

Vergaderjaar 2023–2024

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 712

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2023

In Nederland heeft iedere leerling en jongere recht op onderwijs. Daarom is het funderend onderwijs kosteloos toegankelijk. Bij het kiezen van een school mag een financiële bijdrage dan ook geen obstakel vormen voor ouders en leerlingen. Zo heb je als leerling de vrijheid om een fijne school uit te zoeken, waar je je thuis voelt en de basis legt voor een succesvolle toekomst. Toch ervaren ouders en leerlingen nog altijd financiële drempels in het onderwijs. Zoals bij het aanmelden voor een middelbare school met extra Engelse lessen. Of wanneer ouders vlak voor het schoolreisje nog een urgente mail en factuur van school ontvangen.

Dit komt naar voren in de motie van het lid De Hoop, die de regering verzoekt om een limiet te stellen aan de vrijwillige ouderbijdrage.¹ Hoge ouderbijdragen beperken een vrije schoolkeuze, terwijl minder kapitaal-krachtige ouders hun kinderen ook op een school naar keuze zouden moeten kunnen plaatsen. Zoals toegezegd in het commissiedebat «Kansengelijkheid in het funderend onderwijs» van 7 juni jl. zou ik, naar aanleiding van de motie, voor de OCW-begrotingsbehandeling een besluit nemen over de vrijwillige ouderbijdrage (Kamerstuk 31 293, nr. 690).

In deze brief schets ik uw Kamer de denkbare scenario's die een volgend kabinet ter hand kan nemen bij het nemen van een besluit over de vrijwillige ouderbijdrage. Tevens licht ik in deze brief de uitkomsten van de meest recente Schoolkostenmonitor kort toe, die ik op 12 september jl. aan uw Kamer heb verzonden.² De demissionaire status van het kabinet noopt mij er toe om een besluit over te laten aan een volgend kabinet.

¹ Kamerstukken II, 2020–2021, 35 063, nr. 17

² Kamerstukken II, 2023–2024, 31 293, nr. 696

Schoolkostenmonitor

De schoolkostenmonitor is een periodiek onderzoek naar de hoogte en ontwikkeling van schoolkosten in het primair onderwijs (hierna: po), voortgezet onderwijs (hierna: vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo). Ook geeft deze editie van het onderzoek een eerste inzicht in de effecten van de wetswijziging van 2021, voorgesteld door de leden Kwint en Westerveld van uw Kamer, waarin de regels rondom de vrijwillige ouderbijdrage zijn aangescherpt. Op de resultaten uit het onderzoek die zien op het mbo zal afzonderlijk worden gereflecteerd.

Bevindingen

Volgens de opgave van scholen in het po en het vo bestaat het totaal aan schoolkosten dat aan ouders wordt gevraagd voor het grootste deel uit de vrijwillige ouderbijdrage. Deze bijdrage wordt door scholen aan ouders gevraagd om het onderwijs aanvullend vorm te geven en om extra-curriculaire activiteiten te organiseren. Te denken valt aan schoolreizen of extra onderwijsprogramma's als tweetalig onderwijs. Sommige scholen zijn daarnaast grotendeels afhankelijk van de vrijwillige ouderbijdrage voor het vormgeven van hun onderwijs, zoals in het geval van vrijeschoolonderwijs.

In de door scholen gevraagde ouderbijdrage in het po en het vo is geen stijgende trend zichtbaar ten opzichte van de vorige meting in 2019. In het po vragen scholen gemiddeld een bedrag van € 49,- per jaar. Het gemiddelde in het vo ligt op € 183,- per jaar. Net als in eerdere edities valt het op dat de hoogte van de gevraagde ouderbijdrage in het po en het vo fors van elkaar afwijken. In het vo lopen de verschillen tussen onderwijs-richtingen daarnaast uiteen, van per jaar gemiddeld € 83,- in het praktijkonderwijs tot € 274,- in het voortgezet wetenschappelijk onderwijs.

Een andere categorie schoolkosten zijn de kosten voor digitale leer middelen. Daar valt op dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de ICT-kosten die scholen aangeven te vragen aan ouders en wat ouders aangeven te betalen. Daarom wil ik herhalen dat de aanschaf van laptops door ouders vrijwillig moet zijn en dat scholen hier duidelijk over moeten communiceren naar ouders. Als ouders geen bijdrage kunnen of willen leveren voor ICT-voorzieningen zoals laptops, dan moet de school zorgen voor een volwaardig alternatief zodat de leerling volwaardig kan deelnemen aan de les.

Naleving en effecten wetswijziging

Het rapport biedt ook inzicht in de effecten van de initiatiefwet van de leden Kwint en Westerveld. De wet heeft er voor gezorgd dat leerlingen door scholen niet meer mogen worden uitgesloten van extra-curriculaire activiteiten (buiten het reguliere onderwijsprogramma) die door de school worden georganiseerd, wanneer ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betalen.

Het is daarom onacceptabel om te lezen dat er nog steeds ouders zijn die aangeven dat leerlingen worden uitgesloten van activiteiten als de vrijwillige ouderbijdrage niet wordt betaald (4% in het po, 7% in het vo). Ook heb ik zorgen over het grote aandeel ouders dat het betalen van de ouderbijdrage als een verplichting ervaart (60% in het po, 64% in het vo). Ik wil hierbij nogmaals benadrukken dat het betalen van de ouderbijdrage geheel vrijwillig is. Scholen zijn wettelijk verplicht dit ook zo te communi-

ceren naar ouders. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) zal hier op blijven toezien.

Uit het rapport kan verder worden opgemaakt dat de aanscherping van de wet invloed heeft op het betalingsgedrag onder ouders. Volgens een derde van de bevroegde po-scholen is het aandeel ouders dat vrijwillige ouderbijdrage niet betaalt hoger dan het voorgaande jaar. Op de vo-scholen is deze toename zichtbaar op de helft van de scholen. Van de bevroegde scholen geeft vervolgens 16% aan dat er het afgelopen jaar is gekozen voor een minder kostbaar aanbod van extra activiteiten en extra-curriculaire programma's. Op 8% van de bevroegde scholen is het aantal activiteiten afgenomen.

Dit zijn ongewenste gevolgen van een wetswijziging die kansengelijkheid moet vergroten. Wat ik extra zorgwekkend vind aan deze ontwikkeling is dat genoemde effecten sterker optreden op scholen met een achterstandsscore. Op po-scholen met een achterstandsscore is het percentage ouders dat de vrijwillige ouderbijdrage niet betaalt zichtbaar hoger dan vorig jaar (42% versus 28% op scholen zonder achterstandsscore). Ook in het vo is voor deze trend een verschil te zien tussen scholen met en zonder achterstandsscore (54% versus 47%). Op scholen met een achterstandsscore is het aantal ouders dat de ouderbijdrage niet betaalt daarom steeds hoger, als dit aantal wordt afgezet tegen de totale ouderpopulatie op deze scholen. Op de bevroegde po-scholen met een achterstandsscore wordt het aanbod aan extra activiteiten ook eerder verkleind of beperkt.

Mogelijke vervolgstappen vrijwillige ouderbijdrage

Scholen vragen een vrijwillige ouderbijdrage voor allerlei andere kosten, zoals de huur van een kluisje, een abonnement voor fietsenstalling of een printpas. Ik wil scholen oproepen hier redelijk mee om te gaan en daar geen kosten voor in rekening te brengen bij ouders, zoals ik eerder al deed in de aangepaste brochure over de vrijwillige ouderbijdrage.³

Uit de Schoolkostenmonitor blijkt nu dat er verschillen ontstaan tussen scholen met kapitaalkrachtige en minder kapitaalkrachtige ouderpopulaties. De ene school kan nog steeds een mooie schoolreis naar Rome organiseren of tweetalig onderwijs aanbieden, terwijl de andere school moeite heeft om een excursie naar het pretpark van de grond te krijgen. Daarom riep het onderwijsveld in een breed gedragen brief op om de vrijwillige ouderbijdrage in het po af te schaffen en een zelfde maatregel voor het vo te onderzoeken.⁴ De VO-raad scherpte deze oproep aan door in september te stellen dat het goed is om ook een punt te zetten achter de vrijwillige ouderbijdrage in het vo.⁵

Bovenstaande ontwikkelingen roepen inderdaad prangende vragen op. Is het wenselijk dat een leerling op de ene school op schoolreis naar China gaat en een leerling op de andere school te horen krijgt dat er niet genoeg geld is voor de excursie naar de Efteling? Simpelweg omdat ouders een hoge vrijwillige ouderbijdrage kunnen betalen? Ik vind van niet. Wat is noodzakelijk voor de ontwikkeling van de leerlingen? Hoe kijken we aan tegen verrijkende onderwijsconcepten als vrijeschoolonderwijs of naar een hoge ouderbijdrage voor verrijkt taalaanbod, zeker als dit voor meer leerlingen niet dan wel mogelijk gemaakt kan worden? Ik ga scholen verzoeken in redelijkheid om te gaan met het vragen van ouderbijdragen.

³ Vrijwillige ouderbijdrage: brochure, afbeeldingen voor social media, posters, video en praktijkvoorbeelden | Publicatie | Rijksoverheid.nl[172696172]

⁴ Brief schoolkosten en vrijwillige ouderbijdrage.pdf (poraad.nl)

⁵ Aandachtspunten voor het voortgezet onderwijs voor de komende kabinetsperiode

Ook ga ik graag met uw Kamer in gesprek over de hiervoor opgeworpen punten.

Daarom leg ik hierna een aantal scenario's aan uw Kamer voor.⁶ In verband met de demissionaire status van het kabinet is een besluit hierover aan een volgend kabinet. Het is in alle scenario's een optie om de scholen te compenseren voor het gemis van inkomsten uit de ouderbijdrage. Hiervoor is echter geen dekking binnen de OCW-begroting. Ook moet worden opgemerkt dat alle wettelijke maatregelen zich dienen te verhouden tot de in artikel 23 van de Grondwet neergelegde vrijheid van onderwijs. Deze vrijheid geeft scholen de ruimte om het onderwijs in te richten op een manier die zij wenselijk achten, zolang zij zich aan de wettelijke minimumeisen houden.

De ouderbijdrage wordt door veel scholen gebruikt om extra activiteiten te organiseren of om bepaalde concepten te bekostigen. Hiermee geven scholen dus invulling aan de vrijheid die de Grondwet hen biedt. De scenario's waarin de ouderbijdrage wordt afgeschaft of gelimiteerd beperken deze vrijheid. Immers, dit leidt ertoe dat een school mogelijk bepaalde activiteiten niet meer kan organiseren. Ook kan dit de keuzevrijheid van ouders beperken om een onderwijsconcept te kiezen dat zij geschikt achten voor hun kinderen.

De vraag of een wettelijke beperking van de onderwijsvrijheid aanvaardbaar is, hangt ook af van de wijze waarop deze wordt vormgegeven. Indien bijvoorbeeld het verlies aan inkomsten uit de ouderbijdrage wordt gecompenseerd, is de beperking minder vergaand en daarom eerder aanvaardbaar. Een uitgebreider onderzoek naar de juridische haalbaarheid (met name de proportionaliteit, subsidiariteit en mogelijke gevolgen) van het limiteren of verbieden van de ouderbijdrage is noodzakelijk om te bepalen welke scenario's juridisch mogelijk zijn.

Scenario 1: vrijwillige ouderbijdrage afschaffen in het funderend onderwijs

Het eerste scenario betreft het volledig afschaffen van de vrijwillige ouderbijdrage in het funderend onderwijs. In dit scenario zou in de onderwijswetgeving worden opgenomen dat het niet is toegestaan voor scholen om geldelijke bijdrages te vragen en aan te nemen van ouders. Aanvullend zou de lumpsum vanuit de Rijksoverheid kunnen worden opgehoogd. Niet voor alle scholen zou dit één op één het wegvallen van de vrijwillige ouderbijdrage compenseren, omdat er verschillen zijn in de bijdrage die scholen vragen. Daarnaast worden er in de sectorwetten voorwaarden gesteld aan de besteding van de lumpsum. Om het mogelijk te maken dat alle activiteiten die nu van de vrijwillige ouderbijdrage worden gefinancierd voortaan vanuit de lumpsum mogelijk zijn, vergt dit waarschijnlijk een wetswijziging. Het is mogelijk om binnen dit scenario de ophoging van de lumpsum achterwege te laten.

Ouders kunnen zowel bij het aanmelden van hun kind bij een school als gedurende de onderwijsloopbaan een financiële drempel ervaren door de ouderbijdrage. Middels het afschaffen van de ouderbijdrage in het gehele funderend onderwijs wordt deze financiële drempel weggenomen. Als gevolg daarvan leidt dit scenario binnen het onderwijs ook tot meer gelijke mogelijkheden voor leerlingen. Het volgen van een rijk onderwijsaanbod is in dit scenario immers niet meer afhankelijk van de portemonnee van de ouders. Iedere school heeft in dit scenario, vanuit de

⁶ Wanneer er in deze scenario's wordt gesproken over het po en vo, dan wordt hiermee ook het so en vso bedoeld.

middelen die zij uit de lumpsum ontvangen, gelijke mogelijkheden om extra aanbod te organiseren. Een optie om dit te compenseren via een ophoging zou dan slechts het gemis aan inkomsten uit de initiële vrijwillige ouderbijdrage compenseren.

Tegelijkertijd bestaat het risico dat bepaald verrijkt aanbod zal verschromelen. Sommige scholen vragen een hele hoge ouderbijdrage voor extra activiteiten. Indien de ouderbijdrage wordt afgeschaft, zal deze groep scholen dat aanbod anders moeten organiseren. Daarbij is het een aanvullend risico dat deze scholen mogelijk alternatieve financiering zullen zoeken om het aanbod toch in stand te houden, bijvoorbeeld via sponsoring en ouderverenigingen. De verwachting is dat ouderverenigingen op scholen met minder kapitaalkrachtige ouders hier minder snel toe in staat zullen zijn.

Scenario 2: vrijwillige ouderbijdrage afschaffen in het po

Een tweede, minder vergaand scenario betreft het afschaffen van de vrijwillige ouderbijdrage in het po. In de onderwijswetten die betrekking hebben op het po wordt in dat geval opgenomen dat het niet is toegestaan voor scholen om geldelijke bijdrages te vragen en aan te nemen van ouders. Vanuit de Rijksoverheid kan de lumpsum voor po-scholen dan worden opgehoogd. Hier geldt ook dat er waarschijnlijk een wetswijziging nodig zou zijn om het mogelijk te maken dat alle activiteiten die nu van de vrijwillige ouderbijdrage worden gefinancierd voortaan vanuit de lumpsum mogelijk zijn. Ook in dit scenario is het mogelijk om een ophoging van de lumpsum achterwege te laten. Parallel hieraan wordt een onderzoek gestart naar eenzelfde maatregel voor het vo.

De positieve effecten op het gebied van kansengelijkheid, die zichtbaar zijn bij scenario 1, voorziet ik voor het po ook in dit scenario. Financiële drempels zullen worden wegnomen en de portemonnee van ouders is niet meer bepalend voor een rijk onderwijsaanbod. Een vervolgonderzoek in het vo zie ik als een ander positief element van scenario 2. Het geeft de mogelijkheid om gericht onderzoek te doen naar het juist vormgeven van wet- en regelgeving voor het vo.

Daar staat tegenover dat in het po gemiddeld lagere ouderbijdrages worden gevraagd dan in het vo. Met dit scenario wordt het grootste gedeelte van het probleem dan ook niet opgelost. Verder bestaat ook in dit scenario de kans dat het aanbod van een aantal po-scholen zal verschromelen. Met name wanneer zij een hoge ouderbijdrage vragen en de eventuele extra middelen in de lumpsum het gemis niet één op één kunnen compenseren.

Scenario 3: limiet stellen aan de vrijwillige ouderbijdrage

Tenslotte is het ook mogelijk om enkel een limiet te stellen aan de vrijwillige ouderbijdrage, zoals de motie van lid De Hoop omschrijft. In de onderwijswetgeving zou dan een maximum bedrag worden opgenomen dat een school mag vragen als vrijwillige ouderbijdrage. Daarbij zou onderscheid worden gemaakt tussen de maximum bedragen die in het po en het vo mogen worden gevraagd. Binnen dit scenario kan er voor worden gekozen om de lumpsum te verhogen om scholen tegemoet te komen. Dit kan echter ook achterwege worden gelaten. Zowel voor de reguliere bekostiging als voor de aanvullende middelen geldt waarschijnlijk dat niet alle activiteiten die nu van de vrijwillige ouderbijdrage worden gefinancierd eruit betaald mogen worden.

In dit scenario blijven de financiële drempels voor ouders echter bestaan. Het staat scholen immers nog steeds vrij om een ouderbijdrage te vragen. Het stellen van een limiet zorgt er wel voor dat zeer hoge financiële drempels voor ouders worden weggenomen. Daarmee komt dit scenario tegemoet aan de strekking van de motie De Hoop. Verder kunnen scholen extra activiteiten blijven organiseren met de inkomsten uit de ouderbijdrage. Tegelijkertijd kan ook dit scenario leiden tot meer alternatieve financieringsstromen, zoals omschreven onder scenario 1.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat in dit scenario de nadelige effecten als gevolg van de wetswijziging van 2021 niet worden ondergaan. Scholen met een achterstandsscore blijven in toenemende mate kampen met teruglopende inkomsten voor het organiseren van extra aanbod, terwijl scholen zonder achterstandsscore in dit scenario wel inkomsten blijven ontvangen uit de vrijwillige ouderbijdrage. Verder bestaat in dit scenario het risico dat het wettelijke maximale bedrag als norm komt te gelden in het onderwijs. Dit kan de vrijwilligheid van de ouderbijdrage verder onder druk zetten, terwijl dit nu juist moest worden voorkomen met de wetswijziging van 2021.

Tot slot

Voor mij staat voorop dat iedere leerling de kansen krijgt om zich optimaal te ontwikkelen. Hiermee leg je als leerling de basis voor een succesvolle toekomst, voor jezelf en voor Nederland. De resultaten van de Schoolkostenmonitor en signalen uit het veld maken dat ik de bovenstaande scenario's aan u voorleg. Ik ga hierover graag met uw Kamer in gesprek. Een besluit is echter aan een volgend kabinet.

In de tussentijd blijf ik scholen oproepen om de regels rondom de ouderbijdrage na te leven. Die regels zijn helder: het betalen van de ouderbijdrage is vrijwillig en geen enkele leerling mag worden uitgesloten.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul