

Vergaderjaar 2019–2020

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 486

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2019

Onderwijs is van groot belang voor de toekomst van kinderen. Het is daarom vanzelfsprekend dat ouders de schoolloopbaan van hun kinderen vaak nauwlettend volgen. Het is belangrijk voor kinderen dat ouders hen stimuleren en helpen waar dat kan. Deze betrokkenheid bij het leerproces van kinderen krijgt onder andere vorm in aanvullend onderwijs: onderwijs buiten schooltijd, dat ondersteunend is aan het reguliere onderwijs. Het wordt georganiseerd door scholen of andere partijen, met of zonder kosten voor ouders. Het fenomeen aanvullend onderwijs roept tegelijkertijd vragen op over wat we van scholen (mogen) vragen, hoe de kansen van alle kinderen beïnvloed worden door aanvullend onderwijs voor sommigen en of hier een opdracht ligt voor scholen of de overheid. Ook uw Kamer heeft hier eerder terechte vragen bij gesteld. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de resultaten van het vervolgonderzoek naar aanvullend onderwijs in basis- en voortgezet onderwijs dat afgelopen voorjaar is uitgevoerd.¹ Ik geef daarnaast uitvoering aan de motie van het lid Westerveld c.s.² om de beleidsopties te verkennen om ongewenste gevolgen van schaduwonderwijs tegen te gaan.

Aanvullend onderwijs in beeld

Begin 2018 verscheen het rapport «Licht op schaduwonderwijs» over het gebruik, de motieven en de kosten voor huiswerkbegeleiding, bijles, examentraining en andere vormen van aanvullend onderwijs in het voortgezet onderwijs.³ Het was de eerste keer dat op deze schaal aanvullend onderwijs systematisch in kaart werd gebracht. Tegelijkertijd ontbrak ook nog veel informatie, die nodig was om de ontwikkelingen te

¹ Kamerstuk 31 293, nr. 432.

² Kamerstuk 31 293, nr. 461.

³ Kamerstuk 31 289, nr. 358.

duiden. Daarom ben ik blij met bijgaand onderzoeksrapport⁴, waarin het onderzoek herhaald en uitgebreid is. Het rapport geeft inzicht in verschijningsvormen en deelname aan aanvullend onderwijs in basis- en voortgezet onderwijs, beschrijft de motieven van ouders om hun kinderen aanvullend onderwijs te laten volgen en beschrijft de complexe relatie tussen het reguliere onderwijs en de verschillende vormen van aanvullend onderwijs. Ook wordt kort stilgestaan bij de motieven van ouders om te kiezen voor particulier onderwijs. In deze brief zal ik eerst de resultaten van het onderzoek kort samenvatten. Vervolgens beschrijf ik de effecten in het onderwijs en de vragen die dit oproept. Daarbij ga ik ook in op mogelijke beleidsrichtingen om ongewenste gevolgen tegen te gaan.

Verschijningsvormen en gebruik van aanvullend onderwijs

Aanvullend onderwijs heeft veel verschillende verschijningsvormen en ouders hebben verschillende motieven om hun kinderen deel te laten nemen aan aanvullend onderwijs. In het onderzoek worden zes categorieën aanvullend onderwijs onderscheiden: bijles, huiswerkbegeleiding, toets- en examentraining, extra ondersteuning bij een specifieke leerbehoefte (zoals dyslexie of hoogbegaafdheid), studievoordigheidstraining en extra oefenen buiten schooltijd (veelal met digitale programma's). Ook is aandacht besteed aan de deelname aan particulier onderwijs («B2- en B3-scholen»).

Globaal gezien zijn het gebruik van aanvullend onderwijs en de uitgaven die ouders daaraan deden in schooljaar 2018–2019 ongeveer gelijk gebleven ten opzichte van het schooljaar daarvoor. In het basisonderwijs (in het onderzoek ligt de nadruk op leerlingen in groep 8) wordt aanvullend onderwijs anders ingezet dan in het voortgezet onderwijs. Iets meer dan een kwart van de leerlingen in groep 8 maakte gebruik van aanvullend onderwijs, waarvan 13 procent van betaald aanbod. Hun ouders gaven hieraan in totaal 13 tot 25 miljoen euro uit. In het basisonderwijs betrof dit vooral extra oefenen na schooltijd, vaak met digitale programma's (vijftien procent). Tien procent van de leerlingen volgde bijles of kreeg extra leerondersteuning. Andere vormen, zoals toets-training, kwamen in het basisonderwijs nauwelijks voor. In het voortgezet onderwijs werd meer gebruik gemaakt van aanvullend onderwijs. Ongeveer een derde van de leerlingen maakte in schooljaar 2018–2019 gebruik van aanvullend onderwijs, 13 procent van een onbetaalde vorm. Bijles, huiswerkbegeleiding en examentraining werden het meest gevolgd. De geschatte uitgaven van ouders voor dit aanvullend onderwijs waren 142 tot 207 miljoen euro. Het aantal scholen voor particulier onderwijs en het aantal leerlingen daarin is licht gegroeid, maar blijft klein.

Motieven voor het gebruik van aanvullend onderwijs

De motieven van ouders om hun kinderen aanvullend onderwijs te laten volgen, verschillen per vorm. Voor bijles kiezen ouders doorgaans omdat zij extra ondersteuning voor hun kind willen voor een specifieke leerbehoefte, om achterstanden weg te werken of om onvoldoende schoolprestaties te verbeteren. Ouders die betalen voor bijles voor hun kinderen zijn vaker ontevreden over de aandacht die de school aan hun kind geeft dan ouders die betalen voor huiswerkbegeleiding. Dat wordt vaak ingezet ter vervanging van de ondersteuning en het toezicht dat ouders anders thuis zelf zouden bieden. Ouders die kiezen voor particulier onderwijs doen dit vaak om meerdere redenen, zoals een specifieke onderwijsbehoefte, meer vrijheid bij het leren of meer individuele aandacht. Hoewel het aantal

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

leerlingen op particuliere scholen nog altijd relatief klein is, blijft de groei van het particulier onderwijs mijn aandacht houden.

Gevolgen van aanvullend onderwijs

Ouders die gebruik maken van aanvullend onderwijs voor hun kinderen zijn veelal tevreden over de kwaliteit daarvan. Naast veel betaald aanbod is er ook onbetaald aanbod, georganiseerd door scholen of derde partijen. Scholen zien de voordelen van aanvullend onderwijs voor de schoolprestaties van leerlingen en voor hun zelfvertrouwen.

Sommige scholen maken zelf ook gebruik van de diensten van aanbieders en verlichten zo de werkdruk van hun leraren. Het aanvullend onderwijs lijkt voor alle betrokkenen positieve gevolgen te hebben. De onderzoeksresultaten leggen echter ook belangrijke vraagstukken bloot, die op stelselniveau aandacht verdienen. Op hoofdlijnen zie ik drie vraagstukken, die ik wil bespreken in deze brief:

1. de verwachtingen die we (mogen) hebben van scholen;
2. het verschil in ondersteuning voor leerlingen van lager- en hoger opgeleide ouders en van vo-leerlingen op de verschillende schoolsoorten en de effecten hiervan op kansengelijkheid; en
3. de samenwerking van scholen met private partijen.

Daarbij ga ik ook in op mogelijkheden om invloed uit te oefenen op ongewenste gevolgen van aanvullend onderwijs, naar aanleiding van voornoemde motie Westerveld c.s.

1. Kwaliteit van onderwijs en verwachtingen van scholen

Uit dit onderzoek blijkt dat ouders overwegend tevreden zijn met de kwaliteit van het onderwijs op school. In dit onderzoek wordt dit ingevuld als de mate waarin de school aandacht heeft voor het individuele kind, aansluit bij de onderwijs-behoefte van het kind en communiceert met ouders. Het betreft dus niet een oordeel over de kwaliteit van de lessen. Hoe negatiever ouders oordelen over deze aspecten, hoe vaker zij betalen voor bijles. Dit geldt in mindere mate ook bij extra leerondersteuning of oefenen buiten schooltijd. Dat sommige ouders het gevoel hebben dat zij moeten uitwijken naar een private partij om hun kinderen goed onderwijs bieden, roept veel vragen op. Het reguliere onderwijs moet voldoende kansen bieden aan alle leerlingen om hun talenten te ontplooien. Maar wanneer is het aanbod van de school voldoende? Wat verwachten we van scholen en wat mogen we verwachten? Wanneer zijn verwachtingen van ouders onrealistisch hoog? Het is niet mogelijk om hier een eenduidig oordeel over te geven. Als ouders vanwege competitieve overwegingen extra bijles voor hun kind willen of de begeleiding van hun kind bij het maken van huiswerk willen regelen, dan kan en hoeft een school hier niet altijd in te voorzien. Als een school echter onvoldoende aandacht besteedt aan de begeleiding van een leerling die extra uitleg of speciale begeleiding nodig heeft, is er wel degelijk sprake van regulier onderwijs dat tekortschiet. Deels kan het hier ook een communicatieprobleem betreffen. Als ouders tevreden zijn over de communicatie van de school over hoe het gaat met hun kind, kiest maar vijf procent van de ouders voor betaalde bijles voor hun kind in groep 8. Ook het uitspreken van wederzijdse verwachtingen tussen ouders en school kan helpen. Het is interessant om hierbij op te merken dat aanvullend onderwijs niet in het hele land even vaak voorkomt. In de Randstad, en met name in de G4, wordt vaker gebruik gemaakt van aanvullend onderwijs dan op andere plekken in het land. Uit het onderzoek blijkt niet wat hiervoor de verklaring kan zijn.

Het is de verantwoordelijkheid van de overheid dat alle kinderen toegang hebben tot goed onderwijs. Het uitgangspunt is dan ook dat kinderen in het reguliere onderwijs de kans krijgen hun talenten te ontplooiën, ongeacht de achtergrond van hun ouders en de omgeving waarin ze opgroeien. Het is een taak van de school om met verschillen tussen leerlingen om te gaan en in te spelen op de leerbehoefte van een leerling. De eisen die we stellen aan scholen zijn in de vorm van deugdelijkheidseisen vastgelegd in de wet. De Onderwijsinspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs op grond van deze eisen. Daarnaast stimuleert de inspectie schoolbesturen om ambitieus te zijn en verbeteringen te realiseren binnen de basiskwaliteit. Toch blijft het lastig om precies vast te stellen wat we van scholen mogen verwachten. Momenteel laat ik onderzoek doen naar doelmatigheid en de toereikendheid van de bekostiging van het funderend onderwijs.⁵ Dit onderzoek brengt onder andere verschillende ambitieniveaus voor het onderwijs in kaart en geeft inzicht in wat we voor de bekostiging die scholen ontvangen redelijkerwijs mogen verwachten. De uitkomsten kunnen aanknopingspunt zijn voor een beschouwing van de gestelde wettelijke minimumnormen en het maatschappelijke ambitieniveau voor het onderwijs. In maart 2020 informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek. Naar aanleiding daarvan zal ik bezien hoe we het gesprek verder kunnen voeren over wat we van het onderwijs mogen verwachten en wat niet. Overige beleidsopties zijn gericht op het faciliteren van het gesprek tussen ouders en scholen over de wederzijdse verwachtingen.

2. Verschillen in ondersteuning voor leerlingen en kansengelijkheid

Het bevorderen van gelijke kansen in het onderwijs is een belangrijke ambitie van dit kabinet.⁶ In het gebruik van aanvullend onderwijs tekenen zich duidelijke scheidslijnen af die ik onwenselijk vind. Hoe hoger opgeleid de ouders zijn, hoe meer gebruik wordt gemaakt van betaald aanvullend onderwijs. Kinderen van lager opgeleide ouders maken vaker gebruik van onbetaalde vormen. Voor het opleidingsniveau van leerlingen geldt hetzelfde: leerlingen in havo en vwo krijgen vaker een betaalde vorm van aanvullend onderwijs dan leerlingen in het vmbo. Mijn zorgen over aanvullend onderwijs richten zich daarom ook op kansengelijkheid: wat betekent het gebruik van (betaald) aanvullend onderwijs voor de kinderen die hier geen toegang toe hebben? Ik vind het belangrijk om te benadrukken dat er ook veel onbetaalde vormen van aanvullend onderwijs worden aangeboden. Dat vergroot de toegankelijkheid van ondersteuning voor leerlingen. Zo zien we in het voortgezet onderwijs dat extra leerondersteuning veelal zonder kosten voor ouders wordt aangeboden. Net zoveel leerlingen krijgen onbetaald huiswerkbegeleiding als betaald. Voor bijles wordt vaker gebruik gemaakt van betaald dan onbetaald aanbod.

Voorkomen van grotere kansengelijkheid door verschillen in ondersteuning

Aanvullend onderwijs moet niet nodig zijn voor kinderen om een goede start in de maatschappij en de arbeidsmarkt te kunnen maken. Als een deel van de kinderen extra onderwijs ontvangt en een deel niet, kunnen verschillen ontstaan. Daarbij komt dat het juist voor kinderen die van huis uit minder hulpbronnen hebben van grote meerwaarde kan zijn om extra ondersteuning of begeleiding te krijgen. Het is ook de taak van het

⁵ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 476.

⁶ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 175.

onderwijs om deze verschillen zoveel mogelijk weg te nemen, en deze kinderen extra ondersteuning te bieden waar dat nodig en mogelijk is. Met het budget dat basisscholen en gemeenten ontvangen voor bestrijding van onderwijsachterstanden kan nu al worden geïnvesteerd in aanvullend onderwijs. Gemeenten en scholen richten schakelklassen, zomerscholen en andere vormen van onderwijstijdverlenging nu al met name op kinderen met een (risico op) onderwijsachterstand.⁷

Beleidsopties kunnen zich richten op de versterking hiervan, bijvoorbeeld door scholen meer mogelijkheden te geven om aanvullend onderwijs aan te bieden of door gemeenten te stimuleren hier nog meer aandacht aan te besteden in het onderwijsachterstandenbeleid.

Daarnaast is van belang dat kinderen niet worden uitgesloten van activiteiten die de school organiseert. Zeker benodigde ondersteuning van kinderen mag nooit afhankelijk gemaakt worden van de financiële bijdrage van hun ouders. In het wetsvoorstel van de leden Kwint en Westerveld wordt voorgesteld om te verbieden dat leerlingen van ouders die geen vrijwillige financiële bijdrage betalen, uitgesloten worden van activiteiten op school.⁸ In dit wetsvoorstel wordt ook gesproken over bijles en huiswerkbegeleiding, als die geen deel van het verplichte onderwijsprogramma uitmaken, maar wel worden georganiseerd onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het wetsvoorstel verbiedt betaald aanvullend onderwijs door commerciële partijen niet, maar de indieners zijn van mening dat alle kinderen hetzelfde recht op bijles en examentraining moeten hebben als dat door de school wordt georganiseerd. Ik onderschrijf dit standpunt volmondig. Daarbij heeft de Raad van State er in haar advisering op gewezen dat scholen nu al examentrainingen niet afhankelijk mogen maken van een ouderbijdrage.⁹

Een uiterste maatregel zou zijn om samenwerking van scholen met private bedrijven helemaal te verbieden, indien er kosten zijn verbonden aan deze activiteiten. Daarmee zouden echter ook alle positieve effecten van dergelijke samenwerking verdwijnen, terwijl er veel mooie voorbeelden zijn van toegankelijke vormen van aanvullend onderwijs. Sommige scholen bieden dit zelf aan. Niet zelden draagt de school de kosten voor aanvullend onderwijs, of worden de kosten gedeeld door ouders en school. Rijksoverheid en gemeenten hebben de afgelopen jaren verschillende vormen van aanvullend onderwijs gestimuleerd, gericht op kansen van kinderen. Zo krijgen basisschoolleerlingen in het Nationaal Programma Rotterdam Zuid extra leer- en ontwikkeltijd.¹⁰ In de lokale agenda's van gemeenten binnen de Gelijke Kansen Alliantie wordt onder andere geïnvesteerd in persoonlijke begeleiding van kinderen, in bijles en zomerscholen.

3. Samenwerking van scholen met aanbieders van aanvullend onderwijs

Het derde vraagstuk komt voort uit het beeld van een verregaande samenwerking van scholen met private aanbieders. In het basisonderwijs organiseert 15 procent van de scholen bijles, vaak in samenwerking met een externe partij. In het voortgezet onderwijs is het aanvullend onderwijs nog meer vervlochten.

Scholen zijn dit gaan doen omdat ouders of aanbieders daar om vroegen. Een heel aantal scholen maakt ook reclame voor aanvullend onderwijs, via de nieuwsbrief, via de website of met een kraampje op de open dag.

⁷ S. Beekhoven, K. Hoogeveen, J. Kruiter, K. Vander Heyden (Sardes), *Schakelklassen, zomerscholen en onderwijstijdverlenging. Een inventariserend onderzoek onder gemeenten en scholen* (2017).

⁸ Kamerstuk 35 063, nrs. 2 -5.

⁹ Brochure Ministerie van OCW, *Schoolkosten en onderwijstijd. Informatie voor ouders en leerlingen in de medezeggenschapsraad in het voortgezet onderwijs*.

¹⁰ Kamerstuk 29 697, nr. 57.

Er zijn voordelen voor ouders en leerlingen van samenwerking tussen scholen en aanbieders. Het kan bijvoorbeeld praktisch zijn voor ouders en leerlingen als een leerling na schooltijd op de eigen school huiswerkbegeleiding volgt. Ook geven vo-scholen aan dat het duurder is om zelf bijles, huiswerkbegeleiding of examentrainingen te organiseren. Dit kan een zeer legitieme afweging zijn, zolang het inderdaad aanvullend aanbod betreft. Het zou onacceptabel zijn als scholen ouders zouden verwijzen naar extern aanbod van aanvullend onderwijs, vanwege specifieke ondersteuningsbehoefte van leerlingen. Het is een taak van de school om de leerling hierin zelf te begeleiden. Ook het verspreiden van promotiemateriaal van externe aanbieders roept vragen op. Het zou niet goed zijn als scholen hiermee ongewild de suggestie wekken dat aanvullend onderwijs noodzakelijk is voor kinderen om de schoolloopbaan succesvol te doorlopen. Opvallend is ook dat blijkt dat als een externe aanbieder eenmaal een relatie heeft met een school, die soms al snel steeds meer diensten gaat aanbieden. Dit betreft ook diensten als surveillance bij toetsen, onderwijsondersteunende taken of het verzorgen van invallessen. Dat is begrijpelijk; ook met de werkdrukmiddelen in het basisonderwijs trekken scholen met name extra onderwijsondersteunend personeel aan om de werkdruk van leraren te verminderen. Dit personeel is echter in dienst bij een school en heeft geen commercieel belang. Daartussen bevindt zich een grijs gebied. De ondergrens ligt bij het primaire onderwijsproces; voor leerlingen is het van belang dat zij les krijgen van bevoegde leraren. Het is niet de bedoeling dat er aan deze kwaliteitseis getornd wordt.

Ik zou het toejuichen als de onderwijssector verder nadenkt over de voorwaarden waaronder uitbesteding van taken en samenwerking met aanbieders van aanvullend onderwijs van meerwaarde is, en waar de grens ligt tussen wenselijkheid en onwenselijkheid. Datzelfde geldt voor communicatie van scholen over aanvullend onderwijs van private partijen. De medezeggenschapsraad kan hier een belangrijke rol in spelen op niveau van de school of het bestuur, door het gesprek te voeren met het bevoegd gezag over het beleid hiervoor op de scholen. Een verre-gaande mogelijkheid is om te komen tot een convenant of zelfs een wet die scholen verbiedt reclame te maken en/of samen te werken met private aanbieders van aanvullend onderwijs. Een lichtere vorm van regelgeving kan gaan over verantwoording van samenwerking van scholen met externe partijen, bijvoorbeeld in de schoolgids. Van belang is hierbij om het goede te behouden, terwijl we negatieve effecten bestrijden. Daarom wil ik in eerste instantie eerst met de sectorraden in gesprek over wat een verstandige manier van omgang is met aanvullend onderwijs en de samenwerking met aanbieders daarvan.

Tot slot

Het is onze gezamenlijk opdracht om te bewaken dat het onderwijs toegankelijk is en blijft en eerlijke kansen biedt voor alle kinderen om hun talenten te ontwikkelen. Daar blijf ik mij samen met leraren, schoolleiders, gemeenten en vele anderen voor inzetten. Ik ga hierover het gesprek aan met de sectorraden en blijf de ontwikkelingen volgen.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob