

NIEUWE TOETREDERS IN HET ONDERWIJS

VOORSTUDIE OP BASIS VAN WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

Sietske Waslander & Edith Hooge, maart 2015

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	4
2	METHODE VAN ONDERZOEK	5
2.1	EEN ANALYTISCHE REVIEW	6
2.2	WERKWIJZE	7
3	HET FUNCTIONEREN VAN LOKALE ONDERWIJSMARKTEN	9
3.1	BASISMECHANISMEN AAN DE AANBODZIJDE: CONCURRENTIE TUSSEN SCHOLEN.....	9
3.2	BASISMECHANISMEN AAN DE VRAAGZIJDE: SCHOOLKEUZE VAN OUDERS EN LEERLINGEN	10
3.3	BASISMECHANISMEN EN HUISVESTING.....	11
4	FRISKOLOR IN ZWEDEN.....	13
4.1	ALGEMEEN TOEGANKELIJKE VRIJE SCHOLEN	13
4.2	AUTORISATIE: WIE EN HOE?	14
4.3	WIE WAREN DE NIEUWE TOETREDERS?.....	15
4.4	FINANCIERING	16
4.5	FUNCTIONEREN VAN VRIJE SCHOLEN	16
4.6	IMPACT OP ANDERE SCHOLEN	17
5	FREE SCHOOLS IN ENGELAND	19
5.1	DE SNELLE OPMARS VAN VRIJE SCHOLEN	19
5.2	AUTORISATIE: WIE EN HOE?	20
5.3	WIE WAREN DE NIEUWE TOETREDERS?.....	21
5.4	BELEIDSVRIJHEID	22
5.5	FINANCIERING	22
5.6	HUISVESTING	23
5.7	FUNCTIONEREN VAN VRIJE SCHOLEN	23
5.8	IMPACT OP ANDERE SCHOLEN	24
6	CHARTER SCHOOLS IN TEXAS	25
6.1	CHARTER SCHOLEN IN SOORTEN EN MATEN	25
6.2	AUTORISATIE: WIE EN HOE?	26
6.3	WIE WAREN DE NIEUWE TOETREDERS?.....	26
6.4	BELEIDSVRIJHEID	27
6.5	FINANCIERING	27

6.6	HUISVESTING	28
6.7	FUNCTIONEREN VAN CHARTER SCHOLEN	28
7	CHARTER SCHOOLS IN NEW ORLEANS NA ORKAAN KATRINA.....	30
7.1	CHARTER SCHOLEN NA ORKAAN KATRINA	30
7.2	FINANCIERING	31
7.3	BELEIDSVRIJHEID	31
7.4	FUNCTIONEREN VAN CHARTER SCHOLEN IN NEW ORLEANS	32
7.5	IMPACT OP ANDERE SCHOLEN	33
8	NIEUWE TOETREDERS IN HET ONDERWIJS	35
8.1	AUTORISATIE: WIE, HOE EN MET WELK EFFECT?.....	35
8.2	WAT MOGEN EN MOETEN NIEUWE TOETREDERS?.....	36
8.3	WIE TREEDT WANNEER TOE?.....	37
8.4	WAAR VESTIGEN NIEUWE TOETREDERS ZICH?.....	39
8.5	HOE KOMEN NIEUWE TOETREDERS AAN HUISVESTING?	40
8.6	OP WELKE DOELGROEPEN RICHTEN NIEUWE TOETREDERS ZICH?	42
8.7	ZIJN NIEUWE TOETREDERS VERNIEUWEND?	43
8.8	HOE PRESTEREN NIEUWE TOETREDERS?.....	44
8.9	WELKE EFFECTEN HEBBEN NIEUWE TOETREDERS OP BESTAANDE AANBIEDERS?.....	46
8.10	TOT BESLUIT	47
9	THEMA'S VOOR BELEID	48
9.1	NEDERLAND: EEN BIJZONDER ONDERWIJSSTELSEL	48
9.2	AANDACHTSPUNTEN BIJ NIEUWE TOETREDERS IN HET ONDERWIJS	49
	LITERATUUR	55

1 Inleiding

Artikel 23 van de Grondwet legt de vrijheid van onderwijs wettelijk vast. Het grondwetsartikel vormt al bijna een eeuw een belangrijk fundament onder het Nederlandse onderwijsbeleid. Het richtingbegrip speelt een rol bij het oprichten en in stand houden van scholen, bij het plan van scholen, en ook bij zaken als leerlingvervoer en ontheffing van de leerplicht. Het recht, en ook de grondwet, ligt echter niet voor eeuwig en altijd vast, maar verandert met maatschappelijke ontwikkelingen. Zo verandert ook de interpretatie van artikel 23 van de Grondwet. Op basis van een hedendaagse interpretatie, adviseerde de Onderwijsraad (2012) de vrijheid van onderwijs breder te interpreteren en het richtingbegrip uit de wet te halen. In het verlengde daarvan adviseerde de raad over te gaan tot een ‘richtingvrije planning’ van scholen.

De staatssecretaris (OCW, 2014) overweegt het advies van de Onderwijsraad over te nemen. Met een richtingvrije planning zou een betere aansluiting gerealiseerd kunnen worden tussen wensen van ouders en het aanbod aan scholen. Omdat het een fundamentele wijziging betreft, heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer toegezegd eerst onderzoek te laten doen naar mogelijke effecten. Dat onderzoek wordt uitgevoerd door een consortium van Oberon, SEO en TIAS. Fase I van het onderzoek bestaat uit een voorstudie op basis van wetenschappelijk onderzoek. Dit rapport is daarvan het resultaat.

Opbouw

In *Hoofdstuk 2* verantwoorden we de methode van onderzoek door te beschrijven hoe we te werk zijn gegaan. Deze voorstudie legt de focus op nieuwe toetreders in het onderwijs. Nieuwe toetreders starten niet in bestaande ‘onderwijsmarkt’ met een bestaande dynamiek. Om te kunnen duiden waarom nieuwe partijen tot het onderwijs toetreden, doen wat ze doen, en wel of niet bepaalde effecten teweeg brengen, beschrijven we eerst een aantal ‘basismechanismen’ die werkzaam zijn in lokale onderwijsmarkten (*Hoofdstuk 3*). De hoofdstukken 2 en 3 zijn in hoge mate gebaseerd op eerder onderzoek, dat hier in samengevatte vorm is beschreven. Voor uitvoeriger toelichting en onderbouwing, en voor bespreking van oorspronkelijke bronnen, verwijzen we naar Waslander, Pater & Van der Weide (2010).

In de hoofdstukken die volgen beschrijven we voor vier casussen hoe nieuwe toetreders in het onderwijs zijn toegelaten, welke daarmee zijn opgedaan, en welke effecten dat teweeg heeft gebracht. We beginnen met twee casussen in Europa: de *friskolor* in Zweden (*Hoofdstuk 4*) en de *free schools* in England (*Hoofdstuk 5*). De andere twee casussen verwijzen naar *charter schools* in de Verenigde Staten van Amerika: in het bijzonder in de staat Texas (*Hoofdstuk 6*) en de stad New Orleans (Louisiana) na de verwoestingen van orkaan Katrina (*Hoofdstuk 7*). In de beschrijving van de casussen zijn vooral elementen uitgelicht die relevant zijn met het oog op de mogelijke invoering van regelvrije planning in Nederland. Zo is de aanvraagprocedure, waar mogelijk, gedetailleerd beschreven. Omdat de vier casussen verschillende dingen laten zien en illustreren, varieert de opzet enigszins.

In *Hoofdstuk 8* analyseren we de verschillen en overeenkomsten tussen de vier casussen, en beschouwen we die bevindingen tegen de achtergrond van de bredere wetenschappelijke literatuur. De vraag daarbij is steeds of dat wat we van de vier casussen kunnen leren specifiek is voor deze vier gevallen, of verwijst naar bredere patronen en bevindingen. *Hoofdstuk 8* is ook zelfstandig te lezen, zodat lezers ook daar kunnen starten en desgewenst voor verdere details de case-beschrijvingen kunnen raadplegen.

Hoofdstuk 9 vertaalt de bevindingen naar de Nederlandse situatie en benoemt de belangrijkste beleidsthema's.

2 Methode van Onderzoek

Vanaf de jaren '80 voeren overheden in verschillende landen over de hele wereld onderwijsbeleid dat een aantal uitgangspunten met elkaar gemeen heeft. Ten eerste wil men meer recht doen aan wensen van met name ouders, en daarnaast ook leerlingen. Ten tweede is het invoeren van een concurrentie-prikkel voor scholen bedoeld om de variëteit aan onderwijs te verbreden en de kwaliteit te verhogen. De combinatie van beide moet zorgen voor meer dynamiek in het onderwijsstelsel. De concrete uitwerking verschilt tussen landen. Zo zijn in Zweden en Nieuw-Zeeland 'zoning' en 'catchment areas' afgeschaft en is vrije schoolkeuze voor ouders ingevoerd. In diverse staten van de Verenigde Staten van Amerika en ook in Chili werden voucher programma's ingevoerd, waarbij leerlingen dankzij een vorm van leerlinggebonden financiering toegang kregen tot privaat onderwijs. In de loop der tijd zijn tal van nieuwe besturingsvormen ontstaan, met combinaties van publieke dan wel private financiering, publiek dan wel privaat bestuur, en publieke dan wel private partijen die verantwoordelijkheid dragen voor het dagelijkse management van scholen. In veel landen gaat de introductie van dit type beleid gepaard met heftige maatschappelijke en politieke discussies. Voorstanders voorspellen vooral kwaliteitsverbetering en benadrukken de waarde van vrije schoolkeuze en schoolautonomie op zichzelf. Tegenstanders waarschuwen vooral voor segregatie tussen scholen en de negatieve effecten daarvan op onderwijskwaliteit en kansen voor risicogroepen.

Naar de effecten van vrije(re) schoolkeuze en meer concurrentie tussen scholen is veel wetenschappelijk onderzoek gedaan. De meest systematisch uitgevoerde overzichts- en vergelijkende studies beperken zich tot de Verenigde Staten van Amerika, waar het meeste onderzoek is gedaan (Belfield & Levin, 2002; Rouse & Barrow, 2009; Zimmer et al. 2012). Deze studies komen tot twee eensluidende conclusies: (1) effecten van vrije schoolkeuze en concurrentie tussen scholen op prestaties van leerlingen zijn klein tot zeer klein, (2) er is meer bewijs voor een positieve dan voor een negatieve samenhang tussen vrije schoolkeuze en concurrentie tussen scholen enerzijds, en leerlingprestaties anderzijds. Mede als gevolg van de (zeer) geringe omvang, zijn gevonden effecten zelden consistent voor verschillende subgroepen. Zo verschillen effecten vaak voor verschillende jaargroepen, voor jongens en meisjes, en voor taal en rekenen. Al met al staan de onderzoeksresultaten in schril contrast met zowel de grote beloften als de grote risico's die discussies domineren.

Tegen deze achtergrond is een nieuwe review van de literatuur niet op voorhand een zinvolle exercitie. Eerst luidt de vraag: waarom zijn de gevonden effecten zo klein? Een zoektocht naar het antwoord op die vraag omvat een heel scala aan *methodologische voetangels en klemmen*. Zonder uitputtend te zijn, geven we daarvan kort een indruk. Onderzoekers moeten roeien met de riemen die er zijn, en dat houdt meestal in dat benodigde gegevens ontbreken. Bijvoorbeeld om vergelijkingen in de tijd (voor en na de beleidswijziging) mogelijk te maken. Of om effecten als gevolg van de prikkel voor scholen om te concurreren, te onderscheiden van effecten die verbonden zijn met de samenstelling van de leerlingpopulatie van een school. In het verlengde daarvan wordt er met rede getwist of bijvoorbeeld wijzigingen in de samenstelling van de leerlingpopulatie een inherent onderdeel zijn van de effecten van beleid – waarvoor juist niet gecorrigeerd moet worden – of dat wijzigingen in de leerlingpopulatie het effect van concurrentie vertekenen, waarvoor juist wel gecorrigeerd moet worden. Bovendien worden cruciale begrippen – zoals concurrentie tussen scholen – heel verschillend geoperationaliseerd in onderzoek, wat de vergelijkbaarheid uiteraard niet ten goede komt. Door deze reële methodologische problemen is het van belang het beschikbare onderzoek zorgvuldig onder de loep te nemen.

2.1 Een analytische review

Als het internationale onderzoek één ding duidelijk maakt, dan is het wel dat effecten van vrije schoolkeuze voor ouders en meer concurrentie tussen scholen sterk afhankelijk zijn van de *context* waarin ze worden ingevoerd.

Met name case-onderzoek en meer kwalitatieve studies naar de werking van vrije schoolkeuze of concurrentie tussen scholen maken duidelijk dat ‘onderwijsmarkten’ in essentie *lokaal* zijn. Ouders en leerlingen kiezen niet zomaar een school, maar een school in de buurt van waar ze wonen. Scholen concurreren niet met willekeurige andere scholen, maar reageren op scholen in eenzelfde voedingsgebied. Voor basisscholen is het voedingsgebied doorgaans kleiner dan voor middelbare scholen, omdat bij schoolkeuze in het primair onderwijs nabijheid een (nog) grotere rol speelt. Eenzelfde maatregel kan heel verschillend uitpakken, al naar gelang de specifieke lokale context voor zowel ouders en leerlingen als scholen. Effecten op lokaal niveau kunnen aanzienlijk zijn, terwijl effecten op een hoger aggregatieniveau zoals een land of staat tegelijkertijd zeer gering kunnen zijn. Dat komt bijvoorbeeld omdat lokale effecten elkaar ‘uitdoven’: als vrije schoolkeuze in de ene wijk in de ene stad een positief effect, maar in een andere wijk een negatief effect, ligt het gecombineerde effect dichtbij nul. Lokale effecten kunnen op een hoger aggregatieniveau ook worden ‘verdund’ als concurrentie tussen scholen alleen in sommige wijken een effect heeft.

Effecten van maatregelen blijken bovendien sterk afhankelijk te zijn van de *beleidscontext*. Het maakt voor de effecten van nieuwe toetreders bijvoorbeeld nogal uit hoe nieuwe scholen worden gefinancierd, en of (en zo ja hoe) nieuwe en bestaande scholen leerlingen kunnen selecteren. Het vertalen van onderzoeksbevindingen uit het buitenland naar Nederland vereist dan ook grote zorgvuldigheid. Omdat voor dit onderzoeksterrein bij uitstek geldt dat ‘the devil in the details’ zit, moet een review van wetenschappelijk onderzoek recht doen aan relevante details. Het is met name van belang om op een geïntegreerde manier te kijken naar combinaties van contexten, specifieke maatregelen en effecten van die maatregelen.

Tegen deze achtergrond heeft het kwantificeren van mogelijke effecten van een richtingvrije planning in Nederland, op basis van onderzoek dat in andere contexten is uitgevoerd, weinig betekenis. Een meta-analyse van effecten is evenmin zinvol, vanwege de zeer beperkte voorspellende waarde.

In dit rapport zetten we het zoeklicht daarom expliciet op de *mechanismen* die in een lokale onderwijsmarkt in werking kunnen treden, om aan de hand daarvan specifieke effecten – of juist het uitblijven daarvan – te helpen verklaren. Deze *analytische review* is de neerslag van het systematisch analyseren van beschikbare literatuur op zoek naar – onderdelen van – mechanismen die in specifieke omstandigheden specifieke effecten kunnen verklaren. De zoektocht is er vooral op gericht mechanismen op het spoor te komen die in verschillende contexten optreden, omdat dat een indicatie kan zijn voor mechanismen met een meer generiek karakter. Het gaat dan niet om empirische generalisatie met behulp van statistische hulpmiddelen, maar om theoretische generalisatie met behulp van analytische hulpmiddelen (George & Bennett, 2005). Deze werkwijze sluit aan bij de methodologie van realistisch evalueren, waarin wordt gezocht naar configuraties van contexten-mechanismen-uitkomsten (Pawson & Tilley, 1997). Hoewel ook voor deze werkwijze geldt dat eenduidige, eensluidende, direct toepasbare antwoorden zelden of nooit te geven zijn, levert het voor beleidsmakers vaak gedetailleerde en meer relevante informatie op (zie ook Pater, Sligte & Van Eck, 2012).

2.2 Werkwijze

Dit rapport bouwt voort op een eerder, op vergelijkbare wijze uitgevoerde omvangrijke internationale review naar schoolkeuze en concurrentie tussen scholen in het onderwijs (Waslander, Pater, & Van der Weide, 2010). De werkwijze van deze eerdere studie bestond uit een aantal opeenvolgende stappen.

Selectie van literatuur. Aan de hand van een aantal algemene zoektermen (zoals ‘markets’ in combinatie met ‘education’, ‘markets in education’, ‘education markets’ en ‘school choice’) en specifieke zoektermen (zoals ‘voucher’, ‘charter school’, ‘educational management organisation’) werd in vijf internationale bibliografische bestanden (Econlit, Eric, PsychInfo, SocIndex en Web of Science) gezocht naar wetenschappelijk onderzoek dat tussen 2004 en 2010 werd gepubliceerd. Voor reviews werd een periode van 2000 tot 2010 aangehouden. Bij deze selectie is alleen gekeken naar primair en voortgezet onderwijs; voorschoolse educatie, vervolg- en hoger onderwijs zijn buiten beschouwing gebleven. Beschouwende artikelen, beleidsanalyses, simulaties, econometrische studies om modellen te schatten, discourse analyses en theoretische bijdragen werden buiten de selectie gelaten, omdat het ons te doen was om bevindingen uit empirisch onderzoek. Verder zijn alleen bijdragen die in het Engels, Nederlands of Duits zijn verschenen in de selectie opgenomen. Gezien het doel van de analytische review, werd de selectie niet beperkt tot (quasi-) experimenteel en grootschalig onderzoek, maar werden ook case-beschrijvingen en kwalitatieve onderzoeken in de studie betrokken. Juist deze laatste onderzoeken kunnen helderheid verschaffen over de interactie tussen context-factoren en mechanismen die wel of niet in werking treden. Op deze wijze werden in totaal 255 artikelen geselecteerd. Deze selectie werd op drie manieren verder aangevuld. Ten eerste werd in de genoemde bibliografische bestanden ook systematisch gezocht op het werk van 25 bekende auteurs die op dit terrein werkzaam zijn. Dit leverde slechts een klein aantal aanvullingen op, omdat het meeste van hun werk reeds in de selectie opgenomen bleek. Omdat publicatie van onderzoek lang op zich kan laten wachten, werden ook de websites van acht instituten en groepen onderzoekers die bekend zijn op dit terrein gescreend op recente, relevante working papers. In totaal werden 22 working papers aan de selectie toegevoegd. Tot slot werden in een later stadium nog enkele meermalen geciteerde artikelen toegevoegd, na screening van de literatuurlijsten van de reeds geselecteerde artikelen.

Analyse van de literatuur. Op basis van eerder eigen werk en aanvullend leeswerk, werden zowel voor de aanbodzijde (concurrentie tussen scholen) als de vraagzijde (schoolkeuze door ouders en leerlingen) mogelijke – onderdelen van – mechanismen en onderliggende assumpties geëxpliciteerd (bijvoorbeeld: scholen ervaren concurrentie; ouders weten dat ze een school kunnen kiezen). Elk onderdeel werd vervolgens geherformuleerd tot een open vraag. De literatuur werd vervolgens systematisch geanalyseerd aan de hand van deze vragen. Daarbij ontstond een iteratief proces waarbij een aantal vragen – ofwel elementen van mechanismen – is verwijderd omdat daar geen onderzoek naar was verricht. Anderzijds leidde de analyse van onderzoeksbevindingen tot een verdere verfijning van elementen in de mechanismen, met bijbehorende vragen. De analyse mondde uit in twee – zeer uitgebreide – documenten waarin voor elk stapje in het veronderstelde mechanisme aan de aanbod- respectievelijk vraagzijde van de onderwijsmarkt is aangegeven welk onderzoek, uitgevoerd in welke context en op welke wijze tot welke bevindingen komt.

Analyse van mechanismen. Op basis van de gegenereerde documenten werd vervolgens geanalyseerd welke – onderdelen van – mechanismen meer en minder gevoelig zijn voor specifieke contexten. De blik was daarbij ook gericht op – onderdelen van – mechanismen die juist in verschillende contexten optreden en kennelijk een meer generieke werking hebben. De uitkomsten van de analyses zijn tot slot in samengevatte vorm beschreven (zie Waslander, Pater & Van der Weide, 2010).

Het op deze wijze uitvoeren van een analytische review bleek een omvangrijke exercitie, waar drie onderzoekers meer dan een jaar aan hebben gewerkt. Voor onderhavige review is de beschikbare tijd beperkt, bovendien is al veel werk verricht. Met de reeds uitgevoerde review als vertrekpunt, is bij deze voorstudie de volgende werkwijze gevolgd.

Actualisering. In de eerder uitgevoerde review is wetenschappelijk onderzoek verwerkt dat voor 2010 is gepubliceerd. Op basis van dezelfde zoekstrategie – met dezelfde zoektermen in dezelfde bibliografische bestanden, dezelfde selectiecriteria en dezelfde strategieën voor aanvulling – zijn publicaties gezocht die na 2010 zijn verschenen. In Engeland zijn de *free schools* sinds 2010 actief; op deze zoekterm werd een aanvullende zoekactie gericht. In totaal werden 88 artikelen en rapporten gevonden, waarvan 11 al in de eerdere review betrokken waren. Daarnaast zijn er 6 working papers in de review betrokken.

Analyse. De geselecteerde artikelen zijn geanalyseerd, waarbij de aandacht in het bijzonder uitging naar nuanceringen, verwerpingen en aanvullingen op de eerder beschreven mechanismen en bevindingen.

Aanvulling. Met het oog op de actuele beleidsvraag rond de mogelijke invoering van ‘richtingvrije planning’ in Nederland, is een aantal aanvullingen gemaakt. Ten eerste is de beschrijving uitgebreid op basis van onderzoek naar nieuwe toetreders. Ten tweede is aanvullende literatuur – waaronder beleidsdocumenten en beleidsevaluaties – gezocht en benut om de vier gedetailleerde casusbeschrijvingen te maken.

In deze rapportage is de nadruk gelegd op de ‘aanbodzijde’, in het bijzonder op de manier waarop nieuwe toetreders toestemming krijgen om een nieuwe school te stichten, onderzochte ervaringen met die nieuwe scholen en onderzochte effecten van het beleid. De ‘vraagzijde’, dat wil zeggen de manier waarop ouders en leerlingen meer in het algemeen een school kiezen, is hier slechts kort samengevat (zie Hoofdstuk 3).

De gehanteerde werkwijze heeft twee *beperkingen*. Ten eerste zijn alleen elementen van contexten, mechanismen en uitkomsten gerapporteerd voor zover die zijn beschreven. Onderzoekers zijn doorgaans spaarzaam met het beschrijven van contextfactoren, waarvan de case-beschrijvingen laten zien dat ze relevant zijn. Bovendien zijn niet alle onderdelen van mechanismen onderwerp van onderzoek zijn geweest; er blijven elementen in de black box. Verder blijft het empirisch onderzoek naar effecten veelal beperkt tot prestaties van leerlingen op taal en rekenen. Andersoortige uitkomsten – zoals burgerschapsvorming of plezier in leren – en uitkomsten op langere termijn – zoals succes in vervolgonderwijs of op de arbeidsmarkt – blijven daarom ook hier buiten beschouwing. Een tweede beperking is dat de case-beschrijvingen niet gebaseerd zijn op landenbezoek en interviews, maar op beschikbaar onderzoek en andere aanvullende informatie. Alleen voor de Casus Zweden is een inhoudsexpert – Cissy Pater – geraadpleegd.

3 Het functioneren van lokale onderwijsmarkten

Om de vier beschreven casussen adequaat in de context van bredere onderzoeksliteratuur te plaatsen, beschrijven we in dit hoofdstuk eerst een aantal algemene mechanismen die werkzaam zijn in lokale onderwijsmarkten. Deze mechanismen zijn gedestilleerd op grond van een brede en gedetailleerde analytische review van beschikbaar onderzoek (Waslander, Pater & Van der Weide, 2010) en een update van literatuur tot en met 2014. Vooraf zij opgemerkt dat de specifieke context van een lokale onderwijsmarkt van invloed is op de vraag of en hoe de beschreven mechanismen concreet tot uiting komen. Beleid speelt daarbij een relevante rol.

3.1 Basismechanismen aan de aanbodzijde: concurrentie tussen scholen

Spil in de werking van een lokale onderwijsmarkt vormt de *lokale hiërarchie van scholen*. Deze lokale ordening is gebaseerd op reputaties van scholen binnen een voedingsgebied. De reputaties van de verschillende scholen hangen voor een substantieel deel samen met de samenstelling van hun leerlingpopulatie. De lokale hiërarchie van scholen correspondeert daarom niet per se met de rangorde op basis van geobjectiveerde kwaliteitsinformatie, van bijvoorbeeld een onderwijsinspectie. Openbare informatie over de kwaliteit van scholen – al dan niet gecorrigeerd voor leerlingsamenstelling – kan van invloed zijn op de gepercipieerde lokale hiërarchie van scholen. Niet alleen (groepen) ouders gebruiken deze informatie, ook scholen reageren op hun plaats in openbare rangordes en lijstjes (o.a. Andrabi, Das & Khwaja, 2014).

De acties van scholen kunnen het best worden begrepen vanuit een streven op behoud en verbetering van de eigen plaats in de lokale hiërarchie. Daartoe staan scholen in beginsel verschillende mogelijkheden ter beschikking, zoals: het selecteren van leerlingen; het middels marketing opbouwen van hun reputatie; het aanbieden van specifieke programma's en profielen; en het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Expliciete en impliciete selectie van leerlingen speelt bij deze strategieën een verschillende rol. Van *expliciete selectie* is sprake als scholen toelatingscriteria hanteren. Bijvoorbeeld: (het praktiseren van) een bepaalde geloofsovertuiging; aantoonbare academische prestaties en/of scores op een toelatingstoets; beschikken over speciale talenten; indicaties voor 'goed gedrag'; of de uitkomst van een intake-gesprek. Er is sprake van *impliciete selectie* als scholen met een uitgesproken onderwijsinhoudelijk, pedagogisch, levensbeschouwelijke of religieus profiel bepaalde subgroepen van ouders en leerlingen wel, en andere subgroepen juist niet aantrekken. Bijvoorbeeld: het aanbieden van bepaalde programma's (tweetalig onderwijs) en profielen (kunst en cultuur) die vooral aantrekkelijk worden gevonden door subgroepen zoals relatief begaafde leerlingen van relatief hoogopgeleide ouders; het hanteren van - in formele zin vrijwillige - ouderbijdragen die in de praktijk als verplichtend worden ervaren; het aanbieden van buitenschoolse activiteiten met een invulling en kosten niveau dat aansluit bij een bepaalde sociale 'subcultuur'; concrete ouderbetrokkenheid vereisen, al dan niet vastgelegd in een contract.

Uit gedetailleerde studies blijkt dat scholen eerder kiezen voor 'eenvoudiger' strategieën rond selectie, profilering en marketing, dan voor 'moeilijker' strategieën om de kwaliteit van het onderwijs daadwerkelijk te verbeteren (zie ook Lubiencki, 2009). Schoolleiders en docenten kunnen daarbij verschillende overwegingen en voorkeuren hebben, waarbij schoolleiders doorgaans minder sceptisch zijn over marktmechanismen dan docenten (o.a. Ladd & Fiske, 2003; Ng & Chan, 2008). Schoolleiders en docenten lijken ook te verschillen in hun opvattingen omtrent acties die de positie van de school kunnen verbeteren (o.a. Weenink, 2005; Van Zanten, 2009).

Daarbij zijn zowel voorbeelden gedocumenteerd waarbij coalities van docenten en ouders de ambities van schoolleiders trachten in te dammen, als coalities van docenten en schoolleiders die de ambities van ouders trachten te weerstaan (bv het invoeren van verschillende ‘tracks’ voor verschillende groepen leerlingen).

Concurrentie tussen scholen heeft pas effect als scholen ook daadwerkelijk concurrentie ervaren. Hoewel dit volstrekt evident lijkt, blijkt het realiseren van een dergelijke prikkel geen sinecure. Afhankelijk van de specifieke (beleids)context en de plaats van scholen in de lokale hiërarchie, blijken scholen meer of minder concurrentie te ervaren. Dit hangt samen met de motieven van ouders en leerlingen voor het kiezen van die scholen.

Zo ervaren scholen aan de top van de lokale hiërarchie vaak nauwelijks concurrentie. Bovendien hebben deze scholen vaak geen belang bij het uitbreiden van hun aanbod door meer leerlingen toe te laten. Daarbij spelen verschillende (impliciete) overwegingen een rol, zoals: overinschrijving biedt de mogelijkheid controle uit te oefenen op toelating; de organisatie is ingericht op een bepaalde omvang; met de bestaande omvang fungeert de school als gemeenschap, wat verloren kan gaan bij uitbreiding. Los van wenselijkheid, zijn ook de praktische en financiële mogelijkheden voor het (snel) uitbreiden van de capaciteit vaak beperkt. Scholen in de top van de lokale hiërarchie worden vooral gekozen vanwege een combinatie van reputatie omtrent de kwaliteit van het onderwijs, en sociaal-economische en culturele kenmerken van de leerlingpopulatie en hun ouders. Scholen onderin de lokale hiërarchie worden vooral gekozen omdat ze de buurtschool zijn. Scholen in het midden van de lokale hiërarchie ervaren veelal de meeste onderlinge concurrentie.

Voor alle scholen geldt dat sprake is van een drempel-effect. Scholen ervaren weinig concurrentie – en zijn aldus weinig geneigd zich aan te passen – als ze maar enkele leerlingen verliezen of hun instroom in zeer beperkte mate zien dalen (zie de Casus Texas in Hoofdstuk zes).

3.2 Basismechanismen aan de vraagzijde: schoolkeuze van ouders en leerlingen

Een model bestaande uit twee fasen kan het *keuzeproces van ouders* het beste beschrijven (o.a. Ball, Bowe & Gewirtz, 1995; Lacireno-Paquet & Brantley, 2008). In de eerste fase maken ouders – vaak impliciet en onbewust – een shortlist van scholen die in beginsel in aanmerking komen om hun kinderen naar toe te sturen. Deze shortlist is mede gebaseerd op de lokale hiërarchie van scholen. Voor verschillende groepen ouders ziet de shortlist er verschillend uit. Hoogopgeleide ouders overwegen bijvoorbeeld scholen in een groter geografisch gebied dan laagopgeleide ouders. Voor het basisonderwijs speelt geografische nabijheid een grotere rol dan voor het voortgezet onderwijs, omdat oudere leerlingen vaker zelfstandig kunnen reizen.

In de tweede fase maken ouders meer bewuste overwegingen omtrent de schoolkeuze. Ouders zeggen vooral te hechten aan factoren als kwaliteit, sfeer, nabijheid en bereikbaarheid. Wat ouders zeggen belangrijk te vinden voorspelt overigens maar in beperkte mate hun feitelijke gedrag. Daarom is vaak moeilijk te voorspellen hoeveel en welke ouders uiteindelijk daadwerkelijk hun kind(eren) inschrijven op een school (zie de Casus Engeland in Hoofdstuk vijf). Uit het feitelijke gedrag blijkt dat de combinatie van de eigen sociaal-economische achtergrond en de samenstelling van de leerlingpopulatie van scholen een betere voorspeller is.

Geobjectiveerde kwaliteitsinformatie over scholen speelt een rol bij de schoolkeuze, maar in verschillende mate voor verschillende groepen ouders; hoger opgeleide ouders maken meer gebruik van kwaliteitsinformatie dan lager opgeleide ouders (Lacireno-Paquet & Brantley, 2008). Het moment waarop de informatie wordt gegeven (voor aanvang van de schoolkeuze) blijkt minstens zo belangrijk als de specifieke vorm waarin het wordt gegoten (ranglijsten, overzichten, aparte brochures, websites e.d.) (Hastings & Weinstein, 2008; Vernez, 2009). Andere overwegingen zijn of er een acceptabel alternatief in de buurt is; de consequenties van verder reizen voor kosten en veiligheid; en gezinslogistiek. Naast geobjectiveerde oordelen over kwaliteit, spelen ook eigen ervaringen en reputaties een merkbare rol.

Voor grote groepen ouders is onderwijskwaliteit niet de hoofdreden voor het kiezen van een specifieke school. Openbare predikaten als ‘zeer zwak’ of ‘failing’ doen sommige ouders besluiten hun kind(eren) naar een andere school te sturen. Het merendeel van de ouders blijft hun kind(eren) echter naar de betreffende school sturen (o.a. Howell, 2006; Hanushek et al. 2007). Verlies van leerlingen als gevolg van concurrentie, is zelden een reden voor scholen om de deuren te sluiten. Van dreigend faillissement bij gebrek aan klandizie is in onderwijsmarkten zelden sprake. Het keuzegedrag van ouders vormt bovendien slechts een zwakke prikkel voor verbeteringen in het primaire proces van het onderwijs. Voor scholen zijn er ‘eenvoudiger’ mogelijkheden om de positie in de lokale hiërarchie van scholen te verbeteren, dan in te grijpen in het primaire proces. Om al deze redenen is de institutionele setting waarbinnen scholen functioneren uiterst relevant voor de dynamiek die binnen een onderwijsmarkt optreedt, en welke effecten daarmee gepaard gaan. Het gaat dan vooral om beleid rond kwaliteitscontrole, stichting en opheffing, toelatingsbeleid van scholen, financiering en huisvesting.

De rol van informatie bij schoolkeuze in de Verenigde Staten

De federale No Child Left Behind wetgeving in de Verenigde Staten verplicht schooldistricten om ouders van leerlingen die slecht presterende scholen bezoeken, actief te informeren. De leerlingen van deze scholen hebben het recht naar een andere publiek bekostigde school te gaan en/of een beroep te doen op aanvullende onderwijsdiensten, zoals bijles. Dit biedt interessante mogelijkheden om na te gaan hoe ouders reageren op kwaliteitsinformatie over scholen. Uit een grootschalige evaluatie in diverse staten, bleek dat circa 20% van de ouders die het betrof, weet had van de slechte prestaties van de school van hun kinderen (Vernez, 2009). Onderzoek uit Texas geeft meer inzicht in hoe ouders reageren als zij wel weet hebben van de kwaliteit (Hanushek et al. 2007). Hoewel een deel (circa 4%) van de leerlingen in Texas de school verlaat als deze als ‘unacceptable’ wordt aangemerkt, blijft de grote meerderheid de school bezoeken. Gedetailleerd onderzoek in de regio Boston wijst uit dat dit kan worden verklaard door de discrepantie tussen geobjectiveerde oordelen over de kwaliteit en de eigen tevredenheid van ouders met de school. In Boston bleek dat een ruime meerderheid (circa 70%) van ouders met kinderen op een slecht presterende school, tevreden tot zeer tevreden was met de betreffende school (Howell, 2006).

3.3 Basismechanismen en huisvesting

Huisvesting van scholen – en het beleid dat zich daarop richt – speelt een cruciale rol bij de mechanismen die op kunnen treden in een lokale onderwijsmarkt (o.a. Waslander & Hopstaken, 2005; Waslander, Pater & Van der Weide, 2010; Sahlgren, 2014).

Er bestaat een inherent spanningsveld tussen vrije schoolkeuze en doelmatigheid. Op het niveau van een lokale onderwijsmarkt is altijd een zekere *overcapaciteit* in huisvesting nodig om verschuivingen in leerlingstromen mogelijk te maken en op te vangen. Dit gegeven staat op gespannen voet met de wens publieke middelen zo doelmatig mogelijk te besteden. Vanuit het perspectief van doelmatigheid is on- of onderbenutte huisvesting moeilijk te legitimeren. De oplossingen die overheden kiezen om met dit spanningsveld om te gaan, hebben invloed op de mechanismen die binnen een lokale onderwijsmarkt optreden. Als binnen een lokale onderwijsmarkt geen overcapaciteit bestaat, zijn ‘marktmechanismen’ volledig gericht op het verdelen van een groep leerlingen met een gegeven omvang, over een gegeven omvang aan plaatsen op scholen. In dat geval is de manier waarop scholen – met name aan de top van de lokale hiërarchie – leerlingen selecteren, sterk van invloed op de uiteindelijke verdeling. Anderzijds geldt ook dat demografische krimp – door het ontstaan van overcapaciteit – zorgt voor sterkere concurrentie tussen scholen.

Aanbod-elasticiteit is mede daarom een belangrijke voorwaarde om een onderwijsmarkt als een ‘markt’ te laten functioneren, met een level-playing field voor aanbieders en daadwerkelijke keuzemogelijkheden voor ouders. Met aanbod-elasticiteit wordt bedoeld op het gemak waarmee nieuwe scholen kunnen toetreden, de snelheid waarmee bestaande scholen sluiten, en vooral op tijdige volume-aanpassingen van bestaande scholen. In de praktijk is huisvesting vaak het *minst elastische* deel aan de aanbodzijde (de school), en daarmee het meest beperkend als de vraag (het aantal leerlingen) groeit. Als scholen bij een groeiende vraag niet snel uit kunnen breiden, neemt de kans toe dat scholen impliciet en expliciet leerlingen selecteren. In dat geval is bij populaire scholen niet zozeer sprake van leerlingen en ouders die een school kiezen en scholen die onderling concurreren, maar van scholen die leerlingen kiezen en leerlingen en ouders die onderling om toegang concurreren (Lubienski, et al., 2009). Ook bij een dalend aantal leerlingen kunnen scholen vaak niet op korte termijn bezuinigen op de kosten voor huisvesting. Het gevolg is dat scholen dan een groter deel van hun totale budget aan huisvesting moeten besteden. Als één organisatie verantwoordelijk is voor de huisvesting van meerdere scholen – zoals een gemeente of een onderwijsbestuur – is deze organisatie in de regel niet snel geneigd om op de ene locatie de onderwijshuisvestingscapaciteit uit te breiden of nieuw te bouwen, als er gelijktijdig elders sprake is van capaciteit die onbenut blijft. Juist omdat huisvesting het minst elastische deel is aan de aanbodzijde, is het ook een belangrijk beleidsinstrument voor het functioneren van een lokale onderwijsmarkt (zie Casus Engeland).

Door in-elasticiteit aan de aanbodzijde – ofwel scholen die hun (huisvestings)kosten niet snel naar beneden kunnen brengen – maken ook bestaande aanbieders kosten als met de introductie van nieuwe toetreders het relatieve aanbod in een lokale onderwijsmarkt toeneemt. In lokale onderwijsmarkten waar sprake is van demografische groei is dit vraagstuk minder relevant; in situaties van demografische krimp is het des te pregnanter.

4 *Friskolor* in Zweden

Het Zweedse onderwijssysteem kent van oudsher voornamelijk publieke scholen die in stand worden gehouden door de gemeenten: basisscholen (Grundskolan) voor leerlingen van zeven tot zestien jaar en voortgezet onderwijs (Gymnasiet) voor leerlingen ouder dan zestien. De Grundskolan kent geen onderscheid in leerwegen. Leerlingen werden toegewezen aan de publieke scholen binnen bepaalde lokale voedingsgebieden. Er waren slechts enkele private kostscholen, waarvan ouders het schoolgeld betaalden. Sinds ruim twee decennia, vanaf 1992, bestaat voor individuen en organisaties de mogelijkheid om vrije scholen te stichten, in het Zweeds in het Zweeds *fristående* of kortweg *friskolor* genoemd. Deze scholen worden bekostigd door de overheid, zijn vrij te kiezen en algemeen toegankelijk.

Zweedse vrije scholen zijn te vergelijken met de Nederlandse onderwijsbesturen van het bijzonder onderwijs: als publiek gefinancierd en privaat ‘bevoegd gezag’ kan het bestuur van een vrije school een of meerdere scholen bestieren. Een groot verschil tussen de Zweedse vrije scholen en de Nederlandse bijzondere schoolbesturen, is dat de meerderheid van deze scholen in Zweden opgericht en bestuurd wordt door educatieve ondernemingen, vaak in handen van private equity, terwijl de Nederlandse bijzondere schoolbesturen non-profit organisaties zijn (stichtingen, verenigingen of coöperaties). Zo beschouwd zijn de vrije scholen in Zweden te typeren als ‘edu-business’ (Arreman & Holm, 2011).

Voor heel Zweden geldt dat inmiddels 14% van de 7-16 jarige kinderen en een kwart (26%) van de leerlingen ouder dan 16 jaar naar deze vrije scholen gaat. Voor Stockholm zijn deze percentages respectievelijk 20% en 54% (schooljaar 2013-2014, bron: Eurypedia). De Zweedse vrije scholen hebben belangstelling gewekt in de hele wereld.

4.1 Algemeen toegankelijke vrije scholen

Verschillende personen en organisaties, al dan niet for-profit, kunnen een vrije school oprichten en instandhouden: individuen, (groepen) ouders, leraren of schoolleiders, belangengroepen, religieuze organisaties of bedrijven. De Zweedse onderwijsinspectie toetst of de aanvraag aan de wettelijke eisen voldoet, zoals: deugdelijkheid van het vooronderzoek waaruit voldoende belangstelling moet blijken; financiële stabiliteit van de nieuwe toetreders; en eisen omtrent het curriculum en kwaliteit van de docenten.

Vrije scholen vallen net als reguliere publieke scholen onder de Education Act. Daarmee moeten ze voldoen aan het nationale curriculum, de centrale eindtoets aan het einde van de Grundskola afnemen, en voldoen aan de eindtermen voor het voortgezet onderwijs. Zweden kent inclusief onderwijs (‘passend onderwijs’), wat in beginsel ook voor de vrije scholen geldt. De inspectie beoordeelt vrije scholen met het kader dat ook voor andere scholen geldt. (Alleen voor Waldorf/Steiner scholen gelden uitzonderingen). Binnen het nationale curriculum hebben scholen ruimte zich te profileren. Vrije scholen hebben op een aantal terreinen meer ruimte dan publieke scholen (Arreman & Holm, 2011). Zo hoeven vrije scholen geen goed ingerichte gymzaal, laboratorium en schoolkantine te hebben, zijn ze niet verplicht om personeel in vaste dienst te nemen, zijn ze niet verplicht om voorzieningen in te richten op het terrein van sociale dienstverlening zoals schoolmaatschappelijk werk of gezondheidszorg, en zijn ze evenmin verplicht een decanaat en studie- en beroepskeuzebegeleiding aan te bieden.

Vrije scholen moeten toegankelijk zijn voor alle leerlingen. Dit betekent dat vrije scholen geen extra inkomsten mogen verwerven via schoolgeld (school *fees*) en geen selectie- of toelatingscriteria mogen hanteren. Alleen wanneer er sprake is van overinschrijving mogen scholen een beperkt aantal toelatingscriteria hanteren: nabijheid; broertjes of zusjes op school; en wachtlijsten.

4.2 Autorisatie: wie en hoe?

De autorisatie van de oprichting of uitbreiding van vrije scholen is in Zweden een nationale aangelegenheid. Tot 2007 keurde een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van onderwijs (Swedish National Agency for Education, Skolverket) de oprichting of uitbreiding van vrije scholen goed. Daarna is dit in handen van de Zweedse onderwijsinspectie gelegd.

Een aanvraagprocedure duurt ongeveer anderhalf jaar. Aanvragers kunnen formeel een verzoek indienen, elk jaar voor 1 februari. De aanvrager moet aantonen bekend te zijn met wet- en regelgeving en in staat te zijn goed onderwijs te verschaffen. De aanvrager moet vrij precies aangeven wat voor type onderwijs, of wat voor specialisatie in onderwijs wordt aangeboden, en hoe de school gehuisvest wordt (Pistol, 2013). De gemeente waarbinnen de beoogde vrije school zich wil vestigen, en aanpalende gemeenten, worden betrokken in de aanvraagprocedure. De gemeente waar de school zich wil vestigen wordt in de gelegenheid gesteld om 'beduidende negatieve effecten' (zo is het geformuleerd in de wet) aan te geven. Deze effecten kunnen financieel-economisch van aard zijn. Bijvoorbeeld: als er een groot aandeel vrije scholen in een gemeente staat, dan moet die gemeente voor alle leerlingen op deze scholen zorgen voor 'back up' in het geval vrije scholen zichzelf opheffen of worden opgeheven. Dat betekent dat de gemeente er voor moet zorgen dat deze leerlingen terecht kunnen op een publieke school, als dat nodig mocht zijn. Deze 'back up' vormt een financieel risico voor de lokale overheid en kan een groot beslag leggen op de gemeentekas. Ook zijn 'beduidend negatieve effecten' mogelijk op pedagogisch-onderwijskundige vlak. Als een free school veel leerlingen aantrekt die in publieke scholen een bepaald programma volgen – waardoor die programma's in gevaar komen – kan de pedagogisch-onderwijskundige diversiteit in het totale onderwijsaanbod van de gemeente afnemen (Pistol, 2013). Andere gemeenten wordt gevraagd nadere informatie te verstrekken over de lokale situatie. Gemeenten hebben een adviserende rol in het autorisatieproces, maar geen vetorecht (Arreman & Holm, 2011).

In de maand oktober van hetzelfde jaar dat de aanvraag is ingediend, wordt het besluit genomen over goedkeuring van de aanvraag. In het jaar daarna kan de school in augustus de deuren openen. Een jaar voordat een nieuwe vrije school de deuren opent, blijkt het optimale moment te zijn om een inschatting te maken van de effecten van toetreding of uitbreiding van een vrije school: er kan rekening worden gehouden met mogelijke andere nieuwe toetreders en er zijn goede prognoses van de leerlingenaantallen (Pistol, 2013). Tussen het moment van goedkeuring en opening van de school, zijn er nog enkele controlemomenten door de onderwijsinspectie, waarbij nog de mogelijkheid bestaat de aanvankelijke goedkeuring in te trekken. Enkele maanden nadat de school de deuren geopend heeft, volgt ook nog controle van de onderwijsinspectie.

Uit een analyse van de autorisatieprocessen voor oprichting van nieuwe vrije scholen (Pistol, 2013) blijkt dat er grote verschillen zijn in de uitwerking en kwaliteit van de aanvragen en van de aanbevelingen van gemeenten. De onderwijsinspectie speelt de rol van marktmeester, met de bescherming van het voortbestaan van voldoende publieke scholen als richtsnoer. Deze bescherming is mede ingegeven door de eis dat er in een gemeente voldoende publieke scholen moeten zijn.

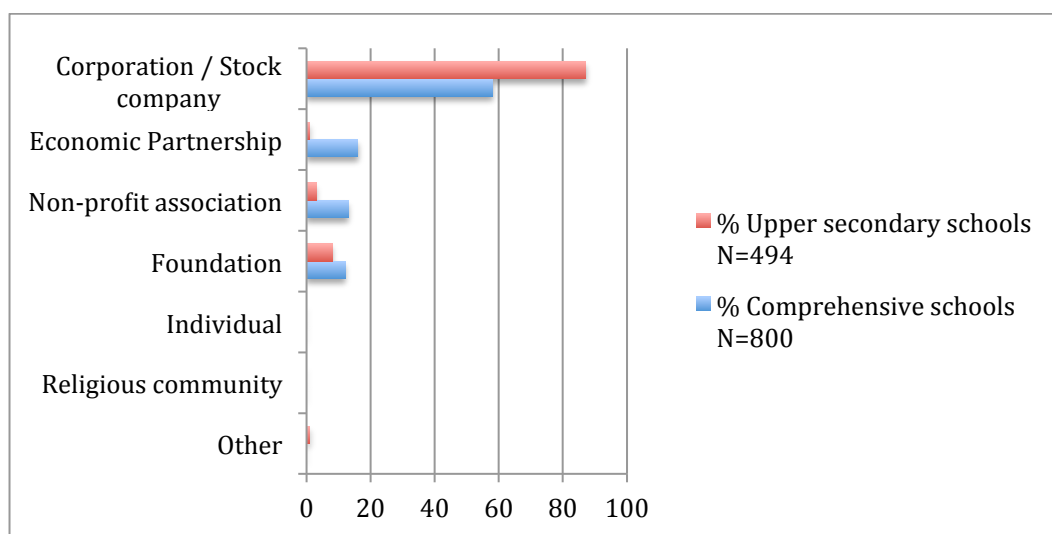
De zogenaamde RSMS – een Zweedse afkorting die staat voor het voorspelde aantal leerlingen dat op de publieke scho(o)l(en) blijft na oprichting van een nieuwe vrije school in een lokale onderwijsmarkt – blijkt doorslaggevend bij het besluit van de onderwijsinspectie om de oprichting van een nieuwe vrije school al dan niet goed te keuren. De RSMS is een indicatie of er – als gevolg van een nieuw toetredende, of uitbreidende, vrije school – publieke scholen moeten sluiten en/of bepaalde programma's niet meer kunnen aanbieden. De grens wordt gelegd bij 50 leerlingen: als er tenminste 50 leerlingen in een vergelijkbare school / programma in een publieke school overblijven, wordt de aanvraag goed gekeurd. In de praktijk betekent dit dat aanvragen in grootstedelijke gebieden bijna altijd worden goedgekeurd, hetgeen het hoge aandeel vrije scholen in Malmö, Stockholm en Göteborg verklaart.

De belangrijkste redenen om een aanvraag voor het starten van een nieuwe vrije school af te keuren blijken afname van het aantal leerlingen op publieke scholen en/of afname van de onderwijskundig-pedagogische diversiteit in het lokale onderwijsaanbod te zijn. Mogelijke negatieve effecten op andere vrije scholen worden niet in beschouwing genomen bij het besluit.

4.3 Wie waren de nieuwe toetreders?

Het aantal vrije scholen is de afgelopen twintig jaar verachtvoudigd: in 1992 waren er 59 en in 2012 485. De scholen zijn geconcentreerd in de stedelijke gebieden van Stockholm, Malmö en Göteborg (West, 2014). Zoals aangegeven is dit ten dele het gevolg van de autorisatieprocedure. De nieuwe toetreders kwamen in golven. De eerste golf van vrije scholen is opgericht door 'idealisten': coöperaties van ouders en non-profit organisaties die vooral vrije scholen hebben opgericht met een specifiek levensbeschouwelijk of religieus profiel. De tweede golf is vaker opgericht door 'onderwijsprofessionals': schoolleiders en leraren afkomstig van de publieke scholen of van for-profit educatieve organisaties. Nieuwe scholen in deze tweede golf kregen vaker een specifiek pedagogisch profiel, of beoogden anderszins het onderwijs te vernieuwen. De derde, en uiteindelijk de grootste, golf is die van educatieve ondernemingen (West, 2014). Met deze derde golf zijn ketens van scholen ontstaan die professioneel worden bestuurd.

Figuur 1: *Type aanbieders van vrije scholen in Zweden*



Bron: West, 2014, p. 335.

In Figuur 1 zijn de verschillende typen oprichters van de vrije scholen in beeld gebracht. De figuur laat zien dat de meeste vrije scholen in handen zijn van educatieve ondernemingen. Een recente trend is dat deze educatieve ondernemingen worden overgenomen door private equity bedrijven (Holm & Lundström, 2011). Educatieve ondernemingen hebben meer vrije scholen voor voortgezet onderwijs (vanaf zestien jaar) dan voor basisonderwijs (zeven tot zestien jaar). De meeste vrije scholen in handen van coöperaties en non-profit organisaties / stichtingen zijn juist basisscholen.

4.4 Financiering

Vrije scholen worden volledig door de overheid gefinancierd, via de gemeenten. De publieke scholen worden direct door de gemeenten in stand gehouden, en de vrije scholen ontvangen bekostiging per leerling (per capita basis) via *vouchers* van de gemeente waar de leerling woonachtig is. De hoogte van het voucher verschilt tussen gemeenten. In alle gevallen maken reiskosten deel uit van het voucher; leerlingen en ouders betalen zelf geen vervoerskosten, die komen voor rekening van de gemeente waar de leerling woont (Pater, 2008). Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften krijgen een hoger voucher. Er is sprake van gelijke bekostiging: de bekostiging per leerling kent dezelfde grondslag voor vrije scholen als voor publieke scholen. In het geval dat bedrijven (for profit) een vrije school in stand houden, hebben zij het recht om een exploitatie overschot vrij te gebruiken (Arreman & Holm, 2011). In Zweden is de maatschappelijke legitimiteit van de vrije scholen sterk verbonden met deze vrije besteding, en is het een belangrijk onderwerp in het politieke en publieke debat.

Gemeenten betalen het voucher uit een rijksbijdrage per leerling, aangevuld met middelen verkregen uit lokale belastingen. De omvang van het onderwijsbudget dat besteed kan worden aan publieke scholen neemt af, naarmate meer leerlingen in een gemeente naar vrije scholen gaan. Hierdoor vindt er een verschuiving plaats van publieke middelen naar private partijen, vaak educatieve ondernemingen.

4.5 Functioneren van vrije scholen

Een interessant gegeven dat sterk tot uitdrukking komt in de Zweedse lokale onderwijsmarkten van het voortgezet onderwijs (vanaf zestien jaar) is dat naast hun ouders, leerlingen een rol van betekenis spelen bij hun schoolkeuze. Scholen blijken daarop te anticiperen door bijvoorbeeld het aantal uren voor impopulaire vakken (vreemde talen, wiskunde) te verlagen, en 'leuke dingen' te organiseren op school. Een locatie nabij voor tieners aantrekkelijke activiteiten (café, bioscoop, winkelcentrum) biedt eveneens een concurrentievoordeel (Lundström & Holm, 2011). Naast kenmerken van de autorisatieprocedure, lijkt dit mede te verklaren waarom vrije scholen voor voortgezet onderwijs zich graag in een stedelijk gebied vestigen.

Uit onderzoek blijkt dat op de vrije scholen een ander type leraren werkt dan op publieke scholen. Hoewel vrije scholen aan dezelfde eisen moeten voldoen wat betreft het aantrekken van gekwalificeerde leraren, blijkt dat vrije scholen beduidend minder bevoegde leraren in dienst hebben dan publieke gemeente scholen. In het schooljaar 2008-2009 was 55% van de leraren op de vrije scholen bevoegd, tegen 78% op de publieke scholen (Arreman & Holm, 2011). Daarnaast blijken leraren op vrije scholen minder jaren werkervaring als leraar te hebben, zijn zij lager opgeleid en vaker een man. Daarnaast hebben leraren op vrije scholen een meer marktgerichte oriëntatie – gericht op profilering en reputatie van de school – dan leraren op publieke scholen (Frederiksson, 2009).

Hoewel niet bevestigd in onderzoek, wordt in de (sociale) media wel gesuggereerd dat vrije scholen op deze wijze bezuinigen op personeelskosten.

Pakweg tien jaar na de introductie van vrije scholen, wordt in onderzoek gewag gemaakt van *cijferinflatie* in het voortgezet onderwijs (vanaf zestien jaar). Cijferinflatie betekent dat leerlingen hogere cijfers krijgen terwijl ze niet beter presteren. De concurrentie tussen scholen binnen een gemeente lijkt te leiden tot cijferinflatie op de vrije scholen (Wikström & Wikström, 2005; Arreman & Holm, 2011). Het is onduidelijk of, en zo ja in welke mate, deze hogere cijfers voor leerlingen verbonden zijn met prestatiebeloning voor docenten in vrije scholen.

In een grootschalig onderzoek van Böhlmark & Lindahl (2012) werden leerlingprestaties van tien opeenvolgende cohorten leerlingen geanalyseerd. Prestaties werden gemeten aan het eind van het leerplichtig onderwijs (16-jarigen), zowel via schoolcijfers als via prestaties op landelijke toetsen. Zij hebben daarbij niet alleen naar *outputmaten* gekeken als het gaat om prestaties van leerlingen (toets- en examenresultaten, uitstroom naar hogere onderwijsstromen en hoger onderwijs) maar ook naar *outcome* maten zoals algemene ontwikkeling van de leerlingen op de leeftijd van 24 jaar. Ook hebben zij gecontroleerd voor de hierboven benoemde cijferinflatie. De resultaten wijzen op een algehele school- en onderwijsverbetering en hogere prestaties van leerlingen. Deze effecten zijn vooral het gevolg van concurrentie tussen scholen, en gelden ook voor publieke scholen. Deze bevindingen corresponderen met de kwalitatieve casestudy naar de lokale educatieve markt in de Waterwijk van Stockholm (Pater, 2008; Pater & Waslander, 2010). Böhlmark & Lindahl (2012) constateren dat een verhoging van het marktaandeel van *friskolor* met 10%, in de laatste cohorten samen gaat met een stijging van leerlingprestaties. Die stijging is te vergelijken met 2% meer leerlingen die doorstromen naar de universiteit. Daarbij maakt het geen verschil of de *friskolor* door non-profit of door for-profit organisaties worden bestuurd. Omdat deze effecten pas na tien jaar optreden, trekken de onderzoekers de conclusie dat de nieuwe scholen eerst voldoende volume moeten hebben – zowel in aantal scholen als in omvang van die scholen – om momentum te creëren en een verschil te maken. In de tien jaar die het onderzoek omvat was sprake van demografische krimp, wat de concurrentie tussen scholen heeft versterkt.

Ondanks het strikte Zweedse beleid van algemene toegankelijkheid en het creëren van gelijke kansen om op een school van keuze terecht te kunnen, wijzen onderzoeksresultaten toch op segregatie-effecten van de introductie van vrije schoolkeuze van 1992. De leerlingpopulatie van vrije scholen verschilt van die van publieke scholen in de zin dat op de vrije scholen meer meisjes, meer leerlingen met hoogopgeleide ouders en meer leerlingen met een niet-Zweedse achtergrond en hoge sociaal-economische status zitten (West, 2014). Deze bevindingen gaan samen omdat leerlingen met een niet-Zweedse achtergrond relatief hoogopgeleide ouders hebben (zie ook Myrberg & Rosén, 2006). Daarnaast is het aantal scholen met een homogene populatie toegenomen en is er segregatie naar etnisch-culturele achtergrond (Södenstrom & Uusitalo, 2010).

4.6 Impact op andere scholen

Het onderzoek van Pater (2008; Pater & Waslander, 2010) werpt licht op de mechanismen die achter de concurrentie in een Zweedse lokale onderwijsmarkt schuil gaan. Er wordt daadwerkelijk toegenomen concurrentie gepercipieerd door schoolleiders, die de noodzaak voelen om de leerlinginstroom op peil te houden of uit te breiden.

Om leerlingen aan te trekken moet de school een goede reputatie opbouwen. Dat kan bereikt worden als ouders goede, of verbeterde, onderwijskwaliteit waarnemen. Daarbij lijkt sprake van een bandbreedte: een dalend aantal leerlingen kan aanleiding zijn voor druk om meer moeite te doen aantrekkelijk te zijn voor leerlingen en hun ouders; een te grote daling van het aantal leerlingen kan leiden tot onrust en instabiliteit, wat negatief uitpakt voor prestaties van leerlingen.

Het kwalitatieve onderzoek van Lundström & Holm (2011) laat hetzelfde beeld zien: schoolleiders van scholen voor voortgezet onderwijs (vanaf zestien jaar) percipiëren toegenomen concurrentie en de impact die dat heeft op hun werk en op de schoolorganisatie. Als positieve effecten zien zij dat de concurrentie de publieke scholen wakker schudt en een prikkel vormt voor meer en betere inspanningen van docenten en staf. Als negatieve effecten ervaren zij spanning en onzekerheid. De concurrentie met de vrije scholen wordt als oneerlijk gezien omdat deze scholen onder een wat ander regime opereren. Zij nemen waar dat met de komst van vrije scholen de onderlinge concurrentie tussen publieke scholen ook toeneemt. De kosten voor marketing activiteiten kosten veel tijd en geld. Vrije scholen gaan om met de concurrentiedruk door zich aan te sluiten bij educatieve ondernemingen zodat zij beschermd en ondersteund worden door 'a bigger umbrella'.

De algehele school- en onderwijsverbetering en hogere prestaties van leerlingen, als effect van concurrentie in lokale onderwijsmarkten, lijkt nauw samen te hangen met twee condities die typisch zijn voor Zweden: (1) totale overheidsbekostiging oftewel het van overheidswege niet toestaan van particuliere investering in het onderwijs (geen school *fees*), ook niet in onafhankelijke (nieuwe) scholen, in combinatie met (2) strenge regels over, en handhaving van, algemene toegankelijkheid voor alle leerlingen (geen selectie van leerlingen door toelatingscriteria). Hierdoor hebben scholen niet (of nauwelijks) de mogelijkheid om de concurrentie om 'de betere leerling' aan te gaan en gaan zij elkaar concurreren op onderwijskwaliteit in een 'eerlijke markt': vrije schoolkeuze voor ouders en leerlingen en gelijke overheidsbekostiging van scholen.

Het onderzoek van Böhlmark & Lindahl (2012) wijst daarnaast op nog twee belangrijke gegevens die geleerd kunnen worden van de Zweedse situatie: 1) effecten van concurrentie in een onderwijsmarkt op school- en onderwijskwaliteit en op de prestaties van leerlingen zijn systemisch van aard; en 2) het zijn lange termijn-effecten (circa tien jaar).

5 *Free schools* in England

In Engeland gaan kinderen vanaf vijf tot elf jaar naar het basisonderwijs om daarna door te stromen naar het voortgezet onderwijs. De leerplicht is tot zestien jaar. Veel leerlingen volgen na hun zestiende voortgezet onderwijs, dat tot negentien jaar gratis is. Er geldt een nationaal curriculum en alle schoolbesturen kennen een hoge mate van autonomie wat betreft hun financiële en personele beleid.

Het merendeel van de scholen kent een gemeenschappelijk basisprogramma (*comprehensive*). Sommige scholen voor voortgezet onderwijs, in het Engels *grammar schools* genoemd, selecteren leerlingen op basis van hun leercapaciteiten. Naast publieke scholen die door de overheid bekostigd worden, kent Engeland private scholen, *independent* of *private schools* genoemd, gefinancierd met door ouders op te brengen schoolgeld. Deze scholen vallen slechts voor een deel onder de wet- en regelgeving en voorwaarden die voor publieke scholen gelden. Enkele oude dure, en meer exclusieve, private scholen staan bekend als *public schools*.

5.1 De snelle opmars van vrije scholen

Geïnspireerd door de Zweedse *Friskolor* voert de overheid in 2010 vrije scholen in. De Britse *free schools* vallen onder een wijziging van de *Academies Act*. Deze Act maakte het al mogelijk om als privaat bevoegd gezag publieke scholen op te richten, of bestaande publieke scholen om te vormen tot zogenaamde academies. Voor reguliere publieke scholen is de gemeente bestuurlijk en financieel verantwoordelijk. Academies worden direct gefinancierd door de centrale overheid en worden in stand gehouden en bestuurd door non-profit charitatieve besturen. Deze private besturen kunnen financieel of in natura ondersteund worden door particuliere fondsen of sponsors uit het bedrijfsleven. In 2010 werden de vrije scholen geïntroduceerd, als een specifiek type academies. Het beleidsprogramma van de vrije scholen biedt de mogelijkheid nieuwe vrije scholen op te richten, maar ook bestaande publieke scholen en academies kunnen zich omvormen naar vrije scholen (conversiescholen). De Britse vrije scholen zijn vergelijkbaar met de Nederlandse onderwijsbesturen van het bijzonder onderwijs: als publiek gefinancierd en privaat 'bevoegd gezag' met een licentie van de staat, is het bestuur van een vrije school verantwoordelijk voor een of meerdere scholen.

Tussen 2011 en 2014 zijn 251 vrije scholen geopend en er worden er nog 100 verwacht in 2015 (DfE, 2014). De meerderheid van de vrije scholen in Engeland wordt opgericht en bestuurd door non-profit organisaties en een klein deel door for-profit ondernemingen (Higham, 2014b). De komst van de vrije scholen heeft geleid tot een verschuiving van het oprichten en in stand houden van scholen door de lokale overheid naar private, non-profit organisaties, gefinancierd door de centrale overheid (West & Bailey, 2013).

Lokale overheden ondersteunen de vrije scholen, in het bijzonder vrije scholen voor het primair onderwijs, bij het onderwijs en de zorg voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften (special education needs: SEN), bij het toelatingsbeleid en bij het bestuur en beheer. Net als bij reguliere publieke scholen leveren private ondernemingen de meeste ondersteuning op het gebied van HRM en financieel beleid en beheer. Ook specialiseren deze ondernemingen zich in het projectmanagement van aanvragen, opzetten en beheren en managen van een vrije school. In deze zin is het oprichten en in stand houden van vrije scholen in toenemende mate 'edu-business' (Hatcher, 2011, p. 495).

5.2 Autorisatie: wie en hoe?

Ook in Engeland is de autorisatie van het oprichten van, of omvormen naar, een vrije school een nationale aangelegenheid. De Minister van Onderwijs verleent wel of geen goedkeuring aan de aanvragen. Belangrijke criteria die worden gehanteerd zijn of er aantoonbaar behoefte is aan de betreffende school in de lokale gemeenschap (bij de aanvraag moeten hiervan bewijzen worden overlegd), of er degelijke financiële onderbouwing is en of er eerlijke en transparant toelatingscriteria worden gehanteerd. Aanvankelijk varieerde periode tussen goedkeuring van de aanvraag en beoogde opening van de school tussen de zeven en twaalf maanden. Deze periode is inmiddels verlengd naar zestien maanden (NAO, 2013).

Het Ministerie van Onderwijs bekostigt een stichting – New Schools Network – die alle initiatiefnemers van vrije scholen faciliteert, en gericht stimuleert. De stichting richt zich actief op ‘the most deprived’ en heeft een speciaal ontwikkelprogramma voor kansrijke initiatieven voor scholen die zich richten op risicogroepen. Ongeveer driekwart van de aanvragers – inclusief initiatieven in verschillende stadia in de pijplijn – heeft op enigerlei wijze contact met de stichting (NAO, 2013).

Religieuze groepen, (groepen van) ouders en leraren, charitatieve organisaties, ondernemingen, universiteiten of private *fee-charging* scholen, kortom, iedereen kan een vrije school oprichten. Er moet bewijs worden geleverd dat er vraag van ouders is, bijvoorbeeld met behulp van een petitie (West, 2014).

Op basis van een eigen onderzoek naar de oprichting van vrije scholen constateert een parlementaire onderzoekscommissie – het *Committee of Public Accounts* (2014) – dat onduidelijk is hoe de autorisatie van vrije scholen verloopt. Ook de redenen waarom een aanvraag wordt goedgekeurd of afgewezen zijn onhelder. Weliswaar worden de aanvragen eerst getoetst aan openbaar gemaakte criteria, maar vervolgens lijkt het Ministerie van Onderwijs aanvullende criteria te hanteren die van invloed zijn op de goedkeuring. Zoals: zijn er meer aanvragen uit hetzelfde voedingsgebied die bogen op draagvlak bij dezelfde ouders en lokale gemeenschap; is er een tekort aan plaatsen op scholen; of de mate van sociaal-economische achterstand in het beoogde voedingsgebied van de vrije school. De oprichting van vrije scholen verloopt vraaggestuurd, en aanvragers moeten bewijs overleggen dat ouders behoefte hebben aan plaatsen op een vrije school. De commissie constateert dat het Ministerie van Onderwijs ‘behoefte’ breed interpreteert: als een noodzaak voor meer aanbod (meer beschikbare plaatsen op een school), als een vraag naar kwalitatief beter onderwijs, of als behoefte aan onderwijs met een andere grondslag, benadering, of onderwijskundige-pedagogische aanpak.

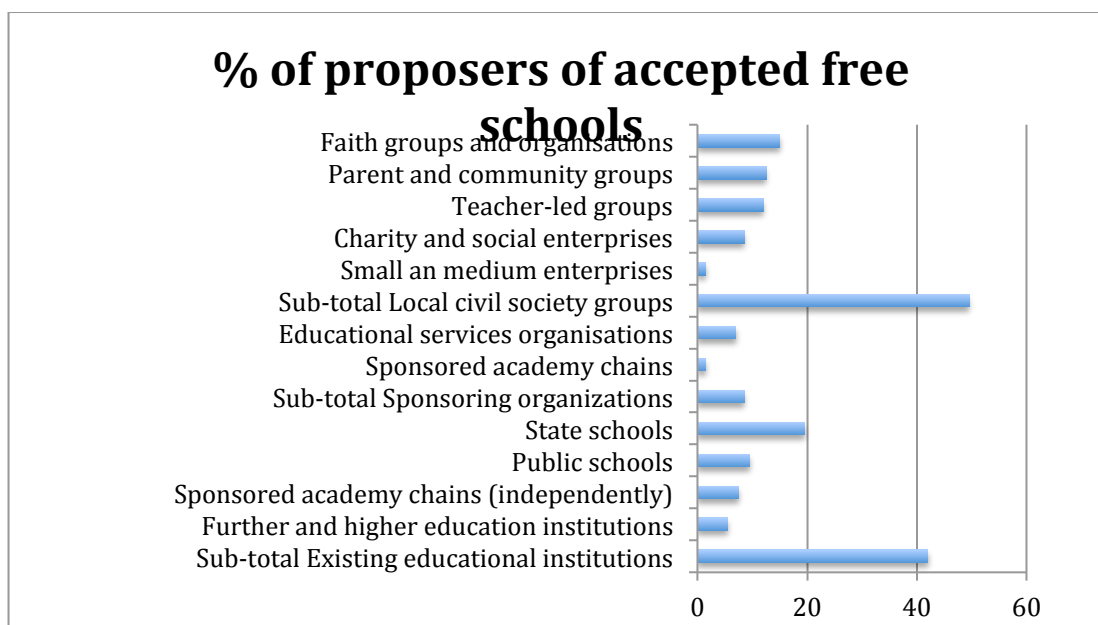
Bij het aanvragen van een vrije school is er relatief veel onzekerheid over hoe, hoeveel en hoe snel leerlingen kunnen worden geworven. Een school die wordt gesticht in een gebied met minder plaatsen in scholen dan er leerlingen zijn, zal snel leerlingen trekken. Voor vrije scholen die beogen te voorzien in een ‘behoefte’ aan kwalitatief beter onderwijs, of een andere aanpak is dat minder duidelijk. De laatste blijken tijd nodig te hebben om eerst een goede reputatie op te bouwen om leerlingen te kunnen trekken. In het algemeen blijken vrije scholen een kwart minder leerlingen te trekken dan gepland. De commissie stelt verder vast dat wanneer er in een bepaald gebied grote behoefte is aan extra (plaatsen op) scholen, dit niet zonder meer leidt tot aanvragen voor een vrije school. Uit de helft van de gebieden waarvan is vastgesteld op basis van prognoses dat er een forse behoefte aan extra (plaatsen op) scholen is, zijn geen aanvragen gekomen om een vrije school op te richten. Het Ministerie van Onderwijs spreekt van een forse behoefte als er minimaal 5% minder plaatsen zijn dan leerlingen.

Andersom zijn er wel aanvragen gekomen, en goedgekeurd, voor nieuwe vrije scholen in gebieden waar op dit moment meer dan genoeg (plaatsen op) scholen zijn, en ook voor de toekomst worden voorzien.

5.3 Wie waren de nieuwe toetreders?

Uit een analyse van Higham (2014a, 2014b) blijkt dat de volgende categorieën aanbieders van geaccepteerde vrije scholen kunnen worden onderscheiden (zie Figuur 2): 1) groepen uit de lokale gemeenschap (50%), 2) sponsor organisaties (8%) en 3) bestaande onderwijsorganisaties (42%). Het is opvallend dat bijna de helft van de oprichters van vrije scholen geen nieuwkomers in het onderwijssysteem zijn maar bestaande onderwijsorganisaties die zich omvormen tot vrije school vanuit de wens onder een ander, nieuw regime te opereren.

Figuur 2: Percentages aanbieders van geaccepteerde vrije scholen.



Bron: Higham, 2014b, p. 409.

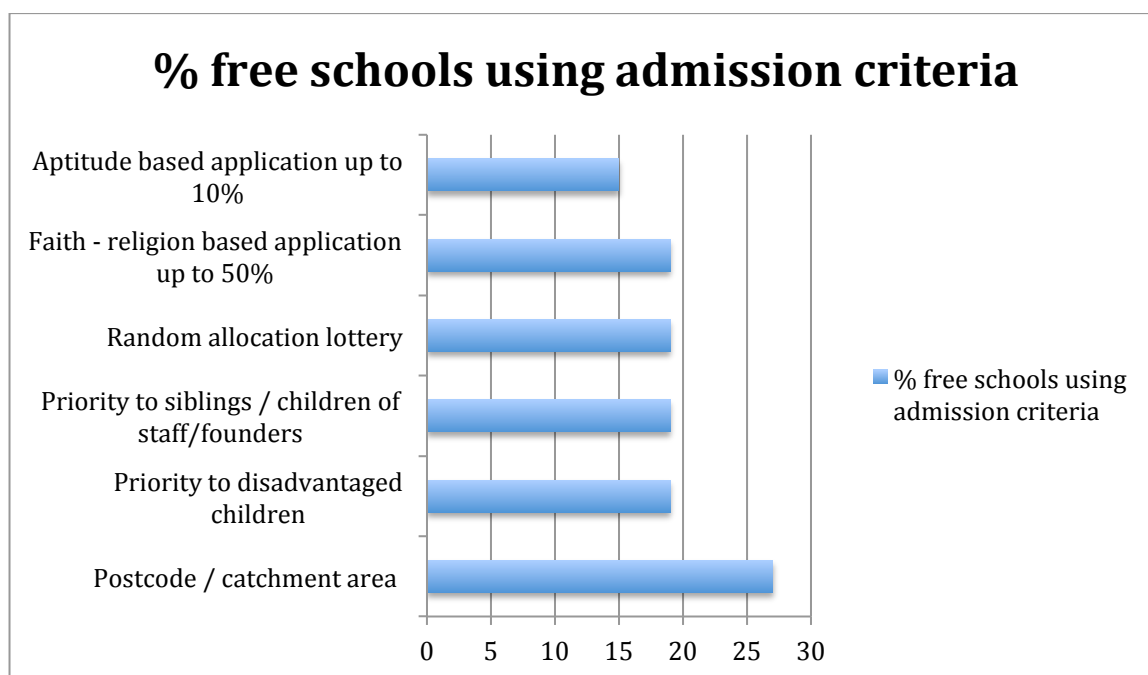
De aanbieders van vrije scholen blijken verschillende redenen te hebben voor het oprichten van een vrije school en geven hier verschillend uiting aan via toelatingscriteria en profilering (Higham, 2014a). (Groepen van) Mensen uit een religieuze gemeenschap wensen onderwijs, opvoeding en vorming vanuit de eigen religieuze normen en waarden voor hun kinderen en zien het verzorgen van onderwijs, opvoeding en vorming als onderdeel van hun religieuze missie. Hoewel dit type aanbieders aangeeft gedreven te zijn om een gehele lokale gemeenschap te bedienen en eerder uit is op inclusie en sociale cohesie dan op uitsluiting en segregatie, maakt toch de meerderheid gebruik van de mogelijkheid om voor 50% van de leerlingpopulatie religie als toelatingscriterium te hanteren en zich te profileren met een uitgesproken religieus profiel. Charitatieve en maatschappelijke organisaties als oprichter van vrije scholen streven vanuit hun motivatie om nauw samen te werken met kinderen en hun gezinnen naar 1) kleine scholen; 2) brede scholen (met een uitgebreid naschools programma, met integratie van jeugdwerk en andere sociale dienstverlening, met ruime openings- en sluitingstijden) en 3) buitenschools leren (leren in de samenleving, leren in de natuur, leren buiten de muren van school).

5.4 Beleidsvrijheid

Vrije scholen kennen een grote mate van autonomie. Zij moeten een ‘broad and balanced’ curriculum aanbieden, waaronder in ieder geval Engels, wiskunde en natuurwetenschappen. Maar zij hoeven niet, zoals andere scholen, te voldoen aan de vakken en eindtermen zoals die zijn vastgelegd in vier Key Stages (Eurypedia). Net als alle andere publiek bekostigde scholen moeten vrije scholen zich houden aan de Schools Admissions Code. Deze richtlijnen zijn vooral procedureel van aard (o.a.: criteria moeten vooraf helder zijn en bekend gemaakt, bezwaar moet mogelijk zijn). De criteria moeten ‘redelijk, helder, objectief en procedureel rechtvaardig’ zijn en voldoen aan alle wetgeving, waaronder anti-discriminatie wetten (DfE, 2012). Vrije scholen staan onder toezicht van de Onderwijsinspectie, die voor alle publiek gefinancierde scholen dezelfde criteria hanteert. Vrije scholen hebben meer ruimte voor eigen personeelsbeleid; zo mogen ze onbevoegde leraren in dienst nemen en zelf de salariering bepalen. Uit inventariserend onderzoek van het Britse Ministerie van Onderwijs blijkt dat de vrije scholen voor voortgezet onderwijs hun autonomie meer benutten dan de vrije scholen voor primair onderwijs (DfE, 2014).

De helft van de vrije scholen hanteert toelatingscriteria bij overinschrijving. In Figuur 3 is een overzicht gegeven de criteria die worden toegepast (DfE, 2014, p. 20).

Figuur 3: *Toelatingscriteria van vrije scholen.*



Bron: DfE, 2014, p. 20.

5.5 Financiering

De vrije scholen worden direct gefinancierd door de centrale overheid via de Education Funding Agency (EFA) dat het onderwijs voor alle leerlingen van drie tot negentien jaar financiert. Daarnaast hebben de gemeenten kosten aan vrije scholen. De exploitatiekosten van vrije scholen worden uit lokale onderwijsbudgetten betaald.

5.6 Huisvesting

Huisvesting van publiek gefinancierde scholen is in Engeland een zaak van de centrale overheid, ook bij vrije scholen. Bij de start van het beleidsprogramma is expliciet en gericht ingezet op het snel en zo goedkoop mogelijk starten van nieuwe scholen. Vrije scholen zouden zich moeten vestigen in bestaande publieke gebouwen; slechts bij hoge uitzondering zou sprake kunnen zijn van nieuwbouw (NAO, 2013).

Aanvragers moeten aangeven aan welke eisen een gebouw moet voldoen, voortvloeiend uit de onderwijsvisie. Ze kunnen een voorstel doen voor een concreet gebouw dat ze op het oog hebben. Aanvragers zijn echter zelf geen contractpartij. Initiatiefnemers worden soms actief geholpen door gemeenten. Zo heeft de gemeente London een speciale unit opgezet – New Schools for London – die geschikte gebouwen identificeert.

Als een aanvraag wordt gehonoreerd, krijgen initiatiefnemers van een vrije school een projectmanager en een technisch adviseur van de EFA toegewezen. In onderling overleg wordt een geschikt gebouw gezocht. De EFA bewaakt de kosten, zet expertise in om een goede deal te sluiten, is contractpartij bij aankoop of huur, en begeleidt de eventuele verbouw om het pand geschikt te maken voor de nieuwe school (NAO, 2013). De National Audit Office onderzocht het beleidsprogramma van de vrije scholen na vier ‘waves’ toen in totaal 174 vrije scholen waren gesticht (NAO, 2013). De NAO concludeert dat aan huisvesting aanzienlijk meer is uitgegeven dan aanvankelijk begroot (circa het dubbele). De gemiddelde kosten voor huisvesting bedragen 6.6 miljoen pond per school (NAO, 2013). Het is onduidelijk hoe deze kosten zich verhouden tot reguliere publieke scholen. Deze kosten zijn wel aanzienlijk lager (circa 45%) dan eerdere beleidsprogramma’s voor nieuwe scholen, zoals ‘Schools for the Future’ (NAO, 2013). Een directe vergelijking is echter moeilijk, omdat niet alleen de doelen van de programma’s verschillen, maar ook omdat de ruimtenormen naar beneden zijn bijgesteld met de introductie van de vrije scholen (met circa 5% voor basisscholen en circa 15% voor scholen voor voortgezet onderwijs). Tegelijkertijd concludeert de NAO dat de aankopen die de EFA heeft gedaan goede deals zijn, en dat marktconforme prijzen worden betaald. De extra kosten komen voort uit: een te optimistische schatting van het oorspronkelijke budget; scholen die starten in buurten met relatief hoge prijzen voor vastgoed; en kosten voor tijdelijke huisvesting zodat de school snel van start kan gaan. Van de eerste lichtingen vrije scholen startte circa 60% (N=107) in een tijdelijk onderkomen. Er is overigens alleen sprake van een tijdelijk onderkomen als permanente huisvesting voor de school reeds is verzekerd. Er is sprake van stijgende kosten voor huisvesting. Dit komt voort uit: relatieve groei van het aantal scholen voor voortgezet onderwijs, die duurder zijn; scholen die zich willen vestigen in stedelijke – duurdere – gebieden; groei van het aantal scholen voor speciaal onderwijs, die eveneens duurder zijn omwille van toegankelijkheid van het gebouw (NAO, 2013).

Vrije scholen zijn onder meer gehuisvest in voormalige ziekenhuizen, kantoren, kerken, arbeidsbureaus en gemeentehuizen (NSN, 2014). Ondanks de beleidsvoornemens om alleen in uitzonderingsgevallen tot nieuwbouw over te gaan, is voor ongeveer een derde van de scholen (34%) nieuw gebouwd (NAO, 2013).

5.7 Functioneren van vrije scholen

Uit inventariserend onderzoek door het Britse Ministerie van Onderwijs (DfE, 2014) blijkt dat de vrije scholen hun autonomie vooral benutten om de variëteit aan onderwijsaanbod te vergroten en om te innoveren in de organisatie van het onderwijs.

Tweederde van de vrije scholen biedt alternatieven op het nationaal curriculum aan door andere vakken te verzorgen. Een krappe helft hanteert andere schooltijden en de helft biedt verlengde schooldag programma's aan. De meerderheid van de vrije scholen geeft aan samen te werken met andere reguliere publieke scholen in hun nabijheid en ze te ondersteunen. Wat betreft personeelsbeleid geldt dat een derde van de vrije scholen onbevoegde leraren in dienst heeft en zelf de salariering en prestatienormen bepaalt. Van die groep hanteert driekwart een prestatiebeloning voor leraren.

Ondanks de inzet van het New Schools Network, blijken aanvraag- en autorisatieprocedures van vrije scholen tot sociale ongelijkheid te leiden (Higham, 2014b). Er is sprake van een getrap mechanisme. Ten eerste blijken nieuwe aanbieders met voldoende opleidingsniveau, (sociale) hulpbronnen en capaciteit in tijd en energie beter in staat om te voldoen aan de eisen die de overheid stelt aan de aanvraag- en oprichtingsprocedure dan aanbieders met een minder kansrijke achtergrond. Vervolgens zijn juist deze nieuwe aanbieders minder geneigd en bereid om onderwijs aan te bieden in achterstandsgebieden. "Overall, however, the motivations, aims and actions of accepted proposers of free schools are found not to support specific involvement of disadvantaged communities" (Higham, 2014a, p. 123). De meerderheid van de eerste 24 vrije scholen die zijn opgericht sinds 2010 blijken gesitueerd in gebieden waarin gemiddeld minder sociaal-economische achterstand is (Higham, 2014b).

Het beleidsprogramma heeft als doelstelling dat minimaal 75% van de vrije scholen als 'good' of 'outstanding' wordt beoordeeld door de Onderwijsinspectie. De inspectie hanteert sinds september 2012 een nieuw inspectiekader. Van de reguliere publieke scholen die met dit nieuwe kader zijn beoordeeld, scoort tweederde (65%) 'good' of 'outstanding'. De overige 35% is zwak (requires improvement) of zeer zwak (inadequate). Van de 24 vrije scholen die door de inspectie zijn beoordeeld, zijn er 18 (75%) 'good' of 'outstanding' (NAO, 2013). De Onderwijsinspectie heeft de afgelopen twee jaar drie vrije scholen gesloten vanwege onvoldoende onderwijskwaliteit: de christelijke Durham Free School, de vernieuwingschool Discovery New School en de eerste islamitische school in Engeland: Al Madinah.

5.8 Impact op andere scholen

Volgens onderzoek van het Ministerie van Onderwijs (DfE, 2014) nemen schoolleiders van vrije scholen waar dat de komst van hun school impact heeft op de lokale onderwijsmarkt. Er ontstaat concurrentie, waardoor de school- en onderwijskwaliteit omhoog gaat. In reactie op de toegenomen concurrentie is er ook een beweging waar te nemen van vrije scholen die reguliere publieke scholen ondersteunen en met hen samenwerken.

Er is nog geen onderzoek voorhanden over de impact van de komst van vrije scholen op de lokale onderwijsmarkten. Wel zijn er veel (sociale) mediaberichten te vinden die gewag maken van vrije scholen die opgericht zouden zijn in gebieden waar al een ruim, of te groot, aanbod van scholen is. Omdat er geen 'level playing field' zou zijn door de extra autonomie die vrije scholen genieten, zouden de nieuwe vrije scholen de reguliere publieke scholen daar verdringen. Ook wordt in de media aangegeven dat de vrije scholen lang niet altijd de geprognosticeerde leerlingaantallen behalen, al zijn er ook die wachtlijsten hanteren.

6 Charter Schools in Texas

In 1995 was de staat Texas een van de eerste Amerikaanse staten die charter scholen mogelijk maakte. In Texas krijgen charters publieke financiering, zonder aan alle regels te hoeven voldoen waaraan publieke scholen moeten voldoen. Charters zijn het best te vergelijken met de Nederlandse onderwijsbesturen van het bijzonder onderwijs: als publiek gefinancierd en privaat ‘bevoegd gezag’ waarmee de staat een contract sluit kan een charter verantwoordelijk zijn voor meerdere scholen, die op hun beurt meerdere locaties (campuses) kunnen hebben. Het aantal locaties kan het aantal scholen dus ver overtreffen, net als dat het aantal scholen het aantal charters ver kan overtreffen.

Aanvankelijk kwamen alleen charters met 75% ‘at risk’ studenten in aanmerking en gold er geen limiet op het aantal charters. Met ‘at risk’ studenten wordt bedoeld op studenten die aan criteria voldoen zoals: laagopgeleide ouders; familie-inkomen onder een bepaalde grens; woonachtig in achterstandswijken; gedrags- en leerproblemen. Naar aanleiding van een aantal incidenten met slechte kwaliteit van onderwijs en slecht management, werd de wet gewijzigd. In 2001 werden de toetredingseisen aangescherpt en heeft de staat een plafond vastgesteld voor het totale aantal charters. Sindsdien geldt niet langer de eis ten aanzien van de leerling samenstelling. Het plafond ligt nu op 225 charters, met een maximale groei van vijftien charters per jaar, tot een maximum van 305 charters is bereikt in september 2019 (Baude et al., 2013).

6.1 Charter scholen in soorten en maten

Texas kent in de praktijk drie verschillende typen charters, waarvan de *open enrollment charters* verreweg de grootste groep vormen (Zimmer et al, 2012; Baude et al, 2013; TEA, 2013). Een landelijke organisatie – de Texas State Board of Education – besluit over het toekennen van dit type charter, en wijst het charter vervolgens toe aan een schooldistrict. Deze charters zijn voorbehouden aan instellingen voor hoger onderwijs, overheidsorganisaties en non-profit organisaties die in Texas zijn gevestigd. Bij goedkeuring krijgt de charter een licentie voor vijf jaar. Het bestuur blijft verantwoordelijk, maar kan wel een for-profit organisatie contracteren om diensten te verlenen.

De *independent district charter schools* zijn conversies van bestaande publieke scholen. Dit type scholen krijgt een charter van, en legt verantwoording af aan, het bestuur van het schooldistrict waarin de school gevestigd is. Elk schooldistrict kan daartoe zijn eigen procedures en regels vaststellen. In deze variant kunnen scholen door externe organisaties worden bestuurd. Deze organisaties staan in de Verenigde Staten bekend als Educational Management Organisations, kortweg EMO’s. Een conversie is mogelijk als een meerderheid van de leraren en een meerderheid van de ouders een petitie ondertekend. Instemming van de schooldirecteur is niet nodig.

Tot slot zijn er *university/college campus charters*. Ook dit type charter wordt verleend door de Texas State Board of Education en is ook toegankelijk voor private onderwijsorganisaties.

In 2011-2012 waren in Texas 44 non-profit EMO’s actief die samen in 343 scholen aan bijna 108.000 leerlingen onderwijs aanboden. Daarnaast waren er dat jaar 4 for-profit EMO’s actief, die samen aan ruim 6500 leerlingen onderwijs aanboden. De grootste for-profit aanbieder in Texas is K12 Inc, die in 26 staten het onderwijs verzorgt voor ruim 87.000 leerlingen, waarvan bijna 3.600 uit Texas (Miron & Gulosino, 2013). K12 Inc is een keten van virtuele charter scholen die online onderwijs aanbieden (zie § 8.3).

6.2 Autorisatie: wie en hoe?

Voor de verschillende typen charter scholen gelden verschillende procedures. We besteden hier alleen aandacht aan de grootste groep, de *open-enrollment charters*. Deze charters dienen een aanvraag in bij een nationale organisatie, de Texas Education Agency (TEA). Aanvragers dienen aan het begin van jaar T een verzoek in, waarna de State Board of Education (SBOE) voor de zomer van datzelfde jaar wel of geen goedkeuring verleent. De nieuw op te richten school kan dan in jaar T+1, of op eigen verzoek later, van start gaan. Bij afkeuring van het verzoek is geen bezwaar en beroep mogelijk. Bij goedkeuring krijgt de school een licentie voor vijf jaar (TEA, 2011).

De aanvraagprocedure is substantieel en omvat verplichtingen om plannen en beleid te expliciteren op terreinen als: de visie van de school; het curriculum; de organisatie; selectiebeleid, waarbij de school moet aantonen binnen de kaders van anti-discriminatie wetten te blijven; een gedetailleerd overzicht van bronnen van inkomsten en bestedingen en plannen in geval de financiering tegenvalt; de locatie en hoe de huisvesting voldoet aan alle veiligheids- en andere voorschriften; informatie over de leden van het schoolbestuur; welke functies de school zal kennen; hoe leraren geworven, beoordeeld en beloond gaan worden; naam en kwalificaties van de schoolleiding, en zo voorts (TEA, 2013). Daarnaast zijn aanvragers verplicht om een openbare bijeenkomst te organiseren, in de buurt waar de school gevestigd gaat worden, en de aankondiging van die bijeenkomst breed te verspreiden. De aankondigingen moeten als bewijs met de aanvraag worden ingediend. Aanvragers zijn ook verplicht scholen waarvan ze leerlingen denken te trekken, te informeren over hun plannen. Bewijzen dat deze informatie door de betreffende scholen in ontvangst is genomen, moet eveneens als bewijs bij de aanvraag worden ingediend. Daarnaast zijn 'bewijzen van steun' nodig van partijen uit de lokale gemeenschap, zoals contracten, afspraken en intentieverklaringen. Ondertekende petitie's en getekende namenlijsten van ouders van potentiële leerlingen worden nadrukkelijk niet gewenst (TEA, 2013).

In een evaluatie onder succesvolle aanvragers bleek dat met name aanvragers die minder bekend zijn met de specifieke regels en verantwoordingseisen in het onderwijs, de aanvraagprocedure als complex en onduidelijk ervaren (TCER, 2011). Er is geen informatie over kenmerken en ervaringen van niet-succesvolle aanvragers.

6.3 Wie waren de nieuwe toetreders?

Na de eerste jaren, waarin met name nieuwe charters werden opgericht, ontstond een andere dynamiek. Het aantal nieuwe charters nam vanaf 1998 af en sinds 2002 komen er nog nauwelijks nieuwe charters bij (TCER, 2006; 2011). Toestemming verkrijgen voor een nieuwe charter is moeilijker dan toestemming verkrijgen voor het uitbreiden van het aantal scholen. Het aantal charters benadert het gestelde maximale aantal. Omdat bestaande charters het aantal scholen uitbreidt, neemt het aantal charter scholen toe. In 2012 waren er circa 552 locaties van charter scholen in Texas, die werden bezocht door circa 3,5% (N=178.826) van de leerlingen die publiek bekostigd onderwijs volgden (Rapoport et al., 2014). Nadat aanvankelijk vooral 'at risk' leerlingen charters bezochten, is met de beleidswijziging van 2001 ook de samenstelling van de leerlingpopulatie gewijzigd. In 2001 had bijna een derde (32%) van de charter scholen meer dan 75% 'at risk' leerlingen (TCER, 2006). Van de nieuwe scholen die sinds 2010 zijn gestart, valt 11% in die groep (TCER, 2011).

Charter scholen bepalen zelf welke schooljaren (grades) ze aanbieden. Van de 464 *open enrollment charters* in 2010, is ruim een derde (36%) een basisschool, biedt bijna een derde (31%) alle schooljaren van basis- en voortgezet onderwijs aan, en is een kwart (25%) een middelbare school. De overige 8% van de scholen is een zogeheten ‘middle school’, vergelijkbaar met de Nederlandse onderbouw van het voortgezet onderwijs. Een enkele school biedt slechts één schooljaar. In de loop der tijd is het aandeel basisscholen onder de nieuwe scholen gestegen, en is van alle andere type scholen het aandeel gedaald (TCER, 2006; 2011).

6.4 Beleidsvrijheid

Charter scholen zijn, net als andere publiek bekostigde scholen, gehouden aan een aantal curriculum vereisten, het afnemen van verplichte toetsen (State of Texas Assessments of Academic Readiness, STAAR, betreffende lezen, Engelse taal en wiskunde) en kwaliteitscontroles. De scholen worden beoordeeld volgens eenzelfde systematiek met vier mogelijke uitkomsten, variërend van ‘unacceptable’ tot ‘exemplary’ (Hansuhek et al, 2007; TEA, 2011). Voor alle publiek gefinancierde scholen – waaronder ook de charter scholen – met veel ‘at risk’ leerlingen gelden aangepaste normen. Charter scholen worden jaarlijks gemonitord, waarbij wordt gekeken naar leerlingprestaties, verzuim, disciplinaire maatregelen (zoals verwijderingen), tevredenheid van ouders en leerlingen en de besteding van financiële middelen. Daarnaast wordt gekeken naar de impact van nieuwe charter scholen op leraren, leerlingen en ouders van de scholen waar de leerlingen vandaan komen (TCER, 2006; 2011; Rapoport et al. 2014).

In vergelijking met traditional publieke scholen hebben *open enrollment charters* met name meer vrijheid op het gebied van personeelsbeleid. Met uitzondering van leraren voor het kern-curriculum, zijn charter scholen niet verplicht bevoegde leraren aan te nemen. Ook kunnen charters zelf hun beloningsbeleid bepalen. Op charter scholen werken gemiddeld jongere, minder ervaren en minder hoog opgeleide leraren, voor lagere salarissen (Rapoport et al. 2014).

6.5 Financiering

De bekostiging en hoogte van de uitgaven variëren tussen charter scholen. De directe financiering door de staat – los van achterstandsgelden en speciaal onderwijs – vormt de grootste inkomstenbron (72% - 93% van totale inkomsten) (Batdorff et al, 2014; Rapoport et al, 2014). Naast financiering van de staat, kunnen scholen afhankelijk van specifieke programma’s en de specifieke leerlingpopulatie in aanmerking komen voor andere vormen van publieke, lokale en private fondsen. Daarnaast zijn scholen vrij in het verwerven van additionele middelen door eigen fundraising activiteiten. Een onafhankelijke commissie beoordeelt of leerlingen in aanmerking komen voor speciale onderwijsvoorzieningen, waarvoor de school dan additionele financiering ontvangt. Op basis van inkomensgegevens van ouders kunnen leerlingen in aanmerking komen ‘free lunches’, waarvoor de school additionele financiering aan kan vragen. Vanwege het vereiste papierwerk maken niet alle scholen gebruik van deze mogelijkheid. Daarnaast dragen de organisaties die de scholen oprichten in verschillende mate bij in de kosten. De kosten van nieuwe charter scholen varieerden in 2012 tussen \$5.445 en \$11.551 per leerling (Rapoport et al, 2014). Naast het aantal leerlingen (variërend tussen 59 en 820) en de verwerving van additionele financiering, zijn deze verschillen ook verbonden met het al dan niet opereren binnen een groter (bestuurlijk) verband. Bovendien verschillen de kosten als gevolg van keuzes die scholen maken ten aanzien van bijvoorbeeld transport en catering (wel of geen eigen diensten), personeelskosten en huisvesting.

Het is (ons) onbekend hoe deze kosten zich verhouden tot reguliere publieke scholen, waarvan de financiering sterk varieert omdat gemeenten de omvang en verdeling van onderwijsbudgetten bepalen.

6.6 Huisvesting

Texas kent een systeem van volledig leerlinggebonden financiering, waar ook de huisvesting deel van uit maakt. Er zijn geen speciale voorzieningen voor investeringskosten van startende scholen, waar huisvesting een belangrijk deel van uitmaakt. De financiering die charter scholen krijgen van de staat mag niet worden benut voor de aankoop van gebouwen en voor nieuwbouw, waardoor deze scholen meestal gebouwen huren (TEA, 2011; 2013). Anders dan veel andere staten, zijn er in Texas geen aanvullende beleidsmaatregelen om nieuwe scholen te ondersteunen bij de huisvesting (Cunningham, 2011). Huisvesting is het belangrijkste probleem voor nieuwe charter scholen in Texas. Het valt starters vaak niet mee een geschikt gebouw – met lokalen, bibliotheek, computer labs en sportaccommodatie – op een geschikte locatie te vinden. Het geschikt maken van een bestaand gebouw of het laten bouwen van een nieuw gebouw, is kostbaar en tijdrovend. Juist in de startfase is dat een belemmering. De meeste charter scholen huren de eerste jaren ruimte van private en commerciële partijen. Sommige charters delen een gebouw met een kerk, wat gezien de operationele uren voor beide partijen een goede uitkomst kan zijn (TCER, 2011). Van de scholen die in 2012 startten als nieuwe charter school, varieerden de huisvestingskosten van minder dan 3% tot meer dan 24% van de totale kosten. De meeste charter scholen huren de gebouwen (Rapoport et al. 2014). Gemiddeld besteden charters een groter deel van hun budget aan huisvesting dan reguliere publieke scholen, ook als ze al langer bestaan (Batdorff et al., 2014).

Ook na de start blijft huisvesting een groot knelpunt voor charter scholen. Nieuwe scholen zijn aanvankelijk gebaat bij een klein gebouw, maar naarmate het aantal aangeboden schooljaren uitbreidt, en het aantal leerlingen stijgt, is voldoende ruimte een terugkerend thema (TCER, 2011; Batdorff et al, 2014). Leerlingen van nieuwe charter scholen noemen de faciliteiten als belangrijkste verbeterpunt (Rapoport et al, 2014).

Een aantal charters die door colleges en universiteiten zijn opgericht, zijn gehuisvest in gebouwen van de oprichtende organisatie. Naast financiële en praktische voordelen, wordt deze variant ook benut om onderwijsinhoudelijke redenen. Juist door de nabijheid kunnen deze charters leerlingen tijdens hun high school de mogelijkheid bieden colleges te volgen bij het college of de universiteit (TCER, 2011).

6.7 Functioneren van charter scholen

Het onderzoek naar de effecten van charter scholen op de kwaliteit van het onderwijs onderstreept nog eens het belang van genuanceerde interpretatie van onderzoeksuitkomsten. Baude et al. (2013) namen de kwaliteit van charter scholen in Texas gedurende een periode van tien jaar (2001 – 2011) onder de loep. Aanvankelijk was sprake van een sterk variërende kwaliteit van nieuwe charters. Na verloop van tijd hebben de slechtst scorende charters zich verbeterd, of zijn verdwenen. De best scorende charters zijn gebleven en hebben het aantal scholen uitgebreid. Bovendien constateren de onderzoekers dat charter scholen eerder sluiten bij gebrekkige kwaliteit, dan traditionele publieke scholen. Op basis van deze gegevens concluderen de onderzoekers dat de kwaliteit van onderwijs is gestegen, omdat meer leerlingen naar betere scholen gaan.

Zimmer et al. (2013) komen op basis van toetsgegevens van leerlingen echter tot andere conclusies. In een vergelijking tussen zeven Amerikaanse Staten met charter scholen, blijkt voor Texas (net als voor Ohio en Philadelphia) dat leerlingen op charter scholen lager presteren dan leerlingen op traditionele publieke scholen. Een deel van de verklaring is dat – juist in Texas – relatief veel leerlingen van school wisselen, en het van school wisselen in zichzelf een negatieve invloed heeft op prestaties van leerlingen. Hanushek et al. (2007) kwamen eerder tot de conclusie dat charter scholen in Texas – na een startperiode – niet beter of slechter presteren dan andere publiek bekostigde scholen. Het onderzoek wijst wel op een ander mechanisme. Ouders van kinderen die een charter school bezoeken reageren sterker op de kwaliteit van de school, dan ouders van kinderen die een publieke school bezoeken. Hierdoor verliezen slecht presterende charter scholen meer leerlingen. Dit zou er op kunnen wijzen dat scholen in de sector van de charter scholen ‘gevoeliger’ zijn voor kwaliteit, dan scholen in de reguliere publieke sector.

Omdat nieuwe charter scholen leerlingen van verschillende scholen werven, verliezen verreweg de meeste bestaande scholen (85%) minder dan 1% van hun leerlingen. De impact op andere scholen is daardoor gering (Hanushek et al., 2007).

7 Charter Schools in New Orleans na orkaan Katrina

Lang voor orkaan Katrina maakte de staat Louisiana charter scholen mogelijk. Hiertoe werd een organisatie in het leven geroepen, de State Board of Elementary and Secondary Education (BESE) die de charters toekent. Voor 2005 waren er acht charter scholen opgericht in New Orleans (Levin, Daschbach & Perry, 2010).

Enkele maanden voordat Katrina langsraasde werden 68 van de 120 publieke scholen onder het bevoegd gezag van de Orleans Public School Board (OPSB) in New Orleans aangemerkt als “academically unacceptable”. Meer dan honderd van de OPSB scholen presteerden onder het gemiddelde van de staat Louisiana (Levin, Daschbach & Perry, 2010). Daarnaast stond OPSB bekend om wanbestuur, inefficiëntie en corruptie (Lubienski, Gulosino & Perry, 2009). Dit deed de staat Louisiana besluiten om de meer dan honderd onderpresterende scholen over te nemen en onder de hoede van het Recovery School District (RSD) te plaatsen. Het RSD wordt bestuurd op door de State BESE, waarmee de staat Louisiana het bevoegd gezag werd. OPSB bleef achter met zestien scholen.

Katrina sloeg zo hard toe in New Orleans dat 80 procent van de inwoners moest vluchten. Eenderde van de scholen werd verwoest en de overige werden ernstig beschadigd (Levin, Daschbach & Perry, 2010).

7.1 Charter scholen na orkaan Katrina

In 2005 oarmde de staat Louisiana het uitbouwen van charter scholen als strategie om het schoolsysteem in New Orleans weer op te bouwen. De achterliggende gedachte hierbij was dat meer vrije schoolkeuze en concurrentie tussen scholen zouden leiden tot school- en onderwijsverbetering in het van oudsher onderpresterende district van New Orleans.

Vijf jaar na Katrina, in 2010, is 60% van de scholen een charter school. Het doel is dit voor de toekomst uit te bouwen naar 100% charter scholen in New Orleans (Levin, Daschbach & Perry, 2010). Op de website van het departement van onderwijs van de staat Louisiana staat de belofte dat de oprichting van nieuwe charter scholen met een uitdagend en hoogwaardig onderwijsaanbod worden gestimuleerd met startsubsidies.

Het unieke aan de situatie in New Orleans is dat het bestuur en management van de charter scholen verspreid is over verschillende organisaties en educatieve ondernemingen. Na Katrina was alle bestuurlijke en managementcapaciteit welkom om charter scholen op te bouwen. Nu zijn er charter scholen onder het bestuur van de BESE (van de staat Louisiana), onder het bestuur van de RSD (dat op zijn beurt weer onder de BESE ressorteert), en onder het bestuur van de OPSB (van de stad New Orleans). De charter scholen zijn zowel nieuwe scholen als conversies van bestaande scholen. De helft van de RSD en OPSB charter scholen zijn zogenaamde eenpitters met een eigen bestuur. Het bestuur en management van de andere helft van de charter scholen is gecontracteerd aan vier lokale Education Management Organisations (Algiers Charters Association, University of New Orleans, First Line Schools en Advocates for Science.Math) en de nationale organisatie KIPP (Childress & Weber, 2011, p.8).

In Tabel 1 is de drastische groei van charter scholen in beeld gebracht. Te zien is dat zowel OPSB als RSD/BESE reguliere publieke scholen én charter scholen onder hun hoede hebben.

De voedingsgebieden van beide organisaties overlappen elkaar: voor een deel ‘vissen’ de organisaties in dezelfde vijvers van leerlingen. In Tabel 1 is ook te zien dat het totaal aantal scholen drastisch is gedaald. Het inwonertal van New Orleans is sterk gedaald na de orkaan; het aantal inschrijvingen in het publieke onderwijs in New Orleans is in 2010 iets meer dan de helft van het aantal in 2005 (Levin, Daschbach & Perry, 2010).

Tabel 1: *Charter en non-charter scholen in New Orleans, voor en na orkaan Katrina.*

Charter en non-charter scholen in New Orleans, voor en na orkaan Katrina					
	OPSB operated	OPSB charter	RSD operated	BESE RSD charter	BESE charter
2004-05 voor Katrina	112	2	0	4	2
2009-10 na Katrina	4	12	33	37	2

Bron: Levin, Daschbach & Perry, 2010.

7.2 Financiering

De staat Louisiana verschaft vouchers aan leerlingen uit gezinnen met lage inkomens in New Orleans om naar een charter school te gaan: sinds 2008 zijn 1400 publiek gefinancierde vouchers gebruikt door leerlingen in New Orleans vanaf de kleuterklas tot groep vijf (third grade) (Levin, Daschbach & Perry, 2010).

7.3 Beleidsvrijheid

Alle scholen in New Orleans, charter of regulier publiek, hebben ruime mogelijkheden om direct invloed uit te oefenen op hun leerlingpopulatie omdat zij leerlingen kunnen selecteren door middel van toelatingseisen. Het unieke van de situatie in New Orleans is dat het scholen is toegestaan bij hun toelatingsbeleid criteria te hanteren als academische prestaties en gedrag (Lubienski, Gulosino & Weitzel, 2009). Charter scholen hebben daarbij wel een concurrentievoordeel. In tegenstelling tot reguliere publieke scholen, mogen zij een maximum stellen aan het aantal toe te laten leerlingen. Ook hoeven charter scholen niet tijdens het schooljaar leerlingen toe te laten, terwijl reguliere publieke scholen hiertoe wel verplicht zijn (Steele et al., 2011).

Steele en collega's (2011) hebben onderzocht welke gegevens scholen in New Orleans vragen van aspirant leerlingen bij inschrijving op een school, en welke gegevens scholen als toelatingcriterium hanteren (zie Tabel 2). Op alle scholen, charter of regulier publiek, wordt bij inschrijving geïnformeerd naar eerdere leerresultaten (academic record), naar bewijzen van bijzondere vaardigheden, geschiktheid of talenten en naar eerder verzuimgedrag. Ook worden op alle charterscholen en de reguliere publieke scholen van OPSB prestatietoetsen afgenomen, in tegenstelling tot de reguliere publieke scholen van RSD die dit niet doen. Ook wordt op alle reguliere publieke scholen, zowel van OPSB als RSD gevraagd naar referenties of aanbevelingen en wordt een persoonlijk intake gesprek gevoerd. Op de charterscholen van OPSB en RSD gebeurt dit nu juist weer niet.

Als het gaat om het gebruiken van deze gegevens als toelatingscriterium, laat Tabel 2 zien dat alle RSD scholen, charter of niet, geen toelatingscriteria hanteren. In andere woorden: deze scholen zijn algemeen vrij toegankelijk. Op de reguliere publieke scholen van OPSB worden eerder verzuimgedrag en referenties of aanbevelingen als toelatingscriterium gehanteerd. Alle OPSB en BESE charter scholen gebruiken prestatietoetsen en eerder verzuimgedrag als toelatingscriteria, en een derde tot de helft van deze charter scholen gebruikt daarbij ook eerdere leerresultaten en bewijzen van bijzondere vaardigheden, geschiktheid of talenten.

Tabel 2: *Gegevens die worden gevraagd van aspirant leerlingen bij inschrijving op een school, en gegevens die als toelatingscriterium worden gehanteerd, per school type, zoals gerapporteerd door de schoolleiders van de scholen.*

	Element requested				Of Schools Requesting Each Element, % Using it to Establish Admissions Eligibility			
	Charter		Traditional		Charter		Traditional	
Data element	% OPSB and BESE	% RSD	% OPSB	% RSD	% OPSB and BESE	% RSD	% OPSB	% RSD
Standardized admission or achievement test	60	20	25	0	100	0	0	--
Academic record	60	40	100	30	33	0	0	0
Evidence of special skills, aptitudes or talents	40	40	50	20	50	0	0	0
Personal interview	0	0	50	10	0	--	--	---
Recommendations	0	0	50	10	--	--	50	0
Behavioral record	0	40	25	30	--	0	0	0
Attendance record	25	40	50	30	100	0	50	0

Bron: Steele et al., 2001, p. 54.

Als resultaat van het toelatingsbeleid van de verschillende charter en reguliere publieke scholen segregeren de verschillende leerlingpopulaties. In het schooljaar 2007-08 ging 84% van de witte leerlingen ingeschreven op publieke scholen naar OPSB en BESE selectieve charter scholen. De RSD charter scholen worden voor 94% en meer bevolkt door leerlingen met een *African American* achtergrond. (Childress, Benson & Tudryn, 2009, p.12).

7.4 Functioneren van charter scholen in New Orleans

In 2013 heeft CREDO (2013) een onderzoek gedaan naar de leerontwikkeling en –prestaties van studenten op charter scholen in de staat Louisiana en deze vergeleken met die van studenten op reguliere publieke scholen. De stad New Orleans is daarbij apart onder de loep genomen. De resultaten wijzen uit dat meer dan 80% van de leerlingen in New Orleans naar charter scholen gaat, dit is het hoogste percentage in de Verenigde staten. De meerderheid van de charter school leerlingen is *Black* (68%). Uit de vergelijking blijkt dat zowel zwarte als witte leerlingen meer vorderingen maken in taal en rekenen op charter scholen dan hun *peers* op reguliere publieke scholen.

In algemene zin maken leerlingen die in armoede leven (80%) niet meer vorderingen in taal en rekenen op charter scholen dan hun *peers* op reguliere publieke scholen, maar zwarte leerlingen die in armoede leven doen dat wel. Op schoolniveau wordt geconstateerd dat de helft (50%) van de charter scholen betere gemiddelde schoolscores behaalt op lezen dan reguliere publieke scholen en 62% op rekenen. Bij deze resultaten is het goed in het achterhoofd te houden dat een aantal charter scholen de betere leerlingen selecteert door toelatingscriteria te hanteren (zie § 7.3), hetgeen een (gedeeltelijke) verklaring kan zijn voor de hogere resultaten en leerontwikkeling op de charter scholen.

7.5 Impact op andere scholen

Het onderzoek van Lubinski en collega's (2009) bevestigt dat huisvesting en locatie cruciaal zijn voor de concurrentiepositie van scholen. Dat geldt zeker in een stad als New Orleans, waar de verschillen in sociaal-economische achtergrond tussen de bewoners erg groot zijn en langs scherpe geografische lijnen lopen. Het aandeel *African Americans* in een wijk geldt doorgaans als goede proxy voor de mate van sociaal-economische achterstand in die wijk. Afgemeten aan het percentage *African Americans* dat er woonachtig is, zijn de reguliere publieke én de charter scholen van RSD gevestigd in gebieden met de grootste achterstanden. De scholen van RSD, charter of niet, staan voornamelijk in gebieden met 62-72% *African Americans*, dit in tegenstelling tot andere reguliere publieke en charter scholen van OPSB en BESE die gelokaliseerd zijn in sociaal opzicht sterkere, welvarender delen van de stad.

Steele en collega's (2011) hebben de schoolkeuze motieven onderzocht van ouders die voor een charter school kiezen en ouders die voor een regulier publieke school kiezen. Schoolkeuze voor een charter school blijkt meer ingegeven door (onderwijs)inhoudelijke redenen, en schoolkeuze voor regulier publieke scholen is meer praktisch van aard. In Tabel 3 is dit te zien: ouders die kiezen voor een charter school kijken naar het onderwijs en de vakken die de school aanbiedt, naar de leer-, toets- en examenprestaties van de leerlingen op de betreffende school en naar het pedagogisch en verzuimbeleid van de school. Nabijheid (kind kan naar school lopen) en bereikbaarheid (er is openbaar vervoer) spelen ook een rol.

Tabel 3: *Schoolkeuzemotieven door ouders van charter en van regulier publieke scholen in New Orleans, aangegeven door ouders zelf.*

Rationales	% Charter	% Traditional
School's academic curriculum	37	17
School's record of student achievement	32	10
School's attendance and discipline policies	27	14
Child can walk or use public transportation	22	30
School provides transportation	23	43
School's after-school or tutoring programs	14	10
Child had siblings in the school	11	9
Knew the school's faculty or staff	10	11
School's athletic program	9	8
School's special education services	5	19
Only school available	2	4

Bron: Steele et al., 2001, p. 57.

Ouders die kiezen voor een reguliere publieke school doen dit vanwege vervoersmogelijkheden en nabijheid: omdat de school leerlingvervoer biedt en/of omdat hun kind naar school kan lopen ofwel openbaar vervoer moet gebruiken om naar school te gaan. Ook voeren deze ouders als reden aan dat het de enige school in de buurt is. Het onderwijs- en vakkenaanbod van de school wordt ook als reden aangegeven, maar veel minder dan door ouders die voor een charter school kiezen.

Het is vooral de combinatie van gegevens die inzicht geven in de mechanismen die nieuwe toetreders – de charter scholen – oproepen in de lokale onderwijsmarkt van New Orleans. Huisvesting en locatie zijn strategische keuzes voor scholen. Verschillende groepen ouders noemen verschillende schoolkeuze motieven. De charter scholen van OPSB en BESE maken gebruik van de mogelijkheid om leerlingen te selecteren door toelatingscriteria te hanteren als scores op prestatietoetsen, eerdere leerprestaties, blijf van bijzondere vaardigheden, geschiktheid of talenten en verzuimgedrag. RSD scholen doen dit juist niet. Een succesvolle strategie om de concurrentie het hoofd te bieden is niet zozeer zo goed mogelijk onderwijs leveren en optimale leer- en ontwikkelresultaten voor leerlingen realiseren (of althans de reputatie daarvan creëren), maar het aantrekken van ‘de beste leerlingen’ door de school te vestigen in een goed gebouw in een in sociaal-economisch opzicht betere buurt en daarnaast toelatingscriteria te hanteren zoals bewijzen van eerder behaalde goede leerresultaten en goed gedrag en goede scores op leertoetsen.

De ontwikkeling die OPSB heeft doorgemaakt is opvallend. Voor orkaan Katrina werden de scholen van dit bevoegd gezag voornamelijk bevolkt door leerlingen uit sociaal-economisch zwakkere milieus en was de kwaliteit van de scholen en het onderwijs ver onder de norm. Nadat RSD bijna alle scholen had overgenomen, bleef OPSB achter met de sterkste scholen, bevolkt met de meest bevoorrechte en getalenteerde leerlingen. Hierdoor veroverde OPSB direct na Katrina een sterke positie in de markt en kon het zichzelf her- en uitbouwen met behulp van het nieuwe unieke charter school beleid. OPSB vormde een aantal van zijn reguliere publieke scholen om tot charter scholen en richtte zich op gezinnen uit de middenklasse en hoog presterende leerlingen. De gebouwen van de teloor gegane oude (katholieke) privéscholen boden een gunstige vestigingsplaats, en de uitstraling van een privéschool. Dit alles maakt dat OPSB van een voorheen grote, onderpresterende, inefficiënte en zwak bestuurd publieke onderwijsorganisatie is getransformeerd in een veel kleinere onderwijsorganisatie met een stevige concurrentiepositie die voornamelijk charterscholen instandhoudt die de beste leerlingen kunnen selecteren en gehuisvest zijn in gebouwen en op locaties met de uitstraling van exclusief privé-onderwijs (Lubienski, Gulosino & Weitzel, 2009).

8 Nieuwe toetreders in het onderwijs

In de vier beschreven casussen werd – net als in veel andere landen – vanuit een situatie met weinig verscheidenheid tussen publiek gefinancierde en publiek bestuurde scholen en weinig keuzevrijheid voor ouders, beleid gevoerd om meer variëteit, meer nieuwe toetreders en meer keuzemogelijkheden mogelijk te maken. De effecten van het gevoerde beleid moeten steeds tegen die achtergrond worden geduid.

8.1 Autorisatie: wie, hoe en met welk effect?

In Texas, Engeland en Zweden beslaat het autorisatieproces ongeveer anderhalf jaar. De manier waarop nieuwe toetreders toestemming krijgen om een school te stichten verschilt aanzienlijk tussen de casussen. In Zweden en Engeland functioneert een autoriserende organisatie op landelijk niveau, in Texas op het niveau van de staat, en in New Orleans is sprake van autoriserende organisaties op lokaal en op staatsniveau. In Zweden en Texas is deze taak ondergebracht bij een organisatie die gelieerd is aan de inspectie. In Texas bestaat autorisatie op het niveau van de staat náást autorisatie door districten. In diverse Amerikaanse Staten is sprake van meerdere autoriserende organisaties, die op verschillende schaal (lokaal, regionaal, staat) opereren (Zimmer et al, 2013).

In de beschreven casussen wordt heel verschillend omgegaan met de eis om voldoende belangstelling voor de nieuwe school aan te tonen. Voor *friskolor* in Zweden is het maken van een inschatting voldoende, *open enrollment charters* in Texas moeten bewijzen dat er draagvlak is, en *free schools* in Engeland moeten bewijzen dat er behoefte is. Het is onbekend of en zo ja op welke manier charter scholen in New Orleans, direct na orkaan Katrina, hun bestaansrecht aan moesten tonen. Anno 2014 moeten charter scholen in New Orleans aantonen dat er draagvlak bij ouders en mensen in de lokale gemeenschap is. In alle gevallen ligt het financiële risico van onvoldoende belangstelling bij de nieuwe toetreders. Voor geen van de casussen hebben we specifieke stichtingsnormen kunnen vinden. Alleen Zweden hanteert op een andere manier een expliciete norm: om toestemming voor een nieuwe school te krijgen moeten er 50 leerlingen in een vergelijkbaar programma op een publieke school blijven.

De verscheidenheid aan autorisatieprocedures in de casussen weerspiegelt de grote variëteit die ook elders wordt gesignaleerd. Ook tussen Amerikaanse Staten verschilt het autorisatieproces aanzienlijk. In diverse staten zijn charter scholen bijvoorbeeld voorbehouden aan scholen die zich op achterstandsleerlingen richten, of krijgen deze scholen voorrang bij het verkrijgen van een licentie (Zimmer et al, 2013).

Deze verscheidenheid roept de vraag op of het autorisatieproces van invloed is op aantal en aard van de nieuwe toetreders. Dit is pas recent een thema in de wetenschappelijke literatuur. Het enige ons bekende empirische onderzoek is gebaseerd op gegevens uit 2002 en heeft betrekking op charter scholen in de Verenigde Staten (Shober, Manna & Witte, 2006). Dat onderzoek suggereert dat kenmerken van de aanvraagprocedure een belangrijke voorspeller zijn voor het aantal charter scholen in een staat. Het gaat dan om niet nader van elkaar te onderscheiden kenmerken als: is er wel of geen maximum gesteld voor het aantal nieuwe toetreders; zijn conversies van bestaande scholen mogelijk; is er één autoriserende organisatie of zijn er meerdere; is lokaal draagvlak wel of geen vereiste; en voor hoeveel jaren wordt een licentie verleend. Hoewel niet meer dan anekdotisch bewijs, rapporteren onderzoekers dat de inrichting van het autorisatieproces volgens beleidsmakers en onderwijsprofessionals van grote invloed is op aantal en aard van nieuwe toetreders (Dynarski et al., 2010).

Factoren die met name worden genoemd zijn de complexiteit van de procedure, de kosten die gemaakt moeten worden, en de doorlooptijd van het gehele proces. Uit evaluaties van procedures onder ‘succesvolle’ aanvragers, blijkt dat ook zij de aanvraagprocedures vaak als complex ervaren (TCER, 2011; Higham, 2014a). Dit geldt temeer voor partijen die nog geen kennis en ervaring hebben met wet- en regelgeving op het gebied van onderwijs.

Een andere vraag die gesteld kan worden is of er een relatie bestaat tussen de manier waarop het autorisatieproces is ingericht, en de prestaties van leerlingen op de scholen die toetreden. Voor overheden die willen voorkomen dat ‘slechte scholen’ toetreden, is dat een relevante vraag. Ook deze relatie is echter nog nauwelijks onderwerp van onderzoek geweest. Alleen in de staat Minnesota, waar vier typen autoriserende organisaties actief zijn, werd onderzocht of er een relatie bestaat met prestaties op charter scholen. Dit bleek niet het geval te zijn (Carlson, Lavery & Witte, 2012; informatie verkregen via www.education.mn.us).

Hoewel de ‘edu-business’ in verschillende landen verschillende vormen aanneemt, zijn in alle vier de beschreven casussen commerciële partijen betrokken bij (het voorbereiden van) het oprichten en instandhouden van scholen.

8.2 Wat mogen en moeten nieuwe toetreders?

In alle casussen hebben nieuwe toetreders meer speelruimte dan reguliere scholen, maar de mate waarin de speelruimte van elkaar verschilt varieert sterk. In Zweden en Engeland mogen vrije scholen afwijken van het nationale curriculum.

Zweden is de meest exemplarische casus van pogingen om zoveel als mogelijk een *gelijk speelveld* te creëren: het publiek bekostigde voucher omvat alle onderwijs-gerelateerde kosten en scholen mogen geen leerlingen selecteren. New Orleans is een bijna even exemplarische casus van een ongelijk speelveld, waarbij vooral opvalt dat scholen zelf hun locatie én hun selectiebeleid vorm mogen geven. Wat de casussen ook laten zien is dat het reguliere publieke systeem, juist vanwege het publieke karakter, fungeert als ‘back up’ voorziening. Daardoor verschillen de regels voor nieuwe toetreders en reguliere publieke scholen. Omdat leerplichtige leerlingen door reguliere publieke scholen moeten worden opgevangen als het elders ‘mis’ gaat, hebben deze scholen meer verplichtingen en financiële lasten. In Zweden hebben leerlingen bijvoorbeeld het recht om gedurende het hele schooljaar te switchen en een publieke school te bezoeken. Publieke scholen moeten hiervoor plaatsen reserveren.

In de Zweedse casus wordt duidelijk dat het feit dat scholen geen ouderbijdragen mogen vragen, bijdraagt aan een ‘level playing field’ in de onderwijsmarkt. De internationale literatuur bevestigt het belang van de rol van de *ouderbijdrage* op dit punt. In Chili kunnen scholen bijvoorbeeld in het kader van ‘gedeelde financiering’ ouders een verplichte bijdrage vragen, in aanvulling op de publieke bekostiging per leerling die voor alle scholen gelijk is. Deze bijdrage varieerde in 2008 tussen US\$1 en US\$133 per maand; publieke scholen vroegen gemiddeld US\$5 en private scholen gemiddeld US\$32 per maand. Toen het beleid van vrije schoolkeuze, publieke vouchers en concurrentie tussen scholen werd ingevoerd, was de segregatie tussen scholen in Chili aanzienlijk. Er zijn aanwijzingen dat het fenomeen ‘gedeelde financiering’ heeft bijgedragen aan de toenemende segregatie (o.a. Valenzuela, Bellei & De Los Ríos, 2013).

Voor alle casussen geldt dat de nieuwe toetreders meer vrijheden hebben op het gebied van *personeelsbeleid*. De Zweedse en Britse casussen laten zien dat nieuwe toetreders hierdoor de mogelijkheid hebben om zich te profileren door te variëren in hun personeelsbestand (jongere leraren, onbevoegde leraren) en als werkgever anders op te treden (andere vormen van beoordeling, prestatiebeloning).

Meer in het algemeen geldt dat de duur waarvoor Amerikaanse charter scholen een licentie verkrijgen zowel tussen als binnen staten varieert. In Milwaukee worden licenties doorgaans voor periode tussen drie en vijf jaar verleend (Nisar, 2012); in Texas geldt voor licenties afgegeven door de nationale organisatie een periode van vijf jaar, terwijl op lokaal niveau ook een periode van twee jaar wordt aangehouden.

In het verlengde hiervan bestaan er grote verschillen voor wat charter scholen vooraf, na één jaar, of daarna moeten laten zien. In alle beschreven gevallen is sprake van meerdere *controles op de kwaliteit*: vooraf worden plannen beoordeeld; na stichting vallen de nieuw opgerichte scholen doorgaans onder hetzelfde regime als reguliere publieke scholen. In Engeland, in Zweden en ook in Texas heeft de onderwijsinspectie een apart regime voor nieuwe toetreders, met inspectiecontact en –bezoeken voor en na opening van de nieuwe school of afdeling. In Engeland en Texas waren tegenvallende onderwijskwaliteit van nieuwe vrije scholen respectievelijk charter scholen reden om het inspectieregime voor nieuwe toetreders aan te scherpen.

8.3 Wie treedt wanneer toe?

De casussen verschillen in de nieuwkomers voor wie toetreding mogelijk is geworden. In zowel Zweden, Engeland, als Texas is de onderwijsmarkt ook opengesteld voor *commerciële organisaties*. In New Orleans zijn geen for-profit organisaties actief (Miron & Gulisano, 2013). De omvang van de for-profit sector verschilt sterk, evenals de condities waaronder deze organisaties in de verschillende landen opereren. De opmars van for-profit onderwijs zoals die in de casussen is beschreven, staat niet op zichzelf. Ook in andere landen bieden for-profit organisaties funderend onderwijs aan, waaronder Chili (Elaqua 2009a); Spanje (Olmedo, 2012); en British Columbia (Canada) (Fallon & Paquette, 2009). Binnen, maar ook buiten deze landen, is daarnaast vaak sprake van een grijs publiek-privaat gebied waar lang niet altijd duidelijk is op welke schaal commerciële organisaties, op welke wijze en met welk type activiteiten betrokken zijn bij het onderwijs (voor Spanje zie Olmedo, 2012; voor Ontario, Canada, zie Aurini & Quirke, 2011; voor British Columbia (Canada) zie Fallon & Paquette, 2009; voor de Verenigde Staten zie Bulkley & Burch 2011).

Wat Zweden bijzonder maakt, is de combinatie van een relatief ruime bekostiging uit publieke middelen en de mogelijkheid voor for-profit organisaties om exploitatie-overschotten als winst uit te keren aan investeerders. Zweedse *friskolor* hebben bovendien meer autonomie en minder verplichtingen dan reguliere publieke scholen. Dit zijn gunstige condities voor commerciële toetreders, getuige de omvang van de Zweedse for-profit sector. In Engeland kunnen for-profit aanbieders sinds het eind van de jaren negentig onderwijs aanbieden. Daarvoor golden wel restricties: alleen in geval van scholen met een lange geschiedenis van onderpresteren konden Local Education Authorities het management van een school overlaten aan externe organisatie, die zowel non-profit als for-profit kon zijn. Dit leidde tot weinig animo bij private partijen (Fitz & Beers, 2002). Daarentegen waren vergelijkbare situaties in de Verenigde Staten wel aanleiding voor for-profit organisaties om onderwijs aan te bieden, bijvoorbeeld in het district Philadelphia in Pennsylvania (Peterson & Chingos, 2009).

Uit Amerikaans onderzoek blijkt bij herhaling dat scholen die worden gerund door for-profit organisaties gemiddeld groter zijn dan andere scholen (Brown 2008; Hoxby & Murarka, 2009; Miron & Gulosino, 2013).

In alle gevallen bestaan ‘nieuwe toetreders’ ook uit bestaande aanbieders die de regels voor nieuwe scholen verkiezen boven de bestaande. Daardoor bestaat een aanzienlijk deel van de ‘nieuwe scholen’ feitelijk uit conversie scholen. Ook uit onderzoek in andere Amerikaanse staten blijkt dat charters scholen voor een deel bestaan uit dergelijke conversies. Ter indicatie: in Wisconsin bestond ongeveer één op de drie ‘nieuwe’ charters uit conversies (Witte, Schlomer & Shober, 2007); in de stad New York waren dat er in het eerste jaar vier van de tien, en na vijf jaar in totaal vijf van de 42 (Hoxby & Murarka, 2009). Voor de interpretatie van onderzoek is belangrijk in herinnering te houden dat *conversies* op relevante kenmerken verschillen van nieuwe aanbieders. Voor conversie-scholen is de grotere autonomie van het nieuwe regime de belangrijkste motivatie, voor nieuwe scholen gelden (ook) andere motieven om toe te treden. Conversie-scholen hebben niet de opstart-problemen zoals nieuwe scholen die kennen. Als conversie-scholen gaan werken met een nieuw onderwijsconcept en/of een nieuw onderwijsprogramma, kampt dit type scholen juist wel met problemen bij het implementeren van innovaties zoals die bekend zijn van reguliere scholen. Ook de aard van de mechanismen die scholen teweeg kunnen brengen in de lokale onderwijsmarkt verschillen. Bij nieuwe scholen neemt het aanbod aan onderwijs daadwerkelijk in omvang toe; bij conversies is hooguit sprake van verschuivingen in leerlingstromen bij een gelijkblijvende omvang van het aanbod. In veel onderzoek wordt geen onderscheid gemaakt tussen nieuwe scholen en conversies. Uit onderzoek waarin dat onderscheid wel wordt gemaakt, blijkt dat deze verschillen relevant zijn voor prestaties (Witte, Schlomer & Shober, 2007; Booker et al., 2008; Lake et al, 2010; Nisar, 2012; Zimmer et al, 2012).

Met uitzondering van New Orleans, waar na orkaan Katrina sprake was van een acute crisis, zijn er voorzichtige indicaties dat verschillende typen nieuwe aanbieders op verschillende momenten de onderwijsmarkt betreden. In de *eerste fase* lijken aanbieders op ideologische grondslag sterker vertegenwoordigd. Dan ontstaan bijvoorbeeld scholen op religieuze grondslag of op basis van een specifiek onderwijsconcept, waar dat voorheen niet mogelijk was. In de eerste fase lijken groepen ouders, (religieuze) stichtingen en in veel mindere mate ook leraren vertegenwoordigd bij de nieuwe aanbieders. Amerikaanse charter scholen kennen een grote diversiteit aan oprichters, waaronder vele ‘community grown organizations’. Daaronder worden bijvoorbeeld verstaan groepen ouders, leerkrachten en lokale welzijnsorganisaties, maar ook filantropisten en vakbonden van leerkrachten. Vaak bestaan groepen initiatiefnemers uit combinaties hiervan (Hoxby & Murarka, 2009). Dat is bijvoorbeeld het geval bij een bekend initiatief als de Harlem Children Zone; een stichting onder leiding van Geoffrey Canada, die in de meest achtergestelde buurten van New York meerdere scholen onder haar hoede heeft.

In een *tweede fase* lijkt de verscheidenheid aan nieuwe aanbieders af te nemen. Dan lijkt bovendien een andere dynamiek te ontstaan. Een deel van de eerste aanbieders slaagt er, om uiteenlopende redenen, niet in zich duurzaam te vestigen. Aanbieders van het eerste uur die wel succesvol zijn, lijken zich eerst te concentreren op succesvolle vestiging, waarna ze hun aanbod uitbreiden. Uitbreiding krijgt vooral de vorm van nieuwe scholen die onder hetzelfde bestuur worden opgericht (zie o.a. Baude et al., 2013). Succesvolle ‘nieuwe’ aanbieders gaan in de loop der tijd meer lijken op bestaande aanbieders (Carruthers, 2012). In Zweden zien we bij de ‘tweede golf’ toetreders nog een ander verschijnsel.

Namelijk onderwijsprofessionals – leerkrachten en schoolleiders – die uit onvrede met het onderwijs en /of het bestuurlijke verband waarin ze opereren, zelf een nieuwe school stichten (West, 2014). Die onvrede betreft zowel bestaande publieke scholen, als nieuwe for-profit scholen.

Een patroon waarbij er na een aantal jaren nauwelijks meer nieuwe toetreders komen, blijkt ook uit onderzoek in Milwaukee (o.a. Nisar, 2012). Het is onduidelijk of en in welke mate dit het gevolg is van autonome ontwikkelingen (bv een dalende demografische trend), van beleid (bv stringenter regelgeving) of van een specifieke dynamiek in lokale onderwijsmarkten.

Twee typen nieuwe toetreders komen in de case-beschrijvingen niet of nauwelijks aan bod. In een aantal Amerikaanse Staten bestaat voor particuliere scholen de mogelijkheid zich om te vormen tot een – publiek bekostigde – nieuwe toetreder (Zimmer et al. 2013). Verschillende Amerikaanse Staten staan ook virtuele charter scholen toe, waarbij leerlingen als variant op thuisonderwijs, thuis online onderwijs volgen. Op federaal niveau zorgen juist deze virtuele charter scholen de laatste jaren voor de grootste groei, zowel wat betreft het aantal scholen als het aantal deelnemende leerlingen (Miron & Gulisano, 2012).

Virtuele charter scholen in de Verenigde Staten

In het schooljaar 2012-2013 waren er in de Verenigde Staten naar beste schatting 338 full-time virtuele charter scholen actief, die samen aan bijna 243.000 leerlingen onderwijs gaven. Tien procent van deze scholen biedt basisonderwijs, circa 30% biedt voortgezet onderwijs, en de meerderheid biedt een combinatie. Hoewel een minderheid (44%) van deze scholen wordt bestuurd door een for-profit Education Management Organization, geven zij onderwijs aan ruime meerderheid (70%) van de leerlingen die dit type onderwijs volgt. Met name de for-profit scholen zijn relatief groot (gemiddeld 1230 leerlingen) met een hoge leerkracht-leerling ratio (gemiddeld 1-37). Virtuele scholen die worden bestuurd door non-profit EMO's zijn gemiddeld aanzienlijk kleiner (470 leerlingen) en hebben een leerkracht-leerling ratio die dicht bij de ratio in reguliere scholen ligt (1:17 vs 1:15). Het toezicht op virtuele scholen houdt ongelijke tred met de groei van dit type onderwijs. Dit komt deels voort uit het specifieke karakter van virtuele scholen, die over staatsgrenzen heen functioneren. Dat roept onder meer vragen op over de eisen en toezichtskaders – die tussen de staten verschillen – moeten worden toegepast op deze scholen. Ongeveer tweederde van de virtuele scholen zijn beoordeeld; daarvan scoort slechts ongeveer een derde op een acceptabel niveau. Ook op andere prestatie-indicatoren scoren full-time virtuele scholen relatief laag. Virtuele scholen worden minder dan gemiddeld bezocht door leerlingen uit minderheidsgroepen, met ouders uit de laagste inkomensgroepen, leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, en jongens. (Molnar, 2014)

8.4 Waar vestigen nieuwe toetreders zich?

In alle casussen vestigen nieuwe toetreders zich vooral in *stedelijke gebieden*. Dit vindt zijn oorzaak waarschijnlijk in een combinatie van factoren. Om te beginnen lijken nieuwe aanbieders zelf een voorkeur voor steden te hebben, omdat het aantal potentiële leerlingen daar groter is. Daarnaast speelt een rol dat autoriserende organisaties nieuwe aanbieders in steden eerder toestemming geven. In Zweden is het in zekere zin inherent aan de procedure. In diverse Amerikaanse Staten leidt een voorkeursbeleid voor charter scholen gericht op achterstandswijken tot een vergelijkbare uitkomst. Verder speelt een rol dat grotere districten een relatief kleiner risico lopen als er een nieuwe toetreder bij komt (Witte, Schlomer & Shober, 2007).

Ook meer in het algemeen blijkt concurrentie tussen scholen vooral een stedelijk fenomeen te zijn (zie o.a. Witte, Schlomer & Shober, 2007 voor de Verenigde Staten; Elacqua, 2009b voor Chili; en West & Ylönen, 2010 voor Finland, waar concurrentie tussen scholen feitelijk beperkt is tot Helsinki).

Daarmee is overigens niet gezegd dat scholen in landelijke, dunbevolkte gebieden niet met elkaar concurreren. Uit een case-studie in een afgelegen gebied in Victoria, Australië, blijkt bijvoorbeeld dat ook deze scholen hun potentiële markt trachten te vergroten met het organiseren van aantrekkelijk transport en de mogelijkheid een aantal nachten per week op school te blijven slapen (Morgan & Blackmore, 2012).

De *specifieke locatie* waar een school zich vestigt is een strategische keuze, omdat scholen daarmee de samenstelling van hun potentiële groep leerlingen beïnvloeden. Toen scholen in New Orleans na orkaan Katrina vrij waren zich ergens te vestigen – en daarmee hun voedingsgebied te kiezen – ontstond een substantiële verschuiving in de spreiding van scholen over de stad. Ook de Orleans Public School Board “turned some traditional schools into charter schools and targeted middle class families and higher achieving students, acting like a private school system using school location and enrollment standards to shape student enrollment” (Lubienski, Gulosini & Weitzel, 2009, p635). In Engeland heeft de meerderheid van de eerste vierentwintig *free schools* zich gevestigd in relatief betere wijken (Higham, 2014, p. 136).

In Detroit zorgde de introductie van een public choice programma voor een ander soort verschuiving. Met de komst van publiek gefinancierde charter scholen, zagen private katholieke scholen hun instroom afnemen. Door sluiting van deze private scholen waren charter scholen in de gelegenheid deze leegkomende gebouwen te gebruiken, die bovendien de gewenste uitstraling hadden. Vooral for-profit aanbieders bleken bereid de hogere investeringen in vastgoed op de koop toe te nemen, en in de ‘rijkere’ buurten te starten (Lubienski, Gulosini & Weitzel, 2009, p635).

Ook uit grootschalig onderzoek blijkt de locatie van de school een factor van betekenis. Zo wordt er veel onderzoek gedaan naar de relatie tussen de kwaliteit van de lokale school en de huizenprijzen in een wijk (o.a. Carrillo, Cellini & Green, 2013). Of er een relatie bestaat, en zo ja hoe sterk die is, verschilt tussen landen en is mede afhankelijk van beleid omtrent vrije schoolkeuze, financiering (bv van reiskosten) en de manier waarop scholen leerlingen selecteren.

Al met al lijken nieuwe toetreders bij voorkeur een locatie te kiezen in of nabij buurten waar leerlingen wonen die het meest gewenst zijn. Wet- en regelgeving – en de handhaving daarvan – kan deze voorkeuren toestaan, of prikkels bevatten die deze voorkeuren temperen of zelfs omkeren.

8.5 Hoe komen nieuwe toetreders aan huisvesting?

De Casus New Orleans onderstreept op een bijzondere manier het belang van *huisvesting* bij het stichten van nieuwe scholen. Juist omdat er na de verwoestingen op grote schaal nieuw gebouwd moest worden, ontstond er een sterk gewijzigde spreiding van scholen over de stad. Ook in minder dramatische omstandigheden speelt huisvesting een grote rol bij het oprichten van nieuwe scholen. Voor nieuwe scholen maakt huisvesting – naast benodigde investeringen voor inboedel en personeel – een aanzienlijk deel uit van de investeringskosten, en daarmee van de financiële risico’s. In de meeste staten van de Verenigde Staten geldt dat – ook voor charter scholen – de kosten voor huisvesting volledig deel uitmaken van de leerlinggebonden financiering. Vooral voor nieuwe scholen levert deze financieringswijze problemen op.

Steeds weer blijkt huisvesting een cruciaal vraagstuk te zijn voor charter scholen (o.a. Dynarski et al. 2010; Batdorff et al. 2010; Cunningham, 2011; Batdorff et al. 2014). In reactie op de problemen voor nieuwe charters, is een aantal Amerikaanse staten er toe overgegaan om nieuwe charters tegemoet te komen op dit punt. Dat gebeurt door middel van financiële maatregelen, zoals het mogelijk maken van gunstige leningen, het vrijstellen van investeringen in huisvesting van belasting, ter beschikking stellen van geoormerkte subsidies, of charter scholen (net als reguliere publieke scholen) in aanmerking te laten komen van opbrengsten uit lokale belastingen.

Huisvestingssubsidie in Georgia

In de staat Georgia kunnen charter scholen een aanvraag indienen voor subsidie voor huisvesting. Het maximale bedrag per aanvraag is \$100.000. Het Department of Education beoordeelt de aanvraag onder anderen op behoefte, financieel management van de instelling en lange-termijn huisvestingsplannen. Het geoormerkte bedrag kan worden besteed aan koop, huur, renovatie of het bouwen van schoolgebouwen. (Cunningham, 2011)

Staten kunnen charters ook op andere manieren behulpzaam zijn bij de huisvesting. Zo heeft een aantal staten een 'right of first refusal' ingevoerd (Cunningham, 2011). Charter scholen hebben dan het recht om een beroep te doen op ongebruikte (delen van) publieke gebouwen, voordat die gebouwen voor een ander doel gebruikt kunnen worden. Dit verzoek wordt in beginsel ingewilligd, tenzij er een valide reden tegen is. Charter scholen kunnen dan gebruik maken van relatief goedkope gebouwen, die geschikt zijn voor onderwijs.

In Engeland is huisvesting een belangrijk thema in het beleidsprogramma van de *free schools*. Bij de besteding van publieke middelen aan gebouwen blijft de Britse overheid de touwtjes in handen houden. Er wordt zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van bestaande gebouwen, en in alle fasen van het proces wordt (technische) expertise ingezet van de Education Funding Agency. De kosten voor huisvesting van vrije scholen zijn weliswaar flink hoger dan oorspronkelijk begroot, maar aanzienlijk lager dan de huisvestingskosten van andere beleidsprogramma's (NAO, 2013). De Casus Engeland illustreert dat de in-elasticiteit van de huisvesting te beïnvloeden is met beleid. Tegelijkertijd onderstreept de Casus de in-elasticiteit van de huisvesting met de spanning die er bestaat tussen zo laag mogelijke kosten voor huisvesting enerzijds, en een zo kort mogelijke periode tussen goedkeuring van een initiatief en het daadwerkelijk starten van een vrije school aan de andere kant.

Friciekosten in Massachusetts

In de staat Massachusetts krijgen reguliere publieke scholen die leerlingen verliezen aan charter scholen een overbrugging in de financiering. Gedurende zes jaar wordt de financiering voor vertrokken leerlingen afgebouwd, zodat de school in kwestie zich aan de nieuwe situatie aan kan passen. Leerlingen die naar een charter school gaan zijn daardoor relatief duur voor de staat: de charter school ontvangt het volle bedrag in het kader van leerlinggebonden financiering, terwijl ook de publieke school nog geld ontvangt. (Shen & Berger, 2011)

De casussen laten ook zien dat bestaande aanbieders (*fritie*)kosten maken als door de komst van een nieuwe toetreders het aanbod in een lokale onderwijsmarkt toeneemt. Omdat nieuwe toetreders zich in deze gevallen vestigen in een gebied met voornamelijk publieke scholen, komen deze kosten voor rekening van de publieke onderwijssector. Dit is het meest duidelijk in Zweden, waar publieke scholen capaciteit moeten reserveren voor 'spijtoptanten'.

Met name in Zweden, en in mindere mate in Engeland, speelt de verhouding tussen het totale aanbod aan onderwijs en het aantal leerlingen in een gebied een rol bij het toekennen van aanvragen voor nieuwe scholen. In Texas en New Orleans is dat niet of nauwelijks het geval. In veel andere Amerikaanse Staten zijn er op dit punt weinig restricties voor nieuwe toetreders.

8.6 Op welke doelgroepen richten nieuwe toetreders zich?

In alle casussen is sprake van nieuwe toetreders in zowel het *primair* als het *voortgezet onderwijs*, waarbij de verhouding tussen beide varieert. In Zweden richten de *friskolor* zich met name op het voortgezet onderwijs; in Texas richten charter scholen zich meer op het primair onderwijs; en in Engeland zijn er nagenoeg evenveel *free schools* in het primair als in het voortgezet onderwijs. Ook uit andere studies is bekend dat nieuwe aanbieders soms een verschillende voorkeur voor primair of voortgezet onderwijs aan de dag leggen. In de stad New York richten charter scholen zich bijvoorbeeld meer op het basisonderwijs (PreK-6) (Hoxby & Murarka, 2009; Hoxby, Murarka, & Kang, 2009). In algemene zin is onduidelijk welke factoren nieuwe aanbieders meer of minder uitnodigen voor het basis- of het voortgezet onderwijs.

Op welke *doelgroepen* nieuwe toetreders zich richten, is mede afhankelijk van specifieke beleidsmaatregelen. Het ene uiterste van het spectrum zien we in de Casus Texas, waar charter schools voor 2001 werden gestimuleerd zich op achterstandsleerlingen te richten. Toen de stimulerende maatregelen verdwenen, daalde het aandeel nieuwe charter scholen dat zich op deze doelgroep richtte van ruim 30% naar circa 10%. In alle casussen blijken nieuwe toetreders, in vergelijking met reguliere publieke scholen, een publiek te bedienen met relatief meer begaafde leerlingen van hoogopgeleide ouders. De verschillen tussen de reguliere sector en de sector van nieuwe toetreders variëren echter en zijn mede afhankelijk van het gevoerde beleid, bijvoorbeeld wat betreft financiering en de mogelijkheid om leerlingen te selecteren. Bovendien blijken er in alle casussen ook scholen te worden opgericht die zich op moeilijker doelgroepen richten.

In de Verenigde Staten zijn er ook charter scholen die zich – al dan niet daartoe gestimuleerd door beleidsmaatregelen – expliciet richten op het onderwijs aan leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Bij de aantrekkelijkheid van deze scholen speelt mee dat deze nieuwe scholen vaker worden bezocht door leerlingen van blanke ouders. Voor hen is het publieke alternatief veelal zwarter, zodat op die manier een specifieke vorm van ‘witte vlucht’ optreedt (Renzulli & Evans, 2005).

Omdat niet alle groepen ouders in dezelfde mate gebruik maken van de mogelijkheid een (nieuwe) school te kiezen, is sprake van *zelfselectie*. Over het algemeen geldt dat hoogopgeleide en meer gemotiveerde ouders het meest gebruik maken van hun recht actief een school te kiezen. Ook als scholen niet expliciet of impliciet leerlingen selecteren, bedienen ‘schools of choice’ een selecter publiek dan reguliere publieke scholen. De Zweedse casus is op dit punt het meest illustratief. Met diverse maatregelen is getracht *friskolor* zoveel als mogelijk toegankelijk te maken voor ouders en leerlingen en zoveel als mogelijk een level-playing field voor scholen te realiseren. Niettemin is ook in Zweden de segregatie tussen scholen met de komst van *friskolor* toegenomen.

8.7 Zijn nieuwe toetreders vernieuwend?

Nieuwe toetreders kunnen op heel verschillende manieren vernieuwend zijn. Ten eerste kunnen nieuwe toetreders met hun aanbod een *grotere variëteit aan onderwijs* bewerkstelligen, waardoor ouders en leerlingen meer te kiezen hebben. De aard van het aanbod hoeft daarbij op zichzelf niet innovatief te zijn (bv katholieke scholen naast openbare scholen). Zo beschouwd is het aanbod van nieuwe toetreders ook te lezen als indicator van wat er ontbreekt in het bestaande aanbod van scholen. In verschillende contexten kan zich dat uiten in een heel verschillend type aanbod, waardoor onderzoek naar deze dimensie sterk context-gebonden is. Adequaat onderzoek op dit gebied ontbreekt. Een onderzoek waarin is getracht die context-gebondenheid mee te nemen, betreft een onderzoek bij een representatieve steekproef van Amerikaanse charter scholen en hun buurscholen (Preston et al, 2012). De onderzoekers concluderen dat charter scholen zich meer op basisvaardigheden en gemeten toetsprestaties richten dan reguliere publieke scholen. Het is onduidelijk of, en zo ja in welke mate, dit het gevolg is van specifiek beleid van staten en districten die de betreffende charter scholen hebben geautoriseerd (zie § 8.7 en de Casus Texas). De onderzoekers suggereren dat het ‘vernieuwende’ van charter scholen gelegen is in het juist niet meegaan met veranderingen die veel andere scholen wel in gang zetten. In dat geval zou de focus op basisvaardigheden en een tamelijk ‘conservatieve’ pedagogiek van charter scholen een indicatie kunnen zijn van onvrede bij een groep ouders over een brede beweging naar meer progressieve pedagogische praktijken. Aurini en Quirke (2011) gebruiken een vergelijkbaar argument om de aard van het aanbod van for-profit scholen in Ontario (Canada) te duiden. In een context met een lange traditie van ‘comprehensive education’ richten nieuwe aanbieders zich op de meest begaafde leerlingen. In dit geval kan dat worden gelezen als indicatie dat een groep ouders hun kinderen te weinig ziet uitgedaagd in het bestaande onderwijs.

Ten tweede kunnen scholen innovatief zijn in de vormgeving van processen die het onderwijs ondersteunen, zoals *personeelsbeleid en organisatie-inrichting*. Voor de vier casussen geldt dat nieuwe scholen meer ruimte hebben om eigen personeelsbeleid te voeren. Scholen blijken deze ruimte ook te benutten, en werken met gemiddeld jongere, minder ervaren leerkrachten, die vaker niet voldoen aan bekwaamheidseisen zoals die voor reguliere scholen verplicht zijn. Nieuwe toetreders werken bovendien vaker met andere vormen van beoordeling en beloning, zoals prestatiebeloning. For-profit aanbieders lijken nog iets meer dan non-profit aanbieders ander personeelsbeleid te voeren dan reguliere publieke scholen. Daarnaast lijken for-profit organisaties schaalvoordelen te realiseren door ondersteunende diensten en administratie te centraliseren. Dit lijkt gepaard te gaan met weinig autonomie op schoolniveau, met name wat betreft de inrichting van het curriculum, toetsing en disciplinaire maatregelen (Witte, 2004; Pater 2008).

De casussen staan wat dit betreft niet op zichzelf; ook bij charter scholen in de stad New York (Hoxby & Murarka, 2009) en de staat North Carolina (Carruthers, 2012) lijkt sprake van een ander personeelsbeleid. Voor North Caroline geldt bovendien dat charter scholen minder vaak met vaste contracten werken, en dat de mobiliteit onder leerkrachten hoger is. Onderzoek naar charter scholen in de gehele Verenigde Staten bevestigt dit beeld (Preston et al., 2012). De onderzoekers vergeleken de praktijken van een representatieve steekproef van Amerikaanse charter scholen (N=203) met de praktijken van naburige scholen in dezelfde districten. Over het geheel zijn de verschillen tussen charter scholen en hun buurscholen gering. Met uitzondering van het gevoerde personeelsbeleid: charter scholen bieden leerkrachten minder vaak een vast contract, en maken vaker gebruik van prestatiebeloning. Daarnaast zijn er kleine verschillen in de organisatie van het onderwijs.

Charter scholen maken iets vaker gebruik van flexibele groeperingsvormen waarbij leerlingen van verschillende leeftijden en verschillende leerjaren bij elkaar in één groep zitten. Daarnaast zijn er voorzichtige indicaties voor een iets grotere betrokkenheid van ouders.

Ten derde kunnen nieuwe toetreders innovatief zijn door het ontwikkelen van nieuwe praktijken op *onderwijskundig en pedagogisch* gebied. Als gezegd zijn er geen aanwijzingen dat Amerikaanse charter scholen deze belofte waarmaken (Preston et al., (2012). Case-studies naar de praktijken binnen drie nieuwe charter scholen in achterstandswijken van niet nader genoemde grote steden, geven deze bevindingen meer reliëf (McDonald et al., 2007). In vergelijking met drie zorgvuldig gekozen ‘controle scholen’, scoren de drie nieuwe charter scholen hoger op kenmerken als gedeelde visie, schoolleiderschap en het functioneren van leerkrachten als professionele gemeenschap. Op kenmerken waarvan bekend is dat ze het meest belangrijk zijn voor onderwijsopbrengsten en het meest moeilijk te veranderen – de kwaliteit van onderwijzen en leren in de klas – waren verschillen veel minder duidelijk. De nieuwe scholen maakten meer dan zichzelf aanvankelijk van plan waren, gebruik van traditionele pedagogiek en didactiek. Dit wijst er op dat nieuwe scholen tegen dezelfde dingen aanlopen bij het verbeteren van het onderwijs, als bestaande scholen. Onderzoek waarin (innovatieve) onderwijspraktijken van charter- en reguliere publiek scholen op effectiviteit werden vergeleken, laat bovendien zien dat een hogere score op innovatie van instructie-methoden – zoals dat door leerkrachten wordt ervaren – gepaard gaat met lagere prestaties van leerlingen (Berends et al., 2010). Het negatieve verband geldt zowel voor charter- als voor reguliere scholen, maar lijkt voor charter scholen zelfs iets sterker.

Bovengenoemde bevindingen corresponderen met een brede, internationale review naar de relatie tussen marktprikkels en verschillende typen innovaties (Lubienski, 2009). Uit die review – van het overigens tamelijk spaarzame en weinig systematische onderzoek op dit terrein – blijkt dat er vooral aanwijzingen zijn voor een relatie tussen marktprikkels en innovaties op het gebied van marketing en promotie. Daarnaast zijn er indicaties dat marktprikkels van invloed zijn op de inrichting van de organisatie, zoals onder meer blijkend uit andersoortige groeperingsvormen, en het vaker gebruik maken van online middelen. Er zijn weinig aanwijzingen dat quasi-markt mechanismen aanleiding geven tot innovaties op het gebied van leren en onderwijzen; de kern van het onderwijs. Wel lijken innovatieve praktijken zich sneller te verspreiden in een stelsel met meer autonomie op schoolniveau.

8.8 Hoe presteren nieuwe toetreders?

Het op deugdelijke wijze beoordelen van de prestaties van nieuwe toetreders is, net als het onderzoek daarnaar, uiterst complex. Het vergelijken van groepen scholen – bijvoorbeeld charter scholen en reguliere publieke scholen – is bijna altijd discutabel, omdat de context waarin en de randvoorwaarden waaronder de vergeleken groepen scholen functioneren op relevante kenmerken van elkaar verschillen. Mits daarvoor de data voorhanden zijn, kan voor een deel van deze kenmerken met statistische methoden zoveel als mogelijk worden gecorrigeerd. Voor andere kenmerken geldt dat ze niet of nauwelijks te meten zijn. Zo krijgen charter scholen in veel Amerikaanse staten bijvoorbeeld een lagere bekostiging per leerling dan reguliere publieke scholen (Zimmer et al, 2013; Hoxby, Murarka, & Kang, 2009). Daar staat tegenover dat charter scholen vaak kunnen beschikken over aanvullende financiering van onbekende omvang. Een andere relevante factor waarvoor nauwelijks te corrigeren valt, is zelfselectie. Ofwel het verschijnsel dat ouders die gebruik maken van keuzemogelijkheden over kenmerken beschikken die ook van invloed zijn op de onderwijsprestaties van hun kinderen. Ter illustratie: in de stad New York wordt er geloot bij charter scholen.

Leerlingen die worden ingeloot presteren beter dan leerlingen met vergelijkbare gemeten kenmerken op publieke scholen. Maar ook leerlingen die worden uitgeloot presteren beter dan vergelijkbare leerlingen. Deze uitkomsten wijzen op vormen van zelf-selectie, waarbij wel-relevante maar niet-gemeten kenmerken als ambitie en motivatie van ouders en leerlingen een rol spelen (Hoxby, Murarka & Kang, 2009).

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat leerlingen op scholen van nieuwe toetreders aanvankelijk slechter presteren dan leerlingen op andere scholen. Daar zijn verschillende verklaringen voor. Ten eerste gaat het hier vaak om *nieuwe scholen* (start-ups), waarvan ook uit eerder onderzoek bekend is dat ze eerst slechter presteren (Hanushek et al. 2007; Booker et al, 2008; Marsh, Hamilton & Gill 2008). Recenter onderzoek naar nieuwe toetreders wijst op eenzelfde effect, bijvoorbeeld in Texas (TCER, 2011) en North Carolina (Carruthers, 2012).

Kenmerken van het *lerarenteam* vormen een tweede relevante factor. Als gezegd starten nieuwe toetreders met relatief jonge, onervaren leraren die minder vaak aan bekwaamheidseisen voldoen (zie § 8.2). Deze kenmerken hangen samen met lagere leerlingprestaties in de eerste jaren dat de school functioneert. In een onderzoek waarin leerlingprestaties gedurende twaalf jaar zijn gevolgd op nieuwe charter scholen en bestaande publieke scholen in North Carolina, constateert Carruthers (2012) dat nieuwe charter scholen met tweemaal zoveel onervaren leerkrachten starten dan er actief zijn in bestaande scholen. Dit komt niet alleen doordat deze scholen nieuw starten; nieuwe charter scholen hebben gemiddeld drie keer zoveel onervaren leerkrachten als nieuwe reguliere publieke scholen. Ook is de mobiliteit onder leerkrachten bij charter scholen – ook negen jaar na stichting – hoger dan bij andere scholen. Na verloop van tijd, als leerkrachten meer ervaring opdoen, stijgen de prestaties op charter scholen. De verbetering is het sterkst in de eerste drie jaar dat de school functioneert. Na ongeveer zes jaar zijn er nauwelijks meer verschillen tussen beide typen scholen voor taal, maar de verschillen voor rekenprestaties zijn negen jaar na stichting niet helemaal verdwenen.

Een derde relevante factor verwijst naar kenmerken van leerlingen die de school bezoeken. Afhankelijk van de manier waarop nieuwe toetreders van start gaan – starten vanaf leerjaar 1 en cohortgewijs groeien of starten met meerdere leerjaren tegelijk – trekt de school meer of minder leerlingen aan die van school wisselen. Van school wisselen heeft een negatief effect op prestaties van leerlingen (o.a. Zimmer et al. 2012). Bovendien zijn er indicaties dat juist leerlingen die op bestaande scholen minder goed presteren, vaker naar een nieuwe toetreders overstappen (o.a. Carruthers, 2012). Nieuwe toetreders kunnen daardoor in de eerste jaren te maken krijgen met leerlingen die minder goed presteren.

Ander onderzoek wijst op positieve effecten van nieuwe toetreders. Tien jaar na de introductie van de Zweedse *friskolor* zijn de prestaties van leerlingen over de hele linie gestegen, zowel op publieke scholen als op de vrije scholen (Böhlmark & Lindahl, 2012).

De meest bekende, en ook de meest onderzochte charter school organisatie van de Verenigde Staten, is het Knowledge is Power Programme (KIPP) (o.a. Henig, 2008; Macey, Decker & Eckes, 2009; Angrist et al. 2010). Deze scholen hebben vooral voor achterstandsleerlingen positieve effecten op leerprestaties.

KIPP: Knowledge is Power Programma

In 2012 was KIPP een keten van 98 publiek gefinancierde scholen in 21 staten die samen onderwijs verzorgden voor ruim 35.000 leerlingen (Miron & Gulosino, 2013). KIPP noemt zichzelf een netwerk, maar wordt door anderen aangeduid als een non-profit Educational Management Organisation. Zowel nieuwe scholen als conversies maken deel uit van de keten. KIPP richt zich expliciet op achterstandsleerlingen. De scholen zijn heel verschillend, maar werken allemaal volgens een aantal gemeenschappelijke 'operating principles'. Deze principes komen sterk overeen met de lessen uit onderzoek naar effectieve scholen. Een van de principes is 'tijd om te leren', wat zich manifesteert in verlengde schooldagen, lesweken en leerjaren. De scholen vereisen commitment én tijd van zowel leerlingen als hun ouders. De scholen richten zich op 'academic achievement' en toetsen regelmatig vorderingen. Schoolleiders hebben een grote mate van autonomie om op het niveau van hun specifieke school eigen beslissingen te nemen met het oog op leeropbrengsten. KIPP selecteert leerlingen door middel van loting, maar zelf-selectie van ouders en leerlingen is niet uitgesloten. Een review van zeven empirische onderzoeken – waarin verschillende selecties van KIPP scholen vertegenwoordigd zijn – wijst er op dat KIPP scholen over het geheel genomen succesvol zijn (Henig, 2008). Een quasi-experimenteel onderzoek waarin prestaties van leerlingen die wel en niet werden ingeloot bij één specifieke KIPP school met elkaar werden vergeleken, ondersteunt deze conclusie (Angrist et al., 2010). Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat achterstandsleerlingen gebaat zijn bij KIPP scholen (Henig, 2008; Molnar et al, 2009)

Dat charter scholen positieve effecten hebben voor met name achterstandsleerlingen, blijkt vaker uit onderzoek (Dynarski et al., 2010). Van de vijf experimenteel opgezette onderzoeken naar charter scholen, zijn er vier die positieve effecten voor achterstandsleerlingen in stedelijke gebieden laat zien. Deze vier studies betreffen onderzoek binnen lokale onderwijsmarkten. Het vijfde onderzoek betrof een onderzoek naar charter scholen in verschillende staten, en vond geen effecten.

8.9 Welke effecten hebben nieuwe toetreders op bestaande aanbieders?

Is het beoordelen van effecten van nieuwe toetreders op prestaties van leerlingen al moeilijk, het adequaat onderzoeken van effecten op leerlingen van bestaande aanbieders is nog lastiger. Het beschikbare onderzoek geeft hierover geen uitsluitsel. Ook de vier beschreven casussen laten verschillende effecten zien, die niet direct te duiden zijn. Een van de vele complicaties is dat met de komst van een nieuwe toetreders, ook de verdeling van verschillende groepen leerlingen over scholen in een lokale onderwijsmarkt verandert. Daardoor zijn effecten van concurrentie tussen scholen vaak onmogelijk te onderscheiden van effecten die het gevolg zijn van verdeling (sorting). Onderzoekers verschillen bovendien van mening of een veranderende verdeling van groepen leerlingen over scholen een onbedoeld effect is – waarvoor gecorrigeerd moet worden – of inherent deel uitmaakt van de concurrentie, waarvoor nadrukkelijk niet gecorrigeerd moet worden (zie o.a. Gill & Booker; Zimmer & Buddin; Winters, 2009; McEwan, 2009). In deze review volstaan we daarom met de conclusie dat verschillende typen nieuwe aanbieders onder verschillende condities, een verschillende dynamiek teweeg kunnen brengen in lokale onderwijsmarkten.

8.10 Tot besluit

In het algemeen geldt dat overheden, die vrije schoolkeuze voor ouders en leerlingen en concurrentie tussen scholen willen versterken, zich voor grote uitdagingen gesteld zien. De grote kunst bestaat eruit een mix van maatregelen te ontwikkelen die bewerkstelligen dat (a) de door scholen ervaren concurrentie in een gewenste bandbreedte zit; (b) prikkels zoveel mogelijk leiden tot wenselijke uitkomsten zoals het uitbreiden van variëteit van het aanbod en daadwerkelijke verbetering van de kwaliteit van het onderwijs; en (c) de prikkels zo weinig mogelijk aanleiding geven voor onwenselijke uitkomsten zoals concurrentie op basis van leerlingsamenstelling – leidend tot toenemende segregatie – en louter ‘symbolische’ aanpassingen door scholen (Lubienski, 2009). Beleid en wet- en regelgeving zijn onmiskenbaar van invloed op de werking van lokale onderwijsmarkten. Als kanttekening geldt daarbij wel dat zowel scholen als ouders creatief zijn, en altijd de mogelijkheid hebben om regels niet op te volgen, of ten eigen voordele in te zetten (zie ook Lacireno-Paquet & Brantley, 2008; Lubienski, Gulosino & Weitzel, 2009; Van Zanten, 2009).

De waarde die aan verschillende uitkomsten – kwaliteit, toegankelijkheid, innovatie, doelmatigheid, segregatie – moet worden gehecht, en welke combinatie van maatregelen en effecten als wenselijk wordt beschouwd, is een politieke vraag. Wel is aan te geven dat ‘echte concurrentie’ tussen scholen vooral kan ontstaan als alle scholen zoveel als mogelijk aan dezelfde eisen en verplichtingen moeten voldoen (‘level playing field’). Een belangrijk aandachtspunt is de expliciete en impliciete selectie van leerlingen door scholen. Bij een verplichting voor alle scholen om te loten bij overinschrijving bestaat de kleinste kans op (verdere) segregatie tussen scholen (zie ook Musset, 2012). Om ‘echte schoolkeuze’ voor ouders en leerlingen mogelijk te maken is daarnaast het voorkomen van financiële drempels (vervoerskosten, ouderbijdrage) een belangrijk aandachtspunt (zie ook Musset, 2012).

9 Thema's voor beleid

In dit hoofdstuk vertalen we de bevindingen van de overkoepelende analyse van de vier case-beschrijvingen en de algemene literatuur naar de Nederlandse situatie. Omdat de mechanismen die wel of niet optreden zo sterk samenhangen met de (beleids)context, vereist die vertaling grote zorgvuldigheid. We wijzen daarom eerst op een aantal kenmerkende aspecten van het Nederlandse onderwijsstelsel, die bij een vertaling naar Nederland bij uitstek relevant zijn. Vervolgens formuleren we een aantal aandachtspunten voor beleid dat meer ruimte wil bieden aan nieuwe toetreders.

9.1 Nederland: een bijzonder onderwijsstelsel

In de meeste landen waar vrije schoolkeuze voor ouders en concurrentie tussen scholen wordt ingevoerd, gebeurt dat in een situatie waarin ouders weinig keuzemogelijkheden hebben en scholen weinig autonomie. Hoewel Nederlandse bestuurders en schoolleiders dat zelf vaak anders ervaren, hebben Nederlandse *scholen veel autonomie*. Bijna nergens op de wereld kunnen bestuurders en schoolleiders op zoveel terreinen zélf beslissingen nemen, als in Nederland (OECD, 2012). Ook *vrije schoolkeuze* voor ouders is in Nederland gemeengoed. Een deel van de effecten – positief en negatief – die elders worden toegeschreven aan de komst van nieuwe toetreders, komen feitelijk voort uit de introductie van schoolkeuze en concurrentie in een situatie waar daarvan voorheen geen sprake was. De Zweedse casus is hier illustratief: dat prestaties van leerlingen tien jaar na de komst van vrije scholen zijn gestegen, komt vooral doordat een vanzelfsprekende instroom van leerlingen uit de buurt tot het verleden is gaan behoren, en scholen moeten laten zien wat ze te bieden hebben (Böhlmark & Lindahl, 2012).

In een situatie waarin al langer concurrentie bestaat, is de vraag aan de orde of *meer concurrentie* leidt tot *hogere of lagere prestaties*. Voor Nederland worden op dit punt tegenstrijdige uitkomsten gevonden (zie ook De Moor, 2009). Er zijn zowel aanwijzingen dat meer concurrentie samengaat met enigszins hogere prestaties van leerlingen in het basisonderwijs (Noailly, Vujić & Aouragh, 2009) als aanwijzingen dat die samenhang er niet is (Dijkgraaf, Gradus & De Jong, 2013). Voor het voortgezet onderwijs zijn er bevindingen die wijzen op een negatief verband tussen concurrentie tussen scholen en prestaties van leerlingen (Dijkgraaf, Gradus & De Jong, 2013). Dit negatieve verband zou er op kunnen wijzen dat niet alleen sprake is van een drempelwaarde die overschreden moet worden voordat concurrentie enig effect heeft, maar ook van een 'plafondwaarde' waarboven concurrentie juist leidt tot negatieve effecten (zie ook Greene & Kang, 2004). Daarnaast zijn voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs in Nederland differentiële effecten gevonden (Cabus & Cornelisz, 2014). In het onderste deel van de verdeling – de scholen die het slechtste scoren – heeft concurrentie een klein maar positief effect, maar voor homogene scholen aan de bovenkant van de verdeling is het effect klein, maar negatief.

Dankzij artikel 23 van de Grondwet kenmerkt het Nederlandse stelsel zich door *publiek bekostigde, privaat bestuurde scholen*. In het buitenland staat dit type scholen bekend onder de algemene noemer 'independent schools'. Bijzondere scholen voldeden al aan deze omschrijving; nu steeds meer gemeenten zijn overgegaan tot het verzelfstandigen van het openbaar onderwijs, geldt die omschrijving ook toenemend voor openbare scholen. Nederland staat bekend als een exemplarisch voorbeeld van een stelsel met een *full public voucher*, waarbij de overheid in beginsel alle kosten financiert, ook als kinderen naar privaat bestuurde scholen gaan. Mede daardoor is de sector van het particuliere onderwijs klein in Nederland (Dijkstra, Dronkers & Hofman, 1997).

Al met al ontwikkelt het Nederlandse stelsel zich van een substantiële sector ‘independent schools’, naar een stelsel dat bijna uitsluitend bestaat uit dat type scholen. Nederland vervult op het gebied van ‘independent schools’ dan ook een gidsfunctie. Grootschalige internationale vergelijkingen laten zien dat onderwijsstelsels met veel independent schools over het algemeen beter presteren (Woessmann, 2007). In veel landen zijn de laatste decennia in vele varianten ‘independent schools’ ontstaan (Brewer & Hentschke, 2009).

Mede als gevolg van de grondwettelijke autonomie voor scholen, is de *variëteit van het aanbod* in Nederland van oudsher relatief groot. In het primair onderwijs kennen we naast de traditionele vernieuwingsscholen (o.a. Dalton, Montessori, Freinet, Vrije Scholen) ook nieuwe onderwijsconcepten zoals O4NT en programma’s voor hoogbegaafden. In het voortgezet onderwijs zijn rond de eeuwwisseling verschillende ‘profielinnovaties’ ontstaan, zodat Nederland nu onder meer cultuurprofiel scholen, technasia, tweetalig onderwijs en Topsport Talentenscholen (scholen met LOOT-licentie) heeft (De Vijlder, Bakker & Van den Blink, 2014). Kenmerkend voor het Nederlandse stelsel is dat deze vernieuwingen en profileringen binnen het bestaande stelsel en in beginsel voor alle scholen mogelijk zijn. Scholen met een dergelijk profiel hebben zich veelal georganiseerd in verenigingen of stichtingen, die meer of minder verplichtende eisen stellen aan scholen om zich aldus te profileren. Anders dan in Nederland, ontstaan in andere landen onderwijsbesturen die louter bestaan uit scholen met een specifiek profiel (bv KIPP). Al met al accommodeert het Nederlandse stelsel veranderingen die in andere landen aanleiding zijn voor aanpassing van het stelsel zelf.

Tot slot wijzen we nog op drie relevante verschillen tussen Nederland en de landen die in de casussen zijn beschreven. Ten eerste heeft de Nederlandse leerplicht vooralsnog het karakter van een *schoolplicht* en is thuisonderwijs maar zeer beperkt mogelijk. Zoals aangegeven (§ 8.3) zijn het vooral de virtuele charter scholen die de laatste jaren de grootste groei doormaken in de Verenigde Staten (Molnar, 2014). Ten tweede kent ook Nederland commerciële partijen die in het funderend onderwijs hun geld verdienen (o.a. commerciële educatieve infrastructuur, particulier en niet-bekostigd onderwijs). Nederland kent *geen for-profit scholen* die uit publieke middelen worden bekostigd. In Zweden, Engeland en Texas bestaat die mogelijkheid wel. Ten derde kent Nederland een relatief grote mate van *differentiatie van leerwegen* vanaf de start van het voortgezet onderwijs (vier leerwegen in het vmbo, havo en vwo). In de hier beschreven casussen ontbreken leerwegen in formele zin, al is binnen scholen wel sprake van ‘streaming’.

9.2 Aandachtspunten bij nieuwe toetreders in het onderwijs

Op basis van deze review formuleren we een aantal aandachtspunten voor beleid als het onderwijsstelsel breder open wordt gesteld voor nieuwe toetreders. We geven steeds het spanningsveld aan waartussen een evenwicht gezocht moet worden. Afhankelijk van specifieke beleidsdoelen verschilt het evenwicht dat wenselijk wordt geacht.

In de onderzochte gevallen was het beleid er actief op gericht om nieuwe aanbieders van onderwijs toe te laten treden tot het publiek bekostigde stelsel. Als dat het belangrijkste beleidsdoel is, is het belangrijkste spanningsveld waartussen een evenwicht gevonden moet worden dat tussen enerzijds het *voorkomen van onnodige drempels* voor nieuwe toetreders en anderzijds het *minimaliseren van risico’s* op het gebied van kwaliteit en duurzaamheid van de nieuwe school. Ervaringen in andere landen wijzen er op dat het bieden van ruimte aan nieuwe partijen in het onderwijsstelsel, op gespannen voet kan staan met de ervaring en expertise die nodig is om met succes een onderwijsorganisatie op te (doen) bouwen.

Dit geldt op twee niveaus: dat van de autoriserende organisatie(s) en dat van de nieuwe school. Ten eerste blijken er meer nieuwe scholen te ontstaan als de autorisatie van nieuwe scholen niet bij één (landelijke) organisatie is ondergebracht, maar bij meerdere (bijvoorbeeld ook op lokaal niveau). Als meerdere organisaties nieuwe scholen mogen autoriseren, is binnen al die organisaties expertise nodig. Het spanningsveld tussen ruimte en expertise geldt ook op het niveau van nieuwe scholen. Voor de Verenigde Staten en Engeland wijzen onderzoekers er bijvoorbeeld op dat het beleid ondernemers uit de private sector de ruimte wil bieden vanwege hun innovatieve ideeën, maar dat juist voor die groep een risico bestaat op beperkte duurzaamheid van de school (Fitz & Beers, 2002; Carruthers, 2012). Het vooraf willen beperken van het risico op onderwijs van onvoldoende kwaliteit en/of een school die snel weer sluit, is veelal aanleiding voor het opwerpen van drempels en het complexer worden van het autorisatie-proces.

Er zijn indicaties dat *complexiteit* van de autorisatie-procedure leidt tot *selectiviteit* in de aard van de aanvragers (meer hoogopgeleiden en mensen met onderwijsexpertise) en de aard van de nieuw opgerichte scholen (minder voor moeilijker doelgroepen en minder opgericht in achterstandswijken). De eerste vorm van selectiviteit – van de aanvragers – kan worden ondervangen door aanvragers van nieuwe scholen actief te ondersteunen, in de vorm van expertise of financiële middelen om expertise in te huren. In de beschreven landen blijken externe (commerciële) partijen betrokken te worden bij het aanvragen van een nieuwe school. Actieve ondersteuning is met name van belang voor partijen die minder bekend zijn met beleid en wet- en regelgeving voor het onderwijs, en voor minder kapitaalkrachtige partijen. Deze laatste vorm van selectiviteit – van de nieuwe scholen – kan worden gecorrigeerd door nieuwe scholen voor moeilijker doelgroepen actief te stimuleren, voorrang te geven, of uitsluitend nieuwe scholen toe te staan voor speciale doelgroepen. Ook middels het huisvestingsbeleid kan worden gewaakt over een evenwichtige spreiding van scholen binnen een geografisch gebied.

Een spanningsveld bestaat ook tussen *ruimte bieden aan nieuwe toetreders* en het *beschermen van bestaande scholen*. Met name in lokale onderwijsmarkten zonder demografische groei, betekent toetreding van een nieuwe school dat bestaande scholen met overcapaciteit en bijbehorende kosten te maken krijgen. In stedelijke gebieden en in gebieden met demografische groei is dit spanningsveld minder groot, maar juist daar heeft de komst van een nieuwe school minder effect op de ervaren concurrentieprikkels door andere scholen. In situaties van demografische stabiliteit en ‘verzadiging van de markt’, ontstaat er vooral ruimte voor nieuwe toetreders bij het *sluiten van bestaande scholen*.

Er moet een evenwicht worden gevonden tussen *uitbreiding van het onderwijsaanbod* en *doelmatigheid*. Om ouders en leerlingen daadwerkelijke keuzemogelijkheden te bieden, is op het niveau van een lokale onderwijsmarkt een zekere mate van overcapaciteit noodzakelijk (zie ook § 3.3). Omdat huisvesting het minst elastische deel is van het onderwijsaanbod, manifesteert overcapaciteit zich vooral in de vorm van on- of onderbenutte gebouwen. Als nieuwe toetreders geen conversie-scholen zijn, is sprake van daadwerkelijke uitbreiding van het onderwijsaanbod. In lokale onderwijsmarkten zonder demografische groei, leidt deze uitbreiding tot hogere kosten voor onderwijshuisvesting. Deze kosten komen ten dele voor rekening van bestaande aanbieders, die vaak niet in staat zijn op korte en middellange termijn hun huisvesting aan te passen. Bij gelijkblijvende financiering op basis van leerlingaantallen, leidt dit er toe dat een groter deel van het onderwijsbudget aan huisvesting wordt besteed.

In de beschreven casussen vallen nieuwe scholen onder een ander ‘regime’ dan bestaande scholen, vooral om daarmee de variëteit in het onderwijsaanbod te vergroten. Om die reden hebben nieuwe scholen meer autonomie dan bestaande scholen. Tegen de achtergrond van dat beleidsdoel, ontstaan een aantal specifieke spanningsvelden. Voor nieuwe aanbieders is *meer autonomie aantrekkelijk*, maar daarmee ontstaat tegelijkertijd een *ongelijk speelveld* met andere scholen. Afhankelijk van het terrein waarop sprake is van meer autonomie voor nieuwe toetreders, kunnen risico’s ontstaan voor onderwijskwaliteit, ondoelmatigheid en segregatie. Een specifiek punt is *ruimte voor eigen personeelsbeleid en rechtsbescherming voor leraren*. In het buitenland lijken nieuwe scholen – vooral als ze daarvoor de ruimte krijgen – een ander personeelsbeleid te voeren dan bestaande scholen. Die nieuwe scholen werken met een lerarenteam dat gemiddeld jonger, minder ervaren, en minder vaak bevoegd is. In het buitenland werken nieuwe scholen ook vaker met tijdelijke contracten en prestatiebeloning.

Meer in het algemeen geldt bij de werking van lokale onderwijsmarkten een spanningsveld tussen de ruimte die scholen hebben voor *profilering en vernieuwing* en de manier waarop scholen *leerlingen selecteren*. Strategische acties van scholen zijn het best te begrijpen als pogingen om de eigen positie in de lokale hiërarchie van scholen te bestendigen en waar mogelijk te verbeteren. Omdat die lokale hiërarchie ten dele gebaseerd is op reputatie en de samenstelling van de leerlingpopulatie, is het expliciet selecteren van leerlingen of het aantrekken van specifieke groepen leerlingen met een bepaald profiel of programma een aantrekkelijke strategie (zie ook § 3.1). In combinatie met keuzeprocessen van ouders en leerlingen, kunnen mechanismen die werkzaam zijn in lokale onderwijsmarkten leiden tot segregatie tussen scholen. Om (verdere) segregatie te voorkomen, kan worden gedacht aan het stimuleren (of voorschrijven) van loting om leerlingen te selecteren, het verbieden van expliciete toelatingscriteria, en het handhaven daarvan. Het verhinderen van impliciete toelatingscriteria is (nog) lastiger. Daarbij kan gedacht worden aan handhaving en toezicht op de vrijwilligheid van vrijwillige ouderbijdragen.

MECHANISMEN IN ONDERWIJSMARKTEN

Concurrentie heeft effect als (mensen in) scholen concurrentie ervaren, dit hangt af van:

- de plaats in de lokale hiërarchie
- de specifieke (beleids)context

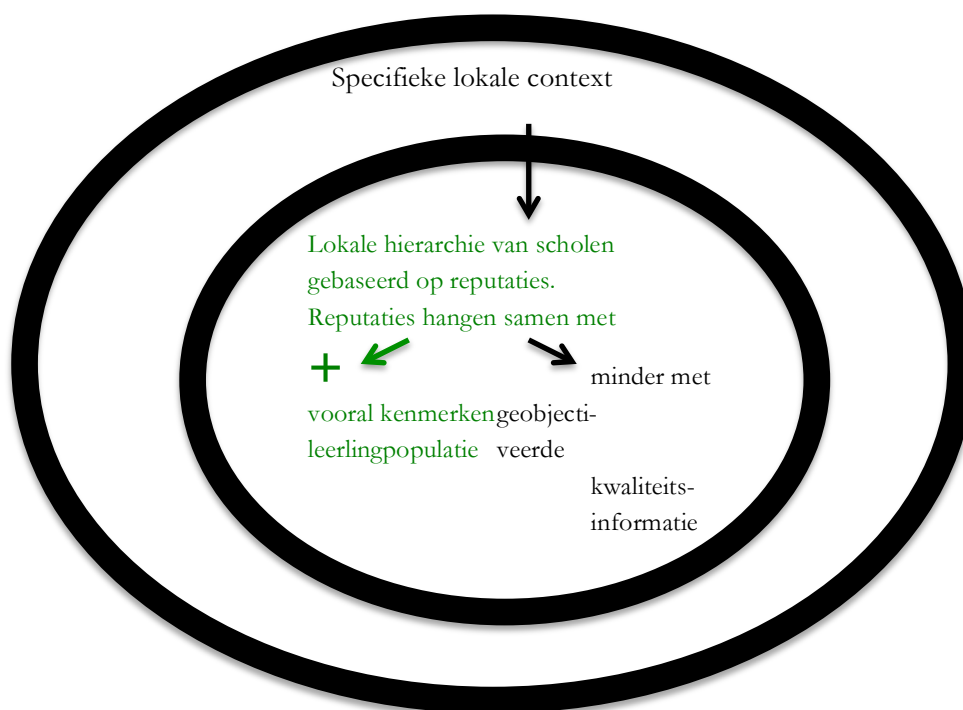
Voor alle scholen is er een drempelwaarde: wanneer er weinig (risico op) verlies leerlingen is, wordt weinig concurrentie ervaren.

Mogelijk is er ook een 'plafondwaarde'.

Acties van scholen zijn gericht op behoud en verbetering van de eigen plaats in lokale hiërarchie:

- selecteren van leerlingen, impliciet of expliciet
- opbouwen reputatie door marketing
- aanbieden specifieke programma's en profielen
- verbeteren onderwijskwaliteit

Scholen kiezen eerder voor de eenvoudiger acties (groen)

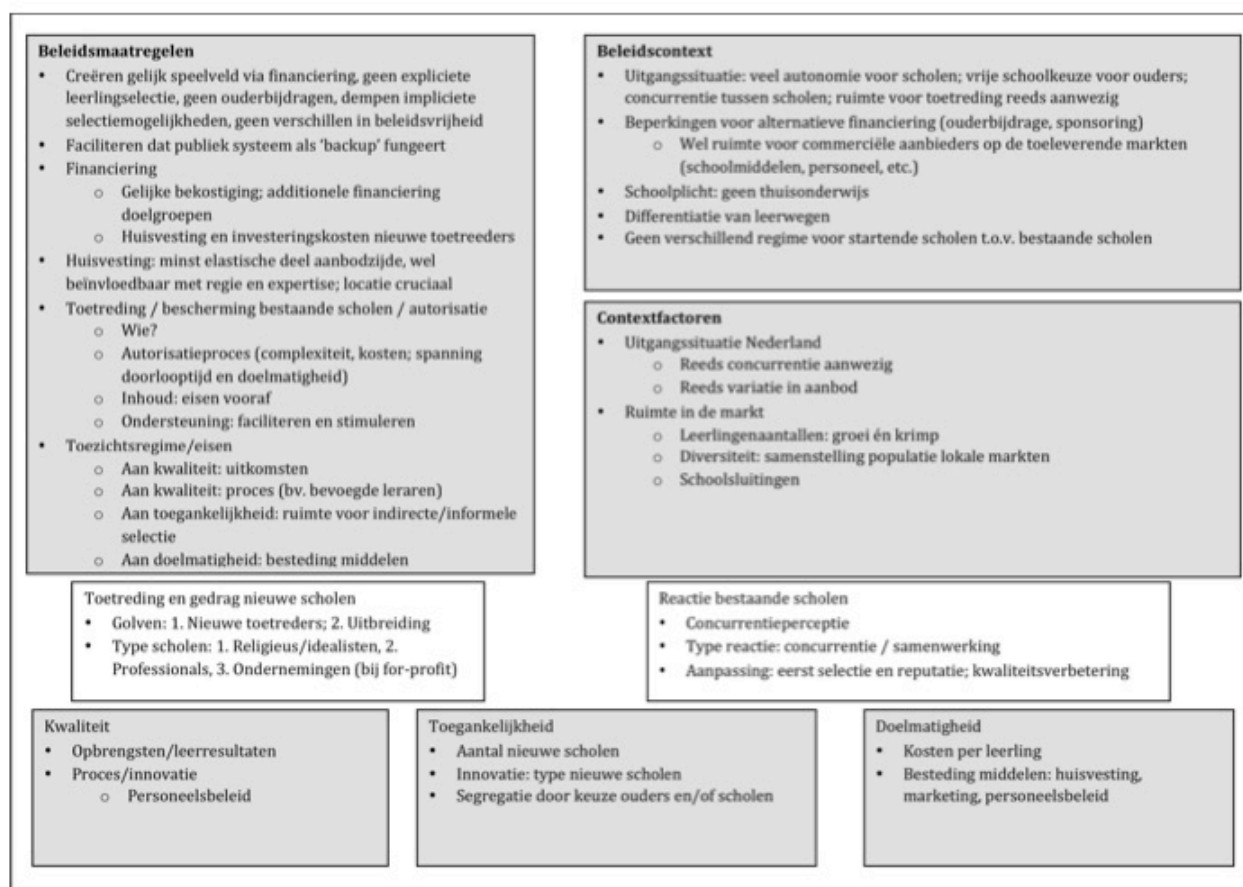


Omdat in onderwijsmarkten de sterkste prikkels ontbreken, speelt beleid een grote rol

- vigerende wet- en regelgeving
- stichtings- en opheffingsnormen
- beleidsvrijheid scholen
- toelatingsbeleid scholen
- financiën
- huisvesting

Aan de vraagzijde is er het keuzegedrag van ouders: dit vormt een zwakke prikkel in onderwijsmarkten.

- wat ouders zeggen belangrijk te vinden voor schoolkeuze hangt beperkt samen met hun feitelijk keuzegedrag;
- de eigen SES van ouders in relatie tot kenmerken van de (SES van de) leerlingpopulatie voorspelt schoolkeuze beter;
- hoger opgeleide ouders maken meer gebruik van geobjectiveerde informatieve over onderwijskwaliteit;
- aanwezigheid van alternatieve scholen, reisafstand gerelateerd aan kosten en veiligheid spelen een rol;
- eigen ervaring en reputatie van scholen spelen een rol.



Literatuur

- Andrabi, T., Das, J. & Khwaja, A.I. (2014). Report Cards: the impact of providing school and child test scores on educational markets. *Faculty Research Working Paper Series*, Harvard Kennedy School.
- André – Bechely, L. (2007). Finding Space and Managing Distance: Public School Choice in an Urban California District. *Urban Studies*, 44(7), 1355–1376.
- Angrist, J.D., Dynarski, S.M., Kane, Th.J., Pathak, P.A. & Walters, Ch. (2010). Who benefits from Kipp? *NBER Working Paper* no. 15740, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Arreman, I.E. & Holm, A. (2011). School as “Edu-business”: Four “serious players” in the Swedish upper secondary school market. *Education Inquiry*, 2(4), 637-657.
- Aurini, J. & Quirke, L. (2011). Does market competition encourage strategic action in the private education sector? *Canadian Journal of Sociology*, 36(2), 173-197.
- Ball, S., Bowe, R. & Gewirtz, S. (1995). Circuits of schooling: a sociological exploration of parental choice of school in social class contexts. *Sociological Review*, 43 (1), 52 – 78.
- Batdorff, M., Maloney, L. & May, J. Doyle, D. & Hassel, B. (2010). *Charter School Funding: Inequity Persists*. Ball State University.
- Batdorff, M., Maloney, L, May, J.F., Speakman, S.T., Wolf, P. & Cheng, A. (2014). *Charter School Funding: Inequity Expands*. School Choice Demonstration Project, Department of Education Reform, University of Arkansas.
- Baude, P., Casey, M., Hanushek, E.A., & Rivkin, S (2013). Charter school market dynamics and school quality. *NBER Working Paper* no.
- Belfield, C. & Levin, H.M. (2002). The effects of competition between schools on educational outcomes: A review for the United States. *Review of Educational Research*, 72(2), 279 – 341.
- Berends, M., Goldring, E., Stein, M., & Cravens, X. (2010). Instructional conditions in charter schools and students’ mathematics achievement gains. *American Journal of Education*, 116, 303-335.
- Böhlmark, A. & Lindahl, M. (2012). *Independent Schools and Long-Run Educational Outcomes: Evidence from Sweden’s Large Scale Voucher Reform*. Discussion paper No. 6683. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
- Booker, K., Sass, T.R., Gill, B. & Zimmer, R. (2008). *Going Beyond Test Scores. Evaluating Charter School Impact on Educational Attainment in Chicago and Florida*. Working Paper No. 610, RAND Corporation, Santa Monica, California.

Brewer, D.J. & Hentschke, G.C. (2009). The global phenomenon of government-financed, privately-operated schools. In: M. Berends (ed). *Handbook of research on school choice* (p. 227-247). New York, NY: Routledge.

[Brown, H.](#) (2008). Incentives in U.S. Charter Schools: For-Profit and Non-profit Choices. [Journal of School Choice](#), 2(4), 415-439.

Brunner, E.J., Cho, S.W. & Reback, R. (2010). Mobility, housing markets, and schools: estimating general equilibrium effects of interdistrict choice programs. *Journal of Public Economics*, 96(7), 604-614.

Bulkley, K.E. & Burch, P. (2011). The changing nature of private engagement in public education: for-profit and nonprofit organizations and educational reform. *Peabody Journal of Education*, 86(3), 236-251.

Bunar, N. (2012). Parents and teachers on local school markets: evidence from Sweden. *NCSPE Paper No. 208*.

Cabus, S.J. & Cornelisz, I. (2014). Competition, student sorting, and performance gains in local education markets: the Dutch secondary sector. *TIER Working Paper 14/08*

Carlson, D., Lavery, L. & Witte, J. (2011). The determinants of interdistrict open enrollment flows: evidence from two states. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 33(1), 76-94.

Carlson, D., Lavery, L. & Witte, J. (2012). Charter school authorizers and student achievement. *Economics of Education Review*, 31, 254-267.

Carrillo, P., Cellini, S.R. & Green, R.K. (2013). School quality and information disclosure: evidence from the housing market. *Economic Inquiry*, 51(3), 1809-1828.

Carruthers, C.K. (2012). New schools, new students, new teachers: evaluating the effectiveness of charter schools. *Economics of Education Review*, 31, 280-292.

Childress, S., Benson, S. & Tudryn, S. (2009). *New Schools for New Orleans 2008*. Boston: Harvard Business School.

Childress, S. & Weber, J. (2011). *Public Education in New Orleans: Pursuing Systemic Change through Entrepreneurship*. Boston: Harvard Business School.

Committee of Public Accounts (2014). *Establishing free schools*. London: House of Commons.

Centre for Research on Education Outcome (CREDO) (2013). *Charter School Performance in Louisiana*. Stanford University.

Cunningham, J. (2011). *Charter School Facilities*. Washington, DC: National Conference of State Legislatures.

Department for Education (DfE), 2012. *School Admissions Code*. Statutory guidance for school leaders, governing bodies and local authorities. Retrieved on 1 March 2015 from www.gov.uk/government/publications.

Department for Education (DfE), 2014. *Are free schools using innovative approaches? Research report*. Retrieved on 18 February 2015 from www.gov.uk/government/publications.

Dijkgraaf, E., Gradus, R.H.J.M. & Jong, J.M. de (2013). Competition and educational quality: evidence from the Netherlands. *Empirica*, 40, 607-634.

Dijkstra, A.B., Dronkers, J. & Hofman, R. (red). (1997). *Verzuiling in het onderwijs*. Actuele verklaringen en analyse. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Dynarski, S., Hoxby, C., Loveless, T., Schneider, M., Whitehurst, G., Witte, J & Croft, M. (2010). *Charter schools: a report on rethinking the federal role in education*. Brown Center on Education Policy at Brookings. Washington, DC.

Elacqua, G. (2009a). For-profit schooling and the politics of education reform in Chile: When ideology trumps evidence. *Working Paper CPCE* No 5, Universidad Diego Portales, Santiago.

Elacqua, G. (2009b). The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile. *Working Paper CPCE* No 10, Universidad Diego Portales, Santiago.

Eurypedia (2015). European Encyclopedia on National Education Systems. Geraadpleegd op 17 februari 2015, via <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Sweden:Overview>

Fallon, G. & Paquette, J. (2009). Introducing a market element into the funding mechanism of public education in British Columbia: a critical policy analysis of the school amendment act, 2002. *McGill Journal of Education*, 44(2), 143-162.

[Fitz, J. & Beers, B.](#) (2002). Education Management Organisations and the Privatisation of Public Education: a cross-national comparison of the USA and Britain. *Comparative Education*, 38(2), 137-154.

Frederiksson, A. (2009). On the Consequences of the Marketisation of Public Education in Sweden: for-profit charter schools and the emergence of the 'market-oriented teacher'. *European Educational Research Journal* 8(2) 299 – 310.

George, A.L. & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge (MA): MIT Press.

Gill, B., Timpane, P.M., Ross, K.E., Brewer, D.J. & Booker, K. (2007). *Rhetoric versus reality*. What we know and what we need to know about vouchers and charter schools. RAND Corporation: Santa Monica, California.

[Hanushek, E.A.](#), [Kain, J.F.](#), [Rivkin, S.G.](#) & [Branch, G.F.](#) (2007). Charter school quality and parental decision making with school choice. *Journal of public economics*, 91(5-6), 823-848.

- Hastings, J., & Weinstein, J.M. (2008). Information, school choice and academic achievements: evidence from two experiments, *Quarterly Journal of Economics*, 123(4), 1373-1414.
- Hatcher, R. (2011). The Conservative-Liberal Democrat Coalition government's "free schools" in England. *Educational Review*, 63(4), 485-503.
- Henig, J.R. (2008). *What do we know about the outcomes of KIPP schools?* Boulder and Tempe: Education and the Public Interest Center & Education Policy Research Unit.
- Higham, R. (2014a). Free schools in the Big Society: the motivations, aims and demography of free schools proposers. *Journal of Education Policy*, 29(1), 122-139.
- Higham, R. (2014b). 'Who owns our schools?' An analysis of the governance of free schools in England. *Educational Management Administration & Leadership*, 42(3), 404-422.
- Holm, A. & Lundström, U. (2011). "Living with Market Forces". Principals' Perceptions of Market Competition in Swedish Upper Secondary School Education. *Education Inquiry*, 2(4), 601-617.
- Howell, W. (2006). Switching Schools? A Closer Look at Parents' Initial Interest in and Knowledge About the Choice Provisions of No Child Left Behind. *Peabody Journal of Education*, 81(1), 140-179.
- Hoxby, C.M. & Murarka, S. (2009). Charter schools in New York City: who enrolls and how they affect their students' achievement. *NBER Working Paper Series*, No. 14852. Retrieved on 23 december 2014 from <http://www.nber.org/papers/w14852>
- Hoxby, C.M., Murarka, S. & Kang, J. (2009). *How New York City's charter schools affect achievement*. August 2009 report. Second report in series. Cambridge, MA: New York City Charter Schools Evaluation Project. September 2009.
- Lacireno-Paquet, N. & Brantley, C. (2008). *Who chooses schools, and why?* Boulder and Tempe: Education and the Public Interest Center & Education Policy Research Unit.
- Ladd, H. & Fiske, E.B. (2003). Does competition improve teaching and learning? Evidence from New Zealand. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 25(1), 97-112.
- Lake, R., Dusseault, B., Bowen, M., Demeritt, A. & Hill, P. (2010). *The National Study of Charter Management Organization (CMO) Effectiveness. Report on Interim Findings*. Seattle: Washington: Center on Reinventing Public Education.
- Levin, H.M., Daschbach, J. & Perry, A. (2010). A diverse education provider. In: Bulkley, K. E., Henig, J.R. & Levin, H.M. (Eds.) (2010). *Between Public and Private. Politics, Governance and the New Portfolio Models for Urban School Reform*. Cambridge, MA: Harvard Education Press, 165 – 194.
- Los Angeles Unified School District (2006). *New school construction documentary*. (www.laschools.org/documentary/highband: accessed 15 July 2010).

Lubienski, C. (2009). Do quasi-markets foster innovation in education? A comparative perspective. *OECD Education Working Papers*, No. 25. OECD Publishing.

Lubienski, C., Gulosino, C. & Weitzel, P. (2009). School choice and Competitive Incentives: Mapping the Distribution of Equal Opportunities across Local Education Markets. *American Journal of Education* 115, 601 – 647.

Lundström, U. & Holm, A.S. (2011). Market competition in upper secondary education: perceived effects on teachers' work. *Policy Futures in Education*, 9(2), 193-205.

Macey, E., Decker J., & Eckes, S. (2009). The Knowledge is Power Program (KIPP): An Analysis of One Model's Efforts to Promote Achievement in Underserved Communities, *Journal of School Choice*, 3(3), 212 – 241.

Marsh, J., [Hamilton, L.](#) & [Gill, B.](#) (2008). Assistance and Accountability in Externally Managed Schools: The Case of Edison Schools, Inc. *Peabody Journal of Education*, 83(3), 423-458.

McEwan, P.J. (2009). Review of “Everyone Wins: how charter schools benefit all New York City public school students”. Boulder and Temple: Education and the Public Interest Center & Education Policy Research Unit. Retrieved 23 december 2014 from <http://epicpolicy.org/thinktank/review-Everyone-Wins>.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2013). Reactie op Onderwijsraadadvies Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief. Brief aan de Tweede Kamer, d.d. 12 juli 2013, nr. 426681.

Miron, G., Urschel, J.L., Yat Aguilar, M.A., Daily, B. (2012). *Profiles of for-profit and nonprofit education management organizations. Thirteenth annual report 2010-2011*. Boulder, CO: National Education Policy Center. Retrieved 23 December 2014 from <http://nepc.colorado.edu/publication/EMO-profiles-10-11>.

Miron, G. & Gulosino, C. (2013). *Profiles of for-profit and nonprofit education management organizations. Fourteenth Edition 2010-2011*. Boulder, CO: National Education Policy Center. Retrieved 19 February 2015 from <http://nepc.colorado.edu/publication/EMO-profiles-11-12>.

Molnar, A. (ed.) 2014. *Virtual schools in the U.S. 2014. Politics, performance, policy, and research evidence*. Boulder, CO: National Education Policy Center. Retrieved 19 February 2015 from <http://nepc.colorado.edu/publication/virtual-schools-annual-2014>.

Moor, A. de (2009). Concurrentie en kwaliteit in het primair en voortgezet onderwijs. *TPEdigitaal*, 3(3), 65-79.

Morgan, R. & Blackmore, J. (2012). How parental and school responses to choice policies reconfigure a rural education market in Victoria, Australia. *Journal of Educational Administration and History*, 45(1), 84-109.

Musset, P. (2012). School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review. *OECD Education Working Papers, No. 66*. OECD Publishing.

Myrberg, E. & Rosén, M. (2006). Reading achievement and social selection in independent schools in Sweden: Results from IEA PIRLS 2001. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(2), 185-205.

National Audit Office (2013). *Establishing free schools*. London: NAO.

New Schools Network (2014). *Premises – finding the right school for you*. London: NSN. Retrieved 28 February 2015 from <http://www.newschoolsnetwork.org>.

Ng, P.T. & Chan, D. (2008). A comparative study of Singapore's school excellence model with Hong Kong's school-based management. *International Journal of Educational Management*, 22(6), 488-505.

Nisar, H. (2012). Heterogeneous competitive effects of charter schools in Milwaukee. *NCSPE Working Paper No. 202*.

Noailly, J., Vujić, S. & Aouragh, A. (2009). The impact of competition on the quality of primary schools in the Netherlands. *CPB Discussion Paper 120*. Den Haag: CPB.

OECD (2012). *Education at a Glance*. Paris: OECD.

Olmedo, A. (2012). Policy-makers, market advocates and edu-businesses: new and renewed players in the Spanish education policy arena. *Journal of Education Policy*, 28(1), 55-76.

Onderwijsraad (2012). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijke perspectief*. Nieuwe richtingen aan de vrijheid van onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.

Pater, C.J. (2008). *How the introduction of freedom of choice and independent schools influence the quality of education in Sweden*. Masterthesis. Groningen: University of Groningen.

Pater, C.J., & Waslander, S. (2009). Necessary conditions for a well-functioning school market: lessons from the Swedish case. Paper presented at the RAPPE conference, March 2009, University of Geneva.

Pater, C.J., Sligte, H. & Van Eck, E. (2012). *Verklarende evaluatie*. Een methodiek. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Peterson, P.E. & Chingos, M.M. (2009). Impact of For-Profit and Non-profit Management on Student Achievement: The Philadelphia Intervention, 2002-2008. Program on Education Policy and Governance *Working Papers Series PEPG 09-02*.

Pistol, A. (2013). *On the entry barriers in the independent school market*. Master Thesis. Uppsala: Uppsala University, Department of Economics.

Preston, C., Goldring, E., Berends, M. & Cannata, M. (2012). School innovation in district context: comparing traditional public schools and charter schools. *Economics of Education Review*, 31, 318-330.

Rapaport, A., Booth, E., Gibson, G. & Swanlund, A. (2014). *Annual Evaluation of Open-Enrollment Charter Schools. 2012-13 School Year*. Austin, TX: TEA.

Renzulli, L.A. & Evans, L. (2005). School Choice, Charter Schools, and White Flight. *Social Problems*, 52(3), 398-418.

Rouse, C.E. & Barrow, L. (2009). School Vouchers and Student Achievement: Recent Evidence, Remaining Questions, *Annual Review of Economics*, 1(1), 17-42.

Sahlgren, G.H. (2014). Handing of the school keys: the impact of privatization on education quality. *Economic Affairs*, 34(2), 196-210.

Shen, Y. & Berger, A. (2011). *Charter school finance*. Washington (DC): National Conference of State Legislatures. Retrieved on 17 February 2015, from <http://www.ncsl.org/documents/educ/charterschoolfinance.pdf>

[Shober, A.F.](#), [Manna, P.](#) & [Witte, J.F.](#) (2006). Flexibility Meets Accountability: State Charter School Laws and Their Influence on the Formation of Charter Schools in the United States. *Policy Studies Journal*, 34(4), 563-587.

Söderström, M. & Uusitalo, R. (2010). School Choice and Segregation: Evidence from an Admission Reform. *Scandinavian Journal of Economics*, 112(1), 55-76.

Steele, J.F., Vernez, G., Gottfried, M.A. & Schwarm-Baird, M. (2011). *The Transformation of a School System. Principal, Teacher, and Parent Perceptions of Charter and Traditional Schools in Post-Katrina New Orleans*. Rand Corporation.

Texas Center for Education Research (TCER) (2006). *Texas open-enrollment charter schools; Sixth-year evaluation*. Final Report. Austin, TX: TCER.

Texas Center for Education Research (TCER) (2011). *Evaluation of Texas Charter Schools 2007-10*. Final Report. Austin, TX: TCER.

Texas Education Agency (TEA) (2011). *Texas Open-Enrollment Charter School Handbook*. Austin: TX: TEA. Retrieved on 17 February 2015, from <http://www.esc11.net/cms/lib3/TX21000259/Centricity/Domain/67/CharterSchoolHandbook.pdf>

Texas Education Agency (TEA) (2013). *Instructions and Guidelines for schools to open fall 2016*. Austin: TX: TEA. Retrieved on 17 February 2015 from www.tea.texas.gov

Valenzuela, J.P., Bellei, C. & de los Ríos, D. (2013). Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile. *Journal of Education Policy*, 29(2), 217-241.

Vernez, G., Naftel, S., Ross, K., Carlson Le Floch, K., Beighley, C. & Gill, B. (2009). *State and Local Implementation of the No Child Left Behind Act Volume VII—Title I School Choice and Supplemental Educational Services: Final Report*. U.S. Department of Education, Washington D.C.

Vijlder, F. de, Bakker, D. & Van den Blink, M. (2014). *Innoveren vanachter de keukentafel*. Een onderzoek naar de ontwikkeling van het technasium 2003-2013. Dordrecht: Convoy Uitgevers.

Walford, G. (2014). From city technology colleges to free schools: sponsoring new schools in England. *Research Papers in Education*, 29(3), 315-329.

Waslander, S. & Hopstaken, H. (2005). Jongleren met publiek-private arrangementen in het onderwijs. *Onderwijs in thema's*. Den Haag: Onderwijsraad.

Waslander, S., Pater, C. & Weide, M. van der (2010). Markets in education. An analytical review of empirical research on market mechanisms in education. *OECD Education Working Papers*, No. 52. OECD Publishing.

Wikström, C & Wikström, M. (2005). Grade inflation and school competition: an empirical analysis based on the Swedish upper secondary schools. *Economic of Education Review*, 24 (2005), 309-322.

Weenink, D. (2005). *Upper middle-class resources of power in the education arena*. Dutch elite schools in an age of globalization. Academisch Proefschrift. Universiteit van Amsterdam.

West, A. (2014). Academies in England and independent schools (fristående skolor) in Sweden: policy, privatisation access and segregation. *Research Papers in Education*, 29(3) 330-350.

West, A. & Bailey, E. (2013). The Development of the Academies Programma: 'Privatising' School-Based Education in England 1986 – 2013. *British Journal of Educational Studies*, 61(2), 137 – 159.

West, A. & Ylönen, A. (2010). Market-oriented school reform in England and Finland: school choice, finance and governance. *Educational Studies*, 36(1), 1-12.

Winters, M.A. (2009). *Everyone Wins: how charter schools benefit all New York City public schools students*. Center for Civic Innovation at the Manhattan Institute.

Witte, J.F. (2004). Is it Privatization or Educational Choice that Matters? Comments on "Market-Versus Mission-Oriented Charter Schools". *Social Science Quarterly*, 85(5), 1052-1056.

Witte, J.F., Schlomer, P.A. & Shober, A.F. (2007a). [Going Charter? A Study of School District Competition in Wisconsin](#). *Peabody Journal of Education*, 82(2), 410-439.

Woessmann, L. (2007). International Evidence on School Competition, Autonomy, and Accountability: A Review. [Peabody Journal of Education](#), 82(2-3), 473-497.

Wylie, C. (1998). *Can vouchers deliver better education? A review of the literature, with special reference to New Zealand*. Wellington, NZ: New Zealand Council for Educational Research.

Zanten, A. van (2009). Competitive arenas and schools' logics of action: a European comparison. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 39(1), 85-98.

Zimmer, R., Gill, B., Booker, K., Lavertu, S. & Witte, J. (2012). Examining charter student achievement effects across seven states. *Economics of Education Review*, 31, 213-224.

[Zimmer](#), R. & Buddin, R. (2009). Is [Charter School Competition](#) in [California Improving](#) the [Performance](#) of [Traditional Public Schools](#)? *Public Administration Review*, 69(5), 831-845.