningenplanning, doordat zij indiener is van het plan van scholen. In zowel primair als voortgezet onderwijs is de gemeente verantwoordelijk voor de huisvesting, waardoor ze indirect kan sturen op locatie en aanbod van scholen.

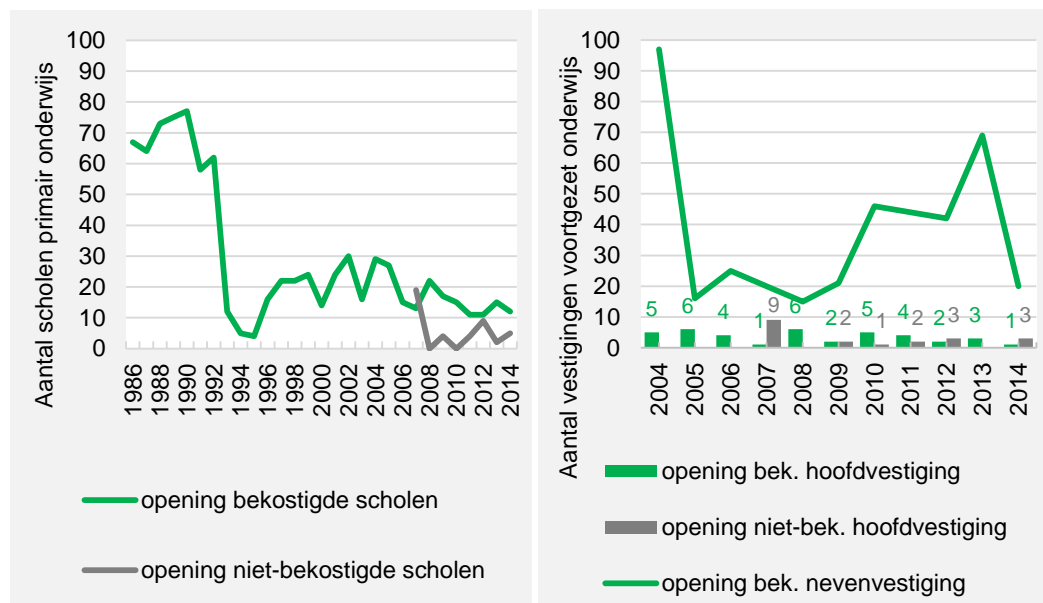
Ten vierde zitten in de bekostiging vergoedingen voor kleine scholen via de vaste voet (primair en voortgezet onderwijs) en de kleine scholentoeslag (alleen primair onderwijs). Voor nieuwe scholen is dit een potentieel voordeel, mits ze klein starten.

3. De huidige praktijk in Nederland

Schoolstichting: aantal nieuwe scholen

Er worden jaarlijks weinig scholen gesticht in Nederland. In het primair onderwijs gaat het om 10 tot 20 openingen per jaar op een totaal van circa 6.700 scholen. In het voortgezet onderwijs zijn het 1 tot 3 nieuwe hoofdvestigingen en 20 tot 70 nieuwe nevenvestigingen per jaar op een totaal van ongeveer 1.400 hoofd- en nevenvestigingen (inclusief agrarische opleidingscentra, AOC's).

Figuur 2 Het aantal stichtingen en opheffingen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs



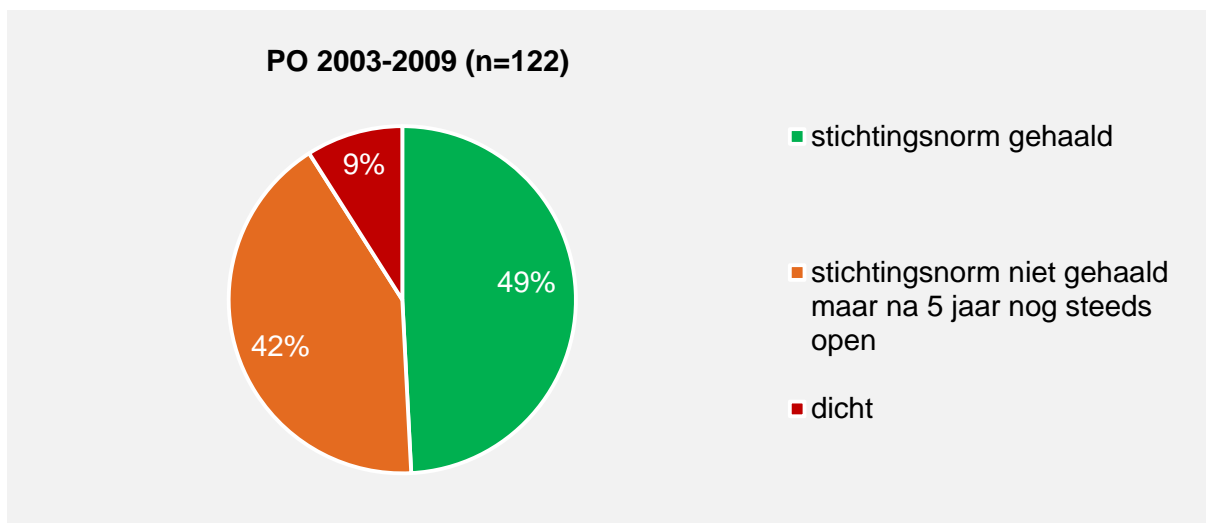
Bron: Ministerie van OCW (2015), Onderwijsinspectie (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

De dynamiek in de huidige praktijk komt met name door uitbreidingen van bestaande besturen. Ongeveer 75 procent van de nieuwe scholen valt onder een bestaand bestuur. Het betrekkelijk grote aantal stichtingen van nevenvestigingen in het voortgezet onderwijs is een indicatie dat er ruimte is voor nieuwe scholen en nieuwe besturen, met name in de grotere steden.

Kenmerken van nieuwe scholen: aantal leerlingen, kosten en kwaliteit

Nieuwe scholen in het primair onderwijs hebben vaak moeite om voldoende leerlingen aan te trekken. Ongeveer de helft van de nieuwe scholen in het primair onderwijs haalt de gemeentelijke stichtingsnorm niet. Veruit de meeste scholen die de stichtingsnorm niet halen gaan toch door, waarschijnlijk via de gemiddelde schoolgroottenorm. In het voortgezet onderwijs groeien nieuwe scholen sneller, waardoor ongeveer 75 procent het leerlingenaantal van de stichtingsnorm na vijf jaar haalt.

Figuur 3 Meer dan de helft van de nieuwe scholen in het primair onderwijs halen de stichtingsnorm niet na vijf jaar. Het grootste deel gaat toch door.



Bron: Ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

Nieuwe scholen zijn duurder dan bestaande scholen. Doordat ze bij de start gemiddeld kleiner zijn, weegt de vaste voet zwaarder. Nieuwe scholen maken dit verschil gemiddeld binnen vier jaar goed. Een schatting op basis van bekostigingsmodellen wijst uit dat nieuwe scholen op jaarbasis ongeveer € 4,9 miljoen extra kosten in het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs kosten nieuwe hoofdvestigingen ongeveer € 3,6 miljoen extra. Deze berekeningen zijn gebaseerd op een hypothetische situatie waarin alle leerlingen van nieuwe scholen (scholen die niet langer dan vijf jaar bestaan) in 2014 op langer bestaande scholen zouden zitten. In het primair onderwijs gaat het om 13.500 leerlingen en 81 nieuwe scholen en in het voortgezet onderwijs om 11.300 leerlingen en 17 nieuwe hoofdvestigingen.

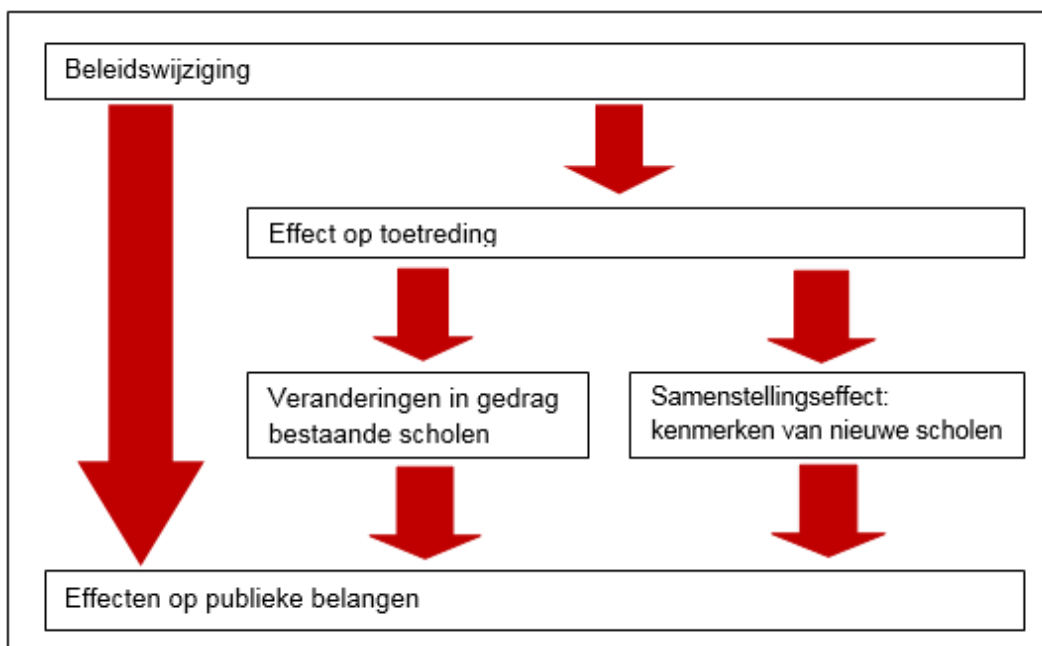
Nieuwe scholen krijgen daarnaast relatief iets vaker dan bestaande scholen het oordeel 'zwak' of 'zeer zwak' van de inspectie. In de laatste jaren is het aandeel zwakke of zeer zwakke scholen onder nieuwe scholen wel gedaald. Met name in gebieden waar nieuwe scholen sterker moeten concurreren met het bestaande aanbod hebben nieuwe scholen het moeilijker. Ze krijgen het lastiger voor elkaar om groei in leerlingaantallen te realiseren en ontvangen vaker een negatief oordeel van de onderwijsinspectie.

4. Effecten van mogelijke beleidswijzigingen

Theoretisch kader

Gezien de huidige praktijk in Nederland ligt er ruimte voor (het stimuleren van) meer toetreding door nieuwe scholen. De vraag of dit wenselijk is, is afhankelijk van de effecten van eventueel nieuw beleid. De effecten zijn volgens het 'kader van publieke belangen' geordend in een aantal categorieën: toegankelijkheid (aantal toetreders en segregatie), kwaliteit (op korte en lange termijn) en kosten (publiek en privaat). Daarnaast is - waar relevant - gekeken naar de effecten op de arbeidsmarkt.

De effecten van beleidsmaatregelen lopen via een drietal mechanismen. 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. Het derde mechanisme verloopt via het effect dat toetreding heeft op bestaande scholen.



Effecten van individuele maatregelen

Richtingvrije planning binnen het huidige systeem zonder flankerende beleidsmaatregelen leidt waarschijnlijk tot het volledig beperken van schoolstichtingen tot nieuwbouwwijken. Scholen kunnen nu namelijk nog toetreden indien binnen de niche van hun richting geen school aanwezig is. Als er een regime ontstaat waarbij ze moeten aantonen dat er nog leerlingenpotentieel is (gecorrigeerd voor het leerlingenpotentieel van alle andere scholen in de regio), is toetreding vrijwel onmogelijk. Alleen gebieden waar een plotselinge groei van leerlingen plaatsvindt die niet wordt geaccommodeerd door bestaande scholen en/of gebieden waarin leerlingen vooral naar school gaan buiten het gebied, komen dan in theorie nog in aanmerking. Nieuwbouwwijken lijken in de praktijk de enige gebieden waar deze condities worden vervuld.

Afzonderlijke, flankerende maatregelen hebben slechts een beperkt effect. Binnen dat gegeven zijn de grootste effecten van beleid te verwachten van maatregelen die aangrijpen bij de stichtingsnormen, de alternatieve arrangementen voor en bescherming van bestaande scholen, of de rol van de gemeenten.

Het aantal toetreders zal over het algemeen stijgen bij een verlaging van de toetredingseisen, vereenvoudiging en grotere voorspelbaarheid van het toetredingsproces en ondersteuning bij de oprichting, afbouw van de bescherming van bestaande aanbieders en vergroting van de ruimte in de markt door snellere sluiting van bestaande scholen, vergroting van de vrijheid in het organiseren van de school, meer financiële ruimte, een grotere (financiële) beloning voor (succesvolle) toetreding en in belangrijke mate ook het gemak waarmee de huisvesting geregeld kan worden.

Het robuuster maken van de prognose voor de stichtingsnorm door een andere methode (bijvoorbeeld directe metingen met commitment van ouders) is moeilijk. Doordat een school stichten tijd kost, hebben ouders die worden bevroegd bij de prognose waarschijnlijk al een keuze uit bestaande scholen gemaakt tegen de tijd dat de nieuwe school van start gaat. Ouders over zo'n periode vastleggen is een forse ingreep op de keuzevrijheid en praktisch moeilijk uitvoerbaar.

De segregatie in het onderwijs gemeten naar de mate waarin bepaalde bevolkingsgroepen minder kunnen toetreden tot een school neemt toe wanneer: toetredingseisen stijgen, bestaande aanbieders worden beschermd, of het toetredingsproces meer kennis, middelen of netwerk vergt. De segregatie in het onderwijs gemeten naar de mate waarin alle bevolkingsgroepen toegang hebben tot onderwijs is vooral afhankelijk van de mate waarin scholen formeel of informeel kunnen selecteren. Nieuwe scholen treden sneller toe wanneer ze kunnen selecteren.

De kwaliteit van toetreders en bestaande scholen verhoogt indien relevante eisen worden verhoogd, er meer ruimte is voor een specifiek op een doelgroep toegesneden aanbod of wanneer meer middelen beschikbaar komen.

De effecten op innovatie zijn gemengd. In het algemeen neemt de innovatie toe, naarmate de prikkels in het systeem tot innovatie uitdagen. Hierbij kan gedacht worden aan meer sturing op resultaten en minder sturing op proces. Dit effect is echter niet eenduidig: sturing op de kwaliteit van leraren kan als effect hebben dat de innovatie stijgt. Ten tweede wordt hier als uitgangspunt gehanteerd dat nieuwe besturen en toetreders van buiten het onderwijs (niet-traditionele groepen) innovatiever zijn dan bestaande aanbieders. Ten derde hebben extra financiële middelen een gemengd effect. Enerzijds bieden ze de mogelijkheid om te investeren in innovatie, anderzijds verkleinen ze de noodzaak tot innovatie.

De publieke kosten stijgen, wanneer het bedrag per leerling stijgt. Bronnen voor zo'n stijging kunnen een rechtstreekse verhoging zijn of veranderingen in de samenstelling van de bekostiging, waarop scholen reageren met opbrengstmaximaliserend gedrag. Daarnaast stijgen de toezichtlasten van de overheid naarmate het proces langer en complexer is, of verhoging van de eisen om meer toezicht vraagt. Meer of andersoortige toetreding heeft ook gevolgen voor de kosten voor de gemeente. Deze liggen vooral in de huisvesting, waarvan de kosten stijgen naarmate de gemeente er minder zelf op mag of kan sturen.

De private kosten zijn vooral afhankelijk van de mate waarin het mogelijk is een beroep te doen op private bijdragen. Naarmate deze ruimte wordt vergroot, zal deze waarschijnlijk snel worden benut. Daarnaast stijgen de private kosten, naarmate de kosten van het stichtingsproces stijgen en deze niet door de overheid worden vergoed. Het is ook relevant wie het risico draagt van het falen van de school: de overheid of de initiatiefnemer. Internationaal gezien is het vaak de toetreder die risico draagt.

Ten slotte kunnen beleidsmaatregelen nog een effect hebben op de arbeidsmarkt. Hogere eisen aan het personeel hebben een direct effect op de vraag naar hoger gekwalificeerd personeel. Meer autonomie bij de betaling van personeel kan leiden tot een toename van andere vormen van beloning. De autonomie wordt momenteel vooral ingeperkt door de voorwaarden die per cao zijn gesteld. Beleid heeft waarschijnlijk een beperkt effect op de cao-voorwaarden, maar kan een effect hebben op de wijze waarop scholen de ruimte binnen de cao benutten.

5. Effecten van mogelijke scenario's van nieuw beleid

Dit onderzoek heeft drie scenario's ontwikkeld en beoordeeld gericht op een doelstelling die de beleidsmaker zou kunnen hebben: scenario 1 - beperken van ongewenste dynamiek, scenario 2 - bevordering van gewenste dynamiek en scenario 3 – gescheiden regimes. Tabel 1.1 geeft de belangrijkste maatregelen binnen de verschillende scenario's weer. Aanvullende maatregelen in dezelfde lijn zijn in het rapport uitgebreider weergegeven.

Scenario 1 sluit aan bij de gedachte dat (teveel) dynamiek tot frictiekosten leidt en nieuwe scholen vaker zwak zijn. Het scenario richt zich erop de dynamiek te beperken tot scholen die gegarandeerd goed zijn en niet teveel concurreren met bestaande scholen. Om deze doelen te bereiken en de risico's te minimaliseren zouden gemeenten een (nog) grotere rol kunnen krijgen in het sturen op het lokale onderwijsaanbod. De eisen aan toetreders kunnen worden verhoogd, bijvoorbeeld ten aanzien van ervaring in het onderwijs, kwaliteit van het onderwijsplan, kwaliteit van de docenten en financiële draagkracht. Ook de kwantitatieve eisen kunnen worden verhoogd en de gevolgen voor bestaande scholen beperkt, door hogere stichtingsnormen en regelingen ten aanzien van het delen van onderwijsvoorzieningen. De uitbreidingsmogelijkheden voor bestaande besturen kunnen aan banden worden gelegd en/of gerelateerd aan de bewezen kwaliteit van de scholen van het bestaande bestuur.

Wil de beleidsmaker vooral de mogelijke positieve effecten van dynamiek bevorderen, namelijk de kans op toenemende innovatie en vergrote toegankelijkheid, dan biedt het pakket aan maatregelen van scenario 2 houvast. Daartoe kunnen de stichtingsnormen worden verlaagd naar het niveau van de opheffingsnormen, waarbij aantonen vooraf niet meer nodig is. Het autorisatieproces kan korter en eenvoudiger, inclusief eenvoudige toegang tot huisvesting met meer zeggenschap voor de nieuwe school. Door het afbouwen van de bescherming van bestaande scholen kunnen nieuwe scholen zich makkelijker vestigen in gebieden waar reeds (veel) aanbod is.

Scenario 3 is een uitwerking van een situatie waarin de overheid wel de voordelen van meer toetreding ziet, maar ook de invloed op de overheidsbegroting en de onderwijskwaliteit wil beperken. In dat geval kan voor gescheiden regimes gekozen worden, waarbij scholen kunnen toetreden onder een nieuw te ontwerpen budgettair neutraal systeem met kwaliteitswaarborgen, terwijl voor bestaande scholen het huidige regime in stand blijft. Voor nieuwe scholen gelden dan bijvoorbeeld hoge kwaliteitseisen en bekostiging per leerling, zodat een toename van het aantal (kleine) nieuwe scholen geen budgettaire gevolgen heeft voor de overheid.

Een aantal maatregelen heeft verschillende effecten die niet passen binnen één scenario of heeft zowel gewenste als ongewenste effecten gegeven de beleidsdoelen van het bepaalde scenario. Een (hogere) startsubsidie van nieuwe scholen vergroot het aantal nieuwe scholen (scenario 2), maar ook de kwaliteit van de nieuwe scholen (scenario 1). Sneller ingrijpen bij kwaliteitsproblemen verkleint de kwaliteitsrisico's van nieuwe scholen (voordeel voor scenario 1), maar vergroot de dynamiek en bijbehorende risico's (nadeel scenario 1). Voor dit type maatregelen zal de beleidsmaker dus nog binnen de scenario's verder moeten specificeren.

6. Conclusie en aanbeveling: onderzoek na invoering is nodig

Dit onderzoek geeft veel informatie over beleidsopties en mogelijke effecten. Vanuit een analyse van de huidige situatie is duidelijk geworden dat er in Nederland weinig scholen worden gesticht, deels door belemmerend beleid, deels doordat het bestaande aanbod reeds divers en regionaal dekkend is. Vanuit buitenlandse voorbeelden is te concluderen dat meer toetreding positieve effecten *kan* hebben op innovatie, keuzevrijheid en lange termijn doelmatigheid, maar dat het ook negatieve effecten *kan* hebben op de korte termijn kwaliteit, korte termijn doelmatigheid en segregatie.

Tegelijk heeft dit onderzoek ook duidelijk gemaakt hoe contextgevoelig de effecten zijn en welke onzekerheden er bestaan over de effecten van specifieke beleidswijzigingen in Nederland. De richting van de effecten van een samenhangend beleidspakket is wel redelijk te voorspellen, maar de grootte van de effecten of de precieze uitwerking in de verschillende lokale onderwijssituaties (bijvoorbeeld in krimpregio's) zijn minder voorspelbaar. Voorafgaand aan invoering is daarover niet meer zekerheid te verkrijgen, omdat effecten zo sterk samenhangen met de precieze context in Nederland en in lokale situaties. Meer kennis is alleen te verkrijgen door invoering van beleidswijzigingen zeer zorgvuldig te volgen en evalueren. Idealiter zouden beleidswijzigingen daartoe gefaseerd of experimenteel plaatsvinden, maar als dat niet mogelijk en/of wenselijk is, zou invoering van een nieuw systeem voor schoolstichting in ieder geval zeer zorgvuldig moeten gebeuren en uitgebreid worden gevolgd en geëvalueerd.