

Vergaderjaar 2021–2022

35 671

Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met aanpassingen op het gebied van de doorstroom van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs en wijziging van de stelselinrichting van doorstroomtoetsen en toetsen verbonden aan leerling- en onderwijsvolgsystemen in het basisonderwijs

I

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2022

Op 7 december 2021 publiceerde de Onderwijsraad het advies «Publiek karakter voorop». Dit rapport spreekt over de verstremgeling van publiek en privaat aanbod in het funderend onderwijs. De Onderwijsraad vraagt aandacht voor de risico's en geeft adviezen. Met deze brief kom ik tegemoet aan het verzoek van de Eerste Kamer om een beleidsreactie te geven op het Onderwijsraadadvies «Publiek karakter voorop». ¹ Per abuis is de beleidsreactie op dit advies alleen bij de Tweede Kamer aangeboden. Mijn excuses hiervoor. Hierbij stuur ik u alsnog de beleidsreactie. Allereerst licht ik de punten uit het advies toe. Vervolgens geef ik mijn reactie, waarna ik afsluit met concrete vervolgacties.

Een inhoudelijke reactie op het advies «Later selecteren, beter differentiëren» van de Onderwijsraad, en het betrekken van beide reacties in een bredere schets over de ambities in het regeerakkoord, volgt na de zomer.

Het coalitieakkoord vormt de basis van de vervolgaanpak. In deze brief benoem ik welke maatregelen uit het coalitieakkoord relevant zijn voor de aanpak en welke aanvullende concrete maatregelen ik de komende tijd neem om het private aanbod beter in te kaderen.

I. Kernpunten uit het advies

Aanleiding

Het private onderwijs is in de afgelopen decennia gegroeid. Dit is onder meer te zien aan de inkoop van aanvullend onderwijs door ouders, de samenwerking tussen scholen en commerciële onderwijsbureaus en het extra aanbod aan activiteiten en programma's op basis van de vrijwillige

¹ Kamerstukken I 2021–2022, T03343.

ouderbijdrage. Het private aanbod en private middelen zijn daarmee steeds meer verweven geraakt met de publiek bekostigde scholen. De Onderwijsraad waarschuwt dat de financiering, de doelen en de zeggenschap van publieke en private partijen in toenemende mate door elkaar lopen. Dit levert risico's op voor de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs en professionele zeggenschap óver het onderwijs. Dit moet beter worden gewaarborgd.

Advies: bescherm het publieke karakter van het onderwijs beter

Zowel de overheid als onderwijsinstellingen zouden het publieke karakter van het onderwijs beter moeten beschermen en zich bewuster moeten zijn van de risico's die het toenemende private aanbod en de verstrengeling ervan met het publiek bekostigde aanbod met zich meebrengt. Hierbij hebben schoolbesturen en overheid ieder hun eigen verantwoordelijkheid.

Onderwijsinstellingen, houd rekening met het publieke karakter

De gehele schoolorganisatie moet zich bewust zijn van het publieke karakter van het onderwijs. Toegankelijkheid, kwaliteit en zeggenschap moeten centraal komen te staan bij overwegingen en beslissingen over privaat aanbod. Daarbinnen is het nuttig onderscheid te maken tussen «wat nodig is» en «wat aardig is», als extra.

Daarbij moet elke activiteit voor iedereen toegankelijk zijn en is de school eindverantwoordelijk wat betreft professionele zeggenschap en kwaliteit.

Overheid, wees duidelijk over het publieke karakter van het onderwijs

Volgens de Onderwijsraad ontbreekt op dit moment een duidelijke en samenhangende opvatting van de overheid over het publieke karakter van het onderwijs en wat private invloed daarop betekent. De overheid moet scholen in staat stellen het publieke karakter waar te maken. Dat wil in ieder geval zeggen: toereikende bekostiging om algemeen toegankelijk en kwalitatief goed onderwijs te kunnen realiseren voor elke leerling, zonder afhankelijk te zijn van private bijlessen, huiswerkbegeleiding of examen-trainingen. Daarnaast moet de overheid een aantal concrete maatregelen nemen:

- Veranker de huidige afspraken over sponsoring en donaties wettelijk, of verscherp de huidige afspraken.
- Implementeer een wettelijk reclameverbod voor commerciële diensten of producten via de school.
- Koppel de vrijwillige ouderbijdrage los van het individuele kind en stort de bedragen in een (bovenschools) schoolfonds. Stel ook een maximum in voor de vrijwillige ouderbijdrage.

Samenvattend

De Onderwijsraad roept de overheid, schoolbesturen en scholen op om het publieke karakter van het onderwijs beter te waarborgen. Iedereen binnen de schoolorganisatie moet doordrongen zijn van het publieke karakter van het onderwijs en keuzes daaraan toetsen. De overheid dient een actievere rol in te nemen om het publieke karakter van het onderwijs te beschermen door voorwaarden te scheppen.

II. Reactie

Onderwijs moet voor alle leerlingen kosteloos toegankelijk zijn. Daarnaast moet kwaliteit en professionele zeggenschap op alle scholen gewaarborgd zijn. Het is aan de overheid om ervoor te zorgen dat alle kinderen

gelijke toegang hebben tot goed onderwijs en dat het inkomen van ouders daar geen rol in speelt. Deze uitgangspunten zijn een groot goed in Nederland. Ik onderschrijf de doelstelling van de Onderwijsraad en ik neem de oproep van de raad ter harte om een actievere rol te spelen in de bescherming van het publieke karakter van het onderwijs. Hieronder ga ik in op de kansen en risico's die het huidige private onderwijsaanbod met zich meeneemt voor het publieke onderwijsaanbod.

Kansen voor het onderwijs

Allereerst wil ik benoemen dat de samenwerking tussen publiek en privaat niet per definitie een punt van zorg is. Het kan ook tot mooie resultaten leiden waar leerlingen beter van worden. Met name in het voorbereidend beroepsonderwijs is de samenwerking met private en semipublieke partijen in het beroepenveld en bedrijfsleven relevant. Maar ook in het primair onderwijs en andere richtingen van het voortgezet onderwijs, kunnen leerlingen door de samenwerking met private partijen kennis maken met producten, diensten en ontwikkelingen in de maatschappij, bijvoorbeeld op het vlak van techniek. Dit kan de interesses van leerlingen verbreden en bijdragen aan hun loopbaanoriëntatie. De Onderwijsraad noemt ook dat particuliere initiatieven soms impulsen kunnen geven voor verbetering en vernieuwing van het onderwijs in Nederland. Zo worden vernieuwende pedagogische concepten en didactische aanpakken door particuliere scholen ontwikkeld en uitgetoet.

De extra activiteiten en programma's van scholen, die (deels) door de vrijwillige ouderbijdrage worden gefinancierd, zorgen voor een verrijking van het aanbod van scholen. Door het extra aanbod kunnen kinderen en leerlingen aanvullend op het verplichte lesprogramma kennis maken met cultuur, sport, andere talen, techniek enzovoorts. Die activiteiten vinden plaats in groepsverband, zonder dat leerlingen door de financiële positie van de ouders mogen worden uitgesloten. Dit geldt ook voor extra huiswerkbegeleiding of bijlessen die door de school worden georganiseerd. Door de middelen van het Nationaal Programma Onderwijs is het mogelijk gemaakt dat scholen dit alle leerlingen toegankelijk kunnen aanbieden. De extra activiteiten en programma's kunnen de cognitieve of sociale ontwikkeling stimuleren en de groepscohesie of het welbevinden verbeteren. Het is belangrijk dat de medezeggenschapsraad instemt met de hoogte en bestedingsdoelen van de vrijwillige ouderbijdrage. Daarnaast moeten ouders op geheel vrijwillige basis bereid zijn daar, indien nodig, een (beperkte) financiële bijdrage aan te leveren.

Risico's voor het onderwijs

Net als de Onderwijsraad vind ik het noodzakelijk om meer aandacht te hebben voor de risico's van het private onderwijsaanbod. Het eerste en meest zorgelijke risico vind ik dat het private aanbod in het publieke onderwijs steeds meer als normaal en vanzelfsprekend wordt gezien. Aanvullend aanbod lijkt soms onlosmakelijk verbonden aan het reguliere onderwijs. Bijvoorbeeld doordat ouders via de school kennis maken met het privaat aanbod. Het is belangrijk dat leerlingen en hun ouders kunnen vertrouwen op een goede en optimale onderwijsloopbaan zonder gebruik te hoeven maken van private partijen. Het onderwijs staat echter onder druk en oorzaken hiervoor zijn divers. Zo heeft de coronapandemie geleid tot onderwijsvertragingen. Daarmee is de druk op de capaciteit van leraren en schoolleiders -nog meer- toegenomen. Dit wordt deels opgevangen door de inzet van private bureaus en zelfstandigen en zou slechts een tijdelijke situatie moeten zijn. Ook is er behoefte vanuit scholen om, soms vanuit concurrentieoverwegingen, maatwerk te leveren in extra activiteiten en programma's, zoals tweetalig onderwijs, topsport-

talentscholen en technasia. Dit aanbod wordt deels uit de vrijwillige ouderbijdrage gefinancierd. Het risico is dat extra activiteiten en programma's hierdoor steeds meer onderdeel lijken van het reguliere onderwijsaanbod, terwijl dit aanbod afhankelijk is van een vrijwillige ouderbijdrage en bovendien niet zou moeten afhangen van de vermogendheid van ouders.

Een tweede risico van het private aanbod is de toename van kansongelijkheid, terwijl het een primaire taak van het onderwijs is om kansengelijkheid in de maatschappij te bevorderen. Het onderzoek «Aanvullend en particulier onderwijs», dat in opdracht van mijn voorganger plaatsvond, liet zien dat ouders met een hogere sociale economische status meer huiswerkbegeleiding, bijlessen en examentrainingen inkopen. Ook wordt daar door leerlingen op het vwo meer gebruik van gemaakt dan op de havo en het minste op het vmbo.² Ouders willen het beste uit het onderwijs halen voor hun kind, deels aangewakkerd door de prestatiedruk vanuit de maatschappij. Dit zoeken zij deels in de ondersteuning van partijen buiten het onderwijs, zoals bijlessen en huiswerkbegeleiding. Het publieke onderwijsaanbod moet voldoende zijn om alle leerlingen in Nederland goed onderwijs te bieden en dezelfde kansen te geven, ongeacht de thuissituatie van een leerling of de plek waar de school staat.

Kansongelijkheid is ook een risico bij het extra aanbod dat uit de vrijwillige ouderbijdrage wordt gefinancierd. Sommige scholen in welvarende wijken kunnen op een hogere vrijwillige ouderbijdrage rekenen dan andere scholen in de minder welvarende wijken. Daarmee wordt het extra aanbod rijker voor een welvarende doelgroep dan voor de minder welvarende doelgroep. Terwijl juist die laatste categorie sterk gebaat zou zijn bij de extra activiteiten en programma's omdat zij dit van huis uit minder aangeboden krijgen. Daarbij is het wenselijk als scholen zoveel mogelijk samenwerken bij het extra aanbod, in plaats van de concurrentie aangaan.

Ook sponsoring en donaties kunnen zorgen voor lokale ongelijkheid tussen scholen en ze zijn bovendien conjunctuurgevoelig, zoals de Onderwijsraad terecht aangeeft. Voorts kan ook het particuliere onderwijs voor kansongelijkheid zorgen, al is het aandeel particuliere scholen klein. Bij de duurdere particuliere scholen zijn het al gauw leerlingen met ouders met een hogere opleiding en hoger inkomen die gebruik maken van de particuliere scholen.

Ten derde kan het nadelig zijn voor het leerproces als de inzet van private partijen, betaald of onbetaald, dat buiten de school plaatsvindt niet verbonden is aan de ontwikkeling op school. De leraar heeft het beste zicht op de ontwikkeling van een leerling. Als dit leerproces buiten de klas en versnipperd wordt vormgegeven is het maar de vraag of dit de kwaliteit ten goede komt. De regie op het ontwikkelproces door school vervaagt dan. Deze versnippering kan ook ontstaan doordat zelfstandigen tijdelijk bijspringen, maar hun kennis en ervaring ook weer meenemen als ze vertrekken. Dit komt de ontwikkeling van de leerling niet ten goede.

Kortom, de voorwaarde voor een positieve bijdrage van het private aanbod, is dat de kwaliteit, toegankelijkheid en zeggenschap van het publieke onderwijs op orde is. Als de publieke taak van het onderwijs voldoende is gewaarborgd, dan kan het private onderwijs een beperkte en gerichte aanvulling of ondersteuning bieden.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/14/rapport-seo-oberon-aanvullend-en-particulier-onderwijs>.

III. Vervolgaanpak

Het is mijn ambitie de publieke functie van het onderwijs de komende jaren te versterken. Het doel van het funderend onderwijs is dat elke leerling optimaal wordt voorbereid op persoonlijk, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren en op het vervolgonderwijs. In de onderwijs-wetgeving is vastgelegd wat van scholen wordt verwacht om dit te waarborgen. Door het versterken van het onderwijs om deze doelstelling te behalen verwacht ik ook het private aandeel in het publieke onderwijs terug te dringen.

Het waarborgen en versterken van de publieke functie van het onderwijs is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Dit doe ik door:

- te investeren in het publieke onderwijs; en
- duidelijke kaders mee te geven over de omgang met het private aanbod.

Investeren in publiek onderwijs: meer kwaliteit en kansengelijkheid
De komende jaren zet dit kabinet met een pakket van maatregelen fors in op het versterken van het onderwijs. Daarmee kom ik tegemoet aan de oproep van de Onderwijsraad om scholen beter in staat te stellen hun publieke taak uit te voeren. Het kabinet zet € 2 miljard in om te investeren in:

- 1) De kwaliteit van het onderwijs.
- 2) Het bevorderen van de kansengelijkheid in het onderwijs.

Kwaliteit van het onderwijs verbeteren

De eisen die we stellen aan scholen zijn vastgelegd in de wet: de deugdelijkheidseisen. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs op grond van deze eisen. Naast ingrijpen waar het niet goed gaat, stimuleert de inspectie verdere ontwikkeling van het onderwijs en de kwaliteit ervan. Door aan te geven wat er beter kan, en door goede kwaliteit zichtbaar te maken.

We willen dat over de gehele linie de prestaties omhoog gaan en dat iedere leerling datgene leert wat hij of zij nodig heeft om zich staande te houden in maatschappij en vervolgonderwijs. Dit doe ik onder meer door te zorgen voor een Masterplan basisvaardigheden, te herdefiniëren wat de kerntaak is van het onderwijs met de curriculumherziening, te investeren in leraren en door de medezeggenschap te versterken.

Tot slot onderzoekt de regering in het kader van Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) hoe het Rijk beter kan sturen om de kwaliteit, waaronder kansengelijkheid, van het primair en voortgezet onderwijs te vergroten. Ik verwacht in het najaar van dit kalenderjaar het kabinet te informeren over de uitkomsten van dit onderzoek.

Kansengelijkheid bevorderen

Met de middelen die dit kabinet ter beschikking heeft gesteld voor het onderwijs ga ik ook de kansengelijkheid in het onderwijs bevorderen. Dit doe ik onder meer door het onderwijsachterstandenbeleid te versterken, de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs te verbeteren, een rijke schooldag aan te bieden op plekken waar de nood het hoogste is en te investeren in passend onderwijs. Na de zomer zal ik mijn aanpak om kansengelijkheid in het onderwijs te bevorderen toelichten in een brief aan de Eerste en Tweede Kamer. Hierbij zal ik ook een beleidsreactie geven op het Onderwijsraadadvies «Later selecteren, beter differentiëren».

De komende maanden zal ik de Tweede Kamer informeren over de uitwerking van de plannen in het coalitieakkoord. Daarbij zal ik ook aangeven welk resultaat ik met de investeringen beoog te behalen en wat ik van scholen verwacht.

Kaders omgang private aanbod en concrete maatregelen

Aanvullend op het verbeteren van de kwaliteit en kansgelijkheid in het onderwijs wil ik de normalisering van het private aanbod in het publieke onderwijs aanpakken en ontmoedigen.

Het onderwijsstelsel gaat uit van de autonomie en professionaliteit van scholen. Dit geldt ook voor de keuze van scholen om expertise of ondersteuning van een private partij in te zetten. Schoolleiders en leraren zijn meestal goed in staat die keuzes weloverwogen te maken. De toename van het private aanbod en de analyse van de Onderwijsraad geven echter aanleiding om scholen beter te ondersteunen in het maken van afwegingen op dit gebied. Dit kan door duidelijker te stellen wat spelregels en randvoorwaarden zijn bij het benutten van het private aanbod.

De maatregelen die ik wil nemen om de normalisering van het private aanbod aan te pakken zijn:

- 1) Afspraken over voorwaarden en begrenzing privaat aanbod op school.
- 2) Strenger eisen stellen aan privaat aanbod op school.
- 3) Voorlichting en een wettelijk limiet voor de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage.
- 4) De evaluatie van het sponsorconvenant uitvoeren.
- 5) Monitoring van de ontwikkelingen rond het private aanbod en schoolkosten.

Strenger eisen stellen aan privaat aanbod op school

Samen met de sectorraden ga ik strengere eisen opstellen bij de samenwerking van scholen met private partijen. Ik wil hiervoor duidelijke kaders en randvoorwaarden stellen. Een eerste begin is gemaakt met de handreiking inhuur derde partijen die voor het Nationaal Programma is opgesteld. Deze spelregels moeten worden uitgebreid en verscherpt. Een voorbeeld is dat het personeel van private partijen dat in het onderwijs wordt ingezet altijd in het bezit zou moeten zijn van een verklaring omtrent gedrag. Ook wil ik regels opstellen om te voorkomen dat scholen reclame voor commerciële onderwijsdiensten en producten onnodig verspreiden. Tevens zal ik daarbij aandacht hebben voor het ontmoedigen van betaald aanvullend onderwijs binnen de school en scholen aanmoedigen -indien nodig- gratis aanvullend aanbod te bieden, eventueel in samenwerking met andere scholen. Daarmee kom ik tegemoet aan de moties van Westerveld en Kwint over het voorkomen van reclame voor private aanbieders van aanvullend onderwijs en het ontmoedigen van betaald aanvullend aanbod in de school. De uitkomst van de gesprekken met de sectorraden en het onderwijsveld zal ik vastleggen in richtlijnen en afspraken. Deze afspraken kunnen worden opgenomen in een gedragscode, convenant of de wet. Bijvoorbeeld als het gaat om een wettelijk verbod voor reclame voor private partijen op te nemen.

Gesprek met de branchesector over reikwijdte en betekenis van hun keurmerk

Onlangs heeft de brancheorganisatie Onderwijsontwikkeling Nederland aangekondigd met een nieuw keurmerk voor onderwijsadviseurs te gaan komen zodat scholen beter kunnen inschatten of zij met een betrouwbare

organisatie in zee gaan. Dit ondersteunt mijn inzet om strengere eisen te stellen aan de samenwerking van scholen met private partijen. Het keurmerk moet de markt voor scholen overzichtelijker maken. In overleg met de brancheorganisatie wil ik bekijken of de partijen die nu onder het keurmerk gaan vallen kunnen worden uitgebreid, bijvoorbeeld met de instituten voor huiswerkbegeleiding en welke eisen zij aan het keurmerk gaan stellen, bijvoorbeeld als het gaat om de aanpak van kansengelijkheid in het onderwijs.

Voorlichting en een wettelijk limiet voor de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage

De wet vrijwillige ouderbijdrage, die per 1 augustus 2021 is ingegaan, bepaalt dat alle leerlingen kunnen deelnemen aan extra activiteiten en programma's die de school organiseert. Dit geldt ook voor leerlingen van wie de ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betalen. Het al dan niet betalen van de vrijwillige ouderbijdrage heeft dus geen individuele consequenties meer. Het is al mogelijk voor scholen de opbrengst van de ouderbijdragen samen te brengen in een schoolfonds, of een bovenschools schoolfonds, zoals de Onderwijsraad adviseert. Daarmee kan de vrijwillige ouderbijdrage nog meer losgekoppeld worden van het individu en de opbrengst solidair worden verdeeld. Dit voorjaar ga ik samen met de PO-Raad, VO-raad, Ouders & Onderwijs, de Algemene Vereniging Schoolleiders en het Landelijk Actie Komitee Scholieren een communicatiecampagne voeren om scholen en ouders nogmaals goed voor te lichten en bewust te maken van deze nieuwe wet. Daarbij zal ik goede voorbeelden, zoals het oprichten van een schoolfonds, delen.

Bovendien ben ik een traject gestart voor het opstellen van een wettelijke limiet voor hoge tot zeer hoge ouderbijdragen. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie van Kamerlid de Hoop. Momenteel inventariseer ik hoe hoog de vrijwillige ouderbijdrage op scholen is en waar het aan wordt besteed. Aan de hand daarvan ga ik met het onderwijsveld bespreken welke limiet gesteld zou kunnen worden. Ik verwacht hier voor de zomer de Tweede Kamer meer inzicht in te kunnen geven. In het najaar krijg ik met de schoolkostenmonitor ook een eerste inzicht in de effecten van de wet vrijwillige ouderbijdrage die afgelopen augustus is ingegaan.

De evaluatie van het sponsorconvenant uitvoeren

Het huidige sponsorconvenant loopt eind 2022 af. Voorafgaand aan de vernieuwing van het sponsorconvenant vindt een evaluatie plaats. In die evaluatie kijk ik naar de doelmatigheid van het convenant en eventuele verbreding van het sponsorconvenant met thema's als digitalisering. Dit doe ik samen met de partijen van het sponsorconvenant. Bij de gesprekken met de convenantpartijen zal ik de aanbevelingen van de Onderwijsraad meenemen. Zoals eerder toegezegd door mijn voorganger, zal de Tweede Kamer in het najaar over de evaluatie worden geïnformeerd.

Monitoring

OCW monitort periodiek de schoolkosten en het aanvullend onderwijs. In de eerstvolgende monitoring van het Nationaal Programma Onderwijs zijn onder andere vragen opgenomen over de externe inhuur door scholen. De uitkomst van deze rapportage in april wacht ik af. In het najaar zal de periodieke monitoring over schoolkosten weer plaatsvinden. Daarmee wordt inzichtelijk wat ouders uitgeven aan aanvullende schoolkosten en de vrijwillige ouderbijdrage. Eind 2022 verwacht ik de Tweede Kamer over de uitkomst hiervan te kunnen informeren.

Tot slot

Ik wil de Raad bedanken voor dit advies. Zij agendeert hiermee een belangrijk onderwerp. De verstrengeling van het private en publieke aanbod brengt naast kansen namelijk ook uitdagingen. Dit vraagt om monitoring en maatregelen. Door de maatregelen uit het regeerakkoord én aanvullende acties uit te voeren, zetten we belangrijke stappen.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma