



Evaluatie Wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen

Eindrapportage 2026

Oberon
Kohnstamm Instituut
KBA Nijmegen
M.m.v. DUO

Managementsamenvatting

Dit rapport gaat over de periode van juli 2021 tot en met oktober 2025. De conclusies worden getrokken op basis van data van vijf cohorten van initiatiefnemers van nieuwe scholen die nog niet het volledige proces van pre-registratie naar volgroeiing hebben doorlopen.

Met de wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen (hierna: wet MRvNS), die in 2020 voor het voortgezet onderwijs (hierna: vo) en 2021 voor het basisonderwijs (hierna: bo) is ingegaan, zijn de regels aangepast om in het bo en vo een nieuwe school op te richten. De meest in het oog springende aanpassingen zijn de manier waarop gekeken wordt of er voldoende belangstelling is voor een nieuwe school en het feit dat vooraf wordt gezien of de nieuwe school voldoende kwaliteit kan bieden. Het doel van de wet is om de randvoorwaarden te creëren voor een toekomstbestendig, kwalitatief goed en gevarieerd onderwijsaanbod dat aansluit bij de wensen van ouders en leerlingen.

Een wijziging in de wet was mede gewenst omdat de pluriformiteit van het scholenaanbod onder druk stond. In de Memorie van Toelichting bij de wet staat beargumenteerd dat het vrijwel onmogelijk was onder de oude procedure om een nieuwe school op te richten. Daarnaast konden nieuwe scholen met lage kwaliteit starten én vervolgens lang voortbestaan. Sinds de invoering van de wet MRvNS is een belangstellingsmeting onder ouders verplicht evenals een kwaliteitstoets vooraf door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: 'de Inspectie').

De wet geldt zowel voor nieuwe schoolbesturen die één of meer nieuwe scholen willen stichten, als voor bestaande schoolbesturen die één of meer nieuwe scholen willen stichten en bestaande schoolbesturen die bestaande vestigingen willen verzelfstandigen (bo) of splitsen (vo).

Een consortium van drie onderzoeksbureaus (Oberon, Kohnstamm Instituut en KBA Nijmegen) heeft de wet vanaf de invoering tot en met oktober 2025 gemonitord en geëvalueerd. Het onderzoek kent de volgende thema's:

Thema		Hoofvraag
A	Aanvraagproces	Hoe verlopen de processtappen (fasen) van de nieuwe aanvragen onder de wet MRvNS?
B	Belangstellingsmeting	Werkt de belangstellingsmeting in de wet MRvNS zoals bedoeld?
C	Onderwijskwaliteit	Werkt de kwaliteitstoets en verdere toezicht op onderwijskwaliteit in de wet MRvNS zoals bedoeld?
D	Onderwijshuisvesting, nieuwbouwwijken en gemeentefonds	Hoe werken de rol en verantwoordelijkheden van gemeenten binnen de wet MRvNS uit in de praktijk?
E	Continuïteit en doelmatigheid	Wat is het effect op het bestaande onderwijsaanbod (continuïteit en doelmatigheid) van de wet MRvNS?
F	Caribisch Nederland	Hoe werkt de wet MRvNS in Caribisch Nederland?
G	Positieve en negatieve neveneffecten (w.o. segregatie, innovatie)	Wat is het effect van de wet MRvNS op segregatie en tot welke eventuele andere positieve en negatieve neveneffecten leidt de wet MRvNS?

Dit rapport gaat over de periode van juli 2021 tot en met oktober 2025. De conclusies over deze onderdelen zijn gebaseerd op data van vijf cohorten van initiatiefnemers van nieuwe scholen. De eerste drie cohorten hebben inmiddels hun scholen kunnen openen en zijn met het geven van onderwijs gestart. Scholen van het eerste cohort ('cohort 2021') zijn in augustus 2025 begonnen aan hun derde schooljaar. Het vierde cohort ('cohort 2024') is bezig met de voorbereiding voor de start en het vijfde cohort ('cohort 2025') heeft een pre-registratie ingediend en werkt op het moment van de analyse voor deze rapportage aan het indienen van een aanvraag.

Met betrekking tot de thema's E en G merken we vooraf op dat alle nieuwe scholen die gestart zijn onder de nieuwe wet nog niet volgroeid zijn. We kijken in deze rapportage naar eerste indicaties van effecten zoals segregatie. Harde conclusies en concrete aanbevelingen bevat deze rapportage dan ook niet. Omdat er op dit moment één school in Caribisch Nederland is die het proces van aanvraag tot start van de school heeft doorlopen, beperkt thema F zich tot een casusbeschrijving.

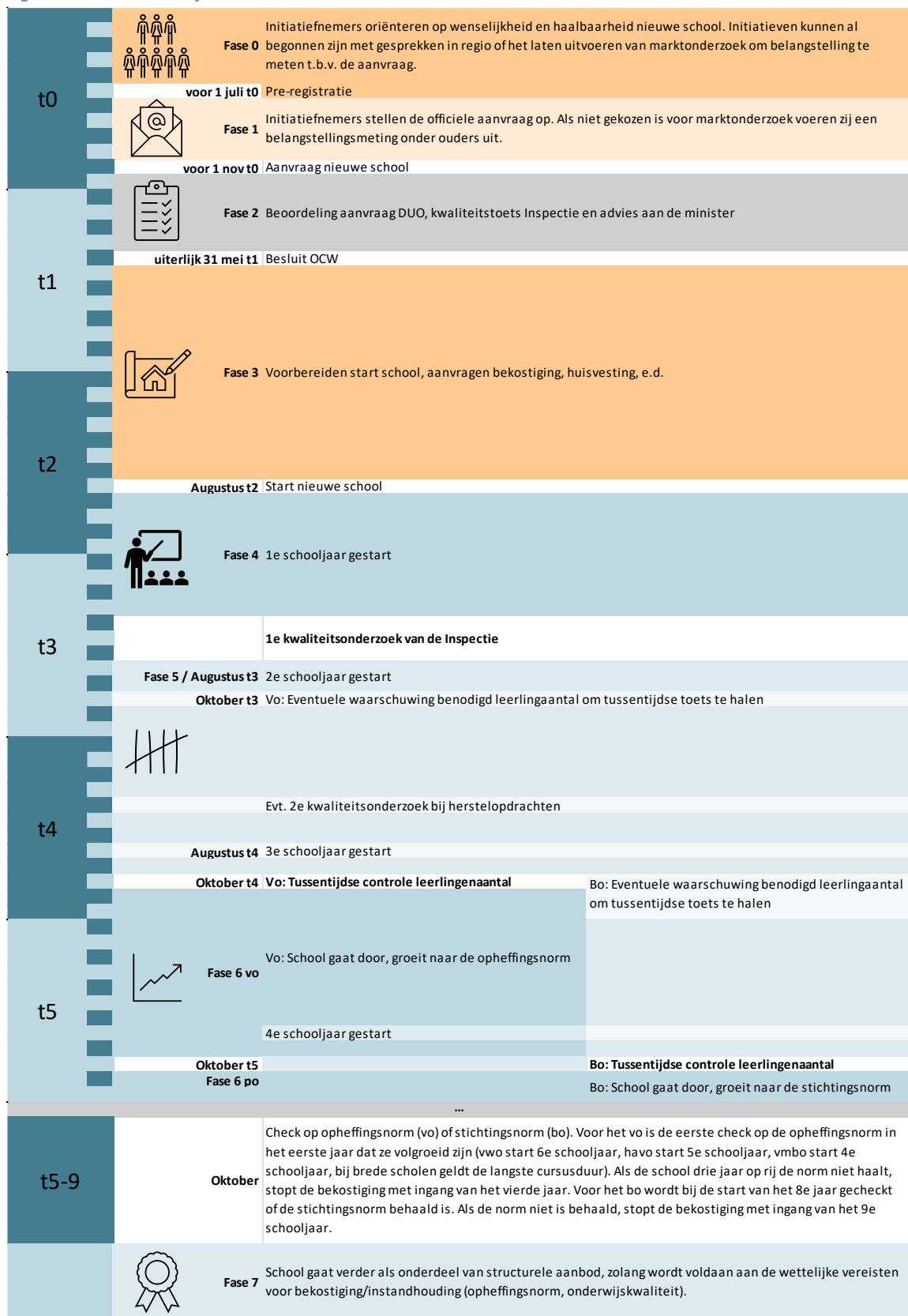
Wet MRvNS in vogelvlucht

In het schema op de volgende pagina is de chronologie van het proces opgenomen (Figuur 1.1). Ieder jaar kunnen nieuwe initiatieven voor 1 juli een pre-registratie te doen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) om hun voornemen om een stichtingsaanvraag te doen kenbaar te maken. Vervolgens kan voor 1 november een aanvraag worden ingediend. De groep van initiatiefnemers die een pre-registratie hebben ingediend vormt jaarlijks een cohort dat (in principe) het gehele proces tot en met de start van de nieuwe school doorloopt. Dat proces kent meerdere fasen waarbij een deel van de initiatiefnemers tussentijds stopt of niet verder mag.

Methode

Om inzicht te krijgen in de diverse thema's hebben we verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Allereerst hebben we data van de **procesadministratie van DUO en de Inspectie** gebruikt om zicht te krijgen op hoe initiatiefnemers het proces, van pre-registratie tot eerste jaren na de start, hebben doorlopen. Verder hebben we in samenwerking met DUO analyses uitgevoerd op **registerdata (CBS/DUO)** om onder andere zicht te krijgen op leerling- en personeelsstromen, de ontwikkeling in segregatie en de positie van het openbaar onderwijs. We hebben aanvullend data verzameld middels **vragenlijsten en verdiepende interviews** om zicht te krijgen op hoe in de eerste plaats de initiatiefnemers, daarna de gemeenten en in mindere mate ook andere stakeholders het proces hebben ervaren.

Figuur 1.1 Schema fasen wet MRvNS



Resultaten

We beschrijven de resultaten van de evaluatie aan de hand van de 7 eerder genoemde thema's.

A. Aanvraagproces

Een van de beoogde effecten van de wet MRvNS is dat alleen scholen die levensvatbaar zijn en voldoende kwalitatief onderwijs aanbieden daadwerkelijk starten. Op hoofdlijnen zien we dat **als de aanvraag voor bekostiging eenmaal is goedgekeurd, scholen (soms met vertraging) ook daadwerkelijk starten en voldoende onderwijskwaliteit laten zien in het eerste dan wel het tweede schooljaar. Minder kansrijke initiatieven zijn in eerdere fasen dus al afgefallen.**

Van de initiatieven die een pre-registratie hebben ingediend gaat iets minder dan de helft daadwerkelijk over tot het indienen van een aanvraag voor bekostiging. Hier vindt met name zelfselectie plaats op basis van de belangstellingsmeting: twee derde van de initiatiefnemers die geen aanvraag indienen geeft aan dat er te weinig belangstelling is aangetoond. Van de initiatiefnemers van nieuwe scholen die de aanvraag voor bekostiging indienen krijgt ongeveer een kwart een afwijzing van de minister. Bij ongeveer de helft van deze afwijzingen is dat vanwege een negatief advies van de Inspectie over de te verwachten onderwijskwaliteit, de rest vanwege onvoldoende belangstelling. Van de initiatiefnemers die zich, na toekenning van de aanvraag, voorbereiden op de start van het eerste schooljaar, start ongeveer driekwart zonder uitstel. Als er sprake is van uitstel komt dit meestal door knelpunten bij de organisatie van de huisvesting. Er zijn nog geen initiatiefnemers geweest die in de fase van voorbereiding voor de start zijn gestopt. Van de initiatiefnemers die in 2021, 2022 en 2023 een pre-registratie hebben gedaan, zijn de meeste scholen respectievelijk begonnen aan hun derde, tweede of eerste schooljaar. Voor geen van de scholen die aan het derde jaar zijn begonnen geldt dat de school is gesloten of dat de bekostiging is stopgezet vanwege onvoldoende kwaliteit. Of scholen de tussentijdse toets op leerlingenaantallen gaan halen zal de komende jaren moeten blijken.

Initiatiefnemers voor verzelfstandigingen en splitsingen besluiten vaker het hele proces te doorlopen en doen dat vaker met succes dan initiatiefnemers voor nieuwe scholen. Voor verzelfstandigingen en splitsingen geldt dat zij vaker dan nieuwe scholen na een pre-registratie overgaan tot het doen van een aanvraag, dat de aanvraag vervolgens vaker wordt goedgekeurd en dat zij vaker zonder vertraging starten. **Verzelfstandigingen en splitsingen ervaren het aanvraagproces doorgaans negatiever dan initiatiefnemers voor nieuwe scholen.** Het aanleveren van de benodigde documenten wordt als onnodige administratieve last ervaren omdat de scholen vanuit een bestaande situatie werken.

Gesprek in de regio

De wet stimuleert door de uitnodigingsplicht dat er voor de aanvraag al wordt afgestemd tussen initiatiefnemers en verschillende partijen in de omgeving, zoals gemeenten, schoolbesturen en het samenwerkingsverband passend onderwijs.

In de aanvraagfase is er vrijwel altijd contact tussen initiatiefnemers van nieuwe scholen en gemeenten; een ruime meerderheid van de initiatiefnemers en gemeenten ervaart dit contact als prettig. **De uitnodigingsplicht leidt dus doorgaans ook tot overleg.** Knelpunten in de fase naar de aanvraag komen beperkt voor. Het meest genoemd door gemeenten is dat zij niet of laat op de hoogte zijn van de nieuwe initiatieven in de gemeente. Sommige gemeenten monitoren daarom zelf actief de overzichten van DUO. Initiatiefnemers van nieuwe schoolbesturen noemen het vaakst dat zij moeite hebben om de juiste contactpersonen bij de gemeente te vinden.

Er is ook vrijwel altijd contact tussen de initiatiefnemers en de schoolbesturen in de regio. De helft van de initiatiefnemers heeft dit contact als positief ervaren, een kwart neutraal en een kwart als negatief. Het versturen van de uitnodiging en het organiseren van de gesprekken verliep niet altijd soepel. Mogelijk komt dit doordat de toegevoegde waarde van het gesprek voor initiatiefnemers en de schoolbesturen niet altijd evident is. Reacties van schoolbesturen op het initiatief in kwestie zijn volgens de initiatiefnemers wisselend. Soms werd een initiatief als een verrijking gezien op het onderwijsaanbod, soms als ongewenste concurrent.

Gesprekken met het samenwerkingsverband vinden minder vaak, maar nog steeds bij negen van de tien initiatieven voor nieuwe scholen daadwerkelijk plaats.

Splitsingen en verzelfstandigingen ervaren de gesprekken met lokale partijen vaak als overbodig, omdat gemeente, de schoolbesturen in de regio en het samenwerkingsverband en het schoolbestuur van de splitsing/verzelfstandiging elkaar al kennen en het feitelijke onderwijsaanbod niet wijzigt. Afstemming wordt zowel door het initiatief als door de partijen niet altijd als noodzakelijk ervaren.

Zienswijze

Gemeenten hebben de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen over de initiatieven in de gemeente, maar die mogelijkheid wordt meestal niet benut. **Veel gemeenten zijn ontevreden over de mogelijkheid een zienswijze in te dienen omdat zij vinden dat de zienswijze te weinig invloed op besluitvorming heeft.**

Afstemming met de gemeente: voorbereiding start eerste schooljaar

In de voorbereidende fase na toekenning is ruim de helft van de initiatiefnemers voor nieuwe scholen tevreden over het contact met de gemeente. In bijna alle gevallen is voor de initiatiefnemers duidelijk waar zij terecht kunnen met vragen en worden zij op de hoogte gehouden van de status van de acties die bij de gemeente liggen. Over de mate waarin gemeenten constructief meedenken over huisvesting zijn initiatiefnemers verdeeld: circa de helft is tevreden, een derde ontevreden.

B. Belangstellingsmeting

Initiatiefnemers tonen bij de aanvraag met een belangstellingsmeting aan of er voldoende belangstelling is onder de doelgroep voor het initiatief. Zij kunnen dit doen door ouderverklaringen te verzamelen of via een marktonderzoek.

Vrijwel alle initiatiefnemers voor nieuwe scholen hebben gekozen voor een belangstellingsmeting via ouderverklaringen. Marktonderzoek wordt slechts zelden ingezet. Enkele initiatiefnemers geven aan dat nog onvoldoende duidelijk is hoe zo'n marktonderzoek vormgegeven moet worden. Vanwege die kleine aantallen kunnen we nog geen conclusies trekken over of marktonderzoek een goed alternatief voor de belangstellingsmeting met ouderverklaringen is.

Over de belangstellingsmeting via ouderverklaringen zijn initiatiefnemers kritisch. De voornaamste knelpunten zijn dat het tijdvak grotendeels in de zomervakantie valt, dat de leeftijdsafbakening van de doelgroep te beperkt is en dat het gebruik van DigiD als drempel wordt ervaren voor ouders om hun belangstelling te registreren.

C. Onderwijskwaliteit

Onder de wet MRvNS bestaat het toezicht van de Inspectie uit twee onderdelen: een kwaliteitstoets vooraf op basis van aangeleverde documenten bij de aanvraag en een kwaliteitsonderzoek rond mei in het eerste schooljaar na de start.

Ruim een op de tien initiatiefnemers voor nieuwe scholen die een aanvraag indienen, ontvangt een afwijzing op basis van een negatief advies van de Inspectie aan de minister naar aanleiding van de kwaliteitstoets (bo en vo). Dit is iets meer dan de helft van alle initiatieven die een afwijzing ontvangen. De meeste afwijzingen op grond van onderwijskwaliteit komen door tekortkomingen in de uitwerking van de nieuwe basisvaardigheid Burgerschap.

De kwaliteitsonderzoeken in het eerste schooljaar laten een overwegend positief beeld zien. Vrijwel alle nieuwe vo-scholen in 2023 en 2024 kregen een voldoende (6 van de 7). Het merendeel van de basisscholen behaalde een voldoende (9 van de 13 in 2023 en 15 van de 19 in 2024); scholen met een onvoldoende in 2023 toonden bij het herstelonderzoek in 2024 voldoende verbetering aan. **Dit suggereert dat de kwaliteitstoets en kwaliteitsonderzoek uiteindelijk leiden tot voldoende kwaliteit bij nieuwe scholen op de beoordeelde punten.**

Initiatiefnemers geven aan veel moeite te doen om de gevraagde gegevens aan te leveren bij de Inspectie. Uit toelichtingen blijkt dat met name het invulling geven aan burgerschapsonderwijs als een struikelblok is ervaren. Verder blijkt dat het een uitdaging is om bijvoorbeeld schoolplannen in samenspraak met het team op te stellen, zeker als dat team pas vlak voor de start geformeerd is.

De resultaten geven evidentie voor de stimulerende functie van het toezicht van de Inspectie.

Ongeveer twee derde van de initiatiefnemers geeft aan dat het kwaliteitsonderzoek hen helpt om scherper te krijgen wat kwaliteit is en hoe deze te verbeteren, al gaat het hier om beperkte aantallen en dus om eerste indicaties.

Over het proces omtrent de kwaliteitstoets en het kwaliteitsonderzoek zijn initiatiefnemers van nieuwe scholen overwegend positief. Initiatiefnemers zijn doorgaans tevreden over het contact met de Inspectie en vinden de verstrekte informatie meestal duidelijk, zowel bij de kwaliteitstoets als bij het eerste kwaliteitsonderzoek. De timing van het kwaliteitsonderzoek in jaar 1 wordt door het grootste deel van de initiatiefnemers passend gevonden.

Voor verzelfstandigingen en splitsingen geldt dezelfde procedure voor het toezicht, maar deze initiatiefnemers zijn negatiever over het proces. Vanwege de bestaande situatie van waaruit zij de aanvraag doen, is veel informatie recent al aangeleverd en getoetst. Hoewel het aanleveren van de benodigde documenten door hen als minder zwaar wordt ervaren, ervaren zij het aanleveren als onnodige administratieve last. Ook het kwaliteitsonderzoek in het eerste jaar ervaren zij als dubbelop wanneer kort daarvoor al inspectietoezicht heeft plaatsgevonden.

D. Onderwijshuisvesting

Onder de wet MRvNS is de rol van gemeenten veranderd. Voor de wet MRvNS had de gemeente meer invloed op wanneer een nieuwe school ging starten en meer tijd om huisvesting te organiseren. Onder de wet MRvNS is het gevolg van een goedgekeurde aanvraag voor bekostiging dat de gemeente ongeveer 14 maanden heeft om huisvesting te organiseren (met maximaal een jaar uitstel). De gemeente heeft, behalve als in de zienswijze op punten wordt ingegaan waar DUO en de Inspectie de

aanvraag op toetsen, net als voor de wet MRvNS geen invloed op de beslissing of nieuwe scholen mogen starten.

Bij de start van het eerste schooljaar geven nieuwe scholen vaak aan dat de huisvesting in enige mate afwijkt van de afspraken die gemaakt zijn met de gemeente: slechts bij een derde sluit de huisvesting aan bij de gemaakte afspraken. Bij twee derde wijkt de huisvesting meestal deels en soms sterk af van de afspraken. Vooral de staat van het gebouw, de buitenruimte en personeelsvoorzieningen wijken vaak af van de afspraken. Een analyse van de concrete afspraken en een toets naar de mate waarin de huisvesting als adequaat kan worden aangemerkt, valt buiten de scope van deze evaluatie.

Het tijdig organiseren van huisvesting voor nieuwe scholen blijkt zeer complex: het merendeel start conform het vastgelegde tijdsplan, maar als uitstel wordt aangevraagd voor de start van een nieuwe school wordt dit vrijwel altijd veroorzaakt door huisvestingsproblemen. Zelfs bij een tijdige start is de locatie soms pas kort voor opening beschikbaar. Initiatiefnemers geven aan dat het gebrek aan een locatie de werving van personeel en leerlingen bemoeilijkt. **Triekwart van de nieuwe scholen begint in tijdelijke huisvesting**, meestal in bestaande (school)gebouwen. Bij een derde van de scholen in tijdelijke huisvesting is bij de start nog geen perspectief op definitieve huisvesting. Daarnaast is er vaak geen geschikte plek in het gewenste gebied: **ruim twee vijfde van de scholen komt in een ander postcodegebied terecht dan bij de aanvraag aangegeven**. We zien nog geen verschillen in de groei van leerlingenaantallen tussen deze scholen en scholen die wel in het beoogde postcodegebied zijn gehuisvest, al ervaren sommige initiatiefnemers door een afwijkend postcodegebied wel extra moeite bij de werving van leerlingen.

Voor gemeenten leidt de nieuwe procedure vaak tot knelpunten bij de uitvoering van het integraal huisvestingsplan. Vaak komen nieuwe initiatiefnemers voor de gemeente onverwacht, waardoor tijdens de periode budgetten moeten worden verschoven en plannen moeten worden aangepast.

E. Continuïteit en doelmatigheid

In het kader van de evaluatie hebben we gekeken naar een aantal aspecten van doelmatigheid en continuïteit: in hoeverre het starten van een nieuwe school leidt tot meer versnippering (doelmatigheid), meer kleine scholen (doelmatigheid) of sluiting van andere scholen (continuïteit). Met betrekking tot continuïteit hebben we ook specifiek gekeken naar de positie van het openbaar onderwijs.

Sinds de invoering van de wet MRvNS worden er meer nieuwe basisscholen gesticht dan daarvoor.

We zien een stijging van gemiddeld 14 naar 26 per jaar inclusief verzelfstandigingen. Zonder verzelfstandigingen gaat het om gemiddeld 18 nieuwe basisscholen per jaar onder de wet MRvNS. Ruim twee derde van de nieuwe basisscholen wordt opgericht door bestaande schoolbesturen. **Voor het vo is er nog geen duidelijk verschil te zien tussen het aantal gestichte scholen vóór en na invoering van de wet MRvNS** (daling van gemiddeld 4 naar 3 scholen per jaar excl. splitsingen). Het gaat in beide gevallen om kleine aantallen nieuwe vo-scholen. Deze analyse voor bo en vo is op basis van slechts drie cohorten waarvan scholen onder de wet MRvNS van start zijn gegaan.

Leerlingstromen

De leerlingstromen rond nieuwe basisscholen lijken sterk op de situatie van vóór de wet MRvNS: een kwart tot een derde van de nieuwe basisscholen trekt voornamelijk kinderen die nog niet eerder naar school gingen en **ongeveer de helft van de nieuwe basisscholen trekt een groot deel van de leerlingen**

uit één nabije school ("hofleverancier"). Ook in het vo zien we hetzelfde patroon als voor de wet MRvNS: nieuwe scholen groeien vooral met onderinstroom (leerlingen uit het po). **Voorheen leidde een grote leerlingstroom van een bestaande school naar een nieuwe school vaak tot sluiting van de bestaande school na enkele jaren. Onder de wet MRvNS is dit nog niet gebeurd, maar het is nog te vroeg om hier conclusies aan te verbinden.**

Sommige schoolbesturen in de omgeving maken zich zorgen over continuïteit, vanwege het risico dat bestaande scholen moeten sluiten als gevolg van veranderende leerlingstromen door de komst van nieuwe scholen.

Personeelsstromen

Nieuwe basisscholen trekken een mix van ervaren en nieuwe leraren aan. Bij nieuwe scholen van bestaande schoolbesturen lijkt vaker sprake te zijn van binnen het bestuur schuiven met personeel (66%), bij nieuwe scholen van nieuwe schoolbesturen is iets vaker sprake van het aantrekken van leraren die nieuw zijn in het basisonderwijs (58%). Voor het voortgezet onderwijs zien we hetzelfde patroon maar zien we wel dat relatief vaker docenten bij andere scholen vandaan komen dan niet. **De komst van nieuwe scholen leidt dus tot enige mobiliteit van personeel tussen scholen, voornamelijk bij nieuwe vo-scholen en voornamelijk bij nieuwe scholen van bestaande schoolbesturen.** Problemen met de formatie zijn er volgens de nieuwe scholen nauwelijks. Uit het kwalitatief onderzoek onder schoolbesturen in de omgeving kwamen enige signalen dat mobiliteit tot problemen heeft geleid.

Positie openbaar onderwijs

Ten opzichte van voor de wet MRvNS zien we vooral een daling van het aandeel nieuwe basisscholen (inclusief verzelfstandigingen) met de denominatie algemeen bijzonder (van 26% naar 13%) en een stijging van het aandeel islamitische scholen (van 20% naar 28%). Ook voor openbaar onderwijs zien we een lichte stijging (van 15% naar 20%). Wel merken we op dat twee derde van de nieuwe openbare scholen onder de wet MRvNS verzelfstandigingen zijn. Zonder de verzelfstandigingen is het aandeel nieuwe openbare basisscholen 11 procent van de nieuwe basisscholen. In absolute aantallen is de groep nieuwe islamitische basisscholen het grootst (22 van 53 scholen) gevolgd door algemeen bijzondere (10) en openbare scholen (6). De stichtingsprocedure voor de wet MRvNS gaf weinig ruimte voor het stichten van scholen met bepaalde richtingen of onderwijsconcepten. Het is te verklaren dat sommige initiatiefnemers scholen willen stichten die aansluiten bij hun eigen overtuigingen. Het is nog wel onzeker of het om een tijdelijke inhaalslag gaat of dat er structureel jaarlijks meer nieuwe scholen gesticht zullen worden. Voor het voortgezet onderwijs kunnen we vanwege de kleine aantallen nog geen uitspraken doen over trends in het aantal gestichte scholen en de verdeling van grondslagen. **De positie van het openbaar basisonderwijs lijkt sinds de wet MRvNS niet direct verzwakt, maar een oordeel is prematuur zolang bijvoorbeeld onduidelijk is of er ook bestaande (openbare) scholen gaan sluiten als gevolg van de nieuwe stichtingen.**

Aansluiting aanbod bij behoefte

In de meeste gevallen wordt door initiatiefnemers en de gemeente verwacht dat er ruimte is op de markt voor een nieuwe school. De initiatiefnemers zelf geven aan dat zij voorzien in een behoefte naar onderwijs naar een bepaalde godsdienst of levensbeschouwing, dat zij een nieuw pedagogisch/didactisch concept introduceren of dat zij inspelen op groei in de omgeving. Ook gemeenten zien een nieuw initiatief in de meeste gevallen als aanvulling op het aanbod om dezelfde redenen als de initiatiefnemers. **Een vijfde van de gemeenten ziet geen meerwaarde van het initiatief.**

Kortom, de hierboven beschreven effecten op continuïteit van het onderwijs en doelmatigheid van de wet verschillen enigszins met de situatie vóór de wet MRvNS. **Door het grotere aantal stichtingen worden de effecten van de wet MRvNS op leerling- en personeelsstromen op meer plekken gevoeld.** De effecten van het stichten van een school op scholen in de omgeving zijn wel vergelijkbaar vóór en na de invoering van de wet MRvNS.

Andere perspectieven op doelmatigheid hebben we niet expliciet onderzocht. **Wel zien we dat de toename van het aantal gestichte scholen en het korte tijdspad leiden tot (meer) druk op het integraal huisvestingsplan in (meer) gemeenten.** Er zijn risico's voor doelmatigheid als het gaat op planvorming rond huisvesting bij gemeenten als gevolg van de wetswijziging. Het onderzoek toont niet aan in welke mate hier sprake van is.

F. Caribisch Nederland

Er is één casus van een initiatief uit Caribisch Nederland beschreven. Deze casus laat zien dat het starten van een nieuwe school in Caribisch Nederland een andere complexiteit kent. Twee kernpunten springen eruit. De initiatiefnemer constateert dat de informatievoorziening over de procedure onvoldoende is toegesneden op de lokale situatie, waardoor er veel tijd is gaan zitten in het uitzoeken hoe de wet op Caribisch Nederland wordt uitgevoerd. Daarnaast verliep het verzamelen van ouderverklaringen moeizaam, omdat ouders deze op een fysieke locatie (kantoor OCW Caribisch Gebied) moesten afgeven. Het afgeven van een verklaring op locatie was voor veel ouders echter onduidelijk en de locatie zelf was moeilijk bereikbaar. De plek voor het afgeven is daarop tijdelijk verplaatst naar een voor ouders beter bereikbare locatie.

G. Positieve en negatieve neveneffecten

Er leven bij gemeenten en omliggende schoolbesturen zorgen dat de wet MRvNS door het loslaten van erkende richtingen bij de stichtingsprocedure en het centraal stellen van de belangstelling via ouderverklaringen onderwijssegregatie zal toenemen: nieuwe scholen zouden zich sterker op specifieke oudergroepen richten en zo beleid voor gemengde of wijk scholen onder druk zetten.

Een stijging van onderwijssegregatie in het basisonderwijs die samenhangt met de komst van nieuwe scholen is zeer beperkt en op een lokaal schaalniveau zichtbaar. Gekeken naar herkomst zien we dat nieuwe basisscholen een homogener populatie hebben ten opzichte van scholen in de omgeving. Dit patroon is vergelijkbaar met voor de wet MRvNS bij de stichting van nieuwe scholen. Omdat er meer basisscholen gesticht worden onder de wet MRvNS, is dit effect wel op meer plekken zichtbaar. Segregatie indices op gemeentelijk niveau laten een kleine stijging van dissimilariteit naar opleiding zien ten opzichte van de trend die samenhangt met de stichting van nieuwe scholen. Voor herkomst en inkomen zien we geen trendbreuk. **Omdat trendlijnen schommelen onder invloed van allerlei (demografische) ontwikkelingen, is deze stijging in segregatie onder de wet MRvNS niet direct toe te schrijven aan de start van nieuwe scholen.** Dit is aannemelijk omdat analyses van trends van dissimilariteit en interactie in gemeenten waar nieuwe scholen vóór de wet MRvNS gesticht zijn, laten zien dat de komst van een nieuwe school zelden samenhangt met een zichtbare trendbreuk in de segregatie.

In het voorgezet onderwijs zien we dat de segregatie toeneemt na opening van de nieuwe scholen onder de wet MRvNS. De dissimilariteit naar inkomen stijgt en de kans op interactie neemt af voor inkomen en voor herkomst. **Omdat het slechts om twee nieuwe scholen gaat in het voortgezet**

onderwijs in twee middelgrote steden zouden andere ontwikkelingen in deze steden de resultaten kunnen hebben beïnvloed.

Naarmate meer scholen starten en richting volgroeiing gaan kan beter worden aangetoond of er samenhang is tussen de komst van nieuwe scholen en een toename in segregatie. Voor het basisonderwijs lijkt het daarnaast zinvol om ook op een lager schaalniveau te kijken naar segregatie dan de beschikbare cijfers voor deze rapportage toelaten.

De gemiddelde reisafstand van leerlingen naar nieuwe scholen is na de invoering van de wet MRvNS kleiner dan voor de invoering van de wet MRvNS, maar nog wel groter dan naar bestaande scholen.

Een mogelijke verklaring voor de kleinere gemiddelde reisafstand naar nieuwe scholen onder de wet MRvNS, is dat het voedingsgebied voor de belangstellingsmeting enigszins beperkt welke ouders actief benaderd en geïnformeerd worden door de initiatiefnemers.

Verder is er een duidelijke ruimtelijke concentratie op plekken waar het leerlingenpotentieel het grootst is: vooral bo- en nog sterker vo-initiatiefnemers richten zich op (zeer) sterk stedelijke gebieden, met name de Randstad. In gemeenten waar meerdere nieuwe scholen (gaan) starten is de druk op gemeenten het grootst als het gaat om huisvesting en het maken van afspraken met besturen. Enkele gemeenten en schoolbesturen in de regio hebben zorgen geuit dat nieuwe scholen disruptief zijn voor de onderlinge samenwerking tussen scholen en besturen, omdat in deze gebieden concurrentie tussen scholen al groot is.

Ten slotte is een impuls voor onderwijsinnovatie nog beperkt zichtbaar: hoewel ruim de helft van de initiatiefnemers onderwijsvernieuwing als aanleiding geeft voor het initiatief en een vijfde van de gemeenten een vernieuwend pedagogisch of didactisch concept noemt als de voornaamste meerwaarde van het initiatief in hun gemeente, hebben veel nieuwe scholen juist een traditioneel onderwijsmodel.

Inhoud

1. Inleiding	15
Aanleiding wetswijziging	15
De belangrijkste wijzigingen	15
Het nieuwe proces	16
Doelstelling onderzoek	20
2. Onderzoekopzet	22
Beleidstheorie	22
Thema's en onderzoeksvragen	24
Methode op hoofdlijnen	25
Leeswijzer	26
3. Wettelijk kader en uitvoeringsproces	27
Erkende richtingen spelen geen doorslaggevende rol bij stichten scholen	27
Uitnodiging gesprek onderwijspartijen in de omgeving	28
Belangstellingsmeting	28
Beoordelen aanvraag DUO en kwaliteitstoets Inspectie	31
Organiseren van huisvesting door de gemeente	32
Eerste kwaliteitsonderzoek van de Inspectie	33
Tussentijdse toets leerlingenaantallen (stichtingsnormen/opheffingsnormen)	34
4. Feiten en cijfers	36
Resultaten	36
Basisonderwijs	37
Cohorten 2021 t/m 2023	37
Lopende procedures: cohorten 2024 en 2025	39
Voortgezet onderwijs	39
Cohorten 2021-2023	40
Lopende procedures: cohorten 2024 en 2025	42
Conclusie: Feiten en Cijfers	42
5. Verloop van het proces	43
Aanleiding indienen initiatief	46
Type schoolbesturen	46
Aanvulling bestaand onderwijsaanbod	47
Historie initiatief	49
Andere initiatieven	53
Fase 1: Proces naar aanvraag	54
Contact lokale partijen	54
Verdieping: contact schoolbesturen, samenwerkingsverband en andere partijen	58
Verdieping: contact met gemeente	62
Proces en contact vanuit perspectief gemeenten	65
Belangstellingsmeting	76
Deugdelijkheidseisen en overige elementen van kwaliteit	84
Informatievoorziening	87
Uitkomsten fase 1	90
Uitkomsten fase 2	93
Fase 3: Voorbereidingen voor de start	95
Voortgang van de voorbereidingen	95
DUO en Inspectie	96

Prognoses en startbekostiging	98
Werven van leerlingen	100
Personeel	102
Huisvesting	107
Verzelfstandigingen/splitsingen	111
Informatievoorziening	112
Uitkomsten	117
Fase 4: Eerste kwaliteitsonderzoek.....	120
Inhoud van het onderzoek.....	120
Onderzoeksproces	122
Effecten van kwaliteitsonderzoek op scholen	123
Fase 4/5: Eerste en tweede schooljaar	126
Werven van leerlingen	126
Personeel	131
Huisvesting	134
Tussentijdse toets po.....	136
Casus: Caribisch Nederland.....	139
Samenvattende conclusies: Verloop van het proces	142
6. Belangstellingsmeting.....	149
Aanpak	149
Data	151
Resultaten	151
7. De omgeving.....	162
De nieuwe scholen, periode 2016-2022 en 2023-2024	163
Aantal en kenmerken nieuwe scholen	163
Het effect van nieuwe scholen op het bestaande onderwijsaanbod.....	164
Leerlingstromen	164
Personeelstromen	167
Positieve en negatieve neveneffecten van de oprichting van nieuwe scholen	168
De leerlingenpopulatie op nieuwe scholen in het primair onderwijs	168
De leerlingenpopulatie op nieuwe scholen in het voortgezet onderwijs.....	171
Effecten op segregatie	172
Effecten op thuiszitters	176
Conclusie: De omgeving.....	178
8. Conclusie	180
Bijlage 1. Responstabellen vragenlijsten	194
Bijlage 2. Omgeving.....	196
Bijlage 3. Segregatie	208

1. Inleiding

Aanleiding wetswijziging

De Wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen (hierna: wet MRvNS) is per 1 november 2020 in werking getreden voor het voortgezet onderwijs en per 1 februari 2021 voor het basisonderwijs¹. Op 1 juni 2021 ging het portaal bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) open en konden initiatiefnemers voor het eerst een nieuwe school pre-registreren. Met de wet zijn de regels aangepast om in het basis- en voortgezet onderwijs een nieuwe school te stichten. De wijziging beoogt een aantal knelpunten in de oude systematiek op te lossen.

Allereerst ging de belangstellingsmeting van de oude systematiek uit van *veronderstelde* belangstelling en niet van de *daadwerkelijke* belangstelling voor een nieuwe school, omdat belangstelling gemeten werd voor de erkende richting van de nieuwe school en niet voor de specifieke school zelf. Ook werd voor het vo pas na volgroeiing gekeken of een school boven de opheffingsnorm kon blijven. Het gevolg was dat nieuwe vo-scholen met een te laag aantal leerlingen lang konden bestaan en vervolgens toch moesten sluiten. Basisscholen aan de andere kant, hadden maar 5 jaar om aan de stichtingsnorm te voldoen. Zij startten hierdoor – als er al voldoende belangstelling was – vaak met een grotere onderbouw dan gewenst om aan de stichtingsnorm te kunnen voldoen. Hierdoor was er sprake van ondoelmatige bekostiging van scholen.

Eveneens door het meten van belangstelling voor erkende richtingen, was het in de praktijk erg moeilijk om een nieuwe school te starten. De meetwijze ging er namelijk vanuit dat alle scholen binnen een erkende richting gelijk zijn, terwijl in praktijk sprake kan zijn van gedifferentieerde belangstelling binnen een richting. In een gemeente met Dalton- en Jenaplan-onderwijs was bijvoorbeeld geen plaats voor Montessori, omdat al deze scholen onder dezelfde richting algemeen bijzonder vallen. Daarnaast ging de oude systematiek ervan uit dat de belangstelling voor de erkende richtingen over jaren heen gelijk blijft. Het bestaande landschap aan erkende richtingen is daarmee de indicator die laat zien waar in een gemeente belangstelling voor is, terwijl belangstelling voor een nieuwe richting over tijd kan ontstaan. Het gevolg was dat het systeem een sterk consoliderende werking had en het onderwijsaanbod niet aansloot bij de actuele behoefte in de samenleving.

Een derde knelpunt is het feit dat er in de oude situatie voorafgaand aan het besluit voor bekostiging van nieuwe scholen geen toetsing plaatsvond van de kwaliteit van het nieuwe initiatief. Het was ook niet mogelijk om een nieuwe school vanwege zeer slechte kwaliteit kort na de start te sluiten. Daarvoor moest de Inspectie drie jaar op rij een oordeel kunnen vellen over de eindopbrengsten. Omdat scholen voornamelijk vanuit onderinstroom groeien, kan het jaren duren voordat de school de eerste eindopbrengsten heeft. Kwalitatief slechte nieuwe scholen konden daardoor starten én lang voortbestaan.

De belangrijkste wijzigingen

De nieuwe systematiek beoogt de randvoorwaarden te creëren voor een toekomstbestendig, kwalitatief goed en gevarieerd onderwijsaanbod, dat aansluit bij de wensen van ouders en leerlingen. In Tabel 1.1 hebben we de belangrijkste wijzigingen samengevat. De punten 2 t/m 5 uit de tabel zijn tevens de vier wettelijke vereisten voor bekostiging onder de wet MRvNS. In hoofdstuk 3 Wettelijk kader en uitvoeringsproces werken we deze wijzigingen nader uit.

¹ Zie: <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK006741>

Tabel 1.1 Belangrijkste wijzigingen in de wet

Wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen	
1	Een nieuwe school hoeft niet langer tot een erkende richting te behoren.
2	Initiatiefnemers moeten eerst de lokale onderwijspartijen uitnodigen voor overleg: de schoolbesturen, het samenwerkingsverband passend onderwijs en de gemeente in het voedingsgebied van de nieuwe school. Een overleg kan ertoe leiden dat een bestaand schoolbestuur de wensen van ouders en leerlingen inpast. Het starten van een nieuwe school is dan niet meer nodig.
3	Een aanvraag voor een nieuwe school moet in ieder geval een belangstellingsmeting bevatten. Dat gaat via ouderverklaringen of (in uitzonderingsgevallen) via een marktonderzoek (bij nieuwbouw of een beroep op de garantiefunctie openbaar onderwijs). Op basis van de resultaten (het aantal ouderverklaringen of de uitkomsten marktonderzoek) en demografische gegevens, wordt een voorspelling van het leerlingenaantal op de lange termijn gemaakt. Zo kan de daadwerkelijke belangstelling voor de nieuwe school preciezer worden berekend.
4	Een aanvraag voor een nieuwe school moet in ieder geval informatie over de te verwachten kwaliteit van het onderwijs bevatten. De Inspectie toetst de aanvraag op 6 deugdelijkheidseisen die inzicht geven in de te verwachten kwaliteit. De Inspectie gaat in gesprek met de initiatiefnemers over 9 overige elementen van kwaliteit. Verder beoordeelt de Inspectie de kwaliteit in het eerste jaar van de start van de nieuwe school (mogelijk met een herbeoordeling in het jaar daarna als daartoe aanleiding is). Wanneer een nieuwe school minder dan twee jaar bekostiging ontvangt en de Inspectie na een herstelonderzoek zeer slechte kwaliteit vaststelt, kan de bekostiging van de school worden beëindigd.
5	Schoolbestuurders en intern toezichthouders van een nieuwe school hebben een VOG nodig. Ook wordt er gekeken of de rechtspersoon, de bestuurders daarvan en interne toezichthouders in de laatste 5 jaar geen school hebben gehad die door zeer zwakke kwaliteit is gesloten of een onherroepelijke aanwijzing hebben gehad. Als een initiatief hier niet aan voldoet, kan de aanvraag worden afgewezen.
6	Na een positief besluit over een aanvraag door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW), heeft de gemeente 14 maanden om in de huisvesting te voorzien. In uitzonderingsgevallen is daar een jaar uitstel voor mogelijk.
7	Een basisschool moet na 8 jaar aan de stichtingsnorm voldoen. Een school in het voortgezet onderwijs moet na het eerste jaar van volgroeiing boven de opheffingsnorm blijven. ² Voor vo in het derde bekostigingsjaar en voor bo in het vierde bekostigingsjaar vindt er een tussentijdse toets op groei van de leerlingenaantallen richting de stichtingsnorm plaats. Wanneer een school de tussentijdse toets niet haalt, wordt de bekostiging van de school met ingang van het volgende schooljaar beëindigd.

Het nieuwe proces

We gaan hier kort in op de nieuwe procedure zoals die onder de wet MRvNS geldt. De wet heeft betrekking op zowel nieuwe openbare als bijzondere scholen en heeft betrekking op basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs.

Achter het begrip ‘nieuwe scholen’ gaan in de praktijk verschillende verschijningsvormen schuil die apart aandacht verdienen, omdat de regels daartussen soms verschillen. We onderscheiden vier typen ‘nieuwe scholen’.

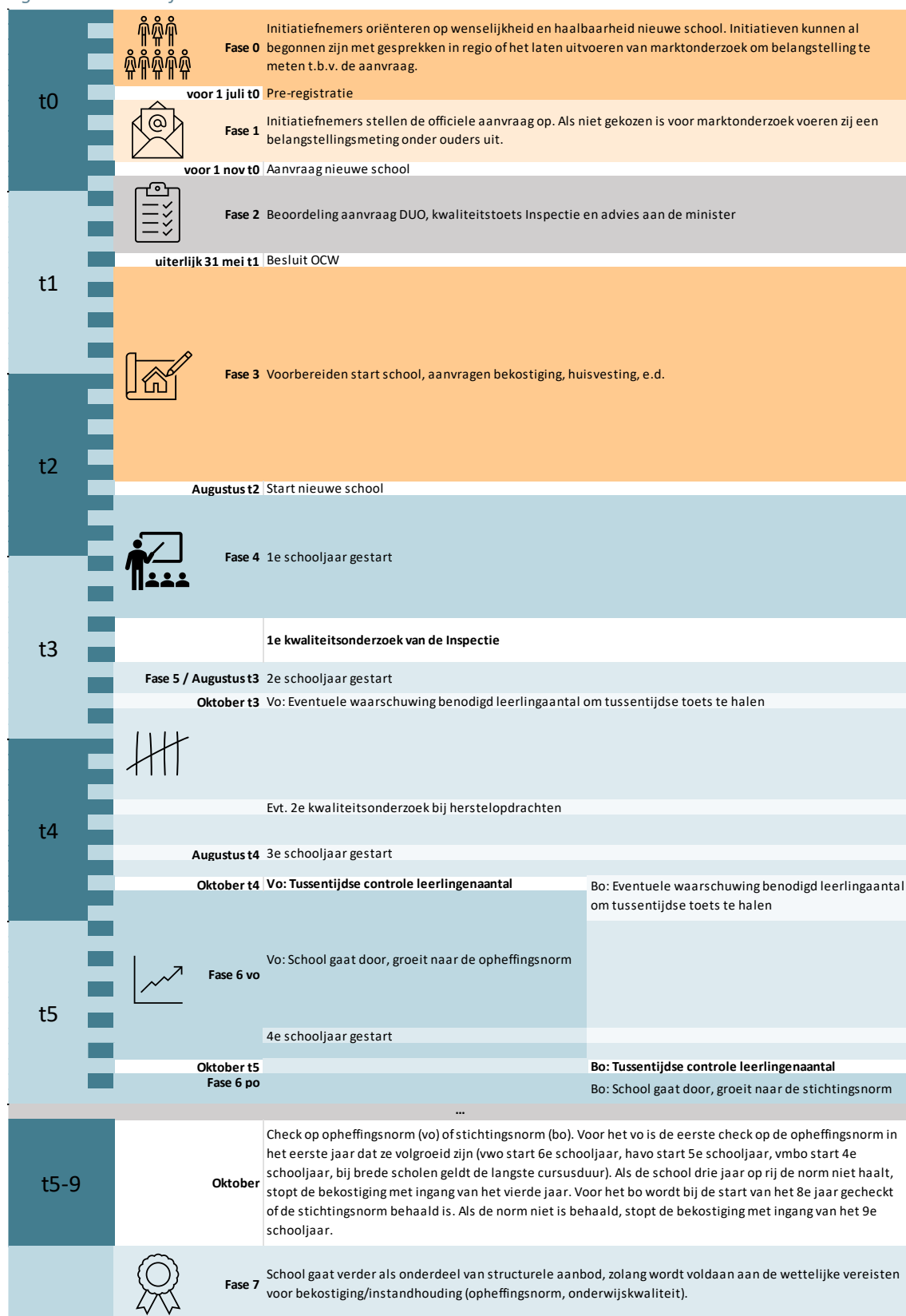
- I. Nieuw schoolbestuur, nieuwe school: een nieuwe rechtspersoon (nieuw schoolbestuur) neemt het initiatief om een nieuwe school te starten.
- II. Bestaand schoolbestuur, nieuwe school: een bestaand schoolbestuur neemt het initiatief om een nieuwe school te starten naast hun bestaande aanbod.

² De hoogte van de opheffingsnorm is afhankelijk van de schoolsoort(en) en eventueel het aantal vbo-profielen van een school of scholengemeenschap. Voor scholen en scholengemeenschappen gelden aparte normen. De school mag niet in drie opeenvolgende jaren minder leerlingen hebben dan de opheffingsnorm.

- III. Bestaand schoolbestuur, verzelfstandiging/splitsing: een bestaand schoolbestuur van een basisschool neemt het initiatief om een bestaande (neven)vestiging of dislocatie te verzelfstandigen, of een bestaand schoolbestuur van een school of scholengemeenschap voor voortgezet onderwijs neemt het initiatief om een bestaande (neven)vestiging te splitsen van de hoofdvestiging en als zelfstandige school of scholengemeenschap voort te zetten.
- IV. Bestaand schoolbestuur (vo), nevenvestiging: een bestaand schoolbestuur (in het vo) neemt het initiatief om een nevenvestiging te starten.

Een nieuwe school starten is een langlopend traject dat meerdere jaren in beslag neemt. In onderstaand schema (Figuur 1.2) hebben we de diverse stappen en fasen in de tijd uiteengezet. In de figuur geven we de verschillende fasen weer waarin een initiatief voor een nieuwe school zich kan bevinden op weg naar een definitieve plek in het onderwijsstelsel. De oranje blokken zijn de fasen voor de start van de school, de blauwe blokken de fasen vanaf de start van de nieuwe school. De verschillende fasen worden onderscheiden door de keuze-/beslissingsmomenten (witte blokken). Bij de keuze-/beslissingsmomenten bestaat de mogelijkheid dat initiatieven niet door willen of mogen, bijvoorbeeld omdat ze (toch) geen aanvraag voor een nieuwe school indienen of dat hun aanvraag wordt afgewezen vanwege een negatief advies van de Inspectie met betrekking tot de verwachte kwaliteit.

Figuur 1.2 Schema fasen wet MRvNS



We bespreken de fasen hieronder:



Fase 0. Alle initiatieven starten in fase 0. Dat is de fase waarin er nog geen officiële stappen zijn gezet (tot het moment van pre-registratie). In sommige gevallen kan het door overleg met gemeente/schoolbesturen/samenwerkingsverband passend onderwijs voorkomen dat een schoolbestuur in de omgeving de wensen van de initiatiefnemers overneemt, waardoor het starten van een nieuwe school niet meer nodig is. Het kan ook zijn dat nieuwe initiatiefnemers afzien van een vervolg om andere redenen (bijvoorbeeld eisen/regels). Maar er is ook een deel van alle initiatieven dat wel een pre-registratie zal indienen. **Deze fase eindigt op het moment van (al dan niet) pre-registratie.**



Fase 1. Initiatieven die bij DUO daadwerkelijk hun pre-registratie hebben ingediend vóór 1 juli (in een willekeurig jaar t), rekenen we tot fase 1. Die pre-registratie is verplicht om een aanvraag voor een nieuwe school te kunnen indienen. In deze fase treffen initiatiefnemers alle voorbereidingen voor die aanvraag. Dat betekent onder meer dat de belangstellingsmeting via ouderverklaringen in deze fase plaatsvindt en documenten met betrekking tot kwaliteit, bewijslast van de uitnodiging voor een overleg met lokale onderwijspartijen (uitnodigingsplicht), en VOG's in orde worden gemaakt. Hiervoor hebben initiatiefnemers vier maanden tijd. **Deze fase eindigt op het moment van het (al dan niet) indienen van een aanvraag voor een nieuwe school.**



Fase 2. Initiatieven die uiterlijk vóór 1 november (jaar t_0) een aanvraag voor een nieuwe school hebben ingediend, rekenen we tot fase 2. In deze fase beoordeelt DUO alle documenten, wordt bepaald of aannemelijk is op grond van de resultaten uit de belangstellingsmeting dat de stichtingsnorm wordt gehaald in het 11^e jaar na de aanvraag en beoordeelt de Inspectie de te verwachten kwaliteit van de school en brengt daarover advies uit aan de Minister van OCW. Deze fase duurt zeven maanden. **Deze fase eindigt op het moment dat de Minister van OCW het bekostigingsbesluit neemt.**



Fase 3. Op uiterlijk 31 mei (jaar $t+1$) neemt de Minister van OCW een besluit op basis van de informatie in de aanvraag en het advies van de Inspectie. Bij een positief besluit volgen in deze fase 3 voor de initiatiefnemers alle voorbereidingen voor de start van de school, zoals het aanvragen van (start)bekostiging, het werven van personeel en leerlingen, maar vooral ook het organiseren van de huisvesting. Bij het organiseren van huisvesting speelt de gemeente een belangrijke rol, daarvoor zijn 14 maanden beschikbaar. Als dat lukt, kan de nieuwe school op 1 augustus van jaar $t+2$ starten. Het schoolbestuur of de gemeente kunnen, in uitzonderingssituaties, één jaar uitstel vragen voor de start van de school. **Deze fase eindigt op het moment dat de school start.**



Fase 4. Vanaf de start van de nieuwe school zit het initiatief in fase 4. Als de school is gestart, voert de Inspectie meteen in het eerste schooljaar een kwaliteitsonderzoek uit (jaar $t+2/t+3$). Als de kwaliteit van de school onvoldoende of zeer zwak is, krijgt de school een herstelopdracht. Na het herstelonderzoek een jaar later kan de bekostiging van een nieuwe school stopgezet worden als de kwaliteit niet verbeterd is. **Deze fase eindigt na afronding van het eerste kwaliteitsonderzoek en eventueel het herstelonderzoek van de Inspectie.**



Fase 5. De scholen in fase 5 krijgen de tijd om toe te groeien naar het benodigd aantal leerlingen (de stichtingsnorm in het basisonderwijs en de opheffingsnorm in het voortgezet onderwijs). Er vindt een tussentijdse toets plaats waarin wordt beoordeeld of de

ontwikkeling van het leerlingenaantal richting de stichtingsnorm (voor zowel bo- als vo-scholen) op schema loopt. In het voortgezet onderwijs wordt daarvoor in het derde schooljaar na de start getoetst of het daadwerkelijke leerlingenaantal voldoet aan de daarvoor gestelde tussentijdse norm ($t+4/t+5$). De normen voor de tussentijdse toets zijn gebaseerd op de stichtingsnormen per schoolsoort. In het basisonderwijs speelt dit alles één jaar later dan in het voortgezet onderwijs, dus in het vierde schooljaar na de start (schooljaar $t+5/t+6$). Indien de tussentijdse norm niet wordt behaald, wordt de bekostiging van de school met ingang van het volgende schooljaar beëindigd. **Deze fase eindigt na de tussentijdse toets op het aantal leerlingen.**



Fase 6. Scholen die op basis van de tussentijdse toets over voldoende leerlingen beschikken, gaan naar fase 6. Bij nieuwe basisscholen controleert DUO bij de start van het achtste schooljaar ($t+9/t+10$) of de stichtingsnorm is behaald. Nieuwe scholen voor voortgezet onderwijs mogen vanaf het eerste jaar van volgroeiing gedurende drie achtereenvolgende jaren niet onder de opheffingsnorm uitkomen. Als een basisschool de stichtingsnorm niet haalt of een school voor voortgezet onderwijs drie achtereenvolgende jaren niet boven de opheffingsnorm uitkomt, wordt de bekostiging van de school met ingang van het volgende schooljaar beëindigd. **Deze fase eindigt na de check op de stichtingsnorm in het bo en de opheffingsnorm in het vo.**



Fase 7. Basisscholen die de stichtingsnorm behalen en scholen voor voortgezet onderwijs die erin slagen om boven de opheffingsnorm te blijven, rekenen we tot fase 7. Vanaf dit moment vallen de nieuwe scholen en reeds bestaande scholen onder hetzelfde regime. **Deze fase eindigt niet.**

Verzelfstandigingen en splitsingen (hierboven *type III*) volgen op hoofdlijnen dezelfde procedure als aanvragers van nieuwe scholen. Het belangrijkste verschil is dat op deze onderwijslocaties al leerlingen onderwijs volgen en de belangstellingsmeting op een andere manier wordt uitgevoerd. Er wordt dan gekeken naar het huidige aantal leerlingen op de te verzelfstandigen/splitsen locatie en op de overblijvende locatie (zie hoofdstuk 3 voor een uitgebreidere toelichting).

Voor vo-scholen die een nieuwe nevenvestiging willen starten (*type IV*), geldt dezelfde procedure. Aanvullend geldt de eis dat de huidige school of scholengemeenschap niet het oordeel 'zeer zwak' mag hebben. Een nevenvestiging ontvangt geen startbekostiging. Omdat een nevenvestiging in beginsel alleen onderbouw aanbiedt, geldt een aangepaste belangstellingsmeting waarbij maar de helft – of bij havo drie vijfde – van de stichtingsnorm behaald dient te worden. Daarnaast is er geen tussentijdse toets op leerlingenaantallen, omdat de nevenvestiging en hoofdvestiging samen boven de opheffingsnorm dienen uit te komen. Fase 5 en 6 worden zodoende overgeslagen en de nevenvestiging gaat direct naar fase 7.

Doelstelling onderzoek

Het belangrijkste doel van deze evaluatie is antwoord te geven op de volgende vragen:

- Wat zijn de effecten van de wet MRvNS in de praktijk voor het stichten van nieuwe scholen?
- Wat zijn de consequenties van de wet voor bestaande scholen?
- Werken de instrumenten die worden ingezet in de praktijk of behoeven deze aanpassingen?
- Leidt de nieuwe wet tot (meer) segregatie en moet de wet- en regelgeving hierop aangepast worden?

In hoofdstuk 2 Onderzoeksofzet werken we de doelstelling van het onderzoek nader uit.

Scope

Op het moment van de analyses voor deze rapportage (najaar 2025) zijn er vijf cohorten:

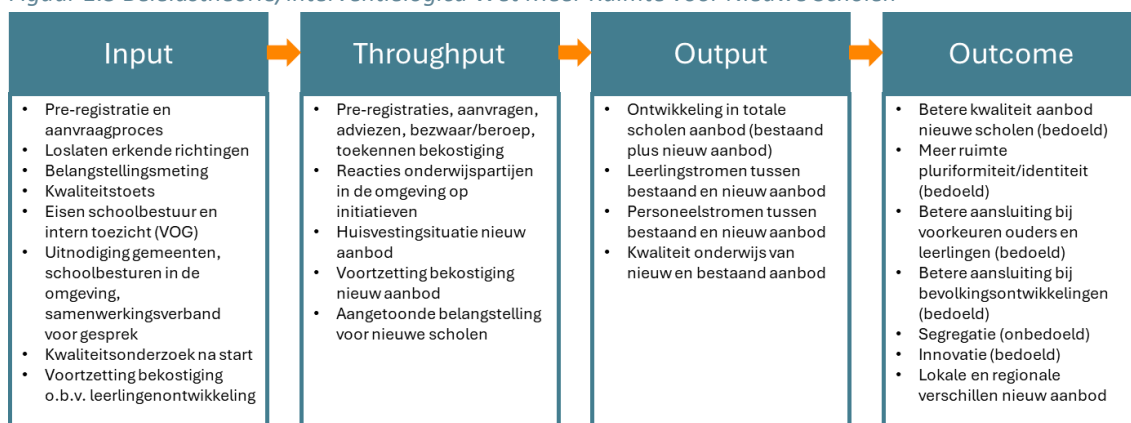
Jaar	Omschrijving
2021	Initiatieven die in 2021 een pre-registratie hebben ingediend, zitten aan het eind van fase 5: scholen zijn begonnen aan het derde schooljaar (sept. 2025). Vo-scholen hebben vorig jaar indien nodig een waarschuwing ontvangen over de leerlingenaantallen, in oktober 2025 is de tussentijdse controle gedaan. Basisscholen ontvangen indien nodig in oktober een waarschuwing en krijgen volgend schooljaar de tussentijdse controle.
2022	Initiatieven die in 2022 een pre-registratie hebben ingediend, zitten aan het begin van fase 5: scholen zijn begonnen aan het tweede schooljaar (sept. 2025). Het eerste kwaliteitsonderzoek van de Inspectie heeft in de tweede helft van het eerste schooljaar (voorjaar 2025) plaatsgevonden.
2023	Initiatieven die in 2023 een pre-registratie hebben ingediend, zitten in fase 4: scholen zijn net begonnen aan het eerste schooljaar (sept. 2025). Het eerste kwaliteitsonderzoek van de Inspectie zal in het tweede deel van het schooljaar (voorjaar 2026) plaatsvinden.
2024	Initiatiefnemers die in 2024 een pre-registratie hebben ingediend, zitten in fase 3: Initiatieven die voor 31 mei 2025 een positief besluit van de minister hebben ontvangen op hun aanvraag, zijn bezig met de voorbereiding van het openen van de school, zoals het aanvragen van de bekostiging en huisvesting.
2025	Initiatiefnemers die in 2025 een pre-registratie hebben gedaan, zitten aan het begin van fase 2. Zij konden tot 1 november 2025 hun aanvraag indienen en zullen uiterlijk 31 mei 2026 een besluit van de Minister van OCW ontvangen. We hebben deze initiatieven tot vlak voor het indienen van de aanvraag kunnen volgen.

2. Onderzoeksofzet

Beleidsstheorie

Voor evaluatie en monitoring is het behulpzaam de beleidsstheorie (of interventielogica) expliciet te maken. Op die manier worden interventies, effecten en mechanismen geconcretiseerd zodat de verschillende stappen en onderlinge samenhang daartussen helder worden. In Figuur 1.3 hebben we de beleidsstheorie schematisch uitgewerkt. Onder de figuur lichten we de elementen kort toe.

Figuur 1.3 Beleidsstheorie/interventielogica Wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen



In de monitor volgen we deze interventielogica: We kijken achtereenvolgens of en hoe de verschillende tussenstappen (van input naar throughput, van throughput naar output, en van output naar outcome) worden gerealiseerd.

De diverse elementen in de wetswijziging zijn het uitgangspunt (input). Het gaat daarbij om de zaken die nieuw zijn ten opzichte van de oude situatie. Daarbij gaat het om toevoegingen (bijvoorbeeld de VOG-eis voor schoolbestuurders en intern toezichthouders), maar ook om het loslaten van eisen (bijvoorbeeld beperking tot erkende richtingen). Het onderzoek brengt vanuit die input in kaart of en op welke manier het proces van nieuwe aanvragen wordt doorlopen (throughput). Dit gaat bijvoorbeeld om hoeveel aanvragen er zijn, hoeveel daadwerkelijk bekostiging ontvangen, hoe het uitnodigen van lokale onderwijspartijen verloopt en wat daaruit volgt en hoe de huisvesting eruitziet.

Vervolgens maakt het onderzoek duidelijk wat het concrete gevolg is van het nieuwe aanbod op het bestaande aanbod op verschillende aspecten (output). Daarbij gaat het om zaken als de ontwikkeling in het totale scholenaanbod (bijv. pluriformiteit), eventuele leerlingstromen tussen nieuwe scholen en bestaande scholen in de omgeving en eventuele personeelsstromen tussen nieuwe scholen en bestaande scholen in de omgeving.

Tot slot geeft het onderzoek inzicht in wat het effect van die concrete gevolgen is op de maatschappelijke doelen van de wet (outcome). De Memorie van Toelichting beschrijft de doelstelling om te komen tot een toekomstbestendig stelsel wat mee kan bewegen met fluctuerende bevolkingsontwikkelingen. We ontleden deze in een aantal aspecten:

- Meer ruimte voor pluriformiteit en identiteit;
- Betere aansluiting bij voorkeuren van ouders en leerlingen;
- Betere kwaliteit aanbod nieuwe scholen;

- Ruimte voor innovatie;
- Betere aansluiting bij bevolkingsontwikkelingen.

Daarnaast kan de wet ook onbedoelde uitkomsten hebben, zowel negatief als positief. Hiervoor is ook vooraf aandacht geweest (onder meer bij de behandeling van de wet en het advies van de Raad van State). Concrete punten van zorg zijn de gevolgen van de wetswijziging op onderwijssegregatie en de positie van het openbaar onderwijs. Een andere uitkomst is dat er regionale verschillen ontstaan, bijvoorbeeld als nieuw aanbod zich centreert in stedelijke gebieden met een groot leerlingpotentieel.

Segregatie

Met het wetsvoorstel ontstaat ruimte voor initiatieven om los van erkende richtingen een school te stichten, zolang er voldoende belangstelling van ouders voor is en de te verwachten kwaliteit als voldoende is beoordeeld. Vanuit verschillende fracties zijn bij het behandelen van het wetsvoorstel zorgen geuit over wat de gevolgen hiervan kunnen zijn voor onderwijssegregatie³. Men verwacht dat met het starten van nieuwe scholen met specifieke onderwijsconcepten of levensbeschouwelijke grondslagen segregatie toeneemt, omdat deze scholen specifieke groepen ouders aanspreken. Een verkennende studie naar casuïstiek uit het buitenland waar sprake is van wetswijzigingen die ruimte geven voor het stichten van nieuwe scholen, onderschrijft deze zorgen⁴. De positie van een school in de lokale onderwijsmarkt is gebaseerd op reputatie en leerlingenpopulatie. Nieuwe scholen bestendigen hun positie door zich te richten op een specifieke populatie, door het aanbieden van een speciaal programma of zich op een bepaalde manier te profileren. In combinatie met schoolkeuzeprocessen bij ouders kan dit leiden tot segregatie. We besteden in deze monitor aandacht aan de effecten van de wet MRvNS op segregatie.

Positie openbaar onderwijs

Het openbaar onderwijs is een grondwettelijke taak: de overheid zorgt ervoor dat er in elke gemeente openbaar onderwijs beschikbaar is. Met de behandeling van de wet MRvNS zijn er zorgen geuit over de positie van het openbaar onderwijs⁵. De eerste zorg is dat er meer nieuwe scholen komen die zich richten op een specifieke leerlingenpopulatie en onderwijs aan de hand van een bijzonder onderwijsconcept of levensbeschouwelijke grondslag aanbieden, omdat de verwachting is dat het makkelijker is voldoende belangstelling aan te tonen en in de lokale onderwijsmarkt overeind te blijven⁷. De verwachting is dat er dus in verhouding minder openbare scholen gesticht worden en meer bijzondere scholen. Een tweede zorg is dat in gebieden waar het aantal leerlingen stabiel is of daalt, de komst van een nieuwe school de bestaande scholen in dat gebied onder druk kan zetten. Als in dat gebied openbare scholen staan, kan het openbaar onderwijs onder druk komen te staan. Wanneer er sprake is van leerlingendaling in een gebied, kan dit extra druk leggen op het openbaar onderwijs, als openbare scholen hierdoor onder de opheffingsnorm dreigen uit te komen. Prognoses van leerlingenaantallen laten zien dat voor het bo een daling van het aantal leerlingen wordt verwacht tot 2033 en voor het vo tot 2039, waarna het aantal leerlingen weer zal stijgen⁸. Er zijn sterke regionale verschillen, dus niet elke school die gesticht wordt zal staan in een gebied waar sprake is van

³ Zie behandeling aangepast wetsvoorstel: Kamerstukken I, 35050 C. Vergaderjaar 2019-2020. Memorie van antwoord.

⁴ Waslander, S., & Hooze, E. (2015). Nieuw toetreders in het onderwijs. Voorstudie op basis van wetenschappelijk onderzoek. TIAS.

⁵ Zie Motie van het lid Kwint: Kamerstukken II, 35050, Nr. 49. Vergaderjaar 2020-2021.

⁷ Zie noot 4.

⁸ Op basis van cijfers van DUO (peildatum 1 oktober 2024). Leerlingprognoses zijn vooruitberekeningen en geven een beeld van de toekomst. Ze kunnen veranderen door allerlei oorzaken.

leerlingendaling. In deze monitor besteden we aandacht aan de gevolgen van de wet MRvNS op het openbaar onderwijs.

Andere aandachtspunten

De studie van Waslander en Hooge (2015) schetst ook andere gevolgen op de korte en lange termijn van het verruimen van toetredingsmogelijkheden. Waar eerst de verscheidenheid van scholen toeneemt, gaan in een later stadium nieuwe toetreders steeds meer lijken op de bestaande aanbieders. Ook blijkt dat nieuwe scholen zich voornamelijk in stedelijke gebieden vestigen. Dat is verklaarbaar, omdat daar ook het meeste leerlingenpotentieel zit. Verder laten de nieuwe scholen weliswaar innovatie zien in de organisatie (bijvoorbeeld personeelsbeleid, ondersteuning, e.d.), maar nauwelijks in het primaire proces (curriculum, manier van onderwijs geven e.d.). Op grond hiervan kijken we in de monitor ook specifiek naar innovatie en locatie.

Thema's en onderzoeksvragen

Aan de hand van de eerder beschreven achtergronden en informatiebehoefte die door OCW zijn kenbaar gemaakt, komen we tot de volgende onderzoeksvragen (zie Tabel 1.2). We hebben de onderzoeksvragen gekoppeld aan verschillende thema's.

Tabel 1.2 Thema's en hoofdvragen

Thema	Hoofdvraag
A Aanvraagproces	Hoe verlopen de processtappen (fasen) van de nieuwe aanvragen onder de wet MRvNS?
B Belangstellingsmeting	Werken de belangstellingsmetingen in de wet MRvNS zoals bedoeld?
C Onderwijskwaliteit	Werkt de kwaliteitstoets en verdere toezicht op onderwijskwaliteit in de wet MRvNS zoals bedoeld?
D Onderwijshuisvesting, nieuwbouwwijken en gemeentefonds	Hoe werken de rol en verantwoordelijkheden van gemeenten binnen de wet MRvNS uit in de praktijk?
E Continuïteit en doelmatigheid	Wat is het effect op het bestaande onderwijsaanbod (continuïteit en doelmatigheid) onder de wet MRvNS?
F Caribisch Nederland	Hoe werkt de wet MRvNS in Caribisch Nederland?
G Positieve en negatieve neveneffecten (w.o. segregatie, innovatie)	Wat is het effect van de wet MRvNS op segregatie en tot welke eventuele andere positieve en negatieve neveneffecten leidt de wet MRvNS?

Met betrekking tot de onderdelen E en G merken we vooraf op dat nieuwe scholen onder de nieuwe wet nog niet volgroeid zijn. We kijken in deze rapportage naar eerste indicaties van effecten. Verder beperkt thema F zich tot een casusbeschrijving. Er is op dit moment één school in Caribisch Nederland die het proces van aanvraag tot start heeft doorlopen.

Methode op hoofdlijnen

Om inzicht te krijgen in de diverse thema's hebben we verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Allereerst hebben we data van de **procesadministratie van DUO en de Inspectie** gebruikt om zicht te krijgen op hoe initiatiefnemers van pre-registratie tot eerste jaren na de start het proces hebben doorlopen. Verder hebben we in samenwerking met DUO analyses uitgevoerd op **registerdata (CBS/DUO)** om onder andere zicht te krijgen op leerling- en personeelsstromen, de ontwikkeling in segregatie en de positie van het openbaar onderwijs. We hebben aanvullend data verzameld middels **vragenlijsten en verdiepende interviews** om zicht te krijgen op hoe initiatiefnemers, gemeenten en andere stakeholders het proces hebben ervaren.

De methoden worden in de hoofdstukken met resultaten nader toegelicht (Hoofdstuk 4 t/m 7). We lichten hieronder kort de dataverzameling en de samenhang met de verschillende onderzoeksthema's toe.

Vragenlijstonderzoek

Het vragenlijstonderzoek bestond uit een jaarlijkse online enquête onder initiatiefnemers. De inhoud was telkens afgestemd op de fase waarin een initiatief zich bevond (of was blijven steken). Daarnaast hebben we gemeenten bevraagd over de ervaringen en het contact vanuit hun perspectief met initiatiefnemers waarvan de aanvraag was goedgekeurd. Met deze enquêtes hebben we gegevens opgehaald die helderheid scheppen over het proces en de ervaringen van de betrokkenen. De enquêtes leveren systematische informatie op over kernaspecten van het proces, zoals bijvoorbeeld de voorbereiding voor de aanvraag en de start van de school, het werven van leerlingen en personeel, huisvesting, ervaringen met het kwaliteitsonderzoek van de Inspectie en verdere groei na de start.

Verdiepende interviews

Gebaseerd op de informatie omtrent kernaspecten van de initiatieven hebben we jaarlijks een selectie gemaakt van initiatieven, gemeenten en schoolbesturen in de omgeving en deze nader verdiepend onderzocht. Door middel van de selectie kunnen we een breed beeld schetsen van de ervaringen van diverse typen initiatieven, zoals bo/vo, bestaande/nieuwe besturen, verzelfstandigingen/nieuwe scholen en diverse denominaties/levensbeschouwingen/onderwijsvisies. We hebben ingezoomd op aspecten die met een vragenlijst onderbelicht blijven, zoals de beleving van betrokkenen, samenwerkingen, et cetera.

Samenhang

In Tabel 1.3 is weergegeven hoe de verschillende onderzoeksthema's met de onderdelen van de monitor zijn ingevuld.

Tabel 1.3 Overzicht onderzoeksthema's en dataverzamelingsonderdelen

Onderzoeksthema	Proces-administratie (DUO/Inspectie)	Vragenlijst-onderzoek	Verdiepende interviews	Registerdata (CBS/DUO)
A Aanvraagproces	✓	✓	✓	
B Belangstellingsmeting	✓	✓	✓	
C Onderwijskwaliteit	✓	✓	✓	
D Onderwijshuisvesting, nieuwbouwwijken en gemeentefonds		✓	✓	
E Continuïteit en doelmatigheid			✓	✓
F Caribisch Nederland	✓		✓	
G Positieve en negatieve neveneffecten		✓	✓	✓

Leeswijzer

We beginnen de rapportage met het beschrijven van wet- en regelgeving en hoe deze tot nu toe is uitgevoerd in de praktijk (hoofdstuk 3 *Wettelijk kader en uitvoeringsproces*). Vervolgens beschrijven we per monitoronderdeel de resultaten van de cohorten. In hoofdstuk 4 *Feiten en cijfers* beschrijven we de resultaten vanuit de data van de procesadministratie (DUO/Inspectie). We laten zien waar de initiatiefnemers in verschillende fasen zijn uitgekomen. In hoofdstuk 5 *Verloop van het proces* beschrijven we resultaten uit het vragenlijstonderzoek en de verdiepende gesprekken. Dit hoofdstuk laat zien hoe initiatiefnemers (en andere stakeholders zoals de gemeenten) het proces hebben ervaren. We presenteren de resultaten van de vragenlijsten in de lopende tekst en tabellen en figuren. De resultaten van de verdiepende gesprekken staan in de gekleurde kaders. Aan het einde van hoofdstuk 5 staat de informatie uit de procesadministratie en de casusbeschrijving voor Caribisch Nederland gebundeld. In hoofdstuk 6 *Belangstellingsmeting* presenteren we een eerste analyse van hoe de voorspelling van het aantal leerlingen aan de hand van de belangstellingsmeting zich verhoudt tot de groei die de gestarte initiatieven tot nu toe laten zien. De resultaten sluiten af met hoofdstuk 7 *De Omgeving*. In dit hoofdstuk beschrijven we met behulp van registerdata de effecten van het starten van nieuwe scholen op het onderwijslandschap voor de invoering van de wet MRvNS. Elk hoofdstuk sluit af met een conclusie waarin de belangrijkste resultaten worden besproken. Aan het einde van het rapport presenteren we een synthese van de resultaten uit de voorgaande hoofdstukken en geven we antwoord op de onderzoeksvragen die bij de verschillende thema's horen (hoofdstuk 8 *Conclusie*). Een bundeling van de conclusies vindt u in de managementsamenvatting aan het begin van dit rapport.

3. Wettelijk kader en uitvoeringsproces

We lichten in de onderstaande paragrafen een aantal belangrijke wijzigingen in de wet nader toe. We wijzen op belangrijke nuances en beschrijven, waar bekend, ook hoe de uitvoering van de wet er in de praktijk uit ziet. De onderwerpen die we behandelen zijn:

- Erkende richtingen spelen geen doorslaggevende rol bij stichten scholen
- Uitnodiging gesprek (onderwijs)partijen in de omgeving
- Belangstellingsmeting
- Beoordelen aanvraag DUO en kwaliteitstoets Inspectie
- Organiseren van huisvesting door de gemeente
- Eerste kwaliteitsonderzoek van de Inspectie
- Tussentijdse toets leerlingenaantallen (stichtingsnormen/opheffingsnormen)

De wet heeft betrekking op de stichtingsprocedure voor basisscholen en scholen in het voortgezet onderwijs in Europees Nederland en Caribisch Nederland. De wet gaat over het stichten van nieuwe scholen, verzelfstandigingen van nevenvestigingen of dislocaties in het basisonderwijs, splitsingen in het voortgezet onderwijs en vo-schoolbesturen die een permanente nevenvestiging willen starten. Waar het gaat over splitsingen in het voortgezet onderwijs, gaat dit niet op voor scholen in Caribisch Nederland. Caribisch Nederland kent namelijk geen splitsingen in het vo. Waar de wet op de bovenstaande punten voor een specifieke groep afwijkt, benoemen we dat expliciet.

Erkende richtingen spelen geen doorslaggevende rol bij stichten scholen

Met de introductie van de wet MRvNS hoeven nieuw te stichten scholen niet langer bij een erkende richting te horen. Vóór de wet MRvNS moesten initiatiefnemers voor het stichten van een nieuwe school veronderstelde belangstelling aantonen voor de erkende richting waartoe de nieuwe school zou gaan behoren.

Een richting is een godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag. Om erkenning te krijgen moet aan een aantal criteria worden voldaan⁹. De richting moet bijvoorbeeld voldoende onderscheidend zijn van andere richtingen, mag geen pedagogische of didactische stroming zijn, moet eenduidig in statuten vastgelegd zijn, moet in zekere mate maatschappelijk geïnstitutionaliseerd zijn en moet voldoende draagvlak hebben. Er is geen vaste lijst met erkende richtingen, enkele voorbeelden op basis van jurisprudentie zijn katholiek, protestants-christelijk, islamitisch, algemeen bijzonder en antroposofisch.

Initiatiefnemers konden indirect via prognoses van leerlingenaantallen in de betreffende of een vergelijkbare gemeente interesse in een school van een erkende richting aantonen. Een directe meting van belangstelling met een enquête was ook mogelijk, hierbij werd bij de doelgroep belangstelling gemeten voor een erkende richting. Belangstelling voor een erkende richting is niet hetzelfde als belangstelling voor een specifiek initiatief. Als binnen een gemeente interesse was voor een nieuw initiatief, kon dit soms toch niet doorgaan omdat een bestaande school al voorzag in onderwijs binnen de gekozen erkende richting. De prognoses waren daarnaast ongevoelig voor veranderende wensen in levensovertuigingen van ouders in een gemeente. De prognose ging namelijk uit van de huidige verdeling van leerlingen over het bestaande aanbod van erkende richtingen, ook als dit aanbod niet meer bij de wensen aansloot.

⁹ Onderwijsraad, 2012. [Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief](#). Den Haag: Onderwijsraad.

Met ‘erkende richtingen spelen geen doorslaggevende rol bij het stichten van scholen’ onder de wet MRvNS bedoelen we dus met name de aanpassing dat initiatiefnemers belangstelling dienen aan te tonen voor hun specifieke initiatief en niet meer voor de erkende richting die het initiatief vóór de wet MRvNS nog moest kiezen.

Uitnodiging gesprek onderwijspartijen in de omgeving

Initiatiefnemers moeten bij de aanvraag van hun initiatief aantonen dat zij *alle huidige schoolbesturen in het beoogde voedingsgebied* (hierna: schoolbesturen in de omgeving), het *samenwerkingsverband passend onderwijs* en de *gemeente* hebben uitgenodigd voor een gesprek. Het gaat hier om een *uitnodigingsplicht*. Er is dus niet met zekerheid te zeggen dat alle gesprekken ook daadwerkelijk hebben plaatsgevonden bij het indienen van de aanvraag. De uitnodigingen voor de gesprekken versturen initiatiefnemers in de periode van september nog vóór de pre-registratie (t-1) tot en met september na de pre-registratie in juni (t0), maar voor het indienen van de aanvraag in november.

Het doel van de gesprekken is het stimuleren van samenwerking. De Memorie van Toelichting (hierna: MvT) bij de wet MRvNS schetst expliciet het scenario dat scholen in de omgeving waar sprake is van leerlingendaling de wensen van ouders een plek kunnen geven binnen het bestaande aanbod, waardoor het stichten van een nieuwe school niet meer nodig is. Daarnaast is het tijdig uitwisselen tussen het samenwerkingsverband over passend onderwijs en het tijdig informeren van de gemeente over het nieuwe initiatief in het kader van het organiseren van huisvesting belangrijk.

Belangstellingsmeting

Zoals genoemd, meten initiatiefnemers niet de belangstelling voor een erkende richting, maar voor het specifieke initiatief. De belangstellingsmeting is een belangrijke voorspeller voor de toekomstige levensvatbaarheid van de school. Voor de belangstellingsmeting zijn er twee opties: het verzamelen van ouderverklaringen of het doen van marktonderzoek. Voor beide methoden operationaliseert de wet de doelgroep, de populatie en het voedingsgebied. In de onderstaande Tabel 1.4 hebben we dit samengevat. Voor verzelfstandigingen en splitsingen heeft de belangstellingsmeting een andere vorm, dit wordt verderop toegelicht.

Tabel 1.4 Definities doelgroep, leerlingpopulatie en voedingsgebied bij de belangstellingsmeting met ouderverklaringen en marktonderzoek

	Doelgroep meting (onderzoekspopulatie)	Leerlingpopulatie	Voedingsgebied
Bo	Ouders van een kind dat op 1 november in de leeftijd 2 t/m 4 jaar is.	Het totaal aantal kinderen van 4 tot en met 11 jaar, plus 30% van het aantal kinderen van 12 jaar in het voedingsgebied op 1 januari van het 11e kalenderjaar na de aanvraag. Dit is gebaseerd op cijfers van het CBS.	Alle postcodegebieden (pc4) die geheel of gedeeltelijk binnen 6 kilometer van het beoogde postcodegebied van vestiging liggen.
Vo	Ouders van een kind dat op 1 november in de leeftijd 10 t/m 12 jaar is.	Het gemiddelde aantal leerlingen van 12 en 13 jaar in het voedingsgebied op 1 januari van het 11e kalenderjaar na de aanvraag (gebaseerd op cijfers van het CBS), vermenigvuldigd met het aantal verblijfsjaren van de school .	Alle postcodegebieden (pc4) die geheel of gedeeltelijk binnen 15 kilometer van het beoogde postcodegebied van vestiging liggen.

Ouderverklaringen

Initiatiefnemers die kiezen voor een belangstellingsmeting aan de hand van ouderverklaringen, voeren deze uit na de pre-registratie bij DUO en voor het afronden en indienen van de aanvraag (juli t/m oktober). De ouders van kinderen in de *doelgroep* kunnen via de lijst met gepubliceerde initiatieven bij DUO¹⁰ een ouderverklaring afgeven. Ouders moeten wonen in het *voedingsgebied* waar de nieuwe school zich wil gaan vestigen. De ouders selecteren het initiatief in de lijst en kunnen dan door in te loggen in mijn DUO met DigiD een ouderverklaring afgeven. Voor elk kind binnen de doelgroep in een gezin kan één ouderverklaring worden ingediend. Een ouder mag pas opnieuw een ouderverklaring afgeven als het initiatief niet mag starten, zich terugtrekt, of wanneer er twee jaar zijn verstreken na de startdatum van een toegekende aanvraag.

Het is verboden voor initiatiefnemers om een beloning uit te loven voor het verstrekken van een ouderverklaring of ouders op enige wijze onder druk te zetten. Initiatiefnemers kunnen niet zien welke ouders een ouderverklaring hebben ingediend. Ouders kunnen hun ouderverklaring ook intrekken tot uiterlijk 29 oktober.

Marktonderzoek

Het meten van belangstelling via een marktonderzoek is alleen mogelijk bij uitzondering. Dit mag alleen als in het voedingsgebied van de nieuwe school het leerlingenaantal naar verwachting voldoende groeit in de 10 jaar na het marktonderzoek. De prognose wordt gemaakt op basis van gegevens van het CBS en de gemeente (verwachte woningbouw). Marktonderzoek mag ook als de gemeente een aanvraag voor een nieuwe school doet uit een beroep op de garantiefunctie openbaar onderwijs.

¹⁰ <https://duo.nl/apps/initiatief-nieuwe-scholen/index.html#/>

Een onafhankelijk marktonderzoeksbureau peilt onder een steekproef van de *doelgroep* in het *voedingsgebied* welke school zij voor hun kind zouden kiezen. Ouders krijgen de keuze uit een lijst van het huidige aanbod, aangevuld met het nieuwe initiatief in het beoogde postcodegebied. Het onderzoek moet daarnaast aan een aantal eisen voldoen. Zo moet de methode wetenschappelijk verantwoord zijn, de steekproef representatief en mogen de resultaten niet ouder dan 24 maanden zijn op het moment van het indienen van de aanvraag. Het bureau dat het onderzoek uitvoert, moet daarnaast onafhankelijk zijn en zich houden aan een gedragscode voor marktonderzoek die door de brancheorganisatie is opgesteld.

Wanneer is er voldoende belangstelling?

Met een formule kan de gemeten belangstelling omgerekend worden naar een verwacht leerlingenaantal in het achtste jaar na de start van de nieuwe school (i.e. in het 11^e jaar na de aanvraag). Dit aantal moet boven de stichtingsnorm uitkomen. De formule bestaat uit een aantal componenten. Allereerst wordt een responspercentage berekend door de gemeten belangstelling (bijv. het aantal ouderverklaringen) te delen door de onderzoekspopulatie (*doelgroep*) in het *voedingsgebied* (2 t/m 4-jarigen bij bo, 10 t/m 12-jarigen bij vo). Dit percentage wordt vermenigvuldigd met de verwachte *leerlingpopulatie* in het voedingsgebied in het 11^e jaar na het indienen van de aanvraag, om te simuleren hoeveel leerlingen er zullen zijn als de school volgroeid is¹¹. Omdat verwacht wordt dat de schatting die resulteert te optimistisch is, wordt een bij ministeriële regeling bepaalde correctiefactor toegepast: het verwachte aantal leerlingen wordt vermenigvuldigd met 0,7.

Verzelfstandigingen en splitsingen

Op deze onderwijslocaties zijn al leerlingen die onderwijs volgen. De belangstellingsmeting wordt daarom op een andere manier uitgevoerd. Er wordt gekeken naar het huidige aantal leerlingen op de te verzelfstandigen/splitsen locatie en op de overblijvende locatie. Voor het basisonderwijs geldt dat de verzelfstandigde vestiging boven de stichtingsnorm moet uitkomen, zowel op het moment van de aanvraag als bij de prognose in het 11^e jaar na de aanvraag. De hoofdvestiging moet op beide momenten boven de opheffingsnorm uitkomen. Voor het voortgezet onderwijs geldt dat op het moment van de aanvraag de splitsende en de overblijvende vestigingen samen tweemaal de stichtingsnorm moeten halen. Voor de prognose in het 11^e jaar na de aanvraag geldt dat beide vestigingen eveneens boven de stichtingsnorm moeten uitkomen.

Permanente nevenvestiging

Omdat een nevenvestiging in het voortgezet onderwijs in beginsel alleen onderbouw aanbiedt, geldt een aangepaste belangstellingsmeting waarbij maar de helft – of bij havo drie vijfde – van de stichtingsnorm behaald dient te worden.

Caribisch Nederland

Inwoners van Caribisch Nederland beschikken niet over DigiD. Ouders moeten daarom hun belangstelling schriftelijk kenbaar maken bij de Rijksdienst Caribisch Nederland en fysiek op het kantoor afgeven.

¹¹ Vo-scholen kunnen in de praktijk al eerder dan het jaar van de prognose volgroeid zijn omdat de cursusduur van alle onderwijsrichtingen korter is dan 8 jaar. In het geval van een getrapte start van een brede scholengemeenschap kan het moment van volgroeing ook later zijn dan het jaar van de prognose. Zie de toelichting bij tussentijdse toets.

Beoordelen aanvraag DUO en kwaliteitstoets Inspectie

Voor 29 oktober dient de initiatiefnemer alle benodigde documenten in bij DUO om de aanvraag voor een nieuwe school compleet te maken. De documenten die de initiatiefnemer moet aanleveren zijn:

1. Bewijzen van uitnodigingen voor gesprekken met de omgeving
2. Uitkomsten van de belangstellingsmeting
3. De statuten van de rechtspersoon die de aanvraag doet
4. Een gewaarmerkt uittreksel Handelsregister Kamer van Koophandel
5. Een kopie van de Verklaringen Omtrent Gedrag (VOG) van de bestuurders en de leden van het intern toezicht
6. Voor nieuwe scholen: Een beschrijving van het onderwijskundig concept van de school
7. Beschrijving van hoe het initiatief gaat voldoen aan de zes deugdelijkheidseisen
8. Informatie over de negen overige elementen van kwaliteit waarover de Inspectie met de initiatiefnemer in gesprek gaat

Als DUO constateert dat de aanvraag na indienen niet compleet is, kunnen initiatiefnemers nog informatie nazenden.

Tussen 1 november en 1 juni controleren en beoordelen DUO en de Inspectie de documenten. Eerst controleert DUO de aanvraag op de eerste zes punten en kijkt DUO of de stichtingsnorm volgens de formule zal worden behaald. Als alles klopt, doet de Inspectie vervolgens een **kwaliteitstoets**.

De Inspectie beoordeelt bij deze kwaliteitstoets de volgende zes deugdelijkheidseisen:

1. Burgerschapsonderwijs: Invulling van burgerschapsonderwijs
2. Extra ondersteuning: Aanpak hoe voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven passend aanbod en voorziening worden ingericht
3. Zicht op ontwikkeling en begeleiding: Werkwijze om zicht op ontwikkeling van de leerlingen te krijgen
4. Onderwijstijd: Uitwerking hoe wettelijk minimale onderwijstijd ingevuld gaat worden.
5. Aanbod: Uitwerking hoe het aanbod aansluit bij de kerndoelen en bijdraagt bij aan behalen referentieniveaus
6. Bestuur en intern toezicht: Vormgeving van de bestuursstructuur, waaronder scheiding van schoolbestuur en intern toezicht.

Voor de negen overige elementen van kwaliteit geldt dat de Inspectie deze niet beoordeelt, maar vanuit de stimuleringsfunctie wel hierover met de initiatiefnemers in gesprek gaat. Deze kwaliteitselementen zijn dus niet van invloed op het advies van de Inspectie. De negen overige elementen van kwaliteit zijn:

1. Bewaken en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs
2. Personeelsbeleid: formatie
3. Personeelsbeleid: bekwaamheid
4. Veiligheid op school
5. De (beleidsrijke) meerjarenbegroting
6. Huisvestingsverwachtingen en samenwerking kinderopvang
7. Vrijwillige ouderbijdrage (hoogte en beleid)
8. De wijze van uitvoering afspraken vroeg- en voorschoolse opvang en overleg onderwijsachterstandenbeleid
9. De wijze van uitvoering van de Wet medezeggenschap op scholen

De zes deugdelijkheidseisen zijn deel van het bredere onderzoekskader van de Inspectie en zijn zodanig gekozen dat een objectieve kwaliteitstoets al vóór de start van de school gedaan kan worden (de Inspectie kan bijvoorbeeld nog niet de leerresultaten of het pedagogisch-didactisch handelen beoordelen). De initiatiefnemers beschrijven voor de Inspectie hoe zij verwachten aan deze eisen te voldoen. Dat geldt ook voor de negen overige elementen van kwaliteit.

Als de documenten in orde zijn, de belangstelling voldoende is en de Inspectie op basis van de kwaliteitstoets een positief advies geeft, volgt een positief advies aan de minister. DUO verstrekt bij mandaat van de minister de toewijzing van de aanvraag voor bekostiging aan de initiatiefnemer. De initiatiefnemer mag dan starten met de voorbereidingen voor de start van de nieuwe school.

Initiatiefnemers kunnen een bezwaar indienen tegen de afwijzing van hun aanvraag door de minister. Dit moet binnen zes weken na dagtekening van de beslissing. Na het indienen van het bezwaar, neemt de minister binnen zes weken na afloop van de bezwaartermijn een besluit of het bezwaar gegrond is. Het is mogelijk dat initiatiefnemers die een bezwaar hebben ingediend en vervolgens een toewijzing ontvangen, drie maanden later beginnen met de voorbereiding voor de start van de school dan initiatiefnemers die direct een toewijzing hebben ontvangen. Wanneer een initiatiefnemer na een ongegrond verklaard bezwaar in beroep gaat, kan de start van de voorbereidingen nog later beginnen.

Permanente nevenvestiging in het vo

Voor de stichting van een permanente nevenvestiging in het vo geldt de aanvullende eis dat de huidige school of scholengemeenschap niet het oordeel 'zeer zwak' mag hebben.

Organiseren van huisvesting door de gemeente

Bij de oude systematiek was de rol van de gemeente anders dan bij de nieuwe systematiek. Voor het basisonderwijs gold dat de gemeente bij de aanvraag de nieuwe school moest opnemen in het *plan van scholen* van de gemeente. Dit plan ging over de drie opvolgende schooljaar. De gemeente had hiermee enige invloed op de timing en fasering van de start van nieuwe scholen. Voor het voortgezet onderwijs gaf de gemeente een *huisvestingsverklaring* aan een school af. Deze verklaring was nodig om te mogen starten. Hiermee gaf de initiatiefnemer aan bij de minister dat de gemeente huisvesting beschikbaar ging stellen. De gemeente kon zo een signaal afgeven van de praktische haalbaarheid van het initiatief. In de nieuwe procedure bestaan deze stappen niet meer. Zoals eerder beschreven is de initiatiefnemer verplicht de gemeente uit te nodigen voor een gesprek (*uitnodigingsplicht*). In de MvT staat beschreven dat de nieuwe procedure met de uitnodigingsplicht beoogt dat de initiatiefnemers zo vroeg mogelijk in het proces in contact komen met de gemeente om wensen en realistische verwachtingen te bespreken.

De gemeente kan een zienswijze indienen over initiatieven in de gemeente. De zienswijze wordt door DUO aan de aanvraag toegevoegd. DUO en de Inspectie kunnen de zienswijze inzien bij het beoordelen van de aanvraag, maar baseren hun advies aan de minister alleen op de wettelijk vastgestelde punten. De zienswijze wordt meegewogen in het oordeel waar deze op de wettelijk vastgestelde punten ingaat.

Wanneer een positief besluit is genomen en het initiatief mag starten, heeft de gemeente 14 maanden om huisvesting te realiseren (de periode tussen juni en augustus in het volgende jaar). In het geval dat er na een bezwaarprocedure een positief besluit is genomen, is deze periode maximaal drie maanden korter.

De gemeente bepaalt hoe aan de huisvestingsbehoefte wordt voldaan. Er kan ook worden voorzien in tijdelijke huisvesting of huisvesting in een ander postcodegebied binnen de gemeente dan waar de belangstellingsmeting is uitgevoerd. De gemeente en de initiatiefnemer kunnen in bijzondere gevallen een jaar uitstel aanvragen voor de start. De MvT illustreert bijvoorbeeld dat de gemeente grondige aanpassingen moet doen aan bestaande gebouwen om in huisvesting te kunnen voorzien, of dat het kan gaan over een nieuwbouwwijk waarvan de bouw vertraging heeft opgelopen. Lukt het niet om na het jaar uitstel te starten, dan vervalt de aanspraak op bekostiging en moet de initiatiefnemer een nieuwe aanvraag indienen¹².

Eerste kwaliteitsonderzoek van de Inspectie

In het eerste schooljaar bezoekt de Inspectie alle scholen (nieuwe scholen en verzelfstandigingen/splitsingen) die zijn gestart. De Inspectie streeft ernaar de kwaliteitsonderzoeken in het voorjaar uit te voeren en voor 1 mei af te ronden. De Inspectie beoordeelt aan de hand van standaarden uit het onderzoekskader de kwaliteit van de scholen. Hierbij wordt rekening gehouden met dat de standaarden gezien de recente start van de school ook daadwerkelijk beoordeeld kunnen worden. In Tabel 1.5 staan de standaarden waarop de Inspectie beoordeelt bij het kwaliteitsonderzoek.

Tabel 1.5 Standaarden bij kwaliteitsonderzoek van de Inspectie.

Kwaliteitsgebied	Code	Standaard
Onderwijsproces	OP0*	Basisvaardigheden
	OP2	Zicht op ontwikkeling
	OP3	Pedagogisch-didactisch handelen
Veiligheid en schoolklimaat	VS1	Veiligheid
Onderwijsresultaten	OR1*	Resultaten
Sturen, kwaliteitszorg en ambitie	SKA1	Visie, ambities en doelen
	SKA2	Uitvoering en kwaliteitscultuur
	SKA3	Evaluatie, verantwoording en dialoog

* Voor een aantal standaarden, zoals OP0 en OR1, geldt dat deze voor veel scholen nog niet beoordeeld kunnen worden. Zo zijn er bij scholen nog weinig leerresultaten bekend en zijn in veel gevallen geen gegevens over basisvaardigheden vanuit de doorstroomtoets bekend.

Het proces voor het kwaliteitsonderzoek ziet er als volgt uit. Voor 1 september van het eerste schooljaar moeten scholen informatie aanleveren bij de Inspectie zodat de Inspectie een **documentanalyse** kan doen. Een deel van deze informatie is al aangeleverd bij het doen van de aanvraag. Daarna vindt er een **gesprek** plaats met de school over het voorlopige oordeel op basis van de documenten. Vanaf cohort 2022 is er een mogelijkheid voor scholen om na het gesprek **aanvullende documenten** te delen, bijvoorbeeld omdat blijkt dat er documenten ontbreken of dat de inhoud niet compleet of onduidelijk is. Vervolgens maakt de Inspectie een **conceptrapport** op basis van de documenten en het gesprek. Het **schoolbestuur** krijgt de gelegenheid hierop te **reageren**. Feitelijke onjuistheden worden door de Inspectie gecorrigeerd. Het schoolbestuur heeft ook de mogelijkheid om een zienswijze toe te voegen. Tot slot wordt het **rapport openbaar** via de website van de Inspectie.

¹² Een geplande aanpassing in de wet maakt het mogelijk om een extra jaar uitstel aan te vragen, maar alleen wanneer de initiatiefnemer en de gemeente hier beiden mee instemmen. Voor een splitsing van een vo-school of scholengemeenschap kan vervroegd gestart worden, namelijk het schooljaar volgend op het besluit van de minister. Dit kan alleen wanneer bewijs van huisvesting geleverd kan worden.

Er is ook een mogelijkheid om bezwaar te maken tegen het oordeel van de Inspectie. In de praktijk komt dit weinig voor. Hiervoor gelden dezelfde termijnen als bij het bezwaar tegen een afwijzing van een aanvraag door de minister.

Als de school het oordeel 'onvoldoende' of 'zeer zwak' krijgt, voert de Inspectie een jaar later een herstelonderzoek uit. Dat onderzoek heeft hetzelfde format als het kwaliteitsonderzoek. Alle standaarden worden opnieuw beoordeeld. Als een school bij het kwaliteitsonderzoek én het herstelonderzoek het oordeel 'zeer zwak' krijgt, kan de minister besluiten de bekostiging stop te zetten.

Als een school een voldoende heeft op een standaard, kan de Inspectie alsnog een herstelopdracht geven. Dit gaat dan meestal over bepaalde aspecten van een standaard; een school heeft bijvoorbeeld wel 'zicht op het leren', maar stelt op basis daarvan niet vaak genoeg het onderwijs bij. Het onderzoek na zo'n herstelopdracht is altijd gericht op de specifieke standaard en niet op alle standaarden.

Tussentijdse toets leerlingenaantallen (stichtingsnormen/opheffingsnormen)

Bij basisscholen en vo-scholen wordt gedurende het proces naar volgroeiing een tussentijdse toets op leerlingenaantallen uitgevoerd. De norm voor deze toets is gebaseerd op de stichtingsnorm. Na volgroeiing (en voor basisscholen na het behalen van de stichtingsnorm) moeten scholen boven de opheffingsnorm blijven.

De stichtingsnormen en opheffingsnormen voor het basisonderwijs verschillen per gemeente en worden bij ministeriële regeling bepaald en periodiek bijgesteld. De stichtingsnormen en opheffingsnormen voor het voortgezet onderwijs staan in de *Wet voortgezet onderwijs 2020* en zijn afhankelijk van de aangeboden onderwijssoorten. Voor scholengemeenschappen geldt een lagere stichtingsnorm: de stichtingsnormen van de aangeboden schoolsoorten worden met 0,75 vermenigvuldigd.

In het basisonderwijs moet een nieuwe school in de eerste acht schooljaren de stichtingsnorm halen. Zodra die is behaald, hoeft een school enkel boven de opheffingsnorm te blijven. In het vierde jaar (oktobertelling) waarin de school bekostiging ontvangt, vindt een tussentijdse toets plaats. Daarbij wordt gekeken of de groei van het aantal leerlingen voldoende is en of de school op schema ligt om te groeien naar de stichtingsnorm. Als het aantal leerlingen bij de tussentijdse toets onvoldoende is, stopt de bekostiging met ingang van het vijfde schooljaar. Als de school de tussentijdse toets wel haalt, maar niet in de eerste acht schooljaren de stichtingsnorm behaalt, stopt de bekostiging met ingang van het negende schooljaar.

In het voortgezet onderwijs hoeft een nieuwe school de stichtingsnorm niet daadwerkelijk te halen, maar moet na volgroeiing boven de opheffingsnorm blijven. Tellend vanaf het jaar van volgroeiing (bijv. bij mavo het vierde schooljaar) mag de school geen drie jaar op rij onder de opheffingsnorm uitkomen. Bij een scholengemeenschap is het moment van volgroeiing gelijk aan het moment dat de onderwijssoort met de langste cursusduur is volgroeid. Bij een getrapte start is de scholengemeenschap volgroeid op het moment dat alle onderwijssoorten hun volledige cursusduur hebben doorlopen.

Net als in het bo, is er een tussentijdse toets voor vo-scholen. Aan de hand van de oktobertelling van het derde schooljaar wordt bepaald of de groei van de vo-school op schema ligt om te groeien naar de stichtingsnorm (bijv. voor een havo school geldt dat 3/5 van de stichtingsnorm behaald moet worden). Als het aantal leerlingen bij de tussentijdse toets onvoldoende is, stopt de bekostiging met ingang van het vierde schooljaar. Voor scholengemeenschappen geldt formeel dat elke onderwijssoort zijn eigen norm voor de tussentijdse toets moet behalen. Haalt een onderwijssoort de norm niet, dan stopt de

bekostiging van deze onderwijssoort met ingang van het vierde schooljaar. Na invoering van de wet MRvNS is echter gebleken dat deze wijze van toetsen van scholengemeenschappen voor DUO niet uitvoerbaar is. Leerlingen in de onderbouw worden namelijk in de registratie niet in aparte onderwijssoorten maar in een algemeen brugjaar ingedeeld. In de praktijk vergelijkt DUO het totaal aantal leerlingen met de gecombineerde normen en dus niet per schoolsoort. In een aankomende wijziging wordt de wet met deze uitvoering in de praktijk in lijn gebracht.

Zowel voor het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs geldt dat DUO in het jaar vóór de tussentijdstoets een waarschuwing geeft aan scholen die onvoldoende groeien.

Permanente nevenvestiging in het vo

Bij de stichtingsprocedure van een permanente nevenvestiging in het voortgezet onderwijs is er geen tussentijdse toets op leerlingenaantallen omdat de nevenvestiging en hoofdvesting samen boven de opheffingsnorm dienen uit te komen. Fase 5 en 6 worden zodoende overgeslagen en de nevenvestiging gaat direct naar fase 7.

4. Feiten en cijfers

In dit hoofdstuk gaan we in op hoe de processtappen van de nieuwe aanvragen onder wet MRvNS zijn verlopen. We geven op basis van de procesdata van DUO en de Inspectie een overzicht van het aantal aanvragen dat is ingediend, hoeveel van deze aanvragen uiteindelijk zijn toegewezen en hoeveel scholen daadwerkelijk van start zijn gegaan. Van initiatieven waarvan de aanvraag is afgewezen geven we een overzicht van de redenen, zoals een gebrek aan belangstelling of onvoldoende kwaliteit (op basis van advies van de Inspectie). Van initiatieven die (nog) niet zijn gestart geven we aan of uitstel is aangevraagd.

We maken hierbinnen een onderscheid tussen bo en vo, en daarnaast of het om daadwerkelijk nieuwe initiatieven gaat of om een verzelfstandiging, nevenvestiging, splitsing of een uitbreiding van het aanbod in schoolsoorten in het vo. Waar in dit hoofdstuk wordt gesproken over nieuwe initiatieven of nieuwe scholen worden nieuwe initiatieven of nieuwe scholen bedoeld en dus *niet* verzelfstandiging, nevenvestiging, splitsing of een uitbreiding van het aanbod. We hebben vanuit de procesdata geen informatie op initiatiefniveau over of de indiener van een nieuw initiatief ook een nieuw of bestaand schoolbestuur is.

De aantallen gaan over de aanvragen van 2021 tot en met 2025 en geven per sector inzicht in hoe het proces tot nu toe verloopt, en waar initiatieven tegenaan lijken te lopen tijdens het aanvraagproces. Op dit moment zijn er grote verschillen in de fasen waar de nieuwe initiatieven in zitten. Over de aanvragen die zijn gedaan in 2021 t/m 2023 is de meeste informatie beschikbaar, want scholen uit deze cohorten hebben de mogelijkheid gehad om de procedure te doorlopen tot en met de opening van de school. Om een overkoepelend beeld van de procedure te schetsen, rapporteren we daarom over de cohorten 2021 t/m 2023 samen, waarbij we waar relevant opvallende verschillen benoemen tussen de cohorten. Cohort 2024 heeft grotendeels de procedure doorlopen, want deze nieuwe scholen zitten in de voorbereidingsfase om in 2026 te kunnen starten. Cohort 2025 bestaat ten tijde van dataverzameling en analyse (september 2025) voornamelijk uit pre-registraties waarvan nog geen aanvraag is ingediend. Om deze reden geven we eerst een totaaloverzicht van de cohorten 2021 t/m 2025, waarna we cohort 2021 t/m 2023 samen bespreken en 2024 en 2025 apart bespreken.

Resultaten

Initiatieven die een school willen stichten, kunnen aangeven of zij een school voor openbaar onderwijs of bijzonder onderwijs willen oprichten. In tegenstelling tot de eerdere procedure, hoeven scholen voor bijzonder onderwijs niet te worden opgericht vanuit een erkende richting. Voor beide sectoren, en over alle cohorten heen, valt op dat de meerderheid van de nieuwe initiatieven (85%) een school wil oprichten voor bijzonder onderwijs. Hoewel nieuwe initiatieven in het bijzonder onderwijs bij de aanvraag niet expliciet hoeven aan te geven onder welke erkende richting hun onderwijs valt, is uit de aanvragen en achtergrond van de schoolbesturen op te maken of een school een specifiek richting heeft (denk aan scholen die zich richten op specifieke waarden zoals christelijke of islamitische scholen). Na een positief besluit van de minister op de aanvraag moeten initiatiefnemers bij DUO onder andere aanleveren onder welke grondslag de nieuwe school gaat vallen¹³. Waar relevant wordt de gekozen richting in de resultaten hieronder aangegeven.

¹³ Zie: <https://duo.nl/zakelijk/primair-onderwijs/stichten-en-opheffen/stichten-school/lever-gegevens-aan-duo.jsp>

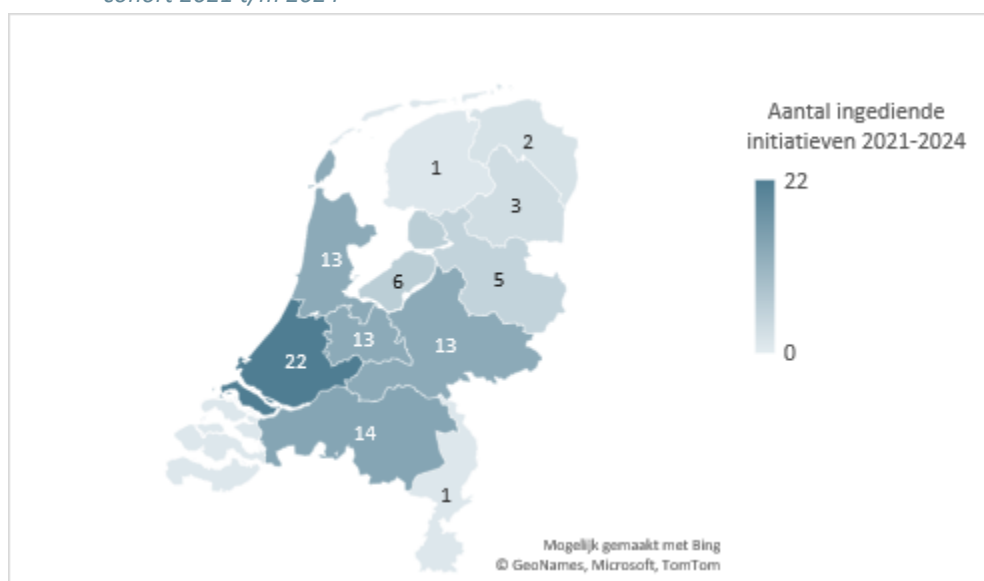
Basisonderwijs

In het basisonderwijs zijn er in totaal 236 pre-registraties voor nieuwe scholen gedaan in 2021 t/m 2025, waarvan er 95 een aanvraag hebben ingediend. Daarnaast zijn er 61 pre-registraties gedaan voor verzelfstandigingen, waarvan er 37 een aanvraag hebben ingediend. Hoeveel van deze aanvragen een positief advies hebben ontvangen wordt per cohort besproken.

Pre-registraties voor nieuwe basisscholen komen in 2021 t/m 2024 van 132 verschillende schoolbesturen. Van deze besturen hebben 72 besturen een aanvraag ingediend. Hiervan hebben uiteindelijk 59 besturen een positief besluit gekregen over hun aanvraag. We zien dat een deel van de schoolbesturen pre-registraties doet en aanvragen indient voor meerdere scholen. Er zijn 17 schoolbesturen die meer dan twee pre-registraties hebben gedaan en uiteindelijk zijn er 13 schoolbesturen die meer dan twee aanvragen hebben ingediend. Het gaat hier voor het grootste gedeelte om islamitische schoolbesturen (9 van de 13).

De helft van de aanvragen (49%) voor nieuwe scholen wordt gedaan in sterk verstedelijkte of zeer sterk verstedelijkte gebieden, voor het grootste gedeelte in de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant, Noord-Holland, Utrecht en Gelderland.

Figuur 4.1 Aantal ingediende aanvragen voor nieuwe scholen in het primair onderwijs per provincie van cohort 2021 t/m 2024



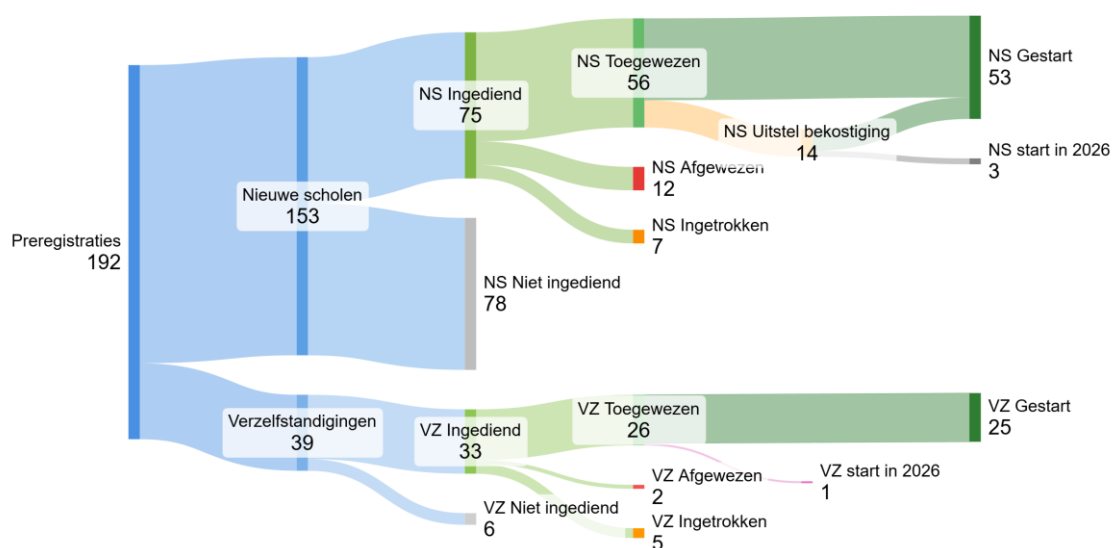
Cohorten 2021 t/m 2023

Voor de cohorten 2021, 2022 en 2023 is de procedure grotendeels afgerond en kunnen we de volledige doorloop van pre-registratie tot start analyseren. Een overzicht van het verloop van het aanvraagproces van de initiatieven voor nieuwe basisscholen en verzelfstandigingen over deze drie jaren is weergegeven in Figuur 4.2. In de periode 2021 t/m 2023 zijn er in totaal 153 pre-registraties gedaan voor nieuwe scholen, waarvan 75 (49%) zijn overgegaan tot een daadwerkelijke aanvraag. Van deze 75 aanvragen hebben 56 (75%) een toewijzing ontvangen (aanvankelijk waren dit er 58, maar twee hebben zich in de loop van het proces teruggetrokken) en 12 (16%) een afwijzing. De overige aanvragen zijn ingetrokken.

Naast aanvragen voor nieuwe scholen zijn in 2021-2023 39 pre-registraties gedaan voor verzelfstandigingen, waarvan de meesten 33 (85%) een aanvraag hebben ingediend. Van deze aanvragen zijn er in het basisonderwijs 26 (79%) toegewezen, twee afgewezen en vijf ingetrokken.

Het percentage initiatieven met toewijzing van de aanvraag van ingediende verzelfstandigingen (79%) is vergelijkbaar met dat van nieuwe scholen (77%). Wel varieert het percentage van verzelfstandigingen sterk per cohort: 91 procent voor cohort 2021 (10 van 11), 63 procent voor cohort 2022 (10 van 16), en 100 procent voor cohort 2023 (6 van 6).

Figuur 4.2 Verloop stichtingsprocedure voor nieuwe scholen en verzelfstandigingen in het basisonderwijs van cohorten 2021 t/m 2023 (NS = nieuwe school, VZ = verzelfstandiging)



Voor pre-registraties voor nieuwe basisscholen waren er 142 die ouderverklaringen hebben verzameld en 11 die een marktonderzoek hebben laten uitvoeren. De meeste initiatieven die weinig tot geen ouderverklaringen hebben verzameld, gingen niet door tot een daadwerkelijke aanvraag. De 75 initiatieven die wél overgingen tot een aanvraag, verzamelden gemiddeld 124 ouderverklaringen. Dit was in 67 gevallen (90%) voldoende om de stichtingsnorm te halen. Ook pre-registraties die kozen voor marktonderzoek gingen niet allemaal over tot het indienen van een aanvraag. Van de 75 ingediende aanvragen voerden drie initiatieven een marktonderzoek uit: alle drie hebben een afwijzing ontvangen. Hiertegen hebben twee initiatieven bezwaar gemaakt, dat voor beide initiatieven ongegrond is verklaard.

Het aandeel initiatiefnemers dat na een pre-registratie daadwerkelijk overgaat tot een aanvraag schommelt wat van jaar tot jaar, van 52 procent bij cohort 2021, tot 39 procent bij cohort 2022 en 58 procent bij cohort 2023. Het percentage toewijzingen van ingediende aanvragen is echter stabiel over de drie cohorten: 76 procent bij cohort 2021 (22 van 29), 76 procent bij cohort 2022 (16 van 21) en 80 procent bij cohort 2023 (20 van 25).

Van de 12 afgewezen initiatieven in 2021-2023, hadden er vijf initiatieven voor nieuwe scholen te weinig belangstelling, en hebben er zeven een afwijzing gekregen van de minister na een negatief advies van de Inspectie. In zes van de zeven gevallen gaat het hier om onder andere een negatief advies op het

onderdeel Burgerschap. Uiteindelijk hebben vijf initiatieven bezwaar aangetekend, waarvan één gegrond verklaard en vier ongegrond. Het initiatief waarvan het bezwaar gegrond is verklaard, start in 2026. In elk cohort zijn er maar enkele initiatieven die een negatief inspectieoordeel ontvingen over de plannen. Dit gaat om zeven procent bij cohort 2021 (2 van 29), 10 procent bij cohort 2022 (2 van 21), 12 procent bij cohort 2023 (3 van 25).

Van de 58 toegewezen aanvragen uit de cohorten 2021 t/m 2023 zijn er daadwerkelijk 53 (88%) gestart. Van deze scholen heeft de grootste groep een islamitische richting (22), gevolgd door algemeen bijzonder (14) en openbaar onderwijs (6). De overige scholen hebben verschillende soorten christelijke richtingen.

Nieuwe scholen die in 2023 zijn gestart, hebben inmiddels hun eerste kwaliteitsonderzoek gehad: negen zijn als voldoende beoordeeld, twee als onvoldoende en twee als zeer zwak. Bij het herstelonderzoek een jaar later zijn al deze scholen als voldoende beoordeeld. Scholen die in 2024 zijn gestart, hebben eveneens een eerste kwaliteitsonderzoek gehad: 15 voldoende, drie onvoldoende en één zeer zwak. Voor deze groep heeft in september 2025 nog geen herstelonderzoek plaatsgevonden. De kwaliteitskenmerken waarop scholen uitvallen, verschillen per school. Wel is te zien dat scholen relatief *minder* vaak een onvoldoende beoordeling krijgen op de standaard Veiligheid (VS1) en op de standaard Uitvoering & kwaliteitscultuur (SKA2) dan op andere standaarden.

Lopende procedures: cohorten 2024 en 2025

In 2024 zijn er 36 pre-registraties gedaan voor nieuwe basisscholen. Hiervan hebben 20 initiatieven (56%) een aanvraag ingediend. Van deze 20 aanvragen hebben 15 (75%) een positief besluit ontvangen en vijf (25%) een negatief besluit. De toegewezen aanvragen bevinden zich nog in de fase van voorbereiding op de start. Van de 36 pre-registraties zijn er 10 (28%) niet overgegaan tot het indienen van een aanvraag. Daarnaast zijn er 14 pre-registraties gedaan voor verzelfstandigingen, waarvan er vier (29%) een aanvraag hebben ingediend en zich voorbereiden op de start. Eén initiatief heeft na afwijzing in 2023, opnieuw een aanvraag ingediend in 2024. Deze aanvraag is toen na het marktonderzoek wel goedgekeurd.

In 2025 zijn er tot nu toe 47 pre-registraties gedaan voor nieuwe basisscholen en acht pre-registraties voor verzelfstandigingen. Deze initiatieven hebben ten tijde van de dataverzameling en analyse voor deze rapportage hun aanvraag (voor 1 november) nog niet ingediend.

Voortgezet onderwijs

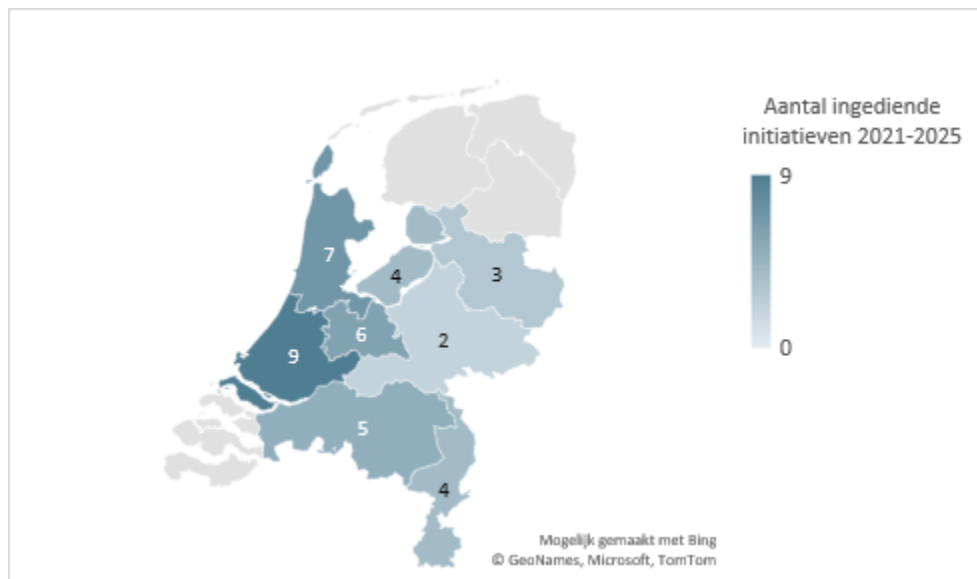
Voor nieuwe vo-scholen zijn er over 2021-2025 in totaal 109 pre-registraties gedaan voor nieuwe scholen, waarvan 41 initiatieven een aanvraag hebben ingediend. Voor vo-splitsingen zijn er over 2021-2025 in totaal 21 pre-registraties gedaan, waarvan er uiteindelijk acht zijn ingediend. Daarnaast zijn er 10 pre-registraties gedaan voor uitbreidingen van het vo-aanbod (bestaande scholen die een niveau willen toevoegen), waarvan vier aanvragen zijn ingediend. Tenslotte zijn er vier pre-registraties gedaan voor permanente nevenvestigingen, waarvan een doorging tot een daadwerkelijke aanvraag.

Pre-registraties voor nieuwe vo-scholen komen van 68 verschillende schoolbesturen, waarvan 30 schoolbesturen ook uiteindelijk een aanvraag hebben ingediend, waarvan weer 17 schoolbesturen een positief besluit hebben gekregen. In totaal hebben 24 schoolbesturen pre-registraties voor meerdere scholen gedaan, waarbij het vrijwel altijd ging om twee of drie nieuwe scholen met één uitschieter die 18 pre-registraties heeft ingediend. Hiervan gingen echter maar vier door tot een daadwerkelijke

aanvraag. Er zijn negen schoolbesturen die van pre-registratie zijn overgegaan tot meerdere daadwerkelijke aanvragen. Deze schoolbesturen hebben verschillende richtingen (4 algemeen bijzonder, 3 islamitisch, 1 openbaar, 1 rooms-katholiek).

Het merendeel van de aanvragen (68%) voor nieuwe scholen in het voortgezet onderwijs was in (zeer) sterk verstedelijkte gebieden, met name in Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Brabant.

Figuur 4.3 Aantal ingediende aanvragen voor nieuwe scholen in het voortgezet onderwijs per provincie van 2021-2024



Cohorten 2021-2023

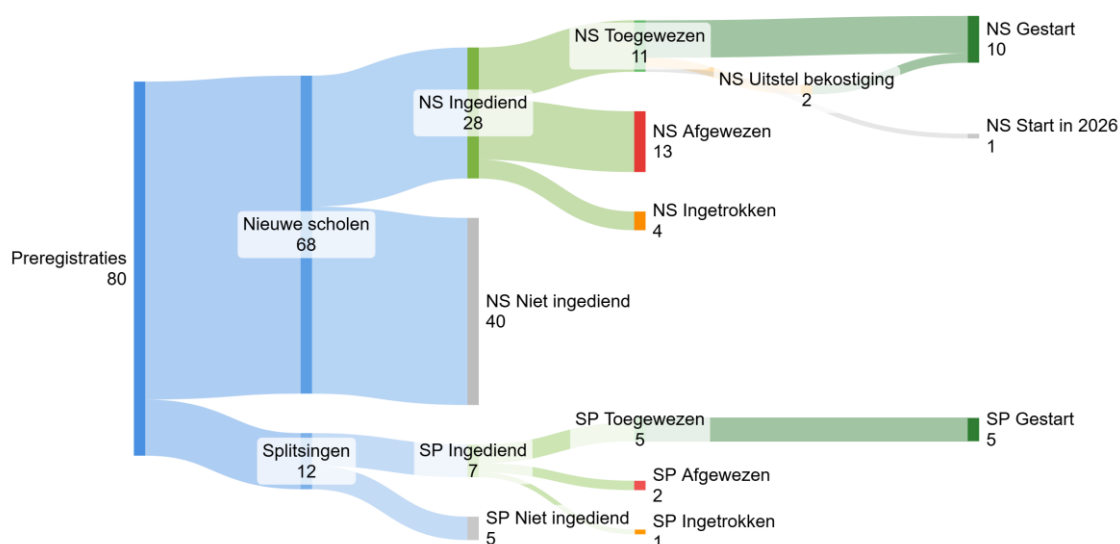
Voor de cohorten die in 2021 t/m 2023 hun pre-registratie hebben gedaan, hebben initiatieven de gehele stichtingsprocedure kunnen doorlopen en geven we een overzicht van de doorloop van het gehele proces. Een overzicht van het verloop van het aanvraagproces van de nieuwe vo-scholen en splitsingen over deze drie cohorten is weergegeven in Figuur 4.4. In dit figuur worden permanente nevenvestigingen en uitbreiding van het aanbod buiten beschouwing gelaten, omdat het daar om zeer kleine aantallen gaat.

Van de cohorten 2021-2023 zijn er in totaal 68 pre-registraties gedaan voor nieuwe vo-scholen, waarvan 28 (41%) zijn overgegaan tot een daadwerkelijke aanvraag. Van deze 28 aanvragen hebben 11 (39%) een positief besluit ontvangen en 13 (46%) een negatief besluit. De overige vier aanvragen zijn ingetrokken. Van de 11 toegewezen aanvragen uit cohorten 2021-2023 zijn er negen scholen direct gestart, en twee scholen hebben uitstel van bekostiging aangevraagd en zijn allebei later alsnog gestart.

Daarnaast zijn er bij de cohorten 2021-2023 in totaal 12 pre-registraties voor splitsingen gedaan, waarvan zeven (58%) een aanvraag hebben ingediend. Hiervan hebben er uiteindelijk vier een positief besluit ontvangen, twee een negatief besluit en is één aanvraag ingetrokken. Bij de twee splitsingen met een negatief besluit uit cohort 2022-2023 was dat besluit in beide gevallen genomen op basis van een negatief advies van de Inspectie. Hiertegen heeft een initiatief bezwaar aangetekend, dat gegrond is verklaard en de school is alsnog gestart. De splitsingen met een positief besluit zijn allemaal gesplitst in 2025.

In dezelfde periode zijn drie pre-registraties gedaan voor uitbreidingen van het aanbod. Twee initiatiefnemers hebben een aanvraag ingediend, maar beide hebben een negatief besluit van de minister ontvangen. In 2021-2023 waren er drie pre-registraties voor permanente nevenvestigingen, die alle drie niet door zijn gegaan tot een aanvraag.

Figuur 4.4 Verloop stichtingsprocedure voor nieuwe scholen en splitsingen in het voortgezet onderwijs van 2021-2023. (NS = nieuwe school, SP= splitsing)



Van de nieuwe vo-scholen is er in één geval marktonderzoek gedaan en 67 keer een belangstellingsmeting met ouderverklaringen uitgevoerd. Net als in het bo zien we dat initiatieven die weinig ouderverklaringen hebben verzameld meestal niet doorgingen tot een aanvraag (met in deze groep slechts 16 ouderverklaringen gemiddeld). Ook het initiatief dat marktonderzoek deed, ging niet door tot een aanvraag. Initiatieven die wel een aanvraag hebben ingediend, verzamelden gemiddeld 388 ouderverklaringen. In 17 gevallen was het aantal ouderverklaringen genoeg en in negen gevallen kwam de prognose niet boven de stichtingsnorm (2 initiatieven hebben daarna hun aanvraag ingetrokken).

Van de 13 initiatieven met een negatief besluit hadden zeven initiatieven (54%) te weinig belangstelling en zes initiatieven (46%) een negatief advies van de Inspectie (allemaal uit cohort 2021). Het percentage initiatieven met een positief besluit op de aanvraag van de minister varieert per jaar, waarbij duidelijk is te zien dat in het eerste jaar (2021) slechts 14 procent van de initiatieven werd toegewezen (2 positieve besluiten op een totaal van 14 aanvragen), terwijl dit in de jaren erna hoger lag, namelijk 70 procent in 2022 (7 positieve besluiten op een totaal van 10 aanvragen) en 50 procent in 2023 (2 van 4). Het lage percentage in 2021 wordt grotendeels veroorzaakt doordat acht van de 14 aanvragen uit 2021 (43%) een negatief advies van de Inspectie kregen op het gebied van burgerschapsonderwijs. Vervolgens heeft één initiatief bezwaar aangetekend, dat is toegekend (deze school is inmiddels geopend), en heeft één initiatief de aanvraag ingetrokken. In cohorten 2022 en 2023 waren er geen negatieve Inspectie-adviezen.

De richtingen van de 10 gestarte scholen variëren, met vier islamitische scholen, drie algemeen bijzondere scholen, twee rooms-katholieke scholen en één openbare school. Voor nieuwe scholen die zijn gestart in 2023 en 2024 hebben de eerste kwaliteitsonderzoeken plaatsgevonden, hierbij heeft de Inspectie alle twee de initiatieven uit 2023 en vier van de vijf initiatieven uit 2024 beoordeeld als voldoende.

Lopende procedures: cohorten 2024 en 2025

In 2024 zijn 18 pre-registraties gedaan voor nieuwe scholen, waarvan 13 (72%) een aanvraag hebben ingediend. Van deze 13 aanvragen hebben negen (69%) een positief besluit ontvangen en vier (31%) een negatief besluit. Van de vier afgewezen aanvragen hebben drie een negatief advies van de Inspectie ontvangen. Deze drie initiatiefnemers hebben bezwaar aangetekend, waarvan twee bezwaren reeds gegrond zijn verklaard en een bezwaar nog in behandeling is. Daarnaast zijn er twee pre-registraties gedaan voor splitsingen, waarvan een daadwerkelijk is ingediend en een positief besluit heeft ontvangen, en twee pre-registraties voor uitbreiding aanbod, waarvan één een positief besluit heeft ontvangen en één een negatief besluit (in bezwaar, nog geen besluit).

In 2025 zijn er 23 pre-registraties gedaan voor nieuwe scholen. Daarnaast zijn er zeven pre-registraties voor splitsingen en vijf pre-registraties voor uitbreiding aanbod. Deze initiatieven hebben ten tijde van de dataverzameling en analyse voor deze rapportage hun aanvraag (voor 1 november) nog niet ingediend.

Conclusie: Feiten en Cijfers

Over de periode 2021-2025 zijn er in totaal 236 pre-registraties gedaan voor nieuwe basisscholen en 109 voor nieuwe scholen in het voortgezet onderwijs. Van deze initiatieven gaat ongeveer de helft door naar een daadwerkelijke aanvraag. In het basisonderwijs ontvangen ingediende aanvragen vaker een positief besluit dan in het voortgezet onderwijs, waar met name in het eerste jaar (2021) veel aanvragen werden afgewezen. De belangrijkste redenen voor afwijzing zijn onvoldoende belangstelling van ouders of een negatief advies van de Inspectie over de te verwachten kwaliteit. Opvallend is dat negatieve Inspectie-adviezen met name in het eerste jaar voorkwamen, waarna dit aantal sterk afnam. Het merendeel van de scholen waarvan de aanvraag is toegewezen gaat ook daadwerkelijk van start. Verzelfstandigingen blijken succesvoller dan volledig nieuwe scholen: ze gaan vaker door van pre-registratie naar aanvraag en ontvangen ook vaker een positief besluit.

De nieuwe aanvragen komen voornamelijk uit sterk verstedelijkte gebieden, met name in de Randstad. Het merendeel van de initiatieven richt zich op bijzonder onderwijs, waarbij islamitische scholen een grote groep vormen. De eerste kwaliteitsonderzoeken laten zien dat de meeste gestarte scholen als voldoende worden beoordeeld, hoewel enkele scholen aanvankelijk onvoldoende of zeer zwak scoren maar bij het herstelonderzoek meestal wel voldoen.

5. Verloop van het proces

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de ervaringen van initiatiefnemers met het doorlopen van het nieuwe proces onder de wet MRvNS. Deze ervaringen zijn verzameld via vragenlijsten en verdiepende interviews. Daarnaast hebben we via vragenlijsten en verdiepende interviews ook ervaringen van gemeenten verzameld. Deze worden onder *Proces en contact vanuit perspectief gemeenten* apart besproken. Ook beschrijven we in dit hoofdstuk de ervaringen van enkele schoolbesturen in de omgeving, zoals deze uit de verdiepende interviews naar voren kwamen. De informatie uit de verdiepende interviews staat in gekleurde kaders, waarbij **grijsblauw** het perspectief van de initiatiefnemers is, **groen** het perspectief van schoolbesturen in de omgeving en **oranje** het perspectief van gemeenten.

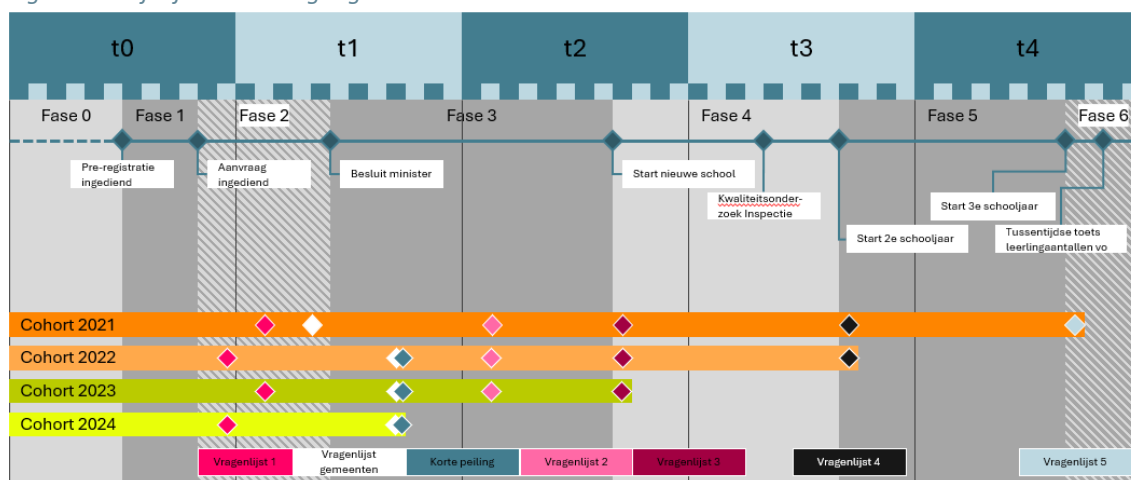
Omdat de initiatieven in fase 0 nog niet in beeld zijn, kunnen we rapporteren over de ervaringen van de initiatiefnemers vanaf fase 1. We hebben tot nu toe vier van de vijf cohorten kunnen volgen, namelijk cohort 2021 t/m cohort 2024. Deze cohorten zijn op het moment van deze rapportage op verschillende momenten in het proces. Cohort 2025 heeft de aanvraag in november 2025 ingediend, gelijktijdig met de analyses voor deze rapportage, en is daarom niet bevraagd zoals de andere cohorten.

Methode vragenlijstonderzoek

In Bijlage 1 geven we een beeld van de respons op de verschillende vragenlijsten en de deelname aan de casestudies. De responspercentages van de vragenlijsten voor de initiatiefnemers liggen tussen de 39 procent en 74 procent. De responspercentages van gemeenten liggen tussen de 47 procent en 68 procent.

Figuur 1.4 laat de tijdlijn en de voortgang van de verschillende cohorten zien. De verschillende fasen zijn aangegeven in grijze blokken. Op verschillende momenten in het proces zijn vragenlijsten gebruikt om het proces te volgen. De vragenlijst en het peilmoment zijn per cohort weergegeven. Zo hebben we bijvoorbeeld het cohort 2021 kunnen volgen van pre-registratie in 2021 tot en met de start van het derde schooljaar 2025/2026. In fase 3 – de voorbereiding voor de start van het eerste schooljaar – zijn ook de gemeenten bevraagd waar de initiatieven zich gaan vestigen.

Figuur 1.4 Tijdlijn met voortgang verschillende cohorten



Methode verdiepende gesprekken

Om een overkoepelend beeld te geven over de procedure werden gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen rondom de aanvraag voor een nieuwe school. Voor de gesprekken werd een 'case' gevormd, waarbij zowel met het initiatief als ook met de betrokken gemeente en een schoolbestuur in de omgeving is gesproken. De procedure van de wet MRvNS en ervaringen hiermee worden zo vanuit verschillende oogpunten bekeken. Voor dit onderzoek zijn 37 initiatieven, 16 gemeenten en zes schoolbesturen uit de omgeving gesproken. De resultaten met betrekking tot de schoolbesturen in de omgeving moeten vanwege de kleine aantallen met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. In totaal zijn vijf complete cases gesproken.

Door middel van contactgegevens van DUO is contact opgenomen met initiatiefnemers met de vraag of zij wilden deelnemen aan de verdiepende gesprekken. Er is gesproken met 23 bo-initiatieven en 14 vo-initiatieven. Van de gesproken bo-initiatieven waren 16 een (aanvraag voor een) nieuwe school, waarvan vijf initiatieven onder een nieuw schoolbestuur en 11 initiatieven onder een bestaand schoolbestuur (zie Tabel 1.6). Zeven initiatieven betroffen een verzelfstandiging. Ook waren er schoolbesturen met een nevenvestiging die een aanvraag voor een nieuwe school hadden ingediend in plaats van een verzelfstandiging. Van de gesproken vo-initiatiefnemers betroffen er 11 een nieuwe school en drie een splitsing of uitbreiding. Vier initiatieven waren aangevraagd vanuit een bestaand schoolbestuur en zeven initiatieven vanuit een nieuw schoolbestuur.

Tabel 1.6 Type initiatieven, uitgesplitst naar bo en vo

Type initiatief	bo	vo
Nieuwe school nieuw schoolbestuur	5	7
Nieuwe school bestaand schoolbestuur	11	5
Verzelfstandigingen/splitsingen	7	3

We hebben van 37 initiatieven informatie over fase 1, van 27 initiatieven over fase 2 en van 17 initiatieven over fase 3 (zie Tabel 1.7). Om een beeld te vormen van de ervaringen met de procedure gedurende de verschillende fasen van het proces hebben we zes initiatieven meerdere keren gesproken gedurende verschillende fasen van de procedure (bijvoorbeeld in zowel fase 1 als fase 2).

Tabel 1.7 Fasen initiatieven, uitgesplitst naar bo en vo

Fasen initiatieven	bo	vo
Fase 1	6	4
Fase 2	6	4
Fase 3	11	6

De initiatieven hebben verschillende kenmerken waardoor de procedure anders kan verlopen en de initiatiefnemers andere ervaringen kunnen hebben met de procedure. Zo kunnen initiatiefnemers in het basisonderwijs een aanvraag indienen voor de oprichting van een nieuwe school of voor de verzelfstandiging van een bestaande vestiging. In het voortgezet onderwijs kunnen initiatiefnemers een aanvraag indienen voor de oprichting van een nieuwe school of de splitsing van een bestaande school. Bovendien kunnen het initiatieven zijn van een nieuw of bestaand schoolbestuur. In de analyse zal onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende kenmerken van initiatieven om een goed beeld te geven van de diversiteit in ervaringen.

Gemeenten en schoolbesturen uit de omgeving zijn geworven via de gesproken initiatiefnemers. Aan de initiatiefnemers is gevraagd om contactgegevens van de betrokken gemeente en schoolbesturen. Hierdoor was er in grote mate afhankelijkheid van de initiatiefnemers in het doorspelen van contactgegevens. Een mogelijk gevolg van deze aanpak is dat vooral gemeenten en schoolbesturen met een goede band met de initiatiefnemers zijn gesproken. Dit kan leiden tot een *biased* beeld van de werkelijkheid. Het is daarom goed om te onthouden dat de gesproken gemeenten en omliggende schoolbesturen geen representatief beeld vormen van de gehele doelgroep.

Opbouw hoofdstuk

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen met het proces aan de hand van de verschillende fases. We beginnen met enige informatie over de historie en de **aanleiding voor het indienen** van het initiatief. Vervolgens bespreken we bij **fase 1** onder andere het contact met verschillende lokale partijen (waaronder de gemeenten), ervaringen met de belangstellingsmeting en het beschrijven van de kwaliteits- en deugdelijkheidseisen voor DUO en de Inspectie.

Initiatieven die uiterlijk vóór 1 november een aanvraag voor een nieuwe school hebben ingediend, rekenen we tot **fase 2**. In deze fase beoordelen DUO en de Inspectie alle documenten. DUO neemt (gemandateerd door de Minister van OCW) een besluit of het initiatief voor bekostiging in aanmerking komt. Deze fase duurt zeven maanden en eindigt op het moment dat DUO het besluit neemt (31 mei). In deze fase is geen actieve rol belegd voor initiatiefnemers, zij hebben een afwachterende rol. We rapporteren daarom alleen beknopt over de uitkomsten van fase 2 aan het einde van de paragraaf over fase 1.

Bij **fase 3** bespreken we de ervaringen van initiatiefnemers met de voorbereidingen voor de start van het eerste schooljaar: het opstellen en indienen van stukken voor de Inspectie en DUO, het werven van leerlingen en personeel en de organisatie van de huisvesting. Voor initiatieven die **fase 4** hebben bereikt, bespreken we eerst de ervaringen met het kwaliteitsonderzoek van de Inspectie. Daarna bespreken we voor initiatieven in **fase 4** en **fase 5** de ervaringen met het eerste en tweede schooljaar en de voorbereidingen voor het derde schooljaar. We bespreken in deze fase daarnaast de verwachtingen van initiatiefnemers met betrekking tot het behalen van de tussentijdse toets op leerlingenaantallen. Voor het vo vindt deze toets plaats in het derde schooljaar, voor het bo in het vierde schooljaar.

We beschrijven aan de hand van deze fases relevante thema's en uitkomsten uit de vragenlijsten *in de lopende tekst* en vullen deze aan en duiden deze aan de hand van resultaten uit het verdiepend onderzoek in *de gearceerde vlakken*. Thema's die bij meerdere fases voorkomen zijn bijvoorbeeld de ervaringen met de informatievoorziening en het (eventuele) contact met DUO, de Inspectie en het Ministerie van OCW. Ook beschrijven we steeds wat verschillende oorzaken of motieven zijn voor initiatiefnemers om te stoppen gedurende de fases in het proces. We maken hierbij waar mogelijk onderscheid tussen initiatiefnemers voor nieuwe scholen en initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen.

Vanwege de kleine schaal heeft sinds de invoering van de wet maar één initiatief in Caribisch Nederland het proces tot en met de start van de school doorlopen. Van de ervaringen van deze initiatiefnemer, de gemeente en een schoolbestuur uit de omgeving hebben we een casusbeschrijving gemaakt. In de voorlaatste paragraaf **Casus: Caribisch Nederland** gaan we hier op in. In deze paragraaf hebben we ook de informatie uit de procesadministratie voor Caribisch Nederland geplaatst.

Aanleiding indienen initiatief

In deze paragraaf geven we een beeld van de initiatiefnemers die hebben besloten onder de wet MRvNS te proberen een school te stichten door een pre-registratie in te dienen. We beschrijven enkele achtergronden van de initiatiefnemers en de overwegingen bij het besluit om het initiatief te starten.

Een nieuwe school starten is een langlopend traject dat meerdere jaren in beslag neemt. Alle initiatieven zijn gestart in fase 0. Dat is de fase tot het moment van pre-registratie waarin er nog geen officiële stappen zijn gezet. In sommige gevallen kan het door verkennend overleg met gemeente/schoolbesturen/samenwerkingsverband voorkomen dat een bestaande school de wensen van de initiatiefnemers overneemt, waardoor het starten van een nieuwe school niet meer nodig is. De initiatiefnemers dienen in dat geval geen pre-registratie in of kunnen hun pre-registratie intrekken. Het kan ook zijn dat nieuwe initiatiefnemers afzien van een vervolg om andere redenen (bijvoorbeeld eisen/regels). Een ander deel van de initiatieven zal als onderdeel van fase 0 voorbereidingen treffen om een pre-registratie te doen. Fase 0 eindigt op het moment van (al dan niet) pre-registratie. Pre-registratie is verplicht om een aanvraag voor een nieuwe school te kunnen doen.

Type schoolbesturen

Om in beeld te krijgen wat voor type schoolbestuur een initiatief indiende voor een nieuwe school, vroegen we initiatieven die een pre-registratie indienen welke situatie op hun initiatief van toepassing is. 54 procent van de initiatieven geeft aan een bestaand schoolbestuur te zijn dat een nieuwe school wil starten, 46 procent is een nieuw schoolbestuur.

Uit de toelichtingen van zes initiatiefnemers blijkt dat er verschillende startsituaties van toepassing zijn. Een initiatiefnemer geeft aan een reeds bestaand schoolbestuur te zijn dat een bestaande school opnieuw wil stichten, omdat deze school eerder het BRIN-nummer is verloren door een administratieve fout. Vier initiatiefnemers geven aan dat de aanvraag is gestart vanuit een andere partij dan een bestaand schoolbestuur. Zo geeft een van deze vier initiatiefnemers aan dat de gemeente de school wil starten. Een andere initiatiefnemer noemt dat de aanvraag is gestart vanuit een ouderinitiatief. Daarnaast geeft een initiatiefnemer aan dat dit initiatief wordt opgestart om een andere school ondersteuning te bieden voor leerlingen met ondersteuningsbehoefte.

Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

Uit de verdiepende gesprekken blijkt dat een nieuw initiatief meestal wordt opgericht door een bestaand schoolbestuur. Bij verzelfstandigingen/splitsingen is dat eigenlijk altijd het geval. Af en toe is ook een gemeente betrokken. Zo kunnen gemeenten bijvoorbeeld aan schoolbesturen vragen om een nieuwe school op te richten in een nieuwe wijk die in ontwikkeling of in aanbouw is. In sommige gevallen komt het initiatief voor een nieuwe school volledig vanuit ouders. Ouders richten dan een nieuw schoolbestuur op. Het komt echter vaker voor dat ouders wel betrokken zijn bij de aanvraag, maar niet de enige initiatiefnemers zijn. Verder zijn er ook initiatieven die worden opgericht door onderwijsmedewerkers of individuen zelf, die een nieuw schoolbestuur oprichten. Meestal hebben individuen die een initiatief starten wel ervaring in het onderwijs en zijn zij bijvoorbeeld zelf leerkracht geweest.

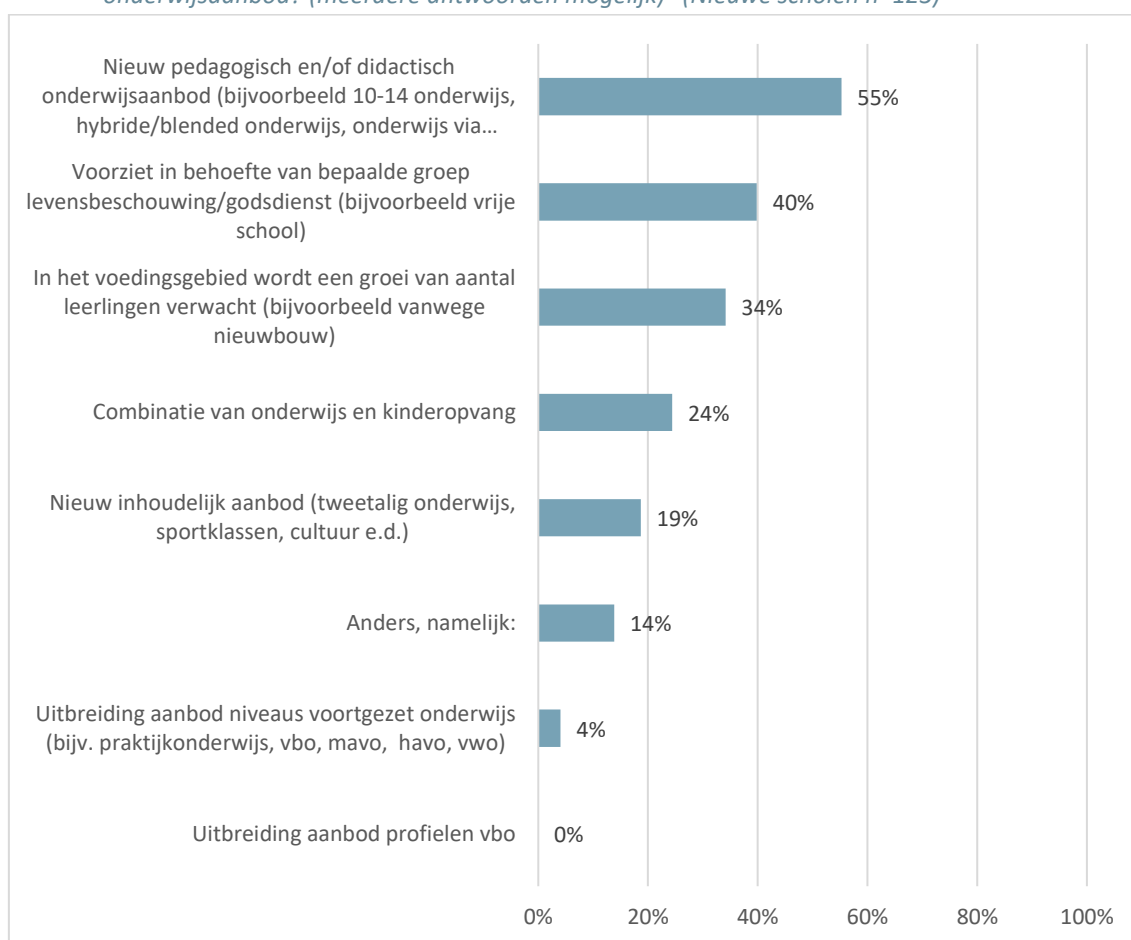
“Wij hebben, in gezamenlijkheid met andere besturen in de gemeente, het initiatief genomen om een havo-afdeling toe te voegen aan onze school.”

“Oorspronkelijk kwam het idee vanuit verschillende ouders die op zoek waren naar ander onderwijs.”

Aanvulling bestaand onderwijsaanbod

We vroegen initiatiefnemers voor nieuwe scholen (dus niet verzelfstandigingen/splitsingen en permanente nevenvestigingen) op welke manier hun initiatief een aanvulling is op het bestaande onderwijsaanbod. Zij konden bij de beantwoording van deze vraag meerdere antwoordopties aanvinken. We zien dat het grootste deel van de initiatiefnemers voor nieuwe scholen (55%) aangeeft een nieuw pedagogisch en/of didactisch onderwijsaanbod te bieden (zie Figuur 1.5). Een kleinere groep geeft aan met het nieuwe initiatief te willen voorzien in de behoeften van een bepaalde groep ten aanzien van levensbeschouwing/godsdienst (40%) en/of omdat in het voedingsgebied een groei van aantal leerlingen te verwachten is (34%).

Figuur 1.5 “In welk opzicht is uw initiatief een aanvulling ten opzichte van het bestaande onderwijsaanbod? (meerdere antwoorden mogelijk)” (Nieuwe scholen n=123)



Overwegingen voor initiatieven

Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

Uit de verdiepende gesprekken blijkt dat er meerdere overwegingen zijn die meespelen bij het oprichten van een nieuwe school. De meeste initiatiefnemers richten een nieuwe school op vanuit een nieuw onderwijsconcept of levensbeschouwing, voor een specifieke doelgroep. Als er in de omgeving behoefte was aan nieuwe scholen, was de voornaamste reden dat de denominatie/het onderwijsconcept (nog) niet aanwezig was. Voorbeelden hiervan zijn vrije scholen of islamitische

scholen. Een andere reden waarom er in een omgeving behoefte kon zijn aan nieuwe scholen was dat er niet genoeg onderwijsaanbod was in de regio op dat moment. Hierbij ging het over zowel nieuwbouw wijken, alsook bestaande wijken met te weinig aanbod. In enkele gevallen was er behoefte aan een nieuwe school in een dorp of kwam de vraag voort uit behoefte aan een doorgaande lijn van bo naar vo (dit betreft een nieuwe islamitische vo-school). Enkele keren speelt de overweging mee dat bestaande schoolbesturen geen nieuwe school willen starten.

“Er is een verzoek voor een nieuw initiatief vanuit de gemeente gekomen met betrekking tot het bestemmingsplan van de wijk. Er zijn twee grote nieuwbouwprojecten maar geen school, dus daar is behoefte aan.”

“We hadden al een school in X. Die zit vol. Die zat de afgelopen jaren al vol. Elke keer opgelost door gebruik te maken van ruimtes in het schoolgebouw. We hebben een mfa [multifunctionele accommodatie] met meerdere gebruikers en wat wissellokalen. Een andere gebruiker vertrok uit het pand. Daardoor konden die ruimtes gebruikt worden. Maar dat kon niet meer. Groeide de wachtlijst. En constateerde de gemeente dat ouders ervoor kozen om de kinderen thuis te houden.”

“Er is behoefte aan een islamitische school, en scholen met een andere denominatie konden die behoefte niet opvangen. Het was zo dat ouders in toenemende mate kozen voor thuisonderwijs. En ja, dat vind ik ook niet gunstig voor de ontwikkeling van kinderen en de gemeente vond het ook niet gunstig.”

“Het initiatief kwam van ouders. Al meer dan 30 jaar sturen ouders hun kinderen van gemeente X naar de islamitische school in gemeente Y met leerlingenvervoer. Jaarlijks gaat het om ongeveer 90 leerlingen, die drie kwartier moeten reizen.”

“De aanleiding was dat er niet genoeg scholen zijn voor kinderen met een ontwikkelingsvoorsprong die op een asynchrone wijze leren en er duidelijk behoefte is aan een school voor deze doelgroep [red. hoogbegaafde kinderen]”.

Bij verzelfstandigingen/splitsingen spelen er vaak andere redenen waardoor men overgegaan is tot een aanvraag. De voornaamste reden is dat schoolbesturen graag voor hun bestaande nevenvestigingen een eigen BRIN-nummer willen verkrijgen. Dit levert een financieel voordeel op, doordat de bekostiging dan ook voorziet in de financiering van een directeur. Ook kan het voordeel opleveren bij subsidies, omdat gekeken wordt naar de specifieke populatie van de nevenvestiging, in plaats dat deze gemiddeld wordt meegenomen met de hoofdlocatie. De aanvraag tot verzelfstandiging/splitsing wordt ook vaak gedaan zodat er kans is op betere huisvesting. Met een eigen BRIN-nummer krijgt de school een hogere rijksvergoeding voor huisvesting en heeft de school recht op meer vierkante meters. Daarnaast kan de school bij de gemeente aanvragen indienen voor nieuwbouw, uitbreiding van de school of verhuizing. Als nevenvestiging moet dit altijd via de hoofdvesting. Ook hoeft een gemeente geen aparte voorzieningen te geven aan een nevenvestiging, terwijl dit wel moet worden geleverd aan een hoofdvesting met eigen BRIN-nummer.

“Omdat het één BRIN-nummer is, hanteert de gemeente één bepaalde norm voor nieuwbouw of verbouw. Maar het zijn in de praktijk twee verschillende scholen. De ene school heeft uitbreiding

nodig en de andere eigenlijk ook. Ik vind het een ingewikkelde manier van kijken, maar ze zien het als één terwijl het eigenlijk twee scholen zijn. Daarom werd ook gezegd, je moet ze splitsen dan kunnen we op elke school de normen toepassen.”

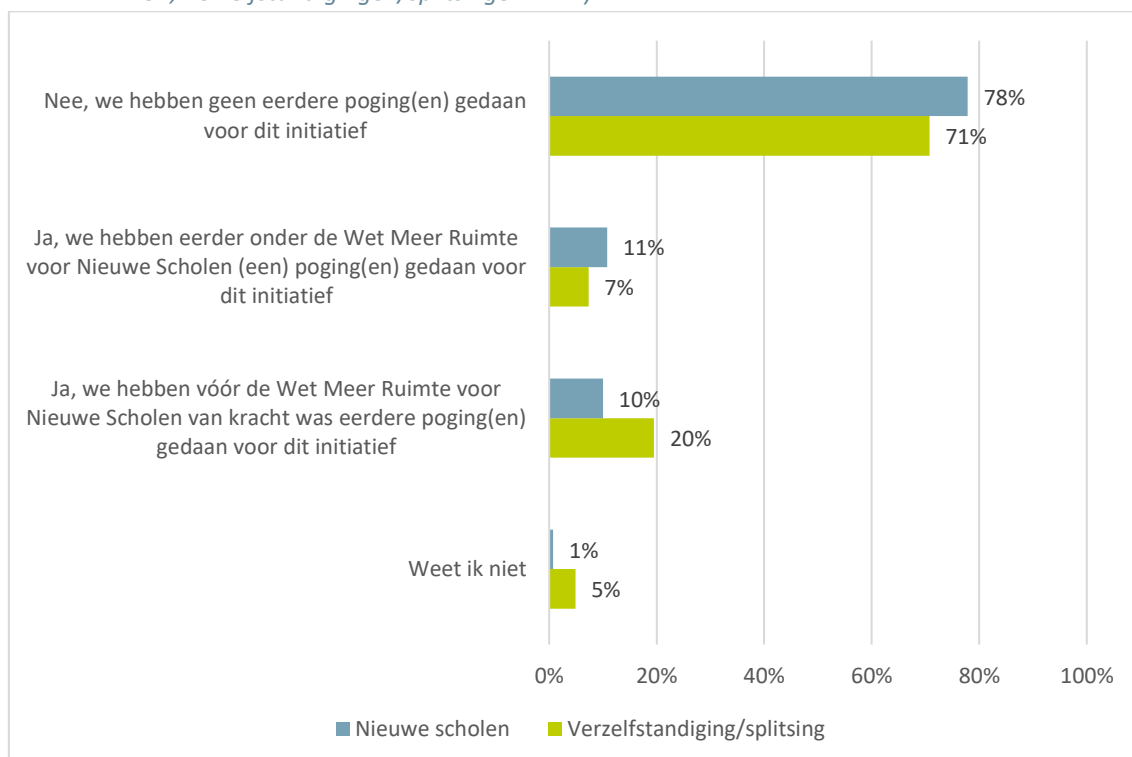
Uit verdiepende gesprekken met schoolbesturen in de omgeving

In de verdiepende gesprekken zijn met zes verschillende schoolbesturen in de omgeving van verschillende initiatieven gesproken. Door bijna alle schoolbesturen wordt opgemerkt dat op hun scholen kinderen zitten met verschillende geloven en achtergronden. Er worden vraagtekens gezet bij het starten van scholen met een specifieke denominatie, levensbeschouwing of onderwijsconcept. Eén schoolbestuur begrijpt goed dat er behoefte is aan onderwijs vanuit een specifieke identiteit, maar zet vraagtekens bij de beoogde locatie. Eén van de schoolbesturen vertelt daarnaast dat er aanbod genoeg is in de buurt en dat kinderen met een bepaalde geloofsovertuiging ook gewoon bij hen op school zitten. Het voelt voor hen dubbel om daarom een nieuwe school op te richten die alleen een specifieke doelgroep trekt.

Historie initiatief

Om meer te weten te komen over de achtergrond van de initiatieven, vroegen we initiatiefnemers of zij ook eerder één (of meerdere) poging(en) hebben ondernomen om hun initiatief te realiseren. Veruit het grootste deel van de initiatiefnemers voor nieuwe scholen (78%) geeft aan niet eerder een initiatief te hebben ingediend (zie Figuur 1.6). Van de initiatiefnemers die een verzelfstandiging/splitsing aanvroegen, ligt dit percentage met 71 procent iets lager. Daarnaast geeft 21 procent van de initiatiefnemers van nieuwe scholen en 27 procent van verzelfstandigingen/splitsingen aan dat zij wel eerder een poging hebben gedaan voor dit initiatief. Een deel van de nieuwe scholen en verzelfstandigingen/splitsingen die eerder een initiatief hebben ingediend, hebben dat voor de wet MRvNS gedaan, respectievelijk 10 en 20 procent. Dit zijn vooral de initiatieven uit het eerste cohort (cohort 2021), in latere cohorten komt dit nauwelijks voor onder initiatieven. Het andere deel heeft dit onder de wet MRvNS gedaan, respectievelijk 11 en 10 procent. Daarnaast hebben drie van de vier initiatiefnemers voor permanente nevenvestigingen/uitbreiding aanbod niet eerder een initiatief ingediend en heeft één initiatiefnemer voor de wet MRvNS een poging ondernomen.

Figuur 1.6 “Heeft u eerder ook (een) poging(en) ondernomen dit initiatief te realiseren?” (Nieuwe scholen n=131, Verzelfstandigingen/splitsingen n=41)



Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

Initiatiefnemers kunnen beter bekend zijn met de procedure als ze al eerder een aanvraag hebben ingediend voor een nieuwe school. Uit de verdiepende gesprekken blijkt dat meerdere initiatiefnemers bekend zijn met de procedure en ook al een aanvraag hebben gedaan via de oude wetgeving. Sommige initiatieven hebben ook geprobeerd een aanvraag voor een nieuwe school in te dienen via de oude procedure, maar vaak is de aanvraag destijds niet goedgekeurd. Vervolgens proberen initiatiefnemers dan een nieuwe aanvraag in te dienen via de nieuwe procedure. Een enkeling die we hebben gesproken heeft helemaal geen ervaring met de procedure.

“Ja, ik was hiervan op de hoogte. Ons bestuur heeft meerdere locaties. We hebben de huidige aanvraag ingediend onder de oude wet. Toen is het afgewezen, en onder de nieuwe wet hebben we de aanvraag opnieuw ingediend.”

“Wij hebben drie keer een aanvraag ingediend, een keer onder het oude systeem voor 1 februari. Die is heel bot afgewezen, omdat we een nieuwe systematiek hadden.”

De initiatiefnemers voor nieuwe scholen die een eerdere poging deden voor het indienen van het initiatief voor de invoering van de wet MRvNS geven verschillende redenen waarom die eerdere poging niet is gerealiseerd (zie Figuur 1.7). Vijf van de 11 initiatiefnemers die een eerdere aanvraagpoging deden, geven aan dat er onvoldoende medewerking was van andere schoolbesturen bij het openen van

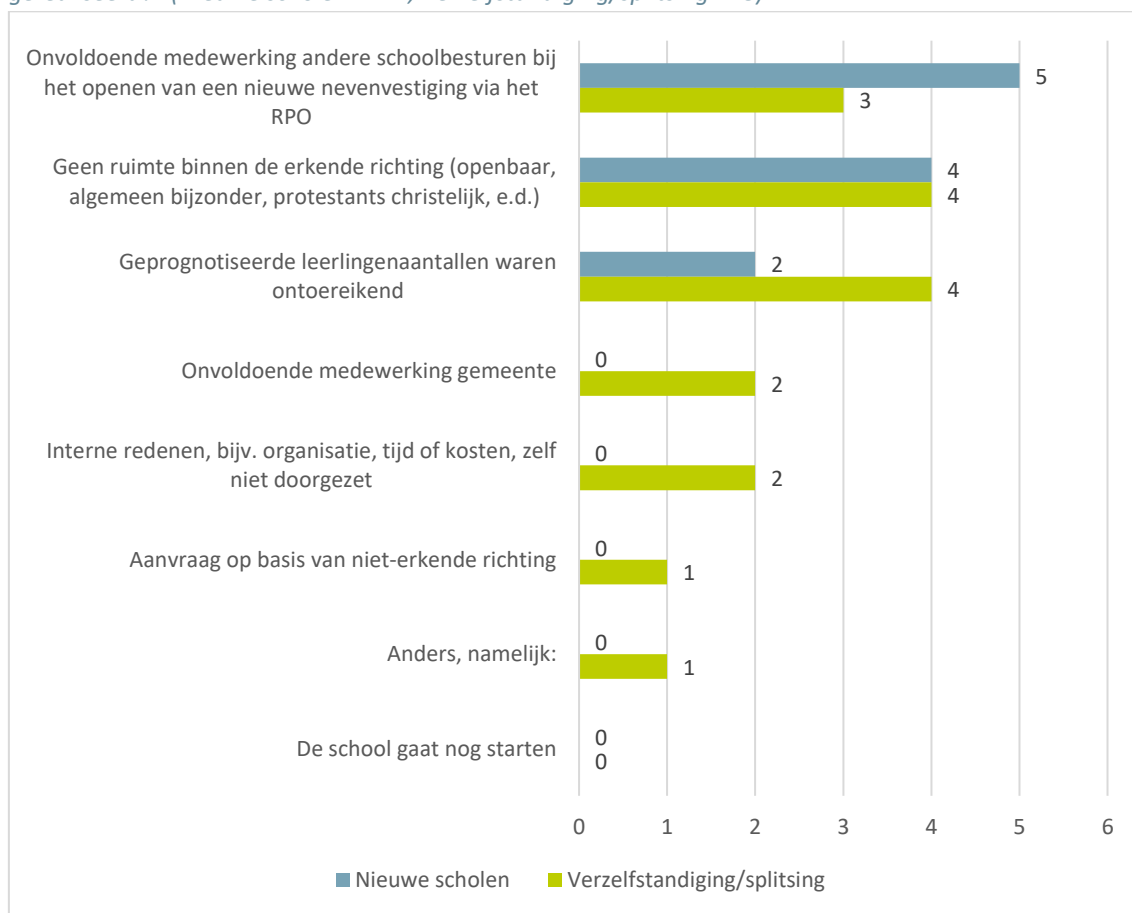
een nieuwe nevenvestiging via het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO)¹⁴. Daarnaast geven vier initiatiefnemers aan dat bij een eerdere poging geen ruimte was in de regio binnen de erkende richting (bijvoorbeeld openbaar, algemeen bijzonder, protestants-christelijk). Twee initiatiefnemers geven aan dat de geprognoseerde leerlingenaantallen niet toereikend waren.

Voor de initiatiefnemers van verzelfstandigingen/splitsingen geldt dat in vier van de acht gevallen een eerder initiatief werd afgewezen wegens ontoereikende leerlingenaantallen of dat er geen ruimte binnen de erkende richting was. Drie initiatiefnemers geven aan dat er onvoldoende medewerking van andere schoolbesturen was. Eén initiatiefnemer geeft aan dat er een andere reden is waarom eerdere pogingen uit de periode voor de invoering van de wet MRvNS niet zijn gerealiseerd. De initiatiefnemer geeft aan dat de reden van afwijzing onbekend is; het kan zijn dat het belangstellingspercentage niet aan de juiste erkende richting was gekoppeld of dat de aanvraag niet in behandeling is genomen.

Voor initiatiefnemers van permanente nevenvestigingen/uitbreiding aanbod geldt dat er onvoldoende ruimte was binnen de erkende richting, dat er onvoldoende medewerking van andere schoolbesturen was en dat er destijds gekozen is voor een tijdelijke nevenvestiging, omdat bekostiging niet van belang was.

¹⁴ Het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) is een strategisch document voor het vo waarin de regionale visie en planning voor onderwijsvoorzieningen worden vastgelegd, gericht op het waarborgen en optimaliseren van de onderwijsinfrastructuur in een bepaald gebied.

Figuur 1.7 “Wat is de reden dat die eerdere poging(en) vóór de wet MRvNS van kracht werd niet is/zijn gerealiseerd?” (Nieuwe scholen n=11, Verzelfstandiging/splitsing n=8)¹⁵



De initiatiefnemers voor nieuwe scholen die aangeven een eerdere poging te hebben gedaan *onder de wet MRvNS* geven ook verschillende redenen waarom een eerdere poging is mislukt. Drie van de 10 initiatiefnemers geeft aan dat een eerdere aanvraag onder de wet is afgewezen, omdat de te verwachte onderwijskwaliteit onvoldoende was. Vier van de 10 initiatiefnemers geven aan dat er bij de eerdere aanvraag onvoldoende interesse was onder ouders, bijvoorbeeld omdat er te weinig ouderverklaringen waren verzameld of omdat het marktonderzoek aantoonde dat er te weinig interesse was in een nieuw initiatief. De helft van deze initiatiefnemers koos voor de antwoordoptie ‘Anders, namelijk...’. Deze initiatiefnemers noemen bijvoorbeeld dat het marktonderzoek niet mogelijk was. Eén betrokkene geeft aan dat de Inspectie toetste volgens nieuwe kaders voor burgerschapsvorming – welke nog moesten ingaan – en geeft aan op een onrechtvaardige wijze te zijn beoordeeld. Een andere betrokkene vond de Inspectie ‘vooringenomen’.

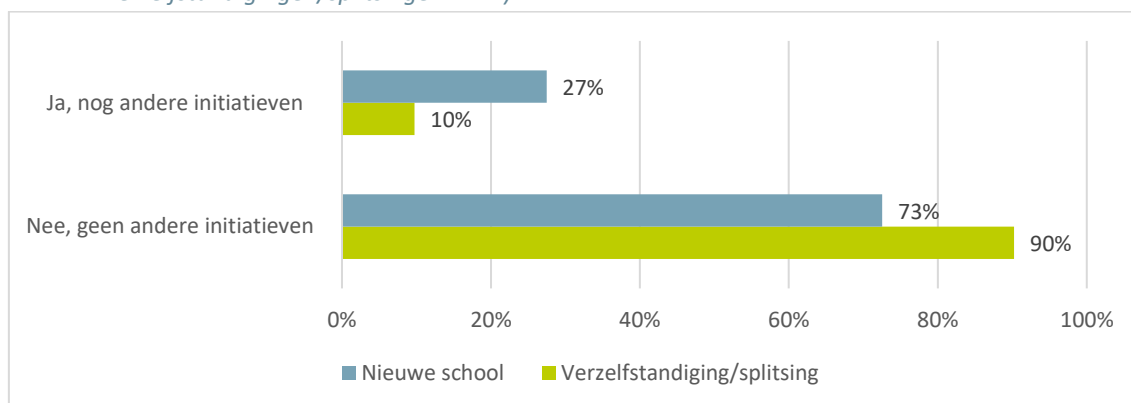
Initiatiefnemers van verzelfstandigingen/splitsingen geven aan dat hun aanvragen zijn afgewezen op basis van de inrichting van burgerschapsonderwijs en te weinig belangstelling.

¹⁵ Cohort 2024 is niet opgenomen in dit figuur, omdat een deel van de respondenten ten onrechte een vraag heeft gekregen die niet voor hen bedoeld was.

Andere initiatieven

We vroegen initiatiefnemers of ze naast hun initiatief ook nog andere initiatieven hebben gepreregistreerd. Wat opvalt is dat ruim een kwart van de respondenten die een pre-registratie voor een nieuwe school indienden, ook een ander initiatief heeft gepreregistreerd (zie Figuur 1.8). Ongeveer een derde van deze initiatieven geeft aan een nieuw schoolbestuur te zijn. Vooral in cohort 2022 zijn er veel initiatiefnemers met meerdere pre-registraties die aangeven een nieuw schoolbestuur te zijn, de andere cohorten zijn vergelijkbaar met elkaar. De overige driekwart van de initiatieven heeft één initiatief gepreregistreerd. Voor initiatiefnemers die een pre-registratie voor een verzelfstandiging/splitsing indienden, heeft 10 procent ook een ander initiatief gepreregistreerd. Onder de initiatiefnemers van permanente nevenvestigingen/uitbreiding aanbod heeft één van de vier scholen een ander initiatief gepreregistreerd.

Figuur 1.8 “Heeft u naast dit initiatief ook andere initiatieven gepreregistreerd?” (Nieuwe scholen n=131, Verzelfstandigingen/splitsingen n=41)



Fase 1: Proces naar aanvraag

Na het indienen van de pre-registratie, die vóór 1 juli bij DUO moet zijn ingediend, gaan initiatiefnemers door naar fase 1. In deze fase treffen initiatiefnemers alle voorbereidingen voor de aanvraag. Dat betekent onder meer dat in deze fase de documenten met betrekking tot de te verwachte kwaliteit worden aangeleverd en de VOG's moeten worden aangevraagd. Ook worden de uitkomsten van de belangstellingsmeting (via ouderverklaringen/marktonderzoek) en de uitnodiging voor overleg met betrokken partijen aangeleverd. De belangstellingsmeting (via ouderverklaringen of marktonderzoek) hoeft echter niet in deze fase plaats te vinden, aangezien het marktonderzoek maximaal 24 maanden oud mag zijn en dus al voor de pre-registratie kan zijn uitgevoerd. Eveneens hoeft het uitnodigen van de betrokken partijen niet in deze fase plaats te vinden, aangezien dit ook al voor de pre-registratie kan gebeuren. Deze fase eindigt op het moment van het (al dan niet) indienen van een aanvraag voor het bekostigen van een nieuwe school, of een aanvraag voor de bekostiging van een verzelfstandiging/splitsing van een bestaande school. De gemeente kan in deze fase een zienswijze indienen over de nieuwe stichtingsaanvragen in de eigen gemeente.¹⁶

Het stichten van een nieuwe school vraagt om de nodige voorbereiding en is daarmee een zorgvuldig en intensief proces. In dit onderdeel van het rapport beschrijven we bij elk van de onderdelen van fase 1 de ervaringen van de initiatiefnemers. Ook beschrijven we de manier waarop gemeenten en schoolbesturen in de regio de gesprekken met initiatiefnemers hebben ervaren. Vervolgens beschrijven we wat initiatiefnemers van de informatievoorziening en ondersteuning vanuit DUO, de Inspectie en OCW vonden. Ten slotte beschrijven we of de initiatiefnemers uiteindelijk een aanvraag hebben ingediend.

Contact lokale partijen

Voordat nieuwe initiatieven een aanvraag tot bekostiging indienen, zijn zij wettelijk verplicht om een aantal partijen uit de regio uit te nodigen voor een gesprek over hun initiatief: de gemeente in de beoogde plaats van de vestiging, het samenwerkingsverband passend onderwijs waaronder de nieuwe school zal vallen, en de schoolbesturen van scholen in de omgeving. Het gesprek met de gemeente kan gaan over huisvesting of het bestrijden van onderwijsachterstanden, bijvoorbeeld door daar speciaal aandacht aan te besteden bij het starten van een nieuwe school. Daarnaast wordt een nieuwe school verplicht onderdeel van het samenwerkingsverband passend onderwijs. In het gesprek met het samenwerkingsverband laat de initiatiefnemer zich dan ook informeren over onder andere de ondersteuning van leerlingen. Gesprekken met schoolbesturen in de omgeving kunnen de initiatiefnemer helpen bij het uitwerken van het onderwijsconcept. Ook kan overleg met schoolbesturen ertoe leiden dat een bestaande school de wensen van ouders en leerlingen inpast. Een nieuwe school is dan niet meer nodig. Daarnaast kunnen gesprekken leiden tot een samenwerkingsvorm, bijvoorbeeld in gebieden met leerlingendaling.

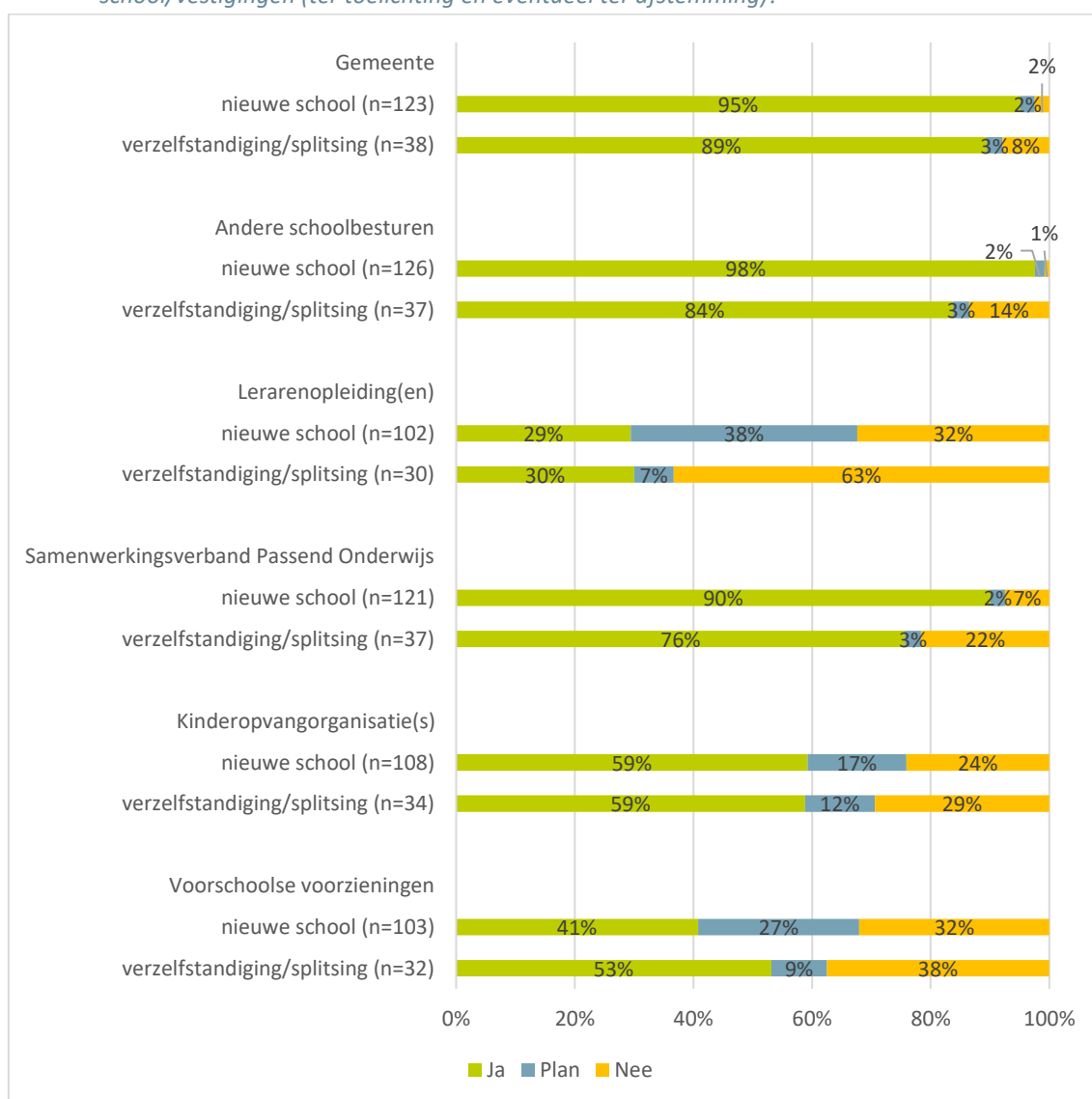
We vroegen de respondenten uit ons vragenlijstonderzoek in hoeverre zij contact¹⁷ hebben gehad met lokale partijen over hun initiatief voor een nieuwe school/vestiging. We zien dat initiatiefnemers voor nieuwe scholen vooral met gemeenten hebben gesproken (95%) (zie Figuur 1.9). 67 procent van deze groep voerde deze gesprekken voor de aanvraag, 28 procent deed dit na de aanvraag. Initiatiefnemers

¹⁶ De termijn voor het indienen van de gemeentelijke zienswijze is per 6 juni 2023 verlengd van 1 november naar 1 december (zie Kamerstukken II, 35050, Nr. 55). DUO voegt de zienswijze toe aan de aanvraag, zodat de Inspectie die ook kan zien.

¹⁷ Het gaat hierbij om daadwerkelijk contact, niet om de wettelijke verplichting om als initiatiefnemer van een nieuwe school of vestiging een uitnodiging aan lokale partijen te versturen.

voor nieuwe scholen hebben in deze fase ook regelmatig met andere schoolbesturen (98%) en het samenwerkingsverband passend onderwijs (90%) gesproken. Ongeveer de helft van de initiatiefnemers sprak met het samenwerkingsverband passend onderwijs voor de aanvraag, 37 procent deed dit na de aanmelding. Wat opvalt is dat zeven procent van de initiatiefnemers voor nieuwe scholen aangeeft dit gesprek helemaal niet meer te gaan voeren, ondanks de wettelijke verplichting om het samenwerkingsverband voor een gesprek uit te nodigen. Initiatiefnemers zijn niet verplicht om lerarenopleidingen, kinderopvangorganisaties en voorschoolse voorzieningen uit te nodigen voor een gesprek en we zien dat deze gesprekken door initiatiefnemers van nieuwe scholen ook minder vaak worden gevoerd, waarbij gesprekken met lerarenopleidingen met minder dan een op de drie het minste voorkomen. Wel geldt voor lerarenopleidingen dat 38 procent van de initiatiefnemers uit fase 1 van plan is om nog gesprekken te gaan voeren.

Figuur 1.9 “Heeft u contact gehad met lokale partijen over uw initiatief voor een nieuwe school/vestigingen (ter toelichting en eventueel ter afstemming)?”



Uit interviews met initiatiefnemers

De verdiepende gesprekken tonen aan dat de overleggen die initiatiefnemers (zowel nieuw als bestaand schoolbestuur) van nieuwe scholen voeren met de gemeente, over het algemeen positief verliepen. Veel initiatiefnemers voelen zich in beginsel gesteund door de gemeente. Sommige initiatiefnemers geven echter aan dat er moeilijkheden zijn rondom het vinden van huisvesting en financiële middelen. Eén van de initiatiefnemers vertelt dat de gemeente niet enthousiast is, omdat er al een school met dit onderwijsconcept is in de buurt. Een andere initiatiefnemer geeft aan dat de gemeente zeer onwelwillend is, omdat zij de aanvraag voor de nieuwe school zien als verwijt dat niet alle kinderen in de gemeente goed bediend worden door het bestaande onderwijsaanbod.

“De gemeente heeft eigenlijk heel erg positief meegewerkt. Die hebben ook al heel vroeg meegedacht als het ging om huisvesting.”

“We hebben gewoon heel veel gesprekken gehad met de gemeente, waarbij we ook echt wel weten dat zij niet verplicht zijn dat pand aan ons te geven.”

Initiatiefnemers met een nieuw schoolbestuur hebben verschillende ervaringen met de overleggen die zij hebben met schoolbesturen in de omgeving. Een groot deel van deze initiatiefnemers geeft aan dat de andere schoolbesturen moeite hadden met de oprichting van de nieuwe school, omdat deze nieuwe school concurrentie voor hen betekende. Ook geven initiatiefnemers met een nieuw schoolbestuur aan dat het verschilde per schoolbestuur hoe ze aankeken tegen de oprichting van de nieuwe school. Sommige schoolbesturen in de omgeving zagen het als positief en als een verrijking, omdat er te weinig onderwijsaanbod was in de wijk. Andere schoolbesturen zagen het als grote concurrentie. Enkele keren gebeurde het dat schoolbesturen gewoon niet reageren op de uitnodiging. Een van de initiatiefnemers benoemde dat dit mogelijk kwam, doordat de schoolbesturen denken dat het oprichten van de nieuwe school toch niet gaat lukken. De ervaringen van de initiatieven die een nieuwe school wilden starten met een bestaand schoolbestuur kwamen vrijwel overeen met die van nieuwe schoolbesturen. Sommige bestaande schoolbesturen hadden veel moeite met de oprichting, vaak waren er verschillende reacties en had het ene schoolbestuur er wel moeite mee en het andere niet. Ook waren er schoolbesturen die niet op de uitnodiging ingingen.

“De gesprekken met de schoolbesturen daarentegen zijn altijd onderhevig (geweest) aan politiek en bestuurlijke actoren. Ook speelt het economische plaatje een rol; ‘concurrent op de markt die leerlingen “af komt pakken” waardoor de andere scholen tekorten in hun begroting zouden kunnen krijgen.”

“Maandelijks zit ik om tafel, allemaal uitgenodigd. Velen komen niet, want eigenlijk is het een wassen neus. Je moet praten met andere schoolbesturen, ze kunnen nee zeggen maar je mag alsnog door met aanvraag. Je spreekt de besturen, je maakt een verslag en klaar is klaar.”

“In een gemeente waren ze heel fel en zaten ze helemaal niet op ons te wachten. In een andere gemeente die zei juist, we hebben een tekort aan scholen, dus elk initiatief is hier welkom. We verwachten juist dat veel leerlingen hier baat bij hebben.”

Uit verdiepende gesprekken met gemeenten

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd met gemeenten bleek dat er bij alle (gesproken) gemeenten een overleg had plaatsgevonden met de initiatieven. Dit komt overeen met de resultaten uit de vragenlijst waarin bijna alle initiatiefnemers aangaven dat ze met de gemeente hadden gesproken.

Bij initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen zien we dat in het grootste deel van de gevallen met de gemeente, schoolbesturen in de omgeving en het samenwerkingsverband passend onderwijs wordt gesproken. Wat opvalt is dat deze initiatiefnemers minder vaak contact opnemen met lerarenopleidingen: 63 procent doet dit niet. Dit komt vermoedelijk omdat verzelfstandigingen/splitsingen vaak al over voldoende leerkrachten beschikken.

Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

In de verdiepende gesprekken kwam naar voren dat bij de verzelfstandigingen en splitsingen de overleggen met de gemeenten allemaal voorspoedig verliepen. Veel van deze scholen hadden al een gebouw, waardoor de gemeente geen extra werkzaamheden heeft bij goedkeuring. Vaak was de focus van het gesprek het verkrijgen van een BRIN-nummer, een enkele keer ging het over de uitbreiding of vernieuwing van huisvesting.

“Gesprekken met gemeente en schoolbesturen, die moesten er een beetje om lachen. Want de school bestaat al en is zelfs vrij groot. Je doet het [gesprek] dan echt voor het vinkje”.

Uit verdiepende gesprekken met schoolbesturen in de omgeving

De gesprekken die initiatieven (verzelfstandigingen en splitsingen) voerden met schoolbesturen in de omgeving verliepen meestal ook soepel. De scholen opereren vaak al als bestaande school, de verzelfstandiging is in die zin een administratieve verandering zonder grote veranderingen in leerlingstromen. Hierdoor hebben schoolbesturen in de omgeving er meestal niet veel last van. In meerdere gevallen werden de schoolbesturen in de omgeving wel gecontacteerd maar kwam er weinig of geen reactie, omdat zij de verzelfstandiging of splitsing niet echt als nieuwe school zien met (aanvullende) concurrentie en er geen behoefte was aan verder overleg.

“Gesprek met de besturen is heel goed gelopen. Ze dachten mee over hoe dit proces voor elkaar te krijgen. De school is voor de andere besturen geen bedreiging omdat deze al bestaat.”

“Wij hebben keurig alle brieven gestuurd. Je plant op een namiddag een 1,5 uur voor een voorlichtingssessie. Je stuurt alle brieven uit en van sommige krijg je een vriendelijk bedankje dat ze verhinderd zijn en verder hoor je gewoon van helemaal niemand iets. Dat is echt gewoon 1 grote wassen neus. Kijk een nieuwe school met een nieuwe smaak heeft wat dat betreft een andere dynamiek. Dan wil men weten ‘wat gaat u hier eigenlijk doen? En wat betekent dat voor mijn school?’ Nou, Dat is was hier toch allemaal niet aan de orde.”

De in totaal vier initiatiefnemers van permanente nevenvestigingen/uitbreiding aanbod hebben allemaal met de gemeente en schoolbesturen in de omgeving gesproken. Daarnaast hebben drie van de vier initiatiefnemers contact met de lerarenopleiding en het samenwerkingsverband passend onderwijs. Met

de kinderopvangorganisaties en voorschoolse voorzieningen heeft één van de initiatiefnemers contact opgenomen, de andere zijn dat niet van plan.

Voor de initiatiefnemers voor nieuwe scholen geldt dat twaalf van hen contact hebben gehad met andere lokale partijen. Lokale partijen genoemd door deze groep zijn onder andere lokale gemeenschap van doelgroepkinderen, raadsleden, plaatselijke politieke partijen, bedrijven, instellingen (NGO's), jeugdzorg, vervolgoopleidingen, bewonersinitiatieven en buitenschoolse opvangorganisaties. Zeven van deze initiatiefnemers hebben voorafgaand aan de aanvraag met een of meerdere van deze partijen gesproken, drie initiatiefnemers spraken met deze partijen na de aanvraag van het initiatief.

Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

Uit de verdiepende gesprekken bleek dat sommige initiatiefnemers contact zoeken met externe partijen en het samenwerkingsverband. In deze overleggen wordt vooral informatie gedeeld en ideeën over onderwijsconcepten uitgewisseld. Dit waren over het algemeen meer oriënterende gesprekken. Ook hebben enkele initiatiefnemers die een nieuwe school opstartten externe partijen (bijvoorbeeld een bureau of jurist) ingeschakeld om te helpen met het aanvraagproces.

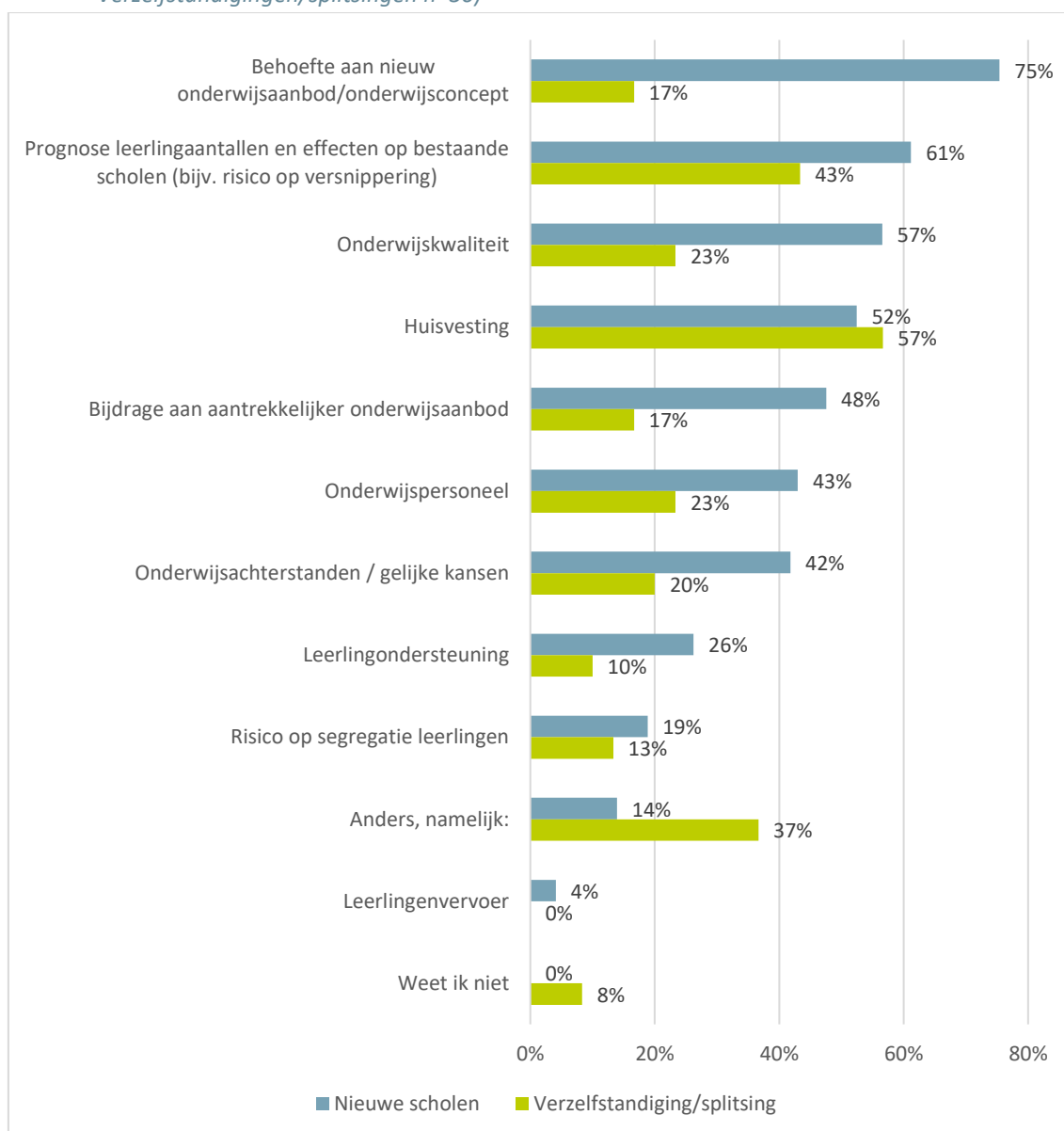
Nieuwe school: "Ik heb wel een jurist ingehuurd om mee te kijken. En we hebben wel een kenniskring die we stukken hebben laten controleren en hebben mee laten denken."

Verzelfstandiging: "We hebben een partij gevraagd om ons daarbij te helpen. Zij hebben meegekeken of de criteria die gesteld worden voor de verzelfstandiging en de doorrekening van die criteria, want dat is nog niet zo eenvoudig. Zij hebben daarbij ondersteund, hebben een rapportje gemaakt en op basis van die gegevens hebben wij de aanvraag gedaan."

Verdieping: contact schoolbesturen, samenwerkingsverband en andere partijen

Initiatiefnemers zijn eveneens gevraagd te reflecteren op de gespreksonderwerpen die in de gesprekken met lokale partijen aan bod zijn gekomen. Initiatiefnemers van nieuwe scholen geven aan met schoolbesturen in de omgeving het meest te spreken over de behoeften aan nieuw onderwijsaanbod (75%), de prognoses van leerlingen en de effecten op bestaande scholen (61%) (zie Figuur 1.10). Dit betreft onderwerpen die voor schoolbesturen in de omgeving direct relevant zijn, omdat deze mogelijk raken aan hun positionering binnen de gemeente en toekomstige leerlingenaantallen. Met lerarenopleidingen wordt het vaakst gesproken over onderwijspersoneel (73%) en onderwijskwaliteit (46%). Dit ligt voor de hand, omdat lerarenopleidingen direct betrokken zijn bij eventuele instroom van toekomstige leraren. Met het samenwerkingsverband spreekt deze groep het vaakst over leerlingondersteuning (65%), onderwijsachterstanden/gelijke kansen (57%) en onderwijskwaliteit (54%); onderwerpen die aansluiten bij de inzet op passend onderwijs. In de gesprekken met kinderopvangorganisaties en voorschoolse voorzieningen wordt door initiatiefnemers het meest gesproken over huisvesting (resp. 57% en 46%) en de behoefte aan nieuw onderwijsaanbod/onderwijsconcept (resp. 57% en 51%). Huisvesting raakt aan gedeeld gebruik van ruimtes en voorzieningen, terwijl afstemming over het onderwijsaanbod belangrijk is voor een doorlopende ontwikkellijn van voor- en naschoolse voorzieningen. Met overige organisaties spreken initiatiefnemers het vaakst over de behoefte aan nieuw onderwijsaanbod/onderwijsconcept (59%) en onderwijskwaliteit (54%).

Figuur 1.10 “Welke gespreksonderwerpen zijn tijdens gesprekken met andere schoolbesturen aan de orde geweest? (meerdere antwoorden mogelijk)” (Nieuwe scholen n=122, Verzelfstandigingen/splitsingen n=30)



Uit interviews met schoolbesturen in de omgeving

In de verdiepende gesprekken vertelden de schoolbesturen in de omgeving dat de focus van de overleggen met de initiatiefnemers bijna altijd de mogelijke invloed op leerlingstromen was. Ook werd vaak gesproken over de gevolgen voor bestaande scholen. In één van de overleggen kwam het uitgangspunt naar voren dat kinderen het beste in hun eigen buurt naar school kunnen gaan. Verder werd er in de overleggen soms informatie gedeeld en werden er tips gegeven aan de initiatieven, maar dit deden schoolbesturen alleen als zij de nieuwe scholen niet als concurrent zagen.

"Sowieso zijn we wel bezig met leerlingstromen, want het uitgangspunt is: 'elk kind gewoon in zijn eigen buurt naar school.'"

Eén van de schoolbesturen, die niet in gesprek is geweest met het nieuwe initiatief, denkt dat de uitkomst hetzelfde was geweest als ze wél in gesprek waren gegaan met het initiatief. De initiatiefnemer heeft het schoolbestuur altijd goed op de hoogte gehouden. In gesprek gaan met ouders om ze te vragen of ze naar een andere bestaande school zouden willen gaan had geen resultaat opgeleverd volgens het schoolbestuur.

Initiatiefnemers van verzelfstandigingen/splitsingen spreken met schoolbesturen in de omgeving het vaakst over huisvesting (57%) en het effect van de prognose van leerlingenaantallen op bestaande scholen (43%) (zie Figuur 1.10). In de toelichting geven initiatiefnemers aan dat het vooral een formalisering is van de bestaande situatie. In het gesprek met de lerarenopleidingen spreken de meeste initiatiefnemers over onderwijspersoneel (63%). In het gesprek met het samenwerkingsverband zien we dat initiatiefnemers veelal spreken over onderwijskwaliteit (37%), huisvesting (33%) en een aantal andere onderwerpen die buiten de gegeven antwoordcategorieën vallen. Gesprekken met kinderopvangorganisaties en voorschoolse voorzieningen gaan het vaakst over huisvesting (73% en 56%). Initiatiefnemers van verzelfstandigingen/splitsingen geven in de toelichting bij hun antwoorden aan vooral te spreken met deze partners, omdat de uitnodiging voor een gesprek onderdeel is van de wettelijke verplichting. Ook worden deze gesprekken door initiatiefnemers gebruikt om toelichting te geven op hun keuze om te verzelfstandigen of af te splitsen.

Uit verdiepende gesprekken met schoolbesturen in de omgeving

In de verdiepende gesprekken vertelde één van de zes schoolbesturen in de omgeving dat zij in het overleg met het nieuwe initiatief hadden besloten dat leerlingen van een opgeheven school naar de verzelfstandiging zouden gaan. De verzelfstandiging en de opgeheven school hadden hetzelfde onderwijsconcept, waardoor dit een logische uitkomst van het overleg was. Vanuit het perspectief van het schoolbestuur ging het overleg voornamelijk over de zorgen over de beoogde locatie van de nieuwe school.

Drie van de vier initiatiefnemers van permanente nevenvestigingen/uitbreiding spraken schoolbesturen in de omgeving over de behoefte aan nieuw onderwijsaanbod. Daarnaast spreekt de helft over huisvesting, onderwijskwaliteit, bijdrage aantrekkelijk onderwijsaanbod en de prognose van leerlingenaantallen.

Initiatiefnemers zijn daarnaast gevraagd in het algemeen te reflecteren op het contact dat zij in de aanloopfase met de verschillende partijen hebben gehad. Het merendeel (tussen de 75 en 100%) van zowel de initiatiefnemers voor nieuwe scholen, als de initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen en permanente nevenvestigingen/uitbreiding aanbod, kijkt (zeer) positief of neutraal terug op het contact met verschillende betrokkenen (zie Figuur 1.11). Een klein deel van de initiatiefnemers voor nieuwe scholen en verzelfstandigingen/splitsingen is (zeer) negatief over het contact met een aantal betrokkenen, waaronder de gemeente, andere schoolbesturen, lerarenopleidingen en het samenwerkingsverband. Van de in totaal vier initiatiefnemers voor permanente nevenvestigingen/uitbreiding aanbod zijn er twee negatief over het contact met andere schoolbesturen.

Figuur 1.11 “Hoe heeft u dit contact met betrokken partijen ervaren?”



Verdieping: contact met gemeente

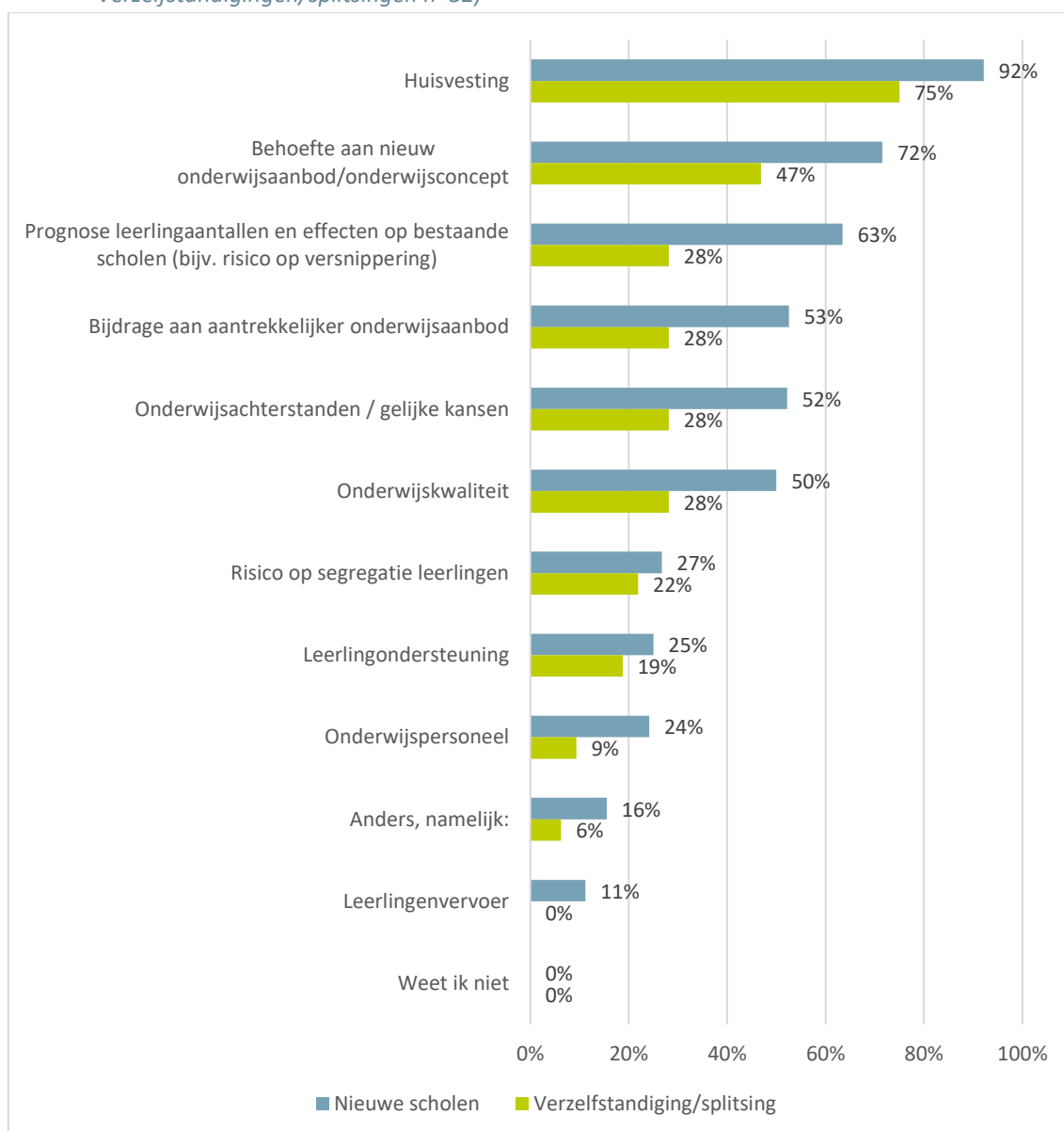
Om het verloop van het contact met de gemeente verder in kaart te brengen, vroegen wij initiatiefnemers om te reflecteren op de gespreksonderwerpen die tijdens de gesprekken met de gemeente aan bod zijn gekomen. Zij konden daarbij meerdere thema's kiezen.

Uit de beantwoording van deze vraag maken we op dat tijdens gesprekken met de gemeente veelal bij meerdere gespreksonderwerpen wordt stilgestaan. Initiatiefnemers van nieuwe scholen hebben het in deze gesprekken veruit het meest over huisvesting: 92 procent van de initiatiefnemers uit deze groep doet dit, tegenover 75 procent van de initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen (zie Figuur 1.12) en 50 procent (2 van de 4) initiatiefnemers voor de permanente nevenvestigingen/uitbreiding aanbod. Dat huisvesting een belangrijk onderwerp van gesprek is, maken we ook op uit de vragenlijst die door de gemeenten zelf is ingevuld. Een aantal gemeenten geeft in de toelichting op deze vraag aan dat het realiseren van passende huisvesting voor de initiatiefnemers naar verwachting ingewikkeld wordt en daarom een belangrijk onderwerp van gesprek is. Onderwijshuisvesting vormt in het algemeen een voortdurende uitdaging voor gemeenten. Zij moeten veelal rekening houden met meerdere schoolbesturen in de gemeente en hebben vaak te maken met beperkte beschikbaarheid van geschikte gebouwen en beperkte financiële middelen. De huisvestingsvraagstukken die initiatiefnemers onder de wet MRvNS ervaren, staan daarom niet op zichzelf, maar maken deel uit van deze bredere, structurele gemeentelijke uitdaging.

Initiatiefnemers van nieuwe scholen spreken daarnaast regelmatig met de gemeente over de behoefte aan nieuw onderwijsaanbod/onderwijsconcepten (72%) en de prognoses voor leerlingenaantallen en effecten op bestaande scholen (beide 63%). Uit de toelichtingen in de vragenlijst voor gemeenten maken we op dat drie gemeenten vinden dat initiatiefnemers onrealistische verwachtingen hebben met betrekking tot het verwachte aantal leerlingen. Ook de bijdrage aan een aantrekkelijker onderwijsaanbod en onderwijsachterstanden/gelijke kansen worden door iets meer dan de helft van de initiatiefnemers van nieuwe scholen genoemd als gespreksonderwerp. Daarnaast spreken drie van de vier initiatiefnemers van permanente nevenvestigingen/uitbreiding over de behoefte aan nieuw onderwijsaanbod en de bijdrage aan aantrekkelijker onderwijsaanbod.

Voor alle onderwerpen in de antwoordcategorieën geldt dat deze door initiatiefnemers van verzelfstandigingen/splitsingen (een stuk) minder worden besproken met de gemeente. Uit de toelichting blijkt dat dit veelal komt omdat de verzelfstandiging/splitsing al bestond en daarom ook al over een huisvestingslocatie beschikt. Wel geeft 28 procent van deze groep aan onderwerpen met de gemeente te bespreken die buiten de gegeven antwoordcategorieën vallen. In de latere cohorten bespreekt deze groep initiatiefnemers steeds minder onderwerpen buiten de vooraf gedefinieerde antwoordcategorieën; in het laatste cohort komt dit zelfs niet meer voor. Een deel van deze initiatiefnemers geeft in de open antwoordsectie aan te hebben gesproken met de gemeente over de toelichting op de verzelfstandigingsprocedure of zelf toelichting te hebben gegeven over de achtergrond van het initiatief om te verzelfstandigen/splitsen.

Figuur 1.12 “Welke gespreksonderwerpen zijn tijdens gesprekken met de gemeente aan de orde geweest? (Meerdere antwoorden mogelijk)” (Nieuwe scholen n=116, Verzelfstandigingen/splitsingen n=32)



Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

Ook uit de verdiepende gesprekken blijkt de focus van de overleggen tussen gemeenten en nieuwe scholen vaak huisvesting te zijn. Af en toe werd ook gesproken over de doorgroeimogelijkheden van de nieuwe school.

Nieuwe initiatieven geven over het algemeen aan dat het vinden van een geschikte locatie lastig is en dat geld vaak een obstakel is voor de gemeente. Eén van de initiatiefnemers van een nieuwe school dacht dat zij zelf moesten zorgen voor de inrichting van de school, maar het bleek dat de gemeente zorgde voor de basisinrichting van de nieuwe school.

“Ja ja, want zij moeten natuurlijk huisvesting regelen en daar waar ze eerder heel erg enthousiast en meegaand waren, werd het, toen we de go hadden, toch wel iets complexer en is nu opeens geld een dingetje.”

Ook de overleggen tussen de gemeente en verzelfstandigingen/splitsingen gingen vaak over huisvesting, alleen was de insteek net anders. Verzelfstandigingen/splitsingen verwachten regelmatig uitbreiding van het bestaande schoolgebouw of een nieuw gebouw. De gemeente voorziet hier geregeld in, omdat deze scholen dan te maken hebben met krapte. Aanbouw en nieuwbouw realiseren kost echter meerdere jaren, maar vaak helpt de gemeente met het vinden van een tijdelijke locatie of andere oplossing. Deze scholen zijn vaak al opgenomen in het IHP, waardoor met groei (en eventuele verandering van huisvesting) vaak al rekening gehouden is.

“Verdieping bovenop school aan het bouwen. Traject al eerder in gang gezet (2019). Want school groeit, staat in groeiwijk.”

“Qua huisvesting is in het huidige gebouw ook een bibliotheek gevestigd. Voorheen had de school 5 groepen, nu 6. En er ontstaat krapte. Er wordt gebouwd in [x] en [y]. En wordt ook aanwas voorzien. Er is in 2030 nieuwbouw voorzien.”

Uit verdiepende gesprekken met gemeenten

Tevens zeggen de gemeenten dat de focus van de overleggen met initiatieven van bestaande schoolbesturen vooral huisvesting was. Het ging dan over de omvang van de school, voorkeuren voor bepaalde delen van de stad en wat voor een school gerealiseerd gaat worden. Verschillende gemeenten geven aan dat zij sowieso, ook buiten de gesprekken met betrekking tot de nieuwe initiatieven, regelmatig met alle schoolbesturen in de omgeving overleggen met oog op het Integraal Huisvestingsplan (IHP). In het IHP staan de bouw- en huisvestingsplannen voor de komende vier jaar.

“Er is een soort gekke discrepantie. Je moet iets faciliteren, daar ga je uiterste best voor doen. Binnen de marges van je mogelijkheden, liefst ook gewoon binnen de plannen die je al hebt voor je integrale huisvestingsplan en dat is een vierjarig plan. En daar komt dit tussendoor gefietst. Maar goed, je weet dat die wet er is, dus kun je daar misschien wat rekening mee houden. Maar je faciliteert het binnen de marges van je mogelijkheden.”

Bij overleggen met initiatieven met een nieuw schoolbestuur gaven de gemeenten meer uitleg over de verordening en onderwijshuisvesting. In deze gesprekken lag de focus dus ook op huisvesting, maar werd ook de nadruk gelegd op het verwachtingsmanagement van de locatie. De gemeenten geven aan dat de initiatieven vaak hoge verwachtingen of specifieke eisen hebben waar schoolgebouwen aan moeten voldoen, bijvoorbeeld in het kader van duurzaamheid of locatie (één initiatief benoemt een bosgebied). Voor gemeenten is dit lastig te realiseren, omdat zij vaak alleen bestaande gebouwen beschikbaar hebben als optie om nieuwe scholen in te starten. De gesprekken gaan meestal niet over de onderwijsconcepten en pedagogische visie van de initiatieven.

“In dat overleg is het met name over de huisvesting gegaan. Over de omvang. Wat voor school ga je realiseren. Heeft het initiatief voorkeuren voor delen/wijken van de stad waar je gehuisvest wil worden.”

In twee gesprekken met gemeenten ging het over een initiatief tot verzelfstandiging. Gemeenten zien dat deze initiatieven vaak al huisvesting hebben. Eén van de gemeenten geeft aan dat het bij het overleg met de verzelfstandiging vooral ging over leerlingstromen en het voorkomen van onderwijssegregatie.

“Huisvesting was minder aan de orde, omdat dat al geregeld was. Wel is gesproken over leerlingstromen. Niet rondom proces waarvoor we in dat gesprek zaten, maar wel omdat we in de gemeente bezig zijn om segregatie tegen te gaan. De school heeft daarom hun visie en plan van aanpak daarop toegelicht.”

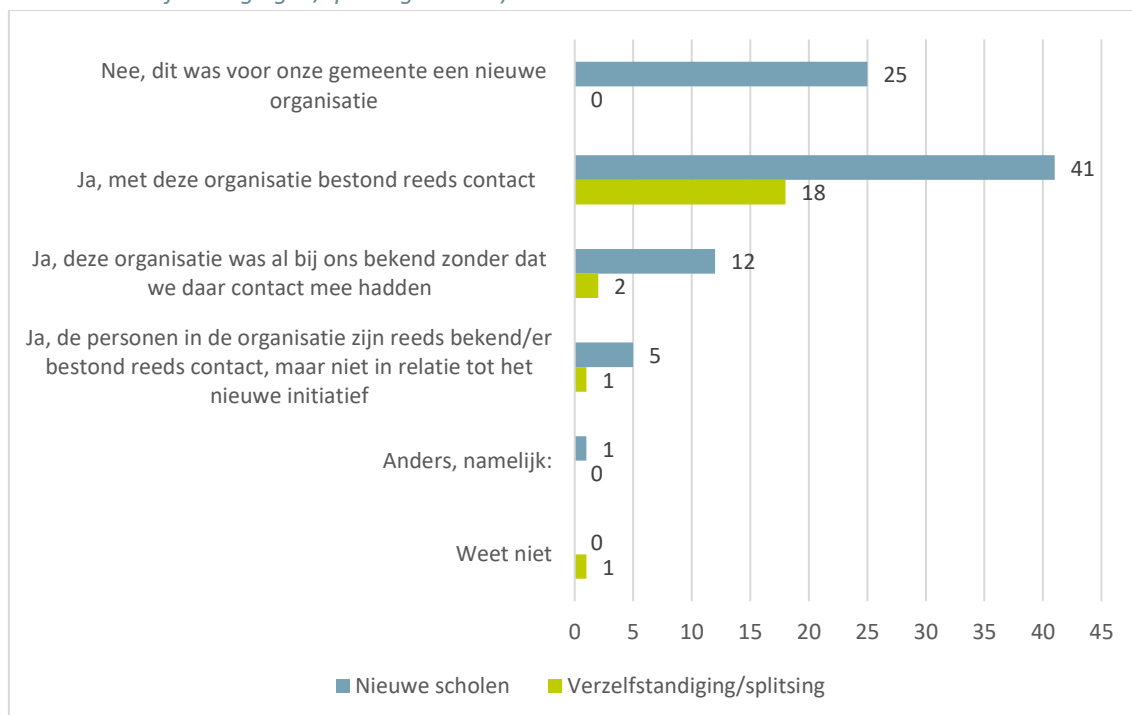
Proces en contact vanuit perspectief gemeenten

Om verder in beeld te krijgen hoe gemeenten het proces en contact met initiatiefnemers hebben ervaren, vroegen we gemeenten daarop te reflecteren. Het merendeel van de gemeenten geeft aan het contact met de initiatiefnemer tot nu toe als (zeer) positief te ervaren. Dit geldt voor het contact met 64 procent van de 72 initiatiefnemers voor nieuwe scholen en voor het contact met zeven van de negen initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen. Iets minder dan een derde van de gemeenten kijkt neutraal naar het contact met de initiatiefnemers voor nieuwe scholen.

Zes procent van de gemeenten beschouwt het contact met de initiatiefnemers van nieuwe scholen tot nu toe als (zeer) negatief. Deze vier gemeenten zijn gevraagd om toelichting te geven. Eén gemeente geeft aan dat de uitnodiging voor een gesprek slechts als een juridische verplichting werd gezien door de initiatiefnemer en dat de initiatiefnemer tijdens het gesprek aangaf dat het gesprek zelf niet noodzakelijk was. Dit leidde tijdens het gesprek tot ontevredenheid bij zowel de gemeente als de aanwezige andere schoolbesturen. De tweede gemeente die ontevreden was geeft aan dat de initiatiefnemer niet kwam opdagen op het afgesproken tijdstip van het kennismakingsgesprek. De derde gemeente geeft aan dat het contact met de initiatiefnemer moeizaam verloopt. De vierde gemeente geeft aan dat zij tijdens het eerste gesprek het gevoel had dat de initiatiefnemer al bepaalde aannames had over de houding van de gemeente ten aanzien van het initiatief. Daarnaast heeft het initiatief zich destijds negatief geuit over een ander, soortgelijk initiatief in de gemeente. Voor één van deze vier gemeenten geldt dat de initiatiefnemer zelf ook aangeeft het contact met de gemeente als zeer negatief te hebben ervaren.

Om erachter te komen of de organisaties achter de initiatieven reeds bekend waren bij gemeenten alvorens zij contact hadden opgenomen over een nieuwe school of een verzelfstandiging/splitsing, vroegen wij gemeenten naar het contact met de initiatiefnemers vóór de aanvraag. Voor zowel initiatieven voor nieuwe scholen (n=41) als initiatieven voor verzelfstandigingen/splitsingen (n=18) geldt dat er vaak al contact bestond met deze organisaties of dat zij hier al bekend mee waren (zie Figuur 1.13). 25 gemeenten geven aan dat ze onbekend waren met de organisatie achter het nieuwe initiatief. Uit de optie ‘Anders, namelijk’ blijkt dat een gemeente met drie initiatieven contact heeft: met één organisatie bestond reeds contact (een verzelfstandiging) en de twee andere organisaties waren bekend omdat zij eerder een aanvraag hadden gedaan voor een nieuw initiatief.

Figuur 1.13 “Was u, de gemeente, reeds bekend met de organisatie achter dit initiatief (bijv. een schoolbestuur of andere organisatie waar al contact mee was)?” (Nieuwe scholen n=84, verzelfstandigingen/splitsingen n=22)



Uit verdiepende gesprekken met gemeenten

In de gesprekken met de gemeenten is nagevraagd hoe het proces van de aanvraag verlopen is. Het verschilt per initiatief of en hoeveel informatie de gemeenten op voorhand over het initiatief hebben ontvangen. Vaak ontvangt de gemeente meer informatie wanneer het initiatief gestart wordt vanuit een bestaand schoolbestuur, omdat de initiatiefnemers dan beter beeld hebben wie binnen de gemeente bij onderwijshuisvesting betrokken is en ze mogelijk al contacten hebben bij de gemeente. Sommige initiatieven met nieuwe schoolbesturen hielden nauw contact en deelden veel informatie met de betrokken gemeenten. Andere initiatieven met nieuwe schoolbesturen kwamen op het laatste moment nog met vragen en lieten minder regelmatig aan de gemeente horen wat de stand van zaken was.

Eén van de gesproken beleidsmedewerkers van de gemeenten benoemt dat zij tot de goedkeuring van OCW afhankelijk zijn van het initiatief om informatie over het initiatief te verkrijgen. Als er wel een uitnodiging wordt gestuurd, maar geen gesprek volgt, dan heeft de gemeente geen mogelijkheid om informatie in te winnen over het initiatief.

Met de nieuwe wetgeving ontvangen gemeenten één jaar na de aanvraag informatie over het initiatief wanneer het initiatief goedgekeurd is door OCW, tenzij er een eerder overleg is geweest met het initiatief. In de meeste gevallen leggen de initiatieven al eerder contact met de gemeente, maar dit moet dan wel vanuit het initiatief zelf komen. Wanneer een initiatief niet uit zichzelf contact opneemt met de gemeente, komen gemeenten er relatief laat achter dat een nieuw initiatief wil starten en kunnen ze daar geen rekening mee houden in de huisvestingsplanning. Nagenoeg alle gemeenten benoemen de afhankelijkheid van de informatievoorziening van de initiatiefnemer. Een enkele gemeente neemt zelf proactief contact op met een nieuw initiatief na aanmelding op de

website van DUO. Deze grote gemeente heeft de ervaring dat van de vele pre-registraties, ongeveer de helft weer afvalt gedurende het traject.

Uit de verdiepende gesprekken met de gemeenten komt naar voren dat meerdere gemeenten (regelmatig) overleggen hebben met schoolbesturen in de omgeving. De meeste gemeenten zijn daarom meer op de hoogte van de nieuwe initiatieven die gestart worden door bestaande schoolbesturen, dan initiatieven die gestart worden door nieuwe schoolbesturen. In deze overleggen kunnen gemeenten dan bij het voorzien van een onderwijsbehoefte de mogelijkheden tot het starten van een nieuwe school met de schoolbesturen bespreken. Bij initiatieven met een nieuw schoolbestuur is het echter moeilijker om contact te leggen, omdat sommige initiatieven niet uit de buurt komen en de gemeente de initiatiefnemers vaak minder goed kent.

Meerdere gemeenten merken op dat het mogelijk is dat er meerdere scholen gestart worden met hetzelfde onderwijsconcept of denominatie binnen een bepaald gebied. Hierdoor wordt het voor nieuwe initiatieven erg lastig om de stichtingsnorm te halen, aangezien ze veel concurrentie hebben met andere scholen die hetzelfde onderwijsconcept aanbieden. Voor gemeenten is dit erg ongunstig, omdat zij dan veel onderwijslocaties gereed moeten maken en veel kosten hebben aan de inrichting van de scholen, terwijl de kans van slagen van deze nieuwe initiatieven erg klein blijft. Eén gemeente erkent en respecteert dat de vrijheid van onderwijs een groot goed is, maar dat deze wet tegelijkertijd op gespannen voet kan staan met het voortbestaan van openbaar onderwijs. Deze gemeente heeft te maken met meerdere nieuwe initiatieven van eenzelfde denominatie.

Een neveneffect van de nieuwe wet is dat er meer ruimte is om nieuwe onderwijsconcepten op te richten. Gemeenten geven aan dat zij hiervoor openstaan, maar tegelijkertijd zouden zij graag inzetten op buurtscholen die aansluiten bij de context van de gemeente. Gemeentebeleid is erop gericht dat kinderen zoveel mogelijk in hun eigen wijk naar school gaan. Als in een wijk een school komt met een heel specifiek onderwijsconcept zal dat bepaalde doelgroep kinderen trekken en kan dit ervoor zorgen dat minder kinderen uit de buurt daar naar school gaan.

Daarnaast hebben we gemeenten gevraagd of zij het initiatief als een aanvulling zien op het bestaande onderwijsaanbod in de gemeente (zie Figuur 1.14). Twee op de vijf gemeenten geeft aan dat het aanbod van het nieuwe initiatief voorziet in een behoefte van een bepaalde groep wat betreft levensbeschouwing/godsdienst. Ongeveer een kwart van de gemeenten ziet het nieuwe initiatief als een aanvulling, omdat in het voedingsgebied een groei van het aantal leerlingen wordt verwacht (bijvoorbeeld vanwege nieuwbouw). Ongeveer een op de vijf gemeenten geeft aan dat zij het initiatief voor een nieuwe school als aanvulling zien op het pedagogisch en/of didactisch onderwijsaanbod.

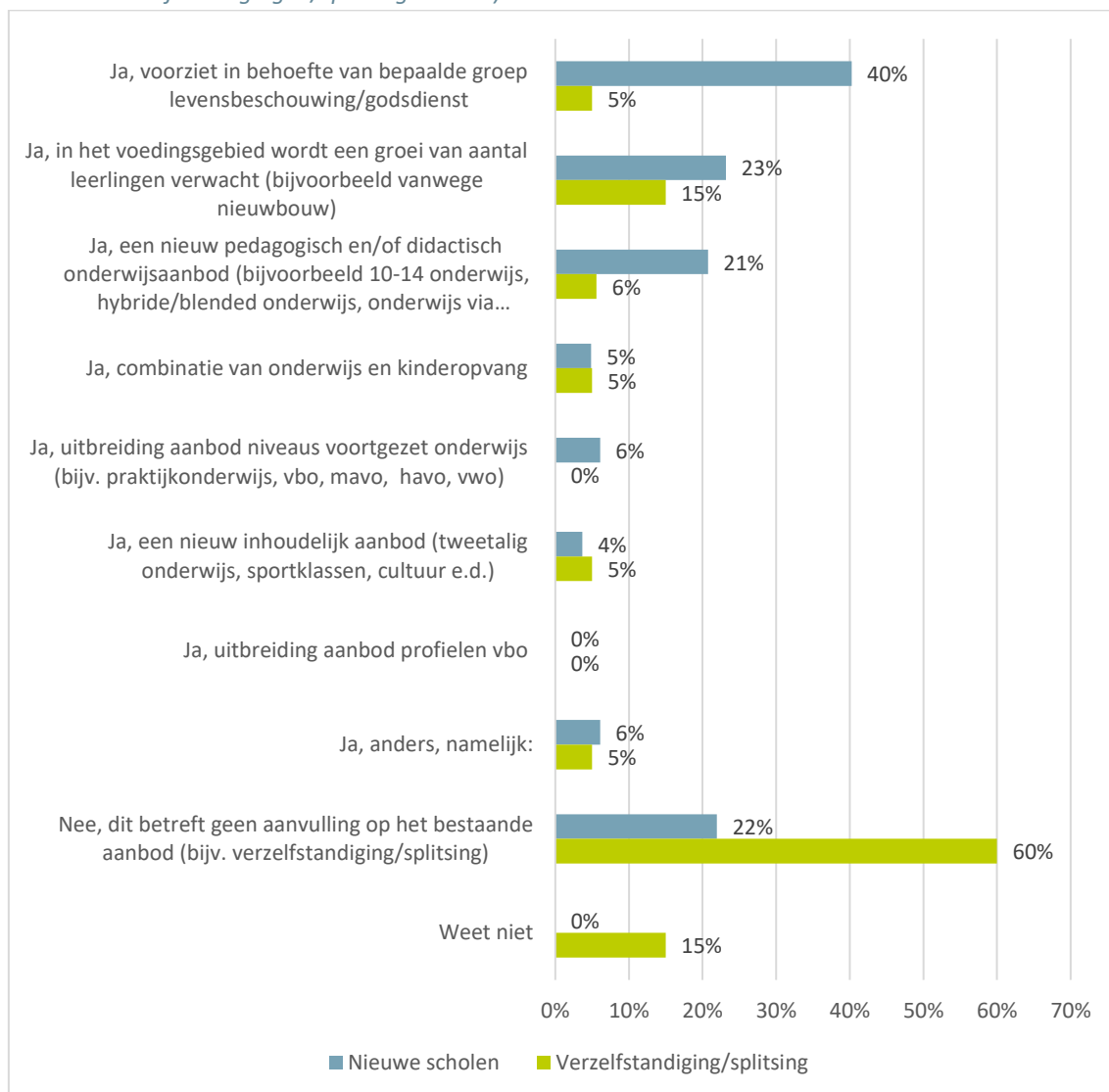
Uit verdiepende gesprekken met gemeenten

Een kleinere gemeente waar geen vo aanbod meer was, geeft aan dat de nieuwe wet initiatieven de mogelijkheid geeft tot vernieuwing. De nieuwe scholen kunnen innovatief zijn in hun aanbod van onderwijs. Zo kunnen ze inspelen op wat een omgeving en inwoners nodig hebben.

Eveneens een op de vijf gemeenten geeft aan dat het initiatief géén aanvulling vormt op het bestaande onderwijsaanbod. Bij de antwoordoptie 'Anders, namelijk' geeft een gemeente aan dat het nieuwe initiatief voorziet in een lokale en politieke behoefte om openbaar onderwijs in de omliggende dorpen te behouden. Twee andere gemeenten geven bij deze antwoordoptie aan een neutrale houding aan te nemen en nog geen conclusies te (kunnen) trekken over de komst van het nieuwe initiatief. Bij

verzelfstandigingen/splitsingen geeft twee derde van de gemeenten aan dat deze ontwikkeling niet leidt tot veranderingen in het bestaande aanbod.

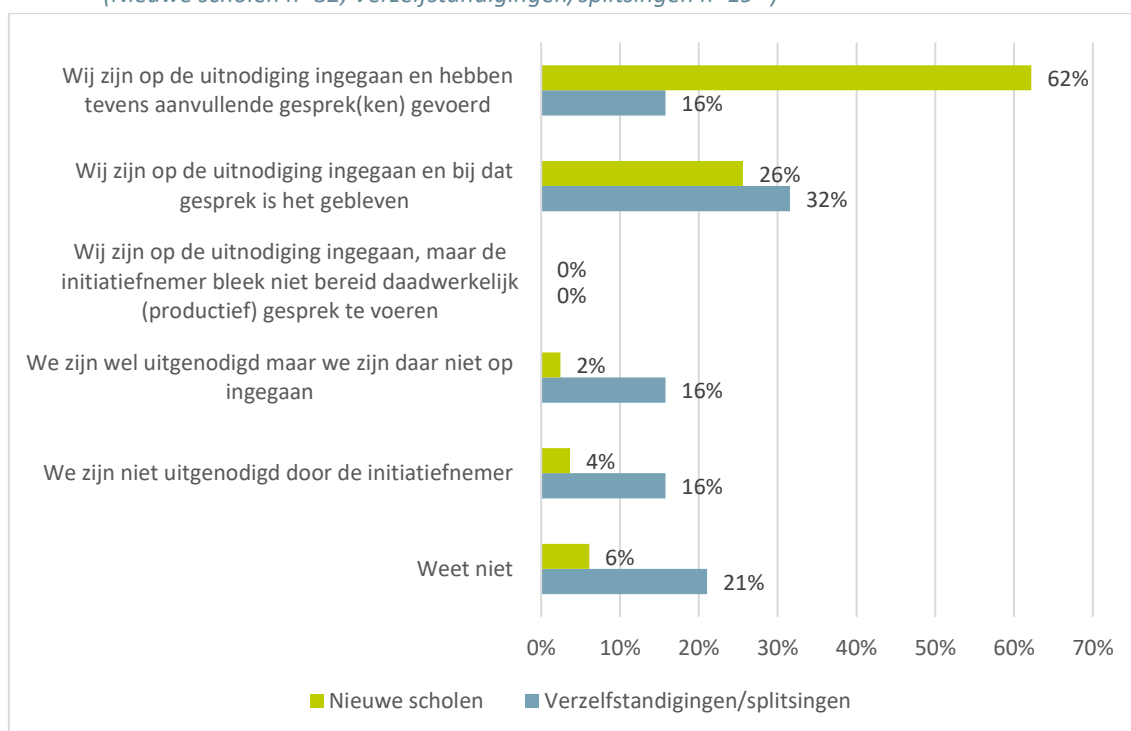
Figuur 1.14 “Beschouwt u het initiatief als een aanvulling ten opzichte van het bestaande onderwijsaanbod in uw gemeente? (meer antwoorden mogelijk)” (Nieuwe scholen n=82, Verzelfstandigingen/splitsingen n=20)



Zoals eerder genoemd zijn initiatiefnemers verplicht om gemeenten uit te nodigen voor een gesprek. We vroegen gemeenten of dit gesprek daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en of het gesprek een vervolg heeft gekregen. Bij 88 procent van de initiatieven voor nieuwe scholen en 48 procent van de initiatieven voor verzelfstandigingen/splitsingen hebben een (of meerdere) gesprek(ken) met de gemeente plaatsgevonden (zie Figuur 1.15). Ongeveer twee derde van de gemeenten die met een initiatiefnemer voor een nieuwe school heeft gesproken, geeft aan ook aanvullende gesprek(ken) te hebben gevoerd. Ongeveer een kwart geeft aan dat zij op de uitnodiging zijn ingegaan, maar dat het bij één gesprek is gebleven. Twee gemeenten geven aan dat zij niet op de uitnodiging van een nieuwe school zijn ingegaan, maar de reden hiervan is onbekend. Drie andere gemeenten geven aan niet te zijn uitgenodigd door de initiatiefnemer voor een nieuwe school. Bij deze gemeenten hebben

initiatiefnemers dus wel bewijslast dat de gemeente is uitgenodigd voor een gesprek aangeleverd bij het indienen van de aanvraag, maar bij de gemeente is de uitnodiging niet aangekomen, niet gezien, of het bewijs was ongeldig.

Figuur 1.15 “De initiatiefnemer was verplicht u uit te nodigen voor een gesprek (ter toelichting en eventueel ter afstemming). Heeft dit gesprek plaatsgevonden en kreeg dit een vervolg?” (Nieuwe scholen n=82, Verzelfstandigingen/splitsingen n=19¹⁸)



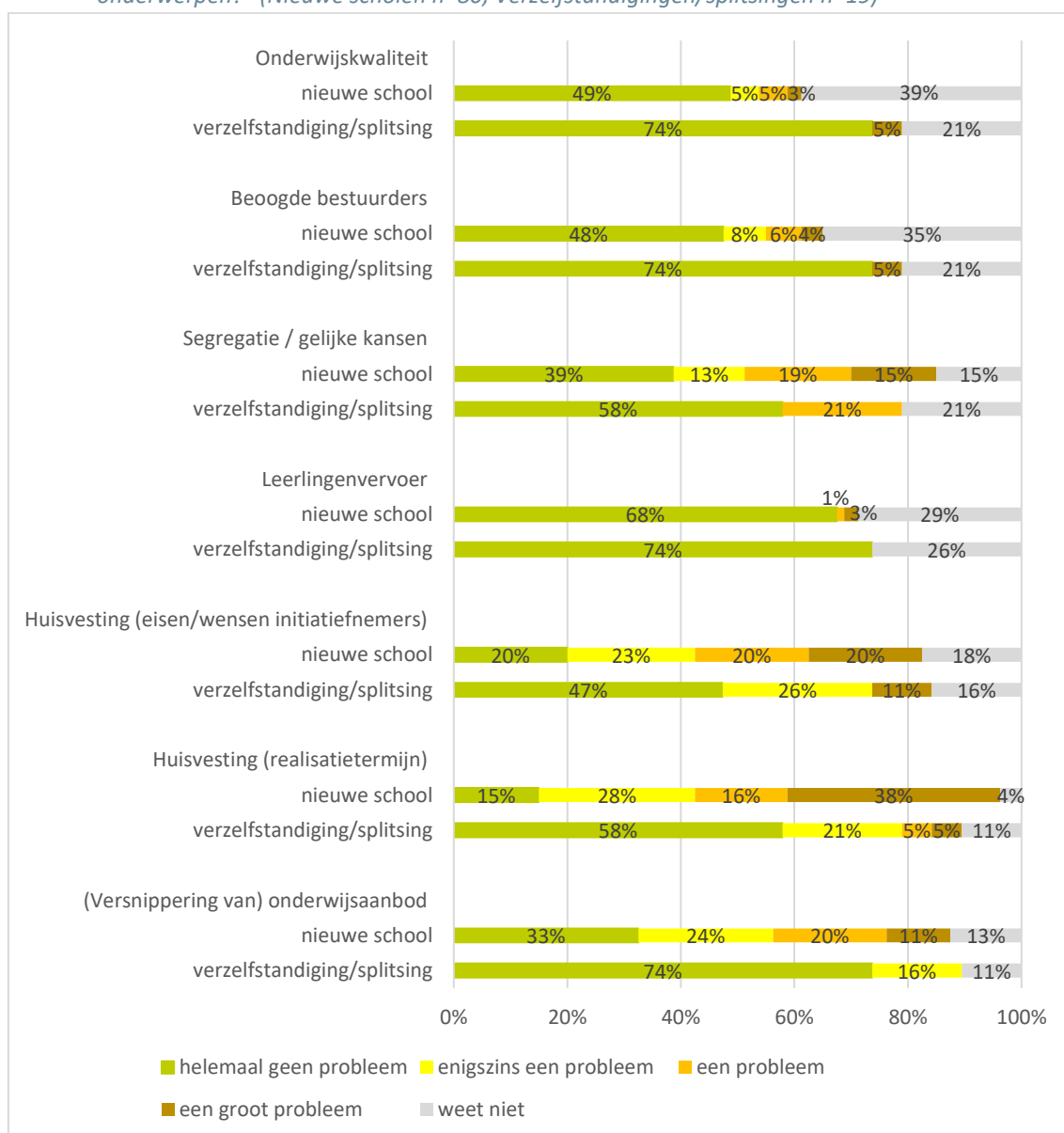
We vroegen gemeenten ook naar de uitnodiging vanuit initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen. Van de 19 gemeenten die deze vraag beantwoordden, geeft ongeveer een derde aan op de uitnodiging te zijn ingegaan en dat het bij dat gesprek is gebleven. Drie gemeenten hebben tevens aanvullende gesprek(ken) gevoerd. Drie andere gemeenten geven aan niet te zijn uitgenodigd door de initiatiefnemer voor een verzelfstandiging/splitsing. Drie andere gemeenten geven aan dat zij wel zijn uitgenodigd, maar daar niet op zijn ingegaan. De reden hiervoor is onbekend. Vier gemeenten hebben gekozen voor de optie ‘weet niet’.

We hebben gemeenten daarnaast gevraagd in welke mate zij problemen voorzien met de initiatieven op een aantal onderwerpen (zie Figuur 1.16). Wat opvalt is dat bij elk van deze onderwerpen een aanzienlijk deel van de gemeenten kiest voor de optie ‘weet niet’. Wanneer we kijken naar de gemeenten die wél een oordeel hebben gegeven, ontstaat het volgende beeld. Het merendeel van de gemeenten voorziet geen problemen op het gebied van leerlingenvervoer, onderwijskwaliteit en beoogde bestuurders. Bij andere onderwerpen worden echter vaker zorgen geuit, met name bij de initiatieven voor nieuwe scholen. Gemeenten geven daarbij aan vooral knelpunten te voorzien rond onderwijshuisvesting, segregatie/gelijke kansen en de (versnippering van) het onderwijsaanbod. Van de gemeenten die hierover een oordeel hebben gegeven (exclusief de optie ‘weet niet’), verwacht 56

¹⁸ Eén respondent van een gemeente is begonnen aan de vragenlijst maar heeft deze niet voltooid. Daarom is hier en bij vervolgvragen van de gemeentevragenlijst sprake van een n = 19.

procent dat de realisatietermijn van de huisvesting een (groot) probleem zal vormen. Daarnaast geeft 48 procent aan dat de eisen en wensen van initiatiefnemers met betrekking tot huisvesting een (groot) probleem kunnen vormen. In de toelichting noemen gemeenten als belangrijkste belemmeringen bij de realisatie van passende huisvesting het gebrek aan beschikbare ruimte, beperkte financiële middelen en het gebrek aan tijd om de huisvesting binnen de gewenste termijn van 14 maanden te realiseren. Daarnaast beschouwt een aantal gemeenten de verwachtingen en wensen van initiatiefnemers op het gebied van huisvesting als irreëel. Wat hierbij kan meespelen is dat gemeenten de realisatie van huisvesting voor nieuwe initiatieven moeten plaatsen binnen de bredere huisvestingsopgave, waarin ook de behoeften van bestaande scholen en de in het integraal huisvestingsplan vastgelegde afspraken en prioriteiten een rol spelen.

Figuur 1.16 "In welke mate voorziet u mogelijke problemen met dit initiatief op de volgende onderwerpen?" (Nieuwe scholen n=80, Verzelfstandigingen/splitsingen n=19)



Uit verdiepende gesprekken met gemeenten

Ook in de verdiepende gesprekken is gevraagd of de gemeenten knelpunten ervaren. Gemeenten hebben vooral moeite met het vinden van geschikte huisvesting en de termijn waarin ze de huisvesting moeten realiseren. De gemeenten hebben 14 maanden om de nieuwe initiatieven van huisvesting te voorzien nadat de aanvraag is goedgekeurd. Alle gemeenten geven aan dat dit een te korte tijd is om huisvesting te realiseren.

Gemeenten overleggen met schoolbesturen in de omgeving met het oog op het Integraal Huisvestingsplan (IHP). Daarin bespreken ze waar de stad wordt uitgebreid en hoe ze met de groei van leerlingen willen omgaan en wat dit voor consequenties heeft voor de huisvesting van de scholen. Het plan biedt een helder overzicht van alle schoolgebouwen, hun staat en de noodzakelijke investeringen voor de komende vier jaar. Een IHP helpt bij het plannen van nieuwbouw, renovatie en onderhoud, zorgt voor een evenwichtige en strategische inzet van financiële middelen, en heeft als basis de leerlingprognoses. De gemeenten kunnen bij het opstellen van het plan geen rekening houden met de nieuwe initiatieven. Een onbekend aantal initiatieven kunnen - voor de gemeente onverwacht - een pre-registratie indienen en goedgekeurd worden. Nieuwe scholen komen daardoor boven op het besproken IHP. Gemeenten geven aan dat het vaak al lastig genoeg is om huisvesting te vinden voor verschillende doeleinden en bestaande scholen. Hierdoor is het vinden van huisvesting voor de nieuwe scholen vaak ingewikkeld, zeker als deze nieuwe scholen onverwacht, zonder eerdere ruggenspraak, aangevraagd worden. Gemeenten kunnen daar niet tijdig op anticiperen.

Ook is er in veel gevallen sprake van geringe realiseerbaarheid, aangezien er niet zomaar kant en klare schoolgebouwen over zijn. De meeste gemeenten geven aan dat zij proberen om de nieuwe initiatieven zo goed mogelijk een gepaste huisvesting te bieden binnen de grenzen van hun mogelijkheden. Als het lukt om huisvesting te vinden, worden initiatieven doorgaans in een bestaand gebouw geplaatst. Echter sluit dit gebouw vaak niet aan bij de eisen van de initiatieven, omdat zij vaak een specifiek of nieuw onderwijsconcept hebben. Door gebrek aan gebouwen moeten nieuwe initiatieven soms ook geplaatst worden in het gebouw van een andere school die plek over heeft. Dat is voor de bestaande school in dat gebouw vaak niet wenselijk. Sommige scholen willen per se in een bepaald voedingsgebied geplaatst worden, dit is vooral het geval bij basisscholen. Gemeenten hebben soms alleen plek in een ander deel van de gemeente, maar niet in het specifieke deel waar het initiatief huisvesting wil krijgen. Gemeenten geven aan dat dit veel effect kan hebben op de leerlingstromen van een nieuwe basisschool.

Daarnaast kan het voor gemeenten moeilijk zijn om in te schatten hoe groot een gebouw moet zijn voor een startende school. Wanneer een gemeente het initiatief huisvest in een gebouw zonder doorgroeimogelijkheden moet de school mogelijk op korte termijn weer verhuizen. Maar als de gemeente het initiatief in een groot gebouw huisvest en de school vervolgens niet genoeg leerlingen aantrekt, is dat ook erg ongunstig voor de kosten en ongebruikte ruimte. Tevens gaf één van de gemeenten die we hebben gesproken aan dat het vinden van huisvesting voor een vo veel lastiger is dan voor po. Een vo-school heeft namelijk een groter gebouw nodig, hierdoor zijn er minder bestaande gebouwen geschikt.

Om verschillende redenen worden de nieuwe scholen bijna nooit in nieuwbouw geplaatst, maar bijna altijd gehuisvest in een bestaand gebouw. Veel gemeenten hebben de formele afspraak dat nieuwe scholen niet in nieuwbouw worden geplaatst. Dit komt omdat de nieuwe scholen hun bestaansrecht nog moeten bewijzen en het dus financiële risico's kan opleveren om ze in nieuwbouw te plaatsen.

Maar vooral ook omdat de realisatie van nieuwbouw te lang duurt. Vandaar dat gemeenten meestal bestaande gebouwen zoeken, nieuwe scholen invoegen bij bestaande scholen of noodlokalen bouwen om de nieuwe scholen te huisvesten. Dit zorgt echter voor inefficiëntie, aangezien er dan jaarlijks veel verbouwd en verhuisd moet worden.

Tot slot hebben we vaker in de gesprekken terug gehoord dat het oprichten van nieuwe scholen de gemeenten heel veel geld kost. Zo merkte één van de gemeenten op dat zij zelfs voor tijdelijke huisvesting al meer dan één miljoen kwijt zijn aan één initiatief. Eveneens vertelt een andere gemeente dat het huisvesten van een nieuwe vo-school een enorme investering is. Zij geven aan dat dit om een bedrag gaat van zo'n 20 miljoen euro of meer. Deze uitgaven hebben ook invloed op schoolbesturen in de omgeving, aangezien deze bedragen dan niet uitgegeven kunnen worden aan vervangende huisvesting of uitbreiding van bestaande scholen.

Op het gebied van segregatie/gelijke kansen voorziet 40 procent van de gemeenten (grote) problemen. Uit de verdiepende gesprekken met schoolbesturen uit de omgeving blijkt dat deze zorg gedeeld wordt. We hebben de kaders van de gemeenten en schoolbesturen in de omgeving over segregatie/gelijke kansen hieronder gebundeld.

Uit verdiepende gesprekken met gemeenten

Net als in de vragenlijsten vertelt een deel van de gemeenten in de gesprekken dat zij zich zorgen maken over segregatie. De gemeenten zeggen dat de wet MRvNS zorgt voor meer mogelijkheden om scholen op te richten met vernieuwende onderwijsconcepten of religieuze overwegingen. Meerdere gemeenten geven aan dat dit segregatie verder in de hand kan werken. Deze uitgesproken onderwijsconcepten richten zich namelijk vaak op specifieke doelgroepen, wat kan leiden tot een verdere scheiding van leerlingen.

Uit verdiepende gesprekken met schoolbesturen in de omgeving

Ook in de gesprekken met de schoolbesturen in de omgeving van een initiatief komt de zorg over segregatie op tafel. Vier schoolbesturen merken op dat zij meer segregatie zien door de nieuwe scholen/verzelfstandiging. De nieuwe scholen/verzelfstandigingen worden vaak opgericht vanuit een bepaalde geloofsovertuiging of met een specifiek onderwijsconcept, waar bepaalde ouders en kinderen door aangetrokken worden. De schoolbesturen vinden dat dit niet bevorderend werkt voor de inclusie in de gemeente of wijk. De gesproken schoolbesturen denken dat de wet MRvNS segregatie in de hand werkt. Deze schoolbesturen zien het liefst meer gemengde scholen, omdat scholen voor een zeer specifieke doelgroep de segregatie in de hand werken. Voor een groot deel zijn dit ook bestuurders van scholen met een diverse leerlingpopulatie.

Ook hoopt één van de gesproken schoolbesturen dat de nieuwe school die een specifieke geloofsovertuiging uitdraagt, mee gaat doen aan de naschoolse activiteiten. Dit schoolbestuur heeft in samenwerking met partners uit de regio een breed scala aan buitenschoolse activiteiten. Het schoolbestuur hoopt dat de leerlingen van de nieuwe school, die een specifieke geloofsovertuiging uitdraagt, ook deel zullen nemen aan deze activiteiten. Het schoolbestuur denkt dat de beoogde populatie van de nieuwe school zou kunnen profiteren van extra aanbod. Volgens dit schoolbestuur kan de deelname aan buitenschoolse activiteiten zorgen voor meer cohesie in de wijk en biedt het ondersteuning aan de kinderen.

36 procent van de gemeenten verwacht daarnaast (grote) problemen ten aanzien van de (versnippering van) het onderwijsaanbod bij nieuwe scholen.

Uit verdiepende gesprekken met gemeenten

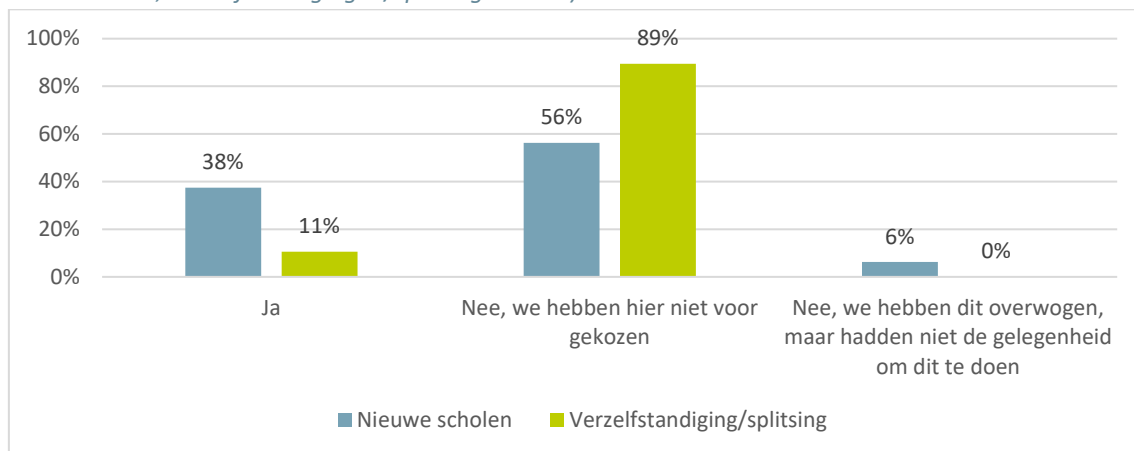
Ook uit de verdiepende gesprekken blijkt dat de meeste gemeenten verwachten dat de initiatieven invloed gaan hebben op de leerlingstromen van bestaande scholen. Sommige gemeenten maken zich hier meer zorgen over dan andere. Wanneer er nieuwe wijken gebouwd worden en er positieve prognoses zijn over het aantal leerlingen, maken gemeenten zich minder zorgen over de invloed van nieuwe scholen op het bestaande aanbod en de leerlingstromen. Als het initiatief in een buurt komt waar al veel andere scholen met hetzelfde onderwijsaanbod bestaan, maken gemeenten zich meer zorgen over de invloed op bestaande scholen. In dat geval kunnen nieuwe scholen de omliggende scholen leegtrekken, waardoor bestaande scholen moeten sluiten.

Voor verzelfstandigingen/splitsingen zien gemeenten doorgaans minder problemen. Uitzondering hierop vormt het thema segregatie/gelijke kansen. 21 procent geeft aan dat dit thema waarschijnlijk een probleem oplevert. In de toelichtingen wordt niet beargumenteerd waarom hierin problemen worden voorzien.

Bij DUO kunnen gemeenten een zienswijze indienen voor een initiatief, waarin zij kunnen aangeven wat zij vinden van het nieuwe initiatief. De deadline voor het indienen van een zienswijze is 1 december, één maand na indiening van de aanvragen door initiatiefnemers. De aanvraag wordt door DUO en de Inspectie alleen op de wettelijke criteria beoordeeld. Als een zienswijze op andere punten ingaat (zoals richting, pedagogische visie, leerlingstromen en lokale context), worden deze punten niet meegenomen in het besluit.

We vroegen gemeenten of zij een zienswijze hebben ingediend. De meeste gemeenten geven aan hier niet voor te hebben gekozen (zie Figuur 1.17). Dit geldt voor zowel gemeenten die te maken hebben met initiatieven voor nieuwe scholen als initiatieven voor verzelfstandigingen/splitsingen. In de toelichting komen hiervoor een aantal redenen naar voren. Zes gemeenten hebben geen zienswijze ingevuld, omdat zij achter de aanvraag stonden en dit daarom niet nodig vonden. Vijf andere gemeenten zien geen meerwaarde in het indienen van een zienswijze, omdat zij verwachten dat hun bezwaren niet worden meegewogen bij de besluitvorming. De overige gemeenten waren niet op de hoogte van deze optie, hadden onvoldoende capaciteit om de zienswijze in te vullen of geven geen duidelijke reden. In 38 procent van de gevallen waarin er sprake is van een initiatief voor een nieuwe school, geeft de gemeente aan wel een zienswijze in te hebben gediend met betrekking tot het initiatief. Voor verzelfstandigingen/splitsingen ligt dit percentage een stuk lager (11%).

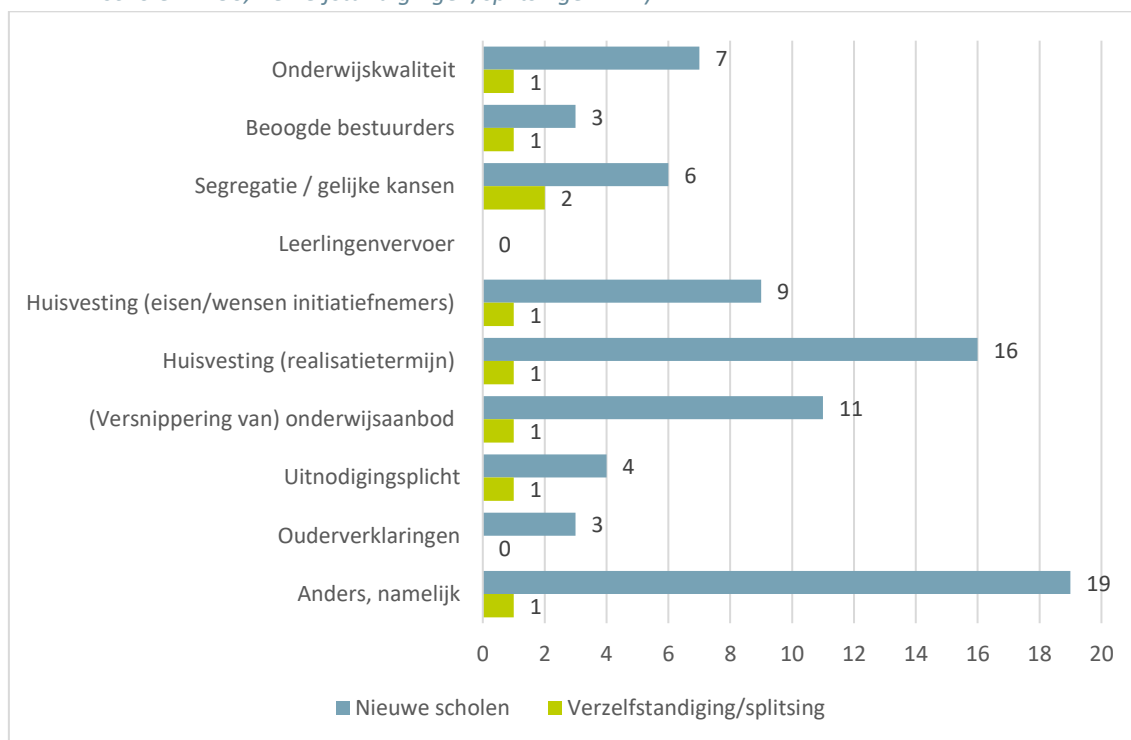
Figuur 1.17 “Heeft u bij OCW een zienswijze ingediend met betrekking tot dit initiatief?” (Nieuwe scholen n=80, Verzelfstandiging/splitsingen n=19)



We vroegen deze gemeenten welke onderwerpen zij in de zienswijze hebben opgenomen. We zien dat gemeenten in hun zienswijze vooral lijken te reflecteren op huisvesting en (versnippering) van het onderwijsaanbod, en dan met name voor initiatieven voor nieuwe scholen (zie Figuur 1.18). Opvallend veel gemeenten geven aan een onderwerp buiten de gegeven antwoordcategorieën mee te nemen in de zienswijze. Drie gemeenten die een zienswijze indienden voor een nieuwe school lichten toe dat de zienswijze feitelijk bedoeld was als aanbeveling voor een positief besluit. Aanvullend geven gemeenten aan in hun zienswijze onderwerpen op te nemen rondom burgerschapsonderwijs, de inpassingsmogelijkheden in het bestaande onderwijsaanbod, de timing van oprichting en de stichtingsnormen. Daarnaast wordt door gemeenten in de zienswijze genoemd dat de gemeente onvoldoende middelen heeft om huisvesting te realiseren. Ook benoemt een aantal gemeenten zorgen over het feit dat het schoolbestuur niet geworteld is in de lokale context, bijvoorbeeld wanneer een landelijk opererend schoolbestuur een initiatief in de gemeente probeert te realiseren.

Eén gemeente geeft een toelichting op de zienswijze die is ingediend voor een verzelfstandiging/splitsing. Deze gemeente geeft aan in de zienswijze zorgen met betrekking tot de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te hebben opgenomen.

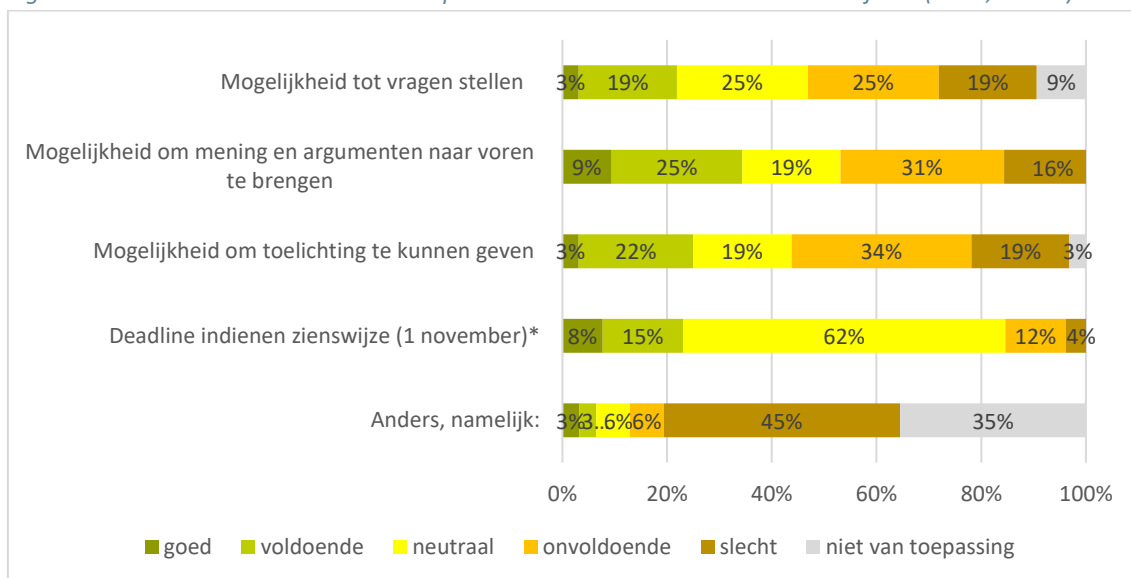
Figuur 1.18 “Wat waren onderwerpen in de zienswijze (meerdere antwoorden mogelijk)?” (Nieuwe scholen n=30, Verzelfstandigingen/splitsingen n=2)



Tot slot hebben we gemeenten gevraagd naar hun oordeel over het proces rondom het indienen van de zienswijze (zie Figuur 1.19). Gemeenten verschillen in hun oordeel over de zienswijze. De meeste gemeenten beoordelen de mogelijkheid tot vragen stellen, toelichting geven en het naar voren brengen van argumenten als neutraal tot onvoldoende. De deadline voor het indienen van de zienswijze wordt vooral als neutraal beoordeeld, terwijl bij de categorie ‘Anders, namelijk’ relatief vaak ‘slecht’ is ingevuld. Deze gemeenten benoemen dat er geen proceduuretijd is voor een zienswijze, dat de zienswijze niet correct wordt overgenomen in het besluit, of dat ze het gevoel hebben dat het indienen van een zienswijze weinig nut heeft, omdat het geen rol speelt in de uitkomst van het besluit.

Veel van de eerder genoemde onderwerpen in de zienswijze vallen echter buiten de wettelijke criteria voor de besluitvorming. DUO kijkt naar de belangstelling en de beoogde bestuurders en de Inspectie kijkt naar onderwijskwaliteit. Op basis van deze criteria geven zij een advies aan de minister over bekostiging. Andere punten worden niet meegewogen in het advies. Dit is een mogelijke verklaring waarom gemeenten ervaren dat hun zienswijze slechts beperkt invloed heeft op het uiteindelijke besluit.

Figuur 1.19 “Wat is uw oordeel over het proces rondom indienen van de zienswijze?” (n=32, n*=26)



Aan gemeenten die één of meerdere onderdelen als onvoldoende of slecht hebben beoordeeld, hebben we gevraagd om een toelichting. De beperkte invloed van de zienswijze wordt verreweg het vaakst door gemeenten genoemd. Volgens hen wordt de zienswijze en daarmee de lokale context niet (voldoende) meegewogen in het bekostigingsbesluit. Gemeenten zouden graag willen dat hun integrale perspectief en eventuele zorgen worden meegewogen, bijvoorbeeld op het gebied van concurrentie, versnippering, segregatie of behoeften van een wijk. Daarnaast noemen gemeenten de beperkte communicatie vanuit het ministerie van OCW en DUO over de aanvragen. Gemeenten moeten zelf de aanvragen en ontwikkelingen via DUO in de gaten houden en zijn daardoor niet altijd (tijdig) op de hoogte van (de start van) een aanvraag. Eén gemeente noemt het beperkte tijdspad om de zienswijze in te dienen.

Uit verdiepende gesprekken met gemeenten

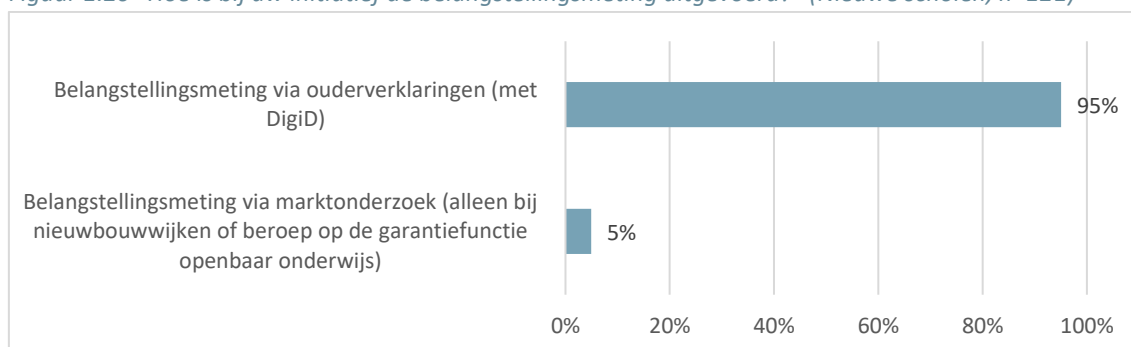
Net als in de vragenlijsten geven de gemeenten in de verdiepende gesprekken aan dat zij nu binnen het proces onvoldoende mogelijkheid zien om hun mening mee te laten wegen in het besluit. Veel gemeenten vinden de zienswijze een wassen neus. De zienswijze is naar mening van de gemeenten niet effectief om de zorgen en adviezen van gemeenten te laten meewegen in de besluitvorming over nieuwe scholen. Het is voor de gemeenten vaak onduidelijk wat de status van de zienswijze is en wat er gebeurt als een gemeente haar zorgen uitsprekt of bezwaar maakt. Er zijn weinig gemeenten die een zienswijze indienen wanneer ze het niet eens zijn met het ministerie over de goedkeuring van het initiatief, omdat het indienen van een zienswijze weinig tot geen resultaat oplevert en wel een indirect negatief signaal afgeeft aan de initiatiefnemer. Meerdere gemeenten geven aan dat zij naast de belangstellingsmeting een inhoudelijke toets missen die het nut of de noodzaak van de school in de lokale context toetst.

Belangstellingsmeting

Eén van de voorwaarden om een nieuwe school te mogen stichten is dat de initiatiefnemer kan aantonen dat er voldoende belangstelling is voor de nieuwe school. De belangstellingsmeting gaat via ouderverklaringen of via een marktonderzoek. De belangstellingsmeting is een belangrijke voorspeller voor de toekomstige levensvatbaarheid van de nieuwe school. In hoofdstuk 3 zijn de details van de belangstellingsmeting nader toegelicht.

We vroegen initiatiefnemers van nieuwe scholen op welke manier zij de belangstellingsmeting uitvoerden. Initiatiefnemers geven in bijna alle gevallen aan dat belangstellingsmetingen via ouderverklaringen zijn uitgevoerd (zie Figuur 1.20). Slechts vijf procent van de initiatiefnemers voor nieuwe scholen geeft aan dat een belangstellingsmeting is uitgevoerd via marktonderzoek¹⁹. De vier initiatiefnemers van permanente nevenvestigingen/uitbreiding aanbod hebben de belangstellingsmeting via ouderverklaringen uitgevoerd.

Figuur 1.20 “Hoe is bij uw initiatief de belangstellingsmeting uitgevoerd?” (Nieuwe scholen, n=121)

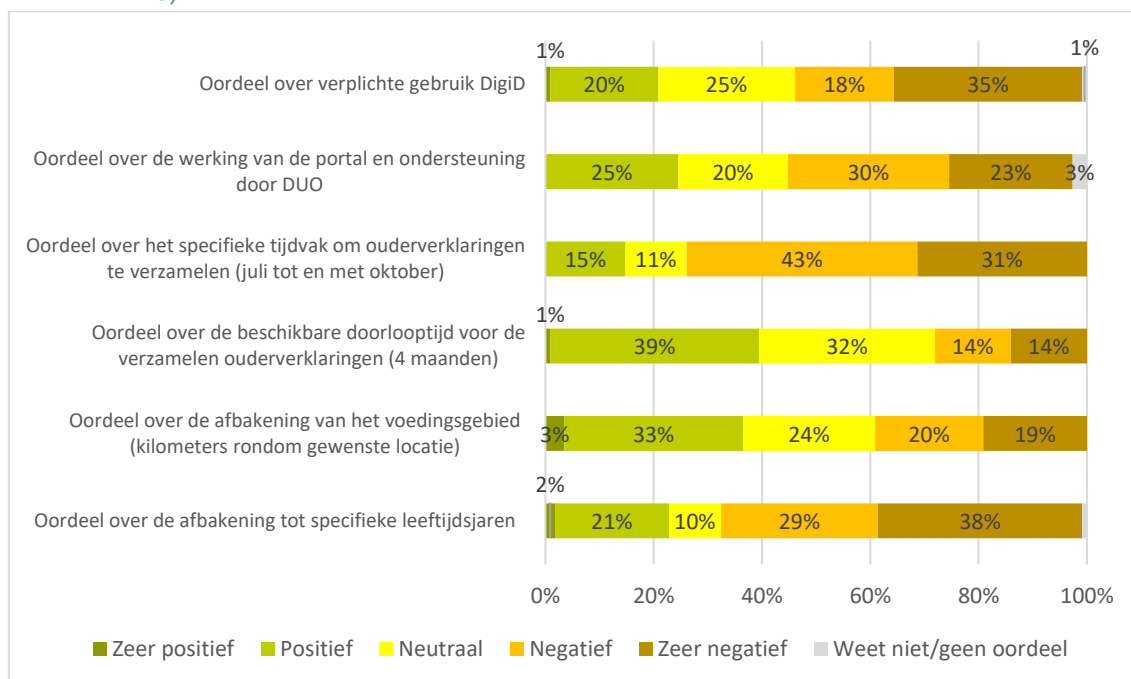


De groep initiatiefnemers voor nieuwe scholen die een belangstellingsmeting via ouderverklaringen uitvoerde, is gevraagd naar hun oordeel over de verschillende onderdelen van deze meting. Wat opvalt is dat respondenten hoofdzakelijk negatief oordelen over de belangstellingsmeting via ouderverklaringen: over de meeste onderdelen is meer dan de helft (zeer) negatief gestemd (zie Figuur 1.21). Belangrijkste knelpunten lijken de timing voor het verzamelen van verklaringen (74%) (juli tot en met oktober), de afbakening van leeftijd (67%) (inhoud regeling), de ondersteuning vanuit DUO en de verplichting tot het gebruik van DigiD (beide 53%) (proces). Ook de vier initiatiefnemers voor permanente nevenvestigingen/uitbreiding aanbod oordelen overwegend negatief, voornamelijk over het specifieke tijdvak en de werking van de portal.

We hebben ook gekeken of er verschillen zijn tussen de verschillende cohorten in de beoordeling van de belangstellingsmeting. Er waren bij het cohort van 2021 problemen met de toegang tot de portal met DigiD, waardoor ouders geen ouderverklaring konden indienen. Er zijn aanwijzingen dat de cohorten 2023 en 2024 positiever staan tegenover het gebruik van DigiD en de werking van de portal dan de cohorten 2021 en 2022, al gaat het hier wel om kleine verschillen. Er zijn ook aanwijzingen dat de cohorten van 2022, 2023 en 2024 positiever staan tegenover de doorlooptijd dan cohort 2021.

¹⁹ Twee van de zes initiatieven die hebben aangegeven dat zij marktonderzoek hebben gedaan, staan bij DUO geregistreerd als initiatieven die ouderverklaringen hebben verzameld. Het is onduidelijk waarom deze initiatiefnemers voor deze optie hebben gekozen. Het kan gaan om onbewuste verkeerde invoer, maar het is mogelijk dat de initiatiefnemers ook een marktonderzoek hebben laten uitvoeren. De bevindingen over het marktonderzoek moeten daarom met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Figuur 1.21 “Wat is uw oordeel over de belangstellingsmeting via ouderverklaringen?” (Nieuwe scholen n=115)



Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

In de verdiepende gesprekken is aan de initiatiefnemers gevraagd wat hun oordeel was over de belangstellingsmeting via ouderverklaringen. Een overkoepelend knelpunt waar alle initiatieven mee te maken hadden was dat het verzamelen van de ouderverklaringen veel tijd, moeite en geld kost. De initiatiefnemers benoemden dat het moeilijk is om de belangstelling te meten voor nieuwe scholen met een nieuw schoolbestuur. Deze initiatiefnemers hebben meestal geen andere scholen waar ze de ouders van leerlingen kunnen vragen om een ouderverklaring in te vullen voor de nieuwe school. Het verzamelen van de ouderverklaringen is wat gemakkelijker voor bestaande schoolbesturen aangezien zij al contact hebben met ouders via de scholen in hun schoolbestuur. Eén van de initiatiefnemers merkt op dat het laten afgeven van ouderverklaringen door ouders van leerlingen op reeds bestaande scholen een vertekenend beeld van de belangstelling geeft, want de kinderen die al op een van de andere scholen zitten, stappen meestal niet over naar de nieuwe school.

“Het was twee dingen. Het is complex en ook nog eens zo serieus dat het net lijkt alsof je je al op aan het geven bent. Ik snap de logica heel goed vanuit OCW overigens, want dat is natuurlijk een hele waterdichte manier, dan weet je echt zeker dat de mensen die belangstelling laten zien ook werkelijk relevant zijn voor dat vraagstuk. Dat is altijd logisch in de praktijk stoot het nogal af.”

“Er is geprobeerd ouderverklaringen te verzamelen door ouders in het eigen netwerk te benaderen, door te flyeren, en door aandacht via social media. Er zijn geen middelen voor PR. Nu lukte het niet om voldoende ouderverklaringen te krijgen, omdat te weinig ouders werden bereikt en de procedure via DigiD belemmerend werkt. Veel ouders hebben geen DigiD. Bovendien moest ook het BSN-nummer van het kind ingevoerd worden.”

Veel initiatiefnemers benoemden dat ouders vaak wel geïnteresseerd waren, maar niet bereidwillig om het DigiD en BSN-nummer van hun kind in te vullen. Voor ouders was het niet duidelijk dat ze alleen hun interesse hiermee aantoonde en niet meteen hun kind inschreven voor de school.

“Ouderverklaringen verzamelen was een hele onderneming. Er zitten voor ouders drempels in. Leg ik mij vast? Initiatiefnemers hebben daarover met DUO overlegd toen die signalen kwamen. Hoelang blijven de handtekeningen geregistreerd? Bij de tweede aanvraag konden ouders geen nieuwe verklaring afgeven omdat hun verklaring nog geregistreerd was. Dat werd wel gecorrigeerd. AVG-technische redenen spelen een rol voor ouders. De verplichting om DigiD te gebruiken was een drempel: ‘Wat doen ze daarmee?’”

“Het knelpunt is dat ouders aangeven dat ze heel enthousiast zijn, maar dat dat niet automatisch betekent dat ze dan achter de computer gaan zitten en een ouderverklaring indienen. Dat moet je stimuleren.”

“De belangstellingsmeting verliep moeizaam. Ouders begrepen, ondanks toelichting, niet dat het om belangstellingsmeting ging en niet een inschrijving. Als ze eindelijk over de streep waren om het online in te vullen, hadden ze niet beschikking over het BSN van kinderen of wilden dit niet invoeren. Veel positieve reacties op initiatief heeft zich uiteindelijk niet laten vertalen in belangstellingsmeting.”

Ook werd meerdere keren verteld door de initiatiefnemers dat de leeftijdsgrens van 2 tot en met 4 jaar waarbinnen de ouderverklaringen verzameld moesten worden voor po-scholen niet logisch en ongunstig was. Als scholen van onderaf wilden starten was deze leeftijdsgrens te hoog, aangezien het een paar jaar duurt voordat een nieuwe school echt start en de kinderen binnen de genoemde leeftijdsgrens dan al naar een andere school zijn gegaan. Ook als scholen instroom willen van verschillende leeftijden mogen ze alleen ouderverklaringen leveren van kinderen tussen de 2-4 jaar, terwijl oudere kinderen ook naar hun school zouden kunnen gaan.

Een opmerking over de ouderverklaringen die vaker werd benoemd in de gesprekken, was dat een voedings-/wervingsgebied van 6 kilometer te groot is. Initiatiefnemers geven aan dat ze - als ze in dit hele gebied gaan werven - handtekeningen verzamelen van leerlingen die uiteindelijk naar andere scholen gaan die meer in de buurt zitten van waar die leerlingen wonen. Met zo'n groot gebied wordt er geen realistisch beeld verkregen van hoeveel kinderen echt naar de nieuwe school zullen komen.

Eveneens wordt meerdere keren opgemerkt dat het aantal ouderverklaringen dat verzameld moet worden erg hoog is en in korte tijd moeten worden verzameld. Daarbij is het lastig om de doelgroep te bereiken, vooral als nieuw schoolbestuur, want zo'n schoolbestuur heeft nog geen direct contact met ouders in tegenstelling tot een bestaand schoolbestuur wat de ouders van eigen scholen kan aanschrijven. Een initiatiefnemer merkt ook op dat sommige gemeenten wel contactgegevens van ouders geven aan de initiatieven en andere gemeenten niet, omdat dat niet mag vanwege de AVG. Dat is volgens dit initiatief niet eerlijk, want met deze contactgegevens is het een stuk makkelijker om de belangstelling te meten.

Ook zegt één van de initiatiefnemers dat het erg lastig was om ouderverklaringen te verzamelen voor een school in een nieuwe wijk. Bij een wijk in aanbouw wonen immers nog geen mensen die de verklaringen zouden kunnen tekenen. In de toekomst zal er wel een behoefte ontstaan, maar die is niet direct te meten. Men kan wel werven verder in de gemeente, maar dan kan men de ouderverklaringen niet werven in de wijk waar de school komt te staan.

“Nou, Je moet ook bijvoorbeeld de belangstelling meten voor een nieuwe school. Dat is dan hetzelfde postcodegebied. Maar wie moet je nou aanschrijven? Moet je nou ouders aanschrijven die nog geen kinderen op school hebben bij ons of nieuwe ouders? Of hoe werkt dat? Staat er allemaal niet uitgelegd. Er staat wel, Je moet het belangstelling meten, maar ja.”

Initiatieven van nieuwe scholen merken op dat het voor hen complexer is om ouders te benaderen dan voor bestaande schoolbesturen, omdat zij nog geen contacten hebben. Nieuwe initiatieven zouden daarom graag gefaciliteerd worden in het benaderen van potentieel belangstellende ouders (in het voedingsgebied) door bekendmaking van het initiatief door de overheid/de gemeente, bijvoorbeeld op een website of door het verzenden van brieven.

Initiatiefnemers vertelden dat de website van DUO er regelmatig uit lag, waardoor ouders niet de benodigde ouderverklaringen konden indienen. Ook werd benoemd dat ouders eerst een account aan moesten maken bij DUO en dat dit ingewikkeld was en veel tijd kost, waardoor ouders mogelijk eerder afhaken. Bij het indienen van de verklaring stonden bepaalde zinnen slecht geformuleerd waardoor ouders in de war raakten. Het kwam ook voor dat ouders wantrouwend waren en terughoudend om in te loggen met hun DigiD en BSN vanwege de toeslagenaffaire.

“Het gebruik van DigiD is heel veel moeite voor ouders. Kijk je staat op een schoolplein en dan kan je een flyer uitdelen. Dan moet je hopen dat mensen thuiskomen en daar gaan inloggen met DigiD. Gelukkig hadden we net corona gehad, dus dat kon iedereen. Dan moet je ook nog het BSN opzoeken van de kinderen. Dus het kost mensen veel moeite om te registreren.”

Bij verzelfstandigingen en splitsingen hoeft er geen belangstellingsmeting uitgevoerd te worden, omdat dit niet wordt gezien als oprichting van een nieuwe school maar als een organisatorische herstructurering. Uit de verdiepende gesprekken blijkt echter dat de verzelfstandigingen zelf denken dat zij een belangstellingsmeting moeten uitvoeren. Enkelen vonden het wel vreemd dat zij een belangstellingsmeting moesten doen, aangezien ze al een school met leerlingen hebben. Sommige initiatiefnemers benoemden ook dat ze hulp hadden ingeschakeld van een extern bureau om uit te rekenen hoeveel ouderverklaringen zij nodig hebben en om hen te begeleiden bij het voeren van de campagne.

“Die liep voorspoedig. Fijn dat er aan de voorkant gecheckt werd of de ouderverklaringen geldig waren. Er moest wel extra actie komen om voldoende respons te krijgen.”

Uit verdiepende gesprekken met gemeenten

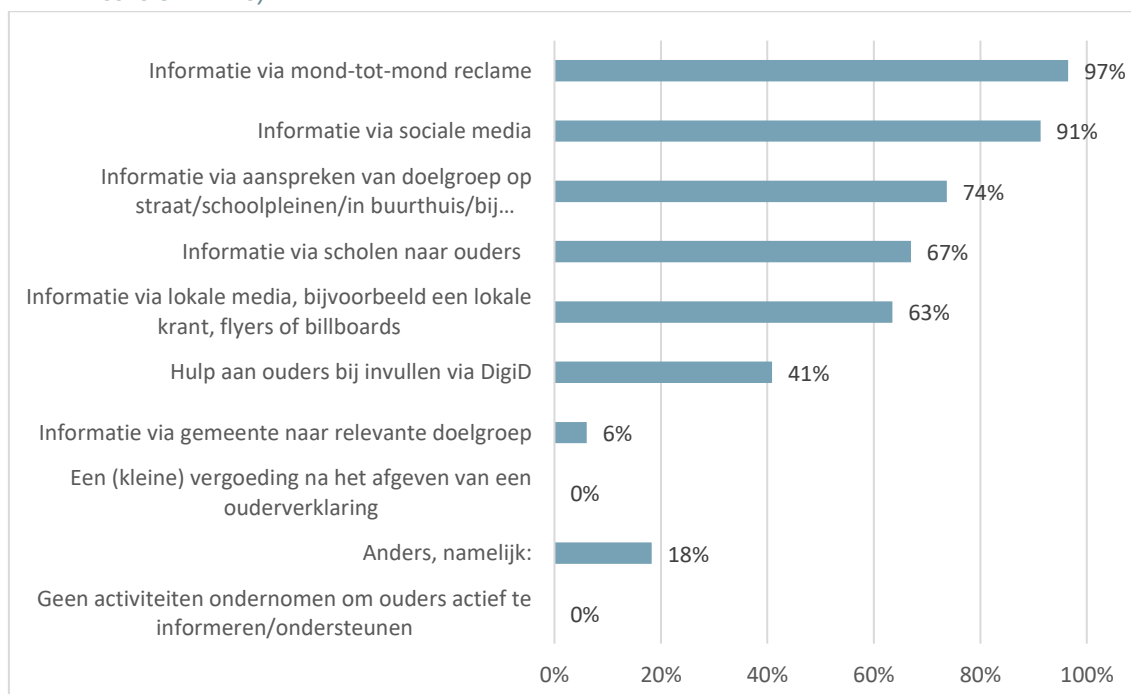
Ook werd in de verdiepende gesprekken aan de gemeenten gevraagd wat zij van de belangstellingsmeting vonden. De gemeenten gaven aan dat zij niet direct betrokken zijn bij het verzamelen van ouderverklaringen, zij zijn immers pas voor huisvesting verantwoordelijk wanneer de ouderverklaringen verzameld zijn en de aanvraag met goed gevolg is ingediend. Gemeenten zien ook dat het voor nieuwe initiatieven lastig is om ouderverklaringen te verzamelen als het initiatief in een nieuwbouwwijk wordt geplaatst die nog in ontwikkeling is. Theoretisch gezien zou het wel mogelijk zijn om ouderverklaringen te werven in het volledige voedingsgebied van 6 kilometer, maar meerdere gemeenten geven aan dat dit geen realistisch beeld geeft van de mogelijke leerlingpopulatie van de school, vooral niet voor po-scholen. Veel kinderen gaan dan uiteindelijk toch niet naar de nieuwe

school, omdat deze te ver weg is. In gemeentebelief wordt er vaak vanuit gegaan dat kinderen in hun eigen wijk naar school gaan. Gemeenten zien liever niet dat kinderen ver moeten reizen om naar school te gaan.

“Wanneer je wel zou gaan werven in het volledige gebied van 6 km zou je theoretisch waarschijnlijk makkelijk aan genoeg verklaringen kunnen komen maar de kans is dan erg groot dat veel van die leerlingen niet eens naar de school zullen gaan. Dit geeft dus geen reëel beeld.”

Initiatiefnemers bij wie de belangstellingsmeting via ouderverklaringen heeft plaatsgevonden zijn ook gevraagd hoe zij ouders hebben geïnformeerd over de mogelijkheid om een ouderverklaring af te geven voor het initiatief en in hoeverre zij ouders daarbij hebben ondersteund. Alle initiatiefnemers binnen deze groep hebben (meerdere) methoden toegepast om ouders te informeren (zie Figuur 1.22). Bijna alle initiatiefnemers geven aan dat zij ouders hebben geïnformeerd via mond-tot-mond reclame (97%) en/of sociale media (91%). Ook het aanspreken van de doelgroep op straat/schoolpleinen en andere openbare plekken is regelmatig ingezet als middel om ouders te informeren (74%). Ongeveer twee vijfde van de initiatiefnemers heeft daarnaast hulp aan ouders geboden bij het invullen via DigiD. Geen van de initiatiefnemers heeft ouders een (kleine) vergoeding gegeven voor het afgeven van een ouderverklaring, hetgeen ook wettelijk verboden is. Initiatiefnemers van permanente nevenvestigingen/uitbreiding aanbod geven aan dat zij via sociale media en via scholen ouders hebben geïnformeerd.

Figuur 1.22 “Hoe heeft u ouders geïnformeerd over de mogelijkheid uw initiatief te steunen met ouderverklaringen of hen daarbij ondersteund? (meerdere antwoorden mogelijk)” (Nieuwe scholen n=120)



De zes initiatiefnemers die de belangstellingsmeting via marktonderzoek hebben uitgevoerd zijn ook gevraagd een oordeel te geven over de verschillende onderdelen van de belangstellingsmeting. We zien dat deze groep positief is over deze peilingsvorm. Initiatiefnemers die een marktonderzoek hebben

laten uitvoeren, zijn het meest positief in hun oordeel over de mogelijkheden om de relevante doelgroep te benaderen. Het grootste deel oordeelt hier (zeer) positief over. Ook het afbakenen van het voedingsgebied en de eisen die worden gesteld aan de uitvoering van het marktonderzoek, worden door de helft van de respondenten als (zeer) positief beoordeeld. De afbakening naar specifieke leeftijdsjaren wordt door twee van de zes initiatiefnemers echter als zeer negatief ervaren.

Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

Eveneens hebben we in de verdiepende gesprekken een paar initiatiefnemers (2) gesproken die een marktonderzoek hebben uitgevoerd. Eén van de initiatiefnemers heeft dit gedaan, omdat het meerdere keren niet lukte om voldoende ouderverklaringen te verzamelen. Het is toen wel met een marktonderzoek gelukt om aan te tonen dat er voldoende belangstelling was. De andere initiatiefnemer heeft direct voor een marktonderzoek gekozen. Bij hen is het niet gelukt om voldoende belangstelling aan te tonen met het marktonderzoek. Eén van de initiatieven die een marktonderzoek heeft uitgevoerd zegt dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met het gebied waarin het onderzoek wordt uitgevoerd. Zij moesten aantonen dat de bevolking over een periode van 10 jaar 20 procent groeit. Dit was een uitdaging, omdat veel kleinere gemeenten in het mogelijke voedingsgebied van de school de gevraagde gegevens niet konden opleveren. Ook was in het gebied onbewoonbaar landschap (rivieren/meren) en hier werd geen rekening mee gehouden.

De initiatiefnemers die een marktonderzoek hebben gedaan of overwogen merken op dat er weinig en onduidelijke richtlijnen zijn voor het marktonderzoek. Het is onduidelijk aan welke eisen moesten worden voldaan en zij noemden het een ingewikkelde werkwijze. Eén van de initiatieven geeft aan dat het voor OCW zelf ook nog onduidelijk was en er gedurende de aanloop naar het marktonderzoek intern overlegd moest worden alvorens feedback te geven. Ook werd benoemd dat meerdere externe bureaus aangaven dat ze dit marktonderzoek niet wilden uitvoeren, omdat de richtlijnen te onduidelijk waren.

“De wetgever biedt als alternatief een marktonderzoek voor wijken die nog niet bestaan. Het nadeel hieraan is dat het onderzoek nog niet is beschreven in een ministeriële regeling. Het is dus onduidelijk aan welke eisen een dergelijk marktonderzoek moet voldoen, dus geen enkele marktpartij wil zijn vingers hieraan branden.”

“Maar ja, dat marktonderzoek moet natuurlijk wel gevalideerd worden. Het moet onafhankelijk zijn. Die vragen moeten niet te leidend zijn. En hoe moet dan die lijst van alle scholen die je laat zien eruit zien. Dan moet niet de school die jij vertegenwoordigt in vet eruit springen. Dus je moet het wel op een zodanige manier doen dat ook OCW zegt ‘ja dit is fair, dit is een eerlijke weergave’.”

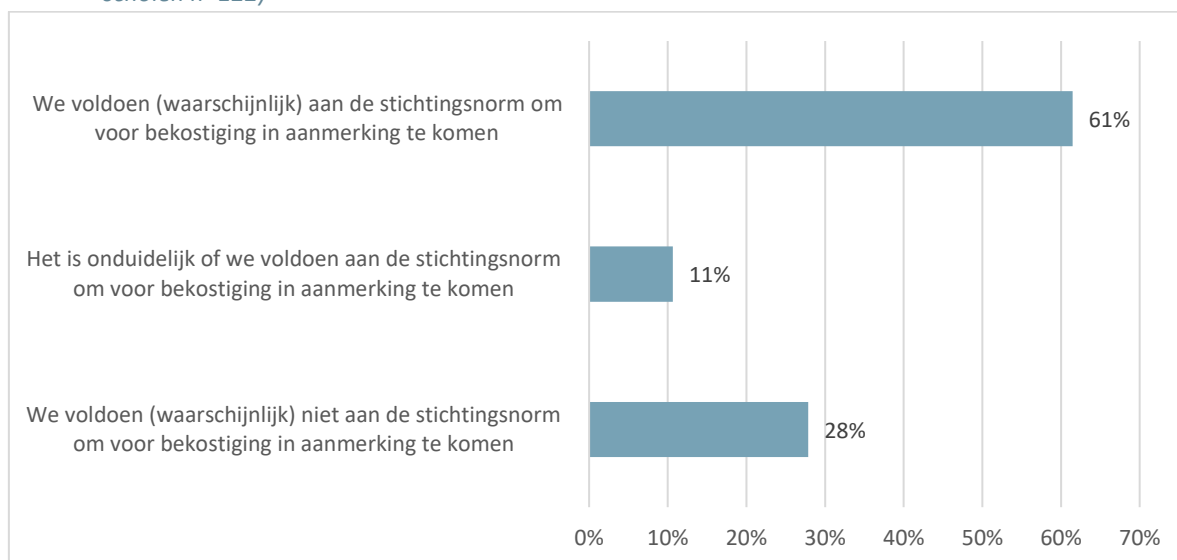
Uit verdiepende gesprekken met gemeenten

De gemeenten weten ook dat het marktonderzoek een andere mogelijkheid is om de behoefte in kaart te brengen. Eén gemeente waarbij dit aan de orde was voor het nieuwe initiatief geeft aan dat zij geen duidelijke informatie hadden ontvangen van DUO over hoe dit marktonderzoek vormgegeven moest worden. Ook had het initiatief de gemeente gevraagd om informatie over waar ouders wonen die kinderen hebben binnen de vereiste leeftijdsgrenzen, deze informatie kon de gemeente niet leveren vanwege de AVG.

Verder zijn initiatiefnemers voor nieuwe scholen gevraagd naar hun verwachtingen van de uitkomsten van de belangstellingsmeting²⁰ (zie Figuur 1.23). De meeste initiatiefnemers verwachten dat de uitkomst van de prognose is dat ze aan de stichtingsnorm zullen voldoen (61%). Iets minder dan een derde (28%) van de initiatiefnemers geeft aan dat de prognose waarschijnlijk niet boven de stichtingsnorm zal uitkomen en dat zij dus niet voor bekostiging in aanmerking komen. 11 procent geeft aan dat het nog onduidelijk is of ze voor bekostiging in aanmerking zullen komen. Uit de analyse blijkt dat initiatiefnemers die naar verwachting voldoen aan de stichtingsnorm iets positiever zijn over de belangstellingsmeting via ouderverklaringen, met name over de specifieke leeftijdsjaren, de afbakening van het voedingsgebied, de doorlooptijd van de verzameling en het tijdvak om ouderverklaringen te verzamelen. Over de werking van het portal en ondersteuning van DUO is er geen verschil tussen deze groepen.

Voor de initiatiefnemers van permanente nevenvestigingen/uitbreiding aanbod geldt dat twee van de vier verwachten te voldoen aan de stichtingsnorm. Voor één initiatiefnemer is dit onduidelijk en de laatste initiatiefnemer verwacht niet te voldoen aan de stichtingsnorm.

Figuur 1.23 “Wat zijn uw verwachtingen over de uitkomsten van de belangstellingsmeting?” (Nieuwe scholen n=122)



Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

In verdiepende gesprekken wordt een aantal keer benoemd door initiatiefnemers die een nieuwe school starten dat het halen van de stichtingsnorm een uitdaging is. Sommige initiatiefnemers maken zich daar veel zorgen om. In een redelijk korte tijd moet het leerlingaantal fors groeien. Eén van de initiatiefnemers zegt dat ze hoopt dat het lukt om van onderaf de stichtingsnorm te halen. Dit initiatief wil het liefst dat er alleen leerlingen op de school komen die vanaf de kleuterklas bij hen instromen en zo de komende jaren groeien. Zij hebben liever niet dat leerlingen van andere scholen in hogere groepen instromen, omdat deze leerlingen misschien een complexere (ondersteunings)vraag meenemen. De drempel om tussentijds van school over te stappen is vrij

²⁰ In alle gevallen is dit gevraagd na het indienen van de aanvraag, maar voordat het besluit over bekostiging is genomen. Er zijn kleine verschillen in het moment van de uitvraag tussen cohorten, maar we zien geen verschillen tussen de verwachtingen bij verschillende cohorten.

groot. De kans is daarom hoger dat leerlingen die de overstap maken op hun vorige school niet de ondersteuning kregen die ze nodig hadden of dat hun ouders ontevreden waren over die school.

“Het lastigste criterium is het voldoen aan de stichtingsnorm. Die ligt in onze gemeente best hoog. Dan moet de school fors zijn wil je eraan voldoen. Dat is hier ruim boven de 200. Dat is best fors. Met name als je een stabiele school in een kleine wijk hebt die jarenlang op de 110 zit en prima functioneert. Dan wordt die school een stukje tekortgedaan omdat die niet aan de norm voldoet en ook niet zal kunnen voldoen gezien de demografische gegevens van zo’n wijk.”

Deugdelijkheidseisen en overige elementen van kwaliteit

Onderdeel van het indienen van een aanvraag is dat de initiatiefnemers een beschrijving aanleveren bij de Inspectie over de manier waarop zij aan de zes deugdelijkheidseisen en de negen overige elementen van kwaliteit voldoen. De zes deugdelijkheidseisen zijn wettelijke eisen en voorwaardelijk voor de bekostiging van de nieuwe school (zie hoofdstuk 3 voor een toelichting).

We vroegen initiatiefnemers hoeveel moeite het heeft gekost om de zes deugdelijkheidseisen en de negen overige elementen van kwaliteit te beschrijven. Initiatiefnemers voor nieuwe scholen geven aan het minst moeite te hebben met het beschrijven van de inrichting van onderwijstijd (75% (zeer) weinig moeite) (Figuur 1.24). Ook het beschrijven van de scheiding tussen de functies van het schoolbestuur en het toezicht daarop (de vormgeving van de bestuursstructuur) (74%) en het beschrijven van de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en de voorzieningen daarvoor (66%) kostte de meeste initiatiefnemers (zeer) weinig moeite. Initiatiefnemers hebben daarentegen de meeste moeite met het beschrijven van het burgerschapsonderwijs: 60 procent geeft aan hier redelijk of (zeer) veel moeite mee te hebben.

Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

Uit de verdiepende gesprekken kwam ook naar voren dat initiatiefnemers van nieuwe scholen moeite hadden met het weergeven van het burgerschapsonderwijs in de aanvraag. Zij geven aan dat burgerschap een dominant onderdeel was van de aanvraag, maar dat het voor hen minder duidelijk is waaraan voldaan moet worden. Voor Rekenen en Spelling bestaan kerndoelen en daarop gebaseerde methoden, voor burgerschap zijn conceptkerndoelen in ontwikkeling. De informatie over wat er in het burgerschapsplan aanwezig moest zijn en hoe gedetailleerd, was niet altijd even duidelijk, ondanks de beschrijving waaraan het burgerschapsonderwijs diende te voldoen. Zo benoemt een initiatief dat zij beter moesten uitleggen hoe ze de burgerschapscriteria gingen uitvoeren, terwijl dit niet duidelijk stond vermeld bij de informatie.

“Wat in de wetgeving wordt gevraagd op het gebied van burgerschapsonderwijs was volgens de initiatiefnemer voldoende beschreven in de eerste aanvraag, maar de Inspectie vindt dat zij ook iets moet vinden over het ‘hoe’. Dat zie je ook in de praktijk van de Inspectie bij bestaande scholen. De lijn tussen het ‘wat’ en het ‘hoe’ is heel dun.”

En een andere initiatiefnemer geeft aan dat: *“...er werd gevraagd ‘hoe’ we gaan voldoen aan de wet. Dat hebben we heel uitvoerig gedaan in de beschrijving van de kwaliteitskenmerken, maar het bleek dat ze dat helemaal niet wilden: we hadden moeten vertellen ‘wat’ we gaan doen, en werden door de Inspectie beoordeeld op het afwezig zijn van het ‘wat’.”*

Eveneens geven bijna alle verzelfstandigingen of splitsingen aan dat het burgerschapsplan een struikelblok voor hen was. Veel van de verzelfstandigingen zijn bij hun eerste aanvraag afgewezen op het burgerschapsplan. Volgens de initiatieven was het niet duidelijk aan welke criteria het burgerschapsplan moest voldoen en hoe dit afgebakend moest worden.

“En wij moeten bijvoorbeeld het burgerschapsonderwijs. Dat was op deze school dus excellent. Maar dat was helemaal geïntegreerd in het onderwijs en de Inspectie wilde toch dat dat helemaal afgepeld was en per leerjaar en per doel. En nou, dat hebben we allemaal keurig netjes gedaan. Maar ik merkte bij de directeur van school dat dat wel wat frustraties opleverde.”

Uit verdiepende gesprekken met schoolbesturen in de omgeving

Sommige schoolbesturen in de omgeving denken dat het geen goed idee is om het makkelijk te maken voor nieuwe scholen om een sterke identiteit te hebben. Ze zijn bang dat bepaalde burgerschapsitems worden genegeerd. Dit kan volgens de schoolbesturen zorgen voor een beperkte kwaliteit van onderwijs en kan segregatie bevorderen.

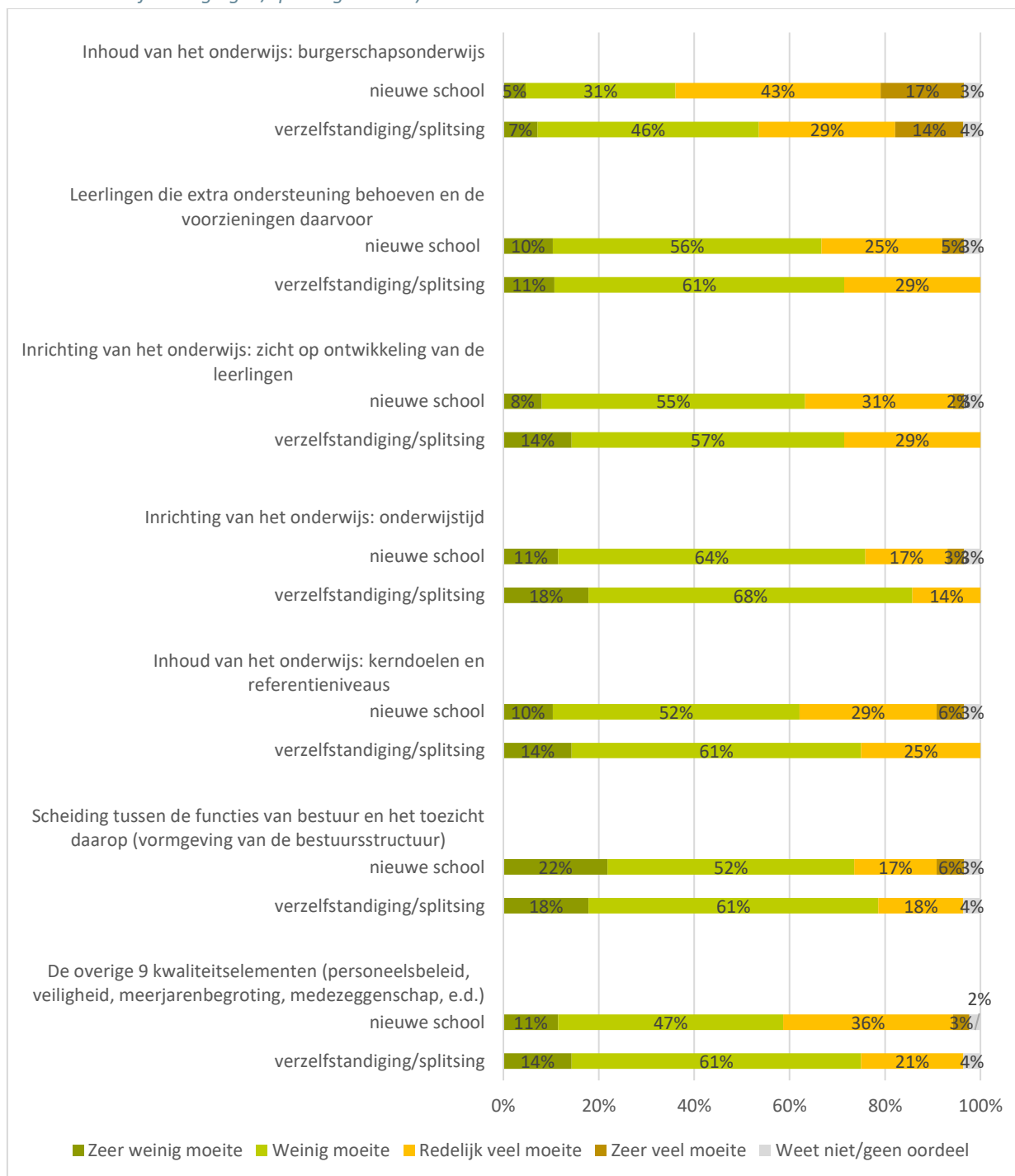
Twee van de schoolbesturen merken daarnaast op dat initiatieven worden gestart door rijke ouders. Nieuwe scholen werden opgezet door ouders die dat zich financieel konden permitteren. Een van de schoolbesturen benoemt dat ouders behoefte hadden aan eigen type scholen. Ouders startten een initiatief als er bijvoorbeeld geen vrije school in de buurt was.

We zien dat de hoeveelheid moeite die het initiatiefnemers kost om te beschrijven hoe zij aan de deugdelijkheidseisen en kwaliteitselementen voldoen, niet samenhangt met het uiteindelijke besluit van de minister aan het einde van fase 2. Initiatiefnemers die meer moeite hebben met het beschrijven van de deugdelijkheidseisen krijgen even vaak een positief besluit van de minister als initiatiefnemers die hier minder moeite mee hebben.

Voor alle eisen en elementen geldt dat initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen aangeven minder moeite te hebben met het opstellen van een beschrijving dan initiatiefnemers van nieuwe scholen. Een verklaring hiervoor is dat zij immers al een groot deel van de benodigde documenten beschikbaar hebben, omdat zij vanuit een bestaande situatie werken. Bij initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen zien we dat zij (zeer) weinig moeite hebben met het beschrijven van de inrichting van de onderwijstijd (86%) en de scheiding tussen de functies van het schoolbestuur en het toezicht daarop (vormgeving van de bestuursstructuur) (79%). Zij hebben de meeste moeite met het beschrijven van het burgerschapsonderwijs. De meeste moeite hierbij wordt ervaren in de cohorten 2023 en 2024 (het gaat hier wel over kleine aantallen).

Over het algemeen ervaren initiatiefnemers van permanente nevenvestigingen/uitbreiding aanbod weinig moeite met het beschrijven van de zes deugdelijkheidseisen. Zij ervaren de meeste moeite bij de beschrijving van het burgerschapsonderwijs en de overige negen elementen van kwaliteit.

Figuur 1.24 “Hoeveel moeite heeft het u gekost om de 6 deugdelijkheidseisen en de 9 overige kwaliteitselementen te beschrijven waaraan u zou moeten voldoen?” (Nieuwe scholen n=87, Verzelfstandigingen/splitsingen n=28).



Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

Veel van de initiatiefnemers zijn positief over de toetsing van de Inspectie van het Onderwijs en het gesprek dat ze hebben gevoerd met inspecteurs. Dit geldt voor zowel nieuwe scholen als verzelfstandigingen en splitsingen. Veel initiatiefnemers ervaren dit als een nuttig en plezierig

gesprek. Een aantal initiatiefnemers vonden de toetsing wel pittig, maar onderschrijven het belang van een zorgvuldige kwaliteitsbeschrijving

“Ik ben gewoon heel erg te spreken over hoe de inspectie zich opstelt, heel zuiver, heel neutraal en ook wel meedenkend daar waar nodig.”

Zoals eerder benoemd, vertelden initiatiefnemers vooral dat de eisen van het burgerschapsonderwijs vaak niet duidelijk waren. Een aantal initiatiefnemers benoemen dat ze niet altijd goede feedback ontvingen van de Inspectie. Meerdere initiatieven zijn afgewezen op hun burgerschapsonderwijsplan.

“De Inspectie verwacht niet dat het initiatief erin zal slagen burgerschapsonderwijs van voldoende kwaliteit te verzorgen. De conclusie van de nieuwe school is dat de Inspectie het niet snapt en er is frustratie omdat de criteria vooraf niet duidelijk zijn gemaakt. De vertegenwoordigers van het initiatief hadden de indruk dat de inspecteurs de stukken niet goed gelezen hadden.”

Tot slot merkte een aantal initiatiefnemers op dat het uitmaakt welke inspecteur de kwaliteitscontrole doet. De een is strenger dan de ander of let net wat meer op bepaalde punten. Volgens sommige initiatiefnemers leidt dit niet tot een volledig eerlijke beoordeling.

“Verwachtingen zijn niet duidelijk, en dan is het afhankelijk van wie je tegenover je hebt. Daardoor komt het aan op gunfactor.”

“Maar als je een strenge inspecteur treft, dan hadden ze wel kans gehad om afgewezen te worden op burgerschapsvorming. Helpt als je dan een bekende inspecteur hebt en die weet dat het bij dit bestuur wel goed zit en die daarin meedenkt.”

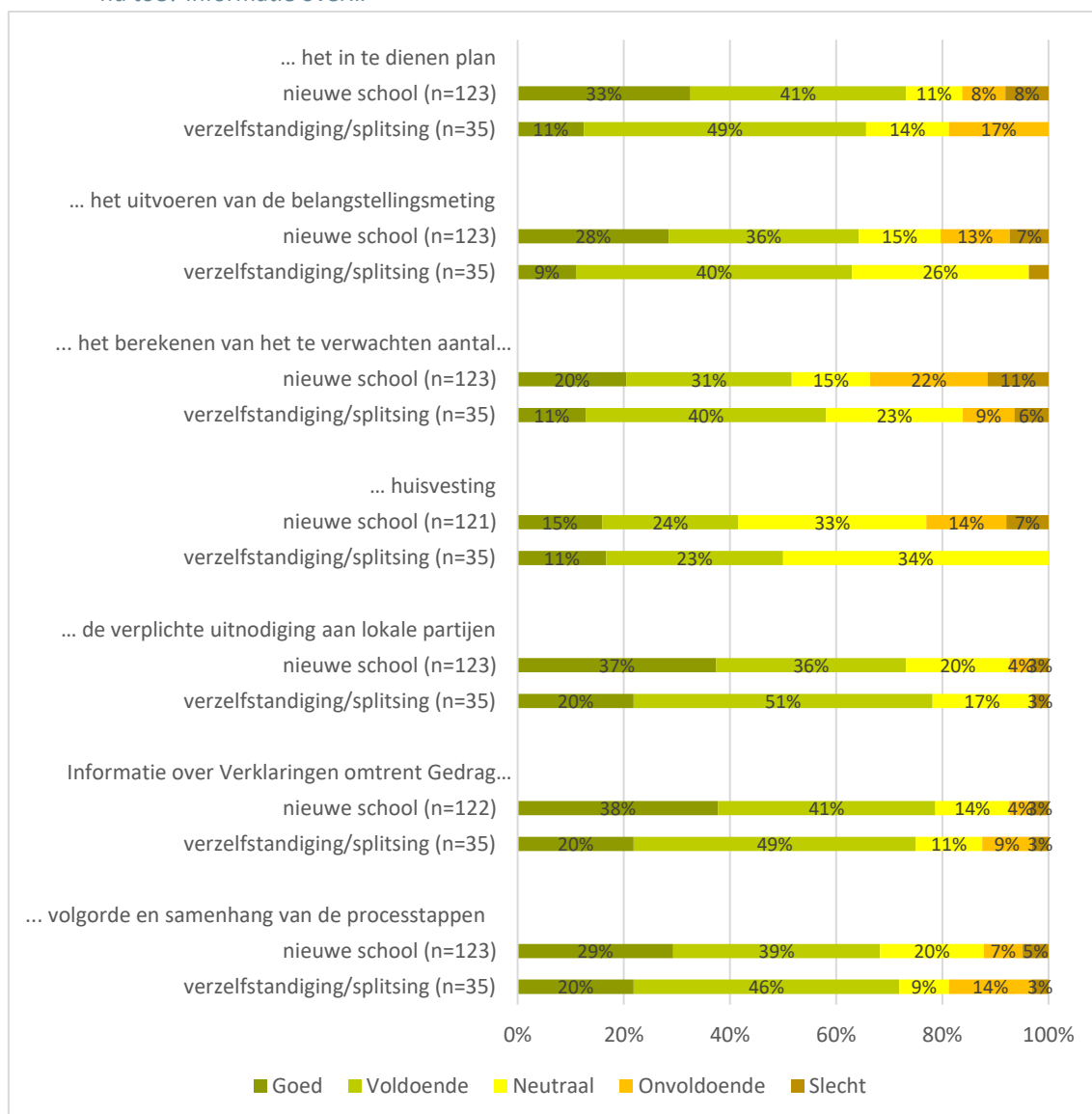
Informatievoorziening

Om informatie te krijgen over het aanvraagproces kunnen initiatiefnemers terecht op de website van DUO. Voor het duiden van de resultaten is het relevant om te vermelden dat DUO deze website naar aanleiding van ontvangen feedback tijdens de looptijd van de monitor heeft aangepast om de informatievoorziening te verbeteren. Initiatiefnemers kunnen daarnaast per mail of telefonisch contact opnemen met DUO met vragen, of langskomen voor een gesprek op de DUO-vestigingen in Groningen of Den Haag.

Om zicht te krijgen op de mate van tevredenheid over deze informatievoorziening vanuit OCW en DUO over het aanvraagproces, vroegen we alle initiatiefnemers hierop te reflecteren. We zien daarin beperkte verschillen tussen de oordelen van initiatiefnemers voor nieuwe scholen en initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen. Initiatiefnemers voor nieuwe scholen zijn het meest positief over de informatievoorziening rondom de Verklaringen omtrent Gedrag (VOG) (79%), het in te dienen plan (74%) en de verplichte uitnodiging aan lokale partijen (73%) (zie Figuur 1.25). Initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen zijn het meest positief over de informatievoorziening rondom de verplichte uitnodiging aan lokale partijen, de VOG en de informatie over volgorde en samenhang van de processtappen (alle ongeveer 70%). Initiatiefnemers voor nieuwe scholen ervaren vooral knelpunten in de informatievoorziening rondom het berekenen van de verwachte leerlingenaantallen (33%) en huisvesting (21%). Van initiatiefnemers wordt verwacht dat zij bij de aanvraag zelf een berekening toevoegen waar zij de formule voor het aantal te verwachten leerlingen in het 11e kalenderjaar na de aanvraag invullen. Met name vo-initiatieven geven aan de informatie over de berekening onvoldoende

of slecht te vinden (49%). Uit de toelichting blijkt dat zij meer complexiteit ervaren omdat stichtingsnormen voor categorale scholen, scholengemeenschappen, nevenvestigingen en losse havo-afdelingen en vbo-profielen verschillen en daarnaast nog gedacht moet worden aan een vermenigvuldiging met het aantal verblijfsjaren. Dit zijn stappen die niet uitgewerkt staan in de formule voor de berekening. Er is behoefte aan een rekentool om dit te vereenvoudigen.

Figuur 1.25 “Wat is uw oordeel over de informatievoorziening vanuit OCV en DUO over het proces tot nu toe? Informatie over...”



Initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen beoordelen de informatievoorziening rondom de volgorde en de samenhang van de processtappen en het in te dienen plan het vaakst als onvoldoende/slecht (beide 17%). De beoordeling van de vier initiatiefnemers van permanente nevenvestigingen/uitbreiding aanbod over de informatie over het in te dienen plan over onderwijskwaliteit loopt uiteen. Twee initiatiefnemers beoordelen de informatievoorziening hierover als goed en twee als onvoldoende/slecht. De overige informatievoorziening wordt door de meeste initiatiefnemers als voldoende/neutral beoordeeld.

Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

Uit de verdiepende gesprekken bleek dat verzelfstandigingen en splitsingen in de meeste gevallen een belangenvereniging/extern bureau hadden gevraagd om hen te helpen bij de informatievoorziening. Deze bureaus hadden de informatie dan overzichtelijk voor hen op een rijtje gezet. Hierdoor geven de meeste initiatiefnemers van verzelfstandigingen en splitsingen aan dat de informatievoorziening wel prima was.

We hebben ook gekeken of er verschillen zijn in oordelen tussen de verschillende cohorten. Er zijn aanwijzingen dat cohort 2022 en 2023 positiever staat tegenover een aantal onderdelen van de informatievoorziening dan cohort 2021 en 2024, namelijk de informatie over het in te dienen plan, het uitvoeren van de belangstellingsmeting, het berekenen van het te verwachten aantal leerlingen (met name vo-scholen) en over huisvesting, maar het gaat hier om kleine verschillen in aantallen.

Aan de initiatiefnemers die een onderdeel een onvoldoende of lager hadden gegeven hebben we een toelichting gevraagd. Initiatiefnemers voor nieuwe scholen zijn kritisch over de onduidelijke informatievoorziening in het algemeen (bijvoorbeeld over de te verwachte (sub)stappen in het aanvraagproces) of de traagheid vanuit OCW en DUO in het beantwoorden van vragen. Ook waren initiatiefnemers uit cohort 2021 en 2022 negatief over de haperingen van de portal. Na deze jaren hebben initiatiefnemers geen storingen bij DUO gedurende het proces opgemerkt. Initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen zijn vooral kritisch over de informatievoorziening rondom de consequenties van een aanvraag, informatievoorziening over de stappen die gezet moeten worden bij een BRIN-splitsing of het stichten van een nevenvestiging, en de algemene wijze van informatie-uitwisseling. Eén initiatiefnemer van permanente nevenvestigingen/uitbreiding aanbod geeft aan dat de toegankelijkheid van de informatie moeizaam en onvoldoende was.

Initiatiefnemers die een of meerdere onderdelen van de informatievoorziening als onvoldoende of slecht beoordeelden, vroegen wij om dit antwoord kort toe te lichten. Initiatiefnemers vinden dat de website van DUO in meerdere opzichten te onoverzichtelijk of onvolledig is. Gehoord in deze context is de onduidelijkheid rondom het berekenen van het aantal ouderverklaringen (de formulering bij de gegeven formule was volgens meerdere betrokkenen meervoudig te interpreteren), onduidelijkheid over het voedingsgebied, onduidelijke verwachtingen rondom de deugdelijkheidseisen, onduidelijke informatie over huisvesting, en onduidelijke informatie over de uitvoering van het marktonderzoek. Een aantal initiatiefnemers geeft daarnaast aan dat de informatie op de website te veel in vaktaal is geschreven, waardoor veel van de informatie lastig te begrijpen is. Dit geldt zowel voor initiatiefnemers als voor ouders die een ouderverklaring willen afgeven. Ook geeft een aantal initiatiefnemers aan dat het regelen van een nieuwe VOG voor bestuurders voor extra administratieve last zorgt. Meerdere initiatiefnemers uit cohort 2021 en 2022 geven daarnaast aan dat informatie op de website van DUO regelmatig veranderde gedurende het aanvraagproces, waardoor initiatiefnemers tussentijds de opzet van hun aanvraag moesten aanpassen. Initiatiefnemers geven verder aan dat het lang duurde voor ze geholpen werden met een vraag. Vier initiatiefnemers geven nadrukkelijk aan graag een vast contactpersoon te hebben gehad.

Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

In de verdiepende gesprekken met de initiatiefnemers die een nieuwe school met een nieuw schoolbestuur oprichten, hoorden we terug dat de informatievoorziening matig was. Er is informatie op de website van DUO te vinden, maar dit is beperkt en vergt veel zoekwerk. Meerdere initiatiefnemers zeggen dat de informatie voor 1 juni [datum pre-registratie] prima was, maar dat het

daarna onduidelijk werd. De precieze deugdelijkheidseisen zijn niet voor iedere initiatiefnemer duidelijk. Wat vooral veel initiatiefnemers aangeven, is dat het stellen van vragen erg lastig is, omdat de contactpersoon van DUO alleen per e-mail bereikbaar was, vaak niet reageerde of dat het heel lang duurt voordat ze reactie kregen. Ook wordt meerdere keren benoemd dat er over de burgerschapseisen niet voldoende informatie beschikbaar was. Een aantal nieuwe initiatieven met nieuwe schoolbesturen denken dat het verzamelen van benodigde informatie gemakkelijker is voor bestaande schoolbesturen, omdat zij vaak meer geld en contacten hebben. Ook hebben bestaande schoolbesturen medewerkers in dienst met ervaring en kunnen deze mensen zich (geheel) richten op de nieuwe aanvraag. Veel initiatiefnemers die een nieuwe school oprichten met een bestaand schoolbestuur hebben niet specifiek iets over de informatievoorziening gezegd. Wat terugkwam was dat de informatie wel voldoende was, maar dat er over de burgerschapseisen onvoldoende informatie beschikbaar was, terwijl daar vrij hoge eisen aan worden gesteld.

“Een intensief proces. Alle te nemen stappen waren wel duidelijk beschreven. De communicatie tijdens het proces met de inspectie was wisselend qua duidelijkheid.”

“Het gehele inhoudelijke proces heb ik als zeer prettig ervaren, met name de gesprekken op het OCW-kantoor met de inspectie en de begeleiding naar de deadline toe. Wat ronduit problematisch is, zijn de systemen op DUO, de arbitraire informatie in taalgebruik, het feit dat het OCW zelf hun deadline niet haalt (maar dit wel van ons verwacht) en dat er geen duidelijkheid is over de bekostigingsprocedure.”

“Meneer heeft onlangs een nieuwe aanvraag ingediend. Ook nu weer zijn de advieskaders van de deugdelijkheidseisen heel lastig, ze zijn niet duidelijk.”

Ook initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen zijn kritisch over onduidelijkheid van de informatie over de verschillende onderdelen van het aanvraagproces. Zij vonden de voorwaarden voor verzelfstandigingen/splitsingen te onduidelijk, de vereisten rondom de deugdelijkheidseisen te vaag omschreven, of de berekening omtrent de groei van het aantal leerlingen onduidelijk. Daarnaast geven meerdere initiatiefnemers aan extra administratieve lasten te ervaren doordat een VOG niet digitaal kan worden aangeleverd. Eén initiatiefnemer geeft aan dat de informatie vanuit DUO op sommige vlakken afweek van de informatie vanuit OCW.

Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

Eveneens geven meerdere verzelfstandigingen/splitsingen in de verdiepende gesprekken aan dat de berichtgeving van DUO niet duidelijk was en dat het inhoudelijke gedeelte soms onoverzichtelijk was. Eén van de verzelfstandigingen/splitsingen gaf aan dat de omslag maken van het stappenplan lezen naar het in de praktijk brengen lastig was. Een aantal verzelfstandigingen/splitsingen benoemen dat zij hulp hebben gevraagd aan een belangenvereniging/extern bureau. Door hen werd de informatie van DUO voor hen overzichtelijker gemaakt.

Uitkomsten fase 1

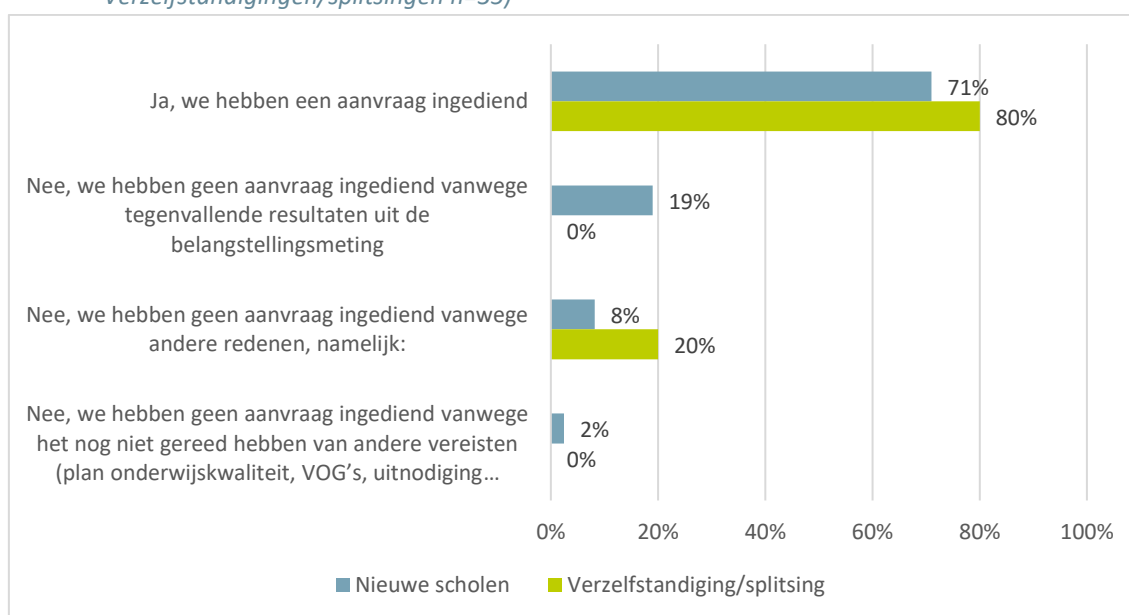
Zoals eerder benoemd is het stichten van een nieuwe school een intensief proces dat vraagt om de nodige voorbereiding. We vroegen scholen uit de aanloopfase naar de door hun totaal benodigde tijdsinvestering tot en met het indienen van de aanvraag (dus de belangstellingsmeting en de aanvraag met alle benodigde documenten, etc.). De 121 initiatiefnemers voor nieuwe scholen die deze vraag beantwoordden, geven aan gemiddeld 71 dagen nodig te hebben gehad voor het indienen van de aanvraag. De variatie daarbinnen is groot. Het maximaal aantal benodigde dagen is 365 (één jaar).

Voor initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen ligt deze inschatting van de tijdsinvestering een stuk lager. Zij voeren de belangstellingsmeting namelijk op een andere manier uit, aangezien de school al leerlingen heeft. Daarnaast kunnen zij gebruikmaken van bestaand materiaal om aan de beschrijving van de kwaliteitseisen voor een aanvraag te voldoen. Deze groep geeft aan gemiddeld 11 dagen nodig te hebben gehad voor het indienen van de aanvraag. Ook binnen deze groep is de variatie groot: één initiatiefnemer uit deze groep had minder dan een dag nodig, een andere initiatiefnemer 40 dagen. Voor initiatiefnemers van permanente nevenvestigingen/uitbreiding aanbod is de gemiddelde tijdsinvestering 24 dagen, waarbij dit varieert tussen de vijf en 30 dagen.

We stelden alle initiatiefnemers daarnaast de vraag of zij aan het einde van fase 1 daadwerkelijk een aanvraag hebben ingediend (zie Figuur 1.26). Het grootste deel van de initiatiefnemers heeft dit gedaan (71% nieuwe scholen; 80% verzelfstandigingen/splitsingen; 100% permanente nevenvestigingen/uitbreiding aanbod).

Een deel van de initiatiefnemers geeft aan geen aanvraag te hebben ingediend. Voor initiatiefnemers voor nieuwe scholen is de meest voorkomende reden hiervoor dat de resultaten uit de belangstellingsmeting tegen zijn gevallen. Daarnaast geldt voor een deel van de initiatiefnemers voor nieuwe scholen dat ze uiteindelijk geen aanvraag hebben ingediend vanwege het nog niet gereed hebben van bepaalde vereisten. Initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen noemen vertraging in het aanvraagproces en concurrentie met andere scholen als hoofdredenen om uiteindelijk geen aanvraag in te dienen. Eén initiatiefnemer voor een verzelfstandiging/splitsing geeft aan dat het leerlingenaantal nog niet voldeed. Een andere initiatiefnemer uit deze groep geeft aan dat een BRIN-splitsing bij nader inzien niet mogelijk bleek en zij de aanvraag hebben stopgezet. Tot slot geeft een initiatiefnemer aan dat de aanvraag te ingewikkeld was en ze geen hulp kregen, maar er is niet toegelicht waar het ervaren gebrek aan ondersteuning betrekking op had.

Figuur 1.26 “Heeft u uiteindelijk een aanvraag voor een nieuwe school/vestiging ingediend (uiterlijk 31 oktober 2022)? (meerdere antwoorden mogelijk)” (Nieuwe scholen n=122, Verzelfstandigingen/splitsingen n=35)



Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

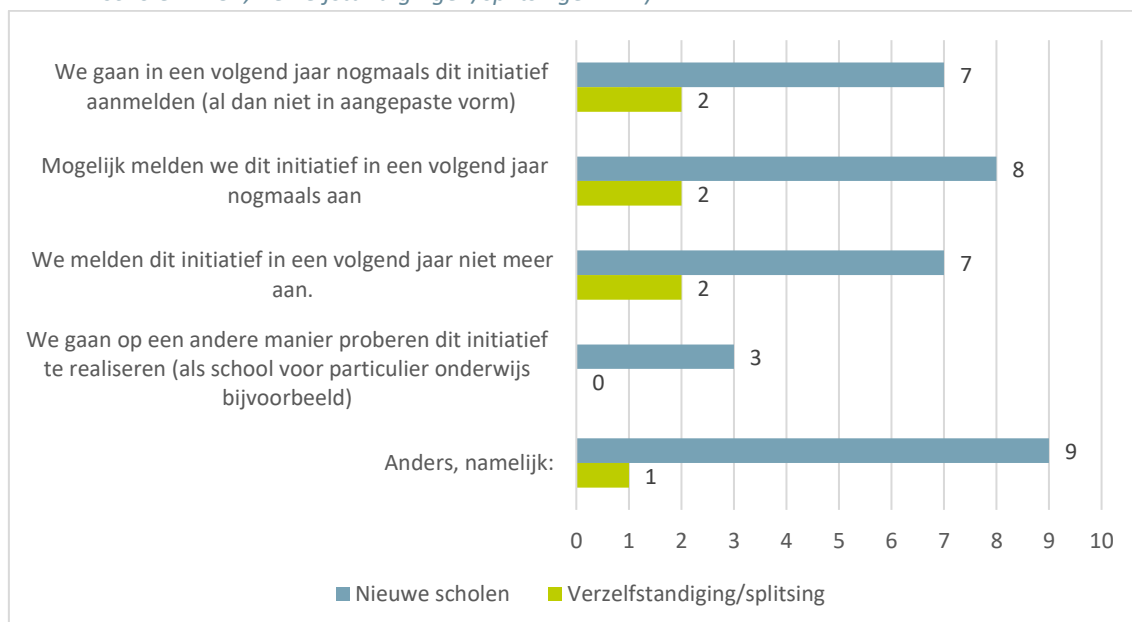
In de verdiepende gesprekken vertelden sommige initiatiefnemers dat zij niet verder gekomen waren dan fase 1 (pre-registratie ingediend) en niet met de procedure waren gestart. Een vaker benoemde reden voor het niet verder komen in het proces is het niet hebben kunnen verzamelen van voldoende ouderverklaringen.

“Er is een intentieverklaring ingediend, maar voor het initiatief is geen aanvraag ingediend in verband met een tekort aan ouderverklaringen.”

Initiatiefnemers die geen aanvraag indienden zijn gevraagd of zij in een volgend jaar van plan zijn om het initiatief nogmaals aan te melden. Van de 34 initiatiefnemers voor nieuwe scholen geven zeven aan dat zij in een volgend jaar geen nieuwe aanvraag meer zullen doen (zie Figuur 1.27). Eveneens zeven respondenten uit deze groep verwachten dit volgend jaar wel te doen (al dan niet in aangepaste vorm). Negen initiatiefnemers voor nieuwe scholen kiezen voor de antwoordoptie ‘Anders, namelijk’ en lichten dit antwoord toe. Zij geven onder andere aan de samenwerking op te willen zoeken met andere initiatieven, nog te willen onderzoeken wat de mogelijkheden zijn, of nog in beraad te gaan over het al dan niet doen van een nieuwe pre-registratie.

Twee van de zeven initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen geven aan in een volgend jaar een nieuwe aanvraag te doen (al dan niet in aangepaste vorm). Eveneens twee initiatiefnemers geven aan dat zij dit niet van plan zijn. Eén initiatiefnemer geeft via de ‘Anders, namelijk’ optie aan dat zij het initiatief volgend jaar weer gaan aanmelden om aan te tonen dat het systeem voor verzelfstandigingen/splitsingen niet werkt.

Figuur 1.27 “Bent u van plan om in een volgend jaar nogmaals dit initiatief aan te melden?” (Nieuwe scholen n=34, Verzelfstandigingen/splitsingen n=7)



Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

In de verdiepende gesprekken geeft een van de initiatiefnemers, die de aanvraag niet heeft doorgezet vanwege het niet behalen van het benodigde aantal handtekeningen, aan dat zij

overwegen om de aanvraag opnieuw in te dienen via een onafhankelijk marktonderzoek. Zij achten het kansrijker om mensen te benaderen via een enquête. Zij zien dit als een meer laagdrempelige methode dan ouders te vragen om in te loggen met DigiD en BSN.

Uitkomsten fase 2

In fase 2 wachten de initiatiefnemers na het indienen van de aanvraag op het besluit en hebben zij geen actieve rol. Voor cohort 2022 t/m 2024 is er een korte peiling uitgezet vlak na de beoordeling van de aanvragen (begin fase 3) om zicht te krijgen op de uitkomsten van fase 2.

In totaal hebben 70 initiatiefnemers op deze korte peiling gerespondeerd (zie Bijlage 1). Een van de doelen van deze korte peiling was om zicht te krijgen op de plannen van initiatiefnemers met een negatief besluit van de minister en initiatiefnemers die hun aanvraag hebben ingetrokken. Twee initiatieven, één nieuwe school en één verzelfstandiging/splitsing, geven aan dat zij hun aanvraag hebben ingetrokken. De nieuwe school had meer tijd nodig om financiering voor het marktonderzoek om de belangstelling te meten rond te krijgen. Het initiatief voor de verzelfstandiging/splitsing geeft aan genooddaakt te zijn om de aanvraag in te trekken, omdat huidige leerlingen van hun school buiten het postcodegebied niet konden worden meegeteld bij de berekening van leerlingenaantallen. Hierdoor konden zij niet voldoende belangstelling aantonen en was de prognose voor leerlingenaantallen in het 11^e jaar na de aanvraag lager dan de stichtingsnorm.

De 14 initiatiefnemers die in de korte peiling aangeven dat hun aanvraag is afgewezen, zijn gevraagd welke vervolgstappen zij zullen nemen. Drie van de negen initiatiefnemers voor een nieuwe school geven aan het initiatief in een volgend schooljaar nogmaals aan te zullen melden. Twee initiatiefnemers uit deze groep geven aan dat ze een bezwaar hebben ingediend, maar vanwege de lange wachttijd ook het initiatief opnieuw aanmelden. Een van deze initiatiefnemers geeft hierbij aan dat ze zijn afgewezen, omdat ze niet alle (volgens de minister relevante) schoolbesturen hebben uitgenodigd. Daarnaast geven twee initiatiefnemers alleen aan een bezwaarprocedure te zijn gestart of dit van plan zijn. Eén initiatiefnemer gaat proberen het initiatief op een andere manier te realiseren. Een andere initiatiefnemer uit deze groep weet nog niet welke vervolgstappen ze zullen gaan zetten.

De vijf initiatiefnemers met een afgewezen aanvraag voor een verzelfstandiging/splitsing geven allemaal aan het initiatief in een volgend jaar nogmaals aan te melden. Veelal met een verbetering van de aandachtspunten bij afwijzing. Tot slot is de aanvraag van twee initiatiefnemers voor permanente nevenvestigingen/uitbreiding aanbod afgewezen. Eén initiatief gaat het initiatief in een volgend schooljaar nogmaals aanmelden, het andere initiatief weet nog niet welke vervolgstappen er worden gezet.

Redenen voor afwijzing

Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

Uit de verdiepende gesprekken bleken de voornaamste redenen waarom initiatieven worden afgewezen, dat ze niet genoeg ouderverklaringen hebben verzameld of dat het marktonderzoek niet is goedgekeurd. Een andere veelvoorkomende reden is dat de beschrijving van het burgerschapsonderwijs niet voldoet aan de deugdelijkheidseisen. Een enkele keer is een (eerdere) aanvraag afgewezen op onduidelijkheid omtrent de onderwijstijd, of een onvoldoende concrete beschrijving van het onderwijsaanbod.

“Het initiatief is afgewezen. Er waren niet voldoende ouderverklaringen. De aanvraag is toch ingediend, om de kwaliteitstoets door de Inspectie te kunnen laten uitvoeren. Vervolgens heeft de Inspectie een negatief advies gegeven.”

“En wat er toen dus gebeurde, is bij de eerste aanvraag voor alleen een middelbare school werd het aantal ouderschapsverklaringen bereikt. Het onderwijsplan werd goedgekeurd. De uitnodigingen van collega-scholen waren ook acceptabel, hoewel er achteraf nog best het nodige over te zeggen was dat toen voldoende. Maar de burgerschapsvisie werd afgekeurd.”

Er zijn een paar initiatiefnemers die overwogen hebben om gebruik te maken van de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de afwijzing. Vanwege de lange duur van die procedure, hebben de initiatiefnemers ervoor hebben gekozen om hun initiatieven opnieuw in te dienen. Dat is volgens een initiatiefnemer 'simpeler en sneller'.

Uit verdiepende gesprekken met gemeenten

Voor gemeenten kan het soms lastig zijn om in te schatten hoeveel kans een initiatief heeft als het al eerder een keer is afgewezen. Het kan lastig zijn om in te schatten of er fundamenteel iets mis is of dat het met een paar verbeteringen al opgelost is.

Fase 3: Voorbereidingen voor de start

Nadat initiatiefnemers een positief besluit hebben ontvangen van de minister vóór 1 juni mogen zij beginnen met de voorbereidingen voor de start op 1 augustus van het volgende schooljaar. Initiatiefnemers en betrokken partijen hebben ongeveer 14 maanden om de start voor te bereiden²¹. Deze voorbereidingen bestaan uit een aantal onderdelen. In dit onderzoek richten we ons op:

1. Het aanleveren van gegevens bij DUO en de Inspectie
2. Het werven van leerlingen
3. Het werven van personeel
4. Het organiseren van huisvesting met de gemeente

We beschrijven bij elk van de onderdelen de ervaringen van de initiatiefnemers. We beschrijven de uitkomsten van de verdiepende gesprekken en drie vragenlijsten, namelijk de korte peiling bij de start van fase 3, de vragenlijst halverwege fase 3 en de vragenlijst aan het begin van fase 4²². Bij deze laatste vragenlijst kijken de initiatiefnemers terug op hun ervaringen over heel fase 3.

We gaan hier in eerste instantie alleen in op de ervaringen van initiatieven die een nieuwe school willen stichten of hun aanbod willen uitbreiden. Voor verzelfstandigingen/splitsingen geldt veelal dat zij geen leerlingen en personeel hoeven te werven of huisvesting hoeven te organiseren. We beschrijven hun ervaringen daarom aan het einde in een aparte sectie. Vervolgens beschrijven we wat de initiatieven van de informatievoorziening en ondersteuning in fase 3 vanuit DUO, de Inspectie en OCW vonden. Tot slot beschrijven we de uitkomsten van fase 3: wat zijn redenen geweest om de start uit te stellen of het initiatief stop te zetten?

Voortgang van de voorbereidingen

In de korte peiling aan de start van fase 3 geven 54 initiatiefnemers aan dat hun aanvraag is toegekend. Deze initiatiefnemers bevinden zich op dat moment in verschillende fasen van hun voorbereiding om te kunnen starten. Het verst gevorderd zijn de activiteiten rond het aanleveren van gegevens bij DUO en de Inspectie: ongeveer driekwart heeft dit al (bijna) afgerond. Bij het werven van personeel en leerlingen, en het organiseren van huisvesting, bevinden veel initiatiefnemers zich nog midden in het proces van de voorbereidingen. In de toelichting geeft een aantal initiatiefnemers aanvullend aan dat zij zich in deze fase richten op het treffen van organisatorische randvoorwaarden, zoals het regelen van materialen en softwaresystemen, en het verder uitwerken van inhoudelijke (beleids)plannen, zoals de schoolgids.

Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

Uit de verdiepende gesprekken bleken de initiatiefnemers van nieuwe scholen in de vervolgstappen na de toekenning vooral bezig te zijn met informatieavonden organiseren, docenten zoeken en het inrichten van systemen. Een aantal initiatiefnemers zijn in deze fase ook al bezig met de praktische

²¹ Initiatiefnemers kunnen een bezwaar indienen tegen een negatief besluit van de minister. Dit moet binnen 6 weken na dagtekening van de beslissing. Na het indienen van het bezwaar, neemt de minister binnen 6 weken na afloop van de bezwaartermijn een besluit of het bezwaar gegrond is. Het is mogelijk dat initiatiefnemers die een bezwaar hebben ingediend en vervolgens een positief besluit hebben gekregen, 3 maanden later beginnen met de voorbereiding dan initiatiefnemers die direct een positief besluit hebben ontvangen. Wanneer een initiatiefnemer na een ongegrond verklaard bezwaar in beroep gaat, kan de start van de voorbereidingen nog later beginnen (zie <https://www.duo.nl/zakelijk/oneens-met-duo/bezwaar-maken.jsp>).

²² De respons van beide vragenlijsten komt niet (allemaal) van dezelfde initiatieven. We schetsen dus geen longitudinaal beeld, maar twee standmetingen.

inrichting van het gebouw en de lokalen, de inventarisatie van schoolmaterialen en het verven van de school.

Een paar initiatiefnemers van verzelfstandigingen geven aan vooral bezig te zijn om te zorgen dat de administratie klopt met het nieuwe BRIN-nummer, met het inrichten van de administratieve systemen en het overzetten van data van het oude naar het nieuwe BRIN-nummer. Ook zijn ze bezig met de aanvraag voor nieuwe huisvesting.

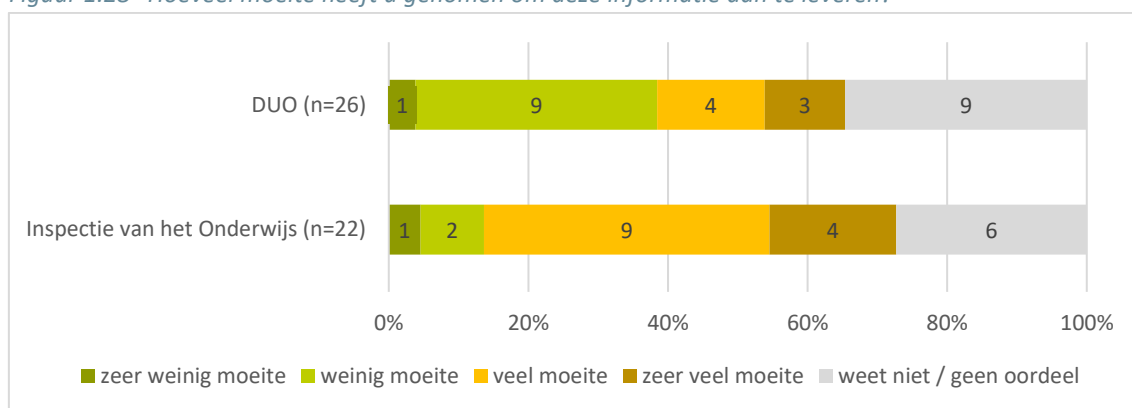
De meeste initiatiefnemers geven aan dat zij verwachten volgens planning in het eerstvolgende schooljaar te kunnen starten. De drie initiatiefnemers die aangeven een jaar uitstel nodig te hebben, noemen als reden vertraging in de huisvesting.

DUO en Inspectie

De gegevenslevering door de initiatieven bestaat uit een aantal onderdelen. Zo moeten initiatiefnemers gegevens aanleveren bij DUO. Het gaat dan onder andere over gegevens van de school, de openingsdatum, de aanmelding bij het pensioenfonds ABP, de deelname aan het samenwerkingsverband en de bankgegevens. Bij de Inspectie moeten initiatiefnemers gegevens aanleveren zoals het schoolplan, toelichting op de invulling voorschriften onderwijstijd, de toelichting op de organisatie van intern toezicht en bewijsstukken voor de bekwaamheden van het onderwijspersoneel. Tot slot moeten initiatiefnemers de verwachte leerlingenaantallen op 1 oktober van het eerste schooljaar doorgeven aan DUO per post of via Mijn DUO.

We hebben initiatiefnemers voor nieuwe scholen, die hebben aangegeven dat zij met deze stap bezig waren of deze stap hebben afgerond, gevraagd hoeveel moeite zij hadden met het aanleveren van deze gegevens. In Figuur 1.28 is te zien dat met name het aanleveren van gegevens bij de Inspectie de initiatiefnemers (zeer) veel moeite heeft gekost (13 van 22). Het aanleveren van gegevens bij DUO kostte slechts zeven van de 26 initiatiefnemers (zeer) veel moeite. Daarnaast geven relatief veel initiatiefnemers aan dat ze het niet weten of geen oordeel hebben.

Figuur 1.28 “Hoeveel moeite heeft u genomen om deze informatie aan te leveren?”

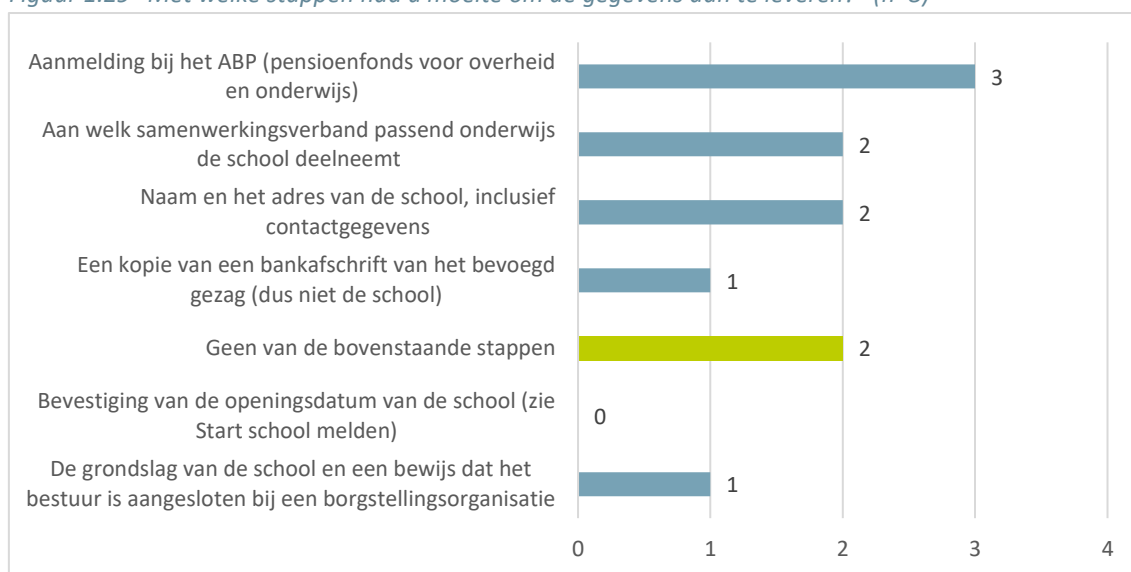


We hebben vervolgens aan de initiatiefnemers die moeite hebben ervaren gevraagd welke specifieke onderdelen veel moeite hebben gekost. Bij het aanleveren van informatie aan de Inspectie, ervaren initiatiefnemers vooral moeite bij het aanleveren van het schoolplan, omdat er veel verschillende stakeholders betrokken waren waardoor het veel werk was. Daarnaast geven twee initiatiefnemers aan

moeite te hebben ervaren bij de invulling van de voorschriften over onderwijstijd. De school is nog niet formeel van start, waardoor alles wat ze vastleggen nog onderhevig is aan verandering.

Bij het aanleveren van de gegevens bij DUO hadden meerdere initiatiefnemers uit het eerste cohort (2021) moeite met de aanmelding bij het ABP (3 van 8) (zie Figuur 1.29). Uit de toelichtingen blijkt dat het aanmelden bij het ABP afhankelijk is van andere aspecten, waardoor de aanmelding aanvankelijk niet is gelukt. Zo heeft een initiatief hiervoor een BRIN-nummer nodig. Daarnaast kan aanmelden bij het ABP pas één maand voordat het dienstverband van het personeel begint²³. Initiatiefnemers moeten dus eerst hun personele bezetting rondkrijgen en kunnen dan kort voor de start de aanvraag bij het ABP doen.

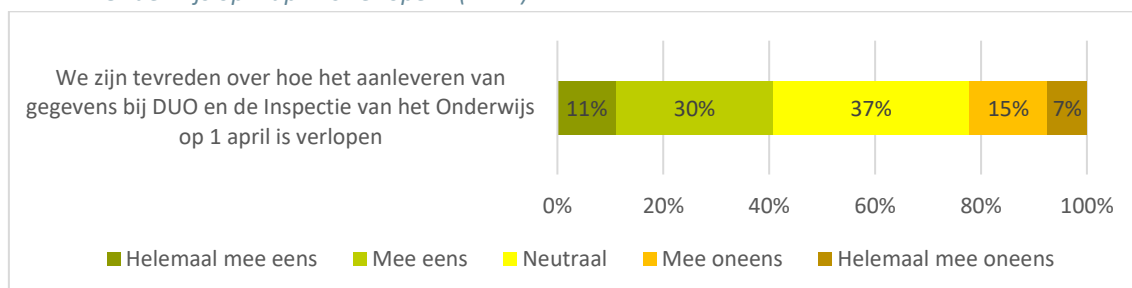
Figuur 1.29 “Met welke stappen had u moeite om de gegevens aan te leveren?” (n=8)



We hebben 27 initiatieven bij de start van fase 4 ook met terugwerkende kracht gevraagd over hoe tevreden ze zijn met hoe het proces omtrent de gegevensleveringen in fase 3 is verlopen (zie Figuur 1.30). De initiatiefnemers zijn overwegend positief. Zes initiatiefnemers zijn ontevreden, omdat de voorbereiding en ondersteuning vanuit OCW, de Inspectie en DUO volgens hen veel te laat komt. Daarnaast geven de initiatiefnemers aan dat de formulieren moeilijk te vinden zijn en het doorgeven van de gegevens in de portal van DUO lastig is. Daarnaast geeft een initiatiefnemer aan dat DUO de documenten was kwijtgeraakt, waardoor zij de startbekostiging niet op tijd ontvingen.

²³ Zie <https://aanmelden.abp.nl/>

Figuur 1.30 “Wij zijn tevreden over hoe het aanleveren van gegevens bij DUO en de Inspectie van het Onderwijs op 1 april is verlopen” (n=27)

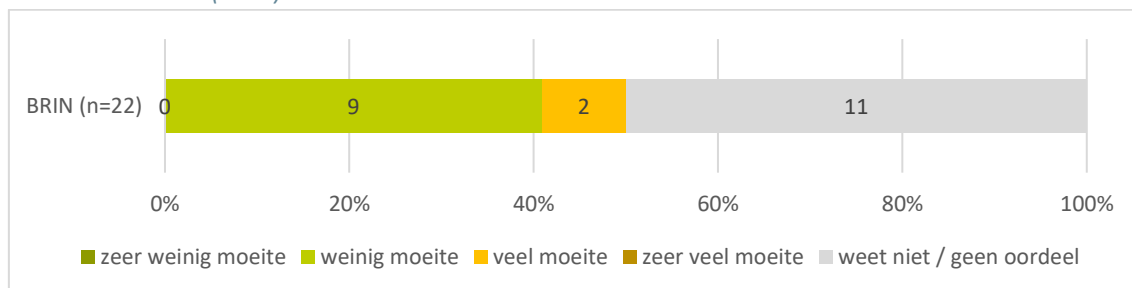


Prognoses en startbekostiging

Initiatiefnemers moeten bij DUO een prognose van het aantal leerlingen op 1 oktober van het startjaar aanleveren. Deze prognose is nodig om startbekostiging te ontvangen en dient als basis voor de reguliere bekostiging voor de maanden augustus tot en met december. Daarna ontvangt de school bekostiging op basis van het werkelijke aantal leerlingen op 1 oktober. Te veel ontvangen bedragen mogen bij latere betalingen door het Ministerie van OCW verrekend worden (bijv. Besluit bekostiging WPO 2022, art. 6). Het is aan de initiatiefnemers om te bepalen hoe zij het aantal nieuwe leerlingen inschatten. Om latere verrekeningen te voorkomen, is een zo realistisch mogelijke schatting wenselijk.

Veel initiatiefnemers geven aan dat ze niet weten hoeveel moeite ze hebben genomen bij het aanleveren van deze gegevens bij DUO of dat ze hier geen oordeel over hebben. Als we kijken naar de groep die wel een oordeel heeft gegeven, kost het aanleveren de meeste initiatiefnemers weinig moeite (zie Figuur 1.31).

Figuur 1.31 “Hoeveel moeite heeft u genomen om de prognoses bij de basisregistratie instellingen aan te leveren?” (n=22)

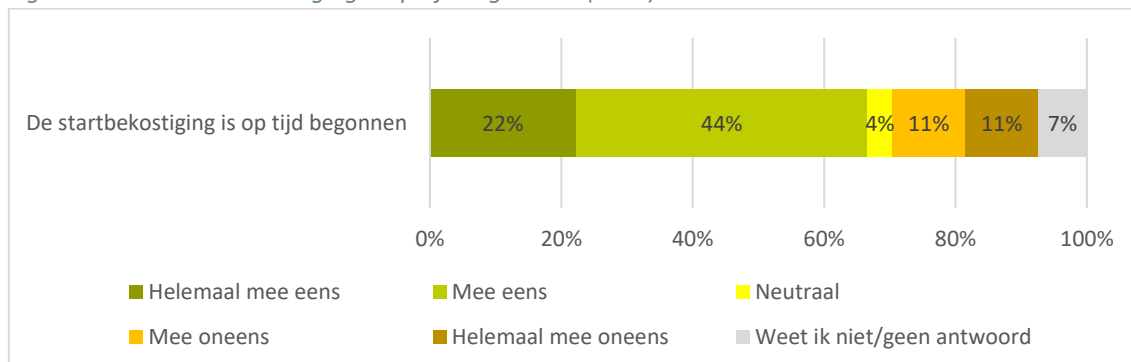


We hebben de initiatiefnemers daarnaast gevraagd hoe zij de prognose hebben uitgevoerd. De meeste initiatiefnemers hebben niet toegelicht hoe de prognose is uitgevoerd. Zes van de 22 initiatiefnemers geven aan de prognose in overleg met de gemeente op te stellen aan de hand van de bevolkingsgegevens. Twee initiatiefnemers geven aan gebruik te hebben gemaakt van externe deskundigen. Twee andere initiatiefnemers geven aan gebruik te hebben gemaakt van daadwerkelijke inschrijvingen of aanmeldingen. Verder geeft een initiatiefnemer aan een schatting te hebben gemaakt op basis van de nieuwbouwplannen voor de wijk.

We hebben bij de start van fase 4 ook uitgevraagd of de startbekostiging daadwerkelijk op tijd is begonnen. Twee derde van de initiatiefnemers geeft aan de bekostiging op tijd te hebben ontvangen (zie Figuur 1.32). Zes initiatiefnemers zijn echter ontevreden over de start van de bekostiging. Deze

initiatiefnemers geven aan al in een eerder stadium behoefte te hebben aan bekostiging, omdat de voorbereiding veel van de initiatiefnemers vraagt en het moeilijk blijkt om op een andere wijze kosten die in deze fase gemaakt worden te dekken²⁴.

Figuur 1.32 “De startbekostiging is op tijd begonnen” (n=27)



Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

In de verdiepende gesprekken geven enkele initiatiefnemers van nieuwe scholen met een nieuw schoolbestuur aan dat de financiële middelen erg beperkt zijn. Ze zeggen dat het oprichten van een nieuwe school en de voorbereidingen hen veel tijd, energie en eigen geld kosten. Sommige initiatiefnemers hebben hun baan ervoor opgezegd, diverse initiatiefnemers geven aan hun eigen spaargeld in het initiatief te steken. Initiatiefnemers met een bestaand schoolbestuur hebben meer budget en kunnen bijvoorbeeld een externe partij inhuren om de marketing te doen of voor de kwaliteitsbeschrijving. Een initiatiefnemer met een nieuw schoolbestuur moet de marketing meestal helemaal zelf doen en heeft daar vaak beperkte ervaring in. Ook het werven van leerlingen en personeel wordt in dit kader benoemd. Want men heeft vaak nog geen schoolgebouw om te tonen en informatieavonden in te houden, dus men moet een aparte locatie hiertoe huren.

"We hebben een paar sponsors gevonden, over het algemeen ouders, die ons initiatief zien zitten voor hun eigen kind."

"Het feit dat er geen geld is, vraagt zoveel extra energie en tijd dat je minder tijd hebt voor hetgeen waar het om gaat: dat is dat je eigenlijk het onderwijs wil gaan inrichten. Ik ben een onderwijsman, de marketing is een ver van mijn bed show."

'Dat je geen bekostiging krijgt vanaf het moment dat je goedkeuring hebt, is mijn kritiekpunt: je krijgt het vertrouwen van het ministerie en de inspectie, maar moet het financieel gezien zelf maar uitzoeken. Je maakt allerlei kosten (notaris, marketing, website, etc.). Wie betaalt dat? Bij een bestaand bestuur is dat anders. Voor nieuwe besturen is het eigenlijk niet te doen!'. Deze initiatiefnemer heeft fondsen benaderd, crowdfunding opgezet, meegedaan aan prijsvragen om de voorbereidingen en de opzet van het team te kunnen bekostigen voor de feitelijke start van de school.

²⁴ OCW laat door SEO Economisch Onderzoek onderzoek uitvoeren naar de startbekostiging. De rapportage wordt begin 2026 verwacht.

Uit verdiepende gesprekken met gemeenten

Initiatieven met een nieuw schoolbestuur hebben volgens gemeenten vaak te weinig financiële middelen. De startbekostiging van het ministerie is onvoldoende toereikend voor hen. Hierdoor kloppen initiatieven aan bij de gemeenten voor extra subsidies. Reeds bestaande scholen krijgen subsidie volgens de t-1 regeling op basis van het aantal leerlingen. Deze nieuwe scholen hebben nog geen leerlingen dus komen hier niet voor in aanmerking. Hierdoor is het financieel complex zowel bij de (voorbereiding van de) aanvraag, de opstart en het eerste jaar van de school.

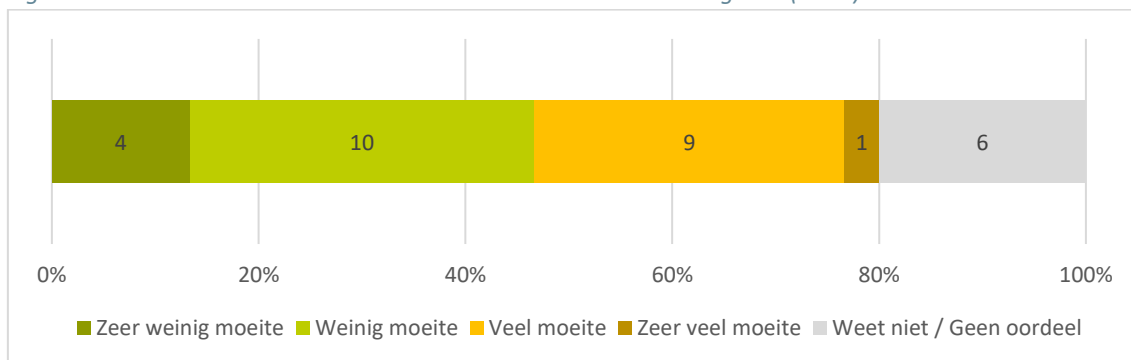
Werven van leerlingen

Gedurende fase 3 zijn de initiatieven bezig met het werven van leerlingen voor de start van de school op 1 augustus.

Aan de initiatieven voor nieuwe scholen is gevraagd hoe ouders de initiatieven hebben kunnen vinden. De meeste initiatieven profiteren van mond-tot-mond reclame (30 van de 32). Daarnaast zetten veel initiatieven sociale media in om de doelgroep te bereiken (26 van de 32). Bij 24 van de 32 initiatieven is het initiatief ook bekend door de belangstellingsmeting die voor fase 1 is uitgevoerd. Een kleiner deel van de initiatieven maakt gebruik van lokale media, zoals een krant. Verder verspreiden initiatieven informatie via andere scholen of benaderen ze actief de doelgroep op plekken waar veel ouders komen. Voor drie initiatieven hebben de gemeenten actief informatie onder de relevante doelgroep verspreid. Daarnaast blijkt uit de “anders” categorie dat enkele initiatiefnemers ook informatiebijeenkomsten geven.

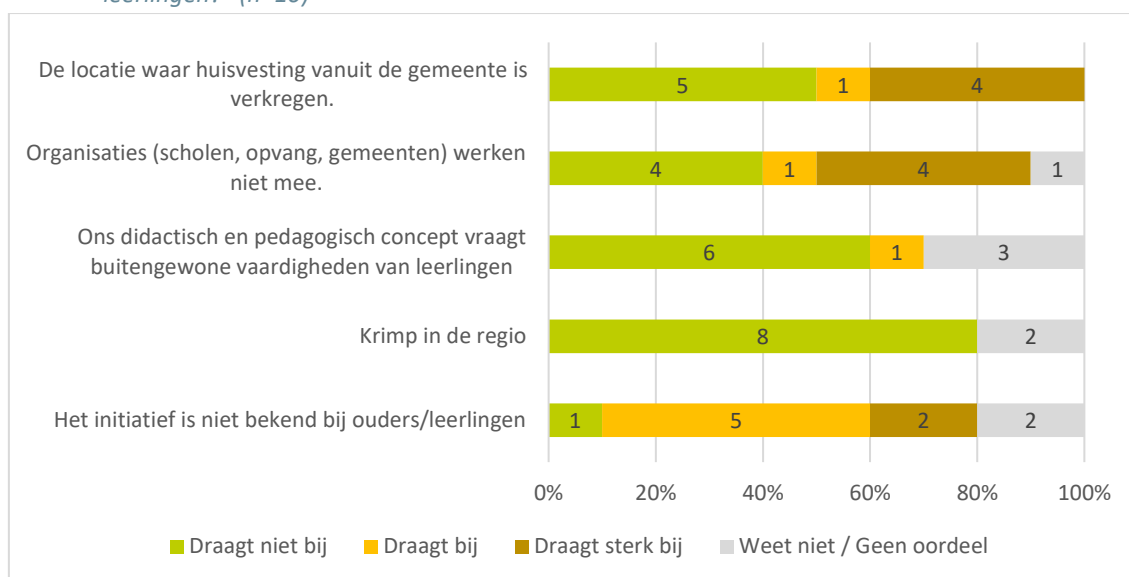
Halverwege fase 3 hebben we gepeild hoeveel moeite het de initiatiefnemers heeft gekost om leerlingen te werven. Een derde geeft aan dat het werven (zeer) veel moeite kost (zie Figuur 1.33). Ongeveer de helft geeft aan dat het werven (zeer) weinig moeite kost.

Figuur 1.33 “Hoeveel moeite kost het vinden van voldoende leerlingen?” (n=30)



Aan de 10 initiatiefnemers die hebben aangegeven dat het werven veel moeite kost, hebben we ook gevraagd waardoor dit kwam (zie Figuur 1.34). Zeven initiatiefnemers geven aan dat het initiatief niet bekend is bij ouders en leerlingen. Vijf initiatiefnemers geven aan dat andere organisaties niet meewerken aan de verspreiding van informatie over het initiatief. Eveneens vijf initiatieven geven aan dat de locatie van de huisvesting vanuit de gemeente bijdraagt aan de moeite met het krijgen van aanmeldingen. Uit de toelichtingen blijkt dat er soms nog geen locatie bekend is en dat ouders daardoor afwachtend zijn. Bij één initiatiefnemer speelt ook dat de tijdelijke huisvesting in een andere wijk is gevestigd dan is aangevraagd (en dus waar de belangstellingsmeting is uitgevoerd). Een ander initiatief geeft aan dat er geen middelen zijn om wervende activiteiten te ondernemen.

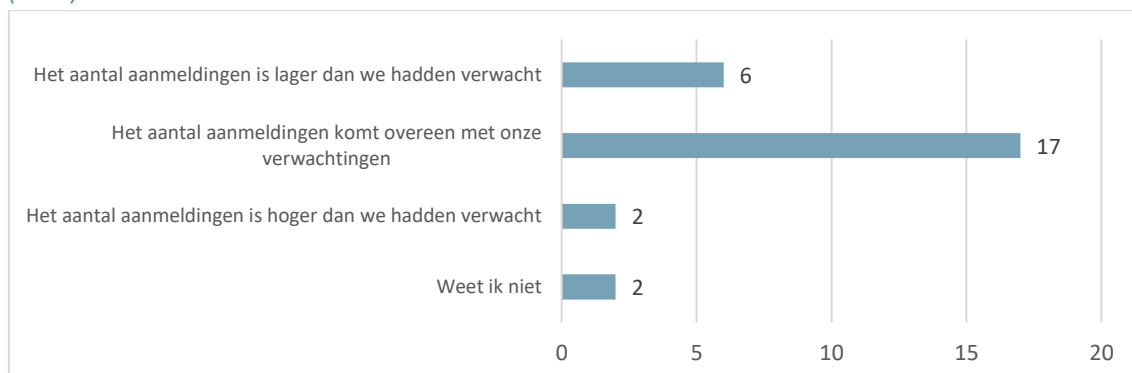
Figuur 1.34 “In welke mate dragen de volgende aspecten bij aan de moeite van het vinden van leerlingen?” (n=10)



Aan het begin van fase 4 hebben we gepeild tot hoeveel aanmeldingen de wervende activiteiten die initiatiefnemers ondernamen hebben geleid. Gemiddeld geven zij aan 86 aanmeldingen te hebben ontvangen, maar het aantal aanmeldingen varieert tussen de 10 en 298. Een kwart van de 27 initiatiefnemers geeft aan met alle leerjaren te zijn gestart. Drie kwart geeft aan (voornamelijk) met de onderbouw te zijn gestart.

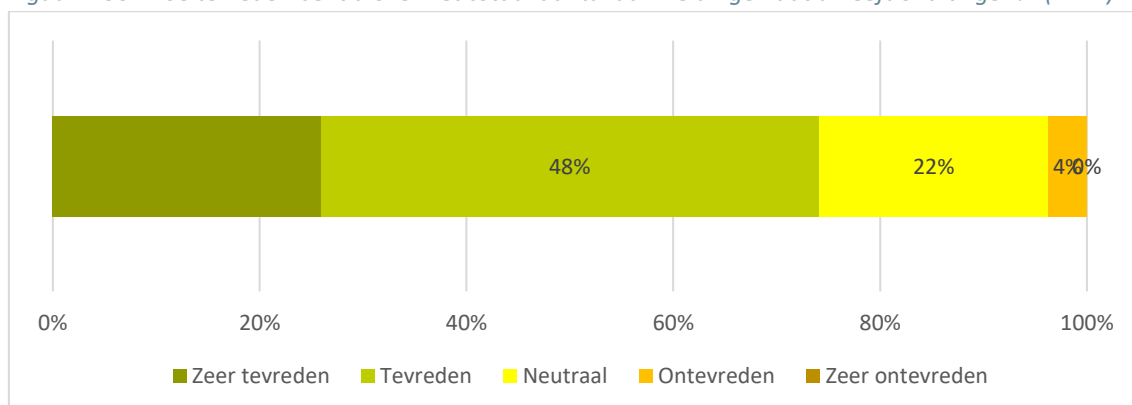
In Figuur 1.35 laten we zien of deze aantallen overeenkomen met hun eigen verwachtingen. 17 van de 27 initiatiefnemers benoemen dat het aantal aanmeldingen overeenkomt met de prognose en het aantal ouderverklaringen. Twee initiatiefnemers geven aan dat het aantal aanmeldingen hoger is dan verwacht, terwijl zes initiatiefnemers aangeven dat het aantal aanmeldingen lager is dan verwacht. Een aantal initiatiefnemers licht toe dat afwijkende of tijdelijke huisvestingslocaties, en het feit dat de school in deze fase nog niet in bedrijf is, voor ouders een reden zijn om de overstap naar het initiatief uit te stellen. Een andere initiatiefnemer geeft aan dat door de opstart met onderbouwgroepen de instroom in alle groepen lager is. Ouders met meerdere kinderen in verschillende bouwen (bijv. onderbouw en bovenbouw) stappen vaak niet over, omdat ze hun kinderen op dezelfde school willen houden.

Figuur 1.35 “In welke mate komt het daadwerkelijke aantal aanmeldingen overeen met uw verwachtingen op basis van het aantal ouderverklaringen of de uitkomsten van de leerlingenprognose?” (n=27)



Aan het begin van fase 4 geeft drie kwart van de initiatiefnemers aan (zeer) tevreden te zijn met het aantal aanmeldingen dat ze hebben ontvangen (zie Figuur 1.36). Mogelijk speelt een rol dat bijna alle bevroegde initiatieven (ondanks dat het aantal aanmeldingen soms aan de lage kant is) verwachten te zullen groeien (96%). Initiatiefnemers bemerken dat sinds de start bekendheid en het enthousiasme over de initiatieven is gegroeid. Het helpt ook dat voor ouders de school nu zichtbaar is: er is een fysieke locatie waar leerlingen en leraren met elkaar met onderwijs bezig zijn: *“De schoolleider en het team hebben een positieve uitstraling, hetgeen een wervende uitwerking heeft op de ouders en leerlingen.”* Daarnaast is er ook meer uitzicht op passende huisvesting en gaan nieuwbouwprojecten meer richting de afronding. Tot slot geven initiatiefnemers aan dat de wijk of hun onderwijsaanbod qua leerjaren groeit, waardoor naar verwachting ook het aantal potentiële leerlingen dat zich kan aanmelden verder zal toenemen.

Figuur 1.36 “Hoe tevreden bent u over het totaal aantal aanmeldingen dat u heeft ontvangen?” (n=27)



Personeel

Initiatiefnemers zijn gedurende fase 3 ook actief personeel aan het werven. We onderscheiden een aantal personeelsgroepen: directie, onderwijsgevend personeel, onderwijsondersteunend personeel en overig/specialistisch personeel.

In Tabel 1.8 is te zien hoeveel fte's initiatiefnemers halverwege fase 3 gemiddeld verwachten nodig te hebben op basis van het geprognostiseerde aantal leerlingen.

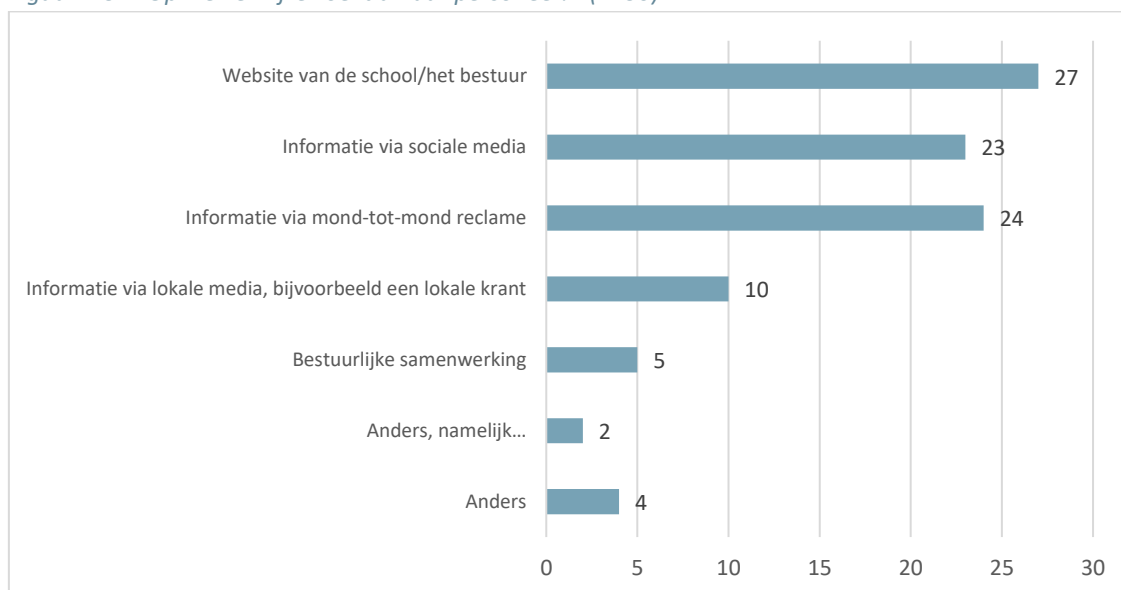
Tabel 1.8 “Hoeveel fte’s verwacht u nodig te hebben om uw school met de geprognosticeerde leerlingenaantallen te kunnen starten?”

	gem. aantal fte	n
Directie	0,94	33
Onderwijsgevend	0,82	33
Ondersteunend	0,79	33
Anders	0,56	32

Initiatiefnemers die aangeven te zijn begonnen met werven (10 van 12) hebben halverwege de voorbereidingen gemiddeld ongeveer twee derde van de fte’s van de directie en het onderwijsgevend personeel ingevuld. We zien daarbinnen grote verschillen tussen initiatieven. Een deel van de initiatieven heeft alle fte’s ingevuld en een deel slechts een klein percentage. Zo is slechts een derde van de initiatieven (nog) aan het werven voor een directie, terwijl bij de andere personeelsgroepen meer dan de helft van de initiatieven nog aan het werven is. Dit is ergens ook logisch, omdat het aantal fte’s voor de directie het laagst is en vaak minder dan 1 fte is. De directie bestaat daarnaast doorgaans uit één persoon, dus die vacature is vaak gevuld (100%) of niet vervuld (0%). Ook zal de directie doorgaans een rol hebben bij het werven en aannemen voor de rest van het personeel en daardoor prioriteit hebben.

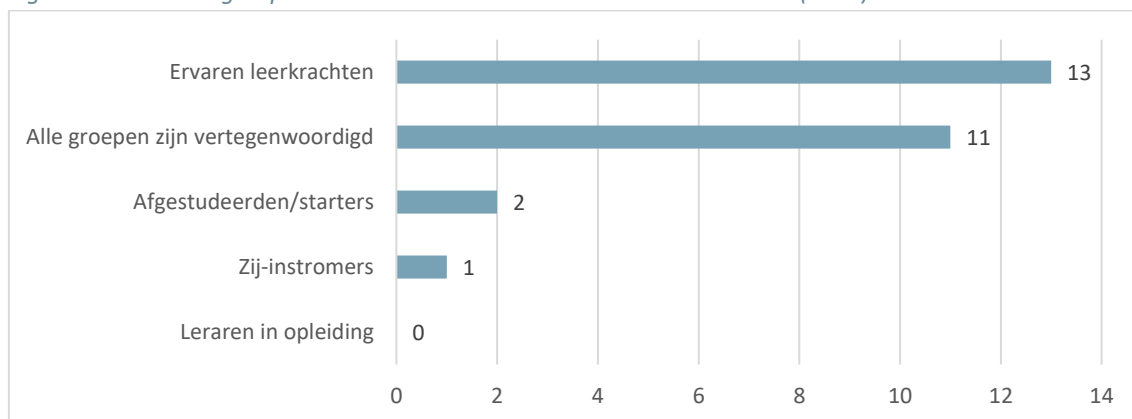
We hebben ook gekeken op welke wijze initiatieven naar hun personeel zoeken (Figuur 1.37). Initiatieven zetten vooral in op hun reputatie, bekendheid en hun eigen netwerken. Vacatures staan veelal op de website van de school/het bestuur, op sociale media en worden via mond-tot-mond reclame doorgegeven. Een derde van de initiatieven gebruikt lokale media om personeel buiten het eigen netwerk te werven. Een op de zes initiatieven vindt hun personeel via bestuurlijke samenwerking. Bij de optie ‘Anders, namelijk’ gaven initiatiefnemers aan dat zij personeel hebben geworven via informatieavonden voor leraren, een lerarenopleiding, vacaturebanken of door binnen het schoolbestuur tussen scholen met personeel te schuiven.

Figuur 1.37 “Op welke wijze zoekt u naar personeel?” (n=30)



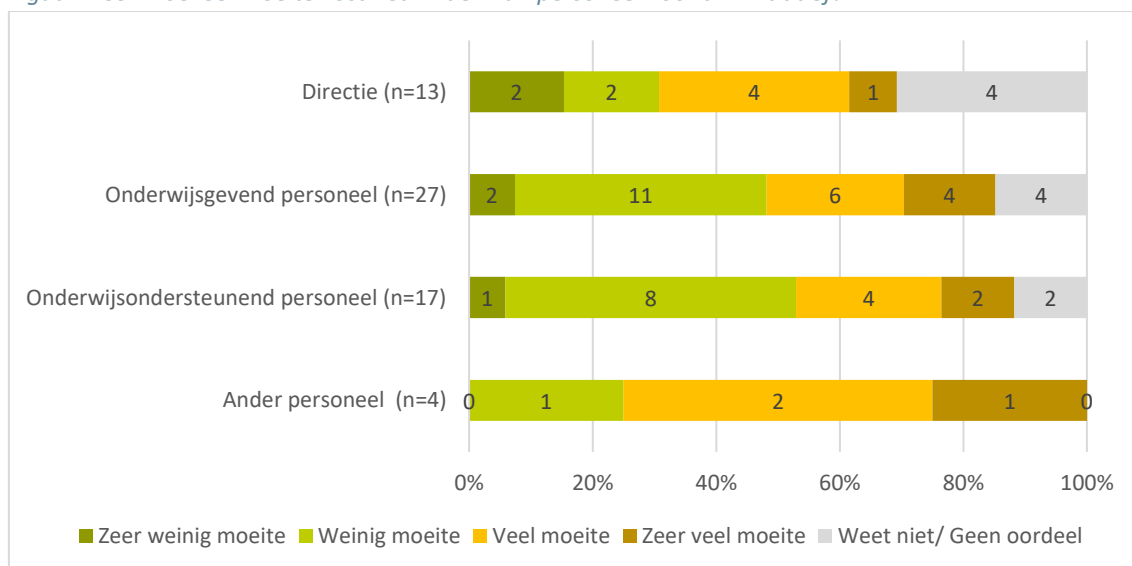
Zoals in Figuur 1.38 te zien, trekt een deel van de initiatieven specifieke populaties van leerkrachten aan. Ongeveer een derde van de initiatieven trekt met name ervaren leerkrachten aan. Nog eens een derde trekt een gevarieerde groep leerkrachten aan. Twee trekken vooral afgestudeerden/starters aan en één initiatief trekt voornamelijk zij-instromers aan.

Figuur 1.38 “Welke groep leerkrachten trekt uw school het meeste aan?” (n=32)



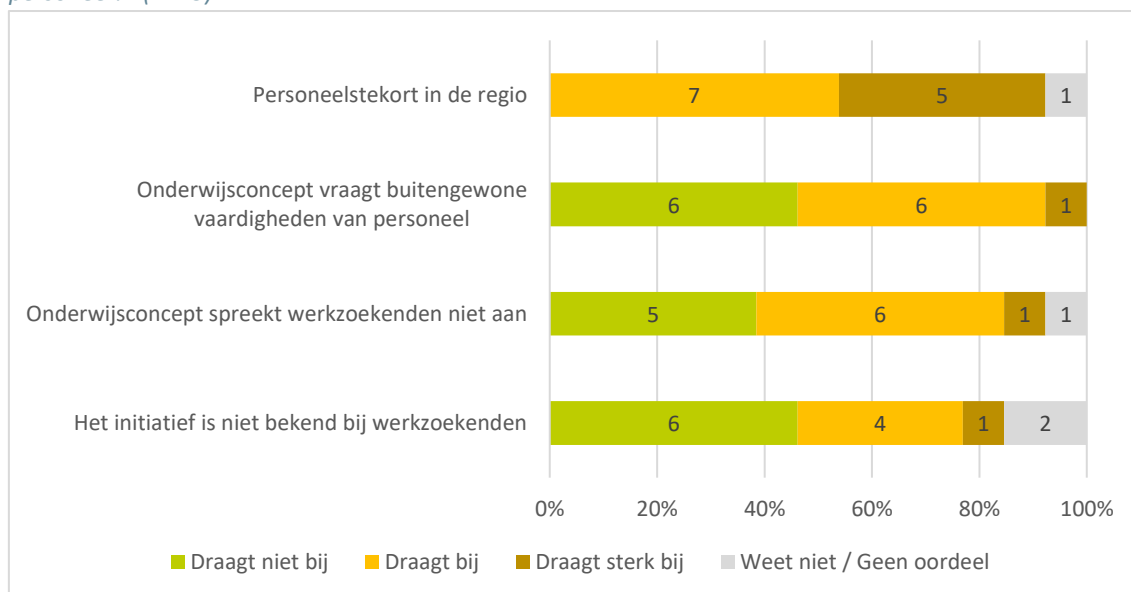
Aan de initiatiefnemers die zijn begonnen met werven hebben we ook gevraagd hoeveel moeite het vinden van personeelsgroepen kost (zie Figuur 1.39). De ervaringen daarover lopen uiteen. Voor alle personeelsgroepen geeft een deel aan (zeer) weinig moeite te hebben, maar anderen ervaren juist (zeer) veel moeite. Gemiddeld genomen hebben initiatiefnemers vaker moeite dan geen moeite bij het vinden van directieleden en ‘ander personeel’, terwijl onderwijsgevend en onderwijsondersteunend personeel vaker minder moeite kost om te vinden. De initiatiefnemers die moeite hebben met het vinden van personeel voor een bepaalde personeelsgroep, hebben vaak ook moeite met het vinden van personeel voor de andere personeelsgroepen waarvoor ze aan het werven zijn.

Figuur 1.39 “Hoeveel moeite kost het vinden van personeel voor uw initiatief?”



Bij alle 13 initiatieven die moeite hebben met het vinden van personeel, spelen personeelstekorten in de regio een rol (zie Figuur 1.40). Verder spreekt bij ongeveer de helft van deze initiatieven het onderwijsconcept de werkzoekenden niet aan en bij nog eens een derde is het initiatief niet bekend bij werkzoekenden. Bij de helft van de initiatieven speelt ook mee dat het onderwijsconcept speciale vaardigheden van personeelsleden vraagt die niet iedereen met een relevant diploma vanzelfsprekend bezit (bijvoorbeeld onderwijs in creatieve vakken). Een andere reden die initiatiefnemers aandragen is dat personeelsleden geen uitzonderingsregel ontvangen van de gemeente voor betaald parkeren. Ook speelt dat initiatiefnemers gedurende de voorbereiding voor de start aan personeelsleden weinig zekerheid kunnen bieden. Denk aan onzekerheid over de locatie en het aantal aanmeldingen.

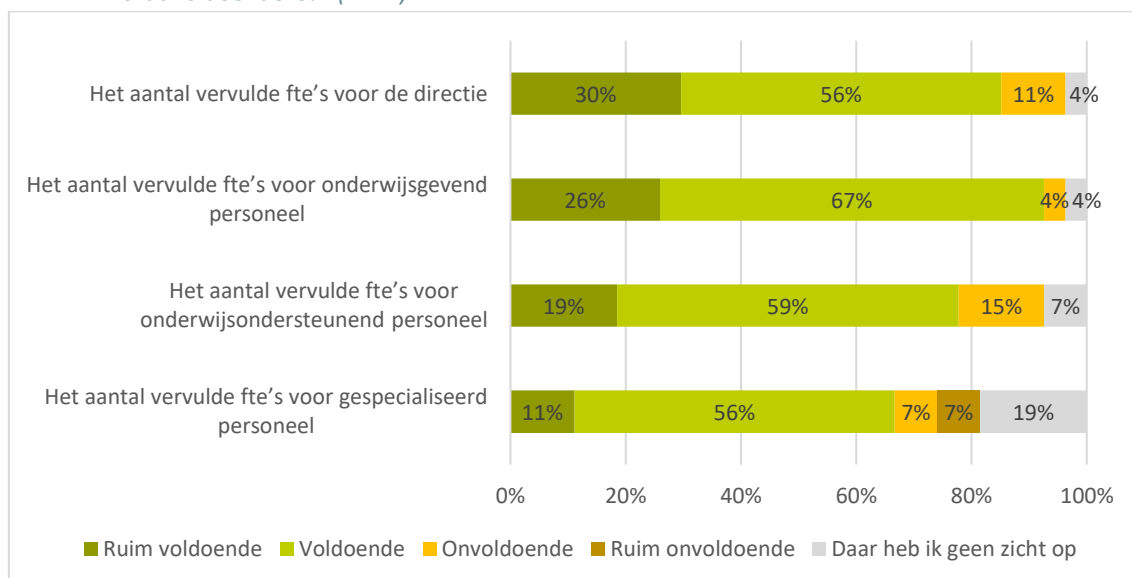
Figuur 1.40 "In welke mate dragen de volgende aspecten bij aan de moeite van het vinden van personeel?" (n=13)



We hebben de initiatiefnemers ook kort na de start van de school gevraagd om informatie over hun bezetting te delen (fase 4). Deze respondenten zijn (deels) andere initiatiefnemers dan die halverwege het proces zijn bevraagd.

Zoals te zien in Figuur 1.41 geeft een groot deel van de initiatiefnemers dat is gestart aan dat het aantal vervulde fte's voor het personeel (ruim) voldoende is. 20 van de 27 initiatieven hebben bij geen enkele personeelsgroep een tekort. Vier initiatieven hebben bij één van de personeelsgroepen een tekort, alle vier bij een verschillende functies. Eén initiatief heeft bij twee personeelsgroepen een tekort, het ondersteunend personeel en het gespecialiseerde personeel. Twee initiatieven hebben bij drie personeelsgroepen een tekort, zij hebben alleen geen tekort bij het onderwijsgevend personeel.

Figuur 1.41 “Kunt u van de volgende functies aangeven of het aantal fte’s wat op dit moment vervuld wordt voldoende is?” (n=27)



Van de zeven initiatiefnemers met tekorten, geven drie initiatiefnemers aan dat zij (nog) onvoldoende budget hebben. Hiervan noemt één initiatiefnemer specifiek dat er door de geringe leerlingenaantallen onvoldoende budget is om ondersteunend en specialistisch personeel te kunnen betalen. Twee andere initiatiefnemers met tekorten geven aan dat het tekort komt door personeelstekorten in de regio. Daarnaast geven twee andere initiatiefnemers als reden dat hun onderwijsconcept buitengewone vaardigheden vraagt van personeel.

Alle initiatiefnemers zijn (zeer) tevreden met het personeel dat ze in huis hebben. Sommige initiatiefnemers lichten toe dat het goed gelukt is gekwalificeerd en ervaren personeel te trekken. Andere initiatiefnemers benoemen dat er een goede mix is tussen ervaren leerkrachten en starters. Een aantal initiatiefnemers geeft aan dat (nog) niet al het personeel volledig bevoegd is, maar desalniettemin antwoordt een initiatiefnemer dat er een “...warm, gedreven en bekwaam team van mensen met hart voor het onderwijs” is.

Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

De meeste initiatiefnemers geven in de verdiepende gesprekken aan dat het werven van personeel voorspoedig verloopt. De meeste docenten en medewerkers hebben interesse in de nieuwe onderwijsconcepten en werken graag mee. Alleen scholen die meteen heel groot beginnen of te maken hebben met een sterke groei hebben moeite om voldoende docenten te vinden. Bij sommige denominaties bleek het moeilijk om personeel te vinden, omdat er aanvullende eisen worden gesteld aan het personeel wat betreft hun levensbeschouwelijke grondslag.

Nieuwe school met nieuw schoolbestuur: “We hebben nu al zoveel mensen die hebben gevraagd of ze bij ons kunnen komen werken. En we beginnen in het eerste jaar met algemeen vormende docenten, dus als wij dadelijk vier docenten hebben, dan zijn we een heel eind.”

Nieuwe school met bestaand schoolbestuur: *“Het werven van personeel is ook een uitdaging. We hebben 3 scholen in de redelijke omgeving. Dus we hebben ook intern bestaande medewerkers gevraagd of ze interesse hebben om de overstap te maken naar de nieuwe school.”*

Verzelfstandiging: *“Omdat de scholen onderdeel zijn van een grote vereniging verliep de werving in- en extern voorspoedig.”*

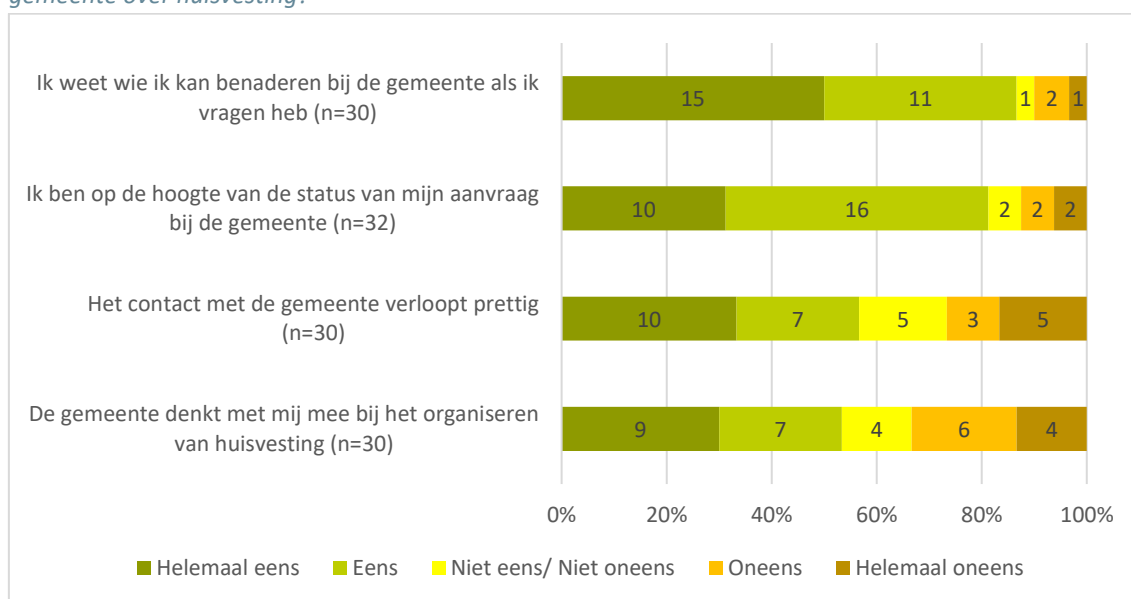
Huisvesting

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen. Zo zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor het organiseren van huisvesting voor de nieuwe scholen van initiatieven die door de minister zijn goedgekeurd en mogen starten. Initiatiefnemers en de gemeenten moeten hierover gedurende fase 3 met elkaar in overleg.

Halverwege fase 3 zijn 33 van de 37 initiatiefnemers bezig met het organiseren van de huisvesting. Twee van hen geven aan dat ze nog niet gestart zijn en twee anderen geven aan dat het organiseren van de huisvesting op dat moment al is afgerond. De initiatiefnemers die nog bezig zijn met het organiseren van de huisvesting, hebben allemaal al contact gezocht met de gemeente hierover. Bij 20 initiatieven heeft de gemeente al een voorstel voor een huisvestingslocatie gedaan.

De initiatiefnemers zijn over het algemeen positief over het contact met de gemeente over huisvesting. In Figuur 1.42 is te zien dat de meeste initiatiefnemers weten wie ze bij de gemeente kunnen benaderen en dat ze op de hoogte zijn van de status van hun aanvraag. Ongeveer de helft is ook tevreden over het contact met de gemeente en de meedenkende houding van de gemeente. Uit de toelichtingen van deze initiatiefnemers blijkt dat de gemeente vaak meedenkt, duidelijke afspraken maakt en (tijdig) actie onderneemt om huisvesting te organiseren. De andere helft is hierover minder tevreden. Uit de toelichting blijkt dat zij in eerste instantie “tegenwerking” van de gemeente hebben ervaren, waarbij de gemeente volgens hen onvoldoende tijdig actie onderneemt en zij veel druk moeten uitoefenen om de huisvesting op tijd georganiseerd te krijgen.

Figuur 1.42 “In welke mate bent u het eens met de volgende uitspraken over het contact met de gemeente over huisvesting?”



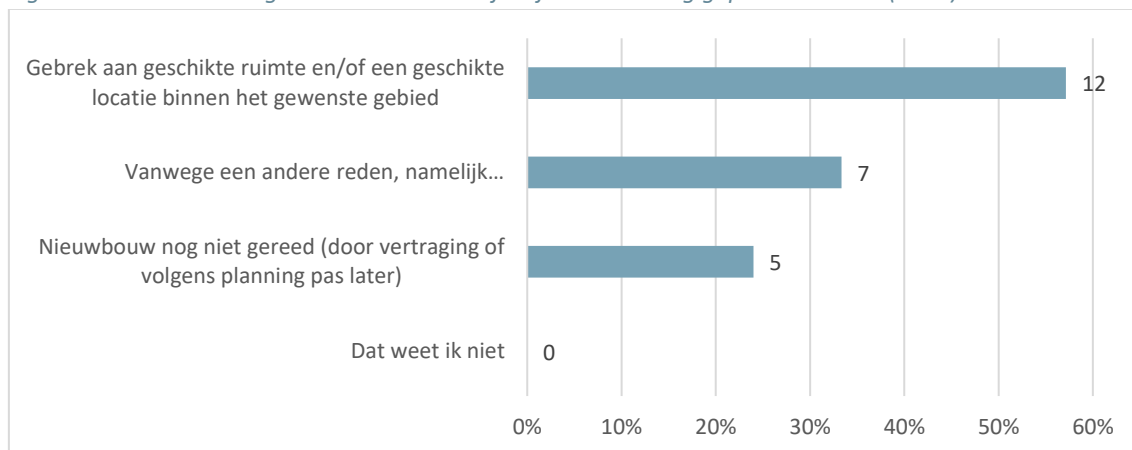
De scholen die begin fase 4 gestart zijn, hebben we gevraagd hoe de locatie waarin ze gehuisvest zijn zich kenmerkt. In Tabel 1.9 is te zien dat de meeste nieuwe scholen in een reeds bestaand gebouw gehuisvest zijn. Iets minder dan de helft zit in een zelfstandig gebouw en ruim de helft deelt het gebouw met andere organisaties. Ongeveer drie kwart ziet de huidige huisvestingslocatie als tijdelijk.

Tabel 1.9 Welke van deze woorden beschrijven uw nieuwe huisvestingslocatie het beste?

Kenmerken		Aantallen (n=27)
Of	Bestaande bouw	25
	Nieuwbouw	2
Of	Zelfstandig	12
	Gedeeld	15
Of	Permanent	6
	Tijdelijk	21

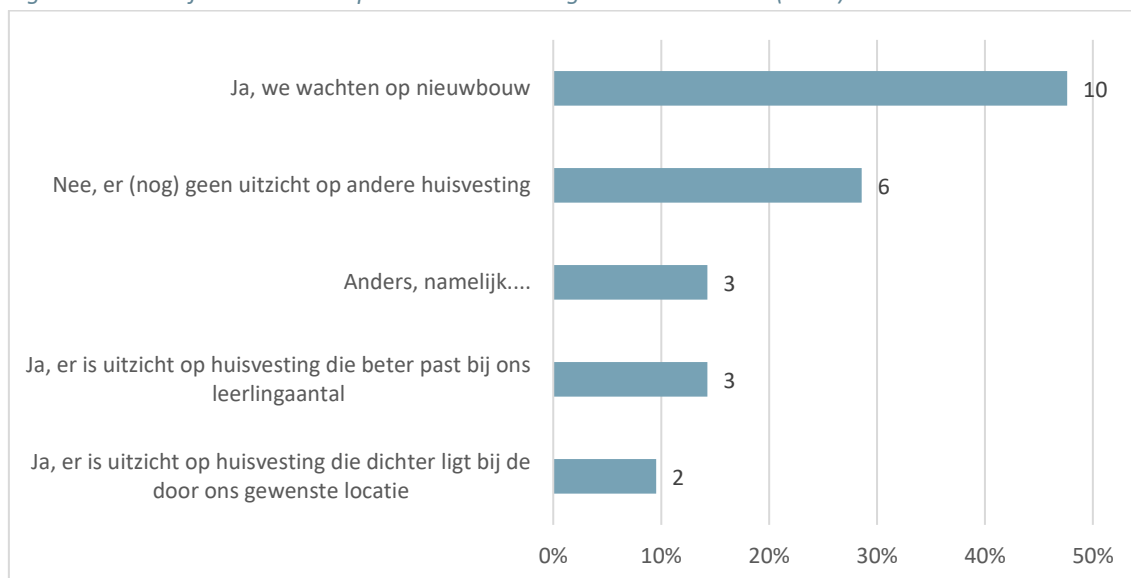
We hebben ook gevraagd naar de reden waarom de school in tijdelijke huisvesting is geplaatst (zie Figuur 1.43). Bij 12 van de 21 scholen speelt mee dat er geen geschikte ruimte/locatie beschikbaar was binnen het gewenste gebied. Bij drie scholen is sprake van vertraging bij de bouwprocedure, waardoor een tijdelijke oplossing noodzakelijk was. Vijf scholen geven een andere reden, namelijk dat de gemeente nog geen perspectief op nieuwbouw kan of wil bieden. Scholen merken ook hier op dat het voor gemeenten vaak lastig blijkt om op zo'n korte termijn huisvesting te regelen, met als gevolg dat de huisvesting niet ideaal is. Desondanks geven scholen aan blij te zijn om überhaupt huisvesting te hebben.

Figuur 1.43 “Kunt u aangeven waarom u in tijdelijke huisvesting geplaatst bent?” (n=21)



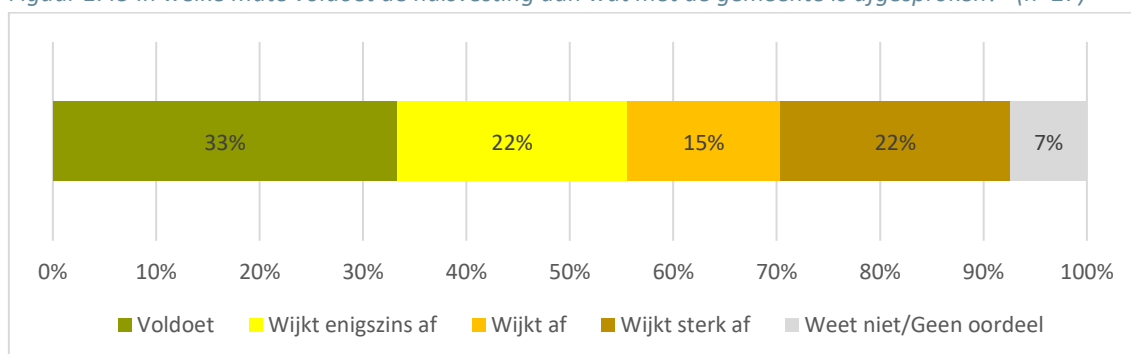
We hebben daarnaast gevraagd of de initiatieven in tijdelijke huisvesting uitzicht hebben op andere huisvesting in de toekomst (zie Figuur 1.44). Bij 15 van de 21 scholen in tijdelijke huisvesting is er op enige manier uitzicht op andere huisvesting in de toekomst. 10 van de 21 initiatiefnemers geven aan te wachten op nieuwbouw. Zes initiatiefnemers geven aan dat er nog geen uitzicht is op andere huisvesting. De drie initiatiefnemers die kiezen voor de optie ‘Anders, namelijk’ geven drie verschillende redenen waarom er nog geen uitzicht is op andere huisvesting.

Figuur 1.44 “Heeft u al uitzicht op andere huisvesting in de toekomst?” (n=21)



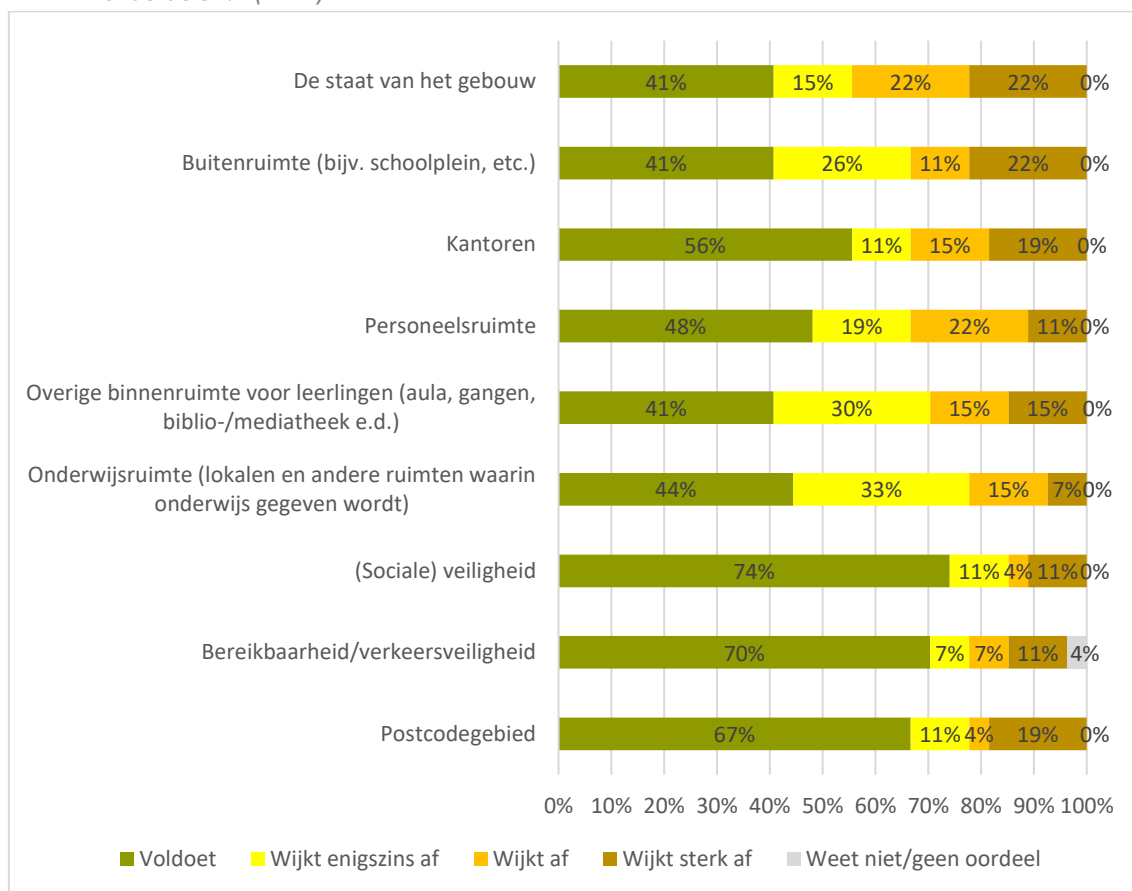
We hebben ook gevraagd in welke mate initiatiefnemers tevreden zijn over hun huidige huisvesting (Figuur 1.45). Bij een derde van de initiatieven voldoet de huisvesting aan de afspraken die aanvankelijk met de gemeente zijn gemaakt. Bij 59 procent wijkt de huisvesting hier enigszins tot sterk van af.

Figuur 1.45 In welke mate voldoet de huisvesting aan wat met de gemeente is afgesproken?” (n=27)



We hebben aan de initiatiefnemers gevraagd op welke punten de huisvesting voldoet of afwijkt. In Figuur 1.46 is te zien dat huisvestingslocaties met name vaak voldoen aan de wensen met betrekking tot sociale veiligheid en bereikbaarheid en verkeersveiligheid: dit geldt voor drie kwart van de initiatieven. Het postcodegebied voldoet bij twee derde van de initiatieven, hoewel ongeveer een vijfde van de initiatiefnemers aangeeft dat het postcodegebied van de huisvestingslocatie sterk afwijkt van de wensen. De personeelsruimte en kantoren voldoen bij ongeveer de helft van de initiatieven aan de wensen, al wijkt deze laatstgenoemde ruimte bij een op de vijf sterk af. De onderwijsruimten (lokalen en andere leerplekken) voldoen bij minder dan de helft van de initiatieven aan de wensen. De staat van het gebouw, de buitenruimte en de overige binnenruimten (zoals aula, gangen of mediatheek) voldoen het minst vaak aan de wensen. Ongeveer vier op de 10 initiatiefnemers geeft aan dat deze onderdelen voldoen, de rest geeft aan dat deze ruimtes (enigszins) afwijken.

Figuur 1.46 “In welke mate voldoet uw onderwijslocatie aan uw wensen/eisen op de volgende onderdelen?” (n=27)



Uit de toelichtingen komt naar voren dat bij het organiseren van de tijdelijke huisvesting met name is gelet op het voorzien in de onderwijsruimten. Hoewel in deze ruimten bij alle initiatiefnemers is voorzien, zijn ze hier om verschillende redenen niet tevreden over (bijv. slechte akoestiek, geen ventilatie, niet geschikt voor onderwijs in specifieke vakken, beperkte groeimogelijkheden). Waar initiatiefnemers met name ontevreden over zijn, is het gebrek aan een aula of speellokaal in de tijdelijke huisvesting, waarin leerlingen gedurende de pauze kunnen verblijven. Daarnaast geeft een aantal initiatiefnemers aan ontevreden te zijn over hun huisvesting, omdat zij zijn ondergebracht in een verouderd pand met achterstallig onderhoud. Eén initiatiefnemer licht toe dat de tijdelijke huisvesting zeer goed is uitgerust. Dit wordt toegeschreven aan de voorspoedige samenwerking met de gemeente.

Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

De meeste initiatiefnemers die een nieuwe school starten geven aan dat het vinden van geschikte huisvesting een grote uitdaging is. Vaak moeten de bestaande gebouwen eerst nog verbouwd worden, wat lang duurt. Een aantal initiatiefnemers zeggen ook dat het schoolgebouw pas een paar weken voor de opening klaar is. Dan moeten ze in een korte tijd nog de inrichting en aankleding regelen. Een enkeling geeft aan dat ze een fijn pand kreeg en dat het proces voorspoedig verloopt. Meestal heeft een initiatiefnemer dan al voortijdig gecommuniceerd met de gemeente en kan de gemeente in hun huisvestingsplannen al meer rekening houden met het nieuwe initiatief.

“Het gebouw was twee weken voor de start van de school gereed. Dan moet het verfwerk, schoonmaken en 300 tafels en stoelen ingericht worden. En inrichting aangeschaft worden. Daarin zijn we ook ontzettend geholpen... het is ook een beetje magie zo’n proces. Als je goede energie uitzendt, dan komt er ook veel naar je toe.”

“Ze hadden geen huisvesting. De school kreeg huisvesting buiten het voedingsgebied. Het bestuur wilde het gesprek niet onder druk zetten, maar heeft aangegeven die locaties niet te kunnen accepteren. Het betrof 4 locaties buiten de stad, maar in aanpalende dorpen. Het bestuur heeft besloten dan een jaar te wachten, en toen bleek er toch plek te zijn.”

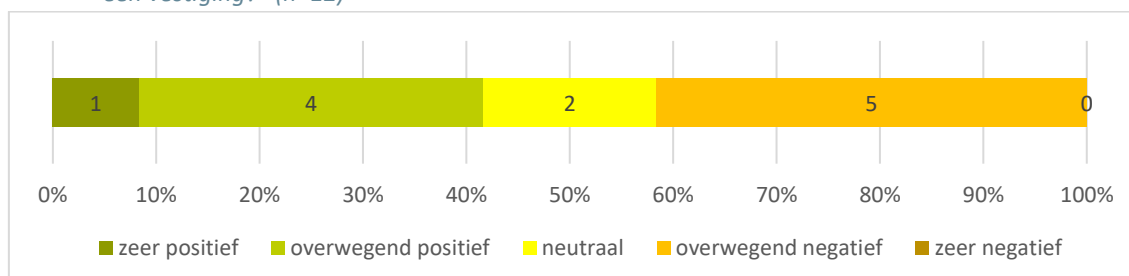
“Er was geen huisvesting. Dus dat betekent dat ik in een bestaande school ben gaan zitten. Er is met de effectuering van het BRIN-nummer een directeur benoemd voor een kleiner aantal FTE.”

Voor verzelfstandigingen en splitsingen is huisvesting een minder groot probleem. De initiatieven hebben vaak al een gebouw waar plek is voor uitbreiding of kunnen redelijk gemakkelijk een gebouw krijgen van de gemeente. Toch zijn er ook meerdere initiatiefnemers van verzelfstandigingen en splitsingen die zeggen dat de huisvesting een knelpunt is. Dit komt voor wanneer de initiatieven in een gebouw zitten waarin zij als school niet kunnen groeien en de gemeente niet kan voorzien in een geschikte locatie.

Verzelfstandigingen/splitsingen

Aan het begin van fase 4 hebben we bij 12 initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen informatie over het proces opgehaald. In Figuur 1.47 is te zien hoe zij het proces hebben ervaren. De resultaten zijn wisselend; evenveel initiatiefnemers hebben het proces als (overwegend) positief als (overwegend) negatief ervaren. Vier initiatiefnemers lichten toe dat het administratieve proces onnodig ingewikkeld en tijdrovend is. Daarnaast geven vijf initiatiefnemers aan dat zij al veel van de gegevens als onderdeel van de administratie van de huidige school hebben, zoals VOG’s en diploma’s van het personeel. Deze gegevens moeten volgens de huidige regelgeving nog een keer ingeleverd worden. Ook hebben locaties vaak al meerdere positieve beoordelingen van de Inspectie, waardoor bijvoorbeeld de stappen omtrent de kwaliteitseisen en deugdelijkheidseisen als onnodig worden ervaren. Een initiatiefnemer beschrijft “[...] dat het onnodig veel werk is om een bestaande locatie die wil verzelfstandigen op een gelijke manier te benaderen als een nieuw op te richten school”.

Figuur 1.47 “Hoe beoordeelt u het huidige proces voor het splitsen van een school/verzelfstandigen van een vestiging?” (n=12)



Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

Uit de verdiepende gesprekken blijkt dat initiatiefnemers van verzelfstandigingen het vreemd vinden dat zij dezelfde toetsing moeten doorlopen als nieuwe scholen en alle documenten moeten

aanleveren, terwijl hun school er al is en de kwaliteit vaak eerder al in de reguliere toetsing door de Inspectie beoordeeld is.

“Wat een van de respondenten bijzonder vond was dat in de aanvraag voor verzelfstandiging, we hadden te maken gehad met een inspectiebezoek voor de school. Dat was goed. En toch moesten we nog aantonen dat we voldeden aan. Terwijl inspectie toch zelf al had geconstateerd dat dat zo is.”

“In feite ligt de lat voor ons (splitsing) nog wat hoger, want voor een aanvraag voor een nieuwe school gaat het erom of hun voorgenomen beleid voldoet aan de daaraan gestelde eisen, bij ons gaan ze een slag dieper omdat het al bestaand beleid is wat al onderdeel uitmaakt van de dagelijkse schoolpraktijk. Dat is eigenlijk al een soort kwaliteitstoets, die bij een nieuwe school veel later komt.”

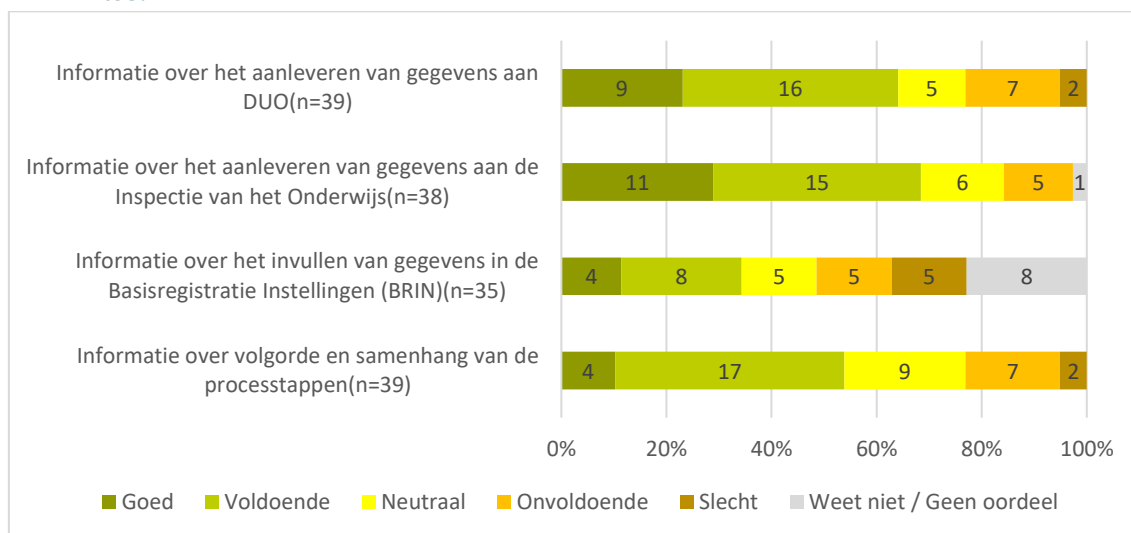
Informatievoorziening

Halverwege fase 3 hebben we bij de initiatiefnemers voor nieuwe scholen gepeild wat hun mening over de informatievoorziening van OCW en DUO was.

De meningen hierover lopen uiteen, al zijn de initiatiefnemers overwegend positief over de informatie over de aan te leveren gegevens bij de Inspectie en DUO (zie Figuur 1.48). De initiatiefnemers uit de cohorten 2022 en 2023 worden steeds positiever over de informatie over de gegevens die bij de Inspectie en DUO moeten worden aangeleverd. Ook over de informatie over de volgorde en de samenhang van de processtappen zijn initiatieven overwegend positief. Over de informatievoorziening over het invullen van gegevens in de Basisregistratie Instellingen zijn de meningen gelijk verdeeld, ongeveer evenveel initiatiefnemers vinden deze informatievoorziening voldoende/goed, neutraal of onvoldoende/slecht. Wel valt bij deze stelling op dat ongeveer een kwart van de initiatieven aangeeft het niet te weten/geen oordeel te hebben.

Uit de toelichtingen waarom initiatiefnemers de informatievoorziening onvoldoende vonden, komen een aantal punten naar voren. Nieuwe scholen/schoolbesturen ‘bestaan niet’ in de systemen. Hierdoor lopen initiatiefnemers vast. Daarnaast benoemen meerdere initiatiefnemers dat het (tijdelijk) BRIN-nummer lang op zich laat wachten en moeilijk geregeld kan worden, waardoor ze niet verder kunnen met andere administratieve processen. Ze kunnen door het ontbreken van het BRIN-nummer bijvoorbeeld niet in de systemen van DUO inloggen. Daarnaast verloopt de communicatie met DUO volgens een aantal initiatiefnemers ‘moeizaam’, ‘niet lekker’ of ‘stroperig’. Ze moeten lang wachten op terugkoppeling, ontvangen geen updates over de status en of de aangeleverde gegevens voldoende zijn. Hierdoor ervaren initiatiefnemers onzekerheid, omdat door een te laat ontdekte onvolkomenheid vanuit de initiatiefnemer het initiatief in gevaar kan komen. Verder merken meerdere initiatiefnemers op dat informatie over de stappen voor het starten van een nieuwe school in de fase van voorbereiding summier is en niet actief met initiatiefnemers wordt gedeeld. Ze hadden verwacht meer in het proces begeleid te worden. Tot slot geven twee initiatieven aan dat het ingewikkeld is dat informatie op verschillende manieren bij DUO en de Inspectie moet worden aangeleverd.

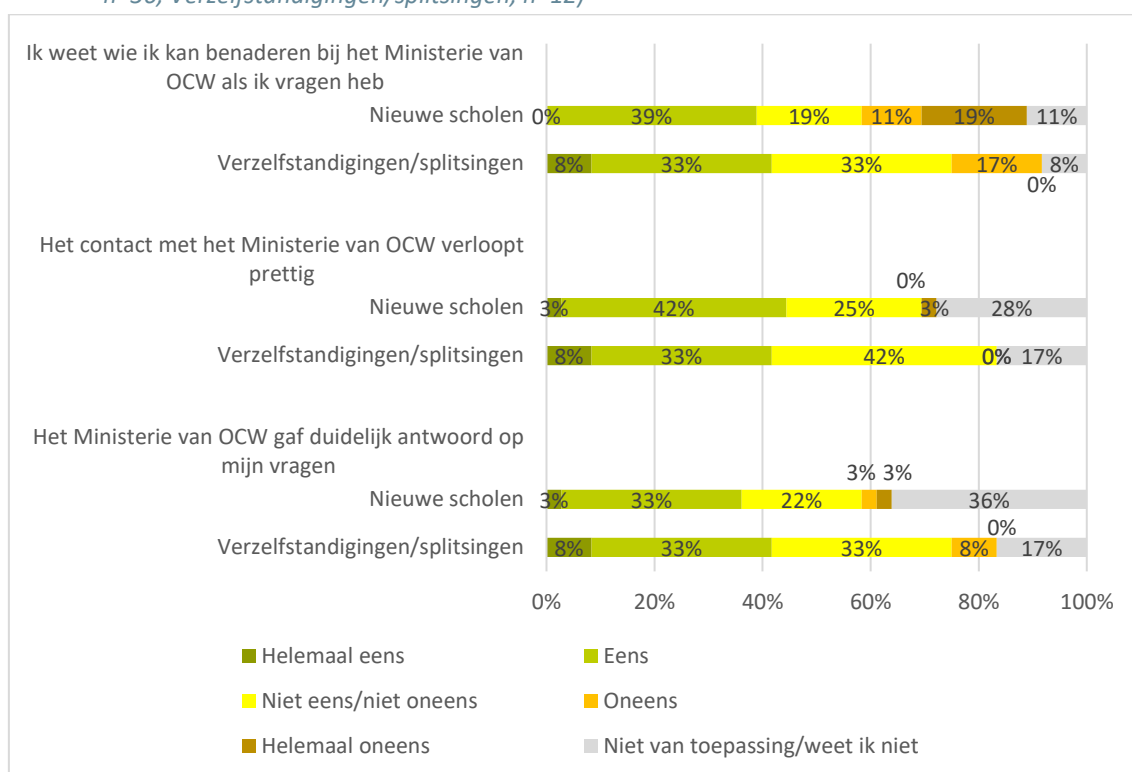
Figuur 1.48 “Wat is uw oordeel over de informatievoorziening vanuit OCW en DUO over het proces tot nu toe?”



Bij zowel nieuwe scholen als verzelfstandigingen/splitsingen hebben we ook na afloop van fase 3 gepeild wat ze vonden van het contact met DUO, het Ministerie van OCW en de Inspectie. Omdat het proces van deze groepen zo verschillend is, hebben we de resultaten naar deze groepen uitgesplitst.

In Figuur 1.49 zijn de reacties op drie stellingen over het contact met het Ministerie van OCW te zien. De meningen hierover lopen uiteen. Ongeveer vier op de 10 initiatiefnemers van zowel nieuwe scholen als verzelfstandigingen/splitsingen geeft aan te weten bij wie ze terecht kunnen met vragen. Opvallend is dat, vergeleken met de andere stellingen, initiatiefnemers relatief vaker aangeven het hier (helemaal) mee oneens te zijn. Uit de toelichtingen van initiatiefnemers voor nieuwe scholen blijkt dat er geen duidelijk contactpersoon is vanuit OCW en dat de meesten alleen contact hebben gehad met DUO en de Inspectie. Degenen die wel contact hebben gezocht met het ministerie, vonden dat ze lang moesten wachten op antwoorden op hun vragen. Bijna een derde van de initiatiefnemers voor nieuwe scholen en een vijfde van de initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen heeft geen ervaring met contact met het Ministerie van OCW. Degenen die dat wel hebben, ervaren die contacten doorgaans positief of neutraal. Ook over de duidelijkheid van de antwoorden vanuit het ministerie zijn de meeste initiatiefnemers positief of neutraal.

Figuur 1.49 “Wat vond u van het contact vanaf maart met het Ministerie van OCW?” (Nieuwe scholen, n=36, Verzelfstandigingen/splitsingen, n=12)

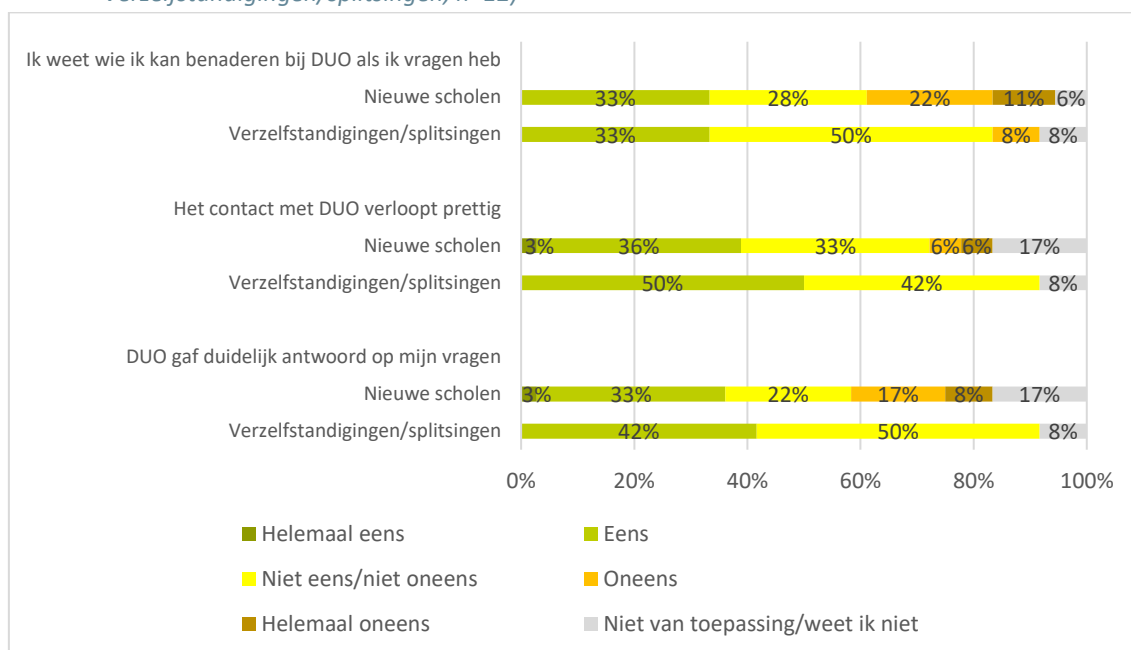


Over het contact met DUO lopen de meningen ook uiteen (zie Figuur 1.50). Ongeveer een op de drie initiatiefnemers voor zowel nieuwe scholen als verzelfstandigingen/splitsingen geeft aan te weten bij wie ze bij DUO terecht kunnen met vragen. Bij de initiatiefnemers voor nieuwe scholen is een vergelijkbaar aandeel het hier echter (helemaal) mee oneens. Het contact met DUO wordt doorgaans door initiatiefnemers als positief of neutraal ervaren. Wat betreft de duidelijkheid van de antwoorden van DUO zijn initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen overwegend iets positiever dan de initiatiefnemers voor nieuwe scholen, wat erop kan wijzen dat initiatiefnemers met ervaring binnen een bestaande organisatie een andere soort vragen stellen, de informatie van DUO gemakkelijker kunnen plaatsen of beter hun vragen kunnen formuleren om bruikbare antwoorden te krijgen.

Aan initiatiefnemers die het met één of meerdere stellingen oneens waren, is gevraagd om hun antwoord toe te lichten. Uit de toelichtingen van initiatiefnemers voor nieuwe scholen worden verschillende punten van feedback genoemd. Met name in de eerste twee cohorten (2021 en 2022) wordt door een aantal initiatiefnemers genoemd dat zij niet afwisten van het bestaan van een speciale afdeling bij DUO voor startende scholen. Daarnaast geven zij aan dat de helpdeskmedewerkers van DUO vaak onvoldoende wisten over de procedures voor nieuwe scholen om de initiatiefnemers te helpen en veelal niet direct meer informatie konden bieden dan hetgeen al op de website beschikbaar was voor de initiatiefnemers zelf. Het was volgens een aantal van de initiatiefnemers soms ook afhankelijk van wie er bij de algemene helpdesk zat of ze goed geholpen konden worden. Door interne doorverwijzingen bij DUO moesten initiatiefnemers vaak lang op een antwoord wachten en werden ze ‘van de ene medewerker naar de andere gestuurd’. Door twee initiatiefnemers in cohort 2023 wordt echter ook aangegeven dat vragen niet altijd duidelijk (konden) worden beantwoord door DUO en dat ze voor hun gevoel ‘van het kastje naar de muur’ worden gestuurd. Het is onduidelijk bij welk type vragen dit speelde. Daarnaast licht een van de initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen toe dat ze veel

zaken zelf moeten uitzoeken, die in de praktijk complexer blijken dan verwacht. De school functioneerde eigenlijk al enkele jaren zelfstandig als nevenvestiging en wordt nu formeel een verzelfstandiging. Zij moeten ook “[...] heel vaak dezelfde documenten aanleveren”.

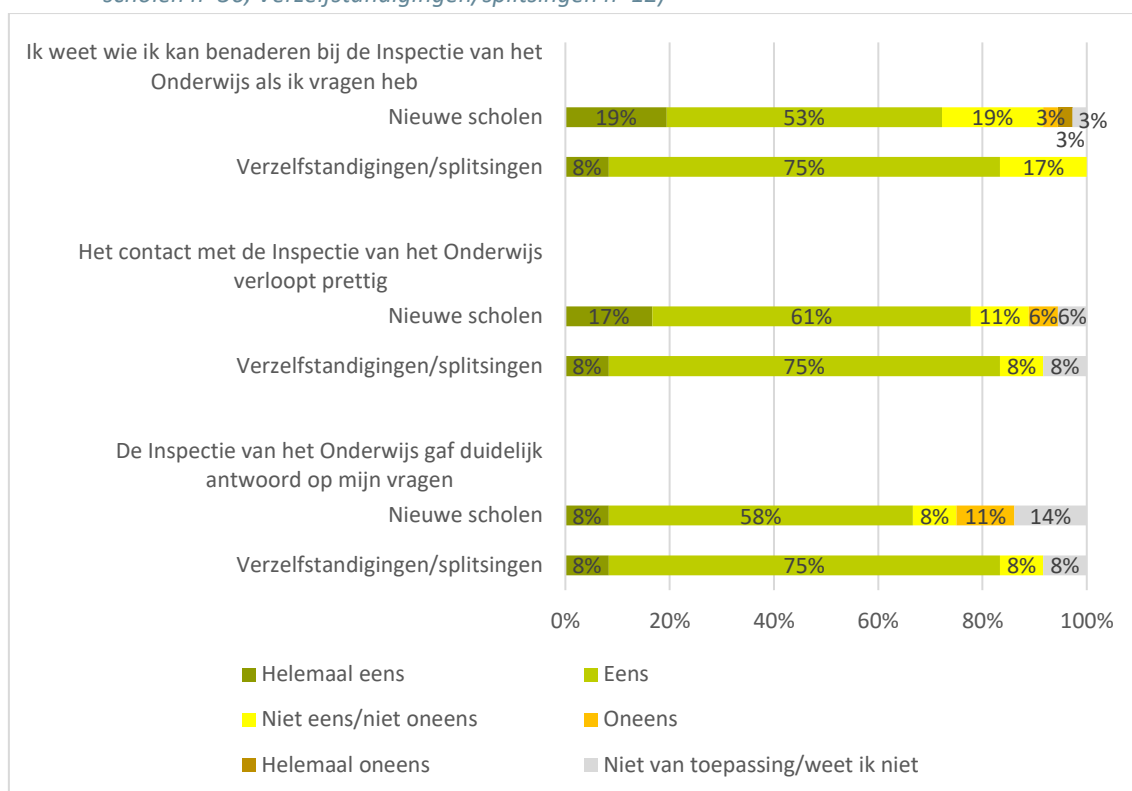
Figuur 1.50 “Wat vond u van het contact vanaf maart met DUO?” (Nieuwe scholen n=36, Verzelfstandigingen/splitsingen, n=12)



Zoals te zien in Figuur 1.51, zijn initiatiefnemers voor zowel nieuwe scholen als verzelfstandigingen/splitsingen positief over het contact met de Inspectie. Voor een meerderheid van de initiatiefnemers geldt dat zij weten wie zij bij de Inspectie kunnen benaderen en dat het contact prettig verloopt. Ook is een meerderheid van de initiatiefnemers van mening dat de Inspectie duidelijk antwoord geeft op vragen.

Aan initiatiefnemers die het met één of meerdere stellingen oneens waren, is gevraagd om hun antwoord toe te lichten. Uit de toelichting komen verschillende punten van feedback naar voren. Drie keer wordt genoemd dat de reactie van de Inspectie op vragen onduidelijk of niet concreet genoeg is. Eén initiatiefnemer licht hierbij toe: *“Er wordt niet echt meegedacht, je moet als nieuwe school het wiel opnieuw uitvinden en zelf maar uitzoeken hoe alles werkt”*. Daarnaast noemt één initiatiefnemer behoefte te hebben aan verduidelijking vanuit de Inspectie, maar dat de contactpersoon van de Inspectie heeft aangegeven geen advies te mogen geven en daarom geen vragen te kunnen beantwoorden. Een andere initiatiefnemer noemt dat het onhandig is dat de Inspectie in hun ervaring niet op de hoogte was van processen die bij DUO liepen.

Figuur 1.51 “Wat vond u van het contact vanaf maart met Inspectie van het Onderwijs?” (Nieuwe scholen n=36, Verzelfstandigingen/splitsingen n=12)



Op de open vraag “Wat had u kunnen helpen om het proces makkelijker te doorlopen?” hebben de initiatiefnemers voor nieuwe scholen verschillende suggesties gegeven. De meest genoemde suggestie is dat initiatiefnemers behoefte hebben aan een volledig en kloppend overzicht met duidelijke richtlijnen en alle stappen die je als nieuwe school dient te zetten: “Een overzicht wat je wanneer bij wie moet aanleveren”. Eén initiatiefnemer voor een nieuwe school benoemt daarnaast dat het hebben van één loket in plaats van drie een stuk makkelijker zou zijn. Vier initiatiefnemers noemen een vergelijkbare oplossing, bijvoorbeeld een vast contactpersoon of een accountmanager. Vier andere initiatiefnemers opperen begeleiding van gemeenten in het traject. Eén van deze initiatiefnemers licht toe: “Procesbegeleiding en rolduiding om de gemeente te helpen haar verantwoordelijkheid waar te maken”. Daarnaast benoemen twee initiatiefnemers dat een eerdere start van de financiering zou helpen om de voorbereidingen op tijd rond te krijgen. Drie initiatiefnemers van verzelfstandigingen/splitsingen benoemen dat het wenselijk is dat er een aparte procedure voor verzelfstandigingen/splitsingen komt. Tot slot benoemen twee initiatiefnemers van deze groep ook dat zij behoefte hebben aan een duidelijk stappenplan.

Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

Uit de verdiepende gesprekken blijkt dat initiatiefnemers ervaren dat na de aanvraagprocedure onvoldoende duidelijkheid wordt geboden over de vervolgstappen en bijbehorende verplichtingen. Inspectieonderzoeken en administratieve aanleveringen bleken niet helder gecommuniceerd of begrepen, waardoor enkele initiatiefnemers een herinnering ontvingen om documenten aan te leveren.

Uitkomsten

Tijdens fase 3 hebben we tot slot uitgevraagd of initiatieven hebben overwogen het initiatief stop te zetten of uit te stellen. Zo kunnen we een beeld schetsen van de redenen voor initiatieven om te stoppen of waarom ze vertragen.

Van de 31 initiatiefnemers voor nieuwe scholen die de vragenlijst halverwege fase 3 hebben ingevuld, geven er 27 aan dat ze verwachten op 1 augustus te kunnen starten (87%). Drie initiatieven geven aan met een jaar uitstel te kunnen starten. In september na afronding van fase 3 geven 28 van de 37 initiatiefnemers die de vragenlijst hebben ingevuld aan in augustus te zijn gestart (75%). De overige initiatieven geven aan uitstel te hebben aangevraagd om verschillende redenen. Eén initiatief heeft daarbij twee redenen genoemd. Vier van deze negen initiatiefnemers geven aan dat de ontwikkeling van nieuwbouw in de wijk vertraging heeft opgelopen. Twee initiatiefnemers hebben uitstel aangevraagd, omdat zij de huisvestingslocatie ongeschikt vonden. Twee andere initiatiefnemers geven aan dat het niet gelukt is om alle administratie rond te krijgen. Voor één initiatiefnemer was de oorspronkelijke startdatum niet haalbaar vanwege een lopende bezwaarprocedure. Tot slot noemt één initiatiefnemer dat het financieel niet haalbaar was om de voorbereidingen rond te krijgen, omdat de startbekostiging pas laat in het proces beschikbaar was.

Omdat deze initiatieven niet hebben kunnen starten, is er vaak nog geen personeel aangenomen en zijn er ook geen inschrijvingen van leerlingen gestart. Het lijkt erop dat de initiatiefnemers gewacht hebben met het aannemen van personeel en het werven van leerlingen. Uit de toelichtingen wordt niet duidelijk of geworven personeelsleden en leerlingen uiteindelijk zijn teleurgesteld.

Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers

Initiatiefnemers die een nieuwe school oprichten met een nieuw schoolbestuur merken op dat de financiering erg beperkend is. Zij hebben namelijk niet al een bestaand schoolbestuur achter hen staan dat financiële mogelijkheden heeft en missen vaak de contacten. Deze initiatiefnemers zeggen dat het voor hen daardoor een veel intensiever en tijdrovender proces is. De financiering van scholen gaat volgens de t-1-regeling en deze werkt op basis van het aantal leerlingen in het vorige schooljaar. Wanneer een nieuwe school start heeft het nog geen leerlingen en krijgt het geen bekostiging.

Een van deze initiatiefnemers merkt op dat bestaande schoolbesturen ouders kunnen laten tekenen die kinderen hebben op een van hun andere scholen. Dit geeft een vertekenend beeld van de belangstelling, want de kinderen die al op een van de andere scholen zitten gaan meestal niet overstappen naar de nieuwe school.

Een aantal initiatiefnemers zeggen dat de ouderverklaringen voor bo-scholen nu verzameld moeten worden in de leeftijdsklasse 2 tot 4 jaar. Initiatiefnemers zeggen dat een lagere leeftijdsgrens logischer zou zijn, bijvoorbeeld van 0 tot 2 of van 0 tot 4 jaar. Het duurt namelijk een aantal jaar voordat een school start en tegen die tijd zitten kinderen tussen de 2 en 4 jaar al op een andere school.

Verzelfstandigingen en splitsingen benoemen dat de financiering van de nieuwe initiatieven uit dezelfde pot komt als de financiering voor de verbouwing en vernieuwing van bestaande scholen. De kosten die naar nieuwe initiatieven gaan, waarvan sommige het niet halen, kunnen niet aan de al bestaande scholen worden besteed.

Uit verdiepende gesprekken met gemeenten

Een aantal gemeenten merken op dat een gemeente een nieuwe school zou kunnen plaatsen in een vergrijsd of anderszins niet passend gebied, als zij bezwaren hebben tegen het goedgekeurde initiatief. In dat geval zou het moeilijker worden voor de school om zich tot een levensvatbare school te ontwikkelen. De gemeente houdt zich dan aan de wet. De gemeente die dit benoemt geeft wel aan de hoop te hebben dat dit door het ministerie wordt afgekeurd.

Aanbevelingen vanuit gesprekken*Uit verdiepende gesprekken met initiatiefnemers*

Initiatiefnemers van verzelfstandigingen en splitsingen merken op dat zij nu grotendeels hetzelfde traject moeten doorlopen als een nieuwe school. Zo moeten zij vaak ook door de kwaliteitscontrole terwijl hun school feitelijk al is gecontroleerd, omdat ze al een draaiende school zijn, of moeten zij een opleidingsplan beschrijven terwijl dit al is geformuleerd in de schoolgids. De verzelfstandigingen en splitsingen voelen daardoor dat onderdelen in het proces voor hen dubbelop zijn. Voor verzelfstandigingen en splitsingen zou het prettig zijn als er meer flexibiliteit of maatwerk mogelijk zou zijn om aan te sluiten op hun situatie en de documenten die zij al voorhanden hebben.

Uit verdiepende gesprekken met gemeenten

Ook de gemeenten die in de verdiepende interviews gesproken zijn, hebben diverse (overkoepelende) aanbevelingen gedaan met betrekking tot de wet. Gemeenten hebben met de nieuwe wetgeving geen invloed op het aantal initiatieven dat een nieuwe school kan opstarten en in welke gemeenten zij aanvragen indienen. In een gemeente kan het daarom voorkomen dat er geen initiatief ingediend wordt, terwijl er wel behoefte is aan een nieuwe school. Maar het tegenovergestelde kwam vaker voor, dat in gemeenten heel veel nieuwe scholen wilden starten in korte tijd. Gemeenten hebben zorgen geuit over de gevolgen van de start van veel nieuwe initiatieven terwijl het leerlingaantal in een stad niet groeit. Wanneer een initiatief succesvol is en veel leerlingen trekt, komen die leerlingen van andere bestaande scholen, of van andere recent gestarte scholen die nog naar hun stichtingsnorm moeten toewerken. Deze leegloop heeft consequenties voor de bestaande scholen en brengt het risico met zich mee dat deze scholen omvallen of niet aan de stichtingsnorm kunnen voldoen. Ook kan dit resulteren in veel kleinschaligere scholen, die minder stabiel en meer vatbaarder voor veranderende wetgeving zijn. Verschillende gemeenten bevelen daarom aan dat er een persoon of organisatie aangesteld wordt die het overzicht houdt en advies geeft over de behoeften in de gemeenten en de mogelijke initiatieven in verschillende gemeenten. Wat de gemeenten betreft kan deze functie ingevuld worden door een persoon die niet bij een gemeente werkt en onafhankelijk staat tegenover de initiatieven. Daarnaast raden gemeenten aan dat schoolbesturen meer samen gaan werken en met elkaar overleggen waar nieuwe scholen nodig zijn en op basis daarvan initiatieven indienen.

Er is op dit moment geen limiet aan het aantal initiatieven dat per jaar of in opeenvolgende jaren aangevraagd kan worden door initiatiefnemers. Hierdoor zijn er initiatiefnemers die heel veel aanvragen in verschillende gemeenten indienen en kijken waar er voldoende behoefte kan worden aangetoond. Bij deze manier van het starten van een initiatief wordt er niet uitgegaan van een behoefte in een specifieke context. Een initiatiefnemer is dan vaak niet bekend met de context en wijk waar diegene een school wil stichten. Door een aantal gemeenten wordt aanbevolen om een limiet te zetten op het aantal aanvragen dat een initiatiefnemer per jaar kan doen, bijvoorbeeld maximaal twee per jaar. Daarbij zouden gemeenten graag zien dat initiatiefnemers binding hebben met de omgeving waar de nieuwe school start.

Gemeenten merken op dat schoolbesturen geneigd zijn om snel meer nieuwe aanvragen in te dienen als ze goedkeuring hebben gekregen voor een aanvraag van een eerste school. Gemeenten begrijpen dit wel, aangezien de initiatiefnemers dan bekend zijn met de procedure en weten welke informatie benodigd is. Echter is het snel starten met een volgende school niet altijd wenselijk volgens de gemeenten. Het risico hiervan is dat schoolbesturen zich minder focussen op de school die ze recent hebben opgericht, waardoor deze mogelijk minder stabiel wordt. Gemeenten zouden graag zien dat initiatiefnemers eerst aandacht moeten geven aan de opstart van de nieuwe school alvorens zij nieuwe aanvragen in kunnen dienen, om zo de slagingskans van de nieuwe school te vergroten. Zij bevelen daarom een limiet aan op het aantal aanvragen dat initiatiefnemers in opeenvolgende jaren of na een goedkeuring kunnen indienen.

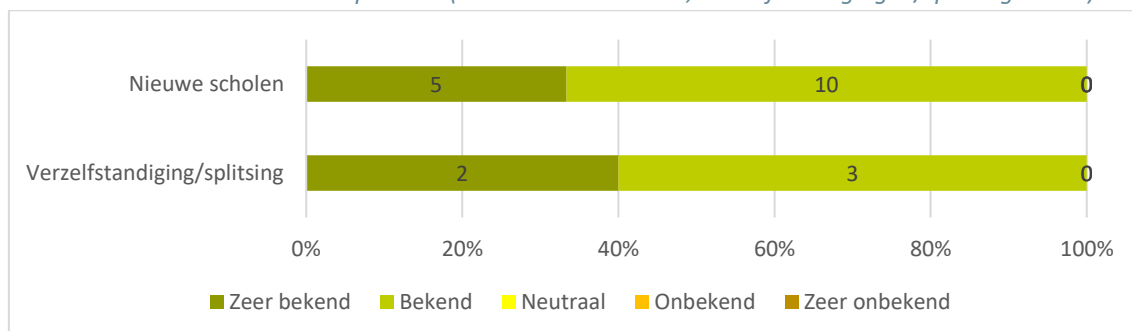
Fase 4: Eerste kwaliteitsonderzoek

In de loop van het eerste schooljaar vindt bij nieuwe scholen en verzelfstandigingen/splitsingen het eerste kwaliteitsonderzoek van de Inspectie plaats. In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe dit onderzoek eruitziet. Met een vragenlijst bij de start van het tweede schooljaar hebben we de ervaringen van scholen opgehaald met betrekking tot de inhoud van het onderzoek en het proces.

Inhoud van het onderzoek

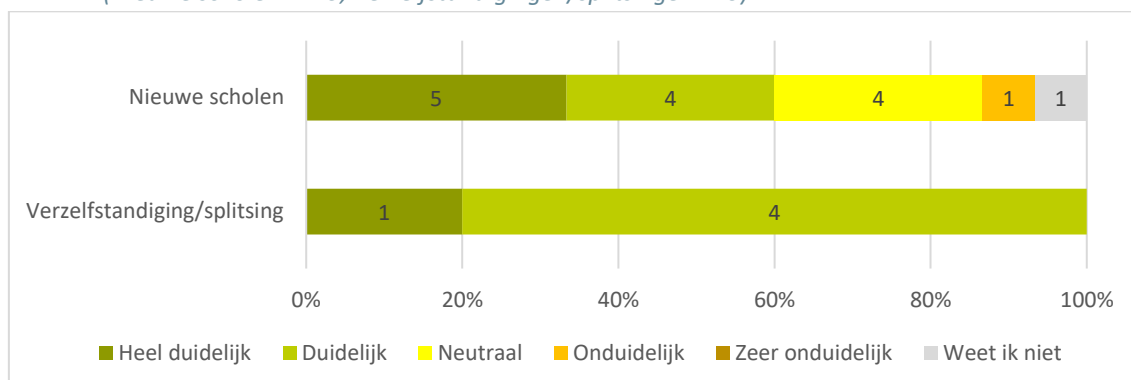
Aan het begin van fase 4 hebben we bij de scholen informatie opgehaald over de duidelijkheid van de inhoud van het kwaliteitsonderzoek. We hebben nieuwe scholen en verzelfstandigingen/splitsingen gevraagd hoe bekend zij vóór het onderzoek waren met de onderzoekskaders, kwaliteitsgebieden en standaarden van de Inspectie (zie Figuur 1.52). Nieuwe scholen geven aan dat ze in het voortraject al op de hoogte zijn gesteld. Zij geven aan dat er bij het opstellen van het schoolplan in het voortraject al rekening wordt gehouden met de kaders en standaarden van de Inspectie. Daarnaast geeft een nieuwe school aan dat het bestuur/directie voor de start van de school al een toelichting heeft gehad van inspecteurs. Een verzelfstandiging/splitsing geeft aan dat zij al ervaring hebben met de Inspectie vanuit een andere school. Daarnaast geven alle nieuwe scholen en verzelfstandigingen/splitsingen aan dat het voor het onderzoek duidelijk was welke standaarden wel en niet voor de school van toepassing waren.

Figuur 1.52 “Hoe bekend was u voor het onderzoek met de onderzoekskaders, kwaliteitsgebieden en standaarden van de Inspectie?” (Nieuwe scholen n=15, Verzelfstandigingen/splitsingen n=5).



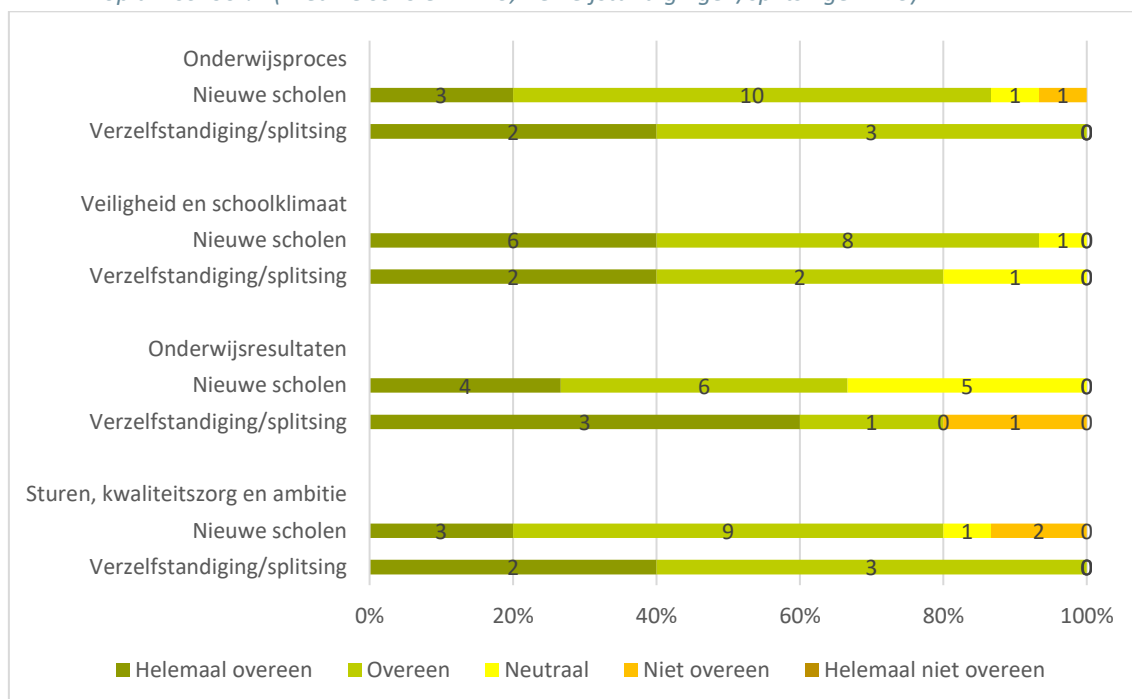
Vervolgens hebben we aan scholen gevraagd wat ze van de informatievoorziening over de inhoud van het kwaliteitsonderzoek vinden. Voor de meeste scholen is de informatievoorziening (heel) duidelijk (zie Figuur 1.53). Voor één nieuwe school is de informatievoorziening onduidelijk. Uit de toelichting blijkt dat voor deze school de inhoud van het kwaliteitsonderzoek in het algemeen onduidelijk is en duidelijker kan.

*Figuur 1.53 “Wat vindt u van de informatievoorziening over de inhoud van het kwaliteitsonderzoek?”
(Nieuwe scholen n=15, Verzelfstandigingen/splitsingen n=5).*



Aansluitend hebben we gevraagd in hoeverre het oordeel van de Inspectie over onderwijskwaliteit overeenkwam met het eigen beeld van de scholen. Figuur 1.54 laat zien dat voor zowel nieuwe scholen als verzelfstandigingen/splitsingen het beeld bijna altijd (helemaal) overeenkwam. Voor enkele scholen komt het beeld niet overeen. Hoewel de wet beoogt om een kwalitatief goed onderwijsaanbod te stimuleren, komt uit de toelichting naar voren dat een nieuwe school vindt dat de Inspectie de lat voor startende scholen te hoog legt, met name op het gebied van het onderwijsproces en sturen, kwaliteitszorg en ambities. Deze initiatiefnemer miste het stimulerende karakter van het inspectiebezoek en geeft aan dat het doorlopen van een PDCA-cyclus niet mogelijk is binnen driekwart jaar. Een andere nieuwe school geeft aan dat ze verwacht hadden dat ze met de vierjaarlijkse ambitieplannen en ondersteunende beleidsdocumenten een goede basis hadden gelegd, maar dat kwam niet overeen met het oordeel van de Inspectie. Een verzelfstandiging/splitsing geeft aan dat zij op het onderdeel onderwijsresultaat een hoger oordeel hadden verwacht, aangezien ze boven de norm van de Inspectie en het gemiddelde van vergelijkbare scholen scoren.

Figuur 1.54 “Kwam het oordeel van de Inspectie overeen met uw eigen beeld van de onderwijskwaliteit op uw school?” (Nieuwe scholen n=15, Verzelfstandigingen/splitsingen n=5).



We hebben de vraag in hoeverre het oordeel van de Inspectie overeenkomt met het eigen beeld van de school naast het daadwerkelijke oordeel van de Inspectie gelegd. Er blijkt geen duidelijk verband tussen de mate van overeenstemming met het Inspectieoordeel en het behalen van een voldoende op (één van) de onderdelen van de onderwijskwaliteit²⁵.

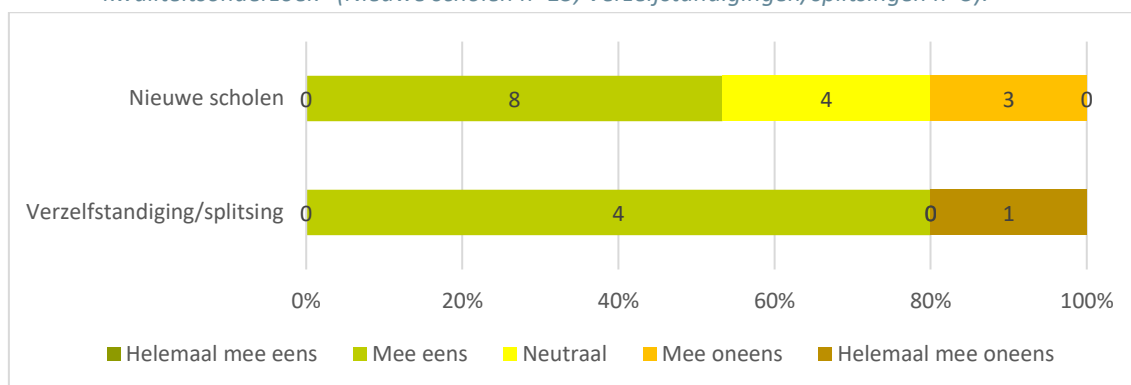
Onderzoeksproces

We hebben daarnaast informatie opgehaald over de ervaringen van scholen met het kwaliteitsonderzoeksproces. De Inspectie voert in het eerste jaar na de start van de bekostiging een kwaliteitsonderzoek uit conform het betreffende reguliere onderzoekskader. Het kwaliteitsonderzoek is met de wet MRvNS toegevoegd omdat een van de knelpunten van de oude situatie was dat scholen met een lage kwaliteit konden starten en lang konden voortbestaan. We hebben aan scholen gevraagd wat zij vinden van het moment in het eerste schooljaar waarop de Inspectie het eerste kwaliteitsonderzoek heeft uitgevoerd. 11 van de 15 nieuwe scholen vindt het moment in het voorjaar van het eerste schooljaar goed. Vier geven aan dat een ander moment in het eerste schooljaar beter was geweest. Drie van hen geven aan dat ze het kwaliteitsonderzoek graag net voor of na de zomervakantie hebben. Een van die scholen licht toe dat een inspectiebezoek aan het einde van het jaar beter is vanwege de volledige doorloop van de PDCA-cyclus. De andere school geeft aan dat het inspectiebezoek beter aan het begin van het tweede schooljaar kan beginnen, aangezien de Inspectie dan een completer beeld krijgt van hoe de school functioneert omtrent vormgeving van het team, het neerzetten van het curriculum en het bouwen van het onderwijs. De verzelfstandigingen/splitsingen vinden alle vijf dat het moment van het kwaliteitsonderzoek in het voorjaar van eerste leerjaar goed was.

²⁵ De Inspectie beoordeelt de negen overige elementen van kwaliteit niet bij de kwaliteitstoets van de aanvraag. We hebben geen analyse kunnen maken van of initiatieven met een onvoldoende op elementen steken laten vallen die al bij de kwaliteitstoets als aandachtspunt zijn aangemerkt.

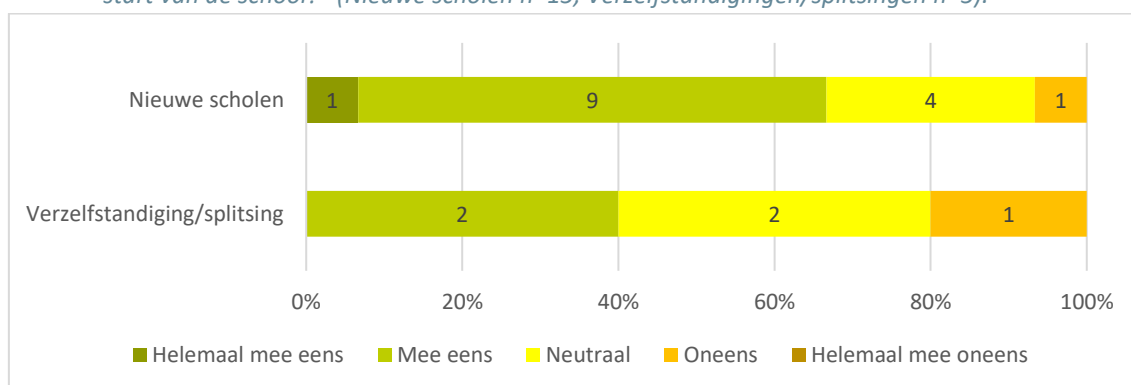
De nieuwe scholen en verzelfstandigingen/splitsingen geven overwegend aan dat zij genoeg tijd hadden om zich goed voor te bereiden op het kwaliteitsonderzoek (zie Figuur 1.55). Nieuwe scholen lichten toe dat de inspecteurs op tijd aangaven wat zij verwachtten en wat ze vooraf aangeleverd wilden hebben. Enkele nieuwe scholen geven aan dat het wel bijbenen was om zich goed voor te bereiden, vanwege personele ontwikkelingen of het over het hoofd zien van de inspectiedatum. Een verzelfstandiging/splitsing geeft aan dat acht weken van tevoren een aankondiging voor een inspectiebezoek kort is en dat daarnaast een inspectiebezoek een dag voor de meivakantie onwenselijk is.

Figuur 1.55 Stelling: “Wij hebben voldoende tijd gehad om ons goed voor te bereiden op het kwaliteitsonderzoek” (Nieuwe scholen n=15, Verzelfstandigingen/splitsingen n=5).



Aansluitend hebben we gevraagd in hoeverre het onderzoek logisch volgt op eerdere fasen in het proces naar de start van de school (zie Figuur 1.56). Nieuwe scholen geven overwegend aan dat het kwaliteitsonderzoek logisch volgt op eerdere fasen in het proces. Sommige verzelfstandigingen/splitsingen hebben al recent voor de verzelfstandiging/splitsing een inspectiebezoek gehad, waardoor het bezoek in de nieuwe procedure overbodig voelt.

Figuur 1.56 “In welke mate volgt het kwaliteitsonderzoek logisch op eerdere fasen in het proces naar de start van de school?” (Nieuwe scholen n=15, Verzelfstandigingen/splitsingen n=5).

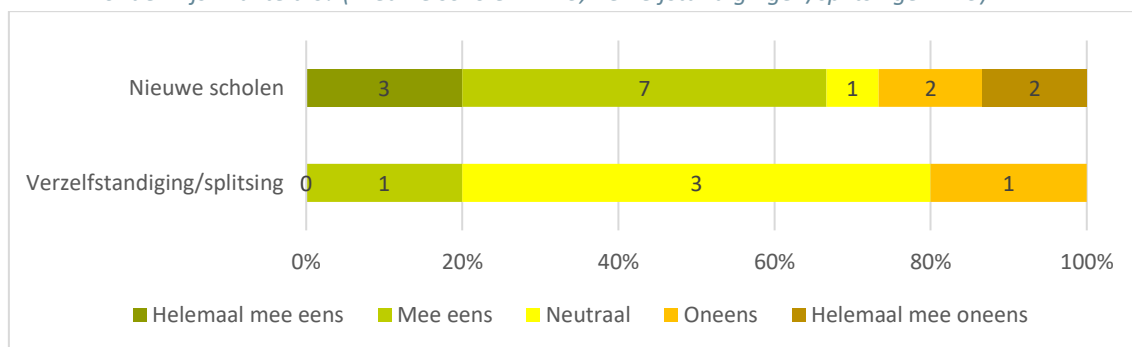


Effecten van kwaliteitsonderzoek op scholen

Het toezicht van de Inspectie beoogt niet alleen controlerend maar ook stimulerend te werken. We hebben scholen gevraagd of het kwaliteitsonderzoek heeft geleid tot meer bewustzijn over wat onderwijskwaliteit is (zie Figuur 1.57). Uit de toelichting blijkt dat nieuwe scholen die het (helemaal) eens zijn met de stelling scherper krijgen wat al op orde is en waar de verbetermogelijkheden liggen

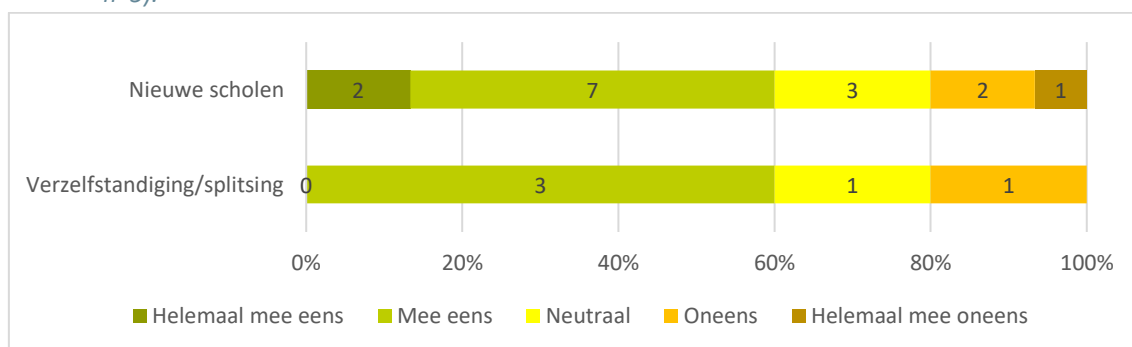
voor de school. Daarnaast merkt een van de nieuwe scholen op dat het jammer is dat het onderzoek een momentopname blijft, waardoor de inzet en ontwikkeling van de afgelopen periode niet volledig zichtbaar worden. Een school die aangeeft dat het kwaliteitsonderzoek niet voor meer bewustzijn heeft gezorgd, geeft aan dat het inspectieonderzoek enkel het beeld dat de school zelf al had heeft bevestigd.

Figuur 1.57 “In welke mate heeft het kwaliteitsonderzoek voor meer bewustzijn gezorgd van wat onderwijskwaliteit is? (Nieuwe scholen n=15, Verzelfstandigingen/splitsingen n=5).



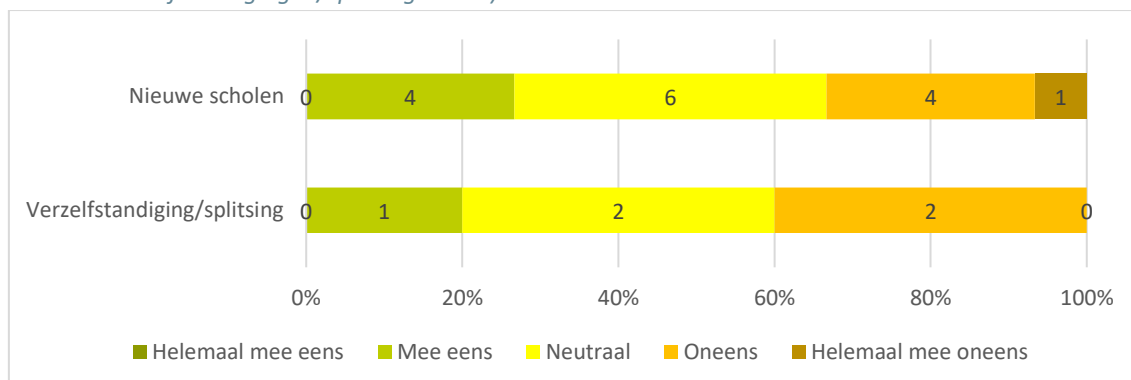
Aansluitend hebben we aan scholen gevraagd of het kwaliteitsonderzoek heeft geleid tot inzicht in de verbetermogelijkheden van de onderwijskwaliteit op de school. Voor meer dan de helft van de nieuwe scholen en verzelfstandigingen/splitsingen heeft het kwaliteitsonderzoek voor meer inzicht in verbetermogelijkheden gezorgd (zie Figuur 1.58). Uit de toelichting blijkt dat deze scholen het ontvangen van adviezen en feedback prettig vinden. Met name de evaluatie en terugkoppeling van de inspecteur wordt positief ervaren. Een enkele school geeft aan dat het voor hen al voor het kwaliteitsonderzoek duidelijk was waar de verbeterpunten lagen.

Figuur 1.58 “In welke mate heeft het kwaliteitsonderzoek voor meer inzicht in de verbetermogelijkheden van onze onderwijskwaliteit gezorgd?” (Nieuwe scholen n=15, Verzelfstandigingen/splitsingen n=5).



Scholen verschillen onderling van mening over de bijdrage van het kwaliteitsonderzoek aan de prioritering van de onderwijskwaliteit (zie Figuur 1.59). In de toelichting geven veel scholen aan dat de onderwijskwaliteit altijd al bovenaan de prioriteitenlijst staat. Voor sommige initiatiefnemers gaf het kwaliteitsonderzoek wel vertrouwen dat ze op de goede weg zijn.

Figuur 1.59 Stelling: “Het kwaliteitsonderzoek in het eerste jaar heeft eraan bijgedragen dat onze onderwijskwaliteit hoger op onze prioriteitenlijst is gekomen.” (Nieuwe scholen n=15, Verzelfstandigingen/splitsingen n=5).



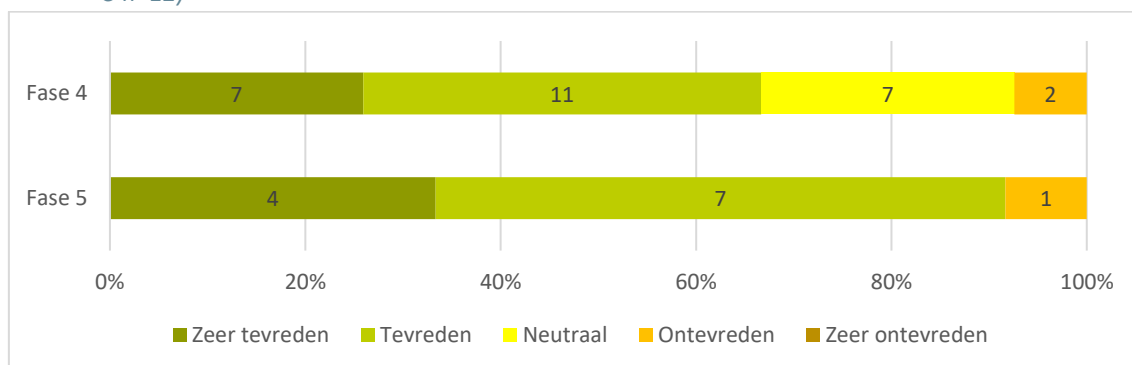
Tot slot geven enkele scholen suggesties om het kwaliteitsonderzoek beter af te stemmen op de situatie als nieuwe school of verzelfstandiging/splitsing. Enkele nieuwe scholen geven aan een kritisch meedenkende rol van de Inspectie te waarderen boven een uitsluitend toezichthoudende rol. Daarnaast geeft een enkele nieuwe school aan dat het inspectiebezoek als prettig wordt ervaren vanwege de goede samenwerking, maar dat de zienswijze van OCW en de Inspectie op wat nodig is om een nieuwe school te starten en door welke opstartfases deze zal gaan onrealistisch is. Enkele verzelfstandigingen/splitsingen geven aan dat maatwerk belangrijk is aangezien zij verschillen van nieuwe scholen.

Fase 4/5: Eerste en tweede schooljaar

We hebben in fase 4 (begin jaar 2) en fase 5 (begin jaar 3) ongeveer dezelfde thema's uitgevraagd. We hebben gevraagd naar de stand van zaken bij de start van het tweede of derde schooljaar en een terugblik op het afgelopen schooljaar. We presenteren deze resultaten daarom naast elkaar. Dit betekent dat de resultaten aan het begin van het tweede jaar gebaseerd zijn op de cohorten 2021 en 2022 en de resultaten van het begin van derde jaar gebaseerd zijn op het cohort uit 2021²⁶. Het is belangrijk om te noemen dat we niet of beperkt longitudinaal inzicht hebben, dit is afhankelijk van de respons.

Allereerst hebben we scholen gevraagd hoe tevreden ze zijn over het verloop van het eerste schooljaar (zie Figuur 1.60). In de toelichting geven veel scholen aan dat de start goed is verlopen en dat zij tevreden zijn met het verloop van het eerste schooljaar. Scholen zijn tevreden met de ontwikkelingen die ze hebben doorgemaakt en de inzet en toewijding die zijn geleverd. De 'neutrale' scholen geven in de toelichting aan dat ze in het eerste jaar tegen wat hindernissen zijn aangelopen en dat het starten van een school intensief is. Een van de scholen die ontevreden is, meldt dat de gemeente nog achterblijft in het voorzien van huisvesting. Een andere ontevreden school geeft aan dat ze pas aan het begin van het eerste jaar een team konden samenstellen, waardoor het team kort de tijd had om het onderwijsconcept te doorgronden. Daarnaast geven scholen over het begin van het tweede schooljaar overwegend aan dat ze (zeer) tevreden zijn. In de toelichting melden de scholen dat ze zich positief ontwikkelen qua onderwijskwaliteit en leerlingenaantallen. Bij één school kwamen er wat aandachtspunten aan het licht en hadden ze te maken met moeilijke vragen vanuit een groep ouders.

Figuur 1.60 "Hoe tevreden bent u over het verloop van het eerste/tweede schooljaar?" (Fase 4 n=27, fase 5 n=12)



Werven van leerlingen

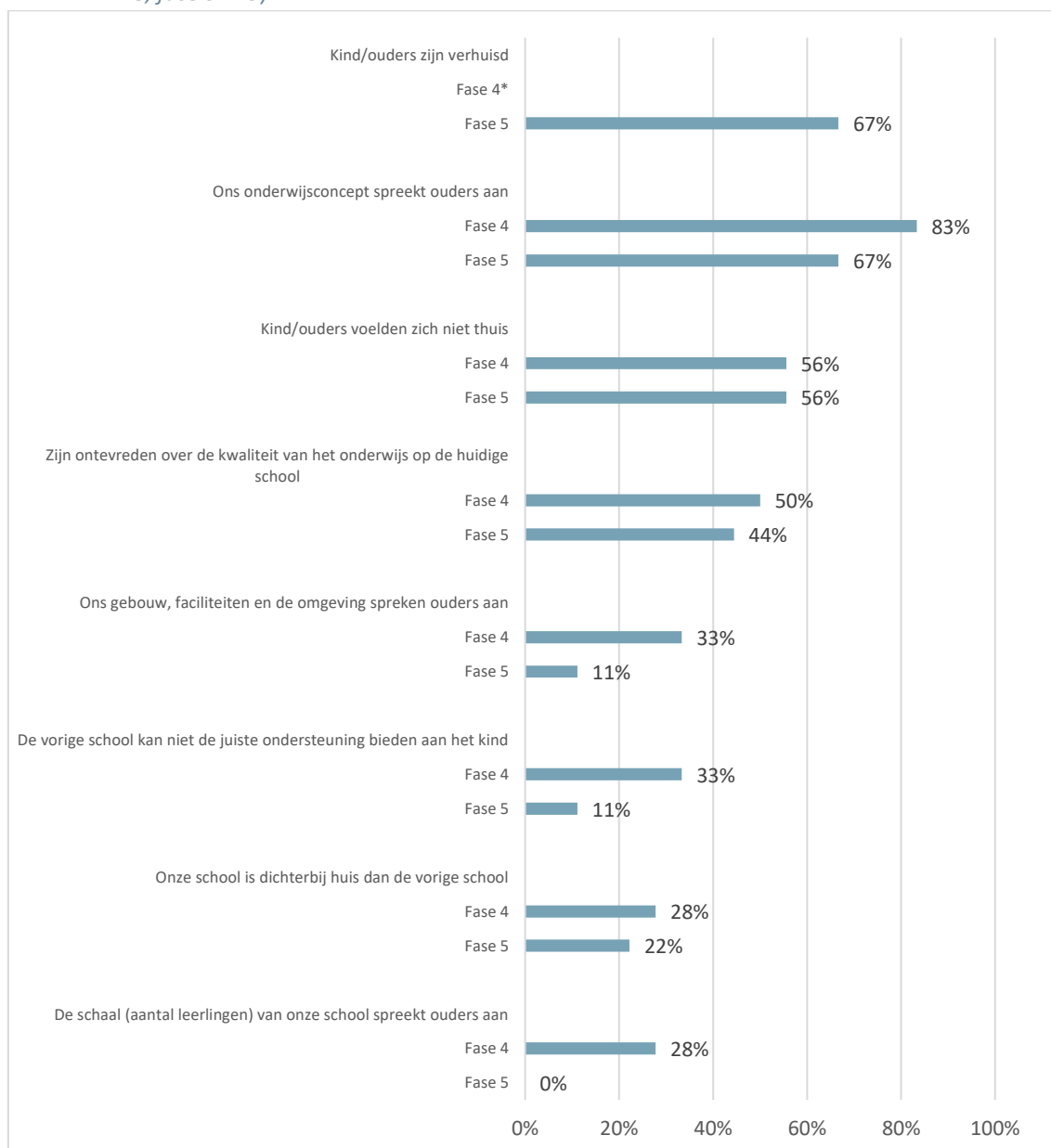
We hebben daarnaast informatie opgehaald over de werving van de leerlingen in het eerste en tweede schooljaar. 18 van de 21 scholen geven aan voor het tweede schooljaar aanmeldingen te hebben ontvangen van ouders van kinderen die vorig jaar naar een andere school gingen. Gemiddeld hebben deze initiatieven 11 (20% van het totaal aantal aanmeldingen) van deze aanmeldingen ontvangen en varieert dit aantal tussen de 1 en 40. Van de scholen aan het begin van het derde schooljaar geven negen van de 10 initiatiefnemers aan dat ze aanmeldingen hebben ontvangen van ouders van kinderen die vorig jaar naar een andere school gingen. Gemiddeld hebben deze initiatieven 14 (30% van het

²⁶ Binnen fase 5 hebben geen initiatiefnemers van vo-scholen gereageerd; daarom wordt in dit hoofdstuk uitsluitend de visie van bo-scholen beschreven.

totaal aantal aanmeldingen) van deze aanmeldingen ontvangen en varieert dit aantal tussen de 3 en 30 aanmeldingen.

We hebben scholen gevraagd welke redenen ouders geven om naar hun school te wisselen. Zij geven aan dat ouders meestal naar hun school wisselen vanwege het onderwijsconcept dat hen aanspreekt (zie Figuur 1.61), wat een voorzichtige aanwijzing geeft dat het nieuwe aanbod aansluit bij de behoefte van ouders, waar het bestaande aanbod deze niet vervulde. Daarnaast geven scholen aan dat ouders wisselen, omdat ze zich niet thuis voelen of ontevreden zijn op/over de andere school. De reden 'zich niet thuis voelen' kan op verschillende manier geduid worden en wijst mogelijk op een zoektocht naar een schoolomgeving die beter aansluit bij de sociale omgeving van ouders en leerlingen. Uit de toelichting blijkt verder dat ouders de kleinschaligheid, richting van de school en de aandacht voor elk kind, in de plaats van standaard klassikaal onderwijs, als redenen geven om naar hun school te wisselen.

Figuur 1.61 “Welke redenen geven ouders om naar uw school te willen wisselen? Kind/ouders;” (Fase 4 n=18, fase 5 n=9)



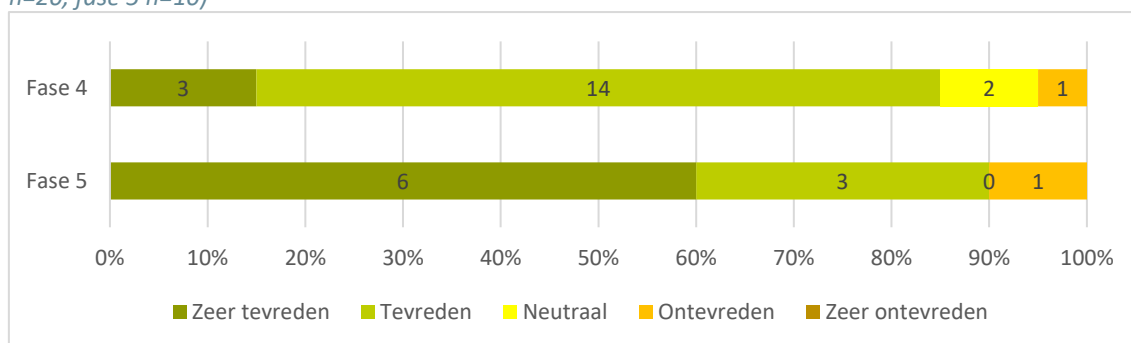
*Voor scholen in fase 4 is deze antwoordoptie niet weergegeven.

Aan scholen uit fase 5 (begin jaar 3) hebben we gevraagd of er sinds de start van de school ook ouders zijn geweest die hun kind weer hebben uitgeschreven en zijn overgestapt naar een andere school. Zeven van de 10 scholen geven aan dat dit het geval is. Gemiddeld hebben negen ouders per school zich sinds de start uitgeschreven, het maximaal aantal uitschrijvingen wat is gerapporteerd komt neer op 25 uitschrijvingen per jaar. Ook hebben we de scholen gevraagd welke redenen de ouders geven om zich uit te schrijven. Alle zeven scholen geven aan dat ouders overstappen naar een andere school vanwege een verhuizing. Ook geven drie scholen aan dat ouders wisselen, omdat de school niet de juiste ondersteuning kan bieden. Een enkele school geeft aan het onderwijsconcept of aantal leerlingen de ouders niet aanspreekt of dat kind/ouders zich niet thuis voelen op de school. Daarnaast geven scholen

als reden dat een aantal ouders heeft besloten thuisonderwijs te geven, dat broer/zus op een andere school zit of dat ouders geen geduld hebben totdat het hele onderwijs op de school is vormgegeven.

Vervolgens hebben we aan alle scholen in fase 4 (begin jaar 2) en fase 5 (begin jaar 3) gevraagd hoe tevreden zij zijn over het totaal aantal aanmeldingen dat ze hebben ontvangen. Het overgrote deel van de scholen is in het begin van het tweede en derde jaar (zeer) tevreden over het aantal aanmeldingen (zie Figuur 1.62). Enkele scholen zijn neutraal of ontevreden over het aantal aanmeldingen.

Figuur 1.62 “Hoe tevreden bent u over het totaal aantal aanmeldingen dat u heeft ontvangen?” (Fase 4 n=20, fase 5 n=10)



In Figuur 1.63 laten we zien of deze aantallen overeenkomen met de verwachtingen van de scholen in fase 4 (begin jaar 2). 12 van de 20 scholen benoemen dat het aantal aanmeldingen overeenkomt met de prognose en het aantal ouderverklaringen. Vier scholen geven aan dat het aantal aanmeldingen hoger is dan verwacht. Eveneens vier scholen geven aan dat het aantal aanmeldingen lager is dan verwacht. Eén school met een beneden verwachting aantal aanmeldingen geeft in de toelichting aan dat de gewenste huisvestingslocatie nog op zich laat wachten. Enkele andere scholen geven aan dat ouders nog afwachtend zijn omdat de school startende is.

Figuur 1.63 “In welke mate komt het daadwerkelijke aantal aanmeldingen overeen met uw verwachtingen op basis van het aantal ouderverklaringen of de uitkomsten van de leerlingenprognose?” (n=20)



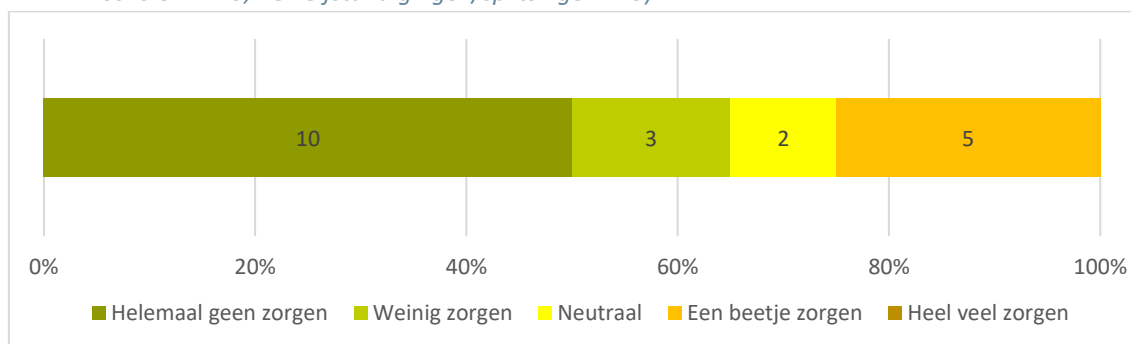
We hebben ook aan scholen in fase 5 (begin jaar 3) gevraagd in welke mate het daadwerkelijke aantal aanmeldingen overeenkomt met hun verwachtingen (zie Figuur 1.64). De meeste scholen geven aan dat het aantal aanmeldingen hoger is dan verwacht. Drie scholen geven aan dat het aantal overeenkomt met de verwachtingen en één school geeft aan dat het aantal lager is dan verwacht. Deze school geeft als reden dat zij niet bekend zijn bij ouders/leerlingen en dat het onderwijsconcept ouders minder aanspreekt dan verwacht.

Figuur 1.64 “In welke mate komt het daadwerkelijke aantal aanmeldingen overeen met uw verwachtingen?” (n=10)



Daarnaast hebben we scholen in fase 4 (begin jaar 2) gevraagd in welke mate zij zich zorgen maken over het behalen van de stichtingsnorm (zie Figuur 1.65). Acht van de 15 nieuwe scholen maken zich helemaal geen/weinig zorgen. Twee nieuwe scholen zijn neutraal en vijf maken zich een beetje zorgen. Uit de toelichting blijkt dat de zorgen van enkele scholen vooral bestaan uit de onzekerheid over huisvesting vanuit de gemeente, aangezien dit ook onzekerheid geeft richting de ouders.

Figuur 1.65 “In welke mate maakt u zich zorgen over het behalen van de stichtingsnorm?” (Nieuwe scholen n=15, Verzelfstandigingen/splitsingen n=5)



Aanvullend meldt een school dat schoolbesturen uit de omgeving hun zorgleerlingen naar de nieuwe school willen sturen, wat deze school als zeer onwenselijk beschouwt.

Uit verdiepende gesprekken met omliggende schoolbesturen

Meerdere schoolbesturen uit het voedingsgebied verwachten dat omliggende scholen moeten sluiten of veel leerlingen (dreigen te) verliezen door de nieuwe initiatieven. Zo geeft één schoolbestuur aan dat zij verwachten dat meer bestaande scholen op een gegeven moment moeten gaan sluiten als er initiatieven komen met bepaalde onderwijsconcepten. Eén schoolbestuur geeft aan te maken te hebben gehad met een groot verlies van leerlingen door een nieuw initiatief. Deze school vindt het raar dat een opstartende school wordt gefinancierd, maar een school die geconfronteerd wordt met teruglopende leerlingenaantallen niet wordt gesteund. Zij zouden een afbouwregeling vanuit het ministerie voor de bekostiging fijn hebben gevonden. Eén van de nieuwe scholen werd gebouwd in een nieuwe wijk in aanbouw. Het schoolbestuur dat is geïnterviewd in het kader van dit initiatief geeft aan dat dit effect had op omliggende scholen. Kinderen in de nieuwe wijk gingen eerst naar omliggende scholen. De nieuwe school trok op een gegeven moment dus leerlingen weg bij de omliggende scholen. Ditzelfde geldt voor een beoogde locatie voor een nieuwe school in een nieuwe wijk, waar het schoolbestuur van verwacht dat dit kan leiden tot terugloop op andere scholen in de buurt en leegstand op de langere termijn.

Eén van de schoolbesturen merkt op dat de nieuwe school leerlingen bij hen wegtrekt. Zij lopen veel leerlingen mis door de nieuwe school en dit heeft een groot effect op de bekostiging. Dit schoolbestuur heeft er ook mee te maken dat de nieuwe school personeelsleden heeft overgenomen. Door het wegvallen van leerlingen en personeel heeft de situatie het schoolbestuur veel geld gekost.

Een ander schoolbestuur geeft aan dat ze zich geen zorgen maken over huisvesting die overgenomen kan worden door nieuwe scholen. Zij hebben al langer afspraken met de gemeente over nieuwbouw voor twee nieuwe scholen en deze afspraken zijn niet veranderd. Ook merkt het schoolbestuur op dat ze hun onderwijs niet anders gaan inrichten om te voorkomen dat ze bepaalde doelgroepen gaan verliezen, want dan zouden ze moeten gaan inleveren op hun eigen doelen.

Personeel

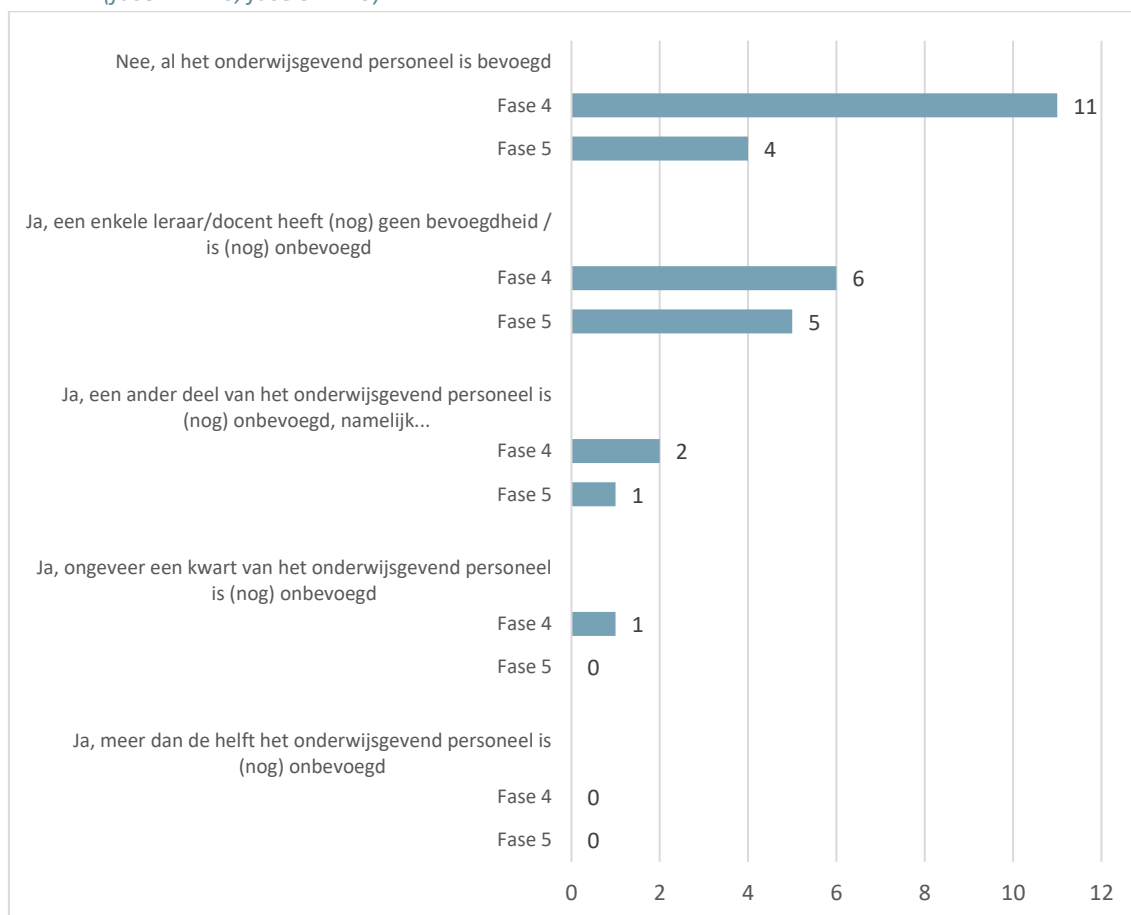
Aansluitend hebben we bij de scholen informatie opgehaald over het personeel, waaronder het vervullen van vacatures, de bevoegdheid van leraren en de tevredenheid over het personeel. Allereerst hebben we scholen in fase 4 (begin jaar 2) gevraagd of alle vacatures voor het komende schooljaar zijn vervuld. 18 van de 20 scholen geven aan dat ze voor het komende schooljaar voldoende personeel

hebben. Beide scholen die aangeven onvoldoende personeel te hebben geven aan dat ze door een stijging in leerlingenaantal meer personeel nodig hadden. Dit zijn niet de scholen die eerder aangaven harder gegroeid te zijn dan ze hadden verwacht. Daarnaast geeft een van de twee scholen aan dat een deel van het personeel waarmee zij het afgelopen jaar zijn begonnen, is gestopt of gaat stoppen. De school geeft aan dat ze door de krapte op de arbeidsmarkt werken met ZZP'ers en dat zij dit zien als open vacature vanwege het streven naar een vast team.

Van de scholen in fase 5 (begin jaar 3) geven acht van de tien aan dat ze voldoende personeel hebben voor dit schooljaar. Eén school geeft aan dat ze onvoldoende personeel hebben vanwege de stijging van het aantal leerlingen, de andere school geeft geen toelichting. Beide scholen zijn niet de scholen die eerder aangaven harder gegroeid te zijn dan verwacht.

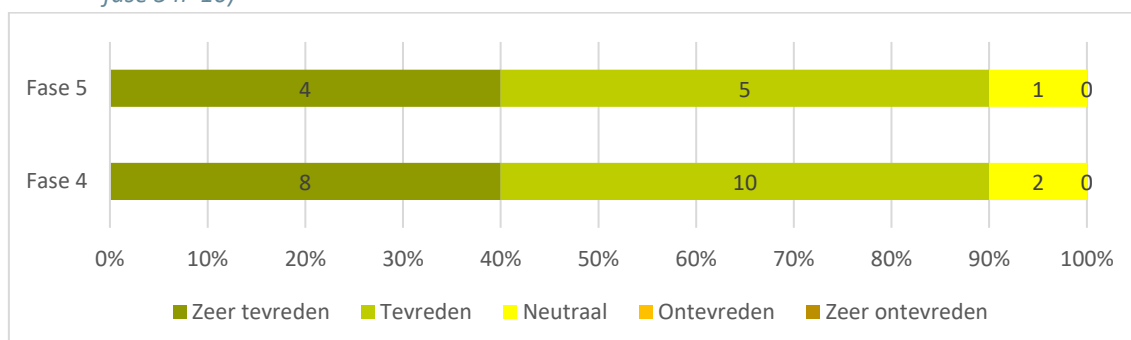
Daarnaast hebben we gekeken naar de mate waarin de scholen onderwijsgevend personeel in dienst hebben dat (nog) onbevoegd is om les te geven (zie Figuur 1.66). 11 van de 20 scholen uit fase 4 (begin jaar 2) geven aan dat al het onderwijsgevende personeel bevoegd is. Daarnaast geven zes scholen aan dat een enkele leraar/docent (nog) geen bevoegdheid heeft. Twee scholen geven aan dat een deel van het onderwijsgevend personeel (nog) onbevoegd is. In de toelichting geeft een van deze scholen aan dat het gaat om nog geen vijf procent van de lessen, de andere school geeft aan dat het gaat om een onderwijsassistent en leraarondersteuner. Vier van de 10 scholen uit fase 5 (begin jaar 3) geven aan dat al het onderwijsgevend personeel bevoegd is. Vijf scholen geven aan dat een enkele leraar/docent (nog) geen bevoegdheid heeft. Eén school geeft aan dat een deel van het onderwijsgevend personeel (nog) niet bevoegd.

Figuur 1.66 “Heeft u ook onderwijsgevend personeel in dienst dat (nog) onbevoegd is om les te geven?” (fase 4 n=20, fase 5 n=10)



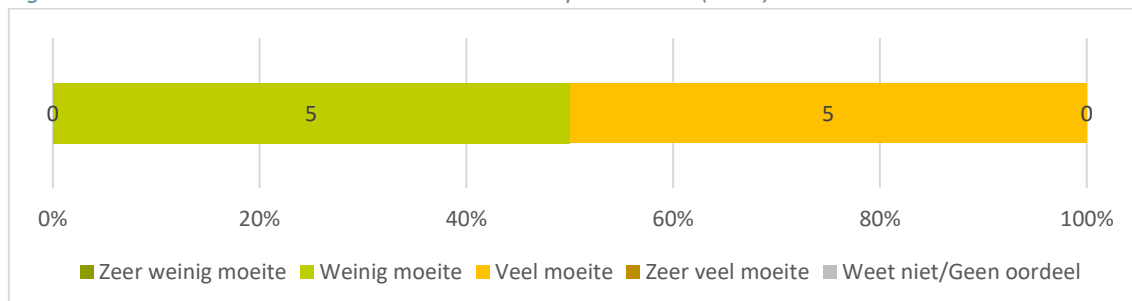
Ook hebben we scholen gevraagd hoe tevreden zij zijn over het personeel dat momenteel in dienst is. Bijna alle scholen zijn (zeer) tevreden over het personeel dat ze in dienst hebben (zie Figuur 1.67). Geen van de scholen geeft aan (zeer) ontevreden te zijn. Enkele scholen kiezen voor de antwoordoptie neutraal. In de toelichting vermelden enkele scholen in fase 4 dat ze wat hindernissen hebben gekend met de vormgeving van het team. Eén school in fase 5 geeft aan dat er dit jaar weer nieuw personeel is aangenomen, dus dat ze nog moeten ervaren hoe dit uitpakt.

Figuur 1.67 “Hoe tevreden bent u over het personeel wat u momenteel in dienst heeft?” (fase 4 n=20, fase 5 n=10)



Aan scholen in fase 5 (begin jaar 3) hebben we gevraagd hoeveel moeite het werven van personeel kost (zie Figuur 1.68). De helft van de scholen geeft aan dat ze weinig moeite hebben met het werven van personeel, terwijl het de andere helft veel moeite kost.

Figuur 1.68 “Hoeveel moeite kostte het werven van personeel?” (n=10)



Aan de scholen die veel moeite ervaren, hebben we gevraagd waar dit door komt. Alle vijf de scholen geven aan dat er personeelstekort is in de regio. Twee scholen geven daarnaast aan dat het onderwijsconcept vraagt om buitengewone vaardigheden van personeelsleden. Daarnaast wordt door een school aangegeven dat het initiatief niet bekend is bij werkzoekenden en dat de school nog geen opleidingsschool is, waardoor er geen instroom is van stagiaires en lio'ers.

Huisvesting

Ook hebben we bij scholen opgehaald wat de situatie is rondom de huisvesting van de school. 11 van de 20 scholen uit fase 4 (begin jaar 2) geven aan dat zij aan het begin van het eerste schooljaar gevestigd waren in tijdelijke huisvesting. Voor zeven van deze 11 scholen is er sinds de start van de school iets veranderd in de huisvesting van de school of zijn er nieuwe ontwikkelingen in het uitzicht op andere huisvesting. Zes van deze scholen geven aan dat de verhuizing naar verwachting binnenkort wordt gerealiseerd. Eén school geeft aan dat er (nog) geen uitzicht is op andere huisvesting.

De zeven scholen waarbij er iets is veranderd in de huisvesting of er nieuwe ontwikkelingen zijn is gevraagd hoe de nieuwe huisvestingslocatie zich kenmerkt. In Tabel 1.10 is te zien dat drie scholen in een nieuwbouwlocatie gehuisvest zijn en vier in bestaande bouw. Daarnaast geven zes van de zeven scholen aan dat ze in een zelfstandig gebouw zitten en geeft één school aan dat ze het gebouw delen met een andere school, kinderopvang en/of organisatie. Vier van de vijf scholen geven aan permanente huisvesting te hebben, terwijl drie scholen in een (deels) tijdelijke huisvesting zitten.

Tabel 1.10 “Welke van deze woorden beschrijven uw nieuwe huisvestingslocatie het beste?”

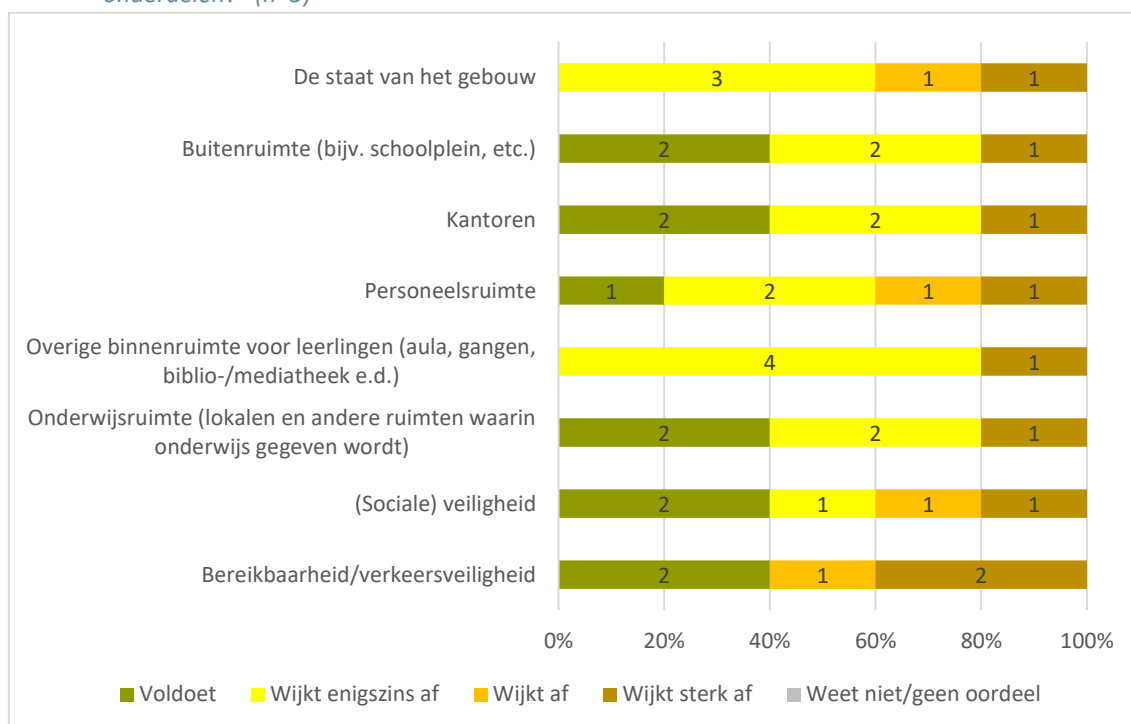
Kenmerken		Aantallen fase 4 (n=7)
Of	Nieuwbouw	3
	Bestaand gebouw	4
Of	Zelfstandig	6
	Gedeeld	1
Of	Permanent	4
	(Deels) tijdelijk	3

Aansluitend hebben we toelichting gevraagd welke stappen op het gebied van huisvesting zijn gezet het afgelopen schooljaar. Enkele scholen geven aan dat ze stappen hebben gezet richting uitbreiding of

verbetering van hun huisvesting, vaak in goede samenwerking met de gemeente. Meerdere trajecten voor nieuwbouw of tijdelijke huisvesting zijn gestart of uitgebreid, maar de scholen geven aan dat deze trajecten vertragingen en complexe procedures kennen. Daarnaast geven enkele scholen aan dat ze nog steeds knelpunten ervaren in ruimte en tijdelijke oplossingen.

Van de scholen uit fase 5 (begin jaar 3) geven vijf van de 10 scholen aan dat zij aan het begin van het tweede schooljaar nog in tijdelijke huisvesting waren gevestigd. Overwegend geven zij aan dat de gebouwen (enigszins) voldoen aan de wensen (zie Figuur 1.69). Van de vijf scholen in tijdelijke huisvesting geven drie aan dat er sinds de start van het tweede schooljaar iets is veranderd in de huisvesting of dat er nieuwe ontwikkelingen zijn in het uitzicht op andere huisvesting. Een van de scholen waarvan de huidige locatie sterk afwijkt op alle factoren in Figuur 1.69, behalve op sociale veiligheid, verwacht te verhuizen per januari 2027. De school geeft in de toelichting aan dat het gebouw eigenlijk al gesloopt had moeten zijn. Bij de andere twee scholen is er zicht op een andere locatie, maar zij weten nog niet precies per wanneer zij deze kunnen betrekken. Daarnaast geeft een school die in een tijdelijke huisvesting gevestigd is aan dat ze dit schooljaar weer moeten verhuizen naar een andere tijdelijke locatie, wat volgens de school erg vervelend is. Bij deze school wijkt de huidige locatie sterk af van de gewenste situatie rondom sociale veiligheid. Uit de toelichting blijkt dat de wijkbewoners niet gediend zijn van de identiteit van de school. Een andere school geeft aan dat ze in de huisvesting meer ruimte hebben gekregen na veel gesprekken met andere gebruikers van het gebouw.

Figuur 1.69 “In welke mate voldoet uw onderwijslocatie aan uw wensen/eisen op de volgende onderdelen?” (n=5)



De drie scholen waarbij er iets is veranderd in de huisvesting of er nieuwe ontwikkelingen zijn in het uitzicht op andere huisvesting zijn gevraagd hoe de nieuwe huisvestingslocatie zich kenmerkt. De eerste twee scholen zitten in een permanent gedeeld nieuw schoolgebouw, de andere school in een (deels) tijdelijk gedeeld bestaand schoolgebouw.

Daarnaast hebben we aan de scholen, die niet in tijdelijke huisvesting zitten of waar sinds de start van het tweede schooljaar niets veranderd is aan de huisvesting, gevraagd hoe de huidige huisvestingslocatie zich kenmerkt (zie Tabel 1.11). Al deze scholen geven aan dat ze in een bestaand schoolgebouw gehuisvest zijn. Daarnaast verschilt het in hoeverre de huisvesting zelfstandig of gedeeld en permanent of (deels) tijdelijk zijn.

Tabel 1.11 “Welke van deze woorden beschrijven uw huisvestingslocatie het beste?”

Kenmerken		Aantallen fase 5 (n=7)
Of	Nieuwbouw	0
	Bestaand gebouw	7
Of	Zelfstandig	3
	Gedeeld	4
Of	Permanent	5
	(Deels) tijdelijk	2
Of	Schoolgebouw	7
	Gebouw met oorspronkelijk een andere functie (zoals een kantoor)	0

Tussentijdse toets po

In het basisonderwijs moet een school in de eerste acht jaar de stichtingsnorm halen. Wanneer de stichtingsnorm is behaald, dient een basisschool boven de instandhoudings- en opheffingsnorm te blijven. In het vierde jaar (oktobertelling) waarin de school bekostiging ontvangt, vindt een tussentijdse toets plaats. Daarbij wordt gekeken of de groei van het aantal leerlingen voldoende is en of de school op schema ligt om te groeien naar de stichtingsnorm (de norm is 50% van de stichtingsnorm). Als het aantal leerlingen bij de tussentijdse toets onvoldoende is, stopt de bekostiging met ingang van het vijfde jaar.

Aan scholen uit fase 5 (begin jaar 3) hebben we gevraagd naar de tussentijdse toets. Voor vo-scholen geldt dat de tussentijdse toets plaatsvindt in het derde jaar na de start (oktobertelling). Er hebben geen vo-scholen gereageerd op de enquête in fase 5, dus daarom kunnen we enkel de visie van basisscholen op de tussentijdse toets beschrijven.

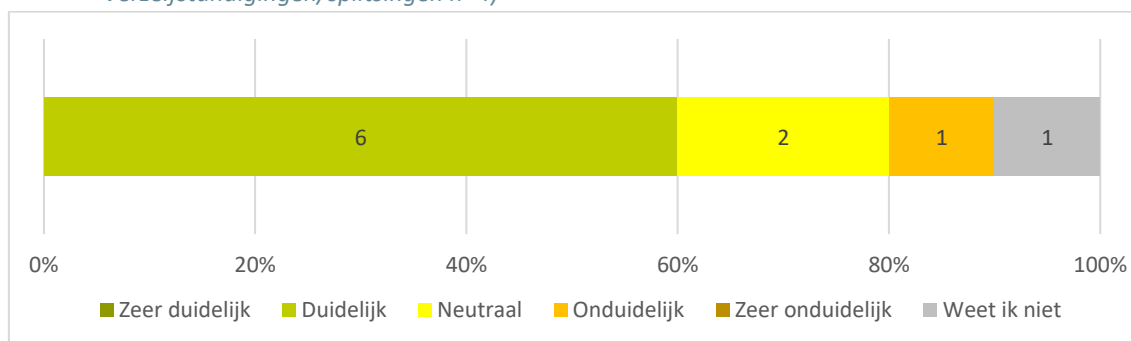
Allereerst hebben we de 10 basisscholen gevraagd hoe zij zich verdiepen in de tussentijdse toets op leerlingenaantallen. Een aantal scholen geeft aan dat ze een ‘benodigde jaarlijkse groei’ hebben uitgewerkt en deze evalueren met de oktobertelling, zodat zij kunnen nagaan of ze voldoen aan de norm. Eén school geeft aan dat ze deelnemen aan een plaatsingsbeleid²⁷, waardoor ze een jaar van tevoren weten hoeveel leerlingen er instromen. Voor een andere school was de informatie omtrent de norm onduidelijk, aangezien ze dachten dat de norm in het 11^e jaar na de aanvraag behaald moest worden. De school heeft zich verdiept in de informatie omtrent de norm door gebruik te maken van de wetstoelichting, het stichtingskatern van de PO-Raad en documentatie van DUO en VSB. Zes van de 10 scholen zijn bekend met de normen voor het behalen van de tussentijdse toets. Vier van hen zijn niet bekend met de norm.

Het merendeel van de scholen vindt de informatievoorziening over de tussentijdse toets duidelijk (zie Figuur 1.70). In de toelichting geeft een aantal scholen aan dat de informatie online duidelijk

²⁷ In sommige gemeenten zijn afspraken gemaakt tussen scholen over het proces van aanmelden en toelaten tot de basisschool. Het gaat hier over een gemeente waar sprake is van een gelijktijdig aanmeldmoment voor alle kinderen in een bepaalde leeftijdsgroep.

aangegeven is. Eén school geeft aan dat er dubbele informatie uit verschillende bronnen is die actief moet worden opgezocht.

Figuur 1.70 “Wat vindt u van de informatievoorziening over de tussentijdse toets?” (Nieuwe scholen n=6, Verzelfstandigingen/splitsingen n=4)



Aansluitend hebben we scholen gevraagd in welke mate zij zich zorgen maken over het behalen van de tussentijdse toets in het volgende schooljaar. Vier van de zes maken zich helemaal geen of weinig zorgen, terwijl de andere twee zich een beetje of heel veel zorgen maken. De vier verzelfstandigingen/splitsingen geven allen aan dat ze zich helemaal geen zorgen maken. Daarnaast hebben we gevraagd in welke mate scholen zich zorgen maken over het behalen van de stichtingsnorm na volgroeiing (in het 11^e jaar na de aanvraag). Ook hier geven vier van de zes scholen aan zich helemaal geen of weinig zorgen maken, terwijl de andere twee zich een beetje of heel veel zorgen maken. Uit de toelichting van beide vragen blijkt dat een nieuwe school zich zorgen maakt vanwege de lage instroom van 4-jarigen. Een school verwacht exponentieel te groeien en niet lineair. Vanwege een vernieuwend concept zijn niet alle ouders direct bereid hun kinderen aan te melden. De initiatiefnemer heeft moeite dat de wet hiervoor geen ruimte biedt. De verzelfstandigingen/splitsingen maken zich ook hier helemaal geen zorgen.

Enkele scholen hebben in het afgelopen jaar, naast de gebruikelijke wervingsactiviteiten, nog extra wervingsactiviteiten ondernomen om het benodigde aantal leerlingen voor de tussentijdse toets te behalen. Drie nieuwe scholen geven aan dat ze geen extra moeite in wervingsactiviteiten steken. Daarnaast geeft één nieuwe school aan dat ze geen moeite erin steken maar dit wel willen, één school heeft enige extra moeite gedaan en één nieuwe school heeft veel extra moeite gedaan om leerlingen te werven. Daarnaast geven drie van de vier verzelfstandigingen/splitsingen aan dat ze geen extra moeite in wervingsactiviteiten hebben gestopt, waarvan er één het wel van plan is. Eén school heeft wel enige extra moeite gedaan.

Aan de scholen die extra moeite in wervingsactiviteiten hebben gestoken of van plan zijn dit te doen, hebben we gevraagd welke activiteiten zij hebben ondernomen/gaan ondernemen. Vier van de vijf scholen geven aan dat ze extra (gaan) werven via sociale media. Daarnaast werven scholen via mond-tot-mond reclame, lokale media en het aanspreken van de doelgroep op straat of het schoolplein. Andere wervingsacties die initiatiefnemers noemen zijn een extra open middag of werven via de website.

Tot slot hebben we alle scholen uit fase 5 gevraagd of zij concrete plannen hebben voor het geval de bekostiging van hun school stopt als gevolg van het niet behalen van de tussentijdse toets. Vier van de zes nieuwe scholen hebben nog geen concrete plannen, de andere twee maken wel plannen, maar

hebben nog geen concreet scenario. De vier verzelfstandigingen/splitsingen hebben geen concrete plannen.

In de overige toelichting over de instroom van leerlingen naar de school geeft een school aan dat de instroom goed is maar dat er door verschillende eenmalige situaties uitstroom is ontstaan, waardoor ze de tussentijdse toets niet gaan halen. De school gaat inzetten op de discretionaire bevoegdheid van de minister, al dan niet met een samenwerkingsovereenkomst met een ander schoolbestuur. Halsoverkop groeien om de norm te halen vindt de school onwenselijk vanwege de werkdruk die dan ontstaat op de school.

Casus: Caribisch Nederland

In Caribisch Nederland verloopt het proces op sommige punten anders. Hieronder benoemen we de opvallende verschillen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland aan de hand van een casusbeschrijving. We schetsen eerst de context aan de hand van de data uit de procesadministratie van DUO en de Inspectie. Daarna geven we een beeld van het proces en de ervaringen op basis van gesprekken met het gestarte initiatief op Caribisch Nederland en een schoolbestuur in de omgeving.

Procesadministratie Caribisch Nederland

Sinds de invoering van de wet MRvNS zijn er voor Caribische Nederland zeven pre-registraties voor nieuwe scholen gedaan, vier voor basisonderwijs en drie voor voortgezet onderwijs. Twee initiatieven uit cohort 2025 zijn ten tijde van het schrijven van deze rapportage bezig met het voorbereiden van de aanvraag. Van de andere vijf initiatieven hebben er vier een aanvraag ingediend. Twee van de vier initiatieven hebben hun aanvraag na indienen ingetrokken. Van een initiatief is de aanvraag afgewezen en een initiatief is de aanvraag goedgekeurd. Het afgewezen initiatief had onvoldoende belangstelling aangetoond. Het toegewezen initiatief heeft de voorbereidingen voor de start afgerond en heeft in het schooljaar 2024/25 haar deuren geopend. Over de ervaringen van de initiatiefnemer van deze basisschool gaat deze casus.

Achtergrond initiatief

De casus betreft een nieuw initiatief voor een bo-school en wordt opgericht door een nieuw schoolbestuur. In het kader van dit onderzoek is gesproken met de initiatiefnemer van de nieuwe school, alsook een medewerker van een schoolbestuur in de omgeving. De school was eerst een privéschool met extra ondersteuning voor een bepaalde doelgroep. Het onderwijsconcept is nieuw op het eiland en is opgericht vanuit een behoefte aan scholen waar kinderen naartoe konden die extra ondersteuning nodig hadden. De initiatiefnemer vertelt dat zij door haar werk in het onderwijs zag dat kinderen met problemen geen passend onderwijs kregen op Caribisch Nederland. Zij geeft aan dat vooral veel aandacht werd gegeven aan kinderen die VWO-niveau kunnen halen en uiteindelijk van het eiland afgaan. Kinderen met een meer praktisch niveau, die eerder op het eiland blijven werken, werden over het hoofd gezien. Dit was voor de initiatiefnemer een sterke beweegreden om haar school te starten. Met de komst van de wet MRvNS heeft de initiatiefnemer besloten om een aanvraag in te dienen, om bekostiging van de overheid te kunnen krijgen. Op het moment dat wij de initiatiefnemer hebben gesproken, bevond het initiatief zich in fase 2.

Overleg met externe partijen

Er hebben gesprekken plaatsgevonden met de andere schoolbesturen op het eiland en met het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB). De focus van deze gesprekken was het onderzoeken van een mogelijke samenwerking of een andere vorm voor het oprichten van een nieuwe school. Eén van de schoolbesturen in de omgeving zag de aanvraag van het initiatief als een bedreiging. De initiatiefnemer vond dit jammer, omdat zij er vooral met haar initiatief wil zijn voor kinderen waar geen passend onderwijs voor is of die thuis zitten. Volgens haar zou dit dus geen bedreiging vormen voor andere al bestaande scholen.

Een schoolbestuur in de omgeving, gesproken in het kader van deze casus, beaamt het nut van de nieuwe school. Ze weten dat veel leerlingen zonder onderwijsplek thuis zitten en waren zelf niet van plan om een nieuwe school te stichten. Het nieuwe initiatief hebben ze dus niet tegengewerkt. Wel erkent het schoolbestuur dat zij de nieuwe school kort als dreiging voor de eigen scholen heeft gezien.

“Het eerste gevoel zegt wel dat een nieuwe school een bedreiging is, maar daar stap je daarna overheen. Je weet dat er allemaal leerlingen zonder onderwijsplek thuis zitten. De stichting had geen plan om een nieuwe school te stichten, dus als een ander dat doet moet je dat niet tegenwerken.”

- schoolbestuur uit de omgeving

Proces

De initiatiefnemer was niet bekend met het proces voor de aanvraag. Wel geeft zij aan dat ze altijd de wetgeving rondom onderwijs in de gaten hield. De informatievoorziening van DUO vond de initiatiefnemer matig. Standaard informatie was wel op de website te vinden, maar er was weinig verdere ondersteuning. Op vragen kreeg de initiatiefnemer geen antwoord of het antwoord paste niet bij de situatie op Caribisch Nederland. Ook de informatievoorziening vanaf het moment van bekostiging vond de initiatiefnemer onoverzichtelijk. Zij vertelt dat ze eigenlijk alles zelf moest uitzoeken en dat dit veel tijd en moeite kostte.

“Ik ben eigenlijk zelf steeds blijven zoeken om waar mogelijkheden zijn. In eerste instantie zocht ik gewoon naar zijn kleine subsidiepotjes waar we als privéschool gebruik van konden maken.”

- initiatiefnemer

Het schoolbestuur uit de omgeving geeft aan dat in het overleg met het nieuwe initiatief de focus vooral lag op het delen van ervaringen en kennis over het draaien van een bekostigde school. Doordat de initiatiefnemer een bekende was (aangezien de school al wel even had bestaan als privéschool), werden deze gesprekken gehouden om de initiatiefnemer voor te bereiden.

Belangstellingsmeting

Het verzamelen van de ouderverklaringen was een moeizaam proces. De ouders konden hun belangstelling niet met hun DigiD online inleveren net als in Nederland. Zij moesten een formulier invullen en dit inleveren op de bovenste verdieping bij het kantoor van de Rijksdienst Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Caribisch Gebied (OCW CG). De poortwachter van het kantoor was niet op de hoogte van het proces, dus stuurde ouders vaak terug naar de school. Uiteindelijk heeft de initiatiefnemer wel kunnen regelen dat iemand van het OCW CG een aantal middagen op school kwam zitten, zodat ouders hun formulier daar konden inleveren.

“De mensen hier op het eiland bij OCW CG waren ook niet helemaal op de hoogte van het hele initiatief, of wel van het initiatief, maar nog niet helemaal van de regelgeving. In Nederland kun je namelijk digitaal inleveren, dat was heel makkelijk. Nu moesten al die ouders eigenlijk dat formulier gaan invullen en dat naar een plek brengen boven in een kantoor waar mensen nooit zijn geweest. En die poortwachter die daar stond die wist ook van niks, dus die stuurde die ouders weer weg.”

- initiatiefnemer

Het gesproken schoolbestuur uit de omgeving vertelt dat zij ervaring hebben met de procedure zoals deze was voor de wet MRvNS. Zij zijn toen een traject gestart om een nieuwe vo-school te starten, maar deze is om verschillende redenen niet afgerond. Bij dit traject moesten ook handtekeningen verzameld worden, maar het schoolbestuur geeft aan dat dit op een andere manier werd vormgegeven. De school kon toen naar de ouders toegaan en om fysieke handtekeningen vragen. Nu moeten ouders naar de school komen. Het schoolbestuur verwacht dat dit het proces heeft bemoeilijkt voor het nieuwe initiatief.

Verwachtingen en uitkomsten

Op het gebied van huisvesting had de initiatiefnemer enkele verwachtingen, maar de uitkomsten waren enigszins teleurstellend. De school zat eerst in twee woonhuizen, maar dit was niet meer passend toen de school groeide. De initiatiefnemer hoopte dat het OLB geschikte huisvesting voor de school zou vinden, dit verliep echter moeizaam. Uiteindelijk werden ze gehuisvest in een oud schoolgebouw in een afgelegen dorpje. Deze locatie is echter niet groot genoeg als ze de stichtingsnorm gaan behalen.

“We zaten in twee woonhuizen, maar die voldoen niet aan de wetgeving die er ook op Bonaire geldt. Het is niet zo heel complex, want het is gewoon in een huis naast gewone burens. Die mensen worden daar op gegeven moment ook niet blij van en het is ook gewoon te beperkt. Je kunt bijvoorbeeld geen grote klaslokalen maken. Dus het was wel noodzakelijk dat zodra er bekostiging zou komen, we andere huisvesting kregen.” - initiatiefnemer

Omdat de school snel groeide, was er in een korte tijd meer personeel nodig. De werving van personeel verliep over het algemeen voorspoedig. Door een groeiend lerarentekort op Bonaire en de verplichting om Papiaments (moedertaal Bonaire) als onderdeel in het curriculum aan te bieden, is de verwachting dat dit in de toekomst tot problemen op personeelsgebied kan leiden. Eveneens heeft de initiatiefnemer de verwachting dat als er veel nieuwe initiatieven komen op Bonaire via de wet MRvNS, dat dit kan gaan leiden tot onderlinge concurrentie tussen scholen en segregatie in de hand kan werken.

Het schoolbestuur in de omgeving verwacht aan de ene kant dat de nieuwe school op Bonaire invloed kan hebben op de leerlingstromen van scholen van het andere schoolbestuur op Bonaire. Aan de andere kant heeft de school een ander onderwijsconcept, hierdoor kan de plaatsing van leerlingen meevallen. Daardoor denkt het schoolbestuur niet dat het nieuwe initiatief significant invloed heeft op de leerlingstromen van de eigen scholen. Ze denkt vooral dat de nieuwe school een oplossing kan zijn voor het tekort aan onderwijsplekken in de regio.

Samenvattende conclusies: Verloop van het proces

De volgende samenvatting en conclusies zijn gebaseerd op de informatie die opgehaald is bij initiatiefnemers, gemeenten en schoolbesturen in de omgeving door middel van vragenlijsten en verdiepende interviews. Deze conclusieparagraaf volgt de chronologie van het aanvraagproces.

Aanleiding indienen initiatief

Veruit het grootste deel van de initiatiefnemers dat een pre-registratie voor een nieuwe school heeft gedaan (78%) geeft aan niet eerder een initiatief te hebben ingediend. Van de initiatiefnemers die een verzelfstandiging/splitsing aanvragen, ligt dit percentage met 71 procent iets lager. Een deel van de initiatiefnemers voor nieuwe scholen en verzelfstandigingen/splitsingen die eerder een initiatief hebben ingediend, hebben dat voor de wet MRvNS gedaan (resp. 10% en 20%). Het andere deel heeft dit onder de wet MRvNS gedaan (resp. 11% en 10%). De initiatiefnemers die een eerdere poging deden voor het indienen van het initiatief vóór de invoering van de wet MRvNS geven verschillende redenen waarom die eerdere poging niet is gerealiseerd, waaronder onvoldoende medewerking van andere schoolbesturen in de omgeving, geen ruimte binnen de aangegeven erkende richting of ontoereikendheid van geprognosticeerde leerlingenaantallen.

Ruim een kwart van de initiatiefnemers voor nieuwe scholen doet een pre-registratie voor meerdere initiatieven. Vooral in cohort 2022 zijn er veel initiatieven met meerdere pre-registraties, de andere cohorten zijn vergelijkbaar met elkaar. Van de respondenten die een initiatief voor een verzelfstandiging/splitsing indienen, heeft 10 procent ook een ander initiatief geregistreerd.

We zien dat het grootste deel van de initiatiefnemers voor nieuwe scholen (55%) aangeeft een nieuw pedagogisch en/of didactisch onderwijsaanbod te bieden. Twee vijfde geeft aan te willen voorzien in de behoefte aan onderwijs in lijn met een bepaalde levensbeschouwing of godsdienst en een derde verwacht dat er door groei in het aantal leerlingen behoefte is aan een nieuwe school. Het perspectief van de gemeente op de mate waarin initiatieven een aanvulling zijn, komt grotendeels overeen. Initiatieven voor nieuwe scholen voorzien volgens de gemeente in behoefte aan onderwijs vanuit een levensbeschouwing/godsdienst, spelen in op groei in het aantal leerlingen in het voedingsgebied of zijn een aanvulling op het pedagogisch/didactisch onderwijsaanbod. Wel vindt een vijfde van de gemeenten dat het initiatief voor een nieuwe school geen aanvulling is op het bestaande aanbod. Ook in de interviews wordt benoemd dat nieuwe scholen willen voorzien in aanbod dat nog niet aanwezig is in de regio. Hierbij wordt uitgegaan van een behoefte bij ouders in de gemeente of groei in de gemeente. Er zijn ook enkele initiatiefnemers die een aanvraag voor een bepaald type initiatief indienen bij meerdere gemeenten.

Fase 1: Proces naar de aanvraag

Initiatiefnemers moeten bij de aanvraag kunnen aantonen dat zij de gemeente, schoolbesturen in de omgeving en het samenwerkingsverband passend onderwijs hebben uitgenodigd voor een gesprek. Deze eis lijkt voor het overgrote deel van de initiatiefnemers duidelijk. Er is slechts één initiatiefnemer die heeft aangegeven dat de aanvraag is afgewezen omdat niet alle schoolbesturen in de omgeving waren uitgenodigd. Uit de vragenlijsten blijkt dat initiatiefnemers niet alleen de uitnodigingen sturen, maar deze gesprekken meestal ook voeren. Overigens verloopt dit niet altijd soepel. Initiatiefnemers geven aan dat het geregeld voorkomt dat men wel een uitnodiging stuurt, maar dat hier geen respons op komt. Schoolbesturen uit de omgeving van nieuwe scholen geven in interviews daarnaast aan dat zij niet altijd worden uitgenodigd voor een gesprek. De kleine groep schoolbesturen die is gesproken,

vertelt dat zij zien dat initiatiefnemers soms genoeg lijken te nemen met het uitnodigen van schoolbesturen in de omgeving, maar dat de gesprekken worden gepland op onmogelijke momenten, waardoor gesprekken in de praktijk niet gevoerd worden. Voor gesprekken met lerarenopleidingen, kinderopvangorganisaties en voorschoolse voorzieningen of andere lokale partijen geldt geen uitnodigingsplicht. Deze gesprekken worden doorgaans ook minder vaak gevoerd.

Gesprekken met gemeenten, schoolbesturen en het samenwerkingsverband passend onderwijs gaan bijvoorbeeld over behoefte aan nieuw onderwijsaanbod, huisvesting en onderwijspersoneel. Het onderwerp leerlingstromen staat ook vaak op de agenda in de gesprekken met schoolbesturen in de omgeving. Uit de interviews met schoolbesturen in de omgeving en initiatiefnemers blijkt dat het afhankelijk is van de lokale context (bijv. wel of niet tekort aan scholen) of een nieuwe school als concurrent en ongewenst wordt gezien, of juist als aanvulling op het bestaande aanbod.

Het merendeel van de initiatiefnemers kijkt (zeer) positief of neutraal terug op het contact met verschillende betrokkenen. Een klein deel van de initiatiefnemers voor nieuwe scholen is (zeer) negatief over het contact. Het merendeel van de gemeenten geeft aan het contact met de initiatiefnemer tot nu toe als (zeer) positief te ervaren, al beschouwen een aantal gemeenten het contact tot nu toe als (zeer) negatief. Uit de interviews komt een meer verdeeld beeld naar voren. Schoolbesturen in de omgeving van het initiatief zijn in het algemeen iets negatiever over het contact met de initiatiefnemers.

In gesprekken met de gemeente staat afstemming over huisvesting centraal. Gemeenten geven aan dat zij bij het realiseren van huisvesting voor nieuwe scholen problemen voorzien. Deze problemen passen binnen de bredere, structurele uitdaging van onderwijshuisvesting, waarbij gemeenten vaak rekening moeten houden met meerdere schoolbesturen, een beperkte beschikbaarheid van geschikte gebouwen en beperkte financiële middelen. De huisvestingsproblematiek bij nieuwe scholen onder de wet MRvNS kan daarmee worden geplaatst binnen deze bredere gemeentelijke context. Andere onderwerpen waarover vaak zorgen worden geuit zijn segregatie/gelijke kansen en de (versnippering van) het onderwijsaanbod.

De wet beoogt met de uitnodigingsplicht een gesprek tussen het nieuwe initiatief en schoolbesturen in de omgeving te bewerkstelligen, bijvoorbeeld om te bepalen of het mogelijk is dat de behoefte binnen een gemeente opgevangen kan worden door een bestaande school. Uit het onderzoek blijkt dat, hoewel de gesprekken merendeels wel gevoerd worden, deze gaan over het nieuwe initiatief en niet resulteren in het overnemen van het plan door een ander schoolbestuur in de omgeving. Wellicht dat er gesprekken gevoerd worden voor het aanvraagproces welke wel resulteren in een aanpassing van bestaand aanbod, maar dit valt buiten de scope van het huidige onderzoek.

Gemeenten kunnen een zienswijze indienen bij DUO die wordt toegevoegd aan de aanvraag. De meeste gemeenten geven aan er niet voor te kiezen een zienswijze in te dienen. Veelal omdat inhoudelijke punten uit de zienswijze niet worden meegewogen in de besluitvorming, omdat alleen de wettelijke bekostigingscriteria worden meegewogen. Een gemeente kan hierom alleen iets tegen het initiatief inbrengen als er wettelijk iets niet correct verlopen is, maar niet als de gemeente inhoudelijke bezwaren heeft. Daarnaast kan het indienen van een zienswijze de relatie met het initiatief negatief beïnvloeden. De beperkte invloed van de zienswijze wordt verreweg het vaakst door gemeenten als reden voor een slechte beoordeling over het proces rondom de zienswijze genoemd. Wanneer de gemeente achter de aanvraag stond werd er, logischerwijs, meestal geen zienswijze ingediend. Enkele gemeenten gebruikten de zienswijze om een positief besluit tot bekostiging aan te bevelen.

Initiatiefnemers moeten bij de aanvraag aan de hand van uitkomsten van een belangstellingsmeting aantonen dat er voldoende interesse is bij de doelgroep. De initiatiefnemers kunnen kiezen voor een belangstellingsmeting via ouderverklaringen of marktonderzoek. Initiatiefnemers ondersteunen de gedachte dat een school vanuit een behoefte in de maatschappij start, en dat met de ouderverklaringen op een objectieve manier getracht wordt de behoefte in kaart te brengen. De initiatiefnemers zijn echter hoofdzakelijk negatief over het proces. Het verzamelen van de ouderverklaringen kost de initiatiefnemers naar eigen zeggen veel tijd, geld en moeite. De belangrijkste knelpunten blijken de afbakening van leeftijd (inhoud regeling), de timing voor het verzamelen van verklaringen (juli tot en met oktober), de ondersteuning vanuit DUO, het voedingsgebied (te groot) en de verplichting tot het gebruik van DigiD (proces) te zijn. Men twijfelt hierdoor of het aantal verzamelde ouderverklaringen een accuraat beeld geeft van het aantal leerlingen dat zich op de school zal gaan aanmelden. Initiatiefnemers die de benodigde hoeveelheid ouderverklaringen hebben gehaald zijn iets minder negatief. De kleine groep die gebruik heeft gemaakt van marktonderzoek is aanmerkelijk positief over deze peilingsvorm, ondanks dat slechts één initiatief dat gekozen heeft voor deze peilingsvorm voldoende belangstelling heeft kunnen aantonen.

Initiatiefnemers dienen bij de aanvraag, naast de behoeftepeiling, een beschrijving in van hoe zij aan de deugdelijkheidseisen en overige elementen van kwaliteit zullen voldoen. Initiatiefnemers voor nieuwe scholen hebben de meeste moeite met de invulling van de deugdelijkheidseis voor het burgerschapsonderwijs. Uit de interviews blijkt dat het onduidelijk is voor veel initiatiefnemers aan welke eisen het burgerschapsonderwijs moet voldoen. De andere eisen en/of elementen van kwaliteit worden over het algemeen duidelijker bevonden. De initiatiefnemers hebben aangegeven hoeveel moeite ze hebben gehad bij het schrijven van de aanvraag. De hoeveelheid moeite hangt niet samen met de bekostigingsbeslissing van de minister. Dus ongeacht of het nu veel of weinig moeite heeft gekost om de aanvraag te schrijven, initiatiefnemers kregen soms een positief en soms een negatief bekostigingsbesluit. Voor alle onderdelen geldt dat initiatiefnemers voor verzelfstandigingen/splitsingen aangeven minder moeite te hebben met het opstellen van de aanvraag dan initiatiefnemers voor nieuwe scholen.

De gegevens uit het onderzoek laten een wisselend beeld zien met betrekking tot de informatievoorziening. Uit de vragenlijsten blijkt dat de initiatiefnemers overwegend positief zijn over de informatievoorziening vanuit OCW en DUO in deze fase van het proces. Initiatiefnemers die een of meerdere onderdelen van de informatievoorziening als onvoldoende of slecht beoordeelden, gaven hiervoor als reden onduidelijkheid of onvolledigheid in informatievoorziening. Uit de verdiepende gesprekken blijkt echter dat met name initiatiefnemers met een nieuw schoolbestuur de informatievoorziening matig vonden. Voor hen waren de deugdelijkheidseisen niet duidelijk omschreven. Bestaande schoolbesturen kunnen hiervoor putten uit hun ervaring, daar waar nieuwe schoolbesturen waarschijnlijk baat hebben bij een meer precies omschreven leidraad.

De benodigde tijdsinvestering voor het indienen van de aanvraag varieert sterk, maar gemiddeld hebben initiatiefnemers 71 dagen nodig. Dit kan gezien worden als een forse tijdsinvestering, zeker voor nieuwe schoolbesturen waarbij de initiatiefnemers deze tijd veelal in hun vrije tijd (naast hun baan) moeten vinden. Dit zorgt voor een ongelijk speelveld, aangezien bij de (grotere) bestaande schoolbesturen medewerkers de aanvraag binnen hun werktijd kunnen schrijven en indienen. Voor initiatiefnemers van verzelfstandigingen/splitsingen ligt deze inschatting van de tijdsinvestering een stuk lager. Het grootste deel van de initiatiefnemers heeft daadwerkelijk een aanvraag ingediend. Sommige

initiatieven die geen aanvraag indienden, zijn van plan het initiatief in een volgend jaar, al dan niet een andere vorm, nogmaals aan te melden.

Fase 3: Voorbereidingen voor de start

Initiatiefnemers die een positief besluit hebben ontvangen, kunnen zich gaan voorbereiden op de start van de school. De voorbereiding bestaat onder andere uit de volgende onderdelen: het aanleveren van gegevens bij DUO en de Inspectie, het werven van leerlingen, het werven van personeel en het organiseren van huisvesting met de gemeente. Bij verzelfstandigingen/splitsingen is de werving van leerlingen en personeel niet aan de orde.

Twee vijfde van de initiatiefnemers is tevreden met hoe het aanleveren van de gegevens bij DUO en de Inspectie is verlopen. Een vijfde is hier negatief over. Een aantal initiatiefnemers geeft aan dat het veel moeite heeft gekost om de gegevens bij DUO aan te leveren. Het aanleveren van gegevens bij de Inspectie vinden meer initiatieven veel moeite kosten. Een belangrijk knelpunt is dat het opstellen van het schoolplan veel afstemming met verschillende stakeholders vraagt, wat het proces arbeidsintensief en tijdrovend maakt.

Als de gegevens en de prognose van de leerlingenaantallen bij de start zijn aangeleverd, krijgen initiatieven startbekostiging om de periode tot de start te overbruggen. De meeste initiatiefnemers vinden dat de startbekostiging op tijd is begonnen, een vijfde is ontevreden over de timing van de startbekostiging. We vingen signalen op dat de startbekostiging, met name voor nieuwe scholen van een nieuw schoolbestuur, te beperkt is en dat veel kosten die gemaakt worden bij de voorbereiding voor de start uit eigen middelen worden voorgesloten.

De helft van de initiatiefnemers voor nieuwe scholen geeft aan dat het werven van leerlingen veel moeite kost. De voornaamste redenen die zij noemen zijn een huisvestingslocatie die afwijkt van de beoogde locatie, nog geen locatie hebben om te kunnen tonen aan aspirant leerlingen, organisatie in de omgeving (bijv. gemeente) die niet meewerkt en onbekendheid van ouders met het initiatief. Over de resultaten van de werving zijn initiatiefnemers overwegend (driekwart) tevreden. De resultaten van de werving komen in de meeste gevallen ook overeen met de verwachtingen.

Personeel werven kost volgens ongeveer de helft van de initiatiefnemers (veel) moeite. Dat zien we zowel bij directie, onderwijsgevend personeel, en ondersteunend en ander personeel. De voornaamste oorzaak is het personeelstekort in de regio. Bij ongeveer de helft van de initiatieven spelen ook andere zaken mee, zoals buitengewone vaardigheden die het onderwijsconcept van het personeel vraagt, (gebrek aan) aantrekkingskracht van het concept en onbekendheid van het initiatief. Uit de gesprekken blijkt anderzijds ook dat een nieuw onderwijsconcept het ook makkelijker kan maken om leraren aan te trekken. Het resultaat van de werving van personeel voor scholen die zijn gestart met het eerste jaar is meestal voldoende of ruim voldoende. Scholen geven aan een mix van starters en ervaren leraren of voornamelijk ervaren leerkrachten aan te trekken. Slechts vier procent van de scholen geeft aan bij de start van de school onvoldoende onderwijsgevend personeel te hebben. Gespecialiseerd of ondersteunend personeel is het lastigste te vinden en (indien van toepassing) ook het vaakst naar mening van de initiatiefnemer onvoldoende vervuld bij de start. Een verklaring is dat het budget bij groeiende scholen met kleine leerlingaantallen onvoldoende is om gespecialiseerd of ondersteunend personeel aan te trekken en een goed perspectief te bieden.

Initiatiefnemers zijn overwegend positief over de afstemming met de gemeente over huisvesting. Initiatieven weten doorgaans waar ze terecht kunnen met vragen en zijn op de hoogte van de status bij de gemeente. Een derde van de initiatiefnemers is ontevreden over de weinig constructieve houding van de gemeente. Bij een klein deel van de initiatieven is de huisvesting al rond halverwege de voorbereidingen voor de start en bij ongeveer twee derde heeft de gemeente in deze fase een voorstel voor een huisvestingslocatie gedaan. Voor zes van de acht initiatieven die uitstel hebben aangevraagd, geldt dat de huisvesting nog niet geregeld was. Bij een aantal initiatieven was de (verbouw van de) huisvesting pas enkele weken voor de start van de school gereed. Bij de start zijn de meeste nieuwe scholen gehuisvest in bestaande, tijdelijke gebouwen die soms wel, soms niet worden gedeeld met andere organisaties. Volgens driekwart van de scholen is er zicht op andere huisvesting in de toekomst. Bij een kwart is dat nog niet duidelijk. Bij ruim de helft van de scholen wijkt de huisvesting volgens de school in enige mate af van wat met de gemeente is afgesproken, bij een op de vijf wijkt dit sterk af. De focus ligt vaak op het voorzien in onderwijsruimte, de grootste afwijking van de afspraken is vooral op andere vlakken te zien. Het vaakst zit de afwijking in de staat van het gebouw. In de interviews vertellen initiatiefnemers dat het wachten op huisvesting vaak als knelpunt ervaren wordt. Ze vinden het lastig om personeel en leerlingen te werven, wanneer er nog geen locatie beschikbaar is. Ook vinden ze het lastig dat de locatie niet altijd voldoet aan vooraf besproken verwachtingen.

Voor gemeenten is de organisatie van huisvesting een groot knelpunt. Voor hen is het complex om in goede huisvesting te voorzien in de relatief korte periode die hiervoor staat. Er zijn vaak weinig geschikte gebouwen beschikbaar, zeker wanneer gekeken wordt naar het gewenste vestigingsgebied van het initiatief. De gemeente kan daarbij moeilijk anticiperen op nieuwe initiatieven en kan geconfronteerd worden met diverse tegelijk startende initiatieven. De huisvesting voor de nieuwe initiatieven doorkruist het Integraal Huisvestingsplan wat de gemeente heeft opgesteld met de bestaande schoolbesturen.

Ruim een derde van de verzelfstandigingen/splitsingen staat negatief tegenover het proces van de voorbereiding voor de start. Uit toelichtingen blijkt dat het proces voelt als onnodige administratieve last. Veel documenten heeft de initiatiefnemer vanuit de bestaande situatie al liggen. Deze moeten in verschillende fasen van de wet MRvNS steeds opnieuw in een ander format worden ingediend.

Over de informatievoorziening en het contact met OCW, DUO en de Inspectie zijn initiatiefnemers overwegend positief. Over het contact met en de informatie van de Inspectie zijn initiatiefnemers het meest tevreden. We zien ook dat latere cohorten positiever zijn over de informatievoorziening dan de eerste cohorten. Met betrekking tot het contact geven initiatiefnemers aan dat zij vooral met DUO en de Inspectie schakelen. Een vijfde geeft aan niet te weten wie ze bij OCW kunnen benaderen als er vragen zijn. Voornaamste verbeterpunten voor DUO die worden genoemd zijn dat niet duidelijk is waar initiatiefnemers met vragen terecht kunnen en dat de antwoorden op de vragen niet altijd duidelijk zijn.

Een deel van de bestuurders van schoolbesturen in de omgeving van de initiatieven geven in de interviews aan dat zij denken dat de komst van een nieuwe school segregatie in het gebied zal vergroten. Zij zien dat de nieuwe initiatieven vaak scholen zijn met een specifieke denominatie of richting, terwijl de gesproken schoolbestuurders hun eigen scholen vaker typeren als scholen die op een brede populatie georiënteerd zijn.

Fase 4: Eerste kwaliteitsonderzoek

Scholen zijn overwegend positief over het kwaliteitsonderzoek, blijkt uit vragenlijsten: de kwaliteitsnormen en standaarden van de Inspectie zijn duidelijk, het oordeel komt vaak overeen met de verwachting, het moment van kwaliteitsonderzoek is goed en scholen ervaren over het algemeen voldoende tijd. Sommige nieuwe scholen geven aan graag meer voorbereidingstijd voor het onderzoek te willen. Verzelfstandigingen/splitsingen zijn kritischer over het moment van het onderzoek. In sommige gevallen is het onderzoek niet logisch vanwege recent inspectieonderzoek (vóór de aanvraag).

Voor nieuwe scholen brengt het kwaliteitsonderzoek meer duidelijkheid over wat onderwijskwaliteit is. Het deel dat aangeeft dat dit niet zo is, geeft aan dat ze al een duidelijk beeld van onderwijskwaliteit hadden en het onderzoek dit heeft bevestigd. Voor sommige scholen geeft het onderzoek van de Inspectie ook inzicht in verbetermogelijkheden. Scholen die aangeven dat dit niet zo is, geven aan hier zelf al inzicht in te hebben. Initiatiefnemers staan wisselend tegenover of het kwaliteitsonderzoek ook tot prioritering van onderwijskwaliteit leidt. Scholen die aangeven dat dit niet zo is, geven aan dat onderwijskwaliteit altijd al hoog op de prioriteitenlijst staat.

Fase 4/5: Eerste en tweede schooljaar

In deze fase staat groei centraal om de tussentijdse toets te behalen in het derde schooljaar voor het vo en het vierde schooljaar voor basisonderwijs.

Veel scholen aan het begin van het tweede schooljaar zijn tevreden met het aantal aanmeldingen en dit aantal komt ook overeen met de verwachtingen. De scholen waarbij het aantal lager is dan verwacht, geven aan dat ouders nog afwachtend zijn, omdat de school net begonnen is. Veel scholen aan het begin van het derde schooljaar zijn ook tevreden en geven aan dat het aantal aanmeldingen gelijk of hoger is dan verwacht.

Bijna alle scholen hebben in het tweede schooljaar leerlingen die zij-instromen. Gemiddeld gaat het om ongeveer 20 procent van de aanmeldingen. In het derde schooljaar gaat het om 30 procent van de aanmeldingen. De voornaamste redenen die scholen horen voor de keuze van ouders om hun kind te laten zij-instromen, is omdat het onderwijsconcept hen aanspreekt of omdat ze verhuisd zijn. In mindere mate hebben nieuwe scholen ook te maken met uitschrijvingen, waardoor groei geremd wordt. Gemiddeld zijn in de periode van de start tot het begin van het derde schooljaar negen kinderen per school weer uitgeschreven. Alle zeven scholen die hiermee te maken hadden, geven aan dat dit door verhuizing kwam. Drie scholen geven aan dat dit ook kwam, omdat ze niet de juiste ondersteuning konden bieden aan het kind.

Van de nieuwe scholen maakt een derde zich zorgen over het behalen van de stichtingsnorm. Zij geven voornamelijk aan dat de tijdelijke huisvesting ouders afschrikt, aangezien ouders hierdoor onzekerheid ervaren. Verzelfstandigingen/splitsingen maken zich hier geen zorgen over.

Het merendeel van de scholen vindt de informatievoorziening over de tussentijdse toets duidelijk. Iets meer dan de helft was bekend met de normen voor het behalen van de tussentijdse toets op leerlingaantallen. De meeste scholen maken zich geen zorgen over het behalen van de tussentijdse toets. Wel onderneemt meer dan de helft extra wervingsactiviteiten in de periode naar de tussentijdse toets, bijvoorbeeld via sociale media of mond-tot-mondreclame.

In de eerste schooljaren zijn er ook ontwikkelingen geweest in de huisvesting. De helft van de scholen geeft bij de start van het tweede en derde schooljaar aan nog gehuisvest te zijn in tijdelijke huisvesting. Van de scholen die in de loop van het eerste schooljaar zijn veranderd van huisvesting, is dat in de meeste gevallen naar een gebouw dat niet gedeeld wordt met andere partijen. Een kleine minderheid is verhuisd naar nieuwbouw en de rest naar een bestaand gebouw. Een kleine meerderheid is verhuisd naar een permanente locatie. De overige scholen zijn naar een andere tijdelijke huisvesting verplaatst. Een klein aantal scholen is in de loop van het tweede schooljaar verhuisd, meestal naar een permanente nieuwbouwlocatie.

Bijna alle scholen geven aan voldoende personeel te hebben. Voor een enkele school is de stijging in leerlingen groter dan verwacht, waardoor hier knelpunten zijn ontstaan. Scholen zijn (zeer) tevreden over hun personeel. De meeste scholen geven aan dat het onderwijsgevende personeel bevoegd is, een aantal geeft aan dat een enkele leraar nog niet bevoegd is. De helft van de scholen die gestart zijn met het derde schooljaar geeft aan dat zij het werven van personeel veel moeite vinden kosten. Hierbij speelt vooral mee dat er personeelstekorten in de regio zijn of het onderwijsconcept speciale eisen aan het personeel stelt.

6. Belangstellingsmeting

In dit hoofdstuk presenteren we een eerste analyse van hoe de voorspelling van het aantal leerlingen aan de hand van de belangstellingsmeting zich verhoudt tot de groei die de gestarte initiatieven tot nu toe laten zien. We geven hiermee eerste indicaties van de validiteit (de mate waarin de verwachte leerlingenaantallen worden gerealiseerd) en de betrouwbaarheid (de precisie van voorspellingen van de leerlingenaantallen) van de meting.

Vooraf

- Het gaat hierbij om nieuwe scholen van nieuwe en bestaande schoolbesturen, dus niet over verzelfstandigingen/splitsingen of nevenvestigingen.
- Binnen de looptijd van de monitor beschikken we alleen over gegevens van de cohorten 2021 en 2022 die relevant zijn voor dit hoofdstuk. Deze scholen bevinden zich respectievelijk in hun *tweede* of *derde* jaar na de start van de school en zijn daarmee nog niet volgroeid. De beschikbare gegevens (t/m oktobertelling 2024) kunnen wel een eerste trend in de ontwikkeling van de leerlingaantallen laten zien.
- In hoofdstuk 3 hebben we de belangstellingsmeting en de twee varianten (ouderverklaringen en marktonderzoek) beschreven. Geen van de initiatiefnemers uit cohort 2021 en 2022 die gebruik hebben gemaakt van de belangstellingsmeting met een marktonderzoek zijn daadwerkelijk gestart. Marktonderzoek laten we daarom voor deze analyse buiten beschouwing.

Aanpak

De initiatiefnemer berekent het verwachte aantal leerlingen in het 11^e jaar na de aanvraag en dient deze prognose vervolgens in bij DUO, waarna DUO beoordeelt of de berekening correct is uitgevoerd en of de norm is gehaald. Het geschatte leerlingenaantal moet minimaal gelijk zijn aan de stichtingsnorm om te mogen starten. Daarmee toont de initiatiefnemer aan dat ouders voldoende belangstelling hebben voor het initiatief en deze tot een levensvatbare school zal leiden.

Voor de berekening van de verwachte leerlingenaantallen gebruikt de initiatiefnemer een wettelijk vastgelegde formule. De formule neemt in essentie de respons op de belangstellingsmeting onder de doelgroep (2 t/m 4 jaar voor bo, 10 t/m 12 jaar voor vo) en vermenigvuldigt deze met de verwachte schoolgaande populatie in het voedingsgebied na volgroeing en past vervolgens een correctiefactor toe. De uitgewerkte formule is als volgt:

$$q = \left(\frac{y}{x} * 100\% \right) * \omega * z$$

q = is het aantal te verwachten leerlingen in het 11e kalenderjaar na de aanvraag. Dit aantal moet minimaal gelijk zijn aan de stichtingsnorm.

y = het totaal aantal kinderen waarvoor een ouderverklaring is afgegeven.

x = het totaal aantal kinderen woonachtig in het voedingsgebied in de leeftijd van 2 t/m 4 jaar voor basisonderwijs en in de leeftijd van 10 t/m 12 jaar voor voortgezet onderwijs, op 1 januari van het kalenderjaar van de aanvraag.

w (basisonderwijs) = het totaal aantal kinderen van 4 tot en met 11 jaar, plus 30 procent van het aantal kinderen van 12 jaar in het voedingsgebied. Dit wordt gemeten op 1 januari van het 11e kalenderjaar na de aanvraag, gebaseerd op gegevens onder meer verstrekt door het CBS.

w (voortgezet onderwijs) = het gemiddelde aantal leerlingen van 12 en 13 jaar in het voedingsgebied op 1 januari van het 11e kalenderjaar na de aanvraag, gebaseerd op gegevens onder meer verstrekt door het CBS, vermenigvuldigd met het aantal verblijfsjaren van de school.

z = 0,7. Dit is een bij ministeriële regeling bepaalde correctiefactor.

Omdat het jaar waarvoor de formule de verwachte leerlingenaantallen (*q*) berekent buiten de looptijd van het onderzoek valt (i.e. het 11^e jaar na de aanvraag), kan nog niet met zekerheid worden gezegd of de formule een goede voorspelling geeft van de daadwerkelijke belangstelling voor het initiatief en daarmee de levensvatbaarheid van de school op de langere termijn. Wel valt te analyseren hoe de voorspelling van het aantal leerlingen aan de hand van de belangstellingsmeting zich verhoudt tot de groei die de gestarte initiatieven tot nu toe laten zien. Ofwel: is de groei van de nieuwe school volgens verwachting? De prognose is het eindpunt van de formule. Van daaruit kunnen we het geschatte aantal leerlingen per jaar terugrekenen en de trendlijn vergelijken met de gerealiseerde aantallen. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de trendlijn uitgaat van een lineair groeipad van de leerlingenaantallen over de tijd. In de praktijk verloopt de groei echter vaak niet lineair: bijvoorbeeld een snelle toename in de eerste jaren gevolgd door een periode van stabilisatie, of juist een langzamer start met later versnelde toename.

Het volgen van de groei van initiatieven is ook relevant, omdat in de wet twee momenten zijn vastgelegd om de gerealiseerde leerlingenaantallen te controleren: de tussentijdse toets en - voor bo - de toets aan de stichtingsnorm na volgroeiing. De tussentijdse toets valt weliswaar ook buiten de onderzoeksperiode²⁸, maar is dichterbij dan het 11^e jaar na de aanvraag. Bovendien zijn er gevolgen voor de bekostiging van nieuwe scholen als leerlingenaantallen op de tussentijdse toetsmomenten onvoldoende zijn. Een betrouwbare en valide belangstellingsmeting is op dit moment dus al van belang voor initiatiefnemers en uitvoerende instanties.

Er kunnen allerlei zaken spelen waarom de groei van een school voor- of achterloopt op de verwachtingen, zoals zij-instroom, uitstroom of tijdelijke huisvesting. In hoofdstuk 5 (Verloop van het proces) geven we hiervan een kwalitatieve beschrijving. In de analyses kijken we naar de mate waarin de school is gevestigd in of nabij het postcodegebied van de belangstellingsmeting.

²⁸ De 1 oktober-tellingen van 2025 worden voor twee vo-scholen gebruikt voor de tussentijdse toets. Deze waren tijdens de looptijd van de monitor nog niet beschikbaar.

Data

Voor de tot nu toe gerealiseerde leerlingenaantallen maken we gebruik van de 1 oktober tellingen van DUO. Tabel 1.12 toont een overzicht van de gegevens die we binnen de looptijd van de monitor ter beschikking hebben voor de cohorten 2021 en 2022. Voor de cohorten 2023 en 2024 zijn er nog geen gegevens beschikbaar. Dat betekent dat we in totaal 31 scholen kunnen meenemen in de analyses: 24 in het bo en zeven in het vo. De analyses worden apart uitgevoerd voor bo en vo, omdat er verschillende stichtingsnormen gelden. In het basisonderwijs wordt de stichtingsnorm vastgesteld per gemeente en in het voortgezet onderwijs gelden wettelijke stichtingsnormen per schoolsoort.

Tabel 1.12 Overzicht gegevens gerealiseerde leerlingenaantallen per cohort binnen looptijd monitor

Cohort	1 okt-telling 2023	1 okt-telling 2024	Aantal bo	Aantal vo
Cohort 2021	Ja	Ja	13	2
Cohort 2022	Nee	Ja	11	5

Resultaten

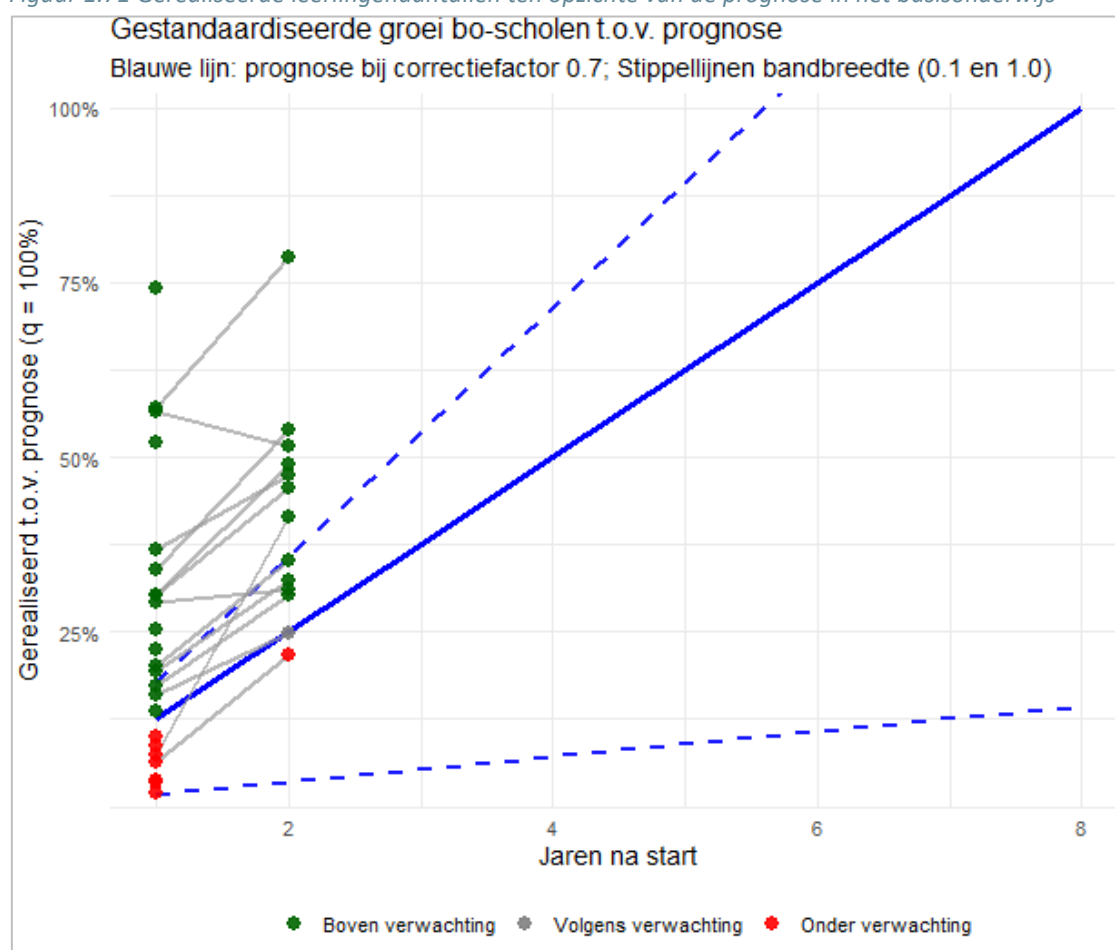
Basisonderwijs - gerealiseerde groei ten opzichte van de prognose en stichtingsnorm

We hebben onderzocht in hoeverre de gerealiseerde leerlingaantallen in het bo overeenkomen met de ingediende prognoses, één en waar mogelijk twee jaar vanaf de start van de school (zie Figuur 1.71). Omdat de prognose per school verschilt, is de blauwe prognoselijijn (q) gestandaardiseerd.

Op de x-as staat het aantal jaren tot volgroeiing (8 jaar in het bo), zodat per jaar het verwachte aantal leerlingen kan worden teruggerekend vanuit het eindpunt van de formule. De y-as toont de gerealiseerde groei ten opzichte van de prognose (q) in percentages: een waarde van 75 procent betekent dat een school driekwart van de verwachte leerlingenaantallen in het 11e kalenderjaar (q) heeft behaald. Met twee stippelijnen is een bandbreedte weergegeven die laat zien hoe scholen zich zouden verhouden tot de prognose bij verschillende correctiefactoren, variërend van 0,1 tot 1 (geen correctie). Om te bepalen of een school afwijkt van de trendlijn, is een marge van vijf procent gehanteerd.

In het eerste schooljaar (jaar 1) liggen 16 van de 24 scholen op of boven de verwachte trendlijn (zie Tabel 1.13). In jaar 2 konden we alleen de 13 initiatieven uit cohort 2021 meenemen in de analyse. Bij vrijwel alle scholen is er ten opzichte van jaar 1 sprake van groei. 12 van de 13 scholen liggen in jaar 2 op of boven de verwachte lijn.

Figuur 1.71 Gerealiseerde leerlingenaantallen ten opzichte van de prognose in het basisonderwijs



Tabel 1.13 Mate waarin gerealiseerde leerlingenaantallen overeenkomen met de ingediende prognose in het basisonderwijs

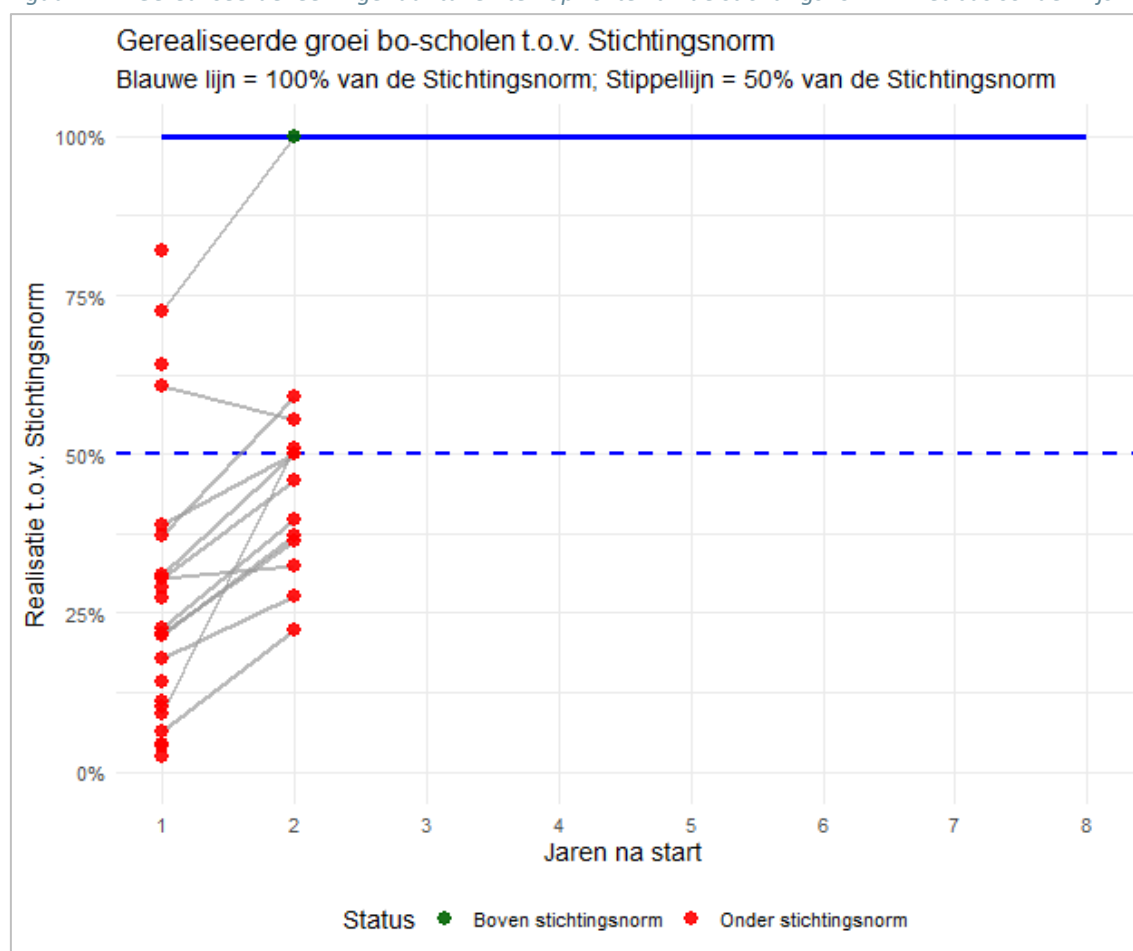
Jaar vanaf start	Cohort	Aantal scholen	Onder verwachting	Volgens verwachting (max. 5% afwijking trend)	Boven verwachting
Jaar 1 (n=24)	2021	13	2	0	11
	2022	11	6	0	5
Jaar 2 (n=13)	2021	13	1	1	11

We hebben de postcodecijfers van de vestiging vergeleken met de postcodecijfers van de belangstellingsmeting (voedingsgebied). Bij de helft van de scholen komen deze overeen. Om een beeld te geven van de grootte van de afwijking hebben we berekend in welke mate postcodes van het voedingsgebied van de belangstellingsmeting overlappen met de postcodes in het voedingsgebied om de vestiging. We zien dat bij de 12 nieuwe scholen waar de postcode afwijkt, gemiddeld 86 procent van de postcodes voor de belangstellingsmeting ook passen bij het voedingsgebied om de postcode van vestiging. Het gaat in de regel dus om kleine afwijkingen. Van de 12 scholen waar sprake is van een verschil, liggen vier onder de prognoselijijn. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen dat een afwijkend postcodegebied ten opzichte van de belangstellingsmeting leidt tot kleinere groei dan bij scholen waarbij dat niet zo is. Dat wil niet zeggen dat deze initiatieven geen grotere groei hadden gehad als zij in het beoogde postcodegebied gehuisvest waren.

Daarnaast hebben we gekeken hoe de scholen zich verhouden tot de (gestandaardiseerde) stichtingsnorm, met het oog op de grenswaarde voor het behalen van de tussentijdse toets in jaar 4 (50% van de stichtingsnorm; weergegeven met de blauwe stippellijn).

Figuur 1.72 laat zien dat de meeste scholen zich ontwikkelen in lijn met of boven de verwachte groei. Als deze positieve trend zich voortzet, liggen deze scholen op koers om bij de tussentijdse toets aan de norm te voldoen. Tegelijkertijd vallen twee scholen op: één met een negatieve trendlijn en één met een vrijwel vlakke trendlijn onder de 50 procent lijn voor de tussentijdse toets. Wanneer die trend zich doorzet, is het niet waarschijnlijk dat deze scholen de norm bij de tussentijdse toets zullen behalen. Eén school heeft de stichtingsnorm al in het tweede jaar behaald, maar zal ook op het moment van de tussentijdse toets moeten aantonen aan de norm te voldoen. Het betreft een school die al langer bestond, maar door specifieke bestuurlijke constructie geen aanvraag voor een verzelfstandiging heeft kunnen doen.

Figuur 1.72 Gerealiseerde leerlingenaantallen ten opzichte van de stichtingsnorm in het basisonderwijs



Gerealiseerde groei ten opzichte van de prognose en stichtingsnorm – voortgezet onderwijs

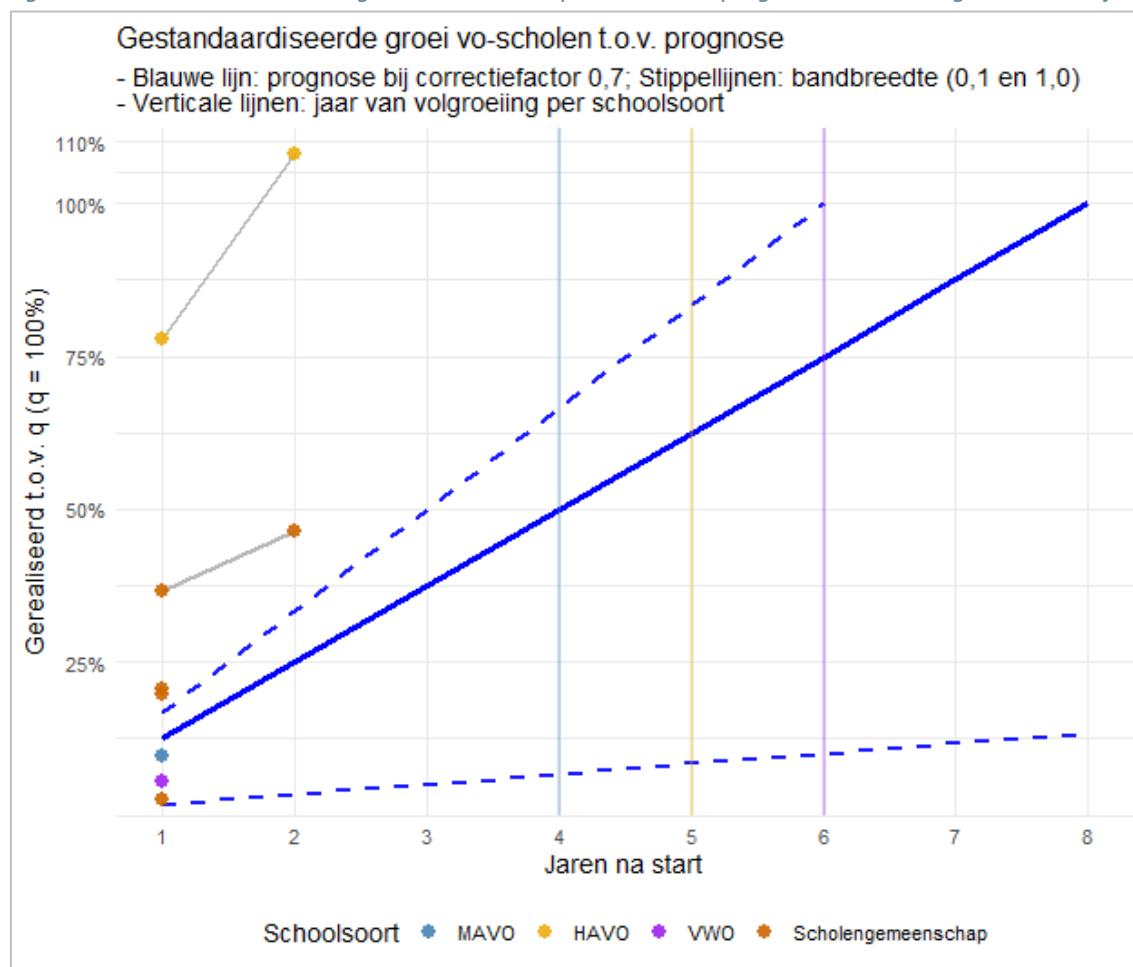
Ook in het voortgezet onderwijs hebben we onderzocht in hoeverre de gerealiseerde leerlingenaantallen overeenkomen met de ingediende prognose, één en waar mogelijk twee jaar vanaf de start van de school (zie Figuur 1.73). De duur tot volgroeiing verschilt in het vo per schoolsoort: vier jaar bij pro/vbo/mavo, vijf jaar bij havo en zes jaar bij vwo. De x-as toont het eindpunt van de formule: het 11^e jaar na aanvraag (wat overeenkomt met het 8^e jaar na start). Daarnaast zijn op de x-as met

verticale lijnen per schoolsoort de momenten van volgroeiing weergegeven. De y-as geeft de gerealiseerde groei ten opzichte van de prognose (q) in percentages weer. Ook hier is een marge van vijf procent toegepast om afwijking van de trendlijn te bepalen.

Omdat per schoolsoort een andere stichtingsnorm geldt, is de prognoselijn (q) gestandaardiseerd om scholen onderling te kunnen vergelijken. Voor scholengemeenschappen geldt formeel dat elke schoolsoort bij volgroeiing afzonderlijk minimaal 75 procent van de stichtingsnorm moet behalen. In de registratie bij DUO zijn leerlingen in de onderbouw vo niet uitgesplitst naar schoolsoorten maar worden alle leerlingen toegeschreven aan de soort *brugjaar*. De 0,75-normen van schoolsoorten binnen scholengemeenschappen zijn daarom samengenomen tot één totaalnorm per scholengemeenschap. Dit is conform hoe DUO de tussentijdse toets bij scholengemeenschappen uitvoert. De groei en positie van scholengemeenschappen is dus vergeleken met de algemene trendlijn, zonder onderscheid naar afzonderlijke schoolsoorten. In de figuur zijn de schoolgemeenschappen weergegeven met oranje punten, om ze visueel te onderscheiden van de categorale scholen.

In het eerste schooljaar (jaar 1) liggen vier van de zeven scholen boven de verwachte trendlijn (zie Tabel 1.14). In jaar 2 konden alleen de initiatieven uit cohort 2021 worden meegenomen in de analyse. Beide scholen laten een groei zien ten opzichte van jaar 1 en liggen boven de verwachte trendlijn. Eén school heeft de verwachte leerlingenaantallen (q) al in jaar 2 behaald. Het gaat hier om een school die zeer nauw samenwerkt met een andere school, die andere schoolsoorten aanbiedt, en in hetzelfde gebouw gevestigd is. Mogelijk was overstappen naar de nieuwe school voor veel ouders en kinderen daardoor eenvoudig.

Figuur 1.73 Gerealiseerde leerlingenaantallen ten opzichte van de prognose in het voortgezet onderwijs



Tabel 1.14 Mate waarin gerealiseerde leerlingenaantallen overeenkomen met de ingediende prognose in het voortgezet onderwijs

Jaar vanaf start	Cohort	Aantal scholen	Onder verwachting	Boven verwachting
Jaar 1	2021	2	0	2
	2022	5	3	2
Jaar 2	2021	2	0	2

Ook voor het vo hebben we de postcodecijfers van de vestiging vergeleken met de postcodecijfers van de belangstellingsmeting (voedingsgebied). Bij drie van de zeven scholen komen deze overeen. Om een beeld te geven van de grootte van de afwijking hebben we berekend in welke mate postcodes van het voedingsgebied van de belangstellingsmeting overlappen met de postcodes in het voedingsgebied om de vestiging. We zien dat bij de vier nieuwe scholen waar de postcode afwijkt, gemiddeld 93 procent van de postcodes voor de belangstellingsmeting ook passen bij het voedingsgebied om de postcode van vestiging. Het gaat in de regel dus om kleine afwijkingen. Van de vier scholen met een verschil, ligt één school onder de prognoselijn. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen dat een afwijkend postcodegebied ten opzichte van de belangstellingsmeting leidt tot kleinere groei dan bij scholen waarbij dat niet zo is. Dat wil niet zeggen dat deze initiatieven geen grotere groei hadden gehad als zij in het beoogde postcodegebied gehuisvest waren.

Daarnaast hebben we gekeken hoe de scholen zich verhouden tot de (gestandaardiseerde) stichtingsnorm, met het oog op de grenswaarde voor het behalen van de tussentijdse toets in het derde schooljaar (zie

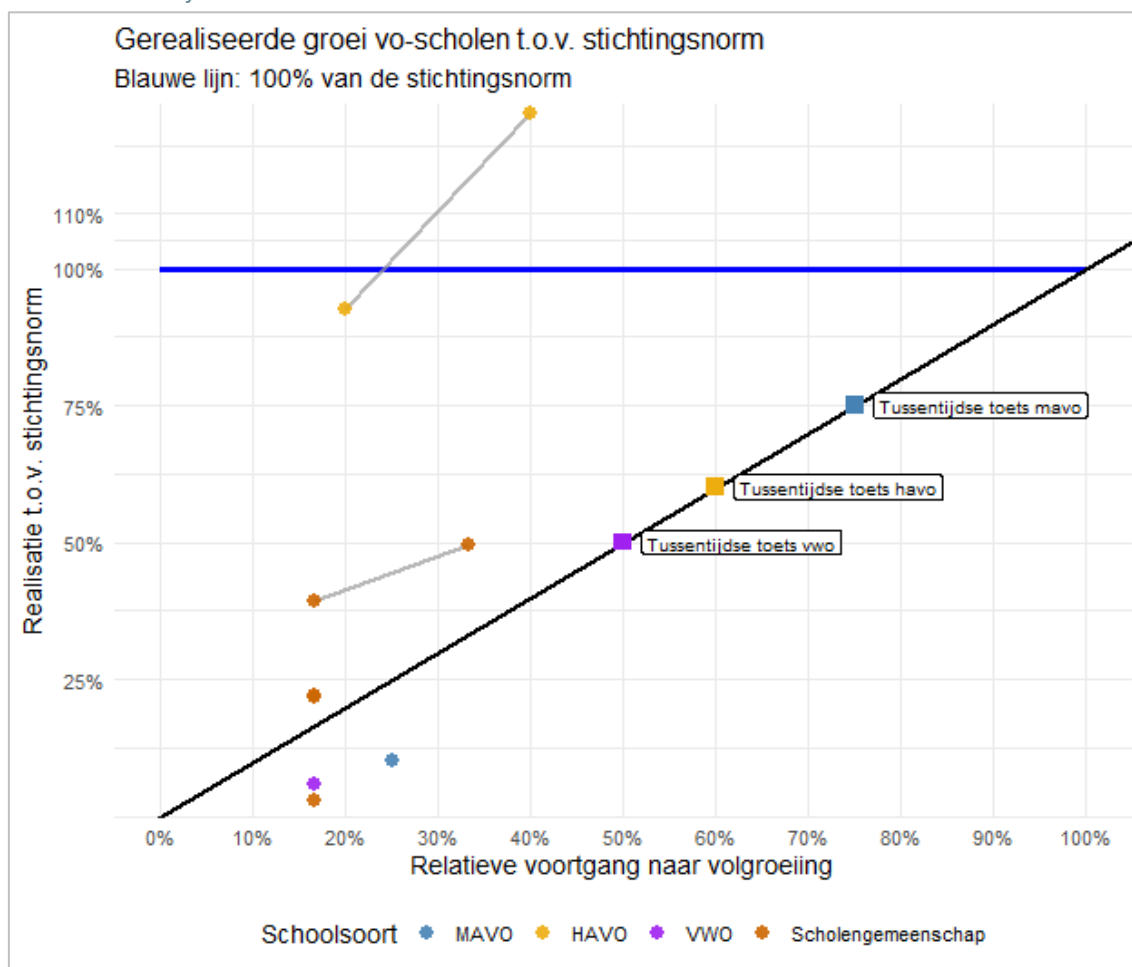
Figuur 1.74). De donkerblauwe lijn geeft de gestandaardiseerde stichtingsnorm weer. De beoordeling van de tussentijdse toets is gebaseerd op het aantal leerlingen dat, gezien de cursusduur per schoolsoort, verhoudingsgewijs verwacht mag worden ten opzichte van de stichtingsnorm. In het derde jaar na oprichting bedraagt de verwachte omvang $3/4$ van de stichtingsnorm voor het pro/vbo/mavo, $3/5$ voor het havo en $3/6$ voor het vwo.

In de figuur zijn de tussentijdse toetsmomenten per schoolsoort weergegeven met vierkantjes. De positie van de vierkantjes laat twee dingen zien:

- horizontaal (x-as): hoe ver een school in de tijd is richting volgroeiing op het moment van toetsing;
- verticaal (y-as): welk deel van de stichtingsnorm op dat moment behaald moet zijn om aan de grenswaarde te voldoen.

De figuur laat zien dat de twee scholen uit cohort 2021 zich ontwikkelen in lijn met of boven de groeilijn naar de stichtingsnorm. Eén school heeft de stichtingsnorm vanaf jaar 2 al behaald; dit betreft dezelfde school die in jaar 2 de verwachte leerlingenaantallen (q) heeft gerealiseerd. Bij de scholen uit cohort 2022 is te zien dat zij in hun eerste jaar minder dan een kwart van de stichtingsnorm hebben gerealiseerd. In de komende jaren zal moeten blijken of deze scholen een positieve groeiontwikkeling laten zien en daarmee toewerken naar het behalen van de tussentijdse toets.

Figuur 1.74 Gerealiseerde leerlingenaantallen ten opzichte van de stichtingsnorm in het voortgezet onderwijs



Aanpassingen correctiefactor – basisonderwijs en voortgezet onderwijs

Tot slot hebben we voor beide sectoren berekend hoe de verdeling van scholen ten opzichte van de prognose verandert bij aanpassing van de huidige correctiefactor ($z = 0,7$). Figuur 1.75 (basisonderwijs) en

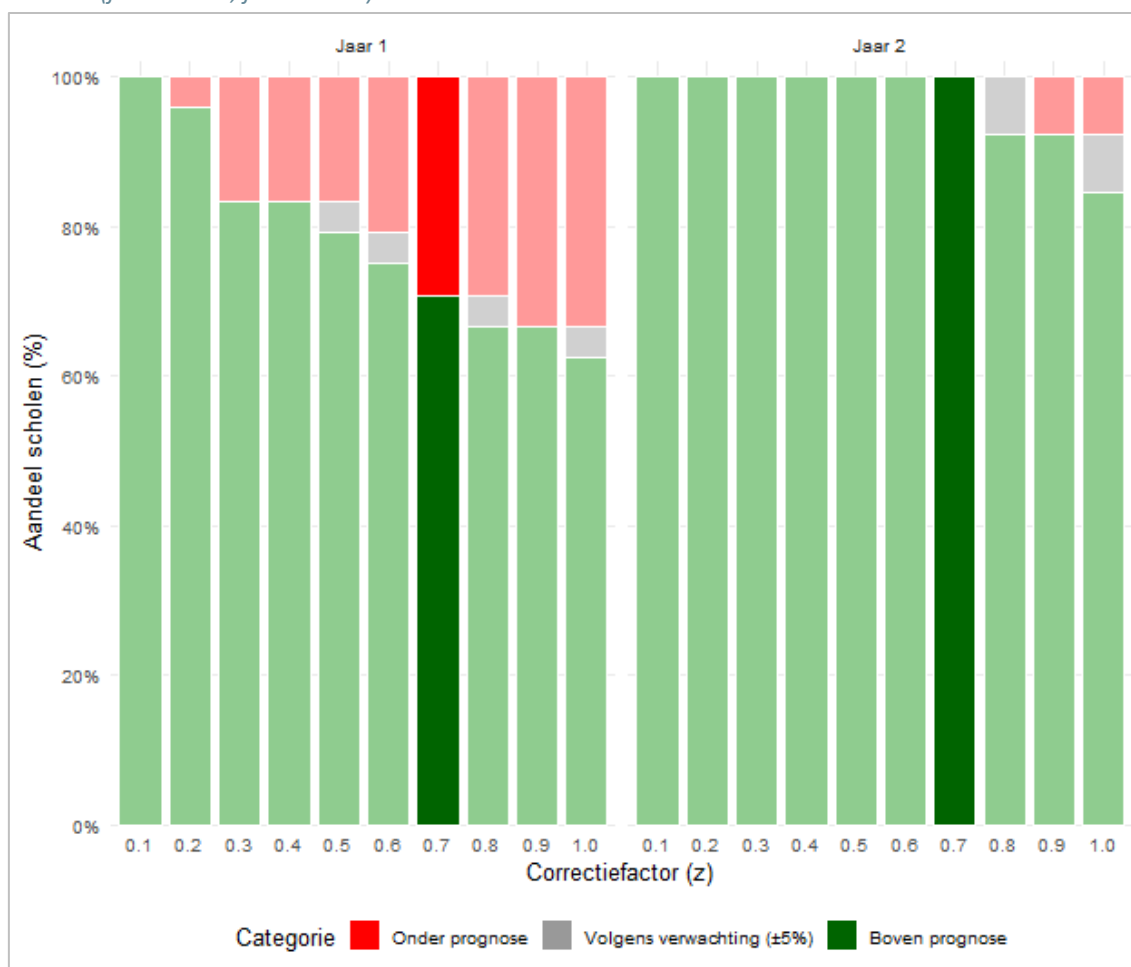
Figuur 1.76 (voortgezet onderwijs) laten zien hoe het aandeel scholen dat onder, in lijn met of boven de prognose ligt, verschuift bij verschillende correctiefactoren.

We zien dat naarmate de correctiefactor in het eerste jaar groter wordt en het aantal verwachte leerlingen toeneemt, het aandeel scholen dat onder de prognose ligt ook toeneemt. In het tweede jaar liggen daarentegen vrijwel alle scholen boven de prognose, ongeacht de gekozen correctiefactor.

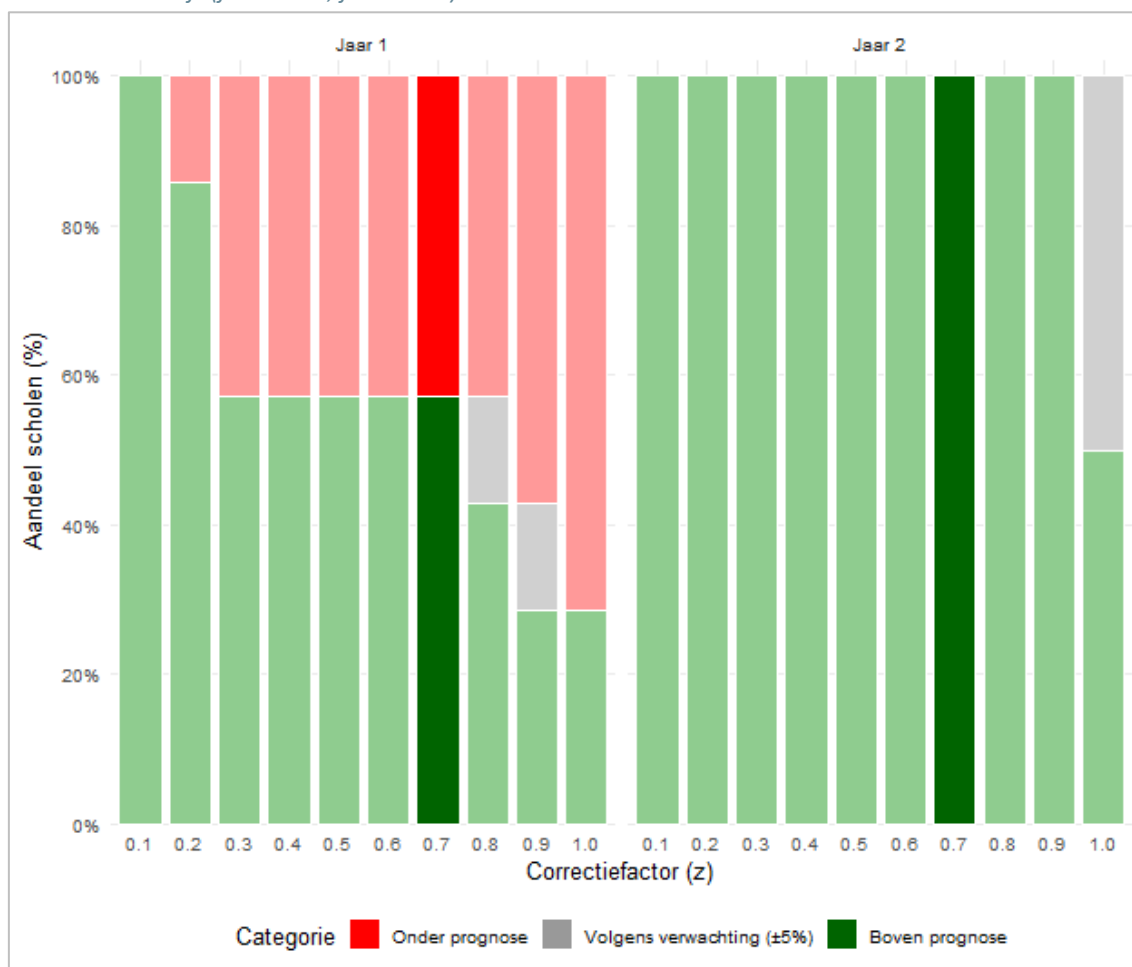
Op basis van de huidige data lijkt de correctiefactor vooral in het eerste jaar verschil te kunnen maken in de beoordeling of een school boven of onder de prognose uitkomt. In het tweede jaar is dit effect veel minder zichtbaar, wat erop kan wijzen dat de scholen in deze fase doorgaans sneller groeien dan verwacht. Of deze groeitrend zich in de daaropvolgende jaren voortzet, is op basis van de huidige gegevens niet te zeggen.

Verder laat de analyse zien dat, binnen de gehanteerde foutmarge van vijf procent, relatief weinig scholen precies het verwachte groeipad volgen. Dit sluit aan bij de eerder geschetste kanttekening dat de groei van leerlingenaantallen in de praktijk doorgaans niet lineair verloopt.

Figuur 1.75 Verdeling van scholen ten opzichte van de prognose per correctiefactor in het basisonderwijs (jaar 1 n=24; jaar 2 n=13)



Figuur 1.76 Verdeling van scholen ten opzichte van de prognose per correctiefactor in het voortgezet onderwijs (jaar 1 n=7; jaar 2 n=2)



Bij de interpretatie van deze figuren is het belangrijk om te benoemen dat sprake is van een vorm van selectiebias. Een hogere correctiefactor (bijvoorbeeld $z = 1$) vergroot voor initiatieven de kans om in de startfase voldoende belangstelling aan te tonen ($q \geq$ stichtingsnorm). Tegelijkertijd leidt een hogere correctiefactor tot hogere prognoses voor leerlingenaantallen, waardoor het voor scholen lastiger wordt om in de daaropvolgende jaren aan die verwachte groei te realiseren. Dat kan gevolgen hebben voor de betrouwbaar en validiteit van de belangstellingsmeting. Het omgekeerde geldt voor een lage correctiefactor (bijvoorbeeld $z = 0,1$), waarbij minder initiatieven de startdrempel zouden halen, maar het relatief makkelijker wordt om aan de verwachte groei te voldoen.

Daarnaast kunnen we op basis van de huidige dataset geen uitspraken doen over de groeipaden van initiatieven die niet zijn gestart vanwege onvoldoende belangstelling, maar waarvan de aanvragen mogelijk wél zouden zijn toegewezen bij toepassing van een andere correctiefactor (bijvoorbeeld $z = 0,8$). Hierdoor ontstaat mogelijk een vertekend beeld van de gevolgen van een hogere correctiefactor. In de simulaties lijkt een hogere correctiefactor te leiden tot een groter aandeel dat onder de ingediende prognose blijft, terwijl bij diezelfde correctiefactor wellicht ook meer initiatieven zouden zijn gestart die een positieve groeitrend hadden kunnen laten zien.

In theoretische zin zou de optimale correctiefactor de waarde zijn waarbij het aantonen van voldoende belangstelling zo makkelijk mogelijk is (hoge correctiefactor), terwijl zoveel mogelijk gestarte initiatieven in staat zijn om de tussentijdse toets en de stichtingsnorm voor het 11^e jaar na de aanvraag te behalen (doelmatigheid en continuïteit). Op basis van de huidige gegevens kan echter nog niet worden vastgesteld welke correctiefactor in de praktijk het beste aansluit bij deze doelstelling. De keuze voor 0,7 lijkt nog niet problematisch, maar toekomstig onderzoek zal hiervoor ook naar de schooljaren 3 t/m 8 na de start moeten kijken wanneer de data beschikbaar is. Wanneer veel scholen moeten sluiten omdat de tussentijdse toets of stichtingsnorm in schooljaar 8 niet behaald worden, is dat reden om nadere analyses te doen om de juiste correctiefactor te bepalen.

7. De omgeving

In dit hoofdstuk onderzoeken we het effect van nieuwe scholen voor de invoering van de wet MRvNS op 1) het bestaande onderwijsaanbod (doelmatigheid en continuïteit) en 2) positieve en negatieve neveneffecten (onder andere segregatie). Voor dit hoofdstuk geldt dat de data van voor de wet MRvNS al voor een groot gedeelte staat beschreven in het tussenrapport over 2017-2021, die kan worden gezien als nulmeting. In dit hoofdstuk vullen we de data verder aan met scholen die zijn opgericht in het laatste jaar voor invoer van de wet MRvNS (2022) en de eerste scholen die zijn opgericht na invoer van de wet MRvNS in 2023. De hier gepresenteerde resultaten moeten met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden: het aantal nieuw opgerichte scholen na invoering van de wet MRvNS is beperkt en de beschikbare opvolgtijd (2023–heden) is kort, waardoor de uitkomsten gevoelig zijn voor individuele scholen en toevallige schommelingen.

Om te bepalen wat het effect van nieuwe scholen voor de invoering van de wet MRvNS is op het bestaande onderwijsaanbod (doelmatigheid en continuïteit) onderzoeken we de consequenties voor bestaande scholen in de omgeving. Daarbij onderzoeken we de leerling- en personeelsstromen tussen scholen die optreden na opening van de nieuwe school/vestiging. Dit geeft zicht op in hoeverre het starten van een nieuwe school leidt tot meer versnippering (doelmatigheid), meer kleine scholen (doelmatigheid) of sluiting van andere scholen (continuïteit).

Om te bepalen wat eventuele positieve en negatieve neveneffecten zijn van de nieuwe scholen voor de invoering van de wet MRvNS onderzoeken we hoe de nieuwe scholen kunnen worden getypeerd als het gaat om onder andere personeel en leerlingenpopulatie. Daarnaast geven we inzicht in de ontwikkeling van segregatie op basis van Dissimilariteit Index en Isolatie Index conform de Monitor onderwijssegregatie²⁹. Dit geeft inzicht in de mate waarop nieuwe scholen representatief zijn voor de omgeving of juist segregatie bevorderen en specifieke leerlingengroepen aantrekken.

Voor de analyses gebruiken we dezelfde procesdata en registerdata van DUO van nieuwe scholen als in het tussenrapport. Nieuwe scholen die zijn ontstaan door fusies of splitsing worden hierbij niet meegenomen. Deze scholen zijn op papier nieuw, maar in feite bestaan ze al en hebben ze bijvoorbeeld al een gebouw en een leerlingenpopulatie. De analyses voor bo zijn gebaseerd op door DUO aangeleverde data over het primair onderwijs, waarbij geldt dat in de gegevens mogelijk ook verzelfstandigingen en sbo-scholen voorkomen, omdat het voor ons niet mogelijk was deze uit de data te verwijderen.

Voor nieuwe scholen maken we een onderscheid tussen 1) nieuwe school, nieuw schoolbestuur en 2) nieuwe school, bestaand schoolbestuur, apart voor po en vo. Bij een nieuwe school van een nieuw schoolbestuur is er sprake van een nieuwe rechtspersoon (nieuw schoolbestuur) die het initiatief neemt om een geheel nieuwe school te starten. Bij een nieuwe school met een bestaand schoolbestuur is er sprake van een bestaand schoolbestuur dat het initiatief neemt om een nieuwe school te starten naast hun bestaande aanbod.

Per onderdeel laten we zien hoe vergelijkbaar de data van de nulmeting is met de data na de wet MRvNS. Met behulp van de registerdata vergelijken we de nieuwe scholen met bestaande scholen in de

²⁹ Muskens, M., Van Helvoirt, D., Aalders, P., Wolbers, M., Karssen, M., Stronkhorst, E., Elshof, D., De Loos, R., & Lepoeter, S. (2025). *Gescheiden werelden: Onderwijssegregatie houdt aan. Onderzoek naar segregatie in het primair en voortgezet onderwijs van 2017-2018 tot en met 2023-2024*. Eindrapport 2025. Nijmegen: KBA Nijmegen.

omgeving. In het basisonderwijs wordt daarbij uitgegaan van een straal van zes kilometer rond de nieuwe school en in het voortgezet onderwijs wordt uitgegaan van een straal van 15 kilometer rond de nieuwe school. De beschrijvende analyses zijn uitgevoerd in samenwerking met Irene van der Vossen, Hanna Fricke, Herman Jonker en Erik Fleur van DUO.

De nieuwe scholen, periode 2016-2022 en 2023-2024

In deze paragraaf geven we weer hoeveel scholen er in de periode voor en na de wet MRvNS zijn opgericht en hoe deze kunnen worden getypeerd als het gaat om onder andere denominatie en personeelspopulatie.

Aantal en kenmerken nieuwe scholen

In Tabel 1.15 staan de nieuwe scholen die zijn opgericht voor de wet MRvNS (2016-2022) en na de wet MRvNS (2023- 2024). In het primair onderwijs zijn dat er 97 voor de wet MRvNS en 55 na de wet MRvNS. In het voortgezet onderwijs zijn er 31 nieuwe scholen voor de wet MRvNS opgericht en na de wet MRvNS 8 scholen. Na de wet MRvNS zijn er in verhouding meer scholen opgericht dan voor de wet MRvNS. De meeste nieuwe po-scholen die zijn opgericht onder de wet MRvNS vallen onder een bestaand schoolbestuur (76% voor en 68% na de wet MRvNS), terwijl in het vo de meeste nieuwe scholen van een nieuw schoolbestuur afkomstig zijn (32% voor en 88% na de wet MRvNS). Dit laatste is een opvallend verschil met de situatie voor de wet MRvNS, toen ook in vo het grootste gedeelte van de nieuwe scholen afkomstig was van een bestaand schoolbestuur (68%).

Tabel 1.15 Aantal nieuwe scholen in de periode vóór wet MRvNS (2016-2022) en ná wet MRvNS (2023-2024) in het primair en voortgezet onderwijs, naar bestuur

Voor/Na wet MRvNS	Jaar	Primair onderwijs			Voortgezet onderwijs		
		nieuwe school, nieuw bestuur	nieuwe school, bestaand bestuur	Totaal	nieuwe school, nieuw bestuur	nieuwe school, bestaand bestuur	Totaal
Voor	2016	2	8	10	2	7	9
	2017	1	6	7	3	4	7
	2018	3	12	15	2	3	5
	2019	5	17	22	3	4	7
	2020	2	7	9	0	0	0
	2021	3	10	13	0	2	2
	2022	7	14	21	0	1	1
Na	2023	10	22	32	1	1	2
	2024	8	15	23	6	0	6

Voor invoering van de wet MRvNS moesten alle nieuwe scholen aangeven tot welke erkende richting ze behoorden. Een overzicht van de denominaties per oprichtingsjaar wordt weergegeven in Bijlage 2. Zoals besproken, bevat de tabel voor het basisonderwijs ook verzelfstandigingen omdat deze in de periode voor de wet MRvNS niet goed te onderscheiden zijn. Daarnaast missen in deze cijfers de gegevens van scholen die in augustus 2025 hun deuren hebben geopend, waardoor de aantallen na de wet MRvNS afwijken van de aantallen in Hoofdstuk 4 Feiten en cijfers. Door het onderscheid nieuw

schoolbestuur en bestaand schoolbestuur los te laten kunnen we wel een actueel beeld van de cijfers construeren door de tabellen uit verschillende bronnen bij DUO samen te voegen.

Voor het basisonderwijs kunnen we de aandelen van verschillende denominaties voor en na de wet MRvNS vergelijken als we verzelfstandigingen includeren. We zien met name een afname van het aandeel algemeen bijzondere scholen (26% naar 13%) en interconfessionele scholen (8% naar 0%) en een toename van het aandeel islamitische scholen (20% naar 28%). Het aandeel openbare scholen is licht gestegen (15% naar 20%). Wel zien we dat ongeveer twee derde van de nieuwe openbare basisscholen verzelfstandigingen zijn. Als we alleen naar nieuwe basisscholen kijken (dus exclusief verzelfstandigingen) valt op dat het grootste deel van de nieuwe scholen onder de wet MRvNS de islamitische grondslag heeft (42%), gevolgd door algemeen bijzonder (19%) en openbaar (11%). We kunnen niet vergelijken of deze 11 procent wijst op een afname van het aandeel nieuwe openbare scholen ten opzichte van voor de wet MRvNS, maar het is wel een lager percentage dan de 20 procent inclusief de verzelfstandigingen. Voor andere denominaties geldt dat we kleine verschuivingen in de verhoudingen zien die vanwege kleine aantallen nog niet te duiden zijn.

Voor het voortgezet onderwijs kunnen we wel een vergelijking maken van de aandelen van denominaties voor en na de wet MRvNS omdat het mogelijk is om splitsingen uit de data te halen. Hier moeten we echter voorzichtig zijn met de duiding omdat na de wet MRvNS nog weinig nieuwe scholen zijn gestart (10 nieuwe vo-scholen). In absolute aantallen valt wel op dat er na de wet MRvNS veel islamitische scholen zijn gesticht (4 van de 10), waar dat voor de wet MRvNS slecht een relatief klein aantal was (2 van de 61). Verder zien we dat er één openbare school is gestart en twee algemeen bijzondere scholen zijn gestart. Vanwege de ene openbare school die na de wet MRvNS is gesticht en het beperkt aantal openbare scholen dat voor de wet MRvNS (3 van 61) is gesticht, is moeilijk te beoordelen of er sprake is van een stijgende trend of een toevallig verschil (van 5% naar 10%).

Het effect van nieuwe scholen op het bestaande onderwijsaanbod

Op het moment dat een nieuwe school wordt gestart, heeft dat consequenties voor scholen in de omgeving. Zo kan het zijn dat leerlingen of personeel overstappen van een school uit de omgeving om bij deze nieuwe school onderwijs te gaan volgen of te gaan werken. Hierdoor kunnen bestaande scholen in de omgeving in de problemen komen als een nieuwe school wordt opgericht in de buurt. Om dit in kaart te brengen, hebben we de leerlingstromen en personeelstromen bij nieuw opgerichte scholen onderzocht. Dit geeft zicht op in hoeverre het starten van een nieuwe school leidt tot meer versnippering (doelmatigheid), meer kleine scholen (doelmatigheid) of sluiting van andere scholen (continuïteit).

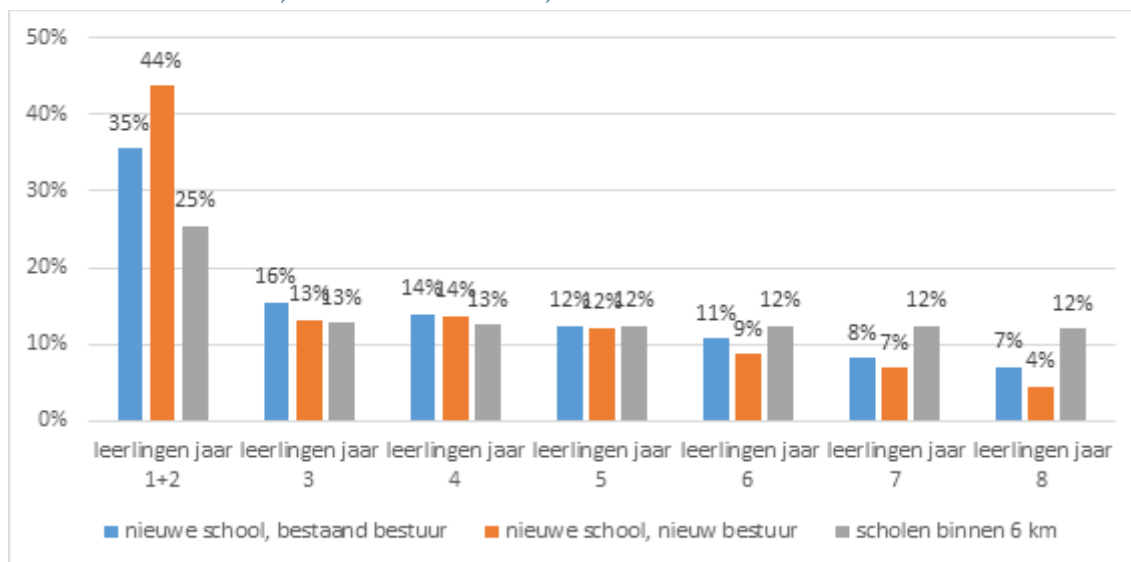
Leerlingstromen

Op dezelfde wijze als in het tussenrapport hebben we voor het po en het vo een overzicht gemaakt van waar de leerlingen vandaan komen (zie Bijlage 2). We maken hierin onderscheid naar natuurlijke instroom (leerling zat nog niet in het po of vo), hoogste instroom vanuit één andere school (nieuwe school trekt voornamelijk leerlingen vanuit één andere school), hoogste uitstroom vanuit toeleverende school (hoeveel leerlingen er het jaar voorafgaand op de toeleverende scholen zat en welk deel daarvan is ingestroomd in de nieuwe school) en totale instroom (het aantal leerlingen in het oprichtingsjaar van de nieuwe school).

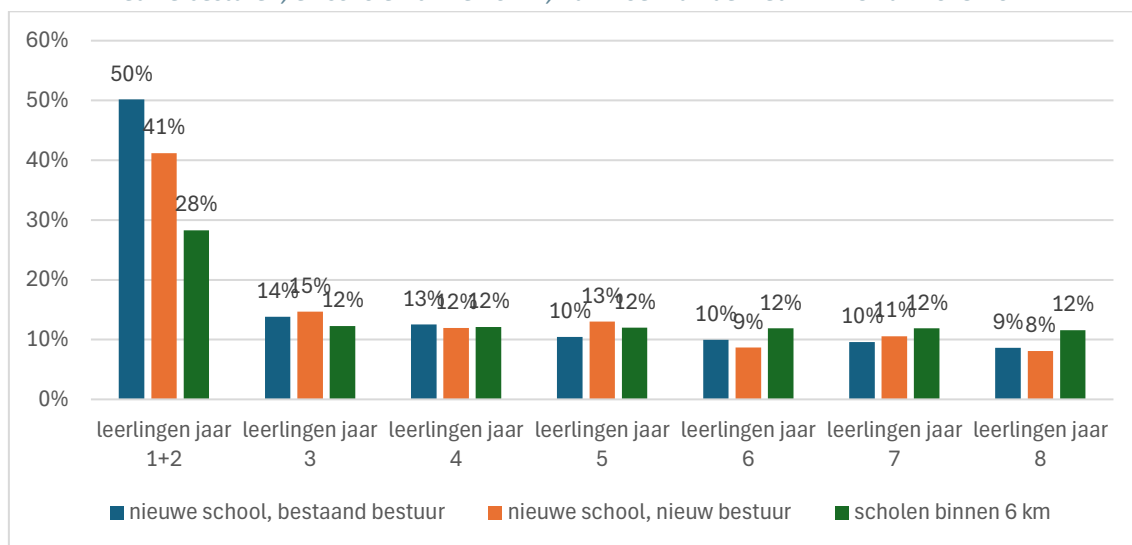
Bij nieuwe po-scholen onder een nieuw schoolbestuur zien we dat bij 47 procent van de scholen (9 van de 19) sprake is van een 'hofleverancier'. Bij deze groep scholen is een groot deel van de instroom op de nieuwe school afkomstig van één andere school, meer dan 65 procent van de leerlingen komt daarbij van een specifieke school uit de omgeving. Voor nieuwe scholen van een bestaand schoolbestuur is er bij 41 procent (17 van de 41) sprake van een 'hofleverancier'. Leerlingstromen tussen scholen die plaatsvinden bij de stichting van een nieuwe school zijn voor en na de wet MRvNS vergelijkbaar. Voor de wet MRvNS hield deze andere school na één of twee jaar vaak op met bestaan. Het is dus plausibel dat een nieuwe school met een 'hofleverancier' een bestaande school ook onder de wet MRvNS zal gaan vervangen. Dit betekent dat de consequenties voor het starten van een nieuwe basisschool onder een bestaand schoolbestuur groot kunnen zijn voor één specifieke andere basisschool in dezelfde omgeving. Of we schoolsluitingen gaan zien na de invoering van de wet MRvNS moet nog blijken. Zoals beschreven zijn er jaarlijks meer nieuwe basisscholen gestart dan voor de wet MRvNS, waardoor de effecten op meer plekken gevoeld zullen worden.

In Figuur 1.77 en Figuur 1.78 staat de gemiddelde instroom van leerlingen weergegeven in het basisonderwijs in de jaren voor en na de wet MRvNS (zie Bijlage 2 voor de gegevens per jaar). Voor de wet MRvNS kennen de nieuwe scholen een andere opbouw dan scholen in de buurt. Nieuwe scholen hebben in het startjaar meer leerlingen in de eerste twee leerjaren en weinig tot geen leerlingen in de hogere leerjaren. Dit betekent dat nieuwe scholen relatief veel natuurlijke instroom hebben. Na de wet MRvNS hebben nieuwe scholen ook duidelijk vooral meer leerlingen in de eerste leerjaren, en in de latere leerjaren iets minder leerlingen dan scholen in de buurt.

Figuur 1.77 Gemiddeld aandeel leerlingen in de groepen in het primair onderwijs naar bestaande en nieuwe besturen, en scholen binnen 6 km, vóór invoer van de wet MRvNS van 2016-2022



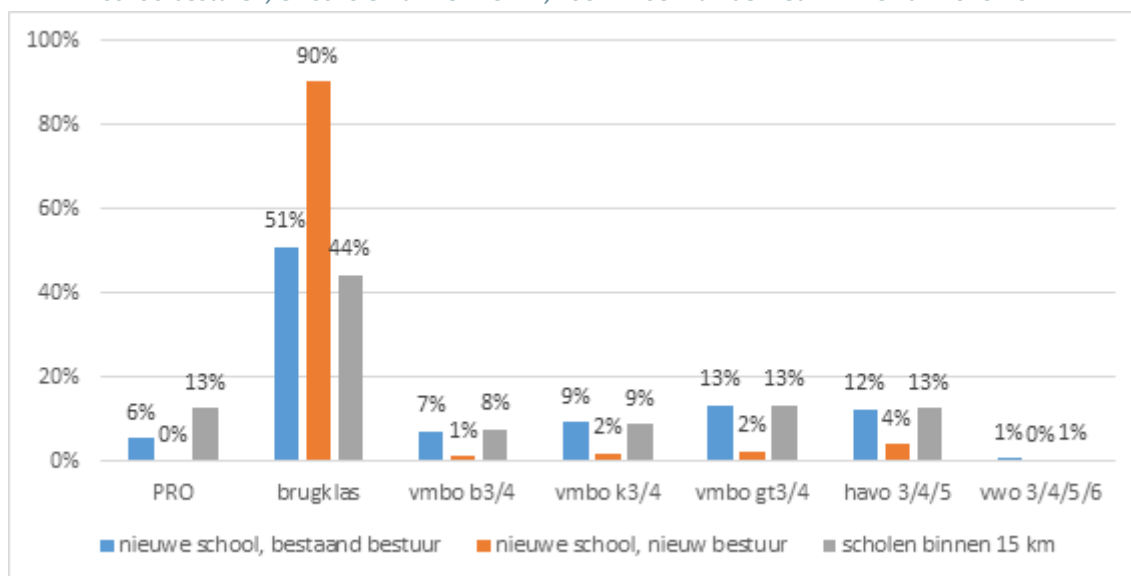
Figuur 1.78 Gemiddeld aandeel leerlingen in de groepen in het primair onderwijs naar bestaande en nieuwe besturen, en scholen binnen 6 km, na invoer van de wet MRvNS van 2023-2024



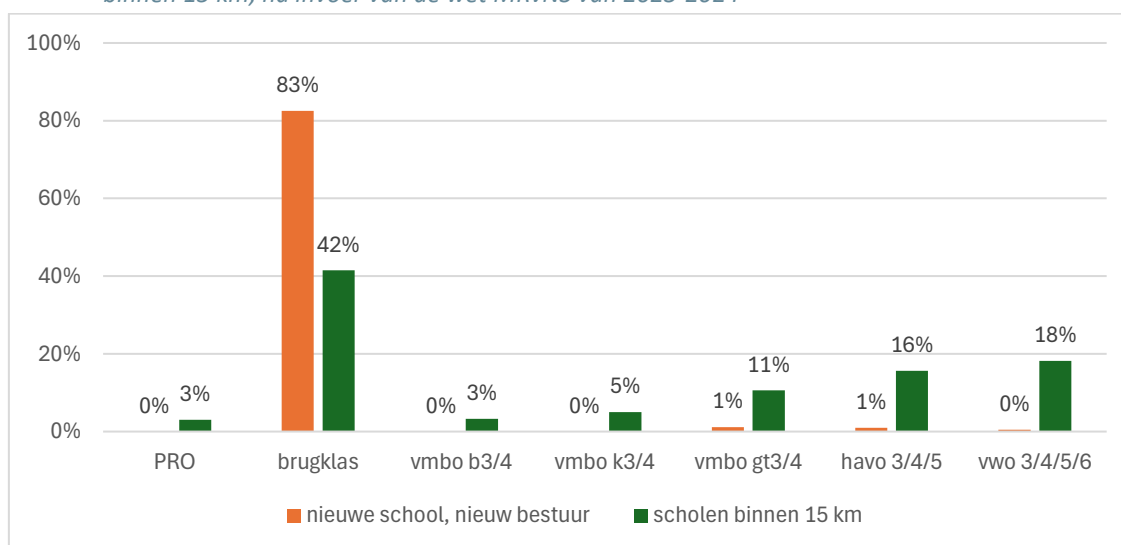
Na invoer van de wet MRvNS zien we dat in het vo de meeste instroom op nieuwe scholen van nieuwe schoolbesturen vanuit het bo komt (75% van de leerlingen). De instroom van andere vo-scholen is dan ook beperkt (11%) en er is geen sprake van dat andere scholen worden leeggetrokken. Er is onder de wet MRvNS één nieuwe school gesticht door een bestaand schoolbestuur, waarvoor geldt dat slechts 30 procent vanuit het po is ingestroomd en alleen bij deze school zien we dat de meeste instroom van één andere school komt (67%). Dit lijkt overeen te komen met de situatie van voor invoer van de wet MRvNS, waarin er bij 86 procent van de scholen (18 van de 21) sprake is van een ‘hofleverancier’.

In Figuur 1.79 en Figuur 1.80 staat de gemiddelde instroom van leerlingen per onderwijsniveau/leerjaar weergegeven voor en na invoer van de wet MRvNS (zie Bijlage 2 voor de gegevens per jaar). Onder zowel de oude als nieuwe procedure is te zien dat nieuwe scholen onder een nieuw schoolbestuur voornamelijk starten met leerlingen in de brugklas (instroom vanaf de basisschool).

Figuur 1.79 Gemiddeld aandeel leerlingen naar onderwijssoort naar bestaande en nieuwe schoolbesturen, en scholen binnen 15 km, vóór invoer van de wet MRvNS van 2016-2022



Figuur 1.80 Gemiddeld aandeel leerlingen naar onderwijssoort naar nieuwe schoolbesturen, en scholen binnen 15 km, na invoer van de wet MRvNS van 2023-2024



Noot: Zoals in de inleiding genoemd, blijft de nieuwe vo-school van het bestaande schoolbestuur vanwege herleidbaarheid buiten beschouwing.

Personeelstromen

Om te kunnen bepalen waar het personeel van nieuwe scholen vandaan komt, hebben we voor nieuwe scholen een onderscheid gemaakt tussen personeel dat vorig jaar niet werkzaam was op een andere school en personeel dat vorig jaar wel werkzaam was op een andere school. Niet voor alle nieuwe scholen die in 2023 en 2024 zijn gestart is deze data bij DUO al bekend, de data mist van zeven basisscholen (2 in 2023 en 5 in 2024) en één vo school (2024). De beschikbare aantallen voor het po en vo van de jaren na invoer van de wet MRvNS (2023 en 2024) zijn weergegeven in Tabel 7.2.

Tabel 1.16 Mobiliteit van personeel bij nieuwe scholen, naar nieuw of bestaand personeel, in bo en vo na invoer van de wet MRvNS.

	Basisonderwijs		Voortgezet onderwijs	
	nieuwe school, nieuw bestuur	nieuwe school, bestaand bestuur	nieuwe school, nieuw bestuur	nieuwe school, bestaand bestuur
Personeel vorig jaar niet werkzaam op een andere school	58%	34%	42%	28%
Personeel vorig jaar werkzaam op een andere school	42%	66%	58%	72%

In het bo is 58 procent van de personeelsleden van een nieuwe school onder een nieuw schoolbestuur, zelf ook nieuw in het onderwijs. Voor nieuwe scholen onder een bestaand schoolbestuur, is de instroom van leraren die nog niet op een andere school hebben gewerkt 34 procent. De overige 66 procent van de personeelsleden van deze scholen waren al op een andere school werkzaam. Een verklaring is dat nieuwe basisscholen van een nieuw schoolbestuur vooral pas afgestudeerde leerkrachten aantrekken en dat nieuwe scholen onder een bestaand schoolbestuur vooral intern met personeel schuiven om de bezetting op de nieuwe school rond te krijgen.

In het vo is een kleiner deel van de personeelsleden nieuw in het onderwijs. Voor nieuwe scholen onder een nieuw schoolbestuur is dat 42 procent en voor nieuwe scholen onder een bestaand schoolbestuur 28 procent. Een nieuwe vo-school leidt dus doorgaans tot meer mobiliteit van personeel dan een nieuwe basisschool. Betreft de verschillen tussen nieuwe scholen van nieuwe schoolbesturen en nieuwe scholen van bestaande schoolbesturen is eenzelfde verklaring als bij het basisonderwijs mogelijk: nieuwe schoolbesturen trekken naar verwachting relatief meer pas afgestudeerden aan en bestaande schoolbesturen schuiven naar verwachting meer met personeel om de bezetting rond te krijgen.

Positieve en negatieve neveneffecten van de oprichting van nieuwe scholen

In het primair en voortgezet onderwijs hebben we een vergelijking gemaakt tussen de leerlingenpopulatie van de nieuwe scholen en de leerlingenpopulatie van scholen uit de omgeving. Dit geeft inzicht in de mate waarop nieuwe scholen representatief zijn voor de omgeving, segregatie bevorderen, of juist specifieke leerlingengroepen aantrekken. We beschrijven hieronder eerst de resultaten voor het primair onderwijs en vervolgens van het voortgezet onderwijs.

De leerlingenpopulatie op nieuwe scholen in het primair onderwijs

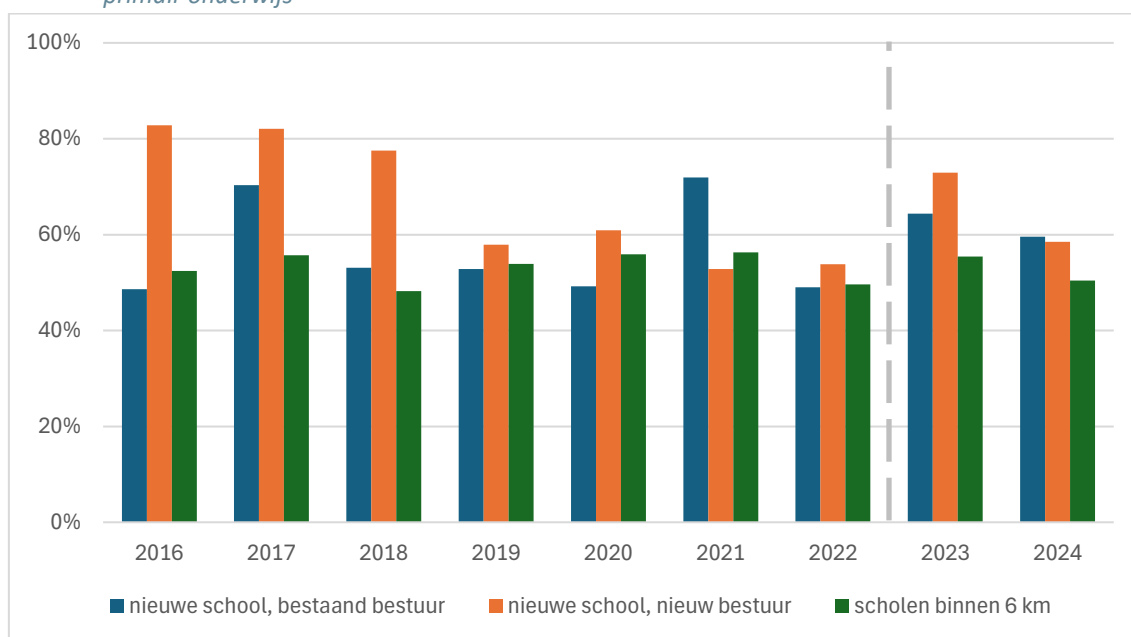
In Bijlage 2 wordt een indicatie gegeven van het **aantal leerlingen op de school**, de **herkomst** van de ouders van de leerlingen en de **gemiddelde afstand** in meters die leerlingen moeten reizen van hun huis naar school. De afstand tussen huis en school is een ruwe indicatie; de afstand wordt berekend op basis van het middelpunt van het postcodegebied waar de leerling woont. De leerlingenpopulatie van de nieuwe scholen is vergeleken met de leerlingenpopulatie van scholen in de omgeving. Hierbij gaan we in het primair onderwijs uit van scholen in een straal van zes kilometer rond de nieuwe school³⁰.

³⁰ Deze afstand komt overeen met de grootte van het voedingsgebied van een school zoals dat is bepaald onder wet MRvNS. Initiatieven kunnen voor de belangstellingsmeting ouderverklaringen verzamelen binnen een straal van 6km (bo) van de beoogde locatie.

De resultaten zijn weergegeven per startjaar van de nieuwe school (zie Figuur 1.81). In het primair onderwijs vallen verschillende zaken op. Over de herkomst van de ouders van leerlingen valt op dat (met uitzondering van het jaar 2021) op nieuwe scholen onder een nieuw schoolbestuur meer leerlingen zitten van wie beide ouders in Nederland zijn geboren dan bij nieuwe scholen bij een bestaand schoolbestuur of scholen in de omgeving. Dit is een indicatie dat nieuwe scholen een meer homogene populatie hebben als het gaat om de herkomst van ouders van leerlingen. Dit verschil wordt echter kleiner vanaf 2019. Ook na de inwerkingtreding van de wet MRvNS lijkt het verschil tussen nieuwe scholen en scholen in de omgeving te blijven bestaan, al zien we in 2024 geen verschil meer tussen scholen onder een bestaand schoolbestuur en scholen onder een nieuw schoolbestuur.

Het is niet eenduidig of de verschillen in leerlingpopulatie voor of na de wet MRvNS anders zijn. De schommelingen tussen de jaren worden onder andere veroorzaakt doordat we elk jaar eigenlijk een andere groep vergelijken (het percentage voor de groep scholen binnen 6 kilometer schommelt ook). Ook kunnen we niet zeggen of de schommelingen veroorzaakt worden door specifieke schooltypen, omdat het om geaggregeerde gegevens van het hele jaar gaat.

Figuur 1.81 Percentage leerlingen met ouders die beiden in Nederland zijn geboren op scholen in het primair onderwijs



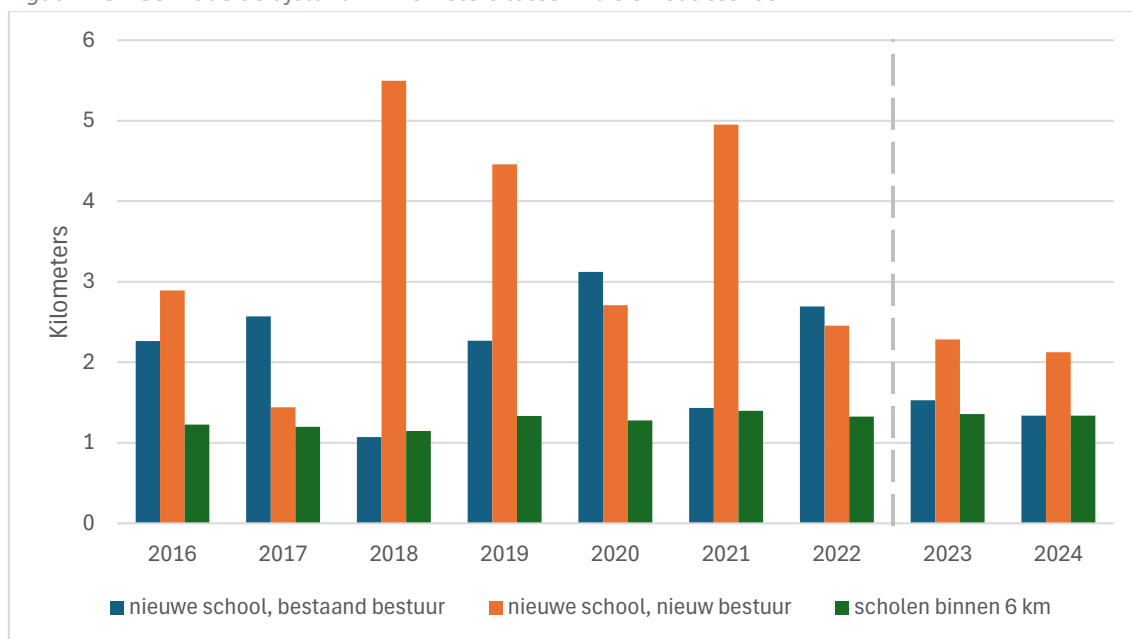
Noot: De grijze stippellijn geeft aan of scholen voor of na ingang van de wet MRvNS zijn geopend.

Bij de meeste bestaande scholen, wonen leerlingen gemiddeld ruim één kilometer van de school vandaan. Voor invoering van de wet MRvNS wonen leerlingen die naar een nieuwe school gaan gemiddeld verder af van de nieuwe school, met name voor scholen onder een nieuw schoolbestuur. Na invoering van de wet MRvNS zien we dat leerlingen op nieuwe scholen van een bestaand schoolbestuur ongeveer even dichtbij wonen als leerlingen op bestaande scholen in de omgeving. Voor nieuwe scholen onder een nieuw schoolbestuur blijven we zien dat ouders van verder weg komen om hun kinderen naar de nieuwe school te brengen, al lijkt het verschil minder groot te zijn dan in eerdere jaren.

Ook in onderstaande Figuur 1.82 is sprake van schommelingen tussen de verschillende jaren. Na de wet

MRvNS lijkt de gemiddelde afstand stabiel te blijven over tijd, maar aangezien het slechts over twee jaar gaat is het nog te vroeg om daar conclusies aan te verbinden.

Figuur 1.82 Gemiddelde afstand in kilometers tussen huis en basisschool



Noot: De grijze stippellijn geeft aan of scholen vóór- of na ingang van wet MRvNS zijn geopend.

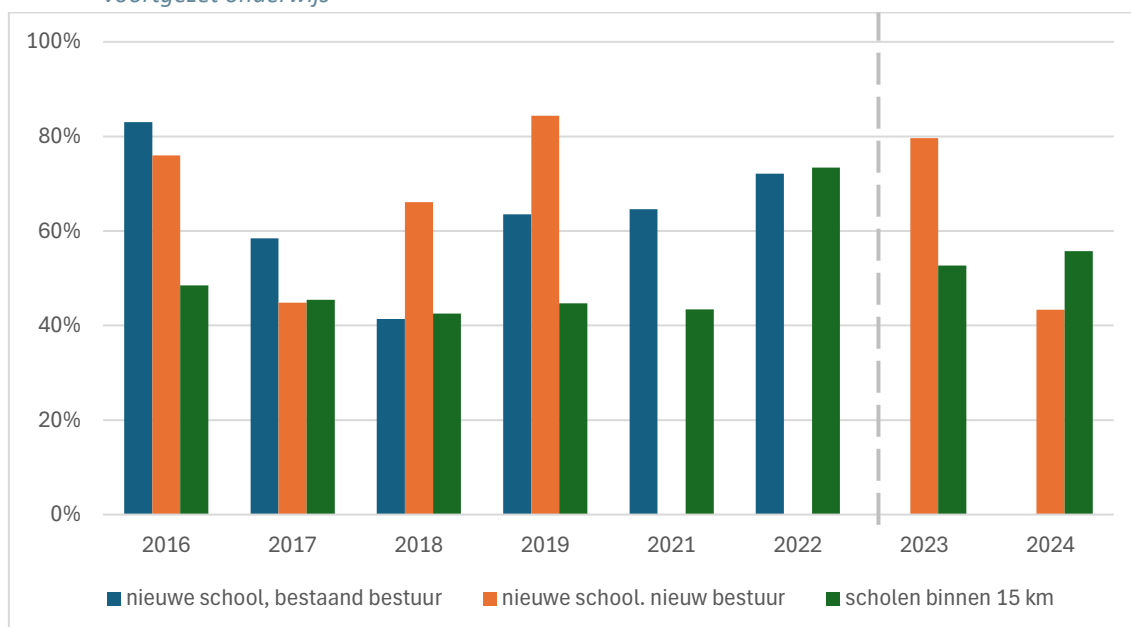
De nieuwe scholen hebben in het eerste jaar van oprichting nog relatief weinig leerlingen. Dit geldt met name voor nieuwe scholen onder een nieuw schoolbestuur. Mogelijk zijn de eerste jaren na oprichting daarom (nog) niet representatief voor de leerlingenpopulatie van de nieuwe school in de latere jaren. Zo zal in de eerste jaren na oprichting voornamelijk in de onderbouw sprake zijn van voldoende leerlingen en is het bijvoorbeeld denkbaar dat vooral bepaalde type ouders het aandurven om hun kinderen naar een net opgerichte nieuwe school te sturen. Om dit te illustreren is daarom ook gekeken naar de leerlingenpopulatie twee jaar na het starten van een school. Gezien de wet MRvNS-scholen pas sinds 2023 konden starten, kijken we hier alleen naar de ontwikkelingen voor wet MRvNS uit 2016, 2018, 2020 en 2022, weergegeven in Bijlage 2. Zoals te verwachten nemen de leerlingenaantallen toe na twee jaar. De achtergrondkenmerken van leerlingen lijken daarbij relatief stabiel te blijven. Nieuwe scholen onder een nieuw schoolbestuur hebben ook na twee jaar nog een aanmerkelijk hoger percentage leerlingen met Nederlandse ouders dan scholen in de omgeving, hoewel dit percentage in de meeste gevallen iets afneemt. Nieuwe scholen onder een bestaand schoolbestuur liggen qua samenstelling meer in lijn met de omgeving en vertonen niet altijd een duidelijke trend naar meer of minder diversiteit. Daarnaast wonen de leerlingen twee jaar na oprichting gemiddeld dichterbij school dan in het oprichtingsjaar. Deze ontwikkeling suggereert dat nieuwe scholen na de opstartfase op verschillende aspecten veranderen. Scholen groeien in leerlingenaantal en met name scholen van nieuwe schoolbesturen (die in het eerste jaar leerlingen aantrekken van relatief ver weg) trekken gaandeweg meer leerlingen uit de directe omgeving aan (kortere afstand). Wat betreft de herkomst van ouders is het beeld gemengd: bij sommige cohorten neemt de diversiteit iets toe (percentage ouders geboren in Nederland daalt), bij andere cohorten blijft dit stabiel of neemt het zelfs licht toe. Over het algemeen blijven nieuwe scholen onder een nieuw schoolbestuur ook na twee jaar een relatief homogene leerlingenpopulatie behouden met een hoger percentage leerlingen met Nederlandse ouders dan scholen in de omgeving.

De leerlingenpopulatie op nieuwe scholen in het voortgezet onderwijs

In Bijlage 2 is een overzicht opgenomen van het **aantal leerlingen op de school**, en de **herkomst** van de ouders van leerlingen voor nieuwe scholen in het vo. De leerlingenpopulatie van de nieuwe scholen is vergeleken met de leerlingenpopulatie van scholen in de omgeving, waarbij we uitgaan van een straal van 15km³¹. Het is hierbij van belang om in het achterhoofd te houden dat in de jaren na invoer van de wet MRvNS slechts een klein aantal vo-scholen is gesticht (8 scholen onder een nieuw schoolbestuur). Een zuivere vergelijking voor en na de wet MRvNS is daardoor niet altijd goed te maken.

Wat betreft de herkomst van de ouders van de leerlingen zien we dat bij nieuwe scholen het aandeel leerlingen van wie beide ouders in Nederland is geboren in de meeste jaren wat hoger lijkt te zijn dan bij scholen in de directe omgeving (zie Figuur 1.83). Alleen in het jaar 2024 lijken de nieuwe scholen een meer diverse groep leerlingen aan te trekken dan de scholen in de omgeving.

Figuur 1.83 Percentage leerlingen met ouders die beiden in Nederland zijn geboren op scholen in het voortgezet onderwijs



Noot: De grijze stippellijn geeft aan of scholen vóór- of na ingang van wet MRvNS zijn geopend. In sommige jaren ontbreekt een kolom, omdat nieuwe vo-scholen niet elk jaar zijn geopend. Zoals in de inleiding genoemd, blijft de nieuwe vo-school van het bestaande schoolbestuur onder de wet MRvNS vanwege herleidbaarheid buiten beschouwing.

Net als in het primair onderwijs hebben nieuwe scholen in het voortgezet onderwijs nog weinig leerlingen. Dit geldt met name voor scholen die worden gesticht door een nieuw schoolbestuur. Scholen die zijn gesticht na de wet MRvNS hebben meestal 100-300 leerlingen, terwijl scholen in de omgeving 650 leerlingen hebben. Nieuwe scholen onder een bestaand schoolbestuur hebben ongeveer evenveel leerlingen als scholen in de omgeving. Net als bij het primair onderwijs hebben we een vergelijking gemaakt van de leerlingenpopulatie in het oprichtingsjaar en twee jaar daarna. Voor scholen opgericht voor invoering van de wet MRvNS is dit onderzocht voor scholen uit 2016, 2018, 2020 en 2022,

³¹ Deze afstand komt overeen met de grootte van het voedingsgebied van een school zoals dat is bepaald onder WET MRvNS. Initiatieven kunnen voor de belangstellingsmeting ouderverklaringen verzamelen binnen een straal van 15km (vo) van de beoogde locatie.

weergegeven in Bijlage 2. Hieruit blijkt dat in twee jaar na oprichting van de nieuwe school het gemiddeld aantal leerlingen op scholen onder een nieuw schoolbestuur toeneemt, terwijl dit ongeveer hetzelfde blijft voor scholen onder een bestaand schoolbestuur (die vaak al een groter aantal leerlingen hadden). De samenstelling van de leerlingenpopulatie blijft in de eerste twee jaar na oprichting redelijk stabiel.

Effecten op segregatie

Om een beter beeld te krijgen van de effecten van de wet MRvNS op segregatie brengen we in kaart hoe de segregatie in de gemeente van nieuwe scholen zich ontwikkelt. We sluiten aan bij achtergrondkenmerken en indices voor segregatie zoals deze ook zijn gebruikt in de segregatiemonitor van 2017-2023 (Muskens e.a., 2025)³². We gaan in op segregatie in basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs naar inkomen, opleidingsniveau en herkomst van de ouders van de leerlingen, waarbij we enkel kijken naar nieuwe scholen en verzelfstandigingen buiten beschouwing. Om de mate van segregatie in kaart te brengen rapporteren we de indices dissimilariteit (onevenredige verdeling van leerlingen over scholen) en interactie (de kans dat leerlingen met bepaalde kenmerken leerlingen met andere kenmerken op school tegenkomen). Deze indices lopen beide van 0 tot 1, maar de interpretatie verschilt. Hoe hoger de index voor dissimilariteit, hoe hoger de onevenredigheid waarmee leerlingen verdeeld zijn over scholen en dus hoe hoger de segregatie. Hoe hoger de index voor interactie, hoe groter de kans dat leerlingen met verschillende achtergrondkenmerken elkaar tegenkomen en hoe lager de segregatie. Zie voor meer informatie over de geconstrueerde kenmerken en indices het rapport van de segregatiemonitor van 2017-2023³³.

In deze analyses brengen we in beeld wat de mate van segregatie is in de gemeenten waar nieuwe scholen zijn gesticht in de drie jaren vóórdat een school opent, en hoe deze segregatie zich ontwikkelt tot twee jaar ná de opening van een school. Voor scholen die onder de wet MRvNS vallen, loopt de meest recente beschikbare data tot één jaar na oprichting (T+1; 2024). Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van segregatie, analyseren we zowel de dissimilariteit als de kans op interactie op scholen in de omgeving van nieuw gestichte scholen, in de drie jaren vóór stichting (T-3, T-2, T-1) en in de twee jaren ná stichting (T0, T+1).

De analyses in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op een relatief kleine groep scholen in een vroeg ontwikkelingsstadium. Voor het basisonderwijs betreft het 13 scholen (2023) en 19 scholen (2024), voor het voortgezet onderwijs slechts 2 (2023) en 6 scholen (2024). De meest recente data lopen tot één jaar na oprichting, en dan alleen voor het cohort van 2023. Deze scholen zijn nog niet volgroeid en hebben nog geen stabiele leerlingenpopulatie bereikt. Hierdoor zijn de segregatie-indices op dit moment gevoeliger voor toevallige fluctuaties en uitschieters in de leerlingsamenstelling. De data die beschikbaar zijn geven daarom slechts een eerste indruk in de ontwikkeling van segregatie rond de opening van deze nieuwe scholen op gemeenteniveau. Meer gedetailleerde analyses naar de ontwikkelingen binnen scholen zijn op dit moment niet zinvol vanwege de beperkte aantallen en korte observatieperiode. Vervolgonderzoek met data van meer cohorten en volledig volgroeide scholen is nodig om robuuste conclusies te kunnen trekken over de samenhang tussen nieuwe scholen en segregatie.

We hebben ook gekeken naar de trends op de segregatie indices uitgesplitst naar denominatie. Voor het basisonderwijs zijn deze tabellen opgenomen in Bijlage 3. Voor het voortgezet onderwijs is het aantal

³² Zie noot 29.

³³ Zie noot 29.

scholen te klein om nog iets te kunnen zeggen over verschillen naar denominatie en is om die reden geen uitsplitsing gemaakt naar denominatie.

Voor deze analyses hebben we van DUO data ontvangen over alle nieuw opgerichte scholen in de periode 2017–2024, inclusief bijbehorende segregatie-indices op gemeenteniveau. Ook hier geldt dat in de data van scholen die vóór de invoering van de wet MRvNS zijn gesticht mogelijk verzelfstandigingen voorkomen, omdat het niet mogelijk was deze uit de data te verwijderen. In de data van scholen die ná invoering van de wet MRvNS zijn gesticht was dit wel mogelijk en zijn verzelfstandigingen daarom niet meegenomen in de analyses. Hierdoor zijn effecten op segregatie vóór en na invoering van de wet MRvNS niet goed met elkaar te vergelijken. In deze paragraaf richten we ons daarom primair op de ontwikkeling van segregatie in de tijd en maken we geen directe vergelijking tussen effecten vóór en na invoering van de wet MRvNS. De data van de scholen die zijn gesticht voor 2020 hebben we niet meegenomen in de figuren, omdat de data van deze scholen niet compleet zijn, de data is pas beschikbaar vanaf 2017 waardoor we geen zicht kunnen geven op de ontwikkeling vanaf T-3. De analyses van de data van scholen die vóór de invoering van de wet MRvNS zijn gesticht staan in Bijlage 3.

Verschillen van 0,01 en 0,02 interpreteren we als *klein*, terwijl verschillen van 0,03 of groter worden beschouwd als *substantieel*. Een verschil van 0,03 komt overeen met circa 1,5 procent van de leerlingen dat van school zou moeten wisselen om tot een evenredige verdeling te komen. Verschillen kleiner dan 0,01 interpreteren we als *nihil*.

Effecten op segregatie in het basisonderwijs

Figuur 7.9 toont de ontwikkeling van de segregatie voor de basisscholen die na invoer van de wet MRvNS zijn gesticht. We beschrijven hieronder eerst de uitkomsten voor dissimilariteit en in de paragraaf daarna de kans op interactie.

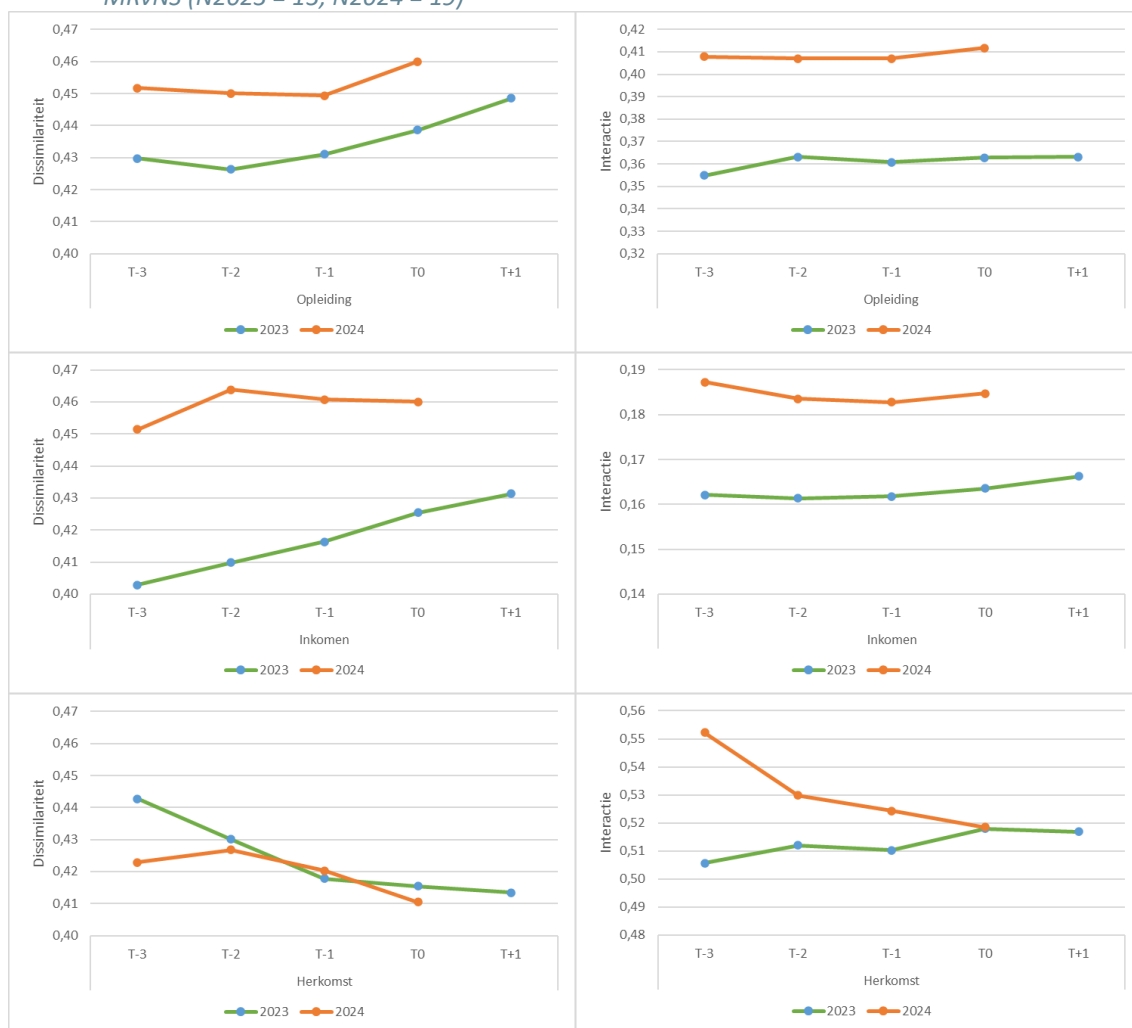
Voor opleiding (van 0,43 naar 0,45) en inkomen (van 0,40 naar 0,43) blijkt dat de onevenredigheid waarmee leerlingen verdeeld zijn over scholen toeneemt tussen T-3 en T+1 voor de scholen die in 2023 zijn gestart. Dit geldt ook voor scholen die in 2024 zijn gestart (voor opleiding en inkomen van 0,45 naar 0,46). Voor de scholen die in 2024 zijn gestart kunnen we echter niet zien hoe de segregatie zich ontwikkelt in gemeente twee jaar ná opening van de school, omdat deze data nog niet beschikbaar zijn. Voor de scholen die in 2023 zijn gestart is dit wel mogelijk, daar zien we een verdere stijging van de segregatie (dissimilariteit) na opening (tussen T0 en T+1) voor opleiding (0,01) en inkomen (<0,01). Voor herkomst zien we een ander patroon, daar daalt de segregatie zowel voor scholen die zijn gestart in 2023 (van 0,44 naar 0,41) als voor scholen die zijn gestart in 2024 (van 0,42 naar 0,41). Na opening van de scholen (tussen T0 en T+1) die zijn gestart in 2023 daalt de segregatie (dissimilariteit) nog iets verder (van 0,42 naar 0,41).

Wat betreft de kans op interactie zijn de ontwikkelingen in de tijd in het algemeen klein. Voor opleiding en inkomen geldt voor de scholen die in 2023 zijn gestart dat er tussen T-3 en T+1 sprake is van een kleine stijging (0,01). Na opening (tussen T0 en T+1) is er voor deze scholen geen verdere sprake van een stijging of daling voor opleiding, maar wel voor inkomen, namelijk een kleine stijging van 0,01. Voor de scholen die in 2024 zijn gestart is er geen sprake van een stijging of daling voor opleiding tussen T-3 en T0, maar wel een kleine daling voor inkomen (van 0,19 naar 0,18). Voor herkomst zien we voor de scholen die zijn gestart in 2023 een kleine stijging tussen T-3 en T+1 (van 0,51 naar 0,52), maar na opening (tussen T0 en T+1) is er geen sprake van een daling of stijging. Voor de scholen die zijn gestart

in 2024 zien we een substantiële daling tussen T-3 en T0 (van 0,55 naar 0,52). Dit betekent dat een leerling met ouders die beide in Nederland zijn geboren, een steeds kleinere kans heeft om op school een leerling tegen te komen met ouders die beide in het buitenland zijn geboren. De nieuwe school is op dat moment pas net geopend, dus we weten niet wat de invloed van de nieuwe school zou zijn op deze daling in de latere jaren.

Verschillen in trends in segregatie na het stichten van nieuwe scholen tussen verschillende denominaties zien we niet. Kleine schommelingen in de indexen zien we ook voor de start van nieuwe scholen, kleine stijgingen en dalingen die we zien na de start van nieuwe scholen zijn geen duidelijke trendbreuk ten opzichte van deze schommelingen. De indices per denominatie staan in Bijlage 3.

Figuur 1.9 Segregatie naar opleiding, inkomen en herkomst in het basisonderwijs ná invoer van de wet MRvNS (N2023 = 13; N2024 = 19)



Effecten op segregatie in het voortgezet onderwijs

Figuur 7.11 toont de ontwikkeling van de segregatie voor de scholen die na invoer van de wet MRvNS zijn gesticht. Eerst beschrijven we de uitkomsten voor dissimilariteit en in de paragraaf daarna beschrijven we de kans op interactie.

Alleen voor opleiding zien we dat er sprake is van een substantiële daling tussen T-3 en T+1 in dissimilariteit voor de scholen die in 2023 zijn gestart (van 0,45 naar 0,42). Maar na opening (tussen T0

en T+1) van de nieuwe scholen is de daling nihil ($<0,01$). Voor de scholen die in 2024 zijn gestart zien we een kleine stijging tussen T-3 en T0 (0,01) over de tijd. Voor inkomen is er sprake van een kleine stijging tussen T-3 en T+1 voor de scholen die in 2023 zijn gestart (van 0,41 naar 0,42), terwijl de stijging na opening (tussen T0 en T+1) van de nieuwe scholen substantieel is (van 0,35 naar 0,42). Dit betekent dat de verdeling in de gemeenten van leerlingen over de scholen op basis van inkomen minder evenredig is na opening van de nieuwe scholen. Voor de scholen die in 2024 zijn geopend zien we een substantiële stijging tussen T-3 en T0 (van 0,53 naar 0,56) voor inkomen. Wat betreft herkomst zien we dat de segregatie (dissimilariteit) substantieel is gestegen in gemeenten waar nieuwe scholen zijn gestart in 2023 tussen T-3 en T+1 (van 0,30 naar 0,36) en in 2024 tussen T-3 en T0 (van 0,51 naar 0,55), maar dit lijkt niet te zijn beïnvloed door het openen van deze scholen, aangezien na opening van de scholen die in 2023 zijn gestart de stijging klein is (0,01).

Wat betreft de kans op interactie zien we alleen bij opleiding een stijging voor zowel de scholen die zijn gestart in 2023 tussen T-3 en T+1 (van 0,39 naar 0,42) als in 2024 tussen T-3 en T0 (van 0,32 naar 0,33). Na het openen van de nieuwe scholen (tussen T0 en T+1) is er echter geen sprake meer van een stijging ($<0,01$). Voor inkomen is er sprake van een kleine stijging tussen T-3 en T+1 voor de scholen die in 2023 zijn gestart (van 0,30 naar 0,29) en tussen T-3 en T0 voor de scholen die in 2024 zijn gestart (van 0,20 naar 0,18). Na opening van de nieuwe scholen (tussen T0 en T+1) daalt de kans op interactie substantieel verder (van 0,32 naar 0,29). Dit betekent dat een leerling met ouders die een hoog inkomen hebben, een steeds kleinere kans heeft om op school een leerling tegen te komen met ouders die een laag inkomen hebben. Ook voor herkomst zien we dat de kans op interactie substantieel daalt, zowel in gemeenten waar nieuwe scholen zijn gestart in 2023 (van 0,59 naar 0,55, tussen T-3 en T+1) als in gemeenten waar nieuwe scholen zijn gestart in 2024 (van 0,36 naar 0,31, tussen T-3 en T0). Ook na opening van de nieuwe scholen (tussen T0 en T+1) die zijn gestart in 2023 daalt de kans op interactie verder (0,02). Dit betekent dat een leerling met ouders die beide in Nederland zijn geboren, een steeds kleinere kans heeft om op school een leerling tegen te komen met ouders die beide in het buitenland zijn geboren, na opening van de nieuwe scholen.

Figuur 1.11 Segregatie naar opleiding, inkomen en herkomst in het voortgezet onderwijs ná invoer van de wet MRvNS (N2023 = 2; N2024 = 6)



Effecten op thuiszitters

De wet MRvNS is er onder andere op gericht om een passend onderwijsaanbod mogelijk te maken. Een mogelijk neveneffect daarvan zou kunnen zijn dat het aantal thuiszitters met een onderwijsvrijstelling wordt teruggedrongen. Wat betreft de redenen waaronder een jongere een vrijstelling kan krijgen is artikel 5 van de Leerplichtwet van kracht. Deze lichten we hieronder toe.

Artikel 5. Gronden voor vrijstelling van inschrijving

De in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen zijn vrijgesteld van de verplichting om te zorgen dat een jongere als leerling van een school onderscheidenlijk als vavo-student of mbo-student van een instelling staat ingeschreven, zolang:

- a. de jongere op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school onderscheidenlijk een instelling te worden toegelaten;
- b. zij tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning - of, indien zij geen vaste verblijfplaats hebben, op alle binnen Nederland - gelegen scholen onderscheidenlijk instellingen waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden, overwegende bedenkingen hebben;
- c. de jongere als leerling van een inrichting van onderwijs buiten Nederland staat ingeschreven en deze inrichting geregeld bezoekt.

Voor de nieuwe scholen zal met name *artikel 5b* een rol spelen. DUO beschikt over - op gemeenteniveau geaggregeerde - gegevens over de verleende vrijstellingen vanaf 2016. In Bijlage 2 is aangegeven hoeveel leerplichtigen en vrijstellingen op basis van artikel 5b er zijn geweest in het jaar voor de stichting van de nieuwe scholen, in het jaar van de stichting en in het jaar na de stichting. Het stichten van de nieuwe scholen heeft er op korte termijn niet voor gezorgd dat het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5b afneemt. In de gemeenten waar een nieuwe school is gevestigd is het aantal vrijstellingen een jaar na de stichting van de school hoger dan in het jaar ervoor. Aangezien het aantal leerplichtigen in de gemeenten vrijwel gelijk blijft, neemt ook het aandeel thuiszitters in de gemeenten (licht) toe.

Conclusie: De omgeving

In dit hoofdstuk is het effect van nieuwe scholen voor de invoering van de wet MRvNS onderzocht op 1) het bestaande onderwijsaanbod (continuïteit en doelmatigheid) en 2) positieve en negatieve neveneffecten (onder andere segregatie en thuiszitten).

In de periode 2016-2022, voor de wet MRvNS, zijn 97 nieuwe scholen in het po (incl. verzelfstandigingen) en 31 nieuwe scholen in het vo (excl. splitsingen) opgericht. Na de wet MRvNS (startjaren 2023, 2024 en 2025) zijn er 53 nieuwe basisscholen (incl. verzelfstandigingen zijn dat er 78) en 10 nieuwe scholen in het vo (eveneens excl. splitsingen) opgericht. Voor het basisonderwijs is dat een stijging van gemiddeld 14 naar 26 nieuwe scholen per jaar, beiden inclusief verzelfstandigingen (excl. verzelfstandigingen na wet MRvNS 18 nieuwe scholen per jaar). Voor het vo is er geen groot verschil tussen het aantal nieuwe scholen voor en na de wet MRvNS (kleine daling van gemiddeld 4 naar 3 scholen per jaar). Voor het bo geldt dat de meeste nieuwe scholen zijn opgericht onder een bestaand schoolbestuur (76% voor en 67% na de wet MRvNS). Voor het vo geldt echter dat dit verschilt per periode. Voor de wet MRvNS zijn de meeste nieuwe scholen van een bestaand schoolbestuur afkomstig (68%), terwijl na de wet MRvNS de meeste nieuwe scholen afkomstig zijn van een nieuw bestuur (88%).

In het basisonderwijs zien we, inclusief verzelfstandigingen, na de wet MRvNS een duidelijke verschuiving in denominaties: het aandeel algemeen bijzondere en interconfessionele scholen is sterk afgenomen, terwijl het aandeel islamitische en in mindere mate openbare scholen is toegenomen. Daarbij geldt dat een groot deel van de nieuwe openbare basisscholen verzelfstandigingen betreft. Wanneer we uitsluitend naar nieuwe basisscholen (dus exclusief verzelfstandigingen) kijken, betreft het merendeel islamitische scholen, gevolgd door algemeen bijzondere en openbare scholen. Voor andere denominaties zijn de aantallen te klein om duidelijke conclusies te trekken. In het voortgezet onderwijs vraagt de duiding van de verschuivingen in denominaties om terughoudendheid vanwege het beperkte aantal nieuwe scholen na de wet MRvNS. Wel valt op dat relatief veel nieuwe islamitische vo-scholen zijn gestart na de wetswijziging. Vanwege de kleine aantallen voor en na de wet MRvNS is nog niet vast te stellen of de positie van het openbaar onderwijs is veranderd.

De nieuwe scholen trekken op een natuurlijke wijze leerlingen aan en in kleinere mate leerlingen van bestaande scholen. Wel zien we dat nieuwe po-scholen niet alleen nieuwe leerlingen aantrekken die vanaf de kleuterklas instromen, maar ook leerlingen aantrekken van andere scholen in de omgeving. Voor de wet MRvNS zien we dat indien er sprake is van één hofleverancier, deze andere school in een groot aantal gevallen na één of twee jaar ophoudt met bestaan. Het is plausibel dat dat ook na de wet MRvNS gebeurt. Er zijn in het po geen opvallende verschillen in leerlingstromen voor en na de wet MRvNS. In het vo zien we wel verschillen. Voor de wet MRvNS is er bij 86 procent sprake van een hofleverancier, terwijl na de wet MRvNS de instroom van andere vo-scholen beperkt is (11%) en er (nog) geen sprake is van dat andere scholen worden leeggetrokken.

De oprichting van nieuwe scholen gaat gepaard met een zekere mate van personele verschuiving, met name richting nieuwe scholen die onder bestaande schoolbesturen vallen. Ongeveer twee derde van het personeel op nieuwe scholen van bestaande schoolbesturen is afkomstig van een andere school, wat ook door interne herplaatsing binnen het schoolbestuur kan komen. Bij nieuwe basisscholen die door nieuwe schoolbesturen zijn opgericht, is dit anders: daar komt het grootste deel van het personeel niet van andere scholen en dus nieuw in het basisonderwijs (58%). In het voortgezet onderwijs zien we een vergelijkbaar patroon, al is daar zowel bij nieuwe als bestaande schoolbesturen relatief vaker sprake van docenten die overstappen vanaf andere scholen dan van nieuwe instroom.

We zien dat nieuwe scholen na de opstartfase op verschillende aspecten veranderen. Vooral tussen 2016 en 2019 zien we dat de leerlingenpopulatie op de nieuwe po-scholen afwijkt van de leerlingenpopulatie op de scholen in de omgeving. In het vo is deze trend iets minder duidelijk, omdat slechts een klein aantal scholen is gestart na de wet MRvNS. In het po zitten op nieuwe scholen die onder een nieuw schoolbestuur vallen meer leerlingen met twee ouders die in Nederland zijn geboren dan op nieuwe scholen die onder een bestaand schoolbestuur vallen en bestaande scholen. Daarmee lijkt de leerlingenpopulatie op nieuwe scholen die onder een nieuw schoolbestuur vallen homogener. Ook in het vo geldt dat de leerlingepopulatie op nieuwe scholen homogener lijken. Dit patroon blijven we zien zowel voor als na de wet MRvNS, maar het verschil wordt wel steeds kleiner. Ook wat betreft de reisafstand zien we dat de gemiddelde afstand van huis naar school afneemt voor leerlingen van nieuwe po-scholen. Na invoering van de wet MRvNS zien we dat leerlingen op nieuwe po-scholen van een bestaand schoolbestuur ongeveer even dichtbij wonen als leerlingen van bestaande scholen in de omgeving. Daarnaast zien we dat het stichten van nieuwe scholen er op korte termijn niet voor heeft gezorgd dat het aantal vrijstellingen in de betreffende gemeenten afneemt.

We hebben ook onderzocht of een toename van segregatie een neveneffect is van het oprichten van nieuwe scholen. Deze analyses zijn uitgevoerd op gemeenteniveau en geven, gezien de beperkte aantallen recent geopende scholen, een eerste indruk. In gemeenten waar basisscholen staan die zijn gesticht onder wet MRvNS zien we afhankelijk van het kenmerk en index waar we naar kijken een verschillend beeld, maar in het algemeen zijn de verschillen nihil of klein. Alleen bij de dissimilariteit naar opleiding is sprake van een kleine stijging van 0,01 na opening van nieuwe basisscholen. Dit laat zien dat de komst van een nieuwe basisscholen tot nu toe weinig invloed heeft op de segregatie. Voor het voortgezet onderwijs zien we dat na opening van nieuwe scholen onder wet MRvNS de segregatie toeneemt. De segregatie (dissimilariteit) naar inkomen stijgt substantieel met 0,07 na opening van de nieuwe scholen. En ook de kans op interactie neemt af, met 0,03 voor inkomen en 0,02 voor herkomst. Omdat het echter slechts om twee nieuwe scholen gaat in het voortgezet onderwijs in twee middelgrote steden zou dit de resultaten kunnen hebben beïnvloed. Gezien de verwachte invloed op segregatie van andere (demografische) ontwikkelingen, is de stijging in segregatie niet direct toe te schrijven aan de start van nieuwe scholen. Naarmate meer scholen starten en richting volgroeiing gaan kan beter worden aangetoond of segregatie door de komst van nieuwe scholen in het voortgezet onderwijs daadwerkelijk toeneemt.

8. Conclusie

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste conclusies uit dit rapport, geordend langs de zeven thema's die in de inleiding zijn beschreven. We beschrijven de bevindingen uit de verschillende hoofdstukken in samenhang.

Het rapport beslaat de periode van juli 2021 tot en met oktober 2025. De conclusies zijn gebaseerd op gegevens van vijf cohorten initiatiefnemers van nieuwe scholen die het traject van pre-registratie tot volgroeiing nog niet volledig hebben doorlopen.

Voor het verkrijgen van inzicht in de verschillende thema's is gebruikgemaakt van meerdere onderzoeksmethoden. Zo zijn procesgegevens van DUO en de Inspectie geanalyseerd om te volgen hoe initiatiefnemers het traject doorlopen vanaf pre-registratie tot de eerste jaren na de start. Daarnaast zijn in samenwerking met DUO analyses uitgevoerd op registerdata (CBS/DUO), met aandacht voor leerling- en personeelsstromen, ontwikkelingen in segregatie en de positie van het openbaar onderwijs. Tot slot is aanvullende informatie verzameld via vragenlijsten en verdiepende interviews om ervaringen en perspectieven van initiatiefnemers, gemeenten en in mindere mate andere betrokkenen in beeld te brengen.

A Aanvraagproces: Hoe verlopen de processtappen (fasen) van de nieuwe aanvragen onder de wet MRvNS?

Over de periode 2021-2025 zijn er in totaal 236 pre-registraties gedaan voor nieuwe basisscholen en 109 voor nieuwe scholen in het voortgezet onderwijs. Van deze initiatieven dient iets minder dan de helft daadwerkelijk een aanvraag in. In het basisonderwijs worden ingediende aanvragen vaker toegewezen dan in het voortgezet onderwijs, waar met name in het eerste jaar (2021) veel aanvragen werden afgewezen. De belangrijkste redenen voor afwijzing voor nieuwe scholen zijn onvoldoende belangstelling van ouders en een negatief oordeel van de Inspectie op de kwaliteit van de plannen, beide afwijzingsredenen komen ongeveer even vaak voor. Opvallend is dat negatieve Inspectie-adviezen met name in het eerste jaar voorkwamen, waarna dit aantal sterk afnam. Het merendeel van de scholen waarvan de aanvraag is toegewezen scholen gaat ook daadwerkelijk van start. Verzelfstandigingen blijken kansrijker dan nieuwe scholen wanneer zij een aanvraag hebben ingediend: ze gaan vaker door van pre-registratie naar aanvraag en de aanvraag wordt ook vaker toegewezen.

Uitkomsten fase 0

Initiatieven die geen pre-registratie hebben gedaan, hebben we niet kunnen volgen. De gesprekken met de omgeving waarvoor de uitnodigingsplicht geldt (gemeenten, schoolbesturen, samenwerkingsverband), kunnen (deels) ook voor de pre-registratie beginnen. Bijna geen enkele initiatiefnemer die een pre-registratie heeft gedaan, maar geen aanvraag in heeft gediend, geeft aan dat de wensen door bestaand schoolbestuur in de omgeving zijn overgenomen en dat een school stichten daardoor niet nodig was. Een schoolbestuur in de omgeving geeft in de gesprekken aan dat het overnemen van de wensen van de initiatiefnemer door het schoolbestuur onderwerp van het gesprek was.

Uitkomsten fase 1

345 initiatieven zijn sinds de invoering van de wet gestart in fase 1 met de pre-registratie voor een nieuwe school. Gemiddeld gaat iets minder dan de helft door naar fase 2 en dient dus daadwerkelijk een

aanvraag in (49% bo, 41% vo). Een deel doet dat niet. Er vindt hier deels zelfselectie plaats op basis van belangstelling: initiatieven die weinig ouderverklaringen verzamelen gaan meestal niet over tot het doen van een aanvraag. Twee derde van de initiatieven die geen aanvraag hebben ingediend, noemt als reden dat er te weinig belangstelling was.

Gesprek in de regio

Initiatiefnemers hebben een uitnodigingsplicht voor een gesprek met de gemeente, schoolbesturen in de omgeving en het samenwerkingsverband passend onderwijs. Bijna alle initiatiefnemers voeren ook vervolgens daadwerkelijk deze gesprekken of zijn dat van plan. Het minst gesproken van de drie partijen waarvoor de uitnodigingsplicht geldt, is het samenwerkingsverband: zeven procent van de initiatiefnemers voor nieuwe scholen geeft aan het samenwerkingsverband niet daadwerkelijk te gaan spreken. Van gemeenten weten we dat de meesten ook een uitnodiging voor een gesprek met nieuwe scholen hebben ontvangen, vier procent geeft aan geen uitnodiging te hebben ontvangen. De gesprekken gaan in op leerlingstromen, onderwijsvisie, verwachtingen en huisvesting. Gemeenten en schoolbesturen in de omgeving hebben wisselende ervaringen met deze gesprekken. Gemeenten geven in interviews aan dat de gesprekken soms niet handig gepland worden, waardoor niet iedereen aanwezig kan zijn. Initiatieven voldoen hiermee aan de uitnodigingsplicht, maar het komt in sommige gevallen niet tot een constructief gesprek. Zowel uit gesprekken met initiatiefnemers als vanuit schoolbesturen in de omgeving blijkt dat zorgen over concurrentie om leerlingen tussen het schoolbestuur van de nieuwe school en schoolbesturen in de omgeving ertoe kan leiden dat verhoudingen verslechteren. Dit kan samenwerking in de toekomst moeilijker maken. In gesprekken waar concurrentie minder gevoeld werd door de aanwezigen, werd er volgens initiatiefnemers en schoolbesturen in de omgeving doorgaans meer constructief afgestemd.

Voor verzelfstandigingen/splitsingen geldt dat de organisaties waarvoor de uitnodigingsplicht geldt en de initiatiefnemer elkaar al kennen. We zien dat er vaker geen uitnodiging wordt gedaan dan bij initiatieven voor nieuwe scholen (8% gemeente, 14% schoolbesturen in de omgeving, 22% samenwerkingsverband). Ook 16 procent van de gemeenten geeft aan dat zij geen uitnodiging hebben ontvangen van initiatiefnemers van verzelfstandigingen/splitsingen. Eveneens 16 procent van de gemeenten geeft aan wel een uitnodiging te hebben ontvangen, maar hier niet op in te zijn gegaan. Uit de interviews weten we dat vanwege de bekendheid en de geringe impact op bijvoorbeeld leerlingstromen, de gesprekken tussen verzelfstandigingen/splitsingen en deze organisaties als minder noodzakelijk worden ervaren.

Belangstellingsmeting

De meeste initiatiefnemers zijn ontevreden over de belangstellingsmeting en hebben knelpunten ervaren. Op ervaringen met de belangstellingsmeting gaan we in bij de conclusies bij thema B.

Uitkomsten fase 2

In deze fase beoordelen DUO en de Inspectie de aanvraag van de initiatiefnemers. Een derde van deze initiatieven ontvangt geen goedkeuring voor bekostiging. Bij ongeveer de helft van de afgewezen aanvragen is er sprake van te weinig belangstelling en bij de anderen te lage verwachte onderwijskwaliteit. Met name in het eerste cohort van 2021 werden de aanvragen van een aantal initiatieven afgewezen na een negatief advies van de Inspectie op de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs (indertijd 9 van de 14 aanvragen voor vo-scholen, en 2 van de 29 basisscholen), maar dit trok in de latere jaren bij.

Uitkomsten fase 3

In fase 3 mogen initiatieven gaan voorbereiden voor de start van het eerste schooljaar. Het voornaamste knelpunt hier is het organiseren van de huisvesting. Bij iets minder dan een kwart van de initiatieven is de start van de school met een jaar uitgesteld. De initiatiefnemers die we hierover hebben kunnen bevragen, geven aan dat dit komt door knelpunten bij de organisatie van huisvesting. Ook zien we dat het grootste deel van de nieuwe scholen start in tijdelijke huisvesting. We beschrijven de ervaringen van de gemeente en initiatieven verder bij de conclusies bij thema D. Er zijn geen initiatieven die fase 3 hebben bereikt die zijn gestopt met hun initiatief.

Ongeveer twee vijfde geeft aan dat de startbekostiging niet op tijd beschikbaar is. Uit de toelichting maken we op dat de hoogte vooral voor nieuwe schoolbesturen als onvoldoende wordt ervaren³⁴.

Uitkomsten fase 4

In het eerste schooljaar voert de Inspectie een kwaliteitsonderzoek bij scholen uit. Van de basisscholen die zijn gestart in 2023 heeft twee derde een voldoende gekregen. Een zesde is zeer zwak en eveneens een zesde krijgt een onvoldoende. Na het herstelonderzoek in het tweede jaar hebben alle scholen een voldoende gekregen. Scholen die zijn gestart in 2024 ontvingen relatief vaker een voldoende, namelijk driekwart van de scholen. Van de vier scholen die een herstelonderzoek krijgen, weten we volgend jaar of zij door mogen gaan. De kwaliteitskenmerken waarop scholen onvoldoende scores verschillen per school. Voor vo-scholen geldt dat alle scholen die zijn gestart in 2023 en vier van de vijf scholen gestart in 2024 een voldoende hebben gekregen.

Proces voor verzelfstandigingen en splitsingen

Voor verzelfstandigingen geldt dat de aanvraag eerder een administratieve wijziging is dan een verandering of aanvulling van het onderwijs. Bijna de helft van de verzelfstandigingen/splitsingen beoordeelt het proces van voorbereiding van de start als negatief. Omdat zij werken vanuit een bestaande situatie, ervaren zij het aanleveren van nieuw opgestelde documenten als onnodige administratieve last. Ook als er al een beoordeling van de Inspectie was, moesten initiatieven toch de kwaliteit opnieuw onderbouwen en aantonen.

Informatievoorziening

Op ervaringen met het aanleveren van documenten voor de kwaliteitstoets en het eerste kwaliteitsonderzoek gaan we in bij de conclusies bij thema C.

Initiatiefnemers zijn overwegend positief over de informatievoorziening vanuit DUO en OCW bij fase 1. Met name de informatie over het berekenen van de verwachte leerlingenaantallen worden door basisscholen en vo-scholen als onvoldoende beoordeeld (33% en 48%). Op andere onderdelen vindt minder dan een vijfde van de scholen de informatievoorziening onvoldoende. Over de informatie over VOG's en de uitnodigingsplicht zijn nauwelijks initiatiefnemers ontevreden. Verzelfstandigingen en splitsingen zijn doorgaans iets positiever dan initiatiefnemers voor nieuwe scholen. DUO heeft over de jaren aanpassingen gedaan in de informatievoorziening, toch zien we geen duidelijke trend dat de informatievoorziening bij latere cohorten beter wordt beoordeeld. De meningen over het contact met DUO en OCW gedurende fase 3 zijn wisselend, over het contact met de Inspectie zijn de meeste initiatieven tevreden. Initiatiefnemers geven aan behoefte te hebben aan een duidelijk en concreet

³⁴ OCW laat door SEO Economische Onderzoek onderzoek uitvoeren naar de startbekostiging. De rapportage wordt begin 2026 verwacht. Dit onderzoek geeft meer inzicht in de ervaringen van initiatiefnemers met de startbekostiging.

overzicht van alle stappen die genomen moeten worden en een duidelijk punt waar vragen gesteld kunnen worden en ook snel antwoorden gekregen kunnen worden.

Op hoofdlijnen

Als we kijken naar het beoogde effect van de wetswijziging, dan is het doel dat alleen scholen die levensvatbaar zijn en voldoende kwalitatief onderwijs aanbieden daadwerkelijk starten. We zien inderdaad dat er na elke fase steeds minder initiatieven afvallen. Bij scholen die gestart zijn, zal de komende jaren blijken of zij voldoende leerlingen aantrekken en kwaliteit hebben om bekostigd te kunnen blijven. Tot nu toe is de bekostiging van geen enkele gestarte school beëindigd vanwege onvoldoende kwaliteit. Er zijn dus wel scholen die starten waar de kwaliteit initieel nog onvoldoende is. Komende jaren zal blijken of er scholen zijn waarvan de bekostiging stopt vanwege onvoldoende leerlingenaantallen op de tussentijdse toets.

B Belangstellingsmeting: Werken de belangstellingsmetingen in de wet MRvNS zoals bedoeld?

Van de initiatieven voor nieuwe scholen die een pre-registratie hebben ingediend voor cohorten 2021 t/m 2023, kiest het grootste deel voor een belangstellingsmeting via ouderverklaringen (93% po; 99% vo). De overige initiatieven hebben gekozen voor marktonderzoek.

Naar aanleiding van de belangstellingsmeting vindt *zelfselectie* plaats. Ongeveer de helft van de initiatieven die een pre-registratie heeft gedaan voor een basisschool dient ook een aanvraag in, in bijna alle gevallen is de aangetoonde belangstelling voldoende (90%). Voor het vo dient ongeveer 40 procent een aanvraag in, ongeveer twee derde toonde daarbij voldoende belangstelling aan. In totaal zijn er slechts 5 initiatieven die een marktonderzoek hebben gedaan die een aanvraag hebben ingediend (4 po en 1 vo). Op één na zijn al deze initiatieven afgewezen, drie daarvan vanwege het niet behalen van de stichtingsnorm.

Keuze voor marktonderzoek

Het lijkt erop dat marktonderzoek – zoals de wet beoogd – alleen in uitzonderingssituaties gekozen wordt, bijvoorbeeld wanneer het niet lukt voldoende belangstelling aan te tonen door middel van ouderverklaringen. Initiatieven die hiervoor hebben gekozen gaan – op één na – allemaal niet starten, dan wel vanwege een afwijzing, dan wel omdat zij de aanvraag niet hebben ingediend of hebben ingetrokken. De resultaten van deze zeer kleine groep lijken te wijzen op dat een marktonderzoek een weinig kansrijk alternatief is ten opzichte van de meting met ouderverklaringen. Tegelijk zien we dat initiatiefnemers die hiervoor gekozen hebben overwegend positief zijn over de regels omtrent het marktonderzoek en hoe het proces is verlopen. De groep initiatiefnemers die marktonderzoek heeft overwogen, maar er niet voor gekozen heeft is minder tevreden. Zij zeggen dat de eisen en de richtlijnen te onduidelijk waren. Hierdoor was het vinden van een onafhankelijk onderzoeksbureau dat hieraan mee wil werken ingewikkeld. Het feit dat marktonderzoek weinig gekozen wordt, lijkt een gewenste uitkomst, omdat de Memorie van Toelichting bij de wet beschrijft dat deze voor uitzonderingssituaties bedoeld is. Toch is hier ook mogelijk sprake van selectiebias. Initiatiefnemers waarbij deze vorm past, kiezen hier mogelijk niet voor vanwege de complexiteit van de uitvoering.

Oordeel over belangstellingsmeting met ouderverklaringen

De meeste initiatiefnemers staan negatief tegenover de belangstellingsmeting via ouderverklaringen, met name over het tijdvak waarin deze moet worden uitgevoerd (juli t/m oktober), de afbakening van de leeftijden van de doelgroep en het gebruik van DigiD. Over de ondergrens van twee jaar hebben bij

initiatiefnemers voor basisscholen verschillende meningen. Enerzijds laat de **afbakening van de leeftijden** geen ruimte om ouders van jonge kinderen te benaderen, terwijl zij kinderen in de leeftijd hebben die straks daadwerkelijk naar de school kunnen gaan. Tegelijk zijn er ook initiatiefnemers die zeggen dat ouders van kinderen van twee jaar geen verklaring afgeven, omdat ze nog niet aan het schoolkeuzeproses begonnen zijn voor hun kind. Over de bovengrens van noemen initiatiefnemers dat zij verwachten ook met zij-instroom in hogere groepen te groeien. De afbakening laat geen ruimte voor ouders met oudere kinderen om belangstelling te registreren. Over het **tijdsvak** wordt gezegd dat een groot deel in de zomervakantie valt, waardoor ouders niet goed bereikbaar zijn. Over het gebruik van **DigiD** wordt opgemerkt dat dit drempels opwerpt voor ouders om de verklaring af te geven. Initiatiefnemers zeggen dat het gebruik van DigiD ouders afschrikt, omdat ze denken dat ze al een aanmelding van hun kind doen. Daarnaast is het proces van indienen complex. Ouders kunnen mondeling aangeven interesse te hebben, maar het is te moeilijk of te veel moeite vinden om vervolgens thuis achter de computer de belangstelling te registreren. Ruim 40 procent van de initiatiefnemers geeft aan dat zij ouders hebben ondersteunt bij het aangeven van de belangstelling met DigiD. Er zijn aanwijzingen dat de cohort 2023 en 2024 positiever staan tegenover het gebruik van DigiD, mogelijk omdat bij eerste cohorten sprake was van een storing in het systeem.

Initiatiefnemers die mee hebben gewerkt aan het onderzoek geven aan dat zij ouders niet belonen of vergoeden voor het registreren van belangstelling voor hun initiatief. We merken wel op dat de data op dit vlak *selfreport* is vanuit de initiatiefnemers, we hebben geen ouders gesproken.

Over de afbakening van het **voedingsgebied** is ongeveer 40 procent van de initiatiefnemers ontevreden. Vanuit gesprekken met initiatiefnemers en gemeenten haalden we op dat een deel het voedingsgebied voor basisscholen te groot vindt, met name in stedelijke gebieden. Voor een deel van de scholen geldt dat zij ambiëren buurtscholen te worden. Ook gemeenten benoemen beleid te voeren om scholen een afspiegeling van de wijk te laten worden en dat zij onderwijs in de wijk stimuleren.

We merken hierbij op dat de grootte van het voedingsgebied voor de kans om voldoende belangstelling aan te tonen rekenkundig niet zoveel uitmaakt: het gaat erom dat het aantal ouderverklaringen voldoende is om aan te tonen dat de school uiteindelijk boven de stichtingsnorm zal uitkomen. Of een initiatiefnemer nu inzet op veel ouderverklaringen uit een klein gebied of meer spreiding over het grotere gebied maakt dan niet zoveel uit. Een groter gebied aanhouden, is daarbij minder restrictief voor initiatieven die beogen een school met een meer regionale functie te stichten. Een nadeel van een groot voedingsgebied is dat het mogelijk is voor scholen die beogen wijk scholen te worden in een te groot gebied belangstelling te meten. Het daadwerkelijke aantal aanmeldingen van kinderen uit de wijk kan dan in de praktijk tegenvallen. Voor een initiatiefnemer in een nieuwbouwwijk was het grote voedingsgebied een mogelijkheid om toch belangstelling te meten, hoewel het niet de verwachting is dat ouders die belangstelling hebben aangegeven ook daadwerkelijk hun kind naar deze school sturen. Hoewel het grotere voedingsgebied bij gemeenten en initiatiefnemers de indruk wekt dat buurtscholen een kleinere kans van slagen hebben, is dat theoretisch dus onterecht. Dat dit idee bestaat, kan wel invloed hebben op welke initiatieven zich pre-registreren en hoe zij zich vervolgens profileren.

Correctiefactor

Met uitkomsten van de belangstellingsmeting, wordt het verwachtte aantal leerlingen in jaar 11 na de aanvraag voorspeld (8^e schooljaar). Voor scholen van cohort 2021 die zijn gestart, hebben we op dit moment de 1 oktoberpeilingen van de schooljaren 1 en 2. Toekomstige analyses moeten uitwijzen of de voorspelde leerlingenaantallen naar aanleiding van de belangstellingsmeting ook behaald worden. Aan de hand daarvan kan worden bekeken of de correctiefactor die wordt gebruikt voor de

belangstellingsmeting passend is. Op dit moment zijn er nog geen aanwijzingen dat de correctiefactor van 0,7 mogelijk niet passend is.

C Onderwijskwaliteit: Werkt de kwaliteitstoets en verdere toezicht op onderwijskwaliteit in de wet MRvNS zoals bedoeld?

Het toezicht van de Inspectie onder de wet MRvNS bevat een kwaliteitstoets en een kwaliteitsonderzoek. De Inspectie voert een kwaliteitstoets uit aan de hand van documenten die de initiatiefnemers bij het indienen van de aanvraag aanleveren. In het eerste schooljaar dat een school is gestart, voert de Inspectie rond mei een kwaliteitsonderzoek uit.

Kwaliteitstoets

Van de ingediende aanvragen voor nieuwe basisscholen die uit de aanvraagperiode 2021-2023 worden afgewezen (12 van de 75), heeft de Inspectie bij ruim de helft van de afgewezen aanvragen een negatief advies aan de minister gegeven vanwege verwachte lage onderwijskwaliteit (7 van de 12). Deze basisscholen zijn vervolgens niet voor bekostiging in aanmerking gekomen. Voor vo geldt eveneens dat van alle ingediende aanvragen voor nieuwe scholen uit de aanvraagperiode 2021-2023 die zijn afgewezen (13 van de 28) bijna de helft op kwaliteit wordt afgewezen (10 van de 15). Op het totaal van alle aanvragen (bo en vo) voor wordt dus ongeveer 13 procent van de initiatieven op kwaliteit afgewezen. Het schort bij deze initiatieven vaak aan de invulling van het burgerschapsonderwijs. Initiatiefnemers geven ook aan dat het beschrijven van dit onderdeel in de aan te leveren documenten het meeste moeite kost en de eisen hierover het meest onduidelijk zijn. Burgerschap valt bij de invoering van de wet MRvNS nog maar kort onder het toezicht van de Inspectie, mogelijk dat initiatieven hierdoor moeite ervaren.

Kwaliteitsonderzoek in jaar 1

Alle twee de vo-scholen die zijn gestart in 2023 hebben een voldoende gekregen, van de scholen gestart in 2024 hebben vier van de vijf een voldoende gekregen. Van de nieuwe basisscholen in 2023 hebben negen van de 13 een voldoende gekregen en in 2024 15 van de 19 basisscholen. Nieuwe scholen die een onvoldoende scoorden in 2023 kregen allen een voldoende bij het herstelonderzoek het jaar erop. Bijna tweederde zegt dat het kwaliteitsonderzoek tot inzicht heeft geleid over wat kwaliteit is en hoe de kwaliteit van het onderwijs verbeterd kan worden. Het gaat hier wel om kleine aantallen dus het betreft eerste indicaties van de effecten bij nieuwe scholen.

Ervaringen met de Inspectie

Het contact met de Inspectie ervaren initiatiefnemers doorgaans als prettig en de informatie van de Inspectie overwegend als duidelijk. Dit geldt zowel bij de kwaliteitstoets van de aanvraag als bij het aanleveren van gegevens voor het eerste kwaliteitsonderzoek. Wel geldt dat initiatiefnemers vaak aangeven veel moeite te doen om de gevraagde gegevens aan te leveren bij de Inspectie. Uit de toelichtingen blijkt dat het inhoudelijk een uitdaging is om bijvoorbeeld schoolplannen in samenspraak met het team op te stellen.

Twee derde van de scholen is tevreden over het moment waarop de Inspectie de school bezoekt in het eerste schooljaar. De overige scholen pleiten voor een later moment in hetzelfde schooljaar of het volgende schooljaar.

Perspectief verzelfstandigingen en splitsingen

Ook voor verzelfstandigingen en splitsingen geldt dat zij documenten aan moeten leveren bij de Inspectie ten behoeve van de kwaliteitstoets en dat zij een kwaliteitsonderzoek ondergaan in het eerste jaar. Hoewel het aanleveren voor deze initiatiefnemers/scholen minder moeite kost dan voor nieuwe scholen, zijn ze wel uitgesproken negatiever over het proces. Het aanleveren van documenten voor de kwaliteitstoets in het gevraagde format voelt als een onnodige administratieve last. Scholen zijn bijvoorbeeld voor de splitsing/verzelfstandiging recent bezocht door de Inspectie. Documenten zijn al beoordeeld, maar moeten in een ander format opnieuw worden aangeleverd. Ook het kwaliteitsonderzoek in het eerste jaar kan voelen als dubbelop als er al recent een toetsing door Inspectie is uitgevoerd³⁵.

D Onderwijshuisvesting, nieuwbouwwijken en gemeentefonds: Hoe werken de rol en verantwoordelijkheden van gemeenten binnen de wet MRvNS uit in de praktijk?

Onder de wet MRvNS is de rol van gemeenten veranderd. Als het gaat om wanneer nieuwe scholen gaan starten heeft de gemeente minder invloed. De gemeente heeft zodoende ook minder tijd om huisvesting te organiseren. Als een initiatiefnemer voldoende belangstelling kan aantonen en de kwaliteitstoets van de Inspectie haalt, dan wordt verwacht dat de gemeente huisvesting voor het initiatief organiseert in de 14 maanden gerekend vanaf het moment dat de minister een positief besluit over de aanvraag heeft genomen tot de start van het eerste schooljaar. Er is maximaal een jaar uitstel mogelijk, bijvoorbeeld als het niet lukt om tijdig huisvesting te organiseren³⁶. De gemeente heeft, behalve als in de zienswijze op punten wordt ingegaan waar DUO en de Inspectie de aanvraag op toetsen, net als voor de wet MRvNS geen invloed op de beslissing of nieuwe scholen mogen starten.

Contact met de gemeente in de aanvraagfase

Het belangrijkste middel in de wet om afstemming te stimuleren tussen initiatiefnemers en gemeenten is de *uitnodigingsplicht* voor een gesprek in de periode voor het indienen van de aanvraag. Bijna alle initiatiefnemers voor nieuwe scholen geven aan dat er contact is geweest met de gemeente (95%) en de meeste gemeenten geven aan dat er contact is geweest met de initiatiefnemers voor nieuwe scholen (90%). Vier procent van de gemeenten geeft aan geen uitnodiging te hebben ontvangen voor een gesprek. Ruim twee derde van de initiatiefnemers heeft het contact als prettig ervaren. Het sentiment is grotendeels wederzijds. Bijna alle gemeenten hebben het contact ook als positief ervaren.

Een klein deel van de gemeenten en initiatiefnemers hebben knelpunten ervaren in deze fase. Ongeveer 10 procent van de initiatiefnemers voor nieuwe scholen heeft het contact als negatief ervaren en 4 gemeenten hebben aangegeven het contact als negatief te hebben ervaren. De gemeenten geven daarbij aan dat de initiatiefnemer in deze gevallen de afstemming niet serieus nam of zich niet constructief opstelde omdat de initiatiefnemer al bepaalde aannames had over de houding van de gemeente in het proces.

³⁵ In een aangekondigde wetswijziging zal een gegevenslevering bij de voorbereiding voor de start worden geschrapt (van 1 april) en wordt bij de levering in september ten behoeve van het kwaliteitsonderzoek alleen nog gekeken welke documenten nog aanvullend geleverd moeten worden. De levering voor de aanvraag blijft ongewijzigd. Deze wijziging geldt voor nieuwe scholen en verzelfstandigingen en splitsingen.

³⁶ Een geplande aanpassing in de wet maakt het mogelijk om een extra jaar uitstel aan te vragen, maar alleen wanneer de initiatiefnemer en de gemeente hier beiden mee instemmen. Een splitsing van een vo-school of scholengemeenschap kan straks ook vervroegd starten, namelijk het schooljaar volgend op het besluit van de minister. Dit kan alleen wanneer bewijs van huisvesting geleverd kan worden.

We ontvingen ook signalen vanuit gemeenten dat zij niet altijd op de hoogte zijn van nieuwe initiatieven omdat het leggen van het contact bij de initiatiefnemers ligt. Anderzijds vonden we ook dat met name nieuwe schoolbesturen moeite ervoeren bij het vinden van de juiste contacten bij de gemeente. Dit speelt met name in situaties dat het schoolbestuur dat de nieuwe school wil oprichten nog niet bekend is in de gemeente en nog niet is aangesloten op bestaande overleggen. Sommige gemeenten monitoren hierom zelf actief de overzichten die gepubliceerd worden door DUO.

Uit de gesprekken met gemeenten maken we op dat gemeenten pas concreet plannen gaan maken op het moment dat zij op de hoogte worden gesteld dat de aanvraag is toegekend. Hoe snel dat is, is afhankelijk van de initiatiefnemer en de mate waarin de gemeente actief onderzoek doet naar initiatieven in de eigen gemeente.

Zienswijze

De meeste gemeenten dienen geen zienswijze op de aanvraag in. De gemeenten die dat wel hebben gedaan zijn hierover overwegend ontevreden. Vaak wordt genoemd dat de zienswijze geen invloed heeft op de besluitvorming. Voor een klein deel van de gemeenten was dit ook de reden om geen zienswijze in te dienen. Een andere overweging die we in gesprekken met gemeenten hoorde was dat het indienen van een zienswijze de relatie met de initiatiefnemers negatief kan beïnvloeden.

Contact met de gemeente in de voorbereidende fase

Ruim de helft van de initiatiefnemers is tevreden over het contact met de gemeente in deze fase. In bijna alle gevallen is voor de initiatiefnemers duidelijk waar zij terecht kunnen met vragen en worden zij op de hoogte gehouden van de status van de acties die bij de gemeente liggen. Ongeveer de helft is ook tevreden over de mate waarin de gemeente constructief meedenkt bij het organiseren van huisvesting, een derde is hier ontevreden over.

Het organiseren van huisvesting

Met name voor nieuwe scholen speelt dat het organiseren van huisvesting een uitdaging is. Van de 56 toegewezen aanvragen voor basisscholen voor de cohorten 2021-2023 zijn er 42 gestart zonder uitstel en 11 zijn inmiddels met een jaar uitstel gestart. Voor het vo geldt dat van de 11 toegewezen aanvragen er 9 zonder uitstel zijn gestart. Van de 2 initiatieven waarvoor de start is uitgesteld is er 1 inmiddels gestart. De initiatiefnemers waarvan de start is uitgesteld en die hebben meegewerkt aan het onderzoek, geven aan dat de reden voor uitstel de organisatie van de huisvesting is. Uit de gesprekken met nieuwe scholen die zonder uitstel zijn gestart, blijkt de huisvesting vaak pas enkele weken voor de opening rond was. Dit had een negatief effect op de werving van leraren en leerlingen in de voorbereidende fase.

Het organiseren van huisvesting in de periode voor de start noemen gemeenten en initiatiefnemers een uitdaging. Ruim driekwart van de nieuwe scholen is gevestigd in tijdelijke huisvesting bij de start van het eerste schooljaar. Het gaat in bijna alle gevallen om een bestaand gebouw wat soms wel, soms niet gedeeld wordt met andere organisaties of scholen. De reden dat nieuwe scholen in tijdelijke huisvesting geplaatst worden is in ruim de helft van de gevallen omdat er geen geschikte locatie is in het gewenste gebied. De meeste nieuwe scholen wachten op nieuwbouw. Voor ongeveer een kwart van de scholen is bij de start in tijdelijke huisvesting nog geen zicht op andere huisvesting in de nabije toekomst.

Van de nieuwe scholen waar dit bij DUO van bekend van is, zit 59 procent in exact het postcodegebied dat beoogd was bij de aanvraag. De overige 41 procent van de initiatieven is gehuisvest in een ander

postcodegebied dan waarvoor de belangstellingsmeting is uitgevoerd. Als er sprake is van een afwijking, dan is deze gelet op het voedingsgebied voor de belangstellingsmeting in de regel klein. Het voedingsgebied van de huisvesting komt in grote mate overeen met het voedingsgebied voor de belangstellingsmeting. We zien geen duidelijk patroon dat de groei van initiatieven die in een ander postcodegebied gehuisvest zijn minder is dan initiatieven die wel in het gekozen gebied gevestigd zijn. Een deel van de initiatiefnemers benoemt wel een afwijkende huisvestingslocatie bijdraagt aan de moeite die gedaan moet worden om leerlingen te werven.

Meningen scholen over huisvesting

Bij een derde van de initiatiefnemers voldoet de huisvesting aan wat met de gemeente is afgesproken. Bij de helft van de initiatieven wijkt de huisvesting in verschillende mate af. Bij een vijfde wijkt de huisvesting sterk af van de afspraken. De afwijking zit op vaak meerdere vlakken, maar het vaakst (twee vijfde) wijkt de staat van het gebouw af. Voor ongeveer een derde geldt dat de buitenruimte, kantoren en/of de personeelsruimte sterk afwijken van de afspraken. Een analyse van de concrete afspraken en een toets naar de mate waarin de huisvesting als adequaat kan worden aangemerkt, was buiten de scope van deze evaluatie³⁷.

Gevolgen gemeenten

Uit gesprekken met gemeenten maken we op dat de nieuwe stichtingsprocedure complicaties met zich meebrengt als het gaat om het integraal huisvestingsplan (IHP). In een vierjaarlijkse cyclus maakt de gemeente afspraken met schoolbesturen in de gemeente over huisvesting, verbouw en nieuwbouw en maakt de gemeente een planning en begroting. Een nieuw initiatief gedurende de periode van de uitvoering van het IHP kan ofwel gevolgen hebben voor hoeveel de gemeente de initiatiefnemer tegemoet kan komen, dan wel voor de plannen voor bestaande scholen. De druk wordt groter naarmate in een gemeente meer aanvragen worden toegekend. Gemeenten kunnen hierin geen regiefunctie uitoefenen en bijvoorbeeld het aantal aanvragen limiteren of wanneer aanvragen erg op elkaar lijken (bijv. in erkende richting) een keuze maken.

We vingen signalen op dat gemeenten op andere manieren een regiefunctie nemen. Sommige gemeenten vragen bijvoorbeeld als er groei wordt verwacht of als er een nieuwbouwwijk wordt gerealiseerd of de bestaande schoolbesturen hier een nieuwe basisschool willen stichten. We vingen ook op dat een gemeente hiervoor de procedure om een dislocatie te starten benut. Het starten van een dislocatie is aan minder regels onderhevig, omdat een dislocatie bedoeld is als tijdelijke noodoplossing voor ruimtetekort. Daarnaast worden dislocaties ook niet centraal geregistreerd. Na enkele jaren kan de dislocatie vervolgens een verzelfstandiging aanvragen. Met deze variant van de stichtingsprocedure kan een belangstellingsmeting met marktonderzoek of ouderverklaringen omzeild worden. We weten niet in hoeveel gemeenten deze route wordt bewandeld. Lopend onderzoek naar dislocaties in het primair onderwijs kan breder inzicht hierin geven³⁸.

De organisatie van leerlingenvervoer wordt door bijna alle gemeenten niet als een knelpunt ervaren.

³⁷ De QuickScan kwaliteit onderwijshuisvesting (Oberon, Kohnstamm Instituut, Sygma & Elion, 2023) biedt enig inzicht in de kwaliteit van schoolgebouwen. Onderzoekers maken geen onderscheid tussen nieuwe scholen en bestaande scholen. In het algemeen geldt dat veel schoolgebouwen op een of meerdere punten niet adequaat zijn. Er is dus in het algemeen een risico op ondoelmatigheid wanneer scholen de bekostiging van het onderwijs in het onderhoud van het gebouw (moeten) stoppen.

³⁸ Dislocaties in kaart; onderzoek naar de spreiding, kenmerken en redenen van dislocaties in het primair onderwijs. Lopend onderzoek van Oberon in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Splitsingen en verzelfstandigingen

Ook voor initiatieven die een splitsing of verzelfstandiging hebben aangevraagd, was de uitnodiging voor een gesprek met de gemeente verplicht. De helft van de gemeenten geeft aan dat dit gesprek om verschillende redenen niet heeft plaatsgevonden. De gemeente is al bekend met de bestaande school en het schoolbestuur en er is al huisvesting die door de te verzelfstandigen/af te splitsen locatie gebruikt wordt. Het gesprek wordt daardoor als onnodig ervaren. De helft van de gemeenten geeft aan geen problemen te voorzien bij het organiseren van huisvesting voor deze initiatieven tegenover slechts een vijfde bij nieuwe scholen. Gesprekken die hebben plaatsgevonden gaan over toekomstige groei en wensen met betrekking tot de huisvesting.

E Continuïteit en doelmatigheid: Wat is het effect op het bestaande onderwijsaanbod (continuïteit en doelmatigheid) onder de wet MRvNS?

In het kader van de evaluatie hebben we gekeken naar een aantal aspecten van doelmatigheid en continuïteit: in hoeverre het starten van een nieuwe school leidt tot meer versnippering (doelmatigheid), meer kleine scholen (doelmatigheid) of sluiting van andere scholen (continuïteit). Met betrekking tot continuïteit hebben we ook specifiek gekeken naar de positie van het openbaar onderwijs.

De eerste jaren sinds de invoering van de wet MRvNS laten zien dat er meer nieuwe scholen voor basisonderwijs worden gesticht dan voor de wet MRvNS. Data van voor de wet MRvNS is inclusief verzelfstandigingen, dus als we verzelfstandigingen na de wet MRvNS ook meetellen zien we een groei van gemiddeld 14 naar 26 nieuwe scholen per jaar (excl. verzelfstandigingen na wet MRvNS 18 nieuwe scholen per jaar). De komende jaren zal moeten blijken of er sprake is van een inhaalslag of dat het aantal gestichte scholen relatief hoog blijft. De meeste nieuwe basisscholen worden gesticht door een bestaand schoolbestuur (ruim twee derde). De verdeling van de denominaties van nieuwe basisscholen vóór en na invoering van de wet is iets veranderd. Omwille van de vergelijkbaarheid includeren we weer de verzelfstandigingen. Verhoudingsgewijs valt vooral op dat er minder algemeen bijzondere scholen worden gesticht (-13%), meer islamitische scholen (+9%) en meer openbare scholen (+5%). In absolute aantallen valt op dat er veel islamitische basisscholen zijn opgericht (22), gevolgd door openbare scholen (16) en algemeen bijzondere scholen (10). Kijken we puur naar de nieuwe basisscholen (zonder verzelfstandigingen), dan zijn de meeste scholen islamitisch (22, 42%), gevolgd door algemeen bijzonder (10, 19%) en openbaar (6, 11%).

Voor het vo is er nog geen duidelijk verschil te zien tussen het aantal gestichte scholen vóór en na invoering van de wet MRvNS (kleine daling van gemiddeld 4 naar 3 scholen per jaar excl. splitsingen). Het aantal vo-scholen gesticht onder de wet MRvNS is nog klein, waardoor een vergelijking op bijvoorbeeld de verdeling tussen richtingen nog weinig informatief is. Onder de nieuw gestichte scholen onder de wet MRvNS zijn op dit moment islamitische scholen met 4 van de 10 nieuwe vo-scholen de grootste groep. Tot nu toe is één van de nieuwe vo-scholen is openbaar.

Leerlingstromen

Gemiddeld bestaat een kwart tot een derde van de instroom bij nieuwe scholen in het basisonderwijs uit kinderen die niet eerder naar school gingen. Ongeveer de helft van nieuwe scholen trekt twee derde van de leerlingen aan van een specifieke school uit de omgeving (een 'hofleverancier'). Deze percentages zijn vergelijkbaar met de situatie voor de invoering van de wet MRvNS. Vóór de invoering van de wet MRvNS zagen we dat de school die veel leerlingen verliest aan de nieuwe school vaak na een

aantal jaar wordt opgeheven. Of we schoolsluitingen gaan zien na de invoering van de wet MRvNS moet nog blijken. Er zijn tot nu toe geen scholen in de omgeving van nieuwe scholen opgeheven. Het effect van een nieuwe school op leerlingstromen in de omgeving vóór en na de invoering van de wet MRvNS is tot nu toe vergelijkbaar. Zoals beschreven zijn er jaarlijks meer nieuwe basisscholen gestart, waardoor de effecten op meer plekken gevoeld zullen worden.

Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat veel schoolbesturen in de omgeving zich zorgen maken over de gevolgen van nieuwe scholen voor bestaande scholen. De meeste schoolbesturen beschrijven dat er sprake is van een teruglopende instroom bij scholen in de omgeving en soms wordt genoemd dat leerlingen in hogere jaren wisselen naar de nieuwe school. Ook benoemen sommigen financiële problemen bij scholen als gevolg van krimp in leerlingen. Een aantal schoolbesturen verwacht dat er op termijn scholen gaan sluiten.

Voor het vo zien we dat het grootste deel van de leerlingen vanuit het po instroomt, zowel vóór als na de invoering van de wet MRvNS. Een nieuwe vo-school trekt het grootste deel van de instroom bij een specifieke bestaande vo-school in de omgeving weg. De verhouding tussen nieuwe scholen die wel en geen hofleverancier hebben, is vergelijkbaar met de situatie voor de invoering van de wet MRvNS.

Nieuwe scholen geven aan dat de voornaamste reden van ouders om hun kind van de vorige school te halen en bij de nieuwe school in te schrijven is dat het onderwijsconcept aanspreekt en dat het kind zich niet thuis voelt op de vorige school. Het gaat hier wel om een klein aantal initiatieven dat daadwerkelijk is gestart en dat deze vraag heeft beantwoord.

Personeelstromen

De komst van nieuwe scholen (bo en vo) leidt tot enige mobiliteit onder personeel tussen nieuwe scholen en scholen in de omgeving. We zien deze mobiliteit meer bij nieuwe scholen van bestaande schoolbesturen dan bij nieuwe scholen van nieuwe schoolbesturen. In het basisonderwijs komt twee derde van het personeel van een nieuwe basisschool van een bestaand schoolbestuur bij een andere basisschool vandaan. Mogelijk is hier vooral sprake van binnen het schoolbestuur schuiven met personeel. Bij nieuwe basisscholen van nieuwe schoolbesturen komt het merendeel van het personeel niet bij andere scholen vandaan (58%). Voor het voortgezet onderwijs zien we hetzelfde patroon als het gaat om de verschillen tussen nieuwe en bestaande schoolbesturen. Voor het vo geldt ook dat personeel bij nieuwe én bestaande schoolbesturen relatief vaker bij andere scholen vandaan komen dan in het bo. Dit beeld komt overeen met de beschrijvingen van nieuwe scholen van hun onderwijspersoneel. Sommigen geven aan voornamelijk ervaren leerkrachten of docenten aan te trekken, anderen trekken een meer gebalanceerd team aan met zowel starters, ervaren leraren als zij-instromers.

Positie openbaar onderwijs

Onder de wet MRvNS zien we een kleine toename in het aantal openbare basisscholen dat wordt gesticht ten opzichte van voor de invoering van de wet. Het grootste deel van de nieuwe openbare basisscholen na de wet MRvNS betreft verzelfstandigingen. Voor het voortgezet onderwijs is het aantal nieuwe scholen nog te klein om een oordeel over de positie van het openbaar onderwijs te kunnen geven. Verder moeten we ook kijken naar het aantal openbare scholen dat als gevolg van de wet moet sluiten vanwege teruglopende leerlingenaantallen. Zoals genoemd, zijn er (nog) geen scholen gesloten als gevolg van de stichting van een nieuwe school onder de wet MRvNS: over de verandering in de positie van het openbaar onderwijs kunnen we op dit moment dus nog geen uitspraken doen.

Op hoofdlijnen

De hierboven beschreven effecten op continuïteit van het onderwijs en doelmatigheid van de wet verschillen enigszins met de situatie vóór de wet MRvNS. We merken hierbij wel op dat het aantal gestichte scholen per jaar voor het basisonderwijs groter is onder de wet MRvNS dan ervoor. De effecten van het stichten van een school op de omgeving komen dus wel op meer plekken voor. De komende jaren wordt duidelijk of het grotere aantal nieuwe scholen per jaar een trend is die doorzet, of dat er sprake is van een inhaalslag en verdere stabilisatie. We zien daarnaast een verschuiving in de erkende richtingen van scholen die worden opgericht in het basisonderwijs. Er worden minder algemeen bijzondere en meer protestants-christelijke, islamitische en openbare scholen gesticht dan voor de wet MRvNS. In absolute aantallen zien we dat er vooral islamitische, rooms-katholieke en openbare scholen worden gesticht.

F Caribisch Nederland: Hoe werkt de wet MRvNS in Caribisch Nederland?

In Caribisch Nederland wijkt het proces voor het starten van een nieuwe school op verschillende punten af van Europees Nederland. Vanwege de kleine schaal heeft sinds de invoering van de wet maar één initiatief het proces tot en met de start van de school doorlopen. Van de ervaringen van deze initiatiefnemer, de gemeente en een schoolbestuur uit de omgeving hebben we een casusbeschrijving gemaakt. De casus laat zien dat het starten van een nieuwe school in Caribisch Nederland extra uitdagingen kent ten opzichte van Europees Nederland. De belangrijkste uitkomsten zijn:

- De samenwerking tussen het initiatief en de betrokken partijen verliep grotendeels goed.
- Voor de initiatiefnemer was de informatievoorziening vanuit DUO ontoereikend. Standaardinformatie was beschikbaar, maar specifieke ondersteuning voor de situatie op Bonaire ontbrak. Veel zaken moesten door de initiatiefnemer zelf worden uitgezocht, wat ingewikkeld en tijdrovend was.
- Het verzamelen van ouderverklaringen verliep moeizaam doordat ouders geen DigiD kunnen gebruiken en fysieke formulieren moesten inleveren op een voor ouders lastig bereikbare locatie, namelijk het kantoor van OCW CG. Zowel ouders als personeel van OCW CG waren onvoldoende bekend met de procedure. Uiteindelijk werd een tijdelijke oplossing gevonden door formulieren op school in te leveren.
- De initiatiefnemer had verwacht meer ondersteund te worden door de gemeente bij het zoeken naar huisvesting. De school is uiteindelijk ondergebracht in een oud schoolgebouw. Dit gebouw is echter te klein als de school de stichtingsnorm gaat halen.
- Personeelswerving ging tot nu toe goed, maar door lerarentekorten en de verplichting om Papiaments aan te bieden wordt dit mogelijk lastiger.
- De initiatiefnemer maakt zich zorgen dat als er meerdere nieuwe initiatieven starten, concurrentie en segregatie zullen toenemen.
- Het schoolbestuur in de omgeving dat we gesproken hebben verwacht enige invloed op leerlingstromen, maar gaat ervan uit dat het afwijkende onderwijsconcept dit beperkt. Zij zien de nieuwe school vooral als oplossing voor het tekort aan onderwijsplekken.

G Positieve en negatieve neveneffecten (w.o. segregatie, innovatie): Wat is het effect van de wet MRvNS op segregatie en tot welke eventuele andere positieve en negatieve neveneffecten leidt de wet MRvNS?

Segregatie

Zowel bij schoolbesturen in de omgeving en gemeenten zijn er zorgen over dat de wet MRvNS door het loslaten van erkende richtingen bij de stichtingsprocedure en het centraal stellen van de belangstelling via ouderverklaringen onderwijssegregatie zal toenemen. Zo noemt een deel van de schoolbesturen in de omgeving en gemeenten dat zij samen proberen te bewerkstelligen dat scholen meer een afspiegeling van de wijk worden. Er zijn zorgen dat de komst van een nieuwe school dit beleid tegenwerkt, omdat scholen zich meer gaan profileren op een specifieke groep ouders.

Analyses laten zien dat nieuwe scholen (bo en vo) gemiddeld een homogener populatie hebben dan bestaande scholen in de omgeving als het gaat om het percentage leerlingen met ouders die beiden in Nederland zijn geboren. Deze verschillen tussen scholen in de omgeving en nieuwe scholen zijn ongeveer even groot als vóór de invoering van de wet MRvNS. Trends van voor de invoering van de wet MRvNS laten zien dat een aantal jaren na de start de populatie van nieuwe scholen kan veranderen, maar vaak blijft de populatie homogener dan op bestaande scholen in de omgeving. Toekomstig onderzoek moet uitwijzen of we dit ook voor scholen gestart onder de wet MRvNS zullen zien.

In dit onderzoek is nagegaan in hoeverre de stichting van nieuwe scholen samenhangt met veranderingen in segregatie op gemeentelijk niveau. De analyses laten zien dat de effecten over het geheel genomen beperkt zijn. Voor het basisonderwijs zien we in gemeenten met nieuwe scholen onder de wet MRvNS geen duidelijke trendbreuken in segregatie naar herkomst of inkomen. Alleen bij segregatie naar opleidingsniveau is sprake van een lichte toename in dissimilariteit na opening van nieuwe scholen. Deze stijging is echter klein en past binnen bredere schommelingen in de trendlijnen, die mede worden beïnvloed door demografische ontwikkelingen. Vergelijkbare analyses van gemeenten waar al vóór de invoering van de wet MRvNS nieuwe scholen zijn gesticht, laten eveneens zien dat de komst van een nieuwe school zelden gepaard gaat met een zichtbare verandering in segregatietrends. Dit maakt het onwaarschijnlijk dat de waargenomen lichte stijging in segregatie in het basisonderwijs direct kan worden toegeschreven aan de oprichting van nieuwe scholen.

Voor het voortgezet onderwijs laten de analyses ander beeld zien. Na de opening van nieuwe scholen onder de wet MRvNS neemt de segregatie toe. De dissimilariteit naar inkomen stijgt en de kans op interactie neemt af voor inkomen en voor herkomst. De omvang van deze veranderingen is groter dan in het primair onderwijs, maar de resultaten moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Het gaat hier om een zeer beperkt aantal nieuwe scholen in twee middelgrote gemeenten, waardoor lokale omstandigheden en andere gelijktijdige ontwikkelingen een relatief grote invloed kunnen hebben gehad. Gezien deze beperkingen en de rol van bredere demografische trends kan ook voor het voortgezet onderwijs niet worden vastgesteld dat de geconstateerde toename in segregatie een direct gevolg is van de stichting van nieuwe scholen.

Gezien de beperkte aantallen recent geopende scholen geven de huidige analyses een eerste indruk; meer gedetailleerde analyses zijn op dit moment niet betekenisvol. Naarmate meer nieuwe scholen van start gaan en een stabielere leerlingenpopulatie bereiken, kan in toekomstig onderzoek beter worden beoordeeld of en in welke mate de oprichting van nieuwe scholen samenhangt met veranderingen in segregatie. Verdiepend kwantitatief onderzoek kan ook naar kleinere schaalniveaus dan het

gemeenteniveau kijken om de effecten van de komst van een nieuwe school in beeld te brengen. Deze cijfers waren voor de huidige evaluatie niet beschikbaar.

Reisafstanden

Of leerlingen op nieuwe scholen na de invoering van de wet MRvNS nu van ver buiten de wijk komen of niet, hebben we beoordeeld door te kijken naar de gemiddelde reisafstand van leerlingen. De gemiddelde reisafstand van leerlingen naar school is voor nieuwe scholen na de invoering van de wet MRvNS kleiner dan vóór de invoering van de wet MRvNS, maar wel iets groter dan bij scholen in de omgeving. De afstand is voor nieuwe scholen van een bestaand schoolbestuur na de invoering van de wet MRvNS ongeveer gelijk met de reisafstand van bestaande scholen in de omgeving. Toekomstig onderzoek moet uitwijzen of dit verschil tussen vóór en na de invoering van de wet MRvNS toevallig is of niet. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat voor het uitvoeren van de belangstellingsmeting een voedingsgebied gekozen wordt. Initiatieven die gericht zijn op de behoeften van ouders/leerlingen die in het voedingsgebied wonen, hebben meer kans om voldoende belangstelling aan te tonen en te mogen starten dan initiatieven die dat niet doen. We merken wel op dat een twee op de vijf initiatiefnemers ontevreden is over de afbakening van het voedingsgebied (zie thema B). Uit toelichtingen maken we dat het voedingsgebied voor bo doorgaans als te groot wordt gezien.

Focus op stedelijke gebieden

De helft van de initiatiefnemers voor bo willen scholen oprichten in (zeer) sterk stedelijke gebieden, vaak in de Randstad, maar ook in Noord-Brabant en Gelderland. Voor vo-initiatiefnemers is de concentratie nog sterker: ruim twee derde wil een school oprichten in (zeer) sterk stedelijke gebieden en met name in de Randstadregio (provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht). Dit is in lijn der verwachtingen. Deze gebieden hebben het grootste leerlingpotentieel, waardoor voldoende belangstelling aantonen makkelijker is. Uit de interviews maken we op dat een deel van de initiatieven zich richt op de wensen of behoeften van de ouders en leerlingen die in het gebied wonen. Er is ook een groep initiatiefnemers die hetzelfde concept op verschillende plekken probeert uit te rollen. Gemeenten hebben in de interviews benoemd dat zij twijfelen aan binding van deze initiatiefnemers met de regio.

Innovatie

Een van de positieve neveneffecten is dat er meer ruimte is voor vernieuwende onderwijsconcepten. Ruim de helft van de initiatiefnemers voor nieuwe scholen geeft aan het initiatief te zijn gestart om een nieuw pedagogisch of didactisch concept aan te bieden. Een op de vijf gemeenten geeft aan dat het initiatief een aanvulling is op het bestaande onderwijsaanbod door een vernieuwend pedagogisch of didactisch concept. Uit de interviews maken we op dat er juist veel initiatieven starten die kiezen voor een meer traditioneel onderwijsmodel (e.g. leraar geeft klassikaal instructie, leren met fysieke boeken). Slechts een initiatief dat we gesproken hebben kwam op de betreffende onderzoekers over als vernieuwend. Het is ook mogelijk dat de innovatie wellicht op andere vlakken zit dan het curriculum of de manier van onderwijsgeven. Hier hebben we in de monitor onvoldoende zicht op gekregen. Naast dat er in theorie innovatieve scholen kunnen starten, kan een nieuwe school ook ertoe leiden dat scholen in de omgeving gaan innoveren om een betere concurrentiepositie te bemachtigen. Uit de gesprekken met schoolbesturen in de omgeving, blijkt op dit vlak nog weinig te gebeuren.

Bijlage 1. Responstabellen vragenlijsten

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de respons op de verschillende vragenlijsten en van de deelname aan de casestudies. De respons op de vragenlijsten onder de initiatieven varieert van 39% tot 74%. Voor de gemeenten liggen de responspercentages tussen 47% en 68%.

Vragenlijst 1 – Initiatieven

Cohort	Respons	Populatie	Respons percentage
2021	58	102	57%
2022	58	100	58%
2023	42	76	55%
2024	45	73	62%

Korte peiling – Initiatieven

Cohort	Respons	Populatie	Respons percentage
2022	27	49	55%
2023	24	40	60%
2024	21	41	51%

Vragenlijst 2 – Initiatieven

Cohort	Respons	Populatie	Respons percentage
2021	14	24	58%
2022	17	23	74%
2023	13	22	59%

Vragenlijst 3 – Initiatieven

Cohort	Respons	Populatie	Respons percentage
2021	18	35	51%
2022	13	33	39%
2023	23	32	72%

Vragenlijst 4 – Initiatieven

Cohort	Respons	Populatie	Respons percentage
2021	12	25	48%
2022	14	19	74%

Vragenlijst 5 – Initiatieven

Cohort	Respons	Populatie	Respons percentage
2021	13	24	54%

Vragenlijst – Gemeenten

Cohort	Respons	Populatie	Respons percentage
2021	26	55	47%
2022	30	46	65%
2023	21	40	53%
2024	28	41	68%

Bijlage 2. Omgeving

Bijlage 2.1a Nieuwe scholen po, naar denominatie

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
nieuwe school, nieuw bestuur	Algemeen bijzonder	2	1	3	5	2	2	5	4	2
	Antroposofisch	0	0	0	0	0	0	0	1	0
	Islamitisch	0	0	0	0	0	1	0	0	3
	Openbaar	0	0	0	0	0	0	2	5	3
	Totaal	2	1	3	5	2	3	7	10	8
nieuwe school, bestaand bestuur	Algemeen bijzonder	0	1	2	1	1	0	0	1	0
	Antroposofisch	0	2	0	0	1	1	1	3	0
	Gereformeerd	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Gereformeerd vrijgemaakt	0	0	0	0	1	1	0	0	0
	Humanistisch	0	0	1	0	0	0	0	0	0
	Interconfessioneel	0	0	0	1	0	3	4	0	0
	Islamitisch	3	0	2	5	3	0	5	5	5
	Openbaar	2	2	3	2	0	3	1	1	1
	Protestants-Christelijk	0	0	1	4	0	1	1	5	3
	Reformatorisch	0	0	0	0	0	0	0	1	0
	Rooms-Katholiek	3	1	3	4	1	1	2	6	5
	Samenwerking PC, RK, Alg. Bijz	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Totaal	8	6	12	17	7	10	14	22	15
Totaal	Algemeen bijzonder	2	2	5	6	3	2	5	5	2
	Antroposofisch	0	2	0	0	1	1	1	4	0
	Gereformeerd vrijgemaakt	0	0	0	0	1	1	0	0	1
	Humanistisch	0	0	1	0	0	0	0	0	0
	Interconfessioneel	0	0	0	1	0	3	4	0	0
	Islamitisch	3	0	2	5	3	1	5	5	8
	Openbaar	2	2	3	2	0	3	3	6	4
	Protestants-Christelijk	0	0	1	4	0	1	1	5	3
	Reformatorisch	0	0	0	0	0	0	0	1	0
	Rooms-Katholiek	3	1	3	4	1	1	2	6	5
	Samenwerking PC, RK, Alg. Bijz	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	totaal	10	7	15	22	9	13	21	32	23

Bijlage 2.1b Nieuwe scholen vo, naar denominatie

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
nieuwe school, nieuw bestuur	Algemeen bijzonder	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Antroposofisch	0	0	0	0	0	0	0	1	0
	Alle Erkende Richtingen	1	2	0	3	0	6	0	0	0
	Humanistisch	1	0	0	0	0	1	0	0	0
	Islamitisch	0	1	0	0	0	1	0	0	4
	Openbaar	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Rooms-Katholiek	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Samenwerking pc/rk	0	0	2	0	0	2	0	0	0
	Totaal	2	3	2	3	0	10	0	1	6
nieuwe school, bestaand bestuur	Algemeen bijzonder	0	0	0	0	1	1	0	0	0
	Openbaar	0	0	0	0	1	1	1	0	0
	PC	7	2	0	0	0	9	0	0	0
	RK	0	0	3	1	0	4	0	1	0
	Overig	0	0	0	1	0	1	0	0	0
	Samenwerking pc/rk	0	2	0	2	0	4	0	0	0
	Totaal	7	4	3	4	2	20	1	1	0

Bijlage 2.2 Instroom bij nieuwe scholen PO vanuit andere PO scholen, en consequenties voor de toeleverende school

Instroom nieuwe scholen, nieuw bestuur

2022	2022_1	2022_2	2022_3	2022_4	2022_5	2022_6	2022_7
nieuw in po	18,3%	100%	50%	38,8%	33,3%	17,7%	43,8%
hoogste instroom vanuit een andere school	94,7%	0%	50%	20,0%	50%	94,1%	27,8%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	69,2%	0%	1,6%	1,7%	0,3%	43,0%	2,9%
instroom	93	5	8	49	3	124	32

Instroom nieuwe scholen, bestaand bestuur

2022	2022_8	2022_9	2022_10	2022_11	2022_12	2022_13	2022_14	2022_15
nieuw in po	16,0%	47,8%	0%	71,4%	33,3%	52,0%	29,2%	19,2%
hoogste instroom vanuit een andere school	16,7%	16,7%	100%	25,0%	29,2%	61,5%	69,1%	28,6%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	2,1%	0,6%	0,3%	0,3%	2,5%	1,9%	11,1%	1,6%
instroom	50	234	1	14	36	25	96	26

2022	2022_16	2022_17	2022_18	2022_19	2022_20	2022_21
nieuw in po	100%	24,5%	50,0%	64,7%	12,5%	40,9%
hoogste instroom vanuit een andere school	0%	47,5%	25,0%	33,3%	28,6%	34,6%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	0%	10,9%	0,6%	1,7%	0,7%	2,3%
instroom	6	53	8	17	8	44

Instroom nieuwe scholen, nieuw bestuur

2023	2023_1	2023_2	2023_3	2023_4
nieuw in po	11,3%	14,9%	88,5%	27,4%
hoogste instroom vanuit een andere school	97,9%	96,7%	28,6%	44,4%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	50,3%	53,3%	2,3%	6,6%
instroom	432	316	61	62

2023	2023_5	2023_6	2023_7	2023_8	2023_9
nieuw in po	62,5%	15,2%	8,8%	13,3%	50%
hoogste instroom vanuit een andere school	50,0%	95,9%	97,1%	97,7%	3,0%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	1,1%	46,2%	53,8%	40,4%	2,3%
instroom	16	231	228	347	74

Instroom nieuwe scholen, bestaand bestuur

2023	2023_1 0	2023_1 1	2023_1 2	2023_1 3	2023_1 4	2023_1 5	2023_1 6	2023_1 7
nieuw in po	8,1%	12,0%	13,8%	8,6%	11,7%	13,0%	14,7%	78,9%
hoogste instroom vanuit een andere school	88,1%	96,4%	96,0%	98,7%	92,5%	97,8%	96,4%	25,0%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	36,7%	60,7%	27,1%	59,5%	43,8%	30,9%	43,6%	0,4%
instroom	422	508	203	349	273	460	292	19

2023	2023_18	2023_19	2023_20
nieuw in po	29,0%	19,3%	23,9%
hoogste instroom vanuit een andere school	96,1%	89,7%	29,4%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	14,5%	22,7%	3,7%
instroom	107	145	67

2023	2023_21	2023_22	2023_23	2023_24	2023_25	2023_26	2023_27
nieuw in po	46,5%	17,8%	11,6%	16,2%	15,1%	14,6%	12,8%
hoogste instroom vanuit een andere school	6,4%	93,2%	90,5%	97,0%	94,5%	94,9%	97,0%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	3,6%	24,7%	52,2%	51,3%	40,6%	36,7%	45,1%
instroom	43	197	415	364	450	322	227

2023	2023_28	2023_29	2023_30
nieuw in po	23,2%	35,3%	22,2%
hoogste instroom vanuit een andere school	95,8%	15,9%	44,6%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	38,6%	1,1%	5,0%
instroom	280	68	72

Instroom nieuwe scholen, nieuw bestuur

2024	2024_1	2024_2	2024_3	2024_4	2024_5	2024_6
nieuw in po	24,2%	12,3%	12,5%	87,5%	50,0%	32,4%
hoogste instroom vanuit een andere school	24,6%	98,9%	94,6%	100%	28,6%	26,1%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	12,9%	43,7%	31,2%	0,2%	0,4%	3,0%
instroom	91	302	112	8	14	34

2024	2024_7	2024_8
nieuw in po	20,0%	47,8%
hoogste instroom vanuit een andere school	100%	25,0%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	7,0%	1,2%
instroom	35	23

Instroom nieuwe scholen, bestaand bestuur

2024	2024_9	2024_10	2024_11	2024_12	2024_13	2024_14
nieuw in po	66,7%	14,4%	13,1%	10,5%	14,3%	0%
hoogste instroom vanuit een andere school	100%	98,1%	97,0%	97,9%	100%	60,0%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	0,3%	45,5%	44,3%	57,2%	44,2%	1,4%
instroom	3	381	428	373	231	5

2024	2024_15	2024_16	2024_17	2024_18	2024_19	2024_20
nieuw in po	15,5%	28,7%	63,6%	83,7%	58,8%	28,9%
hoogste instroom vanuit een andere school	93,9%	89,6%	50,0%	14,3%	42,9%	31,3%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	33,6%	27,4%	0,3%	0,3%	0,9%	1,9%
instroom	58	216	11	43	17	45

2024	2024_21	2024_22	2024_23
nieuw in po	26,2%	22,5%	100%
hoogste instroom vanuit een andere school	16,7%	14,5%	0%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	2,2%	1,4%	3%
instroom	65	71	3

Bijlage 2.3 Instroom bij nieuwe scholen VO vanuit po, andere scholen en consequentie voor de toeleverende school

Nieuwe school, bestaand bestuur

2022	2022_1
instroom vanuit po	24,2%
hoogste instroom vanuit een andere vo-school	71,6%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	42,3%
instroom	774
structuur	vwo/havo/tl/gl/kl/bl/lt

Nieuwe school, nieuw bestuur

2023	2023_1
instroom vanuit po	30,8%
hoogste instroom vanuit een andere vo-school	58,4%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	10,9%
instroom	286
structuur	vwo/havo/tl

Nieuwe school, bestaand bestuur

2023	2023_2
instroom vanuit po	29,7%
hoogste instroom vanuit een andere vo-school	66,7%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	6,9%
instroom	209
structuur	havo

Nieuwe school, nieuw bestuur

2024	2024_1	2024_2	2024_3
instroom vanuit po	54,3%	90,2%	70,3%
hoogste instroom vanuit een andere vo-school	12,0%	1,9%	6,3%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	0,4%	0,1%	0,5%
instroom	208	154	158
	vwo/havo/tl	vwo/havo/tl	vwo/havo/tl

2024	2024_4	2024_5	2024_6
instroom vanuit po	99,2%	100%	66,7%
hoogste instroom vanuit een andere vo-school	0,8%	0%	6,7%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	0,0%	0%	0%
instroom	118	26	15
	vwo/havo/tl	TI	Havo/vwo

2024	2024_7
instroom vanuit po	94,4%
hoogste instroom vanuit een andere vo-school	5,6%
hoogste uitstroom vanuit toeleverende school	0,2%
instroom	18
structuur	vwo

Bijlage 2.3a Aandeel leerlingen in de groepen, per jaar van starten van de po-school, naar bestaande en nieuwe besturen, en scholen binnen 6 km

		leerlingen jaar 1+2	leerlingen jaar 3	leerlingen jaar 4	leerlingen jaar 5	leerlingen jaar 6	leerlingen jaar 7	leerlingen jaar 8	Aantal scholen
2016	nieuwe school, nieuw bestuur	46,30%	17,50%	17,50%	10,00%	3,80%	2,50%	2,50%	2
	nieuwe school, bestaand bestuur	33,10%	18,40%	13,20%	13,10%	9,00%	7,90%	5,40%	8
	scholen binnen 6 km	25,20%	13,40%	12,90%	12,70%	12,10%	11,90%	11,70%	612
2017	nieuwe school, nieuw bestuur	39,30%	17,90%	17,90%	25,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1
	nieuwe school, bestaand bestuur	25,80%	16,70%	11,00%	13,10%	12,50%	10,70%	10,10%	6
	scholen binnen 6 km	24,00%	13,30%	13,20%	12,80%	12,50%	12,10%	12,00%	429
2018	nieuwe school, nieuw bestuur	36,40%	18,60%	16,10%	4,20%	5,90%	6,80%	11,90%	3
	nieuwe school, bestaand bestuur	31,90%	15,00%	13,40%	13,30%	10,30%	8,70%	7,30%	12
	scholen binnen 6 km	24,00%	13,10%	13,10%	12,90%	12,60%	12,40%	11,90%	702
2019	nieuwe school, nieuw bestuur	49,50%	9,90%	12,10%	13,20%	7,70%	6,60%	1,10%	5
	nieuwe school, bestaand bestuur	26,30%	12,70%	13,60%	12,70%	12,60%	11,90%	10,20%	17
	scholen binnen 6 km	23,70%	12,90%	12,70%	12,80%	12,80%	12,80%	12,30%	1128
2020	nieuwe school, nieuw bestuur	25,40%	14,10%	7,00%	12,70%	22,50%	18,30%	0,00%	2
	nieuwe school, bestaand bestuur	27,80%	15,70%	16,90%	12,60%	10,90%	8,90%	7,30%	7
	scholen binnen 6 km	23,70%	12,90%	12,70%	12,70%	13,00%	12,60%	12,30%	646
2021	nieuwe school, nieuw bestuur	44,40%	8,50%	17,10%	12,00%	13,70%	4,30%	0,00%	3
	nieuwe school, bestaand bestuur	32,30%	14,00%	13,40%	11,70%	10,50%	9,20%	8,90%	10
	scholen binnen 6 km	23,50%	12,90%	12,70%	12,60%	12,70%	13,00%	12,70%	1114
2022	nieuwe school, nieuw bestuur	47,60%	13,20%	12,40%	13,60%	7,20%	7,20%	7,90%	7
	nieuwe school, bestaand bestuur	61,30%	18,30%	15,50%	10,60%	9,30%	1,40%	0,70%	14
	scholen binnen 6 km	29,90%	12,10%	11,70%	11,60%	11,50%	11,60%	11,40%	1575
2023	nieuwe school, nieuw bestuur	47,6%	11,6%	11,7%	12,5%	10,3%	11,2%	9,8%	10
	nieuwe school, bestaand bestuur	61,3%	13,2%	12,3%	10,6%	10,2%	9,9%	9,9%	22
	scholen binnen 6 km	29,7%	12,1%	11,9%	11,7%	11,7%	11,5%	11,3%	1247
2024	nieuwe school, nieuw bestuur	33,1%	18,5%	12,2%	13,6%	6,6%	9,8%	5,9%	8
	nieuwe school, bestaand bestuur	33,8%	14,7%	12,9%	10,2%	9,6%	9,1%	6,8%	15
	scholen binnen 6 km	26,7%	12,5%	12,3%	12,3%	12,1%	12,3%	11,9%	1093

Bijlage 2.3b Aandeel leerlingen in de groepen per onderwijsniveau, per jaar van starten van de vo-school, naar bestaande en nieuwe besturen, en scholen binnen 15 km

		PRO	brugklas	vmbo b3/4	vmbo k3/4	vmbo gt3/4	havo 3/4/5	vwo 3/4/5/6	Aantal scholen
2016	nieuwe school, nieuw bestuur	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2
	nieuwe school, bestaand bestuur	0,00%	58,40%	7,60%	10,00%	13,40%	10,40%	0,10%	7
	scholen binnen 15 km	12,70%	41,70%	9,10%	9,20%	14,30%	12,80%	0,10%	326
2017	nieuwe school, nieuw bestuur	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3
	nieuwe school, bestaand bestuur	0,00%	50,30%	8,10%	14,70%	13,80%	13,00%	0,10%	4
	scholen binnen 15 km	13,00%	42,10%	8,50%	9,80%	14,00%	12,60%	0,10%	299
2018	nieuwe school, nieuw bestuur	0,00%	50,90%	6,50%	9,60%	12,30%	20,60%	0,10%	2
	nieuwe school, bestaand bestuur	35,60%	31,50%	8,10%	7,80%	7,30%	9,70%	0,00%	3
	scholen binnen 15 km	13,00%	47,40%	6,50%	8,70%	12,30%	12,10%	0,10%	273
2019	nieuwe school, nieuw bestuur	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3
	nieuwe school, bestaand bestuur	0,00%	54,50%	6,90%	6,50%	17,70%	14,20%	0,00%	4
	scholen binnen 15 km	13,00%	46,50%	6,60%	8,10%	13,40%	12,40%	0,10%	293
2022	nieuwe school, bestaand bestuur	0,00%	47,90%	0,00%	0,00%	13,40%	25,20%	13,50%	1
	bestaande scholen binnen 15 km	2,00%	42,20%	3,00%	5,60%	10,70%	17,10%	18,30%	29
2023	nieuwe school, nieuw bestuur	0,00%	60,20%	0,00%	0,00%	9,00%	8,00%	3,80%	1
	nieuwe school, bestaand bestuur	0,00%	57,80%	0,00%	0,00%	0,00%	42,20%	0,00%	1
	bestaande scholen binnen 15 km	2,80%	41,70%	3,20%	4,80%	10,70%	15,40%	18,50%	202
2024	nieuwe school, nieuw bestuur	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6
	bestaande scholen binnen 15 km	3,1%	41,4%	3,3%	5,1%	10,6%	15,8%	18,0%	350

Bijlage 2.3c Kenmerken leerlingenpopulatie primair onderwijs voor nieuwe scholen en scholen binnen 6 km, naar jaar van starten van de nieuwe school

Jaar	Type	beide in Nederland	1 ouder in NL	beide in buitenland	gemiddelde afstand voor de leerling in meters	Gemiddeld aantal leerlingen	Aantal scholen
2016	nieuwe school, nieuw bestuur	82,80%	7,00%	10,20%	2891	40	2
2016	nieuwe school, bestaand bestuur	48,60%	20,90%	30,50%	2264	121	8
2016	scholen binnen 6 km	52,40%	18,10%	29,50%	1226	271	612
2017	nieuwe school, nieuw bestuur	82,10%	17,90%	0,00%	1441	28	1
2017	nieuwe school, bestaand bestuur	70,30%	21,30%	8,40%	2568	161	6
2017	scholen binnen 6 km	55,70%	19,70%	24,70%	1199	262	429
2018	nieuwe school, nieuw bestuur	77,50%	21,40%	1,10%	5496	39	3
2018	nieuwe school, bestaand bestuur	53,10%	16,50%	30,40%	1073	153	12
2018	scholen binnen 6 km	48,20%	20,90%	30,90%	1147	283	702
2019	nieuwe school, nieuw bestuur	57,90%	26,40%	15,60%	4460	18	5
2019	nieuwe school, bestaand bestuur	52,80%	19,20%	27,90%	2268	188	17
2019	scholen binnen 6 km	53,90%	19,80%	26,30%	1335	274	1128
2020	nieuwe school, nieuw bestuur	60,90%	20,40%	18,70%	2709	36	2
2020	nieuwe school, bestaand bestuur	49,20%	26,80%	24,10%	3124	169	7
2020	scholen binnen 6 km	55,90%	18,70%	25,40%	1277	292	646
2021	nieuwe school, nieuw bestuur	52,80%	29,10%	18,20%	4953	39	3
2021	nieuwe school, bestaand bestuur	71,90%	18,10%	10,00%	1434	188	10
2021	scholen binnen 6 km	56,30%	18,80%	25,00%	1398	277	1114
2022	nieuwe school, nieuw bestuur	53,80%	22,00%	24,20%	2454	60	7
2022	nieuwe school, bestaand bestuur	49,00%	28,40%	22,70%	2695	55	14
2022	scholen binnen 6 km	49,60%	20,30%	30,10%	1327	309	979
2023	nieuwe school, nieuw bestuur	72,90%	18,40%	8,70%	2284	226	10
2023	nieuwe school, bestaand bestuur	64,0%	20,8%	15,3%	1488	280	22
2023	scholen binnen 6 km	55,2%	19,0%	25,8%	1379	295	1247
2024	nieuwe school, nieuw bestuur	60,2%	23,2%	16,5%	2145	85	8
2024	nieuwe school, bestaand bestuur	59,60%	22,80%	17,60%	1337	143	15
2024	scholen binnen 6 km	51,2%	19,8%	29,0%	1313	286	1093

Bijlage 2.3d Kenmerken leerlingenpopulatie, in het eerste jaar en twee jaar na starten van de school, naar bestaande en nieuwe besturen in het po

		beide in NL	1 ouder in NL	beide in buiten-land	gemiddelde afstand in meters	Aantal leerlingen	Aantal scholen
gestart 2016/ inschrijven 2016	nieuwe school, nieuw bestuur	82,8%	7,0%	10,2%	2891	40	2
	nieuwe school, bestaand bestuur	48,6%	20,9%	30,5%	2264	121	8
gestart 2016/ inschrijvingen 2018	nieuwe school. nieuw bestuur	75,9%	10,9%	13,2%	2189	91	2
	nieuwe school, bestaand bestuur	47,7%	21,9%	30,4%	1472	238	8
gestart 2018/ inschrijvingen 2018	nieuwe school. nieuw bestuur	77,5%	21,4%	1,1%	5496	39	3
	nieuwe school, bestaand bestuur	53,1%	16,5%	30,4%	1073	153	12
gestart 2018/ inschrijvingen 2020	nieuwe school, nieuw bestuur	70,0%	24,7%	5,3%	3922	98	3
	nieuwe school, bestaand bestuur	68,0%	18,1%	13,9%	888	204	12
gestart 2020/ inschrijvingen 2022	nieuwe school. nieuw bestuur	58,3%	23,0%	18,7%	4828	69	2
	nieuwe school, bestaand bestuur	54,0%	23,4%	22,6%	2594	291	7
gestart 2022/ inschrijvingen 2024	nieuwe school. nieuw bestuur	52,2%	23,7%	24,1%	2083	74	7
	nieuwe school, bestaand bestuur	50,1%	27,6%	22,3%	2396	125	14

Bijlage 2.4a Kenmerken leerlingenpopulatie, jaar van starten van de schoolvestigingen, vo naar bestaande en nieuwe besturen en scholen binnen 15 km

		beide in Nederland	1 ouder in NL	beide in buitenland	Aantal leerlingen	Aantal scholen
2016	nieuwe school. nieuw bestuur	76,00%	10,90%	13,10%	54	2
	nieuwe school, bestaand bestuur	83,00%	10,00%	7,00%	757	7
	scholen binnen 15 km	48,50%	14,90%	36,60%	770	326
2017	nieuwe school. nieuw bestuur	44,80%	28,00%	27,20%	66	3
	nieuwe school, bestaand bestuur	58,40%	16,90%	24,70%	742	4
	scholen binnen 15 km	45,40%	16,10%	38,50%	743	299
2018	nieuwe school. nieuw bestuur	66,10%	16,70%	17,20%	1263	2
	nieuwe school, bestaand bestuur	41,40%	17,90%	40,70%	699	3
	scholen binnen 15 km	42,50%	17,20%	40,30%	620	273
2019	nieuwe school. nieuw bestuur	84,40%	9,50%	6,10%	70	3
	nieuwe school, bestaand bestuur	63,50%	13,70%	22,80%	654	4
	scholen binnen 15 km	44,70%	17,50%	37,80%	617	293
2021	nieuwe school, bestaand bestuur	64,60%	14,40%	21,00%	364	2
	scholen binnen 15 km	43,40%	19,40%	37,20%	623	240
2022	nieuwe school, bestaand bestuur	72,10%	15,80%	12,10%	777	1
	bestaande scholen binnen 15 km	73,40%	11,40%	15,20%	846	29
2023	nieuwe school. nieuw bestuur	79,60%	16,40%	3,90%	289	1
	nieuwe school, bestaand bestuur	84,10%	10,50%	5,40%	301	1
	bestaande scholen binnen 15 km	52,70%	15,60%	31,70%	653	202
2024	nieuwe school. nieuw bestuur	47,5%	22,3%	30,2%	99	6
	bestaande scholen binnen 15 km	55,8%	15,4%	28,9%	655	350

Bijlage 2.4b Kenmerken leerlingenpopulatie, in het eerste jaar en twee jaar na starten van de school, naar bestaande en nieuwe besturen in het vo

		beide in NL	1 ouder in NL	beide in buitenland	Aantal leerlingen	Aantal scholen
gestart 2016/inschrijvingen 2016	nieuwe school, nieuw bestuur	76,00%	10,90%	13,10%	54	2
	nieuwe school, bestaand bestuur	83,00%	10,00%	7,00%	757	7
gestart 2016/inschrijvingen 2018	nieuwe school, nieuw bestuur	76,10%	14,90%	9,00%	195	2
	nieuwe school, bestaand bestuur	79,70%	12,10%	8,10%	843	7
gestart 2018/inschrijvingen 2018	nieuwe school, nieuw bestuur	66,10%	16,70%	17,20%	1263	2
	nieuwe school, bestaand bestuur	41,40%	17,90%	40,70%	699	3
gestart 2018 / inschrijvingen 2020	nieuwe school. nieuw bestuur	63,30%	18,10%	18,60%	1188	2
	nieuwe school, bestaand bestuur	41,10%	20,00%	39,00%	669	3
gestart 2022 / inschrijvingen 2024	nieuwe school, bestaand bestuur	75,60%	14,10%	10,30%	901	1

Bijlage 2.5. Aantal vrijstellingen op basis van artikel 5b in het jaar voor, in en na de stichting van de nieuwe scholen.

	aantal gemeenten	jaar vóór stichting		jaar van stichting		jaar na stichting	
		leerplichtig	Vrijstellingen artikel 5b	leerplichtig	Vrijstellingen artikel 5b	leerplichtig	Vrijstellingen artikel 5b
2017	11	327268	107	330393	136	331399	138
2018	11	334837	152	335033	188	336930	182
2019	23	479916	222	481553	244	479399	282
2020	8	283318	113	282956	131	283326	159
2021	14	326227	263	325640	264	328792	308
2022	15	414870	246	418609	320	417244	382

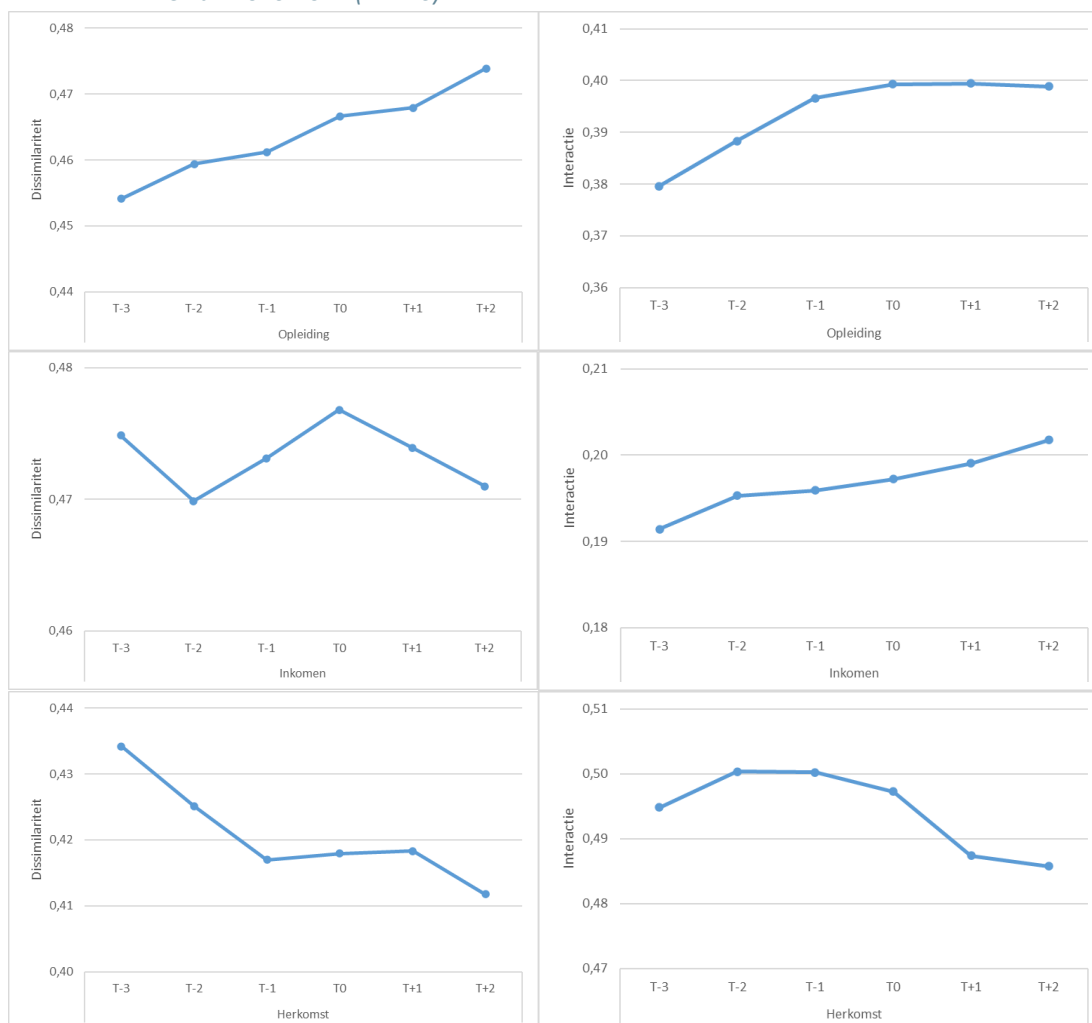
Bijlage 3. Segregatie

Segregatie in het basisonderwijs vóór invoer van de wet MRvNS

In Figuur 3.1 staat de ontwikkeling van de segregatie weergegeven voor de basisscholen die vóór invoer van de wet MRvNS zijn gesticht. Als we kijken naar de ontwikkeling in de jaren voordat een school geopend is tot 2 jaar erna (tussen T-3 en T+2), zien we wat betreft de dissimilariteit voor opleiding een kleine stijging (van 0,45 naar 0,47), voor inkomen een wisselend patroon (van 0,47 naar 0,47) en voor herkomst een kleine daling (van 0,43 naar 0,41). Voor opleiding en inkomen zien we dat na opening van de nieuwe school de segregatie nagenoeg op hetzelfde niveau blijft als op het jaar van opening (T0). Voor herkomst is er sprake van een kleine daling (0,02) na opening van de school. Dit betekent dat naarmate de school langer bestaat er minder leerlingen van school moeten wisselen om tot een evenwichtige verdeling te komen.

De ontwikkeling voor de kans op interactie wisselt ook per kenmerk. Voor inkomen en opleiding geldt dat de segregatie licht afneemt na verloop van tijd, maar voor herkomst wisselt het beeld tussen de meetmomenten. De kans dat een leerling met ouders met een lage opleiding op school een leerling met ouders met een hoge opleiding tegenkomt (ermee interacteert) neemt toe (van 0,38 naar 0,40). En ook de kans dat een leerling met ouders met een laag inkomen op school een leerling met ouders met een hoog inkomen tegenkomt (ermee interacteert) neemt toe (van 0,19 naar 0,20). Ook na opening van de school blijft deze kans stijgen, maar de stijging is nihil voor opleiding ($<0,01$) en klein voor inkomen (0,01).

Figuur 3.1 Segregatie naar opleiding, inkomen en herkomst in het basisonderwijs vóór invoer van de wet MRvNS van 2020-2022 (N = 46)

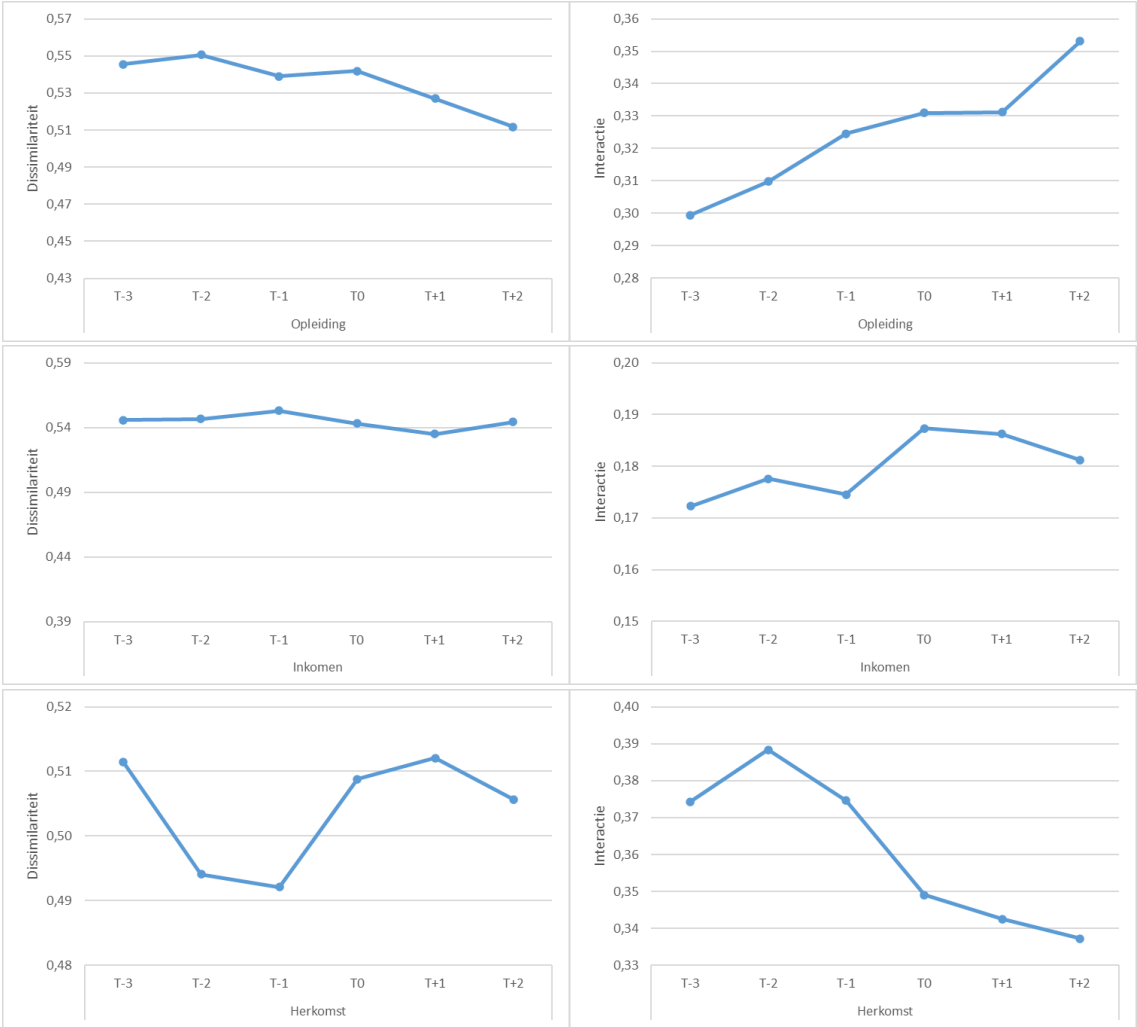


Segregatie in het voortgezet onderwijs vóór invoer van de wet MRvNS

Figuur 7.10 geeft de ontwikkeling van de segregatie weer voor de scholen voor voortgezet onderwijs die vóór invoer van de wet MRvNS zijn gesticht. In het voortgezet onderwijs is er sprake van een substantiele daling in dissimilariteit tussen T-3 en T+2 (van 0,55 naar 0,51) en na opening van de nieuwe scholen (van 0,54 naar 0,51) voor wat betreft opleiding. Dit betekent dat naarmate de school langer bestaat er minder leerlingen van school moeten wisselen om tot een evenwichtige verdeling te komen. Voor inkomen is de ontwikkeling klein (van 0,55 naar 0,54), maar de stijging na opening (tussen T0 en T+2) nihil. Voor herkomst is er geen sprake van een stijging tussen T-3 en T+2 ($<0,01$) en ook niet na opening (T0 tot T+1) van de school. Dit betekent dat de segregatie nauwelijks beïnvloed lijkt door het openen van nieuwe scholen voor wat betreft inkomen en herkomst.

De kans op interactie stijgt substantieel voor opleiding (van 0,30 naar 0,35). Na opening van de nieuwe scholen gaat het om een kleine stijging (0,02). Dit betekent dat een leerling met ouders die hoog opgeleid zijn, een grotere kans heeft om op school een leerling tegen te komen met ouders die hoog opgeleid zijn. Voor inkomen is er sprake van een kleine stijging tussen T-3 en T+2 (van 0,17 naar 0,18) en na opening is er sprake van een kleine daling (0,01). Voor herkomst is er sprake van een substantiële daling (van 0,37 naar 0,34), maar na opening gaat het alleen op een kleine daling (0,01).

Figuur 3.10 Segregatie naar opleiding, inkomen en herkomst in het voortgezet onderwijs vóór invoer van de wet MRvNS van 2020-2022 (N=3)



Segregatie in het basisonderwijs naar denominatie

We geven hieronder de segregatie (dissimilariteit en interactie) weer naar denominatie voor het basisonderwijs, zowel ná als vóór de wet MRvNS. Voor de basisscholen die zijn gesticht in 2023 zien we nauwelijks of kleine verschillen in segregatie na opening van de nieuwe school. Alleen voor de Reformatorische school zien we substantiële verschillen voor dissimilariteit, maar deze worden waarschijnlijk veroorzaakt doordat het slechts om één school gaat.

Bijlage 3.3. Dissimilariteit index naar opleiding, inkomen en herkomst in het basisonderwijs ná invoer van de wet MRvNS, naar denominatie

			Opleiding					Inkomen					Herkomst				
		N	T-3	T-2	T-1	T0	T+1	T-3	T-2	T-1	T0	T+1	T-3	T-2	T-1	T0	T+1
2023	Algemeen bijzonder	4	0,44	0,44	0,43	0,42	0,43	0,44	0,44	0,42	0,44	0,44	0,44	0,42	0,41	0,40	0,39
	Antroposofisch	3	0,49	0,48	0,50	0,51	0,51	0,44	0,44	0,45	0,46	0,46	0,45	0,43	0,41	0,41	0,41
	Islamitisch	5	0,40	0,40	0,41	0,43	0,43	0,40	0,41	0,41	0,42	0,42	0,40	0,39	0,40	0,41	0,40
	Reformatorisch	1	0,36	0,33	0,31	0,33	0,41	0,21	0,24	0,30	0,32	0,36	0,65	0,65	0,57	0,54	0,58
2024	Algemeen bijzonder	2	0,39	0,40	0,42	0,44		0,31	0,32	0,34	0,38		0,34	0,38	0,39	0,38	
	Islamitisch	8	0,51	0,52	0,52	0,52		0,56	0,56	0,55	0,55		0,49	0,48	0,48	0,46	
	Openbaar	4	0,37	0,34	0,36	0,38		0,33	0,36	0,36	0,34		0,34	0,36	0,35	0,34	
	Protestants- Christelijk	2	0,36	0,35	0,32	0,36		0,34	0,37	0,36	0,34		0,36	0,38	0,37	0,36	
	Rooms-Katholiek	3	0,51	0,51	0,49	0,49		0,50	0,51	0,49	0,50		0,44	0,43	0,42	0,42	

Bijlage 3.4. Interactie index naar opleiding, inkomen en herkomst in het basisonderwijs ná invoer van de wet MRvNS, naar denominatie

			Opleiding					Inkomen					Herkomst				
		N	T-3	T-2	T-1	T0	T+1	T-3	T-2	T-1	T0	T+1	T-3	T-2	T-1	T0	T+1
2023	Algemeen bijzonder	4	0,38	0,38	0,39	0,38	0,38	0,15	0,15	0,15	0,16	0,16	0,55	0,56	0,56	0,59	0,58
	Antroposofisch	3	0,33	0,35	0,33	0,33	0,34	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,40	0,41	0,42	0,42	0,41
	Islamitisch	5	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,17	0,17	0,17	0,17	0,18	0,49	0,50	0,48	0,48	0,48
	Reformatorisch	1	0,25	0,26	0,27	0,28	0,27	0,17	0,16	0,15	0,14	0,14	0,73	0,74	0,77	0,75	0,75
2024	Algemeen bijzonder	2	0,55	0,52	0,51	0,53		0,31	0,30	0,28	0,27		0,78	0,75	0,73	0,71	
	Islamitisch	8	0,30	0,30	0,30	0,31		0,13	0,13	0,13	0,14		0,38	0,38	0,38	0,38	
	Openbaar	4	0,46	0,47	0,47	0,48		0,19	0,18	0,18	0,18		0,70	0,64	0,63	0,61	
	Protestants-Christelijk	2	0,54	0,55	0,55	0,54		0,25	0,24	0,24	0,25		0,71	0,65	0,64	0,62	
	Rooms-Katholiek	3	0,43	0,43	0,43	0,44		0,21	0,21	0,21	0,22		0,56	0,55	0,55	0,55	

Voor de basisscholen die zijn gesticht vóór invoering van de wet MRvNS zien we ook vooral nauwelijks of kleine verschillen in segregatie na opening van de nieuwe school. Voor de scholen met zeer kleine aantallen (2 of 3 scholen) school zien we substantiële verschillen, maar deze worden waarschijnlijk veroorzaakt doordat het slechts om een klein aantal scholen gaat. Alleen voor de kans op interactie zien

we een substantiële afname (van 0,59 op T0 naar 0,56 op T+2) na opening van de nieuwe Algemeen bijzondere scholen voor herkomst. Dit betekent dat een leerling met ouders die beide in Nederland zijn geboren, een kleinere kans heeft om op school een leerling tegen te komen met ouders die beide in het buitenland zijn geboren, na opening van de nieuwe scholen voor Algemeen bijzonder onderwijs.

Bijlage 3.5. Dissimilariteit index naar opleiding, inkomen en herkomst in het basisonderwijs vóór invoer van de wet MRvNS, vanaf 2020, naar denominatie

	N	Opleiding						Inkomen						Herkomst					
		T-3	T-2	T-1	T0	T+1	T+2	T-3	T-2	T-1	T0	T+1	T+2	T-3	T-2	T-1	T0	T+1	T+2
Algemeen bijzonder	12	0,37	0,40	0,40	0,41	0,41	0,42	0,42	0,42	0,43	0,44	0,43	0,43	0,38	0,38	0,38	0,37	0,38	0,39
Antroposofisch	3	0,54	0,54	0,55	0,55	0,55	0,53	0,54	0,52	0,53	0,53	0,54	0,51	0,52	0,50	0,50	0,50	0,49	0,45
Gereformeerd vrijgemaakt	2	0,40	0,38	0,40	0,42	0,40	0,41	0,32	0,31	0,32	0,33	0,34	0,30	0,50	0,45	0,46	0,50	0,48	0,47
Interconfessioneel	7	0,48	0,48	0,48	0,47	0,45	0,46	0,47	0,46	0,46	0,44	0,44	0,45	0,46	0,45	0,43	0,42	0,42	0,41
Islamitisch	10	0,49	0,49	0,48	0,49	0,49	0,50	0,52	0,51	0,51	0,51	0,52	0,52	0,47	0,46	0,45	0,44	0,44	0,43
Openbaar	6	0,43	0,44	0,44	0,46	0,47	0,48	0,47	0,47	0,47	0,49	0,49	0,47	0,37	0,37	0,36	0,38	0,38	0,37
Protestants-Christelijk	2	0,50	0,50	0,49	0,53	0,53	0,54	0,57	0,55	0,54	0,56	0,56	0,56	0,45	0,43	0,42	0,46	0,44	0,43
Rooms-Katholiek	4	0,53	0,54	0,53	0,53	0,54	0,55	0,53	0,53	0,53	0,53	0,52	0,52	0,44	0,44	0,43	0,43	0,43	0,43

Bijlage 3.6. Interactie index naar opleiding, inkomen en herkomst in het basisonderwijs vóór invoer van de wet MRvNS, vanaf 2020, naar denominatie

	N	Opleiding						Inkomen						Herkomst					
		T-3	T-2	T-1	T0	T+1	T+2	T-3	T-2	T-1	T0	T+1	T+2	T-3	T-2	T-1	T0	T+1	T+2
Algemeen bijzonder	12	0,45	0,46	0,47	0,47	0,47	0,47	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,24	0,60	0,60	0,59	0,59	0,57	0,56
Antroposofisch	3	0,38	0,39	0,40	0,40	0,40	0,41	0,19	0,20	0,20	0,20	0,20	0,21	0,45	0,46	0,46	0,46	0,46	0,48
Gereformeerd vrijgemaakt	2	0,41	0,44	0,44	0,44	0,46	0,45	0,17	0,18	0,17	0,18	0,17	0,18	0,70	0,73	0,74	0,72	0,70	0,69
Interconfessioneel	7	0,37	0,38	0,40	0,40	0,41	0,40	0,21	0,21	0,22	0,21	0,22	0,21	0,46	0,46	0,47	0,50	0,48	0,48
Islamitisch	10	0,33	0,33	0,34	0,34	0,34	0,34	0,17	0,18	0,17	0,18	0,18	0,18	0,42	0,42	0,43	0,41	0,41	0,41
Openbaar	6	0,36	0,37	0,37	0,37	0,37	0,37	0,17	0,17	0,18	0,18	0,18	0,19	0,44	0,44	0,44	0,43	0,43	0,43
Protestants-Christelijk	2	0,29	0,29	0,30	0,30	0,29	0,29	0,13	0,13	0,14	0,15	0,14	0,14	0,42	0,42	0,42	0,40	0,41	0,41
Rooms-Katholiek	4	0,37	0,37	0,39	0,39	0,38	0,38	0,17	0,17	0,17	0,18	0,18	0,19	0,47	0,48	0,49	0,48	0,48	0,47

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht

t 030 230 60 90

info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, 26 januari 2026

Oberon: Ebbo Bulder, Isa Kessels, Roland den Hartog

Kohnstamm Instituut: Alexander Krepel, Merlijn Karssen, Dorothé Elshof

KBA Nijmegen: Loes van Druten, Daniëlle van Helvoirt, Nicole Stoelinga

M.m.v. van **DUO:** Irene van der Vossen, Hanna Fricke, Herman Jonker en Erik Fleur

In opdracht van het Ministerie van OCW