



TER ONDERTEKENING

Aan: MPVO

**Kansengelijkheid en
Onderwijsondersteuning**

Van

nota

Nota ter ondertekening Kamerbrief beleidsreactie
Schoolkostenmonitor en scenario's vrijwillige
ouderbijdrage

Datum

05 december 2023

Referentie

42890635

Bijlagen

- Kamerbrief beleidsreactie
Schoolkostenmonitor en
scenario's vrijwillige
ouderbijdrage

Aanleiding

Voor het zomerreces is toegezegd om voor de OCW-begrotingsbehandeling een besluit te nemen rondom de vrijwillige ouderbijdrage (VOB) naar aanleiding van de motie De Hoop (PvdA)¹. Tijdens de brainstorm van 9 november jl. is er een aantal scenario's uiteen gezet en is er een beleidsadvies aan u voorgelegd. Gezien de demissionaire status van het kabinet heeft u aangegeven dat u de Kamer enkel een overzicht wil schetsen van scenario's die door een volgend kabinet ter hand kunnen worden genomen. In de Kamerbrief bij deze nota zijn genoemde scenario's uitgewerkt. Zoals toegezegd bevat de Kamerbrief ook een beleidsreactie op de meest recente editie van de Schoolkostenmonitor. De brief wordt voor de OCW-begrotingsbehandeling naar de Kamer verstuurd. In de brief wordt de Kamer uitgenodigd om tijdens de begrotingsbehandeling met u over de inhoud van de brief in gesprek te gaan.

Intern OCW afgestemd

Extern OCW afgestemd

IvhO

Geadviseerd besluit

We vragen uw akkoord op bijgaande Kamerbrief en uitwerking van de motie De Hoop. Indien u akkoord bent met de Kamerbrief en de uitwerking van de motie, vragen we u deze te ondertekenen.

Kernpunten

- De Kamerbrief bevat een reactie op de resultaten uit de Schoolkostenmonitor. Dit onderzoek heeft u op 13 september jl. met de Kamer gedeeld en openbaar gemaakt.²
- Gezien de strekking van de Kamerbrief ligt de nadruk op resultaten uit de Schoolkostenmonitor die inzicht geven in de ontwikkeling van de VOB in het po en vo, als ook op resultaten die zicht geven op de naleving en de gevolgen van de aangescherpte wetgeving rondom de VOB.
- Met mbo is afgestemd dat er een afzonderlijke beleidsreactie volgt op het deel uit de Schoolkostenmonitor dat ziet op schoolkosten in het mbo. Omdat de discussie rondom de VOB voornamelijk speelt in het funderend onderwijs en de Kamerbrief specifiek gericht is op scenario's in het po en het vo is er voor gekozen om afzonderlijk op het rapport te reageren.
- Ook bevat de Kamerbrief een uitwerking van scenario's voor het nemen van stappen rondom de VOB. In de toelichting bij deze nota worden de scenario's kort weergegeven. In nota ter voorbereiding op de brainstorm van 9 november jl. zijn de scenario's uitgebreid uitgewerkt en toegelicht.³ In

¹ Toezegging: 4833, motie: Kamerstukken II, 2020-2021, 35 063, nr. 17

² [Kamerbrief-aanbieding-schoolkostenmonitor-en-nieuwe-beleidsregel-vrijwillige-ouderbijdrage.pdf](#)

³ Nota ter voorbereiding - Proza ID: 42258437

de Kamerbrief wordt ook ingegaan op het draagvlak en de oproep binnen het onderwijsveld.

- Bij de scenario's zijn vanuit juridisch en financieel perspectief een disclaimer geplaatst. Juridisch gezien is er voor het verbieden en limiteren van de VOB een spanning te zien met artikel 23. Verder moet worden opgemerkt dat er momenteel geen dekking is voor het ophogen van de lumpsum en is er ook een budgetneutrale optie bij scenario 1 en 2 opgenomen gezien de demissionaire status van het kabinet. De disclaimers worden in de toelichting bij deze nota nader uitgewerkt.
- In de Kamerbrief worden een aantal expliciete oproepen aan scholen gedaan, zoals door u aangegeven tijdens genoemde brainstorm:
 1. De herhaalde oproep om de wetgeving rondom de VOB na te leven, ook voor wat betreft de communicatie.
 2. De herhaalde oproep aan scholen om redelijk om te gaan met kostenposten als huur voor kluisjes of de fietsenstalling en om daar geen kosten voor in rekening te brengen bij ouders, zoals u eerder deed in de aangepaste brochure over de VOB.⁴
 3. Een algemene oproep aan scholen om redelijk om te gaan met het extra aanbod dat wordt georganiseerd en om kritisch te kijken naar de kosten die hier voor ouders mee gepaard gaan.

Toelichting

Schoolkostenmonitor

Aanleiding en doel

- Sinds 2003 wordt de ontwikkeling van schoolkosten iedere twee à drie jaar gemonitord. In de Schoolkostenmonitor wordt vervolgens verslag gedaan aan de Kamer. De Schoolkostenmonitor is in 2018-2019 voor het laatst uitgevoerd.
- Het initiële doel van de monitor is het verkrijgen van inzicht in de hoogte en ontwikkeling van schoolkosten, waarmee ouders van leerlingen in het po en vo en van studenten in het mbo te maken krijgen.
- Een aanvullend doel in deze editie van de monitor is het verschaffen van inzicht in de effecten van de wetwijziging omtrent de vrijwillige ouderbijdrage van 2021. Die wetwijziging 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.

Resultaten

- Uit de opgave van po- en vo-scholen volgt dat de schoolkosten die door scholen aan ouders worden gevraagd voor het grootste deel bestaan uit de VOB. Scholen vragen deze bijdrage om het onderwijs aanvullend vorm te geven en om extra activiteiten te organiseren, zoals schoolreizen of extra programma's als tweetalig onderwijs. Sommige scholen zijn daarnaast

⁴ [Vrijwillige ouderbijdrage: brochure, afbeeldingen voor social media, posters, video en praktijkvoorbeelden | Publicatie | Rijksoverheid.nl\[172696172\]](#)

grotendeels afhankelijk van de VOB voor het vormgeven van hun onderwijs, zoals in het geval van vrijeschoolonderwijs.

- In de door scholen gevraagde VOB in het po en het vo is geen duidelijke stijgende trend zichtbaar t.o.v. de vorige meting. In het po vragen scholen gemiddeld een bedrag van € 49,- per jaar. Het gemiddelde in het vo ligt op € 183,- per jaar, waarbij de verschillen tussen de afzonderlijke onderwijsrichtingen sterk uiteen lopen (van gemiddeld € 83,- in het pro tot € 274,- in het vwo).
- Voor de ICT-kosten zijn er aanzienlijke verschillen tussen de ICT-kosten die scholen aangeven te vragen aan ouders en wat ouders aangeven te betalen. 70% van de ouders met kinderen in het vo maakt kosten voor een device. Van de bevroegde scholen geeft 17 procent aan een bijdrage aan ouders te vragen voor ICT-kosten. Ten aanzien van ICT-kosten in het po valt het op dat slechts enkele scholen een bijdrage vragen voor ICT-kosten aan ouders, veel ouders weten echter niet dat het betalen voor laptops/tablets/andere ICT-middelen vrijwillig is.
- De aanschaf voor laptops door ouders moet vrijwillig zijn, scholen moeten hier duidelijk over communiceren. Als ouders geen bijdrage kunnen of willen leveren voor deze ICT-voorzieningen, dan moet de school zorgen voor een volwaardig alternatief voor de leerling.
- Uit de opgave door ouders blijkt dat er nog steeds scholen zijn die leerlingen uitsluiten van extra activiteiten als de VOB niet wordt betaald. 4% van de ouders met kinderen in het po geven dit aan. Voor het vo is dit 7%.
- Ook geeft een groot deel van de ouders aan dat zij het betalen van de VOB nog steeds als een verplichting ervaart. Het gaat om 60% van de bevroegde ouders in het po en 64% van de bevroegde ouders in het vo.

Effecten wetswijziging op de betaalde VOB op scholen

- De wetswijziging heeft invloed op het betalingsgedrag onder ouders. In het po en het vo is een toename zichtbaar van het aantal ouders dat de VOB niet betaalt. Volgens een derde van de bevroegde po-scholen is het aandeel ouders dat VOB niet betaalt hoger dan vorig jaar. Op de vo-scholen is deze toename zichtbaar op de helft van de scholen.
- Bij uitsplitsing naar scholen met en zonder achterstandsscore is zichtbaar dat genoemde effecten sterker optreden op scholen met een achterstandsscore. Op po-scholen met een achterstandsscore is het percentage ouders dat de VOB 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%)
- De relatieve impact van deze effecten is groter op scholen met een achterstandsscore. Op het totaal van de ouders op scholen met een achterstandsscore is het aandeel van de ouders dat de bijdrage niet betaalt groter, zowel in het po als het vo.
- De teruglopende inkomsten uit de VOB hebben invloed op het aanbod van extra activiteiten. In het vo is het aanbod op 26% van de bevroegde scholen verkleind, terwijl er op 29% van de scholen minder kostbare activiteiten worden aangeboden. In het po gaat het respectievelijk om 8%

en 16%, waarbij de effecten sterker optreden op scholen met een achterstandsscore.

Scenario's

- De Kamerbrief bevat drie toekomstscenario's voor de VOB. In bijgevoegde nota ter voorbereiding van de onlangs gehouden brainstorm worden de scenario's uitgebreider weergegeven.
- Hieronder worden de scenario's kort uitgewerkt, inclusief een weergave van de voor- en nadelen zoals ook opgenomen in de Kamerbrief.
 1. Vrijwillige ouderbijdrage afschaffen in het funderend onderwijs: In de onderwijswetgeving wordt 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.

Voordelen:

- Ouders ervaren niet langer een drempel bij het aanmelden van hun kind als gevolg van een hoge VOB.
- Leidt tot meer gelijke mogelijkheden tussen leerlingen, omdat het volgen van een rijk onderwijsaanbod niet meer afhangt van de portemonnee van ouders.

Nadelen:

- Risico op verschrompen van verrijkt aanbod op scholen die een bovengemiddeld hoge VOB vragen.
- Een aanvullend risico is dat er alternatieve financieringsstromen ontstaan op scholen waar het aantal extra activiteiten terugloopt, om op die manier het aanbod in stand te houden. Dit zal met name op scholen zonder achterstandsscore mogelijk zijn.
- Als de activiteiten die nu uit de VOB worden betaald, vanuit de lumpsum moeten worden betaald is waarschijnlijk een wetswijziging nodig.

2. Vrijwillige ouderbijdrage afschaffen in het po: In de onderwijswetten die betrekking hebben op het po wordt opgenomen dat het niet is toegestaan voor scholen om geldelijke bijdrages te vragen en aan te nemen van ouders. Vanuit de Rijksoverheid zou de lumpsum voor po-scholen dan kunnen worden opgehoogd. Parallel hieraan wordt een onderzoek gestart naar eenzelfde maatregel voor het vo.

Voordelen:

- De onder scenario 1 genoemde voordelen zullen in dit scenario van toepassing zijn op het po.
- Mogelijkheid om gericht onderzoek te doen naar passende stappen voor het vo.

Nadelen:

- De onder scenario 1 genoemde nadelen zullen in dit scenario van toepassing zijn op het po.
- Met dit scenario wordt het grootste deel van de ontstane ongelijke situatie niet opgelost, omdat er in het po gemiddeld lagere ouderbijdrages worden gevraagd dan in het vo.

- Als de activiteiten die nu uit de VOB worden betaald, vanuit de lumpsum moeten worden betaald is waarschijnlijk een wetswijziging nodig.
3. Limiet stellen aan de vrijwillige ouderbijdrage: Conform de motie De Hoop wordt in de onderwijswetgeving een maximum bedrag opgenomen dat een school mag vragen als vrijwillige ouderbijdrage (verschil tussen maximum po en vo)

Voordelen:

- Ervaren van een financiële drempel door de gevraagde VOB wordt niet geheel weggenomen, maar limiteren zorgt ervoor dat zeer hoge financiële drempels worden weggenomen.
- Niet strikt noodzakelijk om de lumpsum te verhogen, omdat scholen inkomsten uit de VOB kunnen blijven ontvangen.

Nadelen:

- Nadelige effecten van de wetswijziging worden met dit scenario niet ondervangen. De inkomsten op scholen met een achterstandscore zullen zeer waarschijnlijk blijven teruglopen, terwijl dit op scholen zonder achterstandscore minder het geval zal zijn.
- Een limiet kan komen te gelden als norm in het onderwijs, wat de vrijwilligheid van de VOB extra onder druk zet.
- Ook hier geldt het risico op het toenemen van alternatieve financieringsstromen, zoals omschreven onder scenario 1.

Oproepen aan scholen

- Tijdens de brainstorm heeft u aangegeven om een aantal specifieke oproepen aan scholen op te nemen in de Kamerbrief. Deze oproepen zijn in onderstaande bullets nader uitgewerkt.
- In de Kamerbrief benadrukt u nogmaals dat scholen de wetgeving rondom de VOB na moeten leven. Leerlingen in het po en het vo mogen niet worden uitgesloten van extra-curriculaire activiteiten die buiten het reguliere onderwijsprogramma die door de school worden georganiseerd, ook als ouders de VOB niet kunnen of willen betalen. Het betalen van schoolkosten die vallen onder de reikwijdte van de VOB is geheel vrijwillig. Scholen dienen dit ook zo naar ouders te communiceren. De inspectie blijft toezien op het naleven van deze regels.
- In de brief roept u scholen op om redelijk om te gaan met kostenposten als huur voor kluisjes of de fietsenstalling. De oproep is om voor deze kostenposten niet in rekening te brengen bij ouders. Eerder is deze oproep gedaan in de Kamerbrief van 13 september jl. en in de brochure over de VOB.⁵ In de brochure is een lijst met kostenposten gepubliceerd waar deze oproep op van toepassing is.
- In de brief doet u een algemene oproep aan scholen om redelijk om te gaan met het extra aanbod dat wordt georganiseerd. Daarbij doet u een

⁵ [Kamerbrief-aanbieding-schoolkostenmonitor-en-nieuwe-beleidsregel-vrijwillige-ouderbijdrage.pdf](#) & [Vrijwillige ouderbijdrage: brochure, afbeeldingen voor social media, posters, video en praktijkvoorbeelden | Publicatie | Rijksoverheid.nl\[172696172\]](#)

moreel appel om kritisch te kijken naar de bijdrages die aan ouders gevraagd worden voor het organiseren van extra activiteiten.

Disclaimers

- Vanuit juridisch en financieel oogpunt moeten er in deze fase een disclaimer geplaatst worden bij de haalbaarheid van de scenario's uit de Kamerbrief. De disclaimers worden hieronder nader uitgewerkt.
- Financiële disclaimer: Het ophogen van de lumpsum vanuit de Rijksoverheid is onderdeel van de scenario's 1 en 2. Tegenover het verbieden van de VOB komt een ophoging van de lumpsum te staan, zodat scholen de teruglopende inkomsten uit de VOB op kunnen vangen. Ook voor scenario 3 behoort het verhogen van de lumpsum tot de mogelijkheden. Hierbij moet de disclaimer worden geplaatst dat er op dit moment geen dekking is op de OCW-begroting voor de scenario's. Bij een keuze voor genoemde scenario's door een volgend kabinet dient het vinden van financiële dekking daarom onderdeel te zijn van de formatie.
- Juridische disclaimer
 - Op dit moment is er beperkt onderzoek gedaan naar de juridische haalbaarheid van de bovengenoemde beleidsopties. Er bestaan momenteel nog twijfels over de vraag of het verbieden dan wel limiteren van de ouderbijdrage strookt met de vrijheid van onderwijs zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Artikel 23 geeft scholen de vrijheid om het onderwijs in te richten op een manier die zij wenselijk achten. De grenzen van deze vrijheid zijn wettelijke eisen voor de kwaliteit van het onderwijs (deugdelijkheidseisen). Dit zijn de minimumeisen waar het onderwijs aan dient te voldoen, wil de school bekostiging ontvangen.
 - Al hetgeen de school bovenop deze minimale deugdelijkheid en binnen de geldende wet- en regelgeving doet en organiseert, behoort tot het domein van de school. De wetgever mag daar niet in treden, omdat hij in dat geval meer doet dan het stellen van minimumeisen. De besteding van de ouderbijdrage betreft in veel gevallen ook juist zaken en activiteiten die tot dit domein – dat men voorheen placht aan te duiden met de term 'kwaliteit' – behoren. Door het verbieden of limiteren van de ouderbijdrage zou de wetgever dus in het domein treden dat door grondwetgever juist aan de school is voorbehouden. Tegelijkertijd zijn de begrippen 'deugdelijkheid' en 'kwaliteit' de laatste jaren steeds meer met elkaar versmolten, waardoor er wellicht toch enige ruimte is om meer regels te stellen aan de ouderbijdrage.
 - Een uitgebreider onderzoek naar de juridische haalbaarheid (met name de proportionaliteit, subsidiariteit en mogelijke gevolgen) van het limiteren dan wel verbieden van de ouderbijdrage is noodzakelijk om te bepalen welke beleidsopties juridisch mogelijk zijn.