

STARTBEKOSTIGING NIEUWE SCHOLEN

EINDRAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

DJOERD DE GRAAF, JULIA DE GROOT, DANIEL PRITSCH EN HANNEKE NIJLAND
MET MEDEWERKING VAN PROF. MR. PIETER HUISMAN (HOBEON) EN JAN VAN WIEREN (DYADE)

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN OCW

AMSTERDAM, JANUARI 2026

Managementsamenvatting

De kosten die startende nieuwe scholen maken zijn veel hoger dan de startbekostiging die ze daarvoor krijgen. Dat geldt in het bijzonder voor po-scholen en nog meer voor scholen die niet vanuit een bestaand bestuur worden opgericht. Een belangrijk knelpunt is bovendien de timing: de startbekostiging wordt pas twee maanden voor opening uitgekeerd, terwijl veel kosten al eerder (moeten) worden gemaakt.

Startbekostiging verre van toereikend, met name bij nieuwe besturen

Nieuwe scholen maken in de opstartfase kosten die duidelijk hoger liggen dan het bedrag aan startbekostiging. Voor nieuwe po-scholen die worden opgericht door bestaande besturen bedragen de (zeer conservatief geschatte) kosten gemiddeld ruim 42.000 euro, exclusief kosten voor een kwartiermaker (gemiddeld rond 20.000 euro) en exclusief onbetaalde uren. Dit is aanzienlijk meer dan de circa 19.000 euro startbekostiging die po-scholen in 2025 ontvingen.

Voor scholen die vanuit een nieuw bestuur worden opgericht, is de startbekostiging nog minder toereikend. Deze besturen kunnen minder terugvallen op bestaande voorzieningen (zoals stafbureau, systemen of expertise) en maken daardoor extra kosten en steken veel meer onbetaalde uren in de oprichting.

De startbekostiging in het vo ligt beduidend hoger dan in het primair onderwijs (in 2025 circa 131.000 euro). Op basis van interviews ontstaat de indruk dat de startbekostiging in het vo relatief meer toereikend is dan die in het po. Tegelijkertijd geven ook vo-scholen aan dat niet alle activiteiten hiermee kunnen worden uitgevoerd en dat met name scholen die vanuit een nieuw bestuur starten veel onbetaalde uren moeten maken.

Kosten bestaan uit meer dan alleen 'zichtbare' uitgaven

De grootste kostenpost bestaat uit personele lasten, met name betaalde loonkosten in de opstartfase. Daarnaast maken scholen kosten voor onder meer huisvesting (bovenop die waar de gemeente verantwoordelijk voor is), administratie en beheer, inventaris en apparatuur en leer- en hulpmiddelen.

Tegelijkertijd geven scholen aan dat de werkelijke inspanningen vaak groter zijn dan de financiële uitgaven laten zien. Zo worden in de praktijk regelmatig uren 'vrijwillig' gemaakt of worden werkzaamheden opgevangen binnen het bestaande bestuur.

Startbekostiging wordt in maanden voor opening uitgekeerd, terwijl veel uitgaven al eerder plaatsvinden

De startbekostiging wordt uitgekeerd in de periode 1 juni tot 1 augustus, waar bijna de helft van de kosten al eerder moet worden gemaakt, in de periode vanaf het bekostigingsbesluit tot 1 juni. Daarmee gaan de kosten voor een aanzienlijk deel voor de baten uit.

Scholen geven aan dat twee maanden bekostiging in de praktijk te kort is voor een realistische voorbereiding. Zo moeten besturen al eerder een directeur aanstellen of vrijstellen en tijdig personeel werven, terwijl de middelen daar beperkt ruimte voor bieden. Hierdoor zijn besturen vaak genoodzaakt om voor te financieren vanuit reserves of via alternatieve bronnen, wat vooral voor nieuwe besturen lastig is.

Verzelfstandigde nevenvestigingen ontvangen startbekostiging, terwijl zij nauwelijks extra kosten maken

Tijdens het onderzoek bleek dat een aanzienlijk deel van de scholen die startbekostiging ontvingen, feitelijk geen volledig nieuwe school startte maar het een verzelfstandiging van een bestaande nevenvestiging/dislocatie betrof. In de onderzochte populatie ging het om ongeveer een derde van de scholen.

Deze scholen hebben formeel recht op startbekostiging, maar maken in de praktijk nauwelijks extra kosten (behalve beperkte administratieve of advieskosten). Dit roept de vraag op of het wenselijk is dat zij dezelfde startbekostiging ontvangen als scholen die daadwerkelijk nieuw worden opgericht.

Onderzoeksaanpak: financiële gegevens aangevuld met gesprekken en validatie

De bevindingen zijn gebaseerd op een combinatie van deskresearch en interviews met schoolbesturen, gevolgd door een uitvraag via een Excel-invultool onder besturen die in 2023 tot en met 2025 een nieuwe school hebben opgericht. Uiteindelijk leverden van 57 besturen met nieuwe (en niet alleen verzelfstandigde) scholen 20 besturen gegevens aan via de invultool (waaronder 16 bestaande po-besturen). De aangeleverde gegevens zijn gevalideerd door Dyade. Ten slotte zijn de uitkomsten van de analyses getoetst in enkele aanvullende gesprekken.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
1 Inleiding	5
1.1 Achtergrond onderzoek	5
1.2 Onderzoeksaanpak en leeswijzer	6
2 Potentiële kostenposten nieuwe scholen	8
2.1 Personele lasten	8
2.2 Andere lasten	8
2.3 Inkomsten	9
3 Daadwerkelijke kosten nieuwe scholen	11
3.1 Verzelfstandiging bestaande locatie	11
3.2 Kosten per kostenpost	12
3.3 Toereikendheid en timing	13
4 Conclusies en juridische beschouwing	16
Bijlage A Mediane kosten	19

1 Inleiding

Het starten van een nieuwe school heeft een lange aanlooptijd waarin veel kosten worden gemaakt. In hoeverre is de door OCW beschikbaar gestelde startbekostiging toereikend om deze kosten te kunnen dragen? Dit onderzoek beantwoordt deze vraag aan de hand van door scholen aangeleverde financiële gegevens, in combinatie met gesprekken met schoolbestuurders.

Nieuwe scholen in het primair en voortgezet onderwijs ontvangen startbekostiging, om de kosten te kunnen betalen die noodzakelijk zijn voor de start van een nieuwe school. Het ministerie van OCW heeft behoefte aan een onafhankelijke blik op de hoogte van de startbekostiging om te bepalen in hoeverre de hoogte ervan toereikend is om de kosten te dekken. Dit hoofdstuk beschrijft de achtergrond van het onderzoek (Paragraaf 1.1) en geeft weer hoe we het onderzoek hebben aangepakt (Paragraaf 1.2). De laatstgenoemde paragraaf gaat ook in op waar de verschillende onderzoeksuitkomsten in het rapport te vinden zijn.

1.1 Achtergrond onderzoek

Een nieuwe school starten betekent meer dan alleen de deuren openen op 1 augustus; het vraagt om investeringen in personeel, huisvesting, lesmateriaal, ouderbetrokkenheid en leerlingenwerving al in de maanden vóórdat de school daadwerkelijk van start gaat. Om schoolbesturen in deze beginfase zo goed mogelijk te ondersteunen, ontvangen zij een startbekostiging. De hoogte van de startbekostiging varieert licht over de jaren, aangezien het bedrag jaarlijks wordt geïndexeerd. Waar de startbekostiging voor het po in 2023 17.190,24 euro bedroeg, was dit in 2025 aangepast tot 19.085,82 euro. Voor het vo is het bedrag over deze jaren verhoogd van 124.077,51 euro naar 131.217,98 euro.

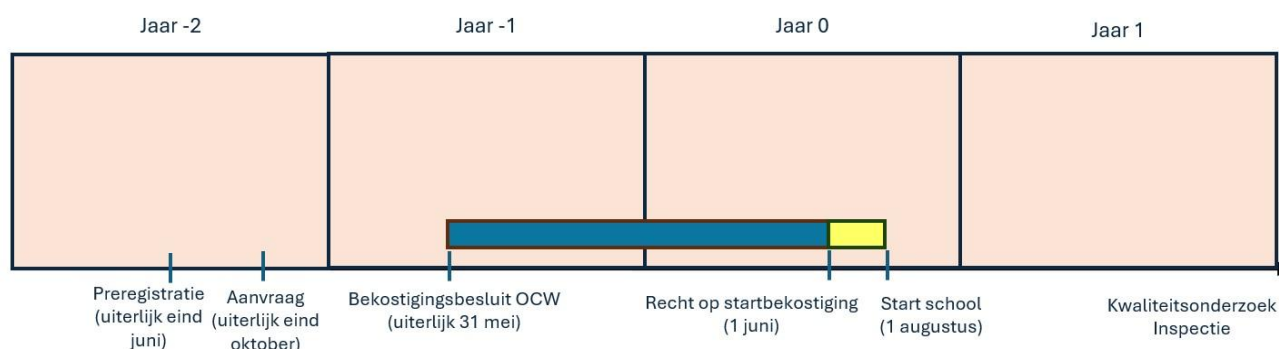
Een schoolbestuur moet de volgende stappen doorlopen bij het opzetten van een nieuwe school (zie Figuur 1.1).¹ Het proces start met een pre-registratie **vóór eind juni** (jaar -2) en de daadwerkelijke aanvraag uiterlijk **eind oktober** (jaar -2). Het jaar erop ontvangt een schoolbestuur op **uiterlijk 31 mei** (jaar -1) het bekostigingsbesluit van OCW, en wanneer dit positief is, ontvangt het bestuur voor de periode **1 juni tot 1 augustus in** het daaropvolgende jaar (jaar 0) startbekostiging.² Op 1 augustus van dat jaar (jaar 0) kan de school haar deuren openen.³ Er zit dus zo'n twee jaar tussen de pre-registratie en de daadwerkelijke opening en een jaar tussen het bekostigingsbesluit en het moment dat een school een beschikking krijgt en dat de middelen voor de startbekostiging ter beschikking komen.

¹ Bulder, E., Wester, A., van der Ploeg, S., Krepel, A., Karssen, M., van Druten, L., & Smeets, E. (2024). *Evaluatie Wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen: Tussenrapportage 2024*. Oberon; Kohnstamm Instituut; KBA Nijmegen.

² In het vo hangt de precieze datum waarop schoolbesturen de bekostiging ontvangen af van het moment waarop zij de leerlingenprognose aanleveren.

³ Dit bedrag wordt eenmalig uitgekeerd: als een school één jaar later start, ontvangen ze de startbekostiging niet nogmaals. Als een school niet meer start, wordt het bedrag teruggevorderd.

Figuur 1.1 De focus van dit onderzoek ligt op de periode tussen de ontvangst van het bekostigingsbesluit en de start van de nieuwe school



De hoogte van deze bekostiging staat ter discussie. Er zijn signalen vanuit het onderwijsveld dat de huidige startbekostiging ontoereikend is. In dit onderzoek bekijken we welke kosten scholen maken en in hoeverre de startbekostiging deze kosten lijkt te dekken. Ook bekijken we of we hierbij verschillen zien tussen scholen: tussen scholen in het primair en scholen in het voortgezet onderwijs en tussen nieuwe scholen die door een bestaand bestuur worden gestart en nieuwe scholen waarvan ook het bestuur nieuw is.

We focussen ons daarbij op de periode tussen de ontvangst van het bekostigingsbesluit en de start van de school op 1 augustus. Binnen deze termijn onderscheiden we twee fasen (zie Figuur 1.1):

- **1 juni tot 1 augustus (geel gemarkeerd):** de periode waarin de school daadwerkelijk bekostiging ontvangt;
- **de periode tussen het bekostigingsbesluit en 1 juni (blauw gemarkeerd):** de periode voorafgaand aan de ontvangst van de bekostiging.

Door dit onderscheid in de analyse aan te brengen, wordt zichtbaar hoe de *timing* van de bekostiging zich verhoudt tot de uitgaven van schoolbesturen. Vallen deze kosten vooral vóór de ontvangst van de bekostiging, of juist in de twee maanden daarna?

1.2 Onderzoeksaanpak en leeswijzer

We begonnen het onderzoek met een verkennende fase, waarin we zowel interviews als deskresearch hebben uitgevoerd. We zijn in gesprek gegaan met vijf besturen over de relevante kostenposten en knelpunten en mogelijke verschillen in hun situatie (po versus vo/nieuw versus gevestigd schoolbestuur). Daarnaast gebruikten we in deze fase de kennis en expertise van Dyade om de potentiële kostenposten van nieuwe scholen in kaart te brengen.⁴ [Hoofdstuk 2](#) geeft een overzicht van deze kostenposten.

In de volgende onderzoeksfase hebben we de informatie uit de verkennende fase gebruikt om middels een 'invultool' gegevens op te halen over de daadwerkelijk gemaakte kosten door nieuwe scholen. Die Excel-invultool stelde besturen van nieuwe scholen in staat om op een zo gebruiksvriendelijk mogelijke manier hun financiële gegevens aan te leveren. Met de tool brachten we niet alleen de *hoogte* van de kosten in kaart, maar ook het *moment* waarop deze werden gemaakt – in het bijzonder of dit vóór of na de bekostigingsperiode (1 juni – 1 augustus) plaatsvond.

⁴ Dyade begeleidt schoolbesturen in hun bedrijfsvoering, onder meer bij het oprichten van nieuwe scholen.

Deze invultool hebben we uitgezet onder alle schoolbesturen, die in de periode 2023 tot en met 2025 een nieuwe school hebben opgericht.⁵ Dat waren er 87, waarvan sommige besturen meerdere scholen zijn gestart in deze periode.⁶ Tijdens het onderzoek bleek dat een aanzienlijk deel van deze 'nieuwe' scholen eigenlijk een verzelfstandiging van een al bestaande nevenvestiging betrof. Deze scholen bestonden dus al, maar kregen (reglementair) wel startbekostiging. In de praktijk maakten deze scholen nauwelijks kosten en konden de invultool dus niet invullen. Voor zover bij ons bekend bleven daarmee 45 besturen met een 'echt' nieuwe po-school en 12 besturen met een 'echt' nieuwe vo-school over. Daarvan waren er in het po 12 nieuwe besturen en 33 bestaande en in het vo 7 nieuwe besturen en 5 bestaande.⁷

Ondanks dat we de invultool zo gebruikersvriendelijk mogelijk hebben gemaakt (bijv. door de posten aan te laten sluiten bij die van de jaarrekening), was het een behoorlijke klus voor de besturen om deze in te vullen. De aard van het onderzoek vraagt immers om behoorlijk gedetailleerde financiële informatie. Door veelvuldig contact met de verschillende besturen waren toch 20 scholen bereid om de invultool in te vullen: 16 bestaande po-besturen, 2 nieuwe po-besturen en 2 nieuwe vo-besturen. Dat betekent een responspercentage van zo'n 35 procent. Hoewel dit een mooi responspercentage is voor een dergelijke uitvraag hebben we daarmee vanwege de kleine populatie alleen voor bestaande po-besturen voldoende gegevens opgehaald voor een hardere onderbouwing van de gemaakte kosten. Deze gegevens zijn vervolgens gevalideerd door adviesbureau Dyade. De door dit bureau als niet realistisch beschouwde kostenposten hebben we in onze analyses buiten beschouwing gelaten. De bevindingen hebben we vervolgens getoetst in gesprekken met zowel een po- als een vo-bestuurder met een nieuwe school die geen invultool hadden ingevuld en die we nog niet eerder in het onderzoek hadden geïnterviewd. De uitkomsten van de kwantitatieve en kwalitatieve bevindingen over de daadwerkelijk gemaakte kosten beschrijven we in [Hoofdstuk 3](#).

Ten slotte hebben we in een laatste fase de conclusies op een rijtje gezet over toereikendheid (en timing) van de startbekostiging en de verschillen in de kosten die schoolbesturen maken bij het oprichten van een nieuwe school. Daarbij heeft prof. mr. Pieter Huisman, hoogleraar onderwijsrecht, in kaart gebracht of een gedifferentieerde bekostigingsaanpak juridisch houdbaar is. Met deze bevindingen (in [Hoofdstuk 4](#)) sluiten we het onderzoeksrapport af.

⁵ De lijst met besturen ontvingen we via OCW.

⁶ Om overbelasting te voorkomen, vroegen we deze scholen de invultool in te vullen voor één, door ons geselecteerde, nieuwe school.

⁷ Een nieuw bestuur definiëren we als een bestuur dat is opgericht in hetzelfde jaar als de nieuwe school.

2 Potentiële kostenposten nieuwe scholen

De uitgaven van scholen zijn uit te splitsen naar verschillende kostenposten. Deze categoriseren we op basis van de voorgeschreven indeling van jaarrekeningen. We onderscheiden personele lasten, afschrijvingen, huisvestingslasten en overige lasten zoals administratie- en beheerslasten en leer- en hulpmiddelen.

De kostenposten waar nieuwe scholen mee te maken hebben, delen we op in verschillende categorieën. Deze indeling sluit aan bij de voorgeschreven indeling van een jaarrekening voor scholen. Concreet betekent dit dat de kosten die scholen maken, zijn opgedeeld in de volgende categorieën: personele lasten (Paragraaf 2.1) en andere lasten in de vorm van investeringen, huisvestingslasten en overige lasten (Paragraaf 2.2). Let wel: het gaat hierbij om kostenposten die scholen financieren vanuit de startbekostiging. Paragraaf 2.3 gaat in op de andere inkomsten die scholen hebben, naast de startbekostiging.

2.1 Personele lasten

Voor het opzetten van een nieuwe school is personeel nodig. Doorgaans gaat het daarbij in ieder geval om een directeur, die enkele maanden tot enkele jaren bezig is met dit proces. Dit komt ook terug in de bekostigingswetgeving voor het primair onderwijs: het bedrag dat een po-school ontvangt als startbekostiging is gestaafd op twee maandsalarissen van een schooldirecteur.⁸ Het betalen van personeel resulteert daarmee in **loonkosten**. Daarnaast nemen sommige scholen een kwartiermaker in dienst, die (een deel van) de oprichting van de school organiseert en begeleidt. Dit leidt tot kosten voor de **inhuur van een kwartiermaker**.

Naast het optuigen van de schoolorganisatie, moeten er leraren in dienst komen die de lessen gaan verzorgen. Deze leraren hoeven in principe pas vanaf de start van de school in dienst te komen. Desondanks maken scholen regelmatig al voorafgaand aan de start kosten die hierop betrekking hebben. Zo worden er vaak al eerder middelen ingezet voor de **werving van personeelsleden**, het organiseren van **personeelsdag(en)** en/of de **scholing van personeel**.

Een belangrijke kanttekening bij de personele lasten is dat veel scholen in de praktijk ook **onbetaalde uren** maken. Deze scholen maken gedurende de opstartfase (soms veel) uren 'op vrijwillige basis' om de nieuwe school op te kunnen richten. Daardoor vertelt het bedrag aan personele lasten vaak niet het hele verhaal, omdat er in de praktijk ook werk onbetaald wordt gedaan.

2.2 Andere lasten

Afschrijvingen

Wanneer scholen vaste activa op de balans hebben staan, schrijven zij deze over de tijd af. Vaste activa zijn bezittingen die duurzaam worden gebruikt (meer dan één jaar) en waarvan de waarde boven de (zelf te bepalen)

⁸ Zie <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-076beefea4347667270043b1a4365c33c7c88ad9/pdf>

activeringsgrens ligt (meestal 500 euro).⁹ De afschrijvingen hierop zijn onder te verdelen naar **afschrijvingen op verbouwingskosten** (die bij nieuwe scholen niet veel voorkomen) en **overige afschrijvingen**.

Afschrijvingen zijn in het jaarverslag vooral een boekhoudkundige kostenpost. Nieuwe scholen dienen **investeringen in de vaste activa** te doen, met gevolgen voor de liquiditeit. Denk hierbij aan investeringen in het gebouw, de buitenruimte, meubilair/inventaris, ICT-apparatuur en overige vaste activa. Dit zijn uitgaven die scholen al vóór de start van de school moeten maken. Hoewel op de staat van baten en lasten in het jaarverslag alleen de *afschrijvingen* op de vaste activa terugkomen, zijn het de *investeringen* in de vaste activa waarvoor nieuwe scholen direct middelen moeten inzetten. Let wel: daarbij gaat het in het kader van de startbekostiging om bijvoorbeeld de inrichting van de buitenruimte en in principe niet om investeringen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Dat gaat bijvoorbeeld om de aanschaf van het schoolgebouw of de aankoop van meubilair en een onderwijsleerpakket waarvoor een investeringssubsidie eerste inrichting wordt ontvangen (zie Paragraaf 2.3). Wel maken scholen hiervoor soms meer kosten dan de gemeente vergoedt.

Huisvestingslasten

Naast grote investeringen die scholen kunnen doen in het schoolgebouw en/of de buitenruimte, zijn er ook mogelijke kleinere uitgaven aan de huisvesting. Deze zijn op te splitsen in **schoonmaakkosten bij de oplevering, kosten die samenhangen met gebruik of verbruik** (zoals energie, waterverbruik etc.) en **overige huisvestingslasten**. Het gaat hierbij expliciet niet om investeringen in de vaste activa.

Overig

De lasten die niet bij één van de vorige categorieën behoren, vallen onder overige lasten. Daarbinnen kunnen we een aantal verzamelingen van kostenposten onderscheiden. Zo bestaan **administratie- en beheerslasten** uit bijvoorbeeld de kosten voor overleggen met het bestuur/samenwerkingsverband/de gemeente, kosten voor het oprichten van de rechtspersoon, oprichtings- en registratiekosten, kosten voor het opstellen van begrotingen en kosten voor het inrichten van de administratie. Daarnaast valt de aanschaf van kleine inventaris onder **inventaris en apparatuur**. Verder bestaan de kosten voor **leer- en hulpmiddelen** uit kosten voor verbruiksmateriaal, licenties en het leerlingvolgsysteem. Ten slotte zijn er nog de **overige (overige) lasten**, zoals kosten die gemaakt worden voor het onderwijsconcept schrijven, het schoolplan opstellen, een voorlichtingsavond organiseren, leerlingenwerving, een website ontwikkelen en de opening van de school.

Scholen gaan soms een lening of leningen aan om de kosten voor de oprichting te betalen (zie Paragraaf 2.3). Zij hebben dan financiële lasten in de vorm van **rente op leningen**.

2.3 Inkomsten

Nieuwe scholen ontvangen naast de startbekostiging nog meer inkomsten, naast de startbekostiging vanuit de rijksoverheid. Dat komt vooral door de juridische verantwoordelijkheden die bij de gemeente liggen. Zo is de gemeente verantwoordelijk voor de huisvesting van de school.¹⁰ Gemeenten kunnen scholen direct voorzien van huisvesting of scholen hiervoor financieel compenseren. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor de 'eerste aanschaf van leer- en hulpmiddelen en meubilair'. Hiervoor ontvangen scholen gelden vanuit de gemeente.

⁹ Als een uitgave voor een bedrag onder de activeringsgrens ligt dan wordt dat bedrag meteen afgeboekt als kosten (en dus niet afgeschreven over een langere periode). Waar de activeringsgrens ligt, is aan het schoolbestuur.

¹⁰ Zie o.a. art. 6.2 WVO 2020.

Daarnaast is het mogelijk dat scholen incidentele baten ontvangen. Daarbij onderscheiden we gemeentelijke bijdragen (bovenop de wettelijke plicht van gemeenten), bijdragen van het schoolbestuur, bijdragen van bedrijven, bijdragen van particulieren en overige baten. Het gaat hierbij om giften. Ten slotte kunnen scholen leningen aangaan om een mogelijk liquiditeitstekort op te vangen of te voorkomen.¹¹ Hoewel een lening uiteindelijk moet worden terugbetaald en daarom zorgt voor uitgaven, gaat het wel om extra middelen die startende scholen kunnen inzetten tijdens de opstartfase.

¹¹ Dat gebeurt doorgaans bij bedrijven en particulieren en dus niet bij een bank.

3 Daadwerkelijke kosten nieuwe scholen

De kosten die startende nieuwe scholen maken zijn veel hoger dan de startbekostiging die ze daarvoor krijgen. Dat geldt in het bijzonder voor poscholen en nog meer voor scholen die niet vanuit een bestaand bestuur worden opgericht. Bovendien krijgen de scholen pas de beschikking over de middelen als al veel kosten zijn gemaakt.

Wat zijn de daadwerkelijke kosten die schoolbesturen hebben gemaakt in de periode vanaf het positieve bekostigingsbesluit tot aan de start van de school? Voor de bestaande schoolbesturen in het primair onderwijs onderbouwen we onze bevindingen met cijfers van de 16 schoolbesturen die hun kwantitatieve gegevens hebben aangeleverd (zie Hoofdstuk 1). Voor de overige groepen baseren we ons op kwalitatieve bevindingen, aangevuld met kwantitatieve gegevens van enkele schoolbesturen.

Het hoofdstuk start met een eerste opvallende bevinding die tijdens het onderzoek naar voren is gekomen en die we relevant achten om te benoemen (Paragraaf 3.1). In Paragraaf 3.2 gaan we vervolgens in op de kosten, waarna we in Paragraaf 3.3 de toereikendheid en timing van de startbekostiging bespreken. Daarbij focussen we ons op de bestaande besturen uit het primair onderwijs, aangezien we daarvoor de cijfermatige gegevens hebben kunnen verzamelen.

3.1 Verzelfstandiging bestaande locatie

Niet alle schoolbesturen die startbekostiging aanvragen als ‘nieuwe school’ starten ook daadwerkelijk een nieuwe school. Een deel van de aanvragen is afkomstig van schoolbesturen die zijn verzelfstandigd (dat wil zeggen: losgekoppeld van een ander BRIN-nummer)¹², terwijl zij in de praktijk al meerdere jaren bestonden. Hierdoor is in deze gevallen geen sprake van de oprichting van een nieuwe school maar van de verzelfstandiging van een bestaande nevenvestiging/dislocatie.

Van de 87 schoolbesturen die in 2023-2025 startbekostiging ontvingen voor een nieuwe school, had bij 28 besturen (32 procent) de nieuwe school waarvoor we vroegen om de invultool in te vullen feitelijk het karakter van een verzelfstandiging. Voor 24 van deze locaties ontvingen wij deze informatie gedurende het onderzoek via het ministerie, op basis van de DUO-registratie. Daarnaast hebben schoolbesturen ons in een deel van de gevallen hier rechtstreeks over benaderd, ook over 4 scholen die niet op de DUO-registratie voorkwamen. Aangezien niet alle schoolbesturen zich bij ons hebben gemeld, is het aannemelijk dat het aandeel nieuwe scholen dat feitelijk een verzelfstandiging betreft nog wat groter is dan een derde.

Deze verzelfstandigde scholen hebben recht op startbekostiging, maar maken nauwelijks extra kosten. Ze moeten een BRIN aanvragen en sommige scholen schakelen (juridisch) adviseurs in om de verzelfstandiging te organiseren. Die bedragen hiervoor staan niet in verhouding tot wat helemaal nieuwe scholen aan kosten hebben. Dat roept de

¹² Een BRIN-nummer (Basis Registratie Instellingen-nummer) is een identificatiecode die OCW toewijst aan elke bekostigde onderwijsinstelling in Nederland, bestaande uit een 4-cijferige code (instellingscode) en een 2-cijferige locatiecode, samen een 6-cijferige code vormend, om onderwijsinstellingen en hun vestigingen te registreren en te identificeren.

vraag op of de (volledige) startbekostiging ook voor deze alleen volgens de registratie nieuwe scholen bedoeld zou moeten zijn. Hoofdstuk 4 gaat hier verder op in.

3.2 Kosten per kostenpost

Nu we in Paragraaf 3.1 hebben vastgesteld dat ongeveer een derde van de populatie een ander karakter heeft dan aanvankelijk verondersteld (namelijk: dat van een verzelfstandiging), gaan we in deze paragraaf in op de kosten die schoolbesturen hebben gemaakt voor scholen die daadwerkelijk nieuw zijn opgericht. Het gaat om de gemaakte kosten vanaf het positieve bekostigingsbesluit tot de start van de school op 1 augustus. **Daarbij geven we alleen de cijfers weer van de nieuwe po-scholen van bestaande besturen.**

Tabel 3.1 presenteert de gemiddelde kosten per kostenpost op basis van de door 16 schoolbesturen ingevulde gegevens in de invultool.¹³ De grootste kostenpost wordt gevormd door de loonkosten aan betaalde uren, die gemiddeld bijna 15 duizend euro bedragen. Daarnaast hebben scholen overige personele lasten (zie Hoofdstuk 2), die gemiddeld neerkomen op ruim 3 duizend euro. Het is belangrijk om te melden dat de in deze tabel weergegeven kosten niet alle personele kosten bedragen. Een deel van de scholen kiest ervoor om een kwartiermaker in te huren, die (een deel van) de oprichting van de school organiseert en begeleidt. Andere scholen steken er veel onbetaalde uren in, met name de nieuwe scholen die vanuit een nieuw bestuur worden opgericht. Gemiddeld genomen geven scholen die een kwartiermaker inhuren aan hiervoor zo'n 20 duizend euro kwijt te zijn. Afgaande op de paar invultools die we hebben teruggekregen van de po-scholen die niet vanuit een bestaand bestuur zijn opgericht, steken deze scholen omgerekend zo'n 70 duizend euro aan onbetaalde uren in alle activiteiten om de school van de grond te krijgen.

Ook uit de interviews blijkt dat de grootste kostenpost met name in de personele lasten zit, maar dat de uitgaven dit niet per se reflecteren. Zo maken veel scholen gebruik van vrijwilligers, middelen/voorzieningen vanuit het bestaande bestuur (bijv. het stafbureau) of betalen ze personeel in de eerste fase maar deels, aangezien de startbekostiging niet toereikend is. Een nieuwe school vanuit een bestaand bestuur geeft bijvoorbeeld aan dat ze medewerkers op bestaande scholen opleiden, om vervolgens bij startende scholen aan de slag te gaan.

Wat betreft de andere lasten (naast personele lasten) komen de gemiddelde kosten van startende po-scholen vanuit bestaande po-besturen uit op zo'n 4 tot 6 duizend euro voor zowel huisvestingslasten, administratieve en beheerslasten, inventaris en apparatuur en allerhande overige kosten. Daarnaast hebben de besturen voor zo'n 300 euro aan afschrijvingen in de periode voorafgaande aan de opening van de school. Het is goed om hierbij op te merken, dat scholen in deze periode doorgaans ook al de leer- en hulpmiddelen voor het hele jaar moeten aanschaffen. De bekostiging hiervoor krijgen ze pas later. De schoolbesturen moeten deze uitgaven in eerste instantie dus zelf voorfinancieren.¹⁴

Het weergegeven totaal aan kosten bedraagt 42.200 euro. Hierbij zijn de kosten van een eventuele kwartiermaker (zo'n 20 duizend euro) of eventuele onbetaalde uren niet meegenomen (zo'n 70 duizend euro bij scholen met een nieuw bestuur). Bovendien is de ruim 42 duizend euro ook om een andere reden een conservatieve schatting.

¹³ Deze gegevens zijn gevalideerd door Dyade. Gegevens die Dyade als niet realistisch beschouwde zijn niet in de gepresenteerde cijfers betrokken. Mede door het niet opnemen van deze extreme waarden liggen de weergegeven gemiddelden in deze tabel dicht bij medianen (zie Bijlage A).

¹⁴ Bovendien is het de vraag of de bekostiging voldoende is, aangezien deze gebaseerd is op (dan vaak nog geringe) leerlingenaantallen en ook de startende scholen wel dienen te beschikken over de leer- en hulpmiddelen voor de verschillende jaarlagen.

Dyade heeft namelijk kritisch naar de ingevulde bedragen gekregen. Het kwam regelmatig voor dat Dyade de bedragen op basis van jarenlange expertise als te hoog inschatte. Die hebben we buiten beschouwing gelaten. Te lage bedragen kwamen niet voor, wat kan leiden tot een vertekening naar beneden toe.

Tabel 3.1 Een zeer conservatieve schatting van de startkosten van nieuwe po-scholen (vanuit bestaand bestuur) bedraagt ruim 40 duizend euro

Kostenpost	Gemiddelde
Loonkosten betaalde uren	14.700
Overige personele lasten	3.100
Afschrijvingen	300
Huisvestingslasten	4.200
Administratieve en beheerslasten	5.900
Inventaris en apparatuur	3.500
Leer- en hulpmiddelen	4.400
Overige	6.100
Kosten totaal (exclusief o.a. kwartiermaker en onbetaalde uren)	42.200

Bron: SEO (2026), gebaseerd op aangeleverde gegevens van in de periode 2023-2025 gestarte po-scholen

3.3 Toereikendheid en timing

In hoeverre is de startbekostiging toereikend? In deze paragraaf gaat we eerst in op de hoogte van het bedrag. Vervolgens bespreken we de timing van de ontvangen startbekostiging en de conclusies die kunnen worden getrokken over het moment waarop scholen deze bekostiging ontvangen. Afsluitend formuleren we enkele aanvullende opmerkingen en conclusies.

Toereikendheid

Met betrekking tot de toereikendheid van de startbekostiging voor po-scholen constateren we dat de kosten veel hoger uitvallen dan de ontvangen startbekostiging. Het totaalbedrag in Tabel 4.1 (42.200 euro) is al veel hoger dan de kleine 20 duizend euro die nieuwe scholen in 2025 ontvingen aan startbekostiging. En dat bedrag is exclusief de kosten voor een kwartiermaker (circa 20 duizend euro) en de vele (nu nog) onbetaalde uren die scholen die vanuit een nieuw bestuur aan de oprichting besteden (omgerekend circa 70 duizend euro). Bovendien is dat bedrag een conservatieve schatting, zoals gemeld in Paragraaf 3.2. Mede vanwege die vele extra uren die scholen vanuit een nieuw bestuur aan de oprichting moeten besteden is voor deze po-scholen het bedrag nog veel minder toereikend.

De interviews bevestigen dit beeld. De interviewpartners gaven aan dat met name tussen nieuwe en gevestigde besturen een groot verschil zit in de toereikendheid van de startbekostiging voor het oprichten een nieuwe school. Nieuwe schoolbesturen moeten namelijk meer kosten maken dan gevestigde schoolbesturen: zo moeten nieuwe schoolbesturen in de periode voordat de school open gaat al meerdere abonnementen afsluiten, moet het leerlingvolgsysteem worden ingericht en moet er een website worden opgetuigd. Het bestuur benadrukt dat “er een groot verschil is tussen een startend schoolbestuur en daarna”.

Ook lijkt er een verschil te zijn in de toereikendheid van het bedrag tussen scholen in het primair onderwijs en in het voorgezet onderwijs. Uit de interviews ontstaat de indruk dat de startbekostiging voor po-scholen relatief veel minder toereikend is, dan de startbekostiging voor vo-scholen (ongeveer 131 duizend euro in 2025). Dat gezegd hebbende, geven ook vo-scholen aan niet alle activiteiten te kunnen verrichten met dit bedrag, waarbij opnieuw geldt dat met name vo-scholen die vanuit een nieuw bestuur starten vele onbetaalde uren in de oprichting van de

school moeten steken. Uit de paar invultools van de vo-scholen die vanuit een nieuw bestuur zijn gestart, blijkt dat het aantal onbetaalde uren bij deze scholen in dezelfde orde van grootte ligt als bij de po-scholen.

Timing

Tabel 3.2 toont de gemiddelde kosten die worden gemaakt in de periode van 1 juni tot 1 augustus (start van de school). Daarnaast laat de tabel per afzonderlijke kostenpost zien welk percentage deze uitmaakt van het totaal aan kosten vanaf het bekostigingsbesluit. Daarmee wordt inzichtelijk in hoeverre de kosten al worden gemaakt voordat de scholen over de middelen beschikken.

Uit de tabel blijkt dat ongeveer de helft van de kosten gemaakt wordt in de periode vanaf het bekostigingsbesluit tot 1 juni (45 procent). De betaalde loonkosten, de huisvestingslasten en de kosten voor leer- en hulpmiddelen worden hierbij vooral gemaakt in de laatste twee maanden voorafgaand aan de opening van de school. De administratieve lasten en beheerslasten en de overige personele lasten worden daarentegen voornamelijk gemaakt in de periode vanaf het positieve bekostigingsbesluit tot aan 1 juni. Ook de niet weergegeven onbetaalde loonkosten en de kosten voor een eventuele kwartiermaker concentreren zich logischerwijs vooral in deze eerdere periode. Kortom, de kosten gaan voor een aanzienlijk deel voor de baten uit.

Tabel 3.2 Bijna de helft van de gemaakte kosten van nieuwe po-scholen (vanuit bestaand bestuur) vindt al plaats voor het verkrijgen van de startbekostiging

Kostenposten	Gemiddelde kosten 1 juni - start school	% van totale kosten
Loonkosten betaalde uren	11.700	80%
Overige personele lasten	500	16%
Afschrijvingen	100	33%
Huisvestingslasten	3.300	79%
Administratieve en beheerslasten	700	12%
Inventaris en apparatuur	1.500	43%
Leer- en hulpmiddelen	3.200	73%
Overige	2.000	33%
Kosten totaal (exclusief o.a. kwartiermaker en onbetaalde uren)	23.000	55%

Bron: SEO (2026), gebaseerd op aangeleverde gegevens van in de periode 2023-2025 gestarte po-scholen

Ook in de interviews geven veel scholen aan dat de periode van twee maanden waarin je bekostiging ontvangt, te kort is. Dit geldt zowel voor po- als voor vo-scholen. Eigenlijk moet in de voorbereidende fase bijvoorbeeld al een directeur worden aangesteld/vrijgesteld. Daarnaast moet je ook al eerder personeel werven. Eén school licht toe: *“Als je leerkrachten pas vanaf juni/juli werft, is er niemand meer beschikbaar”*. De startbekostiging biedt echter maar ruimte voor twee maanden aan salariskosten van één personeelslid.¹⁵ Scholen geven aan dat deze periode in de praktijk te kort is en ze daarom middelen vanuit het bestaande schoolbestuur aanwenden. Voor nieuwe besturen, of besturen met een slechtere financiële reservepositie¹⁶, is dit echter niet mogelijk. Scholen geven daarom aan soms een directeur niet (of te beperkt) op de loonlijst te kunnen zetten, en veel beroep te moeten doen op vrijwillige inzet en alternatieve financieringsbronnen waaronder inleg en/of leningen uit privégeld of sponsors.

¹⁵ Zie [brochure bekostiging PO](#)

¹⁶ Uit de bij ons beschikbare kwantitatieve gegevens konden we geen verband vinden tussen de financiële reservepositie en de verschillende kostenposten. Daarbij moet worden opgemerkt dat vrijwel geen van de besturen die de invultool hadden ingevuld te kampen hadden met een echt slechte reservepositie.

Overige knelpunten rondom start nieuwe school

De gesproken scholen benoemen naast knelpunten direct gerelateerd aan de startbekostiging, ook andere knelpunten rondom het oprichten van een nieuwe school. Dit gaat om knelpunten rondom de oplevering van scholen en woningen in nieuwe wijken, en het gebrek aan aanspraak op aanvullende subsidiemiddelen. In dit kader lichten we deze beide toe.

Complicaties in nieuwbouwwijken

Uit de interviews blijkt dat het oprichten van een nieuwe school in toekomstige nieuwbouwwijken meerdere complicaties kent. Wanneer er plannen komen voor een nieuwe woonwijk, wordt er vaak ook rekening gehouden met de aankomende onderwijsbehoefte in die wijk. Gelijktijdig met het opleveren van nieuwe woningen wordt er daarom ook vaak ingezet op het openen van een nieuwe school, zodat kinderen in de nieuwe wijk meteen naar school kunnen.

Wanneer de oplevering van de woningen vertraging oploopt, komen deze nieuwe scholen in de knel. Na een positief bekostigingsbesluit wordt van scholen namelijk verwacht dat ze uiterlijk per 1 augustus in het tweede kalenderjaar onderwijs aanbieden.¹⁷ Indien dit niet gebeurt, vervalt de aanspraak op startbekostiging en worden de middelen teruggevorderd.¹⁸ Dit betekent dat de oplevering van de school in de regel maximaal één jaar vertraging op mag lopen. In bijzondere gevallen kan de minister deze periode nog met één extra jaar verlengen.

De nieuwe school is voor het schoolgebouw echter afhankelijk van de gemeente. Wanneer de oplevering van een wijk vertraging oploopt, wordt de bouw van het schoolgebouw soms ook uitgesteld. Bovendien lopen ook andere onderdelen van een nieuwbouwwijk mogelijk vertraging op, zoals het aansluiten van water. Afhankelijk van de duur van de vertraging wordt het voor een nieuwe school, die al startbekostiging is toegekend, soms onmogelijk om de gestelde deadline te behalen omdat er nog geen leerlingen en/of voorzieningen zijn. In enkele gevallen betekent dit dat de startbekostiging moet worden teruggevorderd, en de school helemaal niet kan starten. Dit terwijl er in deze wijken naar alle verwachting geen sprake is van een uitblijvende vraag naar onderwijs, maar een uitgestelde vraag naar onderwijs. Dit betekent dat op een later moment het gehele proces opnieuw in gang gezet moet worden.

Een vergelijkbaar probleem doet zich voor wanneer een school wel van start kan gaan, maar in plaats van met geen met minder leerlingen dan beoogd start als gevolg van de vertraagde oplevering van woningen. Bij nieuwe scholen wordt in het vierde schooljaar namelijk tussentijds getoetst op het aantal leerlingen.¹⁹ Hierbij moet de school een bepaald minimum behalen om bekostiging te blijven ontvangen. Wanneer de bouw van nieuwe woningen in deze wijken dusdanig veel vertraging oploopt, kan dit ervoor zorgen dat scholen de norm niet behalen, omdat de potentiële leerlingen er nog niet zijn. Ook hier geldt dat deze leerlingen naar verwachting op termijn wel komen, maar dat de wetgeving geen rekening houdt met onvoorziene omstandigheden zoals vertraging van bouwprojecten.

Recht op aanvullende subsidies

Daarnaast ontvingen we signalen dat scholen geen aanspraak kunnen maken op aanvullende subsidieregelingen, wanneer de vaststelling hiervan gebaseerd is op gegevens van leerjaar t-1. Een nieuwe school heeft namelijk geen gegevens over leerjaar t-1. Deze subsidiemiddelen zijn bewust in het leven geroepen om het scholen mogelijk te maken om doelgroepen waar extra middelen voor nodig zijn, goed te kunnen ondersteunen. Dit werpt hogere drempels op voor het oprichten van nieuwe scholen in gebieden waar, gezien de beoogde leerlingenpopulatie, deze scholen normaal gesproken wel in aanmerking zouden komen voor deze middelen. *“Bekostiging in het jaar na oprichting is niet voldoende. Extra subsidies op basis van bepaalde eigenschappen van de leerlingen worden gegeven op basis van factoren uit het voorgaande jaar. En een nieuwe school had toen nog geen leerlingen. Waarom worden die leerlingenaantallen niet (net als bij de reguliere bekostiging) voortaan op basis van prognoses voor het startjaar gedaan, met eventueel een latere correctie?”*

Ook spelen regionale verschillen een rol. Het is soms mogelijk om als school vanuit de gemeente aanvullende middelen aan te vragen. De mate en omvang hiervan variëren per gemeente. Dit maakt dat de mate waarin de startbekostiging tekortschiet, ook regionaal uiteen kan lopen.

¹⁷ Zie [Staatsblad 2021, 57 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)

¹⁸ Zie [brochure bekostiging PO](#)

¹⁹ Dit minimum hangt af van de stichtingsnorm per gemeente. Zie [School stichten: Tussentijdse toets minimum aantal leerlingen - Primair onderwijs - DUO Zakelijk](#)

4 Conclusies en juridische beschouwing

De startbekostiging is niet toereikend en komt bovendien laat beschikbaar, terwijl een aanzienlijk deel van de opstartkosten al eerder wordt gemaakt. Juridisch is er ruimte om de regeling gerichter vorm te geven, bijvoorbeeld door onderscheid te maken tussen nieuwe en bestaande besturen of door de definitie van 'nieuwe school' aan te scherpen.

Dit onderzoek laat zien dat de startbekostiging voor nieuwe scholen in het primair onderwijs in de praktijk verre van toereikend is om de opstartkosten te dekken. De uitgaven die schoolbesturen maken in de periode vanaf het positieve bekostigingsbesluit tot de opening van de school liggen substantieel hoger dan het bedrag aan startbekostiging. Daarbij geldt dat de toereikendheid met name onder druk staat bij scholen die vanuit een nieuw bestuur worden opgericht, omdat deze besturen minder kunnen terugvallen op bestaande systemen, ondersteuning en financiële buffers.

Daarnaast blijkt dat de timing van de startbekostiging niet goed aansluit bij het moment waarop schoolbesturen kosten maken. De startbekostiging wordt in het primair onderwijs pas in de laatste twee maanden vóór opening uitgekeerd, terwijl een aanzienlijk deel van de kosten al eerder wordt gemaakt. Hierdoor moeten besturen een deel van de opstartfase voorfinancieren, wat vooral voor nieuwe besturen een knelpunt kan vormen.

Ten slotte blijkt dat een aanzienlijk deel van de 'nieuwe scholen' in de onderzochte populatie feitelijk geen volledig nieuwe school betreft, maar een verzelfstandiging van een bestaande locatie. Deze locaties hebben formeel recht op startbekostiging, maar maken in de praktijk nauwelijks extra kosten.

Startbekostiging in het primair onderwijs is niet toereikend

Voor nieuwe po-scholen die vanuit bestaande besturen worden opgericht bedragen de (zeer conservatief geschatte) kosten in de opstartfase gemiddeld ruim 42.000 euro, exclusief kosten voor een eventuele kwartiermaker en exclusief onbetaalde uren. Dit ligt aanzienlijk boven de startbekostiging die po-scholen ontvangen (circa 19.000 euro in 2025).

Daarbij geldt dat deze raming bewust conservatief is. Dyade heeft de ingevulde bedragen kritisch beoordeeld en kosten die als niet realistisch werden ingeschat zijn buiten beschouwing gelaten. Bovendien geven scholen aan dat in de opstartfase regelmatig sprake is van onbetaalde inzet of van inzet die (deels) binnen een bestaand bestuur wordt opgevangen, waardoor niet alle inspanningen zichtbaar zijn in de financiële uitgaven.

Voor het voortgezet onderwijs is op basis van dit onderzoek geen harde kwantitatieve conclusie mogelijk over de mate waarin de startbekostiging toereikend is. De populatie is klein en de respons op de invultool is beperkt. Uit de interviews ontstaat wel het beeld dat de startbekostiging in het voortgezet onderwijs relatief beter aansluit bij de opstartkosten dan in het primair onderwijs, maar ook daar geldt dat besturen extra inspanningen moeten leveren in de opstartfase, met name wanneer de school vanuit een nieuw bestuur wordt opgericht.

Nieuwe besturen maken extra kosten die niet vergoed worden

De resultaten laten zien dat nieuwe schoolbesturen in de opstartfase te maken hebben met extra werkzaamheden en kosten die gevestigde besturen (deels) kunnen vermijden of intern kunnen opvangen. Nieuwe besturen moeten bijvoorbeeld systemen en administratieve processen inrichten, contracten en abonnementen afsluiten en organisatorische basisvoorwaarden creëren die bij bestaande besturen al aanwezig zijn. Hierdoor is de startbekostiging voor deze groep relatief minder toereikend.

In de praktijk betekent dit dat nieuwe besturen vaker afhankelijk zijn van alternatieve vormen van financiering (bijvoorbeeld private middelen of leningen) en vooral van vele uren vrijwillige inzet, terwijl gevestigde besturen vaker de mogelijkheid hebben om kosten voor te financieren vanuit reserves of ondersteuning te organiseren vanuit het bestaande apparaat.

Juridische beschouwing

Het is in principe juridisch mogelijk onderscheid te maken in hoogte startbekostiging tussen nieuwe scholen vanuit bestaande besturen of vanuit nieuwe scholen vanuit nieuwe besturen. Vooropgesteld zij dat bij het type regels hier gesproken kan worden van bekostigingsvoorschriften.²⁰ Een uitgangspunt kan zijn het gelijkheidsbeginsel, dat in essentie de basis heeft in art. 23 lid 7 Grondwet (*'Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd'*). Dat betekent dat een onderwijsinstelling op grond van objectieve, wettelijke normen een aanspraak op bekostiging dient te krijgen, en dat de hoogte van bekostiging, waarop een onderwijsinstelling (openbaar of bijzonder) aanspraak kan maken, is gebaseerd op identieke wettelijke rekenregels, die gelden voor alle vergelijkbare onderwijsinstellingen.²¹

Binnen dit kader kan de wetgever ervoor kiezen (en heeft daar in het verleden ook voor gekozen)²² om onderscheid te maken in verschillende situaties. Met andere woorden: ongelijke gevallen kunnen ongelijk behandeld worden, en mits hiervoor een objectieve rechtvaardiging is. Juridisch gezien is het dus van belang om, naast een wettelijke grondslag, een objectieve rechtvaardiging aan te geven en (openbare en bijzondere) stichtingsinitiatieven die niet voortkomen uit bestaande bevoegde gezagen gelijk te behandelen.

Een argument voor de introductie van de verschillende behandeling/hoogte van de startbekostiging zou kunnen zijn dat reeds bekostigde scholen een ongerechtvaardigd mededingingsvoordeel hebben (namelijk feitelijk niet die startkosten die nieuwe bevoegde gezagen wel moeten maken) en er dus geen *'level playing field'* is tussen stichtingsinitiatieven vanuit bestaande bevoegde gezagen en nieuwe bevoegde gezagen. Uit de conclusies van dit onderzoek blijkt dat hier inderdaad sprake is van een ongelijk speelveld, bestaande bevoegd gezagen in die zin een voorsprong hebben en een gedifferentieerde regeling daarmee gerechtvaardigd is.

Verzelfstandigde locaties ontvangen startbekostiging, terwijl zij nauwelijks extra kosten maken

Een opvallende bevinding is dat een substantieel deel van de 'nieuwe scholen' waarvoor startbekostiging is ontvangen, feitelijk een verzelfstandiging betreft van een bestaande nevenvestiging/dislocatie. In de onderzochte populatie ging het om 28 van de 87 besturen (32 procent).

²⁰ Zoontjens, P. J. J. (2023). *Onderwijsrecht: Eenheid in verscheidenheid*, p 253. Boom juridisch.

²¹ Noorlander, C. W., & Zoontjens, P. J. J. (2011). Bekostiging van scholen binnen het regulier primair en voortgezet onderwijs. Deel 2. *School en Wet*, 90(3), 6-14.

²² Dit blijkt o.a. uit de verschillende stichtingsnormen per gemeente.

Deze locaties maken doorgaans nauwelijks extra kosten. Dat roept de vraag op of de huidige systematiek voldoende onderscheid maakt tussen scholen die daadwerkelijk nieuw worden opgericht en locaties die administratief als nieuwe school worden geregistreerd, maar in de praktijk al operationeel bestaan.

Juridische beschouwing

Het is juridisch mogelijk om de categorie 'nieuwe scholen' die in aanmerking komt voor startbekostiging nader af te bakenen. In dat geval zou in wetgeving scherper kunnen worden omschreven wanneer sprake is van een 'nieuwe school' die in aanmerking komt voor startbekostiging. In artikel 5 van het Besluit bekostiging WPO staat dat de minister op verzoek van het bevoegd gezag van een nieuwe school eenmalig een deel van de bekostiging kan toekennen vanaf 1 juni voorafgaand aan het schooljaar waarin de bekostiging een aanvang neemt.

Een optie is de categorie 'nieuwe scholen' die in aanmerking komen voor startbekostiging te beperken tot die scholen die voor het eerst voor rijksbekostiging in aanmerking komen. Zie in die zin de formulering bijv. in artikel 118 lid 2 WPO ('Voor een school die voor het eerst wordt bekostigd, gaat Onze Minister bij het bepalen van de hoogte uit van de bekostiging, bedoeld in artikel 116, eerste lid'). Het besluit bekostiging WPO en het uitvoeringsbesluit WVO zou dan in die zin aangepast kunnen worden ('voor een school die voor het eerst wordt bekostigd als bedoeld in art. x').

Of daarnaast nog een nadere afperking kan plaatsvinden is aan de wetgever (zie ook de juridische beschouwing hierboven). Uit een eerdere casus rond de bekostiging van samenvoeging van scholen blijkt in ieder geval dat wanneer niet duidelijk is omschreven in welke situaties met welk doel (extra) bekostiging wordt toegekend, dit tot onduidelijkheid en procedures kan leiden.²³

Timing: startbekostiging komt laat, terwijl kosten al eerder worden gemaakt

De timing van de startbekostiging sluit beperkt aan bij de kostenstructuur van nieuwe scholen. In het primair onderwijs ontvangen besturen startbekostiging in de periode van 1 juni tot 1 augustus voorafgaand aan de opening. Uit de aangeleverde gegevens blijkt dat circa 45 procent van de kosten al wordt gemaakt vóór 1 juni, dus voordat besturen over de startbekostiging beschikken.

Scholen geven aan dat met name in de voorbereidingsfase al uitgaven nodig zijn voor bijvoorbeeld de inzet van een directeur, personeelswerving en organisatorische inrichting. Omdat deze kosten voor een belangrijk deel voorafgaan aan de bekostigingsperiode, ontstaat een liquiditeitsvraagstuk: besturen moeten de opstartfase (deels) voorfinancieren.

Juridische beschouwing

In het vo verschilt de betalingstermijn ten opzichte van het po ('verstrekken gedurende een periode van ten hoogste vier maanden voorafgaand aan de eerste schooldag van een school waarvan het bekostigd onderwijs op grond van hoofdstuk 4 van de wet een aanvang neemt', art. 6.3 lid 2 Uitvoeringsbesluit WVO 2020). Er bestaat dus juridisch ruimte om te variëren. Bedacht moet in ieder geval worden dat de startbekostiging een (eenmalig) voorschot is op de reguliere bekostiging en dat deze wordt teruggevorderd als de school niet start. De wetgever zal dus enige zekerheid willen hebben dat de school daadwerkelijk start. Dat de spreiding in het po en vo verschilt hangt samen met de verplichte aanlevering van de prognose in het vo.

²³ Zie ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1064

Bijlage A Mediane kosten

Tabel A.1 De mediane kosten van nieuwe po-scholen liggen in dezelfde range als de gemiddelde kosten (zie Tabel 3.1)

Kostenpost	Mediane kosten
Loonkosten betaalde uren	13.500
Overige personele lasten	2.500
Afschrijvingen	200
Huisvestingslasten	6.700
Administratieve en beheerslasten	4.900
Inventaris en apparatuur	2.100
Leer- en hulpmiddelen	4.300
Overige	3.000
Kosten totaal (exclusief o.a. kwartiermaker en onbetaalde uren)	37.200

Bron: SEO (2026), gebaseerd op aangeleverde gegevens van in de periode 2023-2025 gestarte po-scholen



“De wetenschap dat het goed is.”

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

SEO-rapport 2026-17
ISBN 978-90-5220-633-2

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2026 SEO Amsterdam.

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

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl