



Dataonderzoek vrijwillige ouderbijdrage po en vo

Dataonderzoek vrijwillige ouderbijdrage po en vo

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Bjørn Dekker
Anne Leemans
Johanneke Rog

Amsterdam, 31 maart 2022
Publicatienr. 21121
OND-nr. 1370335

© 2022 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Samenvatting

<u>1 Inleiding</u>	<u>1</u>
1.1 Wetwijziging vrijwillige ouderbijdrage	1
1.2 Motie-de Hoop	1
1.3 Onderzoeksvragen	2
1.4 Aanpak in het kort	2
1.5 Samenstellen basisbestanden scholen	3
1.6 Tekstmining schoolgidsen	4
1.7 Aanvullend bronnenonderzoek	4
1.8 Uitwerken scenario's	5
1.9 Leeswijzer	5
<u>2 Bevindingen primair onderwijs</u>	<u>8</u>
2.1 Kengetallen basisonderwijs	8
2.2 Basisscholen die geen ouderbijdrage vragen	9
2.3 Bestedingsdoelen basisonderwijs	10
2.4 Scholen met een bijdrage hoger dan 200 euro	11
2.5 Kenmerken	12
2.6 Speciaal basisonderwijs en speciaal (voorgezet) onderwijs	13
2.7 Kernbevindingen primair onderwijs	14
<u>3 Bevindingen voortgezet onderwijs</u>	<u>16</u>
3.1 Inleiding	16
3.2 Kengetallen via zoeken op term ouderbijdrage	16
3.3 Kengetallen ouderbijdrage met de aanvullende posten	17
3.4 Nader onderzoek steekproef vo-scholen: andere invalshoek	17
3.5 Kernbevindingen voortgezet onderwijs	19
<u>4 Overwegingen en scenario's</u>	<u>21</u>
4.1 Bevindingen inventarisatie en analyse	21
4.2 Vervolg vragen	21
4.3 Aandachtspunten op weg naar eventuele maximering	23
4.4 Aanzet voor een vervolg: scenario's vrijwillige ouderbijdrage	24
<u>Bijlage 1 – Bestandsinformatie</u>	<u>29</u>
<u>Bijlage 2 – Voorbeelden presentatie ouderbijdrage</u>	<u>30</u>

Samenvatting

S

Samenvatting

In juni 2021 is een motie van Kamerlid De Hoop aangenomen die de regering verzoekt een limiet te stellen aan hoge tot zeer hoge vrijwillige ouderbijdragen die sommige scholen vragen. Naar aanleiding daarvan heeft het ministerie van OCW een 'dataonderzoek' laten uitvoeren. Belangrijke doelen van het onderzoek waren zicht krijgen op de kengetallen van de vrijwillige ouderbijdrage die scholen vragen en het verkennen van mogelijke scenario's voor het stellen van een limiet aan hoge tot zeer hoge vrijwillige ouderbijdragen. De belangrijkste bevindingen vatten we hieronder samen.

Primair onderwijs

- Ongeveer 95 procent van de basisscholen vraagt een ouderbijdrage die ligt tussen € 38,- en € 46,-.
- Bestedingsdoelen die vaak genoemd worden zijn vieringen, schoolreizen en sport- en cultuuractiviteiten.
- Op basis van de bevindingen in het basisonderwijs zie we bij verschillende grenzen het volgende beeld:

Grenswaarde	Percentage basisscholen in onderzoek	Schatting aantal basisscholen landelijk
Vraagt meer dan € 100,-	2,3%	Circa 140
Vraagt meer dan € 200,-	1,0%	Circa 60
Vraagt meer dan € 500,-	0,3%	Circa 20

* Let op: in deze tabel staan verschillende ondergrenzen. Dat betekent dat de 0,3 procent scholen boven de € 500,- ook worden meegeteld bij de ondergrens van € 100,-. De genoemde rijen moeten dus elke apart beschouwd worden, de aantallen en percentages moeten niet opgeteld worden.

- Op scholen met een gevraagde ouderbijdrage boven de € 500,- wordt de bijdrage naast de andere veelgenoemde bestedingsdoelen ook vaak ingezet voor de inzet van extra personeel.
- Er zijn relatief weinig scholen die echt geen ouderbijdrage vragen. Het precieze aantal is moeilijk vast te stellen. Scholen die schrijven dat ze 'geen vrijwillige ouderbijdrage' vragen, blijken in een deel van de gevallen wel om andere bijdragen te vragen. Wat verstaan wordt onder vrijwillige ouderbijdrage verschilt in de praktijk; het is geen eenduidig begrip.
- De hoogste gemiddelde ouderbijdrage wordt gevraagd in de Randstad (en Groningen). De spreiding in bedragen is in die provincies ook het grootst. De hoogste bijdragen worden gevraagd op scholen met de laagste achterstandsscores (veelal 0). Wat betreft denominatie blijkt de gevraagde ouderbijdrages gemiddeld hoger in het algemeen bijzonder onderwijs. De ouderbijdrages in het openbaar, katholiek en protestants-christelijk liggen lager en het patroon van deze drie richtingen is onderling vergelijkbaar.
- Ongeveer 95 procent van de speciale scholen vraagt een ouderbijdrage die ligt tussen de € 34,- en € 44,-. Het overall beeld is vergelijkbaar met dat in het basisonderwijs.

Voortgezet onderwijs

- Afgaande op wat de vo-scholen zelf verstaan onder de vrijwillige ouderbijdrage ligt de gemiddelde ouderbijdrage op ongeveer € 77,- (95% van de scholen tussen de € 69,- - € 84,-). In een belangrijk deel van de gevallen is dat echter zonder aanvullende kosten voor excursies, reizen en aanvullende programma's (tweetalig onderwijs, sportprofiel).
- Een aantal posten waarbij de gemiddelde ouderbijdrage ruim boven de € 100,- per post bedraagt zijn reizen (€ 308,-), werkweken (€ 212,-), Cambridge Engels (€ 186,-) en sportprofiel (€ 164,-). Een deel van deze posten is incidenteel, andere keren jaarlijks terug.
- Op basis van aanvullend onderzoek zijn per schooltype en leerjaar 'gemiddelde maximaal gevraagde bedragen' vastgesteld. Deze bedragen lopen op naar onderwijsniveau en liggen het hoogst in de bovenbouw. Gemiddeld over de leerjaren gaat het in de steekproef van dit onderzoek dan om € 140,- (pro/vmbo), € 213,- (havo) en € 298,- (vwo) per leerling per jaar

Scenario's

Vervolgens is ingegaan op vervolgvragen, aandachtspunten en scenario's. Hierbij zijn de volgende zes scenario's kort besproken:

1. Huidige situatie handhaven, geen maximering.
2. Volledig afschaffen ouderbijdrage.
3. Maximering ouderbijdrage met vast bedrag uniform over onderwijssectoren.

4. Maximering ouderbijdrage met verschillende maximumbedragen voor po en vo.
5. Inkomensafhankelijke maximumbedragen (met varianten).
6. Maximeren per activiteitensoort.

Elk van deze scenario's kent voor- en nadelen. Naast maximering en kansengelijkheid spelen daarbij ook afwegingen wat betreft de gewenste activiteiten en de (alternatieve) financiering daarvan. Bij de bespreking is ook de mogelijkheid om ouderbijdrage anders te organiseren kort genoemd.



Inleiding

1 Inleiding

1.1 Wetwijziging vrijwillige ouderbijdrage

Scholen kunnen ouders een vrijwillige ouderbijdrage vragen voor extra activiteiten. Het gaat hierbij om extra activiteiten buiten het verplichte onderwijsprogramma. Hieronder vallen activiteiten en programma's zoals excursies; introductiekamp; kerstviering; bijles, huiswerkbegeleiding en examentraining; en langdurige extra-curriculaire activiteiten zoals tweetalig onderwijs. De kosten voor activiteiten binnen het verplichte programma moeten door de school worden betaald.

Sinds augustus 2021 zijn de artikelen 12 van de Wpo en 24 van de Wvo gewijzigd. Het doel van de wetwijziging is om een eind te maken aan het uitsluiten van leerlingen van activiteiten of programma's die door de school worden georganiseerd, als ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betalen. Voorheen konden scholen nog een kosteloos alternatief aanbieden voor de extra activiteiten buiten het verplichte schoolprogramma. Met de wetwijziging is dat niet langer toegestaan.

1.2 Motie-de Hoop

Aanvullend op de wetwijziging is in juni 2021 een motie van Kamerlid De Hoop aangenomen die de regering verzoekt een limiet te stellen aan hoge tot zeer hoge vrijwillige ouderbijdragen die sommige scholen vragen. De motie is als volgt verwoord:

"... constaterende dat hoge tot zeer hoge zogenoemd vrijwillige ouderbijdragen de schoolkeuze ernstig kunnen beperken, en daarmee de kansengelijkheid schaden en de segregatie in ons onderwijs versterken; van oordeel dat ook minder kapitaalkrachtige ouders hun kind moeten kunnen sturen naar de school van hun voorkeur; verzoekt de regering, om een limiet te stellen aan de vrijwillige ouderbijdrage;..."

Motie-de Hoop, kamerstuk 35 063 , nr. 17

Het idee achter de motie is dat het stellen van een limiet aan de vrijwillige ouderbijdrage kan voorkomen dat leerlingen en ouders in hun schoolkeuze worden afgeschrikt door hoge tot zeer hoge vrijwillige ouderbijdragen. Uit de schoolkostenmonitor 2018/2019 kwam naar voren dat bij ongeveer drie procent van de ouders schoolkosten (mede) een rol spelen bij de schoolkeuze in het po en vo.¹ Ook de Onderwijsraad heeft recent een advies uitgebracht waarin zij pleit voor een maximering van de ouderbijdrage.

"De raad adviseert de overheid het bedrag dat scholen aan ouders vragen te maximeren. Maak het maximumbedrag niet te hoog; dit om te voorkomen dat scholen het als norm voor de vrijwillige ouderbijdrage gaan zien. Een maximum aan de vrijwillige bijdrage voorkomt dat ouders en leerlingen een school mijden omdat deze te duur zou zijn. Want al is de ouderbijdrage vrijwillig, er gaat een signaal van uit. Op scholen die een hoge vrijwillige ouderbijdrage vragen, zullen minderbedeelde ouders zich minder welkom voelen. Dat zet het publieke karakter van het onderwijs onder druk."

Onderwijsraad (2021). Publiek karakter voorop

Uitwerking motie en dataonderzoek met scenario's

Het ministerie van OCW is bezig om te bekijken hoe een limiet aan de vrijwillige ouderbijdrage kan worden gesteld. In de voorbereiding op eventuele aanpassingen wil het ministerie in kaart brengen:

- wat een hoge tot zeer hoge vrijwillige ouderbijdrage is;
- welke activiteiten en programma's hiermee gefinancierd worden;
- met welke limiet het beoogde doel van de motie zal worden behaald;
- welke (neven)effecten kunnen optreden bij het stellen van een limiet.

Gevraagd is om een onderzoek uit te voeren dat een recent beeld geeft van de hoogte van de ouderbijdragen in po en vo. Het onderzoek moet inzicht geven in de reikwijdte (hoeveel en waarvoor) van de vrijwillige ouderbijdrage die scholen vragen en op basis daarvan een schets van een aantal scenario's voor het stellen van een limiet aan hoge tot zeer hoge vrijwillige ouderbijdragen. Het gaat hier om een

¹ Suijkerbuijk, A., Van der Ploeg, S., Van den Berg, E., Bussink, H., & Van der Ven, K. (2019). *Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2018-2019*. Utrecht: Oberon

‘data-onderzoek’, wat wil zeggen dat gewerkt wordt met bestaande gegevens om zo de bevragsingslast voor de scholen te beperken.

1.3 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen voor dit onderzoek zijn in het volgende kader opgenomen. Daarbij is een onderscheid gemaakt in inventariserende vragen over hoogte en bestedingsdoelen, een nadere analyse naar kenmerken en de verkenning van scenario’s en de eventuele effecten.

Inventarisatie en beschrijving

- Wat zijn de totale vrijwillige ouderbijdragen die scholen in het primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs (incl. het praktijkonderwijs) hanteren? Geef met centrum- en spreidingsmaten inzicht in de verdeling van de bedragen.
- Hoe kunnen de ouderbijdragen worden uitgesplitst naar de bestedingsdoelen? Om welke posten gaat het en welke bedragen gaat het (centrum- en spreidingsmaten)?

Nadere analyse

- Hebben scholen met hogere ouderbijdragen specifieke kenmerken?
- Hoe varieert de omvang van de groep scholen met de diverse hoogtelimietbedragen?
- Is er een verschil in de vrijwillige ouderbijdrage die scholen met veel en weinig achterstandsl leerlingen stellen?
- Is er een verschil in de bestedingsdoelen die scholen met veel en weinig achterstandsl leerlingen stellen?
- Verkennend: uit welke budgetten worden activiteiten (als ze wel plaatsvinden) bekostigd op scholen met een lage ouderbijdrage?

Scenario’s en (neven)effecten

- Schets op basis van het dataoverzicht scenario’s voor het stellen van limieten met daarin onder meer aandacht voor:
 - limiet en concrete bedragen per sector;
 - hoeveel scholen ‘gemaximeerd’ worden;
 - invloed op doelbereik motie;
 - invloed op aanbod;
 - eventuele (ongewenste) neveneffecten.

1.4 Aanpak in het kort

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Samenstellen bestanden en koppeling kenmerken.
- Tekstmining schoolgidsen.
- Aanvullend bronnenonderzoek.
- Nadere beschouwing en aanzet scenario’s.

Bij de uitvoering in de praktijk was er overlap tussen de verschillende onderdelen en zijn er, ingegeven door de praktijk, een aantal aanpassingen gedaan. Om een indruk te geven van de verschillende activiteiten bespreken we de onderdelen hierna beknopt.

1.5 Samenstellen basisbestanden scholen

Allereerst is een basisbestand samengesteld met daarin alle scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Meer informatie hierover is opgenomen in bijlage 1. Het bestand bevatte informatie over onder meer:

- sector, leerlingaantal, schooltype(n), ligging etc.;
- achterstandsscore;
- financiële informatie bewerkt tot ouderbijdrage per leerling (bestuur).

Het uitgangsbestand bestaat uit 7.283 scholen (brinniveau) en bevat relevante informatie over onder meer onderwijssector, schoolsoort, leerlingenaantallen en de achterstandsscore.² Dat bestand is vanuit verschillende bronnen aangevuld met informatie over onder meer denominatie, schooltype(n) en geografisch informatie. In het speciaal en voortgezet onderwijs is ook gewerkt met bestanden op brinvestingsniveau.

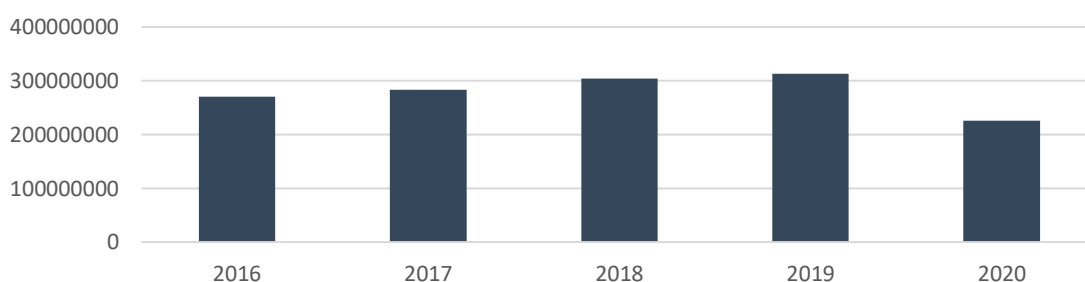
Informatiewaarde post ouderbijdrage individuele besturen voor dit onderzoek beperkt

Daarnaast is ook informatie over de bijbehorende besturen opgenomen, waaronder een voor dit onderzoek samengestelde indicator 'gemiddelde ouderbijdrage per leerling binnen het bestuur' (zie ook bijlage 1). Het onderzoek maakte echter duidelijk dat de informatie uit de jaarrekeningen beperkingen kent. Een nadere verkenning waarbij van een aantal besturen de post ouderbijdragen is vergeleken met informatie van onderliggende scholen laat verschillen zien. Het lijkt erop dat een deel van de besturen de ontvangen ouderbijdragen niet onder die post in de jaarrekening heeft opgenomen en dat de post in andere gevallen meer omvat dan de vrijwillige ouderbijdrage alleen. Rekening houdend met de beperkingen kan het, zeker bij de afwezigheid van andere informatie, wel een indicatie geven. We hebben de indicator in dit onderzoek dan ook vooral gebruikt als hulpvariabele voor een eerste ruwe categorisering en de mogelijke identificatie van besturen met hoge ouderbijdragen.

Jaarrekening: ontwikkeling totale ouderbijdrage over jaren

De algehele trend in de totale post ouderbijdragen in de jaarrekeningen voor po en vo laat overigens een interessant patroon zien en ziet er over de periode 2016 tot en met 2020 als volgt uit.

Figuur 1.1 Ontwikkeling totale post ouderbijdrage voor po en vo over de periode 2016 t/m 2020



De afname in 2020 kan voor een belangrijk deel verklaard worden doordat reizen en excursies vanwege Corona niet zijn doorgegaan. We zien dat, via het aanvullende bronnenonderzoek, ook terug in de praktijk. Het onderwijsbestuur Ons Middelbaar Onderwijs merkte in haar jaarverslag over 2020 bijvoorbeeld op dat de "ouderbijdragen zijn € 7,0 miljoen lager dan begroot door het annuleren van leerlingenactiviteiten in verband met Corona."³

² Voor meer achtergrondinformatie over de gehanteerde achterstandsscore zie onder meer: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maat-werk/2021/37/achterstandsscores-scholen-2020-na-2e-lichting-bezwaren> (po) en <https://www.cbs.nl/nl-nl/maat-werk/2021/26/achterstandsscores-nationaal-programma-onderwijs> (vo).

³ Bron: https://www.omojaarverslag.nl/FbContent.ashx/pub_1002/downloads/v210628154619/Jaarverslag%202020.pdf

1.6 Tekstmining schoolgidsen

De stap om te komen tot de gevraagde ouderbijdrages is door relevante fragmenten uit schoolgidsen te extraheren en daar vervolgens de (juiste) bedragen uit te halen. Voor het primair onderwijs is gebruikgemaakt van schoolgidsen die bij de DUO beschikbaar zijn en waaruit DUO de relevante teksten heeft geëxtraheerd.⁴ Hierbij heeft DUO een levering gedaan voor het basisonderwijs en apart een levering voor het speciaal basisonderwijs en het speciaal (voorgezet) onderwijs. In het voortgezet onderwijs is gebruikgemaakt van recente schoolgidsen die door RegioPlan zelf zijn verzameld. De belangrijkste overweging hiervoor was dat RegioPlan via eigen dataverzameling over meer schoolgidsen beschikte dan DUO.

Voor het po geldt dat DUO in overleg met RegioPlan de vooranalyses heeft gedaan en relevante tekstfragmenten uit de schoolgidsen heeft geëxtraheerd. Door RegioPlan zijn vervolgens nadere analyses op de tekstfragmenten gedaan om te komen tot bedragen en bestedingsdoelen. In het voortgezet onderwijs is het gehele proces binnen RegioPlan uitgevoerd.

Wat maakt vaststellen van een eenduidig bedrag soms lastig?

Het vaststellen van de ouderbijdrage per school is niet eenvoudig. In veel gevallen is er namelijk niet één vast bedrag. Bedragen kunnen verschillen per leerjaar, schooltype en vakkenkeuze. Ook de wijze waarop de (potentiële) kosten worden gedefinieerd en beschreven en de posten die wel en niet worden opgenomen verschilt over scholen. Het bronnenonderzoek en de tekstanalyse laat onder meer zien dat onduidelijkheid kan ontstaan doordat:

- posten niet volledig en/of onduidelijk zijn;
- er geen bedragen op een openbaar toegankelijke plek beschikbaar zijn;
- scholen verschillend omgaan met welke posten wel of niet worden meegenomen;
- de bedragen verschillen over leerjaren en activiteiten;
- er sprake is van inkomensafhankelijke regelingen en/of korting bij meerdere kinderen.

Om een indruk te geven van de verschillende wijzen waarop de ouderbijdragen worden gepresenteerd, zijn in bijlage 2 een aantal voorbeelden ter illustratie opgenomen.

Versillen aanpak in po en vo

De nadere analyses laten zien dat de situatie in het primair onderwijs, over het geheel bezien, eenduidiger en overzichtelijker is dan in het voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs is sprake van meer differentiatie en meer posten. Posten die ook nog eens sterk kunnen verschillen tussen schooltype en leerjaar. Door het grotere aantal scholen is er in het primair onderwijs meer materiaal beschikbaar, dat in veel gevallen ook beter onderling vergelijkbaar is. Vanuit die achtergrond is ervoor gekozen om voor de verschillende onderwijssectoren een iets andere aanpak te hanteren. Het belangrijkste verschil is dat er in het primair onderwijs meer mogelijkheden zijn voor automatisering dan in het voortgezet onderwijs. Daarom is in het voortgezet onderwijs gekozen voor een uitgebreider handmatig bronnenonderzoek. Een ander verschil is dat in het voortgezet onderwijs vooral naar het vestigingsniveau is gekeken.

1.7 Aanvullend bronnenonderzoek

Het aanvullende bronnenonderzoek bestond uit een nadere bestudering van de schoolgidsen en websites van scholen. Het aanvullende bronnenonderzoek had onder meer tot doel:

- inzicht geven in de manieren waarop ouderbijdrage wordt gepresenteerd;
- check op de bedragen vanuit de jaarrekeningen;
- validatie van de uitkomsten uit de tekstmining;
- inhoudelijke aanvulling van bedragen en bestedingsdoelen (met bedragen die daarbij horen).

⁴ Het gaat hierbij om schoolgidsen die DUO in de zomer van 2021 heeft verzameld van de schoolwebsites en waarvan de meeste betrekking hebben op het schooljaar 2020-2021.

We onderscheiden hierbij een ongestructureerd deel dat gedurende het gehele project liep (tientallen scholen) en een gestructureerd deel (ongeveer 100 scholen). Het ongestructureerde deel ging om scholen die we nadere hebben bekeken als check, illustratie of uit bijzondere interesse. Het meer gestructureerde deel bestond uit steekproeven. De a-selecte steekproef van ongeveer tachtig schoolvestigingen in het voortgezet onderwijs was vooral bedoeld om beter inzicht te krijgen in de bedragen. Juist vanwege de complexiteit in het vo was in deze sector een stevige aanvulling nodig. Daarnaast zijn in het po ook scholen met een relatief hoge vrijwillige bijdrage nader onderzocht. Ook is via verschillende routes (zowel via tekstfragmenten als een websearch) gezocht naar scholen die geen ouderbijdrage vragen. Hieronder is een overzicht gegeven van de aantallen, het gaat hierbij om een ruwe indicatie.

Tabel 1.1 Overzicht aanvullend bronnenonderzoek (indicatie aantallen)

	Aantal scholen
Primair onderwijs	
Hoog bedrag	20
Laag bedrag	20
Check en speciaal	10
Voortgezet onderwijs	
Aselecte steekproef	80
Hoog bedrag	5
Laag bedrag	5
Check en speciaal	10
Totaal	150

Als onderdeel van het bronnenonderzoek is bij enkele scholen met een lage ouderbijdrage ook nagegaan hoe zij (eventuele) activiteiten financieren.

1.8 Uitwerken scenario's

Tot slot zijn ook de eerste mogelijkheden verkend om de hoogtelimiet vorm te geven. Hierbij is een overzicht gegeven van de belangrijkste relevante vragen met een aantal (potentiële) mogelijkheden en afwegingen.

1.9 Leeswijzer

Het begrip 'vrijwillige ouderbijdrage'

In dit onderzoek verstaan we onder de vrijwillige ouderbijdrage alle kosten die gevraagd worden aan ouders behalve die voor schoolmaterialen en digitale devices. Het gaat dus om ruime opvatting van het begrip waarin alle kosten voor extra activiteiten en programma's zijn meegenomen. Hierbij moet gedacht worden aan excursies; reizen, kampen; vieringen en langdurige extra-curriculaire activiteiten zoals tweetalig onderwijs. Ook eventuele kosten voor bijles, huiswerkbegeleiding en examentraining vallen er, voor zover gecommuniceerd, ook onder. In de praktijk komen we eventuele kosten voor die posten zelden tegen, zo zal blijken.

Kosten voor activiteiten binnen het verplichte programma moeten door de school worden betaald. Er zijn echter scholen die een ouderbijdrage vragen voor aanvullende vakken of extra inzet van personeel. Dergelijke kosten zijn ook meegenomen (en vaak niet te onderscheiden in het totaalbedrag).

Wat er in de praktijk verstaan wordt onder vrijwillige ouderbijdrage kan verschillen. In het primair onderwijs is vaker sprake van één totaalbedrag voor de vrijwillige ouderbijdrage, waarbij soms nog een aparte post voor een schoolkamp in groep 8 wordt opgenomen. In het voortgezet onderwijs is vaker een onderscheid in wat de vrijwillige ouderbijdrage wordt genoemd en kosten voor andere activiteiten. In dit onderzoek zien we dat het gebruik van het begrip (vrijwillige) ouderbijdrage niet eenduidig wordt

toegepast en dat dat voor verwarring kan zorgen en van invloed kan zijn op uitkomsten. Om die reden hebben we in het vo de ouderbijdrage op verschillende manieren in beeld gebracht.

Vervolg

In het hoofdstuk 2 en 3 gaat we achtereenvolgens in op de bevindingen voor po en vo. In hoofdstuk 4 bespreken we de bevindingen tegen de achtergrond van het maximeringsvraagstuk en schetsen we een aantal mogelijke scenario's. Enkele technische aspecten met betrekking tot de bestanden zijn beschreven in bijlage 1. Bijlage 2 bevat illustraties van de wijze waarop de ouderbijdrage wordt gepresenteerd.



Bevindingen po

2

2 Bevindingen primair onderwijs

2.1 Kengetallen basisonderwijs

Extractie relevante informatie basisonderwijs

Voor het bo zijn van 2.900 scholen (brin) ruim 16.500 tekstfragmenten uit schoolgidsen geëxtraheerd. De ruwe fragmenten zijn verzameld op basis van een samengesteld zoekpatroon met daarin termen als ouderbijdrage en/of bedragen (euroteken e.d.). Op deze grote set is vervolgens een aantal vervolselecties toegepast die misinterpretatie zoveel mogelijk uitsluiten. Meer informatie over deze vervolselectie is opgenomen in het onderstaande kader.

Eerst een algemene selectie dat er een verwijzing naar een bedrag moet zijn. Vervolgens zijn een aantal groepen onderscheiden:

- Groep 1: scholen met één bedrag (1 euro-teken)
- Groep 2: scholen met meer bedragen (2 of meer euro-teken)
- Groep 3: scholen met begrip ('euro' in tekst)

Vervolgens is voor elk van deze groepen het specifieke bedrag geëxtraheerd. Bij groep 1 is een ruwe check gedaan door van een groot aantal gevallen de bijbehorende tekst te lezen. Voor de scholen in groep 2 en 3 zijn alle gevallen gecheckt en is door de onderzoeker een beslissing genomen over het bedrag. Bij scholen in groep 2 gaat het bijvoorbeeld om scholen die het schoolkamp als aparte post hebben genoemd, die expliciet bedragen noemen bij instroom later in het schooljaar of die werken met gedifferentieerde tarieven voor het aantal kinderen per gezin en/of het gezinsinkomen. In de laatste gevallen is voor opname van het standaardtarief gekozen. Overigens kunnen scholen verschillen in wat ze wel en niet opnemen bij de (vrijwillige) ouderbijdrage. Dat geldt bijvoorbeeld voor het schoolkamp en in mindere mate voor overblijfkosten. Een deel van de scholen begroot het schoolkamp apart. Wanneer dat het geval was hebben we dat zoveel als mogelijk meegenomen. Een enkele school heeft als onderdeel van de ouderbijdrage ook de kosten voor de overblijf meegenomen. Onze indruk is dat veel scholen dat echter niet doen en dat het een geringe invloed heeft op het totaalgemiddelde.

Na koppeling met de achtergrondkenmerken beschikken we van 852 basisscholen over bruikbare informatie over de ouderbijdrage. De verdeling van deze scholen over provincies en de schoolgrootteklassen laat in vergelijking met verdeling van alle scholen geen relevante afwijkingen zien. We kunnen dus aannemen dat deze groep scholen een redelijke dwarsdoorsnede vormt van de groep basisscholen als geheel.

Los van een verwijzing naar een bedrag is ook een selectie gemaakt van scholen waar in de tekst sprake is van 'geen ouderbijdrage'. Die scholen worden apart besproken.

Kengetallen basisonderwijs

Op basis van de gegevens van de 852 basisscholen komen we tot de volgende kengetallen voor de ouderbijdrage in het bo. De bedragen zijn afgerond op hele euro's.

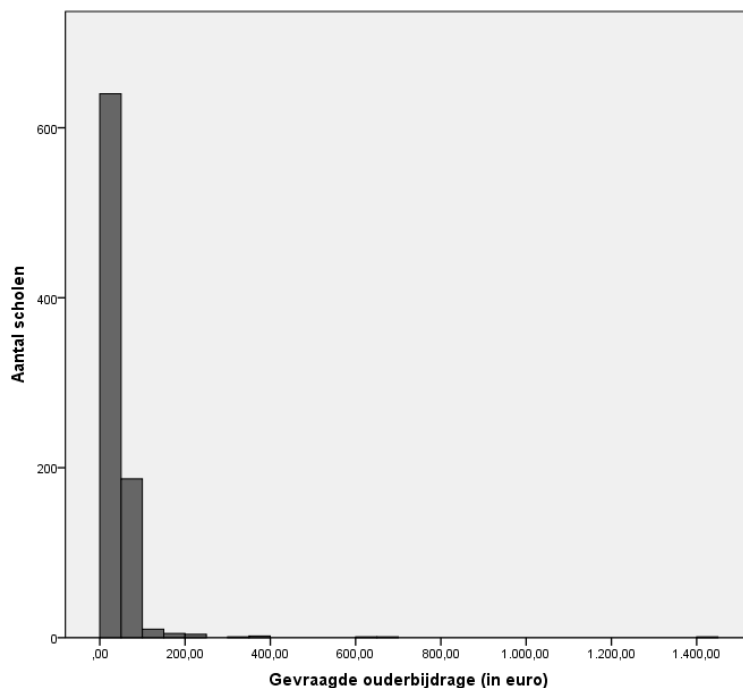
Tabel 2.1 Kengetallen gevraagde (vrijwillige) ouderbijdrage basisonderwijs

Kengetal	Bedrag (euro)
Gemiddelde	€ 42
95%-Betrouwbaarheidsinterval	€ 38 - € 46 (ondergrens - bovengrens)
5%-getrimd gemiddelde*	€ 35
Mediaan	€ 34
Standaardafwijking.	€ 63
Minimum	€ 0
Maximum	€ 1.425
Interkwartielafstand	€ 24

* Het 5%-getrimd gemiddelde is het gemiddelde dat is gebaseerd op de waarnemingen die overblijven nadat de hoogste én de laagste 5% van de gevallen zijn weggelaten.

Om een indruk te geven van de verdeling zijn in de volgende figuur de gevraagde bedragen uitgezet tegen het aantal basisscholen.

Figuur 2.1 Aantal basisscholen en gevraagde ouderbijdrage (in euro)



De figuur laat duidelijk zien dat de meeste basisscholen een ouderbijdrage vragen die lager ligt dan € 50,-. Ook is duidelijk, want nauwelijks zichtbaar, dat een relatief beperkt aantal basisscholen een bijdrage hoger dan € 200,- vraagt (uit tabel 2.2 leiden we af dat het om 1% van de gevallen gaat).

Om beter zicht te geven op aantallen en percentages is tabel 2.2 opgenomen. Naast de uitkomsten uit de geanalyseerde schoolgidsen zijn in de laatste kolom de percentages toegepast op het totaal van de basisscholen. Deze eenvoudige populatieschatting geeft een ruwe indruk van de totale aantallen in het basisonderwijs. Op basis daarvan is de ruwe schatting dat ongeveer 140 basisscholen (2,3%) meer dan € 100,- vragen, waarvan er ongeveer 20 (0,3%) zijn met gevraagde ouderbijdragen boven de € 500,-.

Tabel 2.2 Aantallen, percentages en populatieschatting basisonderwijs

Bedragen (euro)	Aantal scholen in analyseset	Percentage	Cumulatief percentage	Populatie-schatting*
0-25	313	36,7%	36,7%	2241
26-50	403	47,3%	84,0%	2888
51-75	103	12,1%	96,1%	739
76-100	13	1,5%	97,7%	92
101-200	11	1,3%	98,9%	79
201-500	6	0,7%	99,6%	43
500-1000	2	0,2%	99,9%	12
1001 en hoger	1	0,1%	100,0%	6

2.2 Basisscholen die geen ouderbijdrage vragen

Er is in de volledige set tekstfragmenten (2.900 basisscholen) ook breder gezocht naar de zinsnede 'geen ouderbijdrage'. Die komt in de betekenis dat er helemaal geen ouderbijdrage wordt geheven slechts incidenteel voor. Van de 46 scholen waar de zinsnede wordt genoemd blijken er vier te zijn waar geen

sprake is van een ouderbijdrage voor het schooljaar 2021-2022. In de andere 42 gevallen is er wel sprake van een ouderbijdrage en staat ‘geen ouderbijdrage’ in een andere context zoals bijvoorbeeld “Wanneer u ervoor kiest geen ouderbijdrage te willen betalen....”.

Van de vier scholen die daadwerkelijk geen ouderbijdrage vragen is er bij twee sprake van een tijdelijke maatregel vanwege het opschorten van activiteiten in verband met Covid-19. Bij de twee andere is er sprake van een meer structurele maatregel. Een van deze scholen schrijft daarover:

“Op OBS de School wordt geen ouderbijdrage gevraagd. Na een zorgvuldig proces samen met de oudercommissie is dit besloten. Hierdoor zijn er gelijke kansen voor elk kind. De school reserveert in haar begroting geld voor activiteiten en feesten. Dit betekent dat er hier een beperkt budget voor is. Het blijkt dat dit geen belemmering maar een kans is! De noodzaak om steeds opnieuw te kijken naar wat er werkelijk toe doet, levert mooie feesten en activiteiten op zonder dat het veel geld kost.”

Bron: OBS de school

Ook via een aanvullende websearch zijn we voorbeelden tegengekomen van scholen waar de vrijwillige ouderbijdrage is afgeschaft. Dat geldt bijvoorbeeld voor de scholen die vallen onder het bestuur SAAM*. In de schoolgids van een van deze scholen wordt het schrappen van de ouderbijdrage als volgt omschreven:

“Met ingang van schooljaar 2020/2021 heeft SAAM de vrijwillige ouderbijdrage geschrapt. Dit betekent dat ouders niets hoeven te betalen aan de SAAM* school van hun kind(eren). Alle activiteiten gericht op culturele en sportieve vorming die voorheen werden bekostigd uit de binnengekomen ouderbijdragen worden nu bekostigd door een SAAM* bijdrage aan de ouderraad. Denk hierbij aan activiteiten als schoolkamp. Sinterklaas, Kerst, Carnaval en sportdag.”*

Bron: OBS de Springplank

De aanvullende websearch leverde een beperkt aantal voorbeelden op van scholen die geen ouderbijdrage vragen. In dat verband kwamen we nog wel een voorbeeld tegen van een bestuur dat de NPO-gelden inzet voor activiteiten en daarom geen ouderbijdrage meer vraagt.⁵ Vanuit het ministerie van OCW is overigens opgemerkt dat een dergelijke inzet van middelen niet in lijn is met de uitgangspunten van het NPO. Ook kwamen we voorbeelden tegen van de verwarring rond de ouderbijdrage. Het volgende citaat is daarvan een illustratie: “Wij vragen geen ouderbijdrage. Wel is het de bedoeling dat ouders zelf de cadeautjes, het schoolreisje en de educatieve dagtochten helpen bekostigen. Per activiteit krijgt u hierover nader bericht.”

Het kwantificeren van het aantal basisscholen dat geen vrijwillige ouderbijdrage vraagt is op basis van de hier beschikbare gegevens en de geconstateerde begripsverwarring niet zuiver vast te stellen.

2.3 Bestedingsdoelen basisonderwijs

Bij veel scholen worden de bestedingsdoelen in de schoolgids genoemd zonder een specifieke posten-uitsplitsing. Wel worden de belangrijkste bestedingsdoelen benoemd. In 444 schoolgidsen die gebruikmaakten van een vast format was ook expliciet ruimte voor bestedingsdoelen. Voor die 444 scholen geldt dat er meer dan 500 termen werden gebruikt. In de onderstaande lijst zijn de dertig meest genoemde bestedingsdoelen genoemd.

⁵ Zie voor berichtgeving in de media over dit specifieke geval: <https://www.bndestem.nl/bergen-op-zoom/zorgen-onder-ouders-over-besteding-coronageld-laat-gewoon-zien-waar-ie-het-aan-besteedt~a513ccaf>.

Tabel 2.3 Bestedingsdoelen basisonderwijs

Bestedingsdoel	Aantal	Percentage	Bestedingsdoel	Aantal	Percentage
Sinterklaas	421	95%	Afscheid	28	6%
Kerst	414	93%	School	25	6%
Schoolreis	227	51%	Sportactiviteiten	24	5%
Schoolkamp	118	27%	Kinderboekenweek	24	5%
Pasen	100	23%	Overige ...	21	5%
Activiteiten	85	19%	Schooldag (laatste/eerste)	19	4%
Carnaval	71	16%	Eindfeest	19	4%
Sportdag	57	13%	Zomerfeest	17	4%
Schoolverzekering	50	11%	Culturele (activiteiten)	17	4%
Koningsspelen	46	10%	Paasviering	16	4%
Excursies	40	9%	Festiviteiten	16	4%
Groep	40	9%	Extra	16	4%
Vieringen	34	8%	Uitjes	14	3%
Diverse ...	30	7%	Sport	14	3%
Feesten	29	7%	Projecten	14	3%

Veel van termen die verder genoemd zijn, zijn varianten op de hier reeds genoemde en hebben betrekking eenzelfde soort activiteiten. Gezien de relatief geringe hoogte van het bedrag en de veelheid aan activiteiten wordt in de schoolgidsen in veel gevallen geen uitsplitsing gemaakt in bedragen naar activiteit. Vanwege het unieke karakter en de relatief hogere kosten wordt het schoolkamp in groep 8 soms wel apart genoemd en begroot. Waar dat direct in de tekst is vermeld, is dat bedrag overigens meegenomen in het totaalbedrag.

2.4 Scholen met een bijdrage hoger dan 200 euro

In de set van 852 basisscholen zijn er negen (circa 1%) die een bedrag hoger dan € 200,- ouderbijdrage per jaar vragen. Om zicht te krijgen op de juistheid en achtergronden zijn van die scholen de schoolgids en website nader bestudeerd. Daarnaast is ook gekeken naar meer scholen (besturen) die via de post ouderbijdrage in de jaarrekeningen in beeld komen. In totaal zijn zo de achtergronden van bijna twintig po-scholen, waaronder ook één school voor speciaal basisonderwijs, nader bekeken. Bij nagenoeg al deze scholen blijkt na een check dat er sprake is van een relatief hoge bijdrage.

De beschrijvingen van de doelbesteding wijken op het eerste gezicht niet veel af van die van de scholen met een lagere bijdrage. Er is aandacht voor vieringen, schoolreizen en sport- en cultuuractiviteiten. Een van de betreffende scholen met een ouderbijdrage boven de € 1.000,- schrijft over de ouderbijdrage bijvoorbeeld:

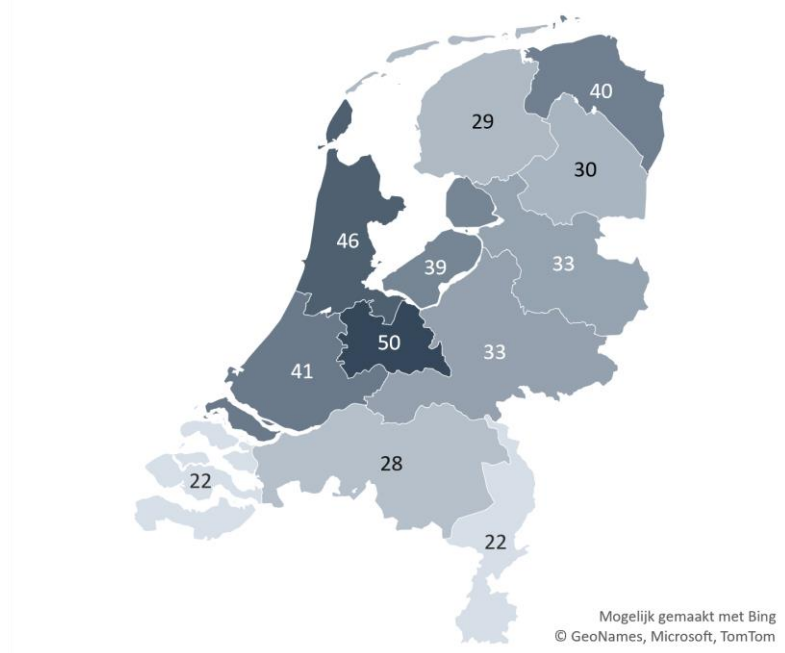
"Van de ouderbijdrage worden de snacks en lunch betaald en alle niet door de overheid gesubsidieerde activiteiten en materialen. Hierbij kunt u denken aan uitjes, zoals bezoeken aan musea, de werkweek, Engelstalig materiaal en (deels) Engelstalige docenten, natuuronderwijs, viering van feestdagen, inrichting van de bibliotheek en extra projecten onder begeleiding van externe specialisten."

Nadere beschouwing laat echter ook zien dat veel van deze scholen extra inzet van personeel bekostigen vanuit de ouderbijdrage. Het gaat dan om de inzet van vakleerkrachten op specifieke terreinen, een conciërge of extra inzet van personeel met het oog op klassenverkleining. In een aantal gevallen gaat het om extra inzet voor hoogbegaafden. Duidelijk wordt dat de gevraagde bedragen, zeker waar het de hogere bedragen betreft, vaak samenhangen met de aard en inrichting van het onderwijs.

2.5 Kenmerken

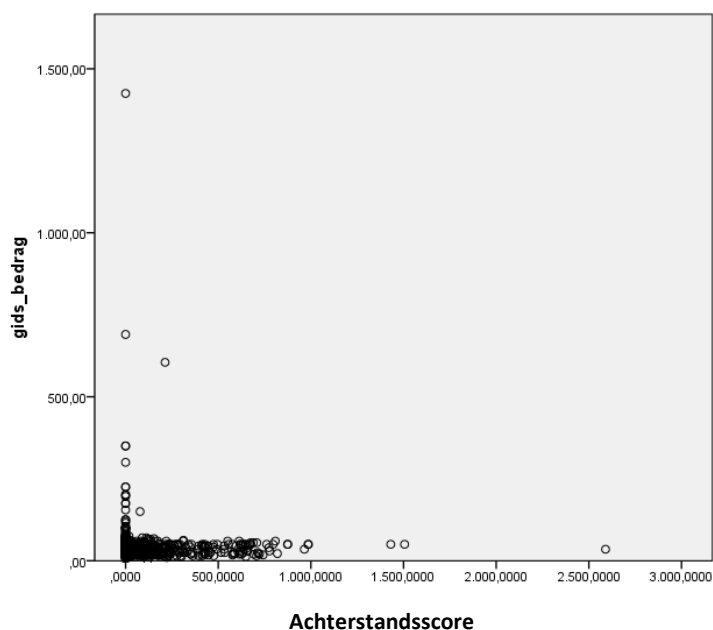
De regionale verschillen zijn weergegeven in figuur 2.2. Hier is duidelijk te zien dat, ook na verwijdering van de extremere waarden, in Utrecht en Noord-Holland gemiddeld de hoogste ouderbijdragen worden gevraagd. In die provincies is overigens ook de spreiding in de gevraagde bedragen het grootst. In Limburg en Zeeland is de gemiddelde gevraagde ouderbijdrage het laagst en is ook de spreiding geringer.

Figuur 2.2 Gemiddelde ouderbijdrage per provincie (na verwijdering van ouderbijdragen hoger dan 200 euro)



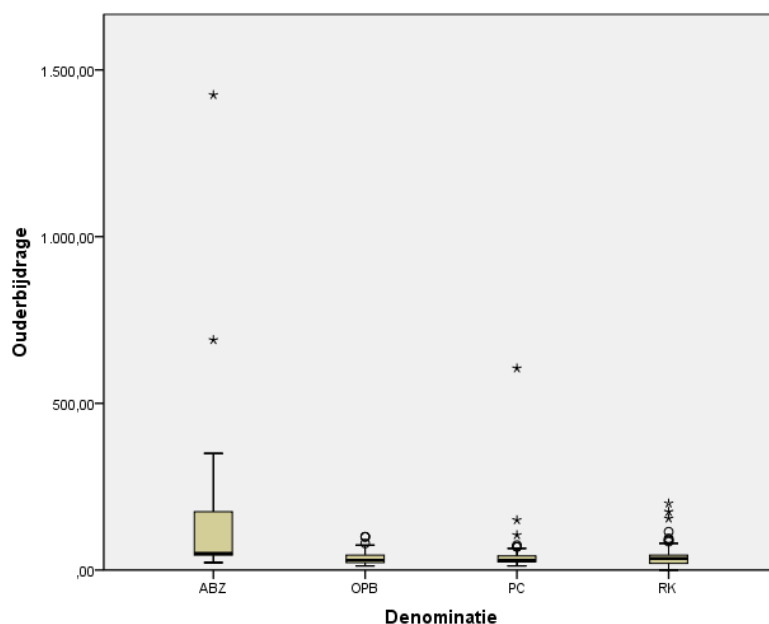
In de onderzochte set van scholen zijn de basisscholen met een hoge ouderbijdrage, op een uitzondering na, scholen met een zeer lage achterstandsscore (figuur 2.3). Een correlatieanalyse laat overigens zien dat er geen duidelijke samenhang is tussen de gevraagde ouderbijdrage en de achterstandsscore in het basisonderwijs ($r = -0,03$).

Figuur 2.3 Gevraagde ouderbijdrage naar achterstandsscore



Uit een uitsplitsing naar denominatie blijkt dat de hogere gevraagde ouderbijdrage vaker voorkomen in het algemeen bijzonder onderwijs (figuur 2.4). De andere grote richtingen (openbaar, rooms-katholiek en protestants-christelijk) vragen over het algemeen lagere ouderbijdragen en laten onderling een meer vergelijkbaar patroon van uitkomsten zien.

Figuur 2.4 Boxplot⁶ gevraagde ouderbijdrage naar denominatie*



* Voor het samenstellen van deze grafiek zijn alleen richtingen meegenomen met meer dan 30 waarnemingen. De afkortingen staan voor: ABZ = algemeen bijzonder, OPB = openbaar, PC = protestants-christelijk en RK= rooms-katholiek.

2.6 Speciaal basisonderwijs en speciaal (voorgezet) onderwijs

Er is ook apart gekeken naar de speciale scholen. Deze groep scholen is kleiner en de DUO levering bevatte 775 tekstfragmenten vanuit 159 schoolvestigingen. Na bewerking bleken gegevens van 91 scholen geschikt voor analyse. Vervolgens is er door de onderzoekers een handmatige check gedaan op de bedragen in de tekstfragmenten en is waar nodig het juiste bedrag opgenomen. Hierbij zijn grotere posten, wanneer die apart genoemd zijn (vooral het schoolkamp) in een aparte kolom opgenomen.

Kengetallen speciaal (basis)onderwijs

Op basis van de gegevens van de 91 scholen komen we tot de volgende kengetallen voor de ouderbijdrage in het speciaal (basis)onderwijs.

Tabel 2.4 Kengetallen gevraagde (vrijwillige) ouderbijdrage speciaal (basis) onderwijs

Kengetal	Bedrag (euro)
Gemiddelde	€ 38
95%-Betrouwbaarheidsinterval	€ 34 - € 44 (ondergrens - bovengrens)
5%-getrimd gemiddelde*	€ 37
Mediaan	€ 35
Standaardafwijking.	€ 18
Minimum	€ 8
Maximum	€ 100
Interkwartielafstand	€ 25

⁶ Zie voor een uitleg van de boxplot bijvoorbeeld: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Boxplot>

Bij ongeveer negentien scholen is er nog sprake van een aparte post, meestal het schoolkamp, die varieert van € 20,- tot € 173,- en voor deze groep scholen gemiddeld uitkomt op € 58,-. Voor deze gevallen is dat aanvullende bedrag niet verdisconteert in het totaal. Wanneer dat wel zou gebeuren zou, ook afhankelijk van de wijze waarop, de kengetallen iets hoger uitvallen.

Vanwege de geringere aantallen doen we hier geen populatieschatting en nadere uitsplitsingen. De uitkomsten laten zien dat de situatie voor het speciaal onderwijs en het basisonderwijs in grote lijnen vergelijkbaar zijn. Dat geldt zowel voor de bedragen als de genoemde posten. Wel is de spreiding in het speciaal onderwijs kleiner en zien we weinig heel hoge ouderbijdragen. Omdat we niet van alle scholen beschikken over geschikt materiaal hebben we echter geen volledig beeld. Een websearch op basis van de jaarrekeninggegevens laat zien dat er enkele scholen voor speciaal onderwijs zijn die een relatief hoge ouderbijdrage vragen.

2.7 Kernbevindingen primair onderwijs

Enkele van de belangrijkste bevindingen in het kort:

- Ongeveer 95 procent van de basisscholen vraagt een ouderbijdrage die ligt tussen € 38,- en € 46,-.
- Bestedingsdoelen die vaak genoemd worden zijn vieringen, schoolreizen en sport- en cultuuractiviteiten.
- Op basis van de bevindingen in het basisonderwijs zie we bij verschillende grenzen het volgende beeld:

Grenswaarde	Percentage basisscholen in onderzoek	Schatting aantal basisscholen landelijk
Vraagt meer dan € 100,-	2,3%	Circa 140
Vraagt meer dan € 200,-	1,0 %	Circa 60
Vraagt meer dan € 500,-	0,3%	Circa 20

* let op: in deze tabel staan verschillende ondergrenzen. Dat betekent dat de 0,3 procent scholen boven de € 500 ook worden meegeteld bij de ondergrens van € 100. De genoemde rijen moeten dus elke apart beschouwd worden, de aantallen en percentages moeten niet opgeteld worden.

Op scholen met een gevraagde ouderbijdrage boven de € 500,- wordt de bijdrage naast de andere veelgenoemde bestedingsdoelen ook vaak ingezet voor de inzet van extra personeel.

- Er zijn relatief weinig scholen die echt geen ouderbijdrage vragen. Het precieze aantal is moeilijk vast te stellen. Scholen die schrijven dat ze 'geen vrijwillige ouderbijdrage' vragen, blijken in een deel van de gevallen wel om andere bijdragen te vragen. Wat verstaan wordt onder vrijwillige ouderbijdrage verschilt in de praktijk; het is geen eenduidig begrip.
- De hoogste gemiddelde ouderbijdrage wordt gevraagd in de Randstad (en Groningen). De spreiding in bedragen is in die provincies ook het grootst. De hoogste bijdragen worden gevraagd op scholen met de laagste achterstandsscores (veelal 0). Wat betreft denominatie blijkt de gevraagde ouderbijdrages gemiddeld hoger in het algemeen bijzonder onderwijs. De ouderbijdrages in het openbaar, katholiek en protestants-christelijk liggen lager en het patroon van deze drie richtingen is onderling vergelijkbaar.
- Ongeveer 95 procent van de speciale scholen vraagt een ouderbijdrage die ligt tussen de € 34,- en € 44,-. Het overall beeld is vergelijkbaar met dat in het basisonderwijs.

Bevindingen vo

3

3 Bevindingen voortgezet onderwijs

3.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven, is in het voortgezet onderwijs om praktische en inhoudelijke redenen gekozen voor een iets andere werkwijze. Een volledig geautomatiseerde analyse met behulp van tekstmining geeft onvoldoende informatie. Daarom is de ouderbijdrage in het voortgezet onderwijs op drie manieren in beeld gebracht:

1. tekstmining ouderbijdrage in schoolgidsen (wat scholen er zelf onder verstaan);
2. tekstmining ouderbijdrage én specifieke posten die daarbuiten nog genoemd worden;
3. nadere analyse van steekproef vo-scholen om per school voor schooltype en leerjaar de ouderbijdrage (inclusief aanvullende posten) in kaart te brengen.

De eerste manier geeft een beeld van de ouderbijdrage zoals gedefinieerd door de scholen. Een belangrijk deel van de kosten voor ouders blijft hierdoor echter buiten beeld.

De tweede manier geeft meer inzicht in de bestedingsdoelen en de bedragen die samenhangen met de belangrijkste posten die worden genoemd. De informatie is nuttig, maar de samenhang van de kosten wordt niet duidelijk. Een goed overall beeld per school is er niet mee te maken. Dat komt omdat er op schoolniveau soms 'gaten' zijn in de informatie (informatie over reizen lijkt bijvoorbeeld te ontbreken) en omdat er geen duidelijk onderscheid gemaakt kan worden naar leerjaar en schooltypen.

De derde manier is het handmatige uitzoekwerk. Daarmee is voor een willekeurige groep vo-scholen zo goed mogelijk in beeld gebracht wat voor een ouder de maximale voor dit onderzoek relevante kosten zijn per schooltype en per leerjaar. We werken hier met maximale bedragen omdat vooral die relevant zijn voor dit onderzoek.

3.2 Kengetallen via zoeken op term ouderbijdrage

We hebben de schoolgidsen van ruim 1100 schoolvestigingen in het vo verzameld. Van ongeveer 485 kon op basis van de geautomatiseerde analyse geen relevante informatie worden gevonden. Vanuit de overige 615 schoolgidsen konden wel bedragen worden afgeleid. Tabel 3.1 laat het bedrag zien wanneer 'kaal' wordt gekeken naar de vrijwillige ouderbijdrage. Dat wil zeggen dat wat de scholen verstaan onder de vrijwillige ouderbijdrage en waarin, afhankelijk van de door de school gehanteerde definitie, in veel gevallen geen buitenlandse reizen en tweetalig onderwijs zijn verwerkt.

Tabel 3.1 Kengetallen vo wat scholen zelf vrijwillige ouderbijdrage noemen (n=426)

Kengetal	Vrijwillige ouderbijdrage
Gemiddelde	€ 77
95%-Betrouwbaarheidsinterval	€ 69 - € 84 (ondergrens - bovengrens)
5%-getrimd gemiddelde*	€ 65
Mediaan	€ 50
Standaardafwijking.	€ 76
Minimum	€ 10
Maximum	€ 475
Interkwartielafstand	€ 38

* Het 5%-getrimd gemiddelde is het gemiddelde dat is gebaseerd op de waarnemingen die overblijven nadat de hoogste én de laagste 5% zijn weggelaten.

We vinden geen (significante) samenhang tussen de hoogte van deze 'kale' vrijwillige ouderbijdrage en de achterstandsscore van de schoolvestigingen ($r = 0,07$). Hierbij geldt natuurlijk wel dat de ouderbijdrage zoals hier gehanteerd een heel beperkt beeld geeft van de totale gevraagde kosten voor ouders.

3.3 Kengetallen ouderbijdrage met de aanvullende posten

In het primair onderwijs is de vrijwillige ouderbijdrage veelal een totaalpakket, waarbij in een deel van de gevallen het schoolkamp nog als aanvullende post wordt genoemd. In het voortgezet onderwijs is dat complexer en is sprake van meer grote posten. Daar worden naast de ‘vrijwillige ouderbijdrage’ vaak nog andere bijdragen gevraagd. Dat scholen de vrijwillige ouderbijdrage veelal los zien van reiskosten laat het volgende citaat afkomstig van een website goed zien.

“Jaarlijks gaan onze leerlingen op schoolreis. [...] De kosten voor deze schoolreizen moeten door ouders worden betaald. Wij vragen geen ouderbijdrage aan de ouders van onze leerlingen maar wel een bijdrage in de kosten voor de schoolreizen. Helaas betekent niet betalen, niet deelnemen!”

Wanneer dus alleen naar ‘vrijwillige ouderbijdrage’ wordt gekeken ontstaat een behoorlijk vertekend beeld. Het is belangrijk om waar mogelijk ook de andere posten mee te nemen. Nader onderzoek liet zien dat op basis van de schoolgidsen niet een volledig beeld ontstaat voor alle posten bij alle scholen. Daarom is ervoor gekozen om te werken met kengetallen voor de posten waar we wel gegevens over hebben. In de volgende tabel zijn naast de kengetallen voor vrijwillige ouderbijdrage (definitie scholen), ook de kengetallen van enkele andere posten weergegeven. Het gaat daarbij om een relatief kleine post als kluishuur, maar ook om substantiële bedragen voor reizen, werkweken, tweetalig onderwijs en extra sport of techniek.

Tabel 3.2 Kengetallen veelvoorkomende posten

Genoemde post	Aantal scholen	Gemiddelde	Standaard-afwijking	Min	Max
Vrijwillige ouderbijdrage	426	€ 77	€ 76	€ 10	€ 475
Kluishuur*	218	€ 10	€ 4	€ 2	€ 20
Reis	118	€ 308	€ 372	€ 13	€ 2.500
Excursie	91	€ 56	€ 73	€ 10	€ 400
Werkweek	62	€ 212	€ 118	€ 20	€ 450
Kamp	69	€ 94	€ 47	€ 15	€ 200
Examengeld	64	€ 93	€ 98	€ 2	€ 400
Cambridge (Engels)	30	€ 186	€ 81	€ 11	€ 280
Technasium	24	€ 71	€ 47	€ 32	€ 125
Sport	24	€ 164	€ 106	€ 50	€ 550

* Bij kluishuur wordt soms ook een borgbedrag gevraagd. In sommige gevallen bedraagt die borg meer dan € 100,-. Wanneer er overduidelijk sprake was van borg is die niet meegenomen in de berekening.

Het uiteindelijke bedrag dat ouders betalen wordt samengesteld per leerling per jaar en is afhankelijk van de activiteiten waar de leerling in het betreffende jaar aan deelneemt. Dat bedrag kan ook binnen scholen (zeker bij brede scholengemeenschappen) sterk verschillen. Naast de bovengenoemde posten is ook gekeken naar aanvullende kosten voor vanuit de school georganiseerde bijles/examentraining. Deze posten zijn we in onze set schoolgidsen slechts drie keer onder die noemer en met bedragen tegengekomen.

3.4 Nader onderzoek steekproef vo-scholen: andere invalshoek

Om beter zicht te krijgen is naast de meer geautomatiseerde analyse van de beschikbare schoolgidsen ook een andere route gekozen. Hierbij is vanuit de totale populatie van vo-schoolvestigingen, dus ook de scholen waarvan we geen schoolgids hadden, een a-selecte steekproef van ruim tachtig scholen getrokken. Bij deze scholen is vervolgens via de website van de school gezocht naar informatie over de ouderbijdrage en kosten voor ouders.⁷ Hierbij is gewerkt met een schema van bedragen per leerjaar en

⁷ Eventuele kosten voor digitale devices en/of schoolmaterialen zijn, indien te onderscheiden, niet meegenomen omdat die niet onder de vrijwillige ouderbijdrage vallen

schooltype (pro/vmbo, havo, vwo).⁸ Dit schema van vijftien cellen is voor elke school gevuld met de voor die school relevante onderdelen. Van de 78 relevante scholen in de steekproef konden er van 71 scholen bedragen worden gevonden en van zeven niet.⁹ Bij het invullen van het schema is uitgegaan van de maximale kosten voor de betreffende cel. Dat wil zeggen dat voor het betreffende schooljaar en schooltype de eventuele kosten gestapeld zijn. Wanneer bijvoorbeeld sprake was van een reis, tweetalig onderwijs en een ouderbijdrage zijn die kosten opgeteld. Bij de optelling is zoveel mogelijk uitgegaan van reële combinaties (dus nooit een combinatie van het sport en cultuurprofiel of meerdere verre reizen in één jaar). Het bedrag dat per cel werd ingevuld was dus het hoogste bedrag dat gevraagd werd voor het betreffende schooltype en leerjaar.

De bevindingen uit de nadere analyse zijn samengevat in tabel 3.3. Uit de tabel blijkt dat de gevraagde 'gemiddelde hoogste ouderbijdragen' het hoogst zijn in het voorexamenjaar (in vwo de twee voorexamenjaren). Dat zijn vaak de jaren dat de duurdere buitenlandreizen plaatsvinden. Verder is te zien dat de hoogte van de ouderbijdrage toeneemt met het onderwijsniveau. De bedragen in het vwo liggen duidelijk hoger dan in pro/vmbo. Binnen de schooltypen is ook gekeken naar de eventuele samenhang van de gevraagde bedragen en de achterstandsscores, maar dat leverde geen duidelijke inzichten op.

Tabel 3.3 Kengetallen steekproefscholen per schooltype en leerjaar

	Aantal scholen	Gemiddelde	Standaard-afwijking	Min	Max
pro_vmbo1	61	€ 125	€ 88	€ 0	€ 514
pro_vmbo2	60	€ 123	€ 86	€ 0	€ 425
pro_vmbo3	60	€ 163	€ 143	€ 0	€ 690
pro_vmbo4	59	€ 150	€ 145	€ 0	€ 700
havo1	45	€ 168	€ 135	€ 20	€ 553
havo2	45	€ 171	€ 133	€ 20	€ 558
havo3	45	€ 183	€ 157	€ 20	€ 597
havo4	41	€ 258	€ 280	€ 20	€ 1.290
havo5	41	€ 239	€ 280	€ 15	€ 1.365
vwo1	39	€ 225	€ 183	€ 20	€ 689
vwo2	39	€ 221	€ 184	€ 20	€ 730
vwo3	39	€ 230	€ 178	€ 20	€ 630
vwo4	36	€ 378	€ 456	€ 20	€ 2.004
vwo5	35	€ 330	€ 320	€ 20	€ 1.325
vwo6	36	€ 254	€ 231	€ 20	€ 865

In de steekproef is één school voor praktijkonderwijs die geen vrijwillige ouderbijdrage vraagt voor schooljaar '21-'22. De school schrijft daarover in de schoolgids:

"Voor onze leerlingen organiseren wij gedurende het schooljaar diverse extra activiteiten zoals sportdagen, vieringen, schoolreisjes en excursies. De kosten die de school daarvoor moet maken worden niet door de overheid vergoed. In voorgaande jaren vroegen wij aan ouders een vrijwillige bijdrage om deze kosten te dekken. Voor schooljaar 2021-2022 vragen wij, net als in 2020-2021, geen bijdrage van de ouders en komen de kosten geheel voor rekening van school."

Bron: ProCollege regio Nijmegen

Ook hebben we aanvullend via een websearch gezocht naar vo-scholen zonder vrijwillige ouderbijdrage. In het voortgezet onderwijs zijn we verder geen scholen tegengekomen die helemaal geen bijdrage van ouders vragen. Zoals ook eerder genoemd, zijn er scholen die weliswaar geen 'vrijwillige ouderbijdrage'

⁸ Het praktijkonderwijs en het vmbo zijn hier vanwege het overzicht en de celvulling samengenomen.

⁹ De steekproef was ruimer en bevatte ook enkele niet relevante schoolvestigingen (bijvoorbeeld particulier onderwijs). Die zijn buiten de analyse gelaten.

vragen voor 'kleinere activiteiten', maar voor grotere zaken zoals reizen wel degelijk een bijdrage vragen. In veel gevallen wordt daarbij overigens verwezen naar mogelijkheden voor betalingsregelingen, fondsen of de mogelijkheid om in contact te treden wanneer men de kosten niet kan dragen.

3.5 Kernbevindingen voortgezet onderwijs

De belangrijkste bevindingen in het kort:

- Afgaande op wat de vo-scholen zelf verstaan onder de vrijwillige ouderbijdrage ligt de gemiddelde ouderbijdrage op ongeveer € 77,- (95% van de scholen tussen de € 69,- - € 84,-). In een belangrijk deel van de gevallen is dat echter zonder aanvullende kosten voor excursies, reizen en aanvullende programma's (tweetalig onderwijs, sportprofiel).
- Een aantal posten waarbij de gemiddelde ouderbijdrage ruim boven de € 100,- per post bedraagt zijn reizen (€ 308,-), werkweken (€ 212,-), Cambridge Engels (€ 186,-) en sportprofiel (€ 164,-). Een deel van deze posten is incidenteel, andere keren jaarlijks terug.
- Op basis van aanvullend onderzoek zijn per schooltype en leerjaar 'gemiddelde maximaal gevraagde bedragen' vastgesteld. Deze bedragen lopen op naar onderwijsniveau en liggen het hoogst in de bovenbouw. Gemiddeld over de leerjaren gaat het in onze steekproef dan om € 140,- (pro/vmbo), € 213,- (havo) en € 298,- (vwo) per jaar.



Overwegingen en scenario's

4

4 Overwegingen en scenario's

4.1 Bevindingen inventarisatie en analyse

De verschillende bronnen samen laten zien dat er zowel binnen het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs scholen zijn met een gevraagde ouderbijdrage die behoorlijk hoog is. In het primair onderwijs is het gemiddelde bedrag per school over het algemeen lager dan in het voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs gaat het om een stapeling van kosten waarbij vooral buitenlandse reizen en de kosten voor tweetalig onderwijs grote posten vormen. In het primair onderwijs zijn duidelijk volledige scholen met een hoge ouderbijdrage te onderscheiden. In het voortgezet onderwijs is dat vaak lastiger omdat de hoogte van de ouderbijdrage daar vaker afhankelijk is van de individuele situatie (schooltype, leerjaar, extra vakken) en er op basis van de beschikbare gegevens soms onduidelijkheid is over de posten. Op basis van de beschikbare informatie is daarom geen zuiver beeld te geven van de precieze aantallen scholen in het vo met een relatief hoge ouderbijdrage. Door het aanvullende bronnenonderzoek is wel een indicatie van de gevraagde ouderbijdrage gekregen voor de verschillende schooltypen en leerjaren. De gemiddelde (maximaal) gevraagde bijdragen liggen het laagst in het pro/vmbo en het hoogst in het vwo. Wat betreft de leerjaren zijn de kosten in het voorexamenjaar over het algemeen het hoogst.

Hiermee komen we op de vraag van het maximeren. Elke grens die lager ligt dan de maximaal gevraagde ouderbijdrage betekent dat een aantal scholen vanuit die bron financiering gaat missen waarmee activiteiten worden bekostigd. Hoe lager de grens, hoe meer scholen het betreft en om hoe meer activiteiten het gaat. In het primair onderwijs is in grote lijnen duidelijk om hoeveel scholen het dan gaat. Wanneer bijvoorbeeld een grens van € 75,- per jaar wordt gehanteerd dan schatten we op basis van de informatie uit tabel 2.2. dat tussen de 200 en 250 basisscholen (circa 4%) een ouderbijdrage vraagt die boven die grens ligt en mogelijk aanpassingen moet doorvoeren in activiteiten en/of financieringswijze.

In het vo is niet goed vast te stellen welk aantal scholen bij welke maximeringsgrens nog uitkomt. Het is daarom beter om daar te kijken naar de posten (in plaats van de aantallen scholen) en de stapeling daarvan. Dat de maximering in het vo lastiger ligt, blijkt wel uit het feit dat er zowel in Vlaanderen als Amsterdam gekozen is voor het stellen van grenzen in het primair onderwijs, maar niet in het secundair onderwijs. Voor Amsterdam geldt op dit moment in het basisonderwijs een grens van € 75,- per jaar, anders ontvangt de school geen gemeentesubsidie. Voor Vlaanderen geldt in het lager onderwijs een maximum van € 90,- per leerjaar (€ 45,- voor kleuters) en een maximum van € 450,- over het volledige traject lager onderwijs.¹⁰

4.2 Vervolg vragen

In een discussie over maximering en de uitvoering spelen een aantal vragen. We zetten hier een aantal van die vragen op een rij. Een deel van die vragen betreft beleidsmatige keuzes. Die benoemen we hier wel, maar wij geven er geen antwoord op. De antwoorden zijn echter wel bepalend voor de vervolgstappen, waar we later nog op terug komen.

Moeten er maximumgrenzen ingesteld worden? Gezien de motie lijkt deze vraag al bevestigend beantwoord.

Moeten de maximumgrenzen voor alle onderwijssectoren en schooltypen hetzelfde zijn? In de praktijk zien we dat er soms gekozen wordt voor een onderscheid in het primair en voortgezet onderwijs. De reden hiervoor lijkt vooral pragmatisch van aard en hangt ook samen met de vraag hoe men kosten voor ouders afweegt tegen de activiteiten die ermee bekostigd worden. Verder geldt binnen de sectoren dat hoe kleiner de financiële verschillen tussen scholen, schooltypen en vakken, hoe groter de kansengelijkheid.

Welke grenswaarde(n) wordt/worden gekozen? Hoe lager de grenswaarden hoe minder kosten voor ouders en uitgaande van het idee achter de motie hoe meer kansengelijkheid.

¹⁰ <https://www.vlaanderen.be/schoolkosten-in-het-basisonderwijs>

Welke activiteiten komen met de maximeringen mogelijk in de knel?

Een vervolgvraag is welke activiteiten mogelijk in de knel komen bij het hanteren van een maximum. Dit onderzoek geeft daar deels antwoord op, maar het uiteindelijke antwoord is afhankelijk van het gehanteerde maximum en de keuzes op de scholen.

Hoe essentieel worden de activiteiten beoordeeld (wat is nodig, wat is aardig)?

Hiermee komen we op het punt wat als essentieel voor het onderwijs gezien wordt. Of om in termen van de Onderwijsraad te spreken 'wat nodig is' en 'wat aardig is'. Hier is uiteraard verschil van mening over. Zeker bij de scholen waar het onderwijsconcept mede afhankelijk is van de ouderbijdrage. En hoe wordt bijvoorbeeld tweetalig onderwijs beoordeeld? Is dat nodig of aardig? En als het nodig is, moet de financiering dan niet anders geregeld worden? Ook speelt hier de vraag hoe toegankelijkheid wordt afgewogen tegenover de meerwaarde van de activiteiten.

Hoe worden bestaande inkomensafhankelijke regelingen of tegemoetkomingen beoordeeld?

Er zijn ook scholen met een inkomensafhankelijke regeling. Zorg je daarmee voor voldoende kansengelijkheid of werkt dat stigmatiserend en werpt het ongewenste barrières op? En zou je een inkomensafhankelijke 'vraagprijs' eventueel breder kunnen toepassen? En wat betekent dat voor de administratieve belasting van scholen en hoe zit dat met privacy van ouders? Zijn daar alternatieven mogelijk?

Is er een andere financieringsbron voor de activiteiten?

Uiteraard kan ook gekeken worden of er een andere financieringsbron mogelijk is. Sommige scholen zetten andere bronnen in om activiteiten te bekostigen. In de voorbeelden die wij hebben gezien gaat het om relatief lage bijdragen en het moet nog blijken of het opheffen van de ouderbijdrage in die gevallen structureel is.

In hoeverre leidt maximering tot ongewenste ontwikkelingen?

Deze vraag speelt op verschillende niveaus. Denk bijvoorbeeld aan het buiten beeld houden van posten of het organiseren van financiering buiten de schoolorganisatie om. Ook in dit onderzoek zagen we soms dat scholen verwezen naar aanvullende kosten zonder bedragen te noemen. Op een hoger niveau kan spelen dat scholen gaan overwegen om een particuliere instelling te worden. Er is geen zicht of dit risico bestaat en hoe groot het is. Afhankelijk van de omvang zou een dergelijke ontwikkeling de kansengelijkheid juist kunnen vergroten omdat particulier onderwijs vanwege de hogere kosten ontoegankelijk is voor veel ouders.

Moet er een andere financieringstructuur voor ouderbijdragen komen?

Een andere relevante vraag is of de financieringsstructuur voor ouderbijdragen anders moet worden opgezet. De Onderwijsraad doet daar in het advies 'Publiek karakter voorop' enkele aanzetten voor.¹¹ De Onderwijsraad adviseert bijvoorbeeld om de ouderbijdrage los te koppelen van het individuele kind en de bijdrage op te nemen in een fonds. Ook beschrijft de Onderwijsraad de mogelijkheid om een dergelijk fonds bovenschools te organiseren om de gelden evenwichtiger te verdelen over de scholen. Uiteraard leidt het wel tot vervolgvragen zoals wat het betekent voor de motivatie van ouders om een ouderbijdrage te betalen en hoe je omgaat met de verdelingsvraagstukken?

Op een hoger niveau is uiteraard ook discussie mogelijk over de samenhang tussen de positie van de (vrijwillige) ouderbijdrage, wat verstaan wordt onder de nodige activiteiten, de rijksbijdrage voor de scholen en de ruimte die scholen hebben/krijgen om hun programma zelf in te richten. Op systeemniveau zou bijvoorbeeld gekeken kunnen worden naar het opheffen van de rijksbijdrage voor activiteiten in combinatie met een volledige opheffing van de ouderbijdrage via scholen. Financiering via belastingen zou ervoor zorgen dat alle ouders die het kunnen betalen een bijdrage leveren. Aan een dergelijk

¹¹ Onderwijsraad (2021). *Publiek karakter voorop*. Daarin onder meer: "De raad adviseert om betaling van – en deelname aan – zulke activiteiten niet meer op individuele grondslag te organiseren. De raad beveelt de minister daarom aan wet- en regelgeving te ontwerpen waarin de vrijwillige ouderbijdrage is losgekoppeld van het individuele kind. Scholen kunnen dan nog wel een bijdrage van ouders vragen. Maar ze registreren niet welke ouders wel en niet betalen. De bijdragen gaan dan naar een financiële voorziening op school- of bovenschools niveau, waaruit de school extra activiteiten organiseert die voor alle leerlingen toegankelijk zijn. Kiest het bestuur voor een bovenschoolse voorziening, dan kunnen minderbedeelde scholen daarop een beroep doen voor activiteiten die niet tot de kerntaak behoren."

systeem kleven echter ook praktische en principiële bezwaren. De discussie daarover valt echter ver buiten de kaders van dit onderzoek.

4.3 Aandachtspunten op weg naar eventuele maximering

In dit onderdeel noemen we nog enkele aandachtspunten die uit het onderzoek naar voren komen en die relevant zijn voor de eventuele maximering.

1. Het vaststellen wat, uitgaande van kansengelijkheid, de maximale vrijwillige ouderbijdrage is die gevraagd mag worden. Oftewel *wat is een hoog bedrag*? Dat is nog onduidelijk en de partijen die nu pleiten voor een maximering doen daar geen uitspraken over.
2. Het maximeren op nul euro is de meeste duidelijke variant, maar dat is gegeven de huidige financiële structuur misschien niet realistisch. In zowel Vlaanderen als Amsterdam is *in het primair onderwijs gekozen voor bedragen tussen de 50 en 100 euro per jaar* (per kind). Op basis van de ervaring daar kan eventueel aangesloten worden bij een dergelijk bedrag.
3. In het po zullen bij een grens van € 75,- *enkele honderden scholen hun activiteiten moeten bijstellen*. Zeker voor de scholen die de ouderbijdrage gebruiken voor, naar eigen inzicht, essentiële elementen van het onderwijs is de *vraag wat het betekent en hoe daar in praktijk mee omgegaan moet worden* (termijnen, overgangsperioden, ontstaan ongewenste alternatieven).
4. Het toepassen van *hetzelfde maximum in het vo heeft, gezien de nu gevraagde hogere ouderbijdragen waarschijnlijk veel bredere en ingrijpender gevolgen*. De analyses in dit onderzoek laten zien dat gevraagde bedragen voor activiteiten zoals buitenlandreizen, sportprofielen en tweetalig onderwijs afzonderlijk al ruim boven de € 100,- liggen. Voor individuele leerlingen kan de bijdrage in sommige schooltypen en jaren ook binnen een vrij 'reguliere' scholengemeenschap soms oplopen tot boven de € 1.000,- per jaar.
5. *Uiteraard kan in het vo een hoger maximum gekozen worden dan in het po. Daarbij is dan wel de vraag wat dat betekent voor de kansengelijkheid*. Als een maximum gebaseerd zou worden op gemiddelden, en bijvoorbeeld boven de € 200,- per leerling per jaar zou liggen, kunnen er binnen en tussen scholen nog steeds substantiële verschillen in gevraagde ouderbijdrage blijven bestaan en is het maar de vraag of de kansengelijkheid is toegenomen.
6. Meer nog dan in het po geldt in het vo dus de *afweging tussen de veronderstelde toename in kansengelijkheid, de hoogte van het maximale bedrag en de ruimte voor scholen om activiteiten te ontplooien*. Vanuit het onderzoek zien we duidelijke verschillen in ouderbijdragen tussen de schooltypen. Bij het vaststellen van *één maximum worden de scholen/afdelingen in de hogere niveaus relatief harder getroffen*. Echter differentiatie naar schooltype in het vo lijkt vanuit het kansenperspectief onwenselijk.
7. Bij het instellen van een maximum is het daarom van belang om vast te stellen of en waar ruimte is voor het *versoberen en anders vormgeven van activiteiten en waar eventueel mogelijkheden zijn voor andere (aanvullende) financiering* van als essentieel beoordeelde activiteiten.

Uit het voorgaande leiden we een aanzet voor mogelijke scenario's en activiteiten af. We beschrijven die in de volgende paragraaf.

4.4 Aanzet voor een vervolg: scenario's vrijwillige ouderbijdrage

We schetsen hieronder een aantal mogelijke scenario's voor het instellen van een maximale grens voor de vrijwillige ouderbijdrage en benoemen daarbij een aantal mogelijke gevolgen. We merken hierbij op dat het gaat om aanzetten. De scenario's zijn niet volledig uitgewerkt en moeten gezien worden als een startpunt voor verdere gedachtenvorming. Zoals eerder opgemerkt is er een relatie tussen maximering en de gewenste toename in kansengelijkheid, de gewenste activiteiten en de (alternatieve) financiering. Bij elk van de maximeringsscenario's is dit evenwicht aan de orde, waarbij over het algemeen geldt dat:

- hoe lager het maximum;
- hoe minder geld van ouders beschikbaar komt;¹²
- hoe minder (uitgebreide) activiteiten mogelijk zijn;
- tenzij er financiering uit een ander bron mogelijk is;

Bij de beschrijving van de scenario's gaan we, waar van toepassing, ook in op deze onderdelen.

Voordat we ingaan op de scenario's wijzen we eerst nog op het belang van meer duidelijkheid over de vrijwillige ouderbijdrage en de posten die daaronder vallen. Op basis van de huidige regelgeving is de ouderbijdrage al vrijwillig. Dat betekent dat ouders in veel gevallen de gevraagde bedragen niet hoeven te betalen. Omdat scholen dat niet altijd expliciet vermelden of de indruk wekken dat activiteiten betaald moeten worden, is dat voor ouders niet altijd duidelijk. (Nog) meer duidelijkheid over de vrijwillige ouderbijdrage, welke posten daaronder vallen en welke niet is daarom gewenst. In de communicatie naar ouders is dat nu niet altijd helder. Daarom is het ook belangrijk dat bij een eventuele maximering niet de (onterechte) indruk wordt gewekt dat het gevraagde bedrag dan wel verplicht is. Wanneer die indruk wel ontstaat, zou een maximering een averechts effect hebben.

Scenario 1: Huidige situatie handhaven, geen maximering¹³

De eerste optie is geen maximering toepassen. De effecten van de in augustus 2021 gewijzigde regelgeving laten doorwerken en goed toezicht houden op de uitvoering daarvan. Wanneer de 'vrijwilligheid' van de bijdrage door de school onvoldoende benadrukt wordt en/of wanneer die 'vrijwilligheid' door de ouders te weinig gevoeld wordt, kan dat de kansengelijkheid beperken doordat ouders financiële aspecten laten meewegen bij de schoolkeuze. Als we verschillende onderdelen van het scenario 'huidige situatie handhaven' beschouwen, zien we op de korte termijn weinig verandering. Op de langere termijn kan niets doen uiteraard ook negatieve gevolgen hebben. Bijvoorbeeld wanneer de gevraagde ouderbijdragen stijgen en verschillen over schooltypen en scholen toenemen.

Wat betekent scenario 1, vasthouden aan de huidige situatie voor:

Ouderbijdrage	Blijft gelijk (op korte termijn)
Kansengelijkheid leerlingen	Blijft hetzelfde
Activiteitsaanbod van scholen	Blijft hetzelfde
Alternatieve financiering	N.v.t.
Administratieve belasting	Blijft hetzelfde
Neveneffecten	N.v.t.
Uitvoering en (beleids)aanpassingen	Eenvoudig, geen aanpassingen nodig

¹² In sommige gevallen zal dat niet het geval zijn, bijvoorbeeld voor scholen die naar aanleiding van een maximering de gevraagde ouderbijdrage juist gaan verhogen. Die verhoging kan gelden voor alle leerlingen, maar binnen brede scholengemeenschappen bijvoorbeeld ook voor een deelgroep van leerlingen waaraan nu nog een lager bedrag aangevraagd wordt (ter compensatie van wat men aan financiering gaat missen). Hoewel hiermee de kansengelijkheid binnen de school toeneemt (de gevraagde bedragen komen meer bij elkaar te liggen) ontstaat wel de vervolgvraag of het aanbod in verhouding staat tot het gevraagde bedrag en of dat nog wel 'eerlijk' is.

¹³ In het jargon wordt de mogelijkheid om niets te veranderen soms het 0-scenario genoemd. In dit geval is dat verwarrend omdat het ook geïnterpreteerd zou kunnen worden als het 0-euro-scenario. Daarom nummeren we hier gewoon vanaf 1.

Scenario 2: Volledig afschaffen ouderbijdrage

Een andere optie is het volledig afschaffen van de ouderbijdrage. Deze optie heeft als voordeel dat er geen financiële belemmeringen meer hoeven te spelen bij school-, opleidings- en vakkenkeuze en dat daarmee de kansengelijkheid wordt vergroot. Deze optie betekent wel dat scholen geen financiën van ouders meer ontvangen en minder activiteiten kunnen aanbieden tenzij er alternatieve financiering beschikbaar is of komt. Hierbij spelen eerdergenoemde vragen over de noodzaak van activiteiten en aanvulling vanuit de rijksbijdrage bijvoorbeeld een rol. Tabel 1.1. in hoofdstuk 1 geeft een ruwe indicatie van de door besturen opgegeven ouderbijdragen over de afgelopen jaren. Uit die tabel leiden we af dat het in de afgelopen jaren om honderden miljoenen euro's per jaar gaat.

Wat betekent scenario 2, volledige afschaffing voor:

Ouderbijdrage	Wordt nihil
Kansengelijkheid leerlingen	Neemt toe
Activiteitsaanbod van scholen	Neemt af, echter ook afhankelijk van....
Financiering uit ander bron	...Toename
Administratieve belasting	Zeer beperkt (ook afhankelijk wijze financiering)
Neveneffecten	Onduidelijk, maar mogelijk toename buitenschoolse routes en toename particulier onderwijs
Uitvoering en (beleids)aanpassingen	Een helder scenario, dat echter om grote (beleids)aanpassingen vraagt met vraagstukken op het terrein van financiën

Scenario 3: Maximering ouderbijdrage met vast bedrag uniform over onderwijssectoren

Er kan ook gekozen worden voor een maximering van de ouderbijdragen met een vaste grens hoger dan € 0,-. De bijdrage is nog steeds vrijwillig, moet ook zo gepresenteerd worden, maar het gevraagde bedrag mag dan niet hoger zijn dan het vastgestelde bedrag of bedragen. Er zijn verschillende varianten mogelijk. Vanuit kansengelijkheid geredeneerd is een relatief laag, uniform maximumbedrag voor alle schoolsoorten en leerjaren waarschijnlijk de optimale variant. Uiteraard is de vervolgvraag welk bedrag dat moet zijn. Hoe kun je ervoor zorgen dat ouders en leerlingen een geschikte school, opleiding en vakkenpakket kiezen zonder dat daarbij financiële overwegingen een rol spelen? En hoeveel ruimte voor verschil laat je met verschillende maximumbedragen? Bij een bedrag van € 75,- per leerling per jaar is die ruimte een stuk beperkter dan bij bijvoorbeeld bij € 200,-. Voor veel basisscholen is die € 75,- echter een stuk hoger dan ze nu vragen en € 200,- lager dan wat veel vo-scholen vragen. Om dat op te lossen kan eventueel gewerkt worden met verschillende eisen in het primair en voortgezet onderwijs (scenario 4).

Overigens hoeft de vrijwillige ouderbijdrage niet per se gekoppeld te worden aan de kosten voor het betreffende leerjaar. Door grotere posten als schoolkamp en reizen over jaren 'uit te smeren' worden pieken meer vermeden. Dit wordt door sommige scholen nu al op kleine schaal toegepast. Een andere stap is om de ouderbijdrage niet alleen van jaren los te koppelen, maar ook de koppeling met specifieke leerlingen en zelfs scholen los te laten. Deze 'fondsvariant' is bijvoorbeeld door de Onderwijsraad naar voren gebracht. Een fondsvariant gaat over een heel andere organisatie van de ouderbijdrage. Door de ouderbijdrage los te koppelen van jaren, kinderen en scholen kan de kansengelijkheid worden vergroot maar ontstaan ook vragen over de mate van inbreng, beheer, verdeling en verantwoording. De gedachte is interessant, vraagt om een gedegen uitwerking en valt mede om die reden buiten de kaders van dit onderzoek.

Wat betekent scenario 3, een vast uniform maximum voor:

Ouderbijdrage	Neemt voor een deel van de ouders af*
Kansengelijkheid leerlingen	Neemt toe, ook afhankelijk van de hoogte maximum
Activiteitsaanbod van scholen	Neemt af (vooral in vo), afhankelijk van....
Financiering uit ander bron	...Toename
Administratieve belasting	Afhankelijk van de vorm alternatieve financiering
Neveneffecten	*Als scholen met huidige lager bedrag niet toewerken naar maximum ("plafond wordt de norm") Bij lagere maximumgrenzen is het risico groter dat activiteiten via buitenschoolse routes worden georganiseerd
Uitvoering en (beleids)aanpassingen	Vraagt met name in het vo om aandacht, waar de maximumgrens in deze variant waarschijnlijk behoorlijk lager komt te liggen. Wanneer er gewerkt wordt met fondsvarianten vraagt dat ook om veel voorbereiding en aanpassingen.

Scenario 4: Maximering ouderbijdrage met verschillende maximumbedragen voor po en vo

De activiteiten, kosten en de gevraagde bijdrage in het voortgezet onderwijs zijn in veel gevallen anders dan die in het primair onderwijs. Dat is een belangrijke reden waarom in Vlaanderen en Amsterdam de gehanteerde grenzen alleen gelden voor het primair onderwijs. Geredeneerd vanuit kansengelijkheid kan wel een onderscheid gemaakt worden in primair en secundair onderwijs, maar zouden vervolgens binnen sectoren wel gelijke maxima moeten gelden om op die manier financiële drempels voor specifieke scholen, opleidingen, vakkenpakketten te beperken. Voor de vraag welke grenzen dan genomen moeten worden, geldt hetzelfde als bij scenario 3.

Wat betekent scenario 4, verschillende maxima po en vo voor:

Ouderbijdrage	Neemt voor deel ouders af*
Kansengelijkheid leerlingen	Neemt toe, ook afhankelijk hoogte grenzen
Activiteitsaanbod van scholen	Neemt af, maar minder dan in scenario 3, ook afhankelijk van....
Financiering uit ander bron	...Toename
Administratieve belasting	Afhankelijk van de vorm alternatieve financiering
Neveneffecten	*Als scholen met huidige lager bedrag niet toewerken naar maximum ("plafond wordt de norm") Bij lagere maximumgrenzen is het risico groter dat activiteiten via buitenschoolse routes worden georganiseerd
Uitvoering en (beleids)aanpassingen	Zelfde als bij scenario 3, maar door differentiatie in po en vo minder ingrijpend.

Scenario 5 Inkomensafhankelijke maximumbedragen (twee varianten)

Op sommige scholen met een relatief hoge ouderbijdrage wordt gewerkt met een inkomensafhankelijke regeling. Dit betekent dat van ouders/verzorgers met een hoger gezinsinkomen een hogere bijdrage wordt verwacht dan van ouders met een lager gezinsinkomen. In theorie kan een dergelijk systeem ook breder worden ingevoerd. Afhankelijk van de manier waarop dat georganiseerd wordt kan dat ook leiden tot een heel grote administratieve belasting (voor de scholen) en vraagstukken op het gebied van de privacy. Bij een volledig ander systeem waarbij ouders geld in een fonds storten waarbij gewerkt wordt met 'richtbedragen per inkomensgroep' en er geen koppeling is met de leerling dan spelen die administratieve kwesties niet of minder. Het voordeel van deze vorm is dat ouders die dat kunnen betalen ook meer kunnen bijdragen. Als ze dat ook doen is eventuele financiering vanuit andere bronnen minder noodzakelijk.

Wat betekent scenario 5, inkomensafhankelijke maximumbedragen voor:

Ouderbijdrage	Afhankelijk van gekozen model en betaalbaarheid ouders
Kansengelijkheid leerlingen	Neemt toe, als een niet stigmatiserende vorm wordt gekozen
Activiteitsaanbod van scholen	Is afhankelijk van betaalbaarheid..
Financiering uit ander bron	Mogelijk niet nodig, maar afhankelijk betaalbaarheid
Administratieve belasting	Is afhankelijk van de vorm. Koppeling leerling-ouderinkomen wringt met idee van vrijwilligheid en leidt tot grote administratieve belasting en problemen op het gebied van privacy. Bij een niet-gepersonaliseerde vorm is de administratieve druk beperkt. Die komt dan meer aan de verdelingskant te liggen.
Neveneffecten	Een risico is dat ouders minder gaan betalen. Aan de andere kant blijft bij deze variant wel een mogelijkheid dat ouders met een hoog inkomen ook meer kunnen bijdragen. Een situatie die met een maximering niet meer zou bestaan.
Uitvoering en (beleids)aanpassingen	...is ook sterk afhankelijk van de vorm. Sommige varianten zijn moeilijk uitvoerbaar, terwijl andere varianten (anoniem met richtbedrag) makkelijker te organiseren zijn.

Scenario 6 Maximeren per activiteitensoort

Tot slot noemen we nog een ander scenario en dat is het maximeren naar activiteitensoort. In deze variant worden maximumbedragen voor specifieke activiteiten vastgesteld. Hiermee kunnen bijvoorbeeld de gevraagde kosten voor excursies of aanvullend onderwijs worden begrensd. We werken deze mogelijkheid hier niet verder uit. Een nadeel van dit scenario is dat het leidt tot een complex geheel, met weinig grip op het totaal van de kosten voor ouders. Om die redenen lijkt scenario 6 ons minder geschikt. Het element om nog eens goed te kijken naar de posten en daar meer duidelijkheid in scheppen is, zoals ook eerder opgemerkt, wel van belang voor het vervolg.

Wat betekent scenario 6, maximeren per activiteitensoort voor:

Ouderbijdrage	Neemt af, afhankelijk gekozen posten en maxima
Kansengelijkheid leerlingen	Onduidelijk
Activiteitsaanbod van scholen	Onduidelijk, afhankelijk keuzes
Financiering uit ander bron	Onduidelijk.
Administratieve belasting	Belasting mogelijk niet groter...
Neveneffecten	Maar de situatie wordt/blijft onoverzichtelijk voor alle partijen.
Uitvoering en (beleids)aanpassingen	Vraagt om keuzes en aanpassingen. Is wel uitvoerbaar, maar leidt mogelijk niet tot gewenste effecten.

Bijlagen

B

Bijlage 1 – Bestandsinformatie

Samenstellen kenmerkenbestand

Het uitgangspunt voor het scholenbestand vormt het datadeel van de Informatietool _NP_ onderwijs-po_en_vo schooljaar 2021-2022, met daarin informatie over 7283 scholen (brinniveau). Het bevat informatie over onder meer onderwijssector, schoolsoort, leerlingenaantallen en de achterstandsscore.¹⁴ Dat bestand is vanuit verschillende bronnen aangevuld met informatie over onder meer denominatie, schooltype(n) en geografisch informatie. Ook van het bestuur is informatie opgenomen. Koppelingen zijn gemaakt op basis van brin, bestuursnummer en postcode (PC6). Dit bestand is uiteindelijk vooral voor het basisonderwijs gebruikt.

Naast het kenmerkenbestand zijn ook andere open data-bestanden gebruikt in dit onderzoek. Voor de steekproef van de scholen in het voortgezet onderwijs is bijvoorbeeld een recente afslag van het organisatiebestand van DUO gebruikt. Hieruit is een selectie gemaakt van de voor dit onderzoek relevante vestigingen (brinvestigingen).

Gemiddelde ouderbijdrage per leerling per bestuur

In de jaarrekeningen van schoolbesturen is onder de noemer 'overige baten' ook de post 'ouderbijdrage' beschikbaar. De jaarrekeningen zijn voor nagenoeg alle besturen beschikbaar bij DUO. Om een indruk te krijgen van de binnengekomen ouderbijdragen hebben we een indicator 'gemiddelde ouderbijdrage per leerling binnen het bestuur' berekend. Dit hebben we gedaan door de post ouderbijdrage te delen door de voor het bestuur geaggregeerde leerlingenaantal per bestuur. Hierbij is er rekening mee gehouden dat een aantal besturen zowel po-leerlingen als vo-leerlingen telt. We hebben deze indicator als hulpvariabele meegenomen in het onderzoek maar baseren er geen conclusies op omdat de maat, zo bleek uit nader onderzoek, ook een aantal beperkingen kent.

Uiteraard kunnen er bij besturen met meerdere scholen vertekeningen ontstaan, omdat de bijdrage wordt gemiddeld over de scholen heen. Daarnaast omvat de post ouderbijdragen in een deel van de gevallen waarschijnlijk ook bijdragen die niet direct vallen onder de vrijwillige ouderbijdragen. Andersom liet een nadere bestudering van een steekproef van besturen met een post ouderbijdragen nul of leeg ook zien dat de onderliggende scholen wel degelijk ouderbijdragen vroegen. De reden hiervoor is onduidelijk, maar mogelijk boeken die besturen de ouderbijdrage onder de post 'overig' binnen de 'overige baten'. Rekening houdend met de beperkingen kan het, zeker bij de afwezigheid van andere informatie, wel een indicatie geven. We hebben de indicator vooral bij de aanvang van het onderzoek gebruikt als hulpmiddel bij een eerste grove categorisering.

¹⁴ Voor meer achtergrondinformatie over de gehanteerde achterstandsscore zie onder meer: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/37/achterstandsscores-scholen-2020-na-2e-lichting-bezwaren> (po) en <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/26/achterstandsscores-nationaal-programma-onderwijs> (vo)

Bijlage 2 – Voorbeelden presentatie ouderbijdrage

In deze bijlage geven we enkele voorbeelden van de wijze waarop scholen de ouderbijdrage presenteren. Deze vrij willekeurig gekozen voorbeelden (allemaal geldend voor schooljaar 2020-2021) zijn vooral bedoeld om te laten zien dat de opbouw kan verschillen en dat, zeker in het voortgezet onderwijs, de kosten variëren over jaren en schooltype.

Voorbeeld 1 primair onderwijs

“Ieder schooljaar wordt op basis van vrijwilligheid een ouderbijdrage gevraagd voor een aantal activiteiten waarvoor van rijkswege geen vergoeding wordt gegeven. Het gaat hier om activiteiten zoals de sportdag (veld huur, versnaperingen), Koningsspelen, Sinterklaas (kleding, aankomst, cadeautjes onderbouw, snoepgoed), Kerst, (attenties, aankleding school) en Pasen (lunch), afscheid groep 8, de laatste schooldag, maar ook voor de aanschaf van bijvoorbeeld bibliotheekboeken, huishoudelijke kosten AC, administratieve kosten AC en representatie AC. Tevens wordt er een klein bedrag gevraagd voor excursies. Naast de ouderbijdrage wordt ook een bedrag geïncasseerd voor het schoolreisje. De groepen 1 t/m 7 gaan één dag op schoolreis, groep 8 gaat op schoolkamp. Voor de kosten van het kamp kunnen ouders een spaarregeling afsluiten. In de eerste helft van het schooljaar ontvangt u een betalingsverzoek voor de ouderbijdrage. De bijdrage is op de volgende manier samengesteld: ouderbijdrage: € 32,50, Excursie: € 7,50, schoolreis groep 1 en 2 € 20,-, groep 3 t/m 8 € 25,-. Alle leerlingen doen mee aan de activiteiten die door school worden georganiseerd, ook als ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betalen.”

Bron: CBS de Wadden

Voorbeeld 2 primair onderwijs

Wat is vrijwillige ouderbijdrage?

Scholen mogen ouders een bijdrage in de kosten vragen. Voorwaarden zijn dat deze bijdrage vrijwillig is en de ouders in de Medezeggenschapsraad ermee hebben ingestemd. De bijdrage is voor activiteiten buiten de lesactiviteiten om.

Er is geen sprake van een vrijwillige ouderbijdrage

Er zijn geen overige schoolkosten

De ouderbijdrage is afgeschaft, zowel voor vieringen als voor schoolreizen

Wel wordt aan ouders van wie het kind een U-pas heeft gevraagd een gedeelte van het mogelijke budget beschikbaar te stellen aan school

Bron: OBS Overvecht

Voorbeeld 3 primair onderwijs

Ouderbijdrage. In het verleden is besloten tot het instellen van een ouderbijdrage. In de ouderbijdrage zijn de kosten van schoolreis, schoolkamp, spelletjesdag, excursies, afscheid groep 8, enz. verrekend. Deze bijdrage is vrijwillig. De ouderbijdrage voor het cursusjaar 2021-2022 is vastgesteld op € 42,- algemene bijdrage per gezin en € 25,- per kind. Voor het schoolkamp (groep 7/8) wordt € 60,- in rekening gebracht. Als een oudste kind tijdens het cursusjaar instroomt na 1 maart wordt geen algemene ouderbijdrage voor het betreffende cursusjaar gerekend. Het niet betalen van de ouderbijdrage leidt niet tot het uitsluiten van leerlingen van deelname aan activiteiten.”

Bron: De Bron

Voorbeeld 4 primair onderwijs (inkomensafhankelijk bijdrage)

TABEL OUDERBIJDAGEN			
Tabel Vrijwillige Ouderbijdragen ingevolge Artikel 1 van het reglement Ouderbijdragen. Alle genoemde bedragen zijn jaarbedragen			
Belastbaar inkomen	Bijdrage per werker in €		
C	1e	2e	3e
5.446 - 13.613	45	34	23
13.614 - 18.151	125	93	63
18.152 - 22.689	193	145	97
22.690 - 27.226	284	213	142
27.227 - 31.764	362	272	182
31.765 - 36.302	408	306	204
36.303 - 45.378	454	340	227
45.379 - 58.991	567	426	284
> 58.992	681	511	340

Bron: Werkplaats (afdeling basisonderwijs)

Voorbeeld 5 voortgezet onderwijs (scholengemeenschap)

Vrijwillige ouderbijdrage 2020-2021										
Klas	leerjaar 1	leerjaar 2	M3	H3/A3	M4	H4	A4	H5	A5	A6
Schoonkosten										
Algemeen	€ 8,00	€ 8,00	€ 8,00	€ 8,00	€ 8,00	€ 8,00	€ 8,00	€ 8,00	€ 8,00	€ 8,00
leer en hulpmiddelen	€ 65,00	€ 65,00	€ 65,00	€ 65,00	€ 65,00	€ 65,00	€ 65,00	€ 65,00	€ 65,00	€ 65,00
Bijdrage CJP	€ 10,00	€ 10,00	€ 10,00	€ 10,00	€ 10,00	€ 10,00	€ 10,00	€ 10,00	€ 10,00	€ 10,00
Schoolactiviteiten	€ 47,00	€ 57,00	€ 57,00	€ 45,00	€ 30,00	€ 32,00	€ 30,00	€ 45,00	€ 32,00	€ 45,00
totaal	€ 130,00	€ 140,00	€ 140,00	€ 128,00	€ 113,00	€ 115,00	€ 113,00	€ 128,00	€ 115,00	€ 128,00
Verplichte schoolkosten 2020-2021										
Aanvullende schoolkosten*										
Profielgebonden activiteiten en opleidingen			€ 42,00		€ 42,00	€ 72,50	€ 40,00	€ 70,00	€ 15,00	€ 25,00
Schoolpassen (incl. schoolfoto)	€ 10,00	€ 10,00	€ 10,00	€ 10,00	€ 10,00	€ 10,00	€ 10,00	€ 10,00	€ 10,00	€ 10,00
totaal	€ 10,00	€ 10,00	€ 52,00	€ 10,00	€ 52,00	€ 82,50	€ 50,00	€ 80,00	€ 25,00	€ 35,00
MEERDAAGSE EXCURSIES *										
Kloosterdagen Ij 4						€ 85,00	€ 85,00			
Werkweek H4**						€ 345,00				
Uitwisseling A5 ***									€ 350,00	
	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 430,00	€ 85,00	€ 0,00	€ 350,00	€ 0,00

* dit bedrag wordt apart gefactureerd
 ** dit bedrag kan variëren van € 290 tot € 390 afhankelijk van locatie en wordt apart gefactureerd
 *** Dit bedrag kan variëren van € 350 tot € 1100 afhankelijk van locatie en wordt apart gefactureerd
 NB. De bedragen in de grijze vakken kunnen middels een spaarplan worden gelind. Zie voor meer informatie de begeleidende brief.

Bron: parklyceum

Voorbeeld 6 voortgezet onderwijs (zelfstandig gymnasium)

Voor alle klassen worden de volgende bijdragen* gevraagd:	
Basisbijdrage	€ 87,50
Contributie oudervereniging	€ 27,50
Totaal	€ 115,00
Een leerling wordt geacht op school gebruik te kunnen maken van een laptop. We bieden daartoe een aantal mogelijkheden (zie website).	
Daarnaast worden de volgende kosten per klas in rekening gebracht:	
klas 1	
Dagexcursies en voorstellingen	€ 80,00
Brugklaskamp	€ 110,00
Totaal klas 1	€ 305,00
klas 2	
Dagexcursies en voorstellingen	€ 60,00
Engelandreis	€ 285,00
Totaal klas 2	€ 460,00
klas 3	
Dagexcursies en voorstellingen	€ 85,00
Parijsreis	€ 110,00
Totaal klas 3	€ 310,00
klas 4	
Dagexcursies en voorstellingen	€ 55,00
Ardenne reis	€ 165,00
Totaal klas 4	€ 335,00
klas 5	
Dagexcursies en voorstellingen	€ 70,00
Rome- Griekenland	€ 725,00
CPE / CAE examengeld	€ 260,00
Totaal klas 5	€ 1.170,00
klas 6	
Dagexcursies en voorstellingen	€ 70,00
Rome- en Griekenland**	€ 725,00
Bijdrage sportoriëntatie	€ 60,00
Totaal klas 6	€ 970,00
* Deze bijdragen zijn vrijwillig (zie onze website: schoolkosten)	
** De kosten bedragen € 775,- per persoon. € 50,00 wordt betaald uit de reserves	

Bron: Coornhert gymnasium



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl