publiek karakter voorop

onderwijsraad

publiek karakter voorop

	Woord vooraf	**5**
	In het kort	**6**
1	**Aanleiding: groei en verstrengeling van privaat aanbod in het onderwijs**	**11**
1.1	Privaat aanbod in en naast publiek bekostigd onderwijs	12
1.2	Het private aanbod groeit en wordt zichtbaarder	13
1.3	De groei en verstrengeling geven reden tot zorgen over toegankelijkheid, kwaliteit en professionele zeggenschap	15
1.4	Adviesvraag: Het private aanbod is toegenomen en meer verstrengeld geraakt met het publieke. Hoe kunnen binnen die context toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs en professionele zeggenschap over onderwijs geborgd worden?	16
2	**Advies: bescherm het publieke karakter van het onderwijs beter**	**19**
2.1	Onderwijs met een sterk publiek karakter is van cruciale maatschappelijke betekenis	21
2.2	Het publieke karakter van het onderwijs staat onder druk	23
2.3	Optreden van schoolbesturen, scholen en overheid is noodzakelijk om het publieke karakter te beschermen	34
3	**Aanbeveling een. Onderwijsinstellingen: houd rekening met het publieke karakter van het onderwijs**	**37**
3.1.	Verhoog binnen de hele schoolorganisatie het bewustzijn van het publieke karakter van onderwijs	38
3.2	Bepaal op bestuurs- en schoolniveau wat het publieke karakter voor de eigen onderwijsorganisatie betekent	39
3.3	Maak afspraken: laat bij alle beslissingen de toegankelijkheid, kwaliteit en professionele zeggenschap meewegen	42
3.4	Maak bewust gebruik van de inbreng van private partijen	44
4	**Aanbeveling twee. Overheid: geef invulling aan het publieke karakter van onderwijs**	**49**
4.1	Formuleer een duidelijke opvatting over het publieke karakter van het onderwijs	50
4.2	Herijk beleid en wet- en regelgeving regelmatig in het licht van het publieke karakter van het onderwijs	51
4.3	Kanaliseer private bijdragen in publiek bekostigd onderwijs	52
	Bijlage	**56**
	Geraadpleegde deskundigen	**58**
	Literatuur	**59**

Woord vooraf

“Alle burgers moeten het publieke belang boven het private stellen.”

Lorenzo de’ Medici, Florentijnse vorst en mecenas (1449-1492)

Van oudsher zijn het publieke en het private in het Nederlandse onderwijs nauw verweven. Zo bekostigt de overheid al meer dan honderd jaar ‘bijzondere’ scholen, in stand gehouden door privaatrechtelijke rechtspersonen. Daarnaast kent Nederland een beperkt aantal particuliere scholen die zonder overheidsfinanciering onderwijs aanbieden. Het beroepsonderwijs komt tot stand dankzij nauwe samenwerking met private en semi-publieke partijen in beroepenveld en bedrijfsleven. Private partijen – al dan niet commercieel – leveren al sinds jaar en dag (digitale) leermiddelen, onderwijsmethoden, toetsen en andere educatieve diensten en producten aan het onderwijs. En diverse bedrijven en organisaties ondernemen of ondersteunen specifieke activiteiten in het onderwijs, verzorgen kosteloos aanvullend onderwijs of dragen financieel bij, vanuit ideële motieven of maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Particulier initiatief en privaat aanbod geven stevige impulsen van versterking, verbetering en vernieuwing aan het onderwijs in Nederland. Maar de afgelopen decennia ziet de Onderwijsraad het private onderwijsaanbod sterk groeien. Steeds meer leerlingen maken gebruik van huiswerkbegeleiding, bijles en examentraining waarvoor moet worden betaald. Het aantal particuliere scholen is toegenomen, evenals extra aanbod op publiek bekostigde scholen dat niet kosteloos is, zoals tweetalig onderwijs of een internationaal programma. De raad ziet niet alleen het private onderwijsaanbod in omvang toenemen, ook de verwevenheid ervan met het onderwijs van publiek bekostigde scholen neemt toe. Wie het aanvullend onderwijsaanbod zoals huiswerkbegeleiding of een online oefenabonnement betalen, wie de doelen, inhoud en kwaliteit ervan bepalen, is soms lastig te zien. En voor leerlingen en ouders is lang niet altijd duidelijk wat nodig is en bij de school hoort, en wat extra privaat aanbod is. De nasleep van de coronacrisis inclusief het Nationaal Programma Onderwijs heeft dit alles versterkt. Deze ontwikkelingen leiden tot maatschappelijke en politieke ongerustheid en roepen veel vragen op. Over of publiek geld wel op de juiste plek terecht komt, over kansenongelijkheid en over hoeveel ruimte er in het publiek bekostigd onderwijs mag zijn voor marktwerking en commercie.

Kortom, verwatering van het publieke karakter van het onderwijs dreigt. Terwijl juist dat publieke karakter het onderwijs stevig positioneert als een maatschappelijk noodzakelijke, kwalitatief goede, en voor iedereen toegankelijke collectieve voorziening. Dit alles vraagt om goed besef en stevig bewustzijn van deze ontwikkelingen, op basis waarvan schoolbesturen, scholen en de overheid privaat initiatief in het onderwijs doordacht kunnen benutten vanuit hun verantwoordelijkheid om het publieke karakter van onderwijs leidend te laten zijn.

Edith Hooge
voorzitter

Mirjam van Leeuwen
secretaris-directeur

In het kort

Het toegenomen private onderwijsaanbod en de verstrengeling van publiek en privaat zetten het publieke karakter van het onderwijs steeds meer onder druk. Het publieke karakter vraagt erom dat onderwijs algemeen toegankelijk is, van goede kwaliteit en dat de onderwijsprofessie zelf er zeggenschap over heeft. Maar door de groei van privaat aanbod en de verstrengeling met publiek bekostigd onderwijs raakt de kerntaak van het verzorgen van toegankelijk en kwalitatief goed onderwijs steeds meer uit handen van publiek bekostigde scholen. Onderwijs wordt meer een stapeling van individuele belangen. Maatschappelijke doelen van het onderwijs zoals een goed opgeleide beroepsbevolking en sociale cohesie raken uit zicht. De Onderwijsraad adviseert overheid en onderwijsinstellingen om het publieke karakter van het onderwijs beter te beschermen, zodat alles wat op een publiek bekostigde school wordt aangeboden, voor *alle* leerlingen (kosteloos) toegankelijk is, en de kwaliteit en professionele zeggenschap zijn geborgd.

Aanleiding: groei en verstrengeling van privaat aanbod in het onderwijs
Het private onderwijs is de afgelopen decennia sterk gegroeid. Meer dan een kwart van de leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs maakt bijvoorbeeld gebruik van aanvullend onderwijs, zoals huiswerkbegeleiding, bijlessen en examentraining. Het aantal particuliere scholen is toegenomen en steeds meer scholen hebben extra aanbod zoals tweetalig onderwijs of een internationaal programma waarvoor ouders moeten betalen. Het private onderwijsaanbod is tegelijkertijd steeds meer verweven geraakt met het aanbod van publiek bekostigde scholen. De financiering, de doelen en de zeggenschap van betrokken partijen lopen daarbij door elkaar. Zo zijn er scholen die een contract sluiten met een privaat huiswerkinstituut, dat diensten uitvoert voor de school in ruil voor gratis huisvesting en promotie van de commerciële dienstverlening.

De raad ziet positieve en negatieve kanten aan de groei en verstrengeling van privaat aanbod in het onderwijs. Het kan een stevige impuls van versterking, verbetering en vernieuwing geven aan het publiek bekostigd onderwijs. Kosteloos privaat onderwijsaanbod voor leerlingen uit kansarmere milieus kan leiden tot meer gelijke onderwijskansen. Maar privaat aanbod dat alleen toegankelijk is voor kinderen en jongeren van wie de ouders dat kunnen betalen, zet andere leerlingen op achterstand. Groei en verstrengeling van het private aanbod kunnen ook leiden tot minder grip en zicht op onderwijskwaliteit. En ze kunnen de zeggenschap van leraren en schoolleiders bedreigen.

In dit advies buigt de Onderwijsraad zich uit eigen beweging over de vraag hoe toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs en professionele zeggenschap over het onderwijs geborgd kunnen worden, gezien de toename van het private aanbod en de verstrengeling met publiek bekostigd onderwijs.

Advies: bescherm het publieke karakter van het onderwijs beter
De Onderwijsraad adviseert overheid en onderwijsinstellingen om het publieke karakter van het onderwijs beter te beschermen. Een sterker bewustzijn van het belang van het publieke karakter van onderwijs zorgt ervoor dat scholen hun kerntaak, het verzorgen van algemeen toegankelijk en kwalitatief goed onderwijs, volwaardig blijven uitoefenen en niet uit handen geven. Scholen kunnen zo beter profiteren van de stevige impulsen van onderwijsversterking, -verbetering en -vernieuwing die kunnen uitgaan van privaat aanbod, en tegelijkertijd de negatieve effecten dempen.

Overheid en schoolbesturen lijken zich nu onvoldoende bewust van de risico's van het toenemende private aanbod en de verstrengeling ervan met het publiek bekostigde aanbod. Schoolbesturen zijn als eerste verantwoordelijk voor het behoud van het publieke karakter van het onderwijs op hun scholen. Onder hun verantwoordelijkheid worden afwegingen gemaakt en zij hebben leiding te geven aan hoe *alle* betrokkenen in de onderwijsorganisatie, zoals schoolleiders, leraren, raad van toezicht, leerlingen en hun ouders, het publieke karakter van onderwijs kunnen bewaren. De overheid moet daartoe duidelijkheid geven over het publieke karakter van onderwijs en over zaken die wel en niet tot publiek bekostigd onderwijs horen.

Aanbeveling: onderwijsinstellingen, houd rekening met het publieke karakter
Iedereen binnen de schoolorganisatie moet doordrongen zijn van het publieke karakter van het onderwijs en keuzes daaraan toetsen. Toegankelijkheid, kwaliteit en zeggenschap moeten bij alle dagelijkse beslissingen over publiek en privaat centraal komen te staan. Schoolbestuurders spelen hierbij een belangrijke rol. Zij geven leiding aan het gesprek met schoolleiders, leraren, ouders en leerlingen over de maatschappelijke functie en het publieke karakter van het onderwijs.

Bij overwegingen en beslissingen over privaat aanbod binnen een schoolorganisatie is het nuttig onderscheid te maken tussen ‘wat nodig is’ en ‘wat aardig is’, als extra. ‘Wat nodig is’ dient binnen het onderwijs te worden vormgegeven en voor iedereen kosteloos toegankelijk te zijn. Voor deze activiteiten draagt de school volledige verantwoordelijkheid. Bij ‘wat aardig is’ speelt de vraag of het echt bijdraagt aan goed onderwijs. Zo’n activiteit hoort alleen thuis op school als deze voor iedereen toegankelijk is en de school eindverantwoordelijk is en professionele zeggenschap heeft over de kwaliteit.

Aanbeveling: overheid, wees duidelijk over het publieke karakter van het onderwijs
Op dit moment ontbreekt een duidelijke en samenhangende opvatting van de overheid over het publieke karakter van het onderwijs en wat private invloed daarop betekent. De overheid moet scholen in staat stellen het publieke karakter waar te maken. Dat wil in ieder geval zeggen: toereikende bekostiging om algemeen toegankelijk en kwalitatief goed onderwijs te kunnen realiseren voor elke leerling, dus zonder afhankelijk te zijn van private bijlessen, huiswerkbegeleiding of examentrainingen.

De raad adviseert om de huidige afspraken over sponsoring en donaties wettelijk te verankeren en de bescherming van het publieke karakter een plek te geven in ‘governance’-codes. De raad bepleit een verbod op reclame voor commerciële diensten of producten via de school. Leerlingen zouden via school geen folders mogen meekrijgen waarin bijvoorbeeld geadverteerd wordt voor een betaalde typcursus of materiaal om thuis te oefenen. Zulke reclame wekt onterecht de indruk dat privaat aanbod bij de school hoort en noodzakelijk is. Ouders die weinig financiële armslag hebben, kunnen hierdoor drempels ervaren in de toegankelijkheid van de school.

Daarnaast adviseert de raad de overheid om de vrijwillige ouderbijdrage los te koppelen van het individuele kind en in plaats daarvan ouders een gemaximeerde bijdrage te vragen. Deze bijdrage komt terecht in een schoolfonds waaruit de school kan putten voor alle leerlingen. Aansluitend hierop adviseert de raad om de mogelijkheden voor een lokaal of regionaal onderwijsfonds te onderzoeken. Een deel van de ouderlijke bijdrage zou dan naar een bovenschoolse financiële voorziening kunnen gaan. Minder bedeelde scholen kunnen daarop een beroep doen om activiteiten voor hun leerlingen te bekostigen.

publiek karakter voorop

Het publieke karakter van het onderwijs staat onder druk

De kerntaak van het verzorgen van **algemeen toegankelijk en kwalitatief goed onderwijs** raakt steeds meer uit handen van publiek bekostigde scholen.

Meer dan een kwart van de leerlingen maakt gebruik van (betaald) aanvullend onderwijs.

Bescherming van het publieke karakter is **een zaak van alle betrokkenen** in en om het onderwijs: overheid, schoolbesturen, schoolleiders en leraren.

De Onderwijsraad adviseert: bescherm het publieke karakter beter. Want alles wat in een publiek bekostigde school wordt aangeboden, moet zonder extra kosten toegankelijk zijn voor alle leerlingen.

CHELSEA
FOOTBALL CLUB

1 aanleiding

Groei en verstrengeling van privaat aanbod in het onderwijs

Het private aanbod in het onderwijs groeit en is niet meer weg te denken naast én binnen het publiek bekostigd onderwijs. Ook raken publiek en privaat steeds meer verstrengeld. Private partijen kunnen een stevige impuls geven aan het publiek bekostigd onderwijs. Maar groei en verstrengeling geven ook reden tot zorg over toegankelijkheid, kwaliteit en professionele zeggenschap.

Van oudsher zijn het publieke en het private in het Nederlandse onderwijs nauw verweven. Binnen het publiek gereguleerde en bekostigde bestel kunnen scholen worden opgericht vanuit particulier initiatief (vrijheid van stichting). Bijzondere scholen vallen daarbij onder private rechtspersonen met publieke bekostiging. Ook op andere manieren zijn publiek en privaat in het onderwijs met elkaar verbonden. Bij het onderwijs zijn vele publieke en private partijen betrokken. De overheid, stichtingen, maatschappelijke organisaties, ouders, leerlingen, al dan niet commerciële aanbieders van leermiddelen en ondersteuning, enzovoort. Ook zijn bijvoorbeeld bedrijven en charitatieve instellingen actief in het ondersteunen van specifieke activiteiten in het onderwijs.

De laatste jaren is het private aanbod in het onderwijs toegenomen. Allerlei private initiatieven vinden steeds meer hun weg binnen het publiek bekostigd onderwijs. Ook lijken de grenzen tussen publiek en privaat vager te worden. De raad besteedt in dit advies aandacht aan deze ontwikkelingen en de mogelijke gevolgen daarvan voor de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs en professionele zeggenschap over het onderwijs.

1.1 Privaat aanbod in en naast publiek bekostigd onderwijs

Nederland kent een algemeen toegankelijk onderwijsstelsel voor iedereen, dat wordt bekostigd uit publieke middelen. Iedereen die leerplichtig is, kan in Nederland kosteloos onderwijs volgen. De onderwijsinstellingen ontvangen daarvoor geld van de overheid. Daarnaast zijn er allerlei vormen van onderwijs die niet publiek worden bekostigd, zoals particuliere scholen en postuniversitair onderwijs. Maar ook in en rondom het publiek bekostigd onderwijs is heel wat ‘privaat’ te vinden. Private partijen spelen met een veelheid aan producten en diensten in op de specifieke behoeften van ouders, leerlingen en scholen. Het aanbod varieert in locatie en tijd (op of buiten de school, tijdens of na de lessen), in financiering en in doelen (bijvoorbeeld verbetering van onderwijsprestaties of juist breder).

Zo worden lesmethoden ontwikkeld door educatieve uitgeverijen en komen computers en schoolmeubilair van marktpartijen.[1] Kinderen en jongeren volgen bijles, huiswerkbegeleiding en examentrainingen, soms bij commerciële instituten of buitenschoolse opvang, soms via buurthuizen of bij kennissen. Ook bedrijven en andere organisaties dragen bij aan het onderwijs. Ongeveer de helft van de scholen in het funderend onderwijs ontvangt middelen uit sponsoring of donaties. De helft van deze scholen zegt daarvoor een tegenprestatie te leveren.[2]

De groei van het private aanbod heeft meerdere oorzaken. Zo ervaren ouders veel druk om te investeren in de opleidingskansen van hun kinderen.[3] Zij willen hen toegang verschaffen tot een goede loopbaan en koersen dan vaak op een zo ‘hoog’ mogelijk diploma. Zij verwachten dat het onderwijs zich inspant om hun kind naar het gewenste diploma te begeleiden. Maar ze zien ook dat er binnen het publiek bekostigd onderwijs niet altijd gelegenheid is om ieder kind volop individuele aandacht te geven. Leraren bevestigen dat de grote klassen, het lerarentekort en het vele administratieve werk hen te weinig ruimte laten voor individueel maatwerk. Om de onderwijsprestaties van hun kind te verhogen of afstroom te voorkomen kiezen ouders voor bijles, examentraining of particulier onderwijs.

Publiek bekostigde scholen profileren zich uit concurrentieoverwegingen steeds vaker met extra aanbod. De cursussen Chinees, Delf Scolaire en theaterklas zijn meestal niet gratis. Ouders betalen er grif voor als dit aanbod hun kind meer kans biedt op een goede loopbaan.

Er spelen nog andere motieven om privaat aanbod af te nemen. Zo kiest een deel van de ouders (mede) voor aanvullend onderwijs vanwege de opvang en de opvoedingsfunctie. Werkende ouders hebben bijvoorbeeld niet altijd tijd om te controleren of hun kinderen wel huiswerk maken, iets wat thuis bovendien strijd kan opleveren. Huiswerkbegeleiding kan dan een oplossing bieden.[4] Soms worden private programma’s ingezet met het oog op socialisatie of persoonsvorming, bijvoorbeeld om het zelfvertrouwen van kinderen te vergroten, faalangst te verminderen of zich te oriënteren op de studie- of beroepskeuze.[5]

1 Onderwijsraad, 2019c.
2 Duysak, Van der Wel & Krooneman, 2019.
3 Bills, 2005; Mori & Baker, 2010; Elffers, 2018; Brummer, 2017.
4 De Geus & Bisschop, 2017; Elffers, 2018.
5 Elffers, Fukkink, Jansen, Helms, Timmerman & Lusse, 2019.

Soms kan privaat aanbod tegemoetkomen aan specifieke wensen van ouders en leerlingen waarvoor binnen het publiek bekostigd onderwijs geen ruimte is. Particuliere scholen bieden soms meer vrijheid in roosters voor bijvoorbeeld topsporters die niet op reguliere tijden naar school kunnen.[6] Ouders kunnen ook specifieke wensen hebben met betrekking tot de pedagogische aanpak op school. Zo bestaan er particuliere democratische scholen en boerderijscholen. Soms wordt (deels) voor zo'n concept gekozen omdat het kind in regulier onderwijs dreigt uit te vallen.[7]

Privaat aanbod kan een impuls geven aan allerlei onderwijsinnovaties. Vernieuwende pedagogische concepten, didactische aanpakken – er zijn diverse manieren waarop de kracht van privaat aanbod het publiek bekostigd onderwijs versterkt. Ook kan publiek-private samenwerking in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs leerlingen goed voorbereiden op deelname aan het middelbaar beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt.

Dat er momenteel veel wordt gediscussieerd over publiek en privaat in het onderwijs, en de soms ongemakkelijke verhouding tussen deze twee, hangt samen met een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. De raad belicht ze in de volgende paragrafen.

1.2 Het private aanbod groeit en wordt zichtbaarder

De vraag naar extra (buitenschools) onderwijs neemt toe. Sinds 1995 is het aandeel leerlingen dat buitenschoolse ondersteuning ontvangt in de vorm van huiswerkbegeleiding, bijlessen en examentrainingen, flink gestegen.[8] Inmiddels maakt meer dan een kwart van de leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs gebruik van aanvullend onderwijs.[9] Het meeste geld gaat naar leerlingen in het voortgezet onderwijs.[10] Dit komt bovenop de 'gewone' kosten die ouders voor het publiek bekostigd onderwijs maken. Uit de gesprekken die de raad heeft gevoerd, blijkt dat ouders voor de extra kosten steeds vaker een beroep doen op private initiatieven zoals Stichting Leergeld.

Particulier onderwijs, dat leerlingen volgen *in plaats van* publiek bekostigd onderwijs, vormde lange tijd slechts een klein deel van het totale onderwijsaanbod, maar is de afgelopen jaren gegroeid.[11] In het basisonderwijs zijn het aantal en het aandeel particuliere scholen tussen 2015 en 2018 bijna verdubbeld: van 35 (0,5%) tot 60 (1%). Ook hun leerlingenaantal is gestegen.[12] In het voortgezet onderwijs nam het aantal niet-bekostigde scholen eveneens toe.[13] Dit geldt niet alleen in Nederland: de afgelopen 15 jaar is het aandeel leerlingen dat wereldwijd privaat primair onderwijs volgt, gestegen van 10% naar 17%. In het voortgezet onderwijs zelfs van 19% naar 27%.[14]

Private partijen en privaat aanbod in het onderwijs zijn ook steeds zichtbaarder. Scholen profileren zich vaker met extra aanbod zoals tweetalig onderwijs en Cambridge Engels. En meer leerlingen kiezen voor concept- of profielscholen, waarvoor ouders vaak extra moeten betalen. Het aantal leerlingen op vrije scholen, scholen met een internationaal karakter en technasia is sterk gestegen.[15] Zo nam het aantal leerlingen dat voortgezet tweetalig onderwijs volgt tussen 2013 en 2017 toe van 29.000 tot 36.000.[16] Ouders moeten daar vaak flink voor betalen. Voor tweetalig onderwijs wordt bijvoorbeeld gemiddeld 400 euro per jaar gevraagd.[17] Concept- of profielscholen met extra aanbod komen vooral voor bij de havo en het vwo, maar een concept als tweetalig onderwijs is ook bij het vmbo in opkomst.[18] Binnen het vwo is de afgelopen 15 jaar met name een sterke groei te zien van technasia.[19]

6 Bisschop, Van den Berg, Van der Ven, De Geus & Kooij, 2019.
7 Onder andere https://www.contactzutphen.nl/nieuws/algemeen/262114/stichting-boerderijschool-start-in-september-een-nieuw-initiatief-in-zutphen-, https://www.boerderijschoolhooi.nl/, https://www.kekmama.nl/artikel/kind/particuliere-scholen-het-kost-wat-maar-mijn-kind-wordt-eindelijk-gezien
8 De Geus & Bisschop, 2017; Inspectie van het Onderwijs, 2021.
9 Bisschop, Van den Berg, Van der Ven, De Geus & Kooij, 2019.
10 De Geus & Bisschop, 2017; Bisschop, Van den Berg, Van der Ven, De Geus & Kooij, 2019; Inspectie van het Onderwijs, 2021.
11 Inspectie van het Onderwijs, 2020; Onderwijsraad, 2019b.
12 Bisschop, Van den Berg, Van der Ven, De Geus & Kooij, 2019. https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/leerlingen/aantallen-ontwikkeling-aantal-leerlingen
13 Inspectie van het Onderwijs, 2020.
14 https://www.economist.com/special-report/2019/04/11/private-education-is-booming-in-new-markets-and-new-forms
15 Inspectie van het Onderwijs, 2019.
16 https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/voortgezet-onderwijs/leerlingen/bijzonder-taalonderwijs-in-het-voortgezet-onderwijs
17 Inspectie van het Onderwijs, 2019.
18 Messelink, Steehouder & Huberts, 2019.
19 Van Diggelen & Den Brok, 2013.

Veel scholen zijn het normaal gaan vinden dat leerlingen naast het ‘gewone onderwijs’ extra lessen en ondersteuning krijgen. Vaak geven scholen op voorlichtingsavonden voor nieuwe brugklassers en hun ouders al aan dat een deel van de leerlingen aanvullende begeleiding nodig zal hebben en dat ouders geacht worden deze zelf in te kopen. Een deel van de scholen werkt samen met commerciële bijlesinstituten en verwijst daarnaar door. Ook onder ouders en leerlingen lijkt het gebruik van aanvullend onderwijs steeds normaler te zijn.

Verstrengeling van publiek en privaat aanbod

Er is een sterke verwevenheid tussen publiek en privaat aanbod en de financiering daarvan. De investeringen, doelen en zeggenschap van betrokken partijen lopen door elkaar en zijn in diverse contexten moeilijk uit elkaar te houden.

Vooral in het voortgezet onderwijs is aanvullend onderwijs sterk vervlochten met het reguliere aanbod. Twee derde van de vo-scholen biedt huiswerkbegeleiding aan, iets meer dan de helft examentraining en de helft bijles. Bij huiswerkbegeleiding en examentraining is dikwijls een externe partij betrokken en de kosten van huiswerkbegeleiding zijn veelal voor de ouders. De meest genoemde reden voor samenwerking met een externe partij is dat scholen de eigen leraren willen ontlasten. Als een externe partij, bijvoorbeeld een huiswerkbegeleidingsinstituut, eenmaal samenwerkt met een publiek bekostigde school, verlaagt dit de drempel voor de school om ook andere diensten bij deze aanbieder af te nemen. Op basisscholen is er minder aanvullend onderwijs, maar wordt veel samengewerkt met externe partijen om begeleiding te bieden aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.[20]

Ook is soms sprake van verstrengelde financiering. Door de grote verscheidenheid van privaat aanbod is vaak niet duidelijk wie het onderwijs nou precies financiert.[21] Bijvoorbeeld wanneer scholen aanvullende diensten voor (een deel van) hun leerlingen (deels) zelf financieren en hiervoor met marktpartijen in zee gaan. Of als scholen vanwege ontoereikende overheidsfinanciering ouders vragen bij te dragen aan bijvoorbeeld de instandhouding van de schoolbibliotheek of muziekonderwijs. Of als scholen hoge eigen bijdragen vragen voor programma’s zoals tweetalig onderwijs.

Coronapandemie en NPO-gelden leiden tot intensivering

De coronapandemie heeft deze ontwikkelingen versterkt en versneld. Sinds de virusuitbraak is aanvullend onderwijs breder ingezet om leer- en ontwikkelachterstanden in te lopen. De overheid heeft tot januari 2021 fors geïnvesteerd in extra ondersteuning. Veel scholen en instellingen hebben deze subsidies aangewend voor een verlengde schooldag dan wel zomer-, herfst- of weekendprogramma’s. Ze kiezen daarbij geregeld voor samenwerking met private partijen als huiswerkbegeleidingsbureaus (15%) en bedrijfsleven (7%).[22] Er is een forse groei van het aantal commerciële partijen dat bijlessen, zomer- of herfstscholen aanbiedt als oplossing voor gemiste lessen en opgelopen leerachterstanden. In reclamecampagnes worden ouders opgeroepen lesmateriaal te kopen waarmee hun kinderen thuis hun reken- of leesvaardigheid kunnen opvijzelen. Of ouders worden aangespoord voor privéonderwijs te kiezen. Er zijn ook ideële initiatieven. Bijvoorbeeld van private partijen die laptops beschikbaar stellen zodat scholieren effectief kunnen deelnemen aan afstandsonderwijs. En van vrijwilligers die kinderen met Nederlands als tweede taal, helpen met hun huiswerk.

Ook de gelden vanuit het Nationaal Programma Onderwijs (NPO), bedoeld om vertragingen in te halen en leerlingen te ondersteunen die het moeilijk hebben door schoolsluitingen wegens corona,[23] hebben geleid tot een intensivering van bovengenoemde ontwikkelingen. De overheid heeft benadrukt dat het inlopen van vertragingen in de cognitieve, sociale en executieve ontwikkeling van leerlingen moet gebeuren met bewezen effectieve interventies en zo veel mogelijk binnen de school.[24] Maar scholen mogen interventies met geld uit het NPO wel (deels) uitbesteden aan derden, zoals (commerciële) huiswerkbegeleidingsdiensten, lerarenopleidingen, sportverenigingen, bibliotheken en culturele instellingen.[25] Scholen worden ook aangemoedigd samen te werken met gemeenten, partners in het sociaal domein en experts.

20 Bisschop, Van den Berg, Van der Ven, De Geus & Kooij, 2019.
21 Van Tulder & Van der Zwart, 2006.
22 Inspectie van het Onderwijs, 2021.
23 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021c.
24 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021f.
25 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021d.

1.3 De groei en verstrengeling geven reden tot zorgen over toegankelijkheid, kwaliteit en professionele zeggenschap

De groei van het private aanbod en de verstrengeling van publiek en privaat in het onderwijs zijn ontwikkelingen die aandacht verdienen. De Onderwijsraad constateert – met anderen – dat een aantal maatschappelijke doelen van het onderwijs onder druk is komen te staan. De ontwikkelingen rond het private aanbod kunnen leiden tot een grotere ongelijkheid van onderwijskansen.[26] Veel extra's die publiek bekostigde scholen bieden, en zeker ook het extra onderwijsaanbod naast het publiek bekostigd onderwijs, zijn niet voor iedereen toegankelijk. En als private partijen onderwijs aanbieden, kunnen niet alle leerlingen daarvan evenveel profiteren. Neem de grote vlucht van commerciële huiswerkbegeleiding buiten schooltijd. Deze ondersteuning is alleen weggelegd voor kinderen met financieel draagkrachtige ouders.[27] Een schooldiploma wordt zo voor de ene leerling of student gemakkelijker te behalen dan voor de andere. Voor bepaalde studies in het hoger onderwijs is een diploma bovendien niet voldoende. Een hoog cijfergemiddelde en dito motivatie vergroten de kans om toegelaten te worden tot de gewenste studie. Wie het best presteert, heeft de meeste kansen. Vandaar de vraag naar extra onderwijs gericht op hogere eindcijfers. Ook dat is alleen bereikbaar voor wie het kan betalen.

Tegelijkertijd is er privaat onderwijsaanbod dat juist tot doel heeft om de toegankelijkheid en gelijke onderwijskansen te bevorderen. Uit ideële motieven of vanuit maatschappelijk verantwoord ondernemen worden initiatieven gestart die zich richten op extra onderwijstijd voor en hulp aan kansarmere kinderen, zoals gratis huiswerkklassen door vrijwilligers en gratis laptops voor kinderen die er thuis geen hebben.

Het is, kortom, niet alleen de overheid die investeert in onderwijs. Vanwege de grote individuele, economische en maatschappelijke belangen die met onderwijs gemoeid zijn, is er van alle kanten volop investeringsbereidheid. Marktpartijen hebben hun weg gevonden binnen en naast het publiek bekostigd stelsel. Aanbieders uit het bedrijfsleven, de maatschappij of anderszins organiseren een grote verscheidenheid aan onderwijsaanbod naast, binnen of in plaats van het door de overheid bekostigd onderwijs: bijles en examentraining in betaalde of onbetaalde vorm, tweetalig onderwijs, extra sport- of kunstaanbod, particuliere scholen voor primair en voortgezet onderwijs enzovoorts. 'Privaat' is niet meer weg te denken uit het 'publieke' stelsel. Daar zijn vragen bij te stellen. Wat doet dit aanbod met gelijke onderwijskansen? Staat de toegankelijkheid van ons publiek bekostigd onderwijsstelsel onder druk?

Er leven ook zorgen over de invloed van privatisering op de kwaliteit van het onderwijs. Zegt de groei van de vraag naar binnen- en buitenschools extra onderwijs iets over de kwaliteit van het publiek bekostigd onderwijs? Hoe is de wisselwerking: hebben verschillende vormen van privaat aanbod ook invloed op de kwaliteit van het door de overheid bekostigd onderwijs?

Daarnaast spelen er vragen over de professionele zeggenschap van leraren en andere betrokkenen in de school, wanneer de private betrokkenheid toeneemt in en verstrengeld raakt met het publiek bekostigd onderwijs. Raakt de inmenging van private aanbieders of anderen bijvoorbeeld aan de verantwoordelijkheid die leraren dragen voor het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de school? Houden de laatsten voldoende professionele zeggenschap over de inhoud en uitvoering van het onderwijs in hun school?

26 Inspectie van het Onderwijs, 2021; Onderwijsraad, 2021b.
27 Bisschop, Van den Berg, Van der Ven, De Geus & Kooij, 2019; Inspectie van het Onderwijs, 2021.

1.4 Adviesvraag: Het private aanbod is toegenomen en meer verstrengeld geraakt met het publieke. Hoe kunnen binnen die context toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs en professionele zeggenschap over onderwijs geborgd worden?

In dit advies buigt de Onderwijsraad zich over de vraag hoe goed en algemeen toegankelijk, publiek bekostigd onderwijs kan worden gewaarborgd in een speelveld waarin ook andere partijen investeren en hun belangen proberen te behartigen. De raad doet dat uit eigen beweging.

Deze vraag is urgent in een context waarin het private aanbod is toegenomen en steeds meer verstrengeld is geraakt met het publiek bekostigd aanbod. De vraag luidt: Hoe kunnen, gezien deze veranderingen, de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs en professionele zeggenschap over onderwijs geborgd worden?

Het advies gaat over het onderwijs aan leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. De raad kiest voor deze afbakening omdat deze sectoren onderwijs verzorgen aan leerplichtige kinderen en jongeren. De overheid hoort dit onderwijs kosteloos ter beschikking te stellen en heeft een bijzondere zorg voor de toegankelijkheid en kwaliteit ervan. De ontwikkelingen met betrekking tot de groei en verstrengeling van het private aanbod zijn in het primair en voortgezet onderwijs vergelijkbaar. In sectoren als het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs spelen deels dezelfde, maar voor een groot deel ook andere ontwikkelingen. In het middelbaar beroepsonderwijs is samenwerking met het bedrijfsleven bijvoorbeeld een noodzakelijke voorwaarde voor goed onderwijs.[28] Deze verschillen tussen de sectoren vormen een andere reden om in dit advies te focussen op het primair en voortgezet onderwijs. Het advies richt zich op onderwijs aan leerlingen; professionalisering van leraren en schoolleiders blijft buiten beschouwing.

Totstandkoming van dit advies

Aan dit advies ligt een uitgebreide literatuurstudie ten grondslag. De Onderwijsraad heeft daarnaast prof. dr. Waslander, hoogleraar onderwijssociologie, gevraagd zich in een essay te buigen over het publieke karakter van het Nederlandse onderwijs.[29] Dit essay is beschikbaar via de website van de raad. Daarnaast hebben Oberon en SEO Economisch Onderzoek ter voorbereiding op het adviestraject en in opdracht van de raad een onderzoek uitgevoerd naar privaat aanbod in het middelbaar beroepsonderwijs.[30] Ook dit onderzoeksrapport is beschikbaar via de website van de Onderwijsraad.

Er zijn panelgesprekken gevoerd met leraren, schoolleiders en bestuurders. Daarnaast zijn diverse gesprekken gevoerd met andere betrokkenen. Bovendien heeft de raad gebruikgemaakt van schriftelijke reacties op de online-oproep *Denkt u mee?* Ook is gesproken met leden van de JongerenOnderwijsraad en hebben (virtuele) werkbezoeken plaatsgevonden. Een overzicht van geraadpleegde literatuur en betrokkenen staat achterin dit adviesrapport.

28 De Geus, Heijsters, Bisschop & Stolp, 2020.
29 Waslander, 2021.
30 De Geus, Heijsters, Bisschop & Stolp, 2020.

Welkom in
groep
Rick
Anna
Shayana
Lana

C@TCH
BELIEVE

2

advies

Bescherm het publieke karakter van het onderwijs beter

Het publieke karakter van het onderwijs verdient meer bescherming dan het nu krijgt. Onderwijs heeft een sterk publiek karakter als het een breed toegankelijke, hoogwaardige maatschappelijke voorziening is, met een aanbod dat voor iedereen herkenbaar is, dat collectieve waarden belichaamt en uitdraagt en dat naast individuele ook maatschappelijke opbrengsten genereert. Toegankelijkheid, hoge kwaliteit en zeggenschap van de onderwijsprofessie zijn voorwaardelijk voor een sterk publiek karakter.

In het primair en voortgezet onderwijs spelen vele wensen en belangen. Ouders willen een zo hoog mogelijk diploma voor hun kind en zijn bereid daarin stevig te investeren. Scholen concurreren om leerlingen en kiezen daarbij voor een scherp profiel. Private aanbieders zoals huiswerkbegeleidingsinstituten en toetstrainers helpen leerlingen, ouders en scholen hun individuele doelen na te streven. De maatschappelijke doelen van het onderwijs zijn daarbij ondergesneeuwd geraakt, waardoor bijvoorbeeld gelijkere onderwijskansen en sociale cohesie minder goed bereikt kunnen worden.

Deze maatschappelijke ontwikkelingen gaan snel en leiden tot verschuivende verhoudingen tussen het publiek bekostigd onderwijs en private aanbieders. In dit advies signaleert de Onderwijsraad dat het 'publieke karakter' van het publiek bekostigd onderwijs onder druk is komen te staan. Onderwijs dat een publiek karakter heeft, is volgens de raad een breed toegankelijke, hoogwaardige maatschappelijke voorziening, met een aanbod dat voor iedereen herkenbaar is, dat collectieve waarden belichaamt en uitdraagt en dat naast individuele ook maatschappelijke opbrengsten genereert. Dit publieke karakter komt tot uiting in het pluriforme onderwijsaanbod van het hele onderwijsstelsel.[31]

In dit hoofdstuk betoogt de raad waarom het publieke karakter van het onderwijs meer bescherming nodig heeft en waarom dat nu urgent is. Paragraaf 2.1 gaat in op de kenmerken van onderwijs met een publiek karakter en maakt duidelijk waarom kwaliteit, toegankelijkheid en professionele zeggenschap daarvoor voorwaardelijk zijn. Paragraaf 2.2 laat zien waarom het publieke karakter onder druk staat. In paragraaf 2.3 wordt beargumenteerd waarom verhoging van de kwaliteit, verruiming van de toegankelijkheid en versterking van professionele zeggenschap het publieke karakter beschermen.

De aanbevelingen in hoofdstuk 3 zijn gericht op onderwijsinstellingen. Elke publiek bekostigde onderwijsinstelling heeft – in lijn met de eigen onderwijsvisie en de ruimte die wet- en regelgeving hiervoor bieden – een belangrijke rol in de bescherming van het publieke karakter. Onderwijsinstellingen kunnen dit vormgeven door alert te zijn bij het maken van keuzes ten aanzien van het onderwijsaanbod en het onderwijsproces. Schoolbestuurders en schoolleiders hebben hierin een belangrijke rol. Zij moeten ervoor zorgen dat de onderwijsprofessie zélf – de leraren en schoolleiders – zeggenschap houdt over het onderwijs. Als leraren en schoolleiders die zeggenschap verliezen, wordt het publieke karakter eveneens verzwakt.

De aanbevelingen in hoofdstuk 4 zijn gericht aan de rijksoverheid, omdat zij een fundamentele verantwoordelijkheid draagt voor het publieke karakter. In Nederland wordt van oudsher onderwijs van groot maatschappelijk belang geacht. Dat blijkt ook uit het feit dat we grondwettelijk hebben vastgelegd dat de overheid zorg draagt voor het onderwijs, dat zij de deugdelijkheid ervan wettelijk regelt (met in achtneming van de vrijheid van onderwijs) en dat ze dit bekostigt. De aanhoudende zorg voor het publiek bekostigd onderwijs lijkt aan betekenis in te boeten als de overheid bij een intensivering van het private aanbod geen actie onderneemt om het publiek bekostigd onderwijs te beschermen. Ook dreigt verwatering van het publieke karakter van het onderwijs als de overheid de groei van het private aanbod en de verstrengeling daarvan met het publieke aanbod niet beteugelt.

De aanbevelingen in dit advies gaan over de manier waarop overheid en onderwijsinstellingen het publieke karakter kunnen beschermen. De Onderwijsraad adviseert dus niet om het private aanbod uit te bannen. Het kan immers ook een positieve invloed op het publiek bekostigd onderwijs hebben. Wel is het belangrijk dat er oog is voor de dynamiek die door het private aanbod kan ontstaan. Het aantal leerlingen dat examentrainingen volgt, kan bijvoorbeeld op een gegeven moment zo hoog zijn dat het lijkt alsof zo'n training erbij hoort. Dit kan leiden tot een toenemende druk op de andere ouders om hun kind ook examentraining te laten volgen. Verder zou een school kunnen gaan leunen op zo'n exameninstituut en zelf minder tijd besteden aan de voorbereiding van de leerlingen, ook al behoort dit tot de kerntaken van de school. Een dynamiek zoals de ervaren druk bij ouders en leerlingen is niet helemaal te voorkomen en ook niet door één enkele school te keren. Wel kunnen deze processen beheersbaar gemaakt worden. Als het gaat om de kerntaak van de school is de dynamiek van private groei wel degelijk een halt toe te roepen. Daarom zijn de aanbevelingen van de Onderwijsraad aan de

31 Het woord 'publiek' in het begrip publiek karakter heeft hier vooral de betekenis van 'collectief': een collectieve voorziening met collectieve waarden en doelen, in tegenstelling tot 'individueel'. Dit heeft dus een andere betekenis dan het woord 'publiek' bij publiek bekostigd onderwijs. Daar gaat het om door de overheid bekostigd onderwijs, in tegenstelling tot het private onderwijsaanbod dat niet in aanmerking komt voor overheidsbekostiging. Ook staat dit los van een juridische duiding als publiekrechtelijke rechtspersonen, die dit vanwege of krachtens een wettelijke regeling zijn, tegenover privaatrechtelijke rechtspersonen, die anders dan bij wet zijn opgericht.

onderwijsinstellingen en overheid tweeledig. Enerzijds zijn ze erop gericht dat de publiek bekostigde scholen hun kerntaak (kunnen) blijven uitoefenen en die niet uit handen geven. Anderzijds zijn de aanbevelingen gericht op het dempen van de negatieve effecten van het toenemende private aanbod en de verstrengeling met het publiek bekostigd aanbod.

2.1 Onderwijs met een sterk publiek karakter is van cruciale maatschappelijke betekenis

Onderwijs met een publiek karakter heeft unieke kenmerken die waardevol zijn voor de maatschappij

In het vorige hoofdstuk heeft de raad ontwikkelingen gesignaleerd die druk uitoefenen op het publiek bekostigd onderwijs. Het gaat grofweg om het groeiende private aanbod, het toegenomen beroep op privaat geld en meer vermenging met private invloeden. Ze kunnen voortkomen uit een onderliggende vraag, uit behoeften en wensen waar publiek bekostigde scholen blijkbaar onvoldoende in (kunnen) voorzien. Met die behoeften en wensen is niets mis; in die zin zijn de ontwikkelingen dus ook niet problematisch.

Ze zijn dat wél als scholen hun kerntaak deels uit handen geven. Uit eigen beweging, onder druk van ouders en marktmechanismen, of omdat de overheid niet ingrijpt en geen grenzen stelt. Ze knellen ook als het onderwijs verwordt tot een stapeling van individuele belangen, en het collectieve, maatschappelijke belang uit zicht verdwijnt.[32] *Dat* we in Nederland hechten aan het maatschappelijk belang van onderwijs, blijkt uit de Grondwet. Die stelt dat het de verantwoordelijkheid is van de overheid om voortdurend zorg te dragen voor het onderwijs. Dit vindt zijn uitwerking in de onderwijswetgeving, met bekostigingsvoorwaarden waaraan openbare en bijzondere scholen op gelijke wijze moeten voldoen, waarbij de inrichting van het onderwijs vrij is.

Van meet af aan is er dus een stelsel met publieke en private kenmerken ontstaan. In dit stelsel met een mix van publieke en private kenmerken blijkt het onderwijs dan ook geen zuiver publiek goed – daarvoor zou het niet-uitsluitbaar en niet-rivaliserend moeten zijn. Van het publiek bekostigd onderwijs wordt weliswaar niemand bij voorbaat uitgesloten, maar sommige onderwijssoorten zijn alleen toegankelijk voor leerlingen die met testscores, cijferlijst of diploma kunnen aantonen dat zij over bepaalde vermogens en competenties beschikken. En onderwijs is rivaliserend in de zin dat hoeveel en welk soort onderwijs iemand heeft gevolgd *in vergelijking met anderen* doorslaggevend is voor toegang tot vervolgonderwijs en posities in de samenleving en op de arbeidsmarkt. De econoom Fred Hirsch typeerde onderwijs daarom als een *positional good*. En in onze meritocratische samenleving, waarin diploma's steeds belangrijker zijn geworden voor de kans op een goedbetaalde baan en een goede maatschappelijke positie, manifesteert onderwijs zich sterk als positional good.[33]

Ook al is het onderwijs dus geen zuiver publiek goed, toch zijn bepaalde publieke karakteristieken wel van belang. De raad noemt vijf – onderling gerelateerde – kenmerken die met elkaar het publieke karakter van het onderwijs vormen.[34]

Een eerste kenmerk is dat het onderwijs leidt tot opbrengsten die ten goede komen aan alle burgers in de maatschappij. Natuurlijk hebben individuen ook zelf baat bij onderwijs. Wie langer doorleert, verdient later over het algemeen meer en ervaart gemiddeld meer voldoening in zijn leven. Maar publiek bekostigd onderwijs streeft nadrukkelijk ook maatschappelijke doelen na, zoals het opleiden van de toekomstige generatie werkenden. Een goed opgeleide populatie draagt weer bij aan economische groei en welvaart.[35] Ook wil onderwijs bijdragen aan versterking van collectieve, democratische waarden en

32 Onderwijsraad, 2017b.
33 Hirsch, 1976; Waslander, 2021.
34 De Onderwijsraad heeft voor dit advies een essay over dit onderwerp gevraagd aan prof. dr. S. Waslander (Waslander, 2021). De raad heeft zich voor de omschrijving en werking van het publieke karakter van het onderwijs door dit essay laten inspireren. De raad heeft daarbij gekozen voor het in Waslanders essay beschreven normatieve of principiële perspectief, omdat dit het meest behulpzaam is bij de vraagstukken die de raad signaleert. Vraagstukken over een hybride aanpak waarin publieke en private elementen samenkomen, spelen ook in andere maatschappelijke sectoren. Zie voor de inrichting van organisaties voor afvalbeheer: Karré, 2011. En zie voor de rol van de overheid ten opzichte van natuurbeheer: Boonstra, Van der Steen, Arnouts, Scherpenisse & De Jong, 2016.
35 Van der Steeg, Vermeer & Lanser, 2011.

daarmee aan een betere werking van de parlementaire democratie.[36] Een ander doel is zo veel mogelijk bijdragen aan gelijke(re) onderwijskansen voor iedereen, waardoor ook degenen die niet in een rijk gezin geboren worden zich voluit kunnen ontplooien. En doordat (bijna) alle jongeren naar school gaan, biedt onderwijs een gemeenschappelijke ervaring en draagt het bij aan de sociale cohesie in de samenleving.[37] Al deze beoogde opbrengsten maken het onderwijs tot een onmisbare maatschappelijke voorziening. Daarom financiert de overheid het onderwijs; via belastingen dragen burgers bij aan de maatschappelijke waarde van onderwijs.

Een tweede kenmerk van onderwijs met een publiek karakter is dat het voldoende herkenbaar aansluit bij de verwachtingen van leerlingen en hun ouders. Het onderwijs is van en voor iedereen: in het stelsel aan onderwijsvoorzieningen moet er voor iedereen een plek zijn waarin hij zich herkent en waar hij welkom is. Het onderwijs voldoet aan dit criterium als zo veel mogelijk leerlingen er gebruik van kunnen of willen maken.[38] Leerlingen en hun ouders moeten er vertrouwen in hebben dat het onderwijs ook private opbrengsten biedt. Anders zal een deel uitwijken naar private alternatieven. Wie er vertrouwen in heeft dat het publiek bekostigd onderwijs hem noodzakelijke vaardigheden en een waardevol diploma te bieden heeft, zal minder snel op zoek gaan naar private alternatieven.

Een derde kenmerk van onderwijs met een publiek karakter is dat het openstaat voor iedereen, zonder financiële drempels. Het komt ook tot uitdrukking in de gelijke waardering van de verschillende onderwijssoorten: de maatschappelijke bijdrage van leerlingen van meer praktische onderwijssoorten wordt net zo gewaardeerd als die van meer theoretische onderwijssoorten.[39]

Een vierde kenmerk is dat onderwijs uitdrukking geeft aan collectieve, democratische waarden. Burgerschapsonderwijs dient stevig verankerd te zijn.[40] Het onderwijs vormt ook een mini-samenleving waarin jongeren volgens democratische principes leren samenwerken en leven. Jongeren leren daar verschil van inzicht of aanpak te respecteren en een conflict zonder geweld op te lossen. Ze leren ook publieke, collectieve belangen voor ogen te houden en die af te wegen tegen hun privébelangen. De school wordt hierdoor een sociale gemeenschap die vraagt om inbreng en betrokkenheid van iedereen.[41]

Het vijfde kenmerk is dat de democratische waarden ook worden voorgeleefd.[42] Door de overheid, die het onderwijs als voorziening wettelijk in het leven heeft geroepen en ervoor zorgt dat de doelen (wat) en de wegen daarnaartoe (hoe) democratisch gelegitimeerd zijn. Zo kan de maatschappij via de parlementaire democratie toetsen of het onderwijs de beoogde maatschappelijke doelen realiseert. Ook schoolbesturen en scholen leven de democratische waarden voor door zich te houden aan landelijke wet- en regelgeving en bijvoorbeeld ook aan de eigen, democratisch tot stand gekomen interne procedures voor besluitvorming. De democratische legitimering brengt een belangrijke verantwoordelijkheid met zich mee in het handelen van overheid, besturen, schoolleiders en leraren in de praktijk. Schoolleiders en leraren dienen voldoende zeggenschap te houden over de invulling van het onderwijs om hun verantwoordelijkheid voor dat onderwijs waar te maken en daarover rekenschap te kunnen afleggen.

Bovengenoemde vijf kenmerken maken niet willekeurig of toevallig deel uit van het onderwijs. Zij zijn essentieel om maatschappelijke opbrengsten te realiseren. Deze unieke kenmerken vormen samen het *publieke karakter* van het onderwijs. Publiek bekostigd onderwijs dat werkelijk een publiek karakter heeft, is een breed toegankelijke, hoogwaardige maatschappelijke voorziening, met een aanbod dat voor iedereen herkenbaar is, dat collectieve waarden belichaamt en uitdraagt en dat naast individuele ook duidelijk aanwijsbare maatschappelijke opbrengsten genereert.

Kwaliteit, toegankelijkheid en professionele zeggenschap bepalen de sterkte van het publieke karakter

Om tot de hiervoor genoemde kenmerken te kunnen komen, is het nodig dat het onderwijs in ieder geval aan drie voorwaarden voldoet: het is toegankelijk, het is van goede kwaliteit en de onderwijsprofessie heeft er zelf zeggenschap over.

36 Zie ook de Wet van 23 juni 2021 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs (*Staatsblad* 2021, 320) die op 1 augustus 2021 in werking is getreden.
37 Onderwijsraad, 2017a.
38 Waslander, 2021.
39 Hooge, 2020.
40 Onderwijsraad, 2021d.
41 Onderwijsraad, 2019a.
42 Gerrard, 2018; Onderwijsraad, 2017b.

Het publieke karakter krijgt ten eerste gestalte door de manier waarop overheid en scholen invulling geven aan de *kwaliteit* van het onderwijs. Dit bepaalt grotendeels in welke mate leerlingen en hun ouders zich in het onderwijs herkennen, daarvan gebruik willen maken of uitwijken naar alternatieven of aanvullingen. Daarnaast maken democratische waarden deel uit van de kwaliteit van het onderwijs. Kwaliteit is geen statisch gegeven. De maatschappij ontwikkelt zich. Behoeften, interesses en verwachtingen van leerlingen en hun ouders veranderen. Dit kan de kwaliteit en daarmee het publieke karakter van onderwijs beïnvloeden.

Een tweede voorwaarde voor een sterk publiek karakter is het borgen van de *toegankelijkheid* van het onderwijs. Met toegankelijkheid wordt bedoeld dat het voor iedereen mogelijk is om aan onderwijs deel te nemen en dat het zo is ingericht dat gelijke geschiktheid in principe[43] leidt tot gelijke toegang; dat de kansen op een succesvolle schoolcarrière en diploma niet afhankelijk zijn van de positie of welvaart van de ouders. Onderwijs met een publiek karakter draagt bij aan de bevordering van gelijkere onderwijskansen.

Onderwijs met een sterk publiek karakter vereist ten derde ook dat de onderwijsprofessie – leraren en schoolleiders – *zeggenschap* houdt over breed toegankelijk en kwalitatief goed onderwijs. Het is onwenselijk dat binnen een school allerlei aanbieders private vormen van onderwijs geven waarop de leraren geen zicht hebben en die zij niet kunnen beïnvloeden. Zo kunnen leraren namelijk geen verantwoordelijkheid dragen voor het onderwijs. In een maatschappelijk speelveld dat steeds verandert, is het dus belangrijk dat de professionele zeggenschap door leraren en schoolleiders niet uit handen wordt gegeven en bij aan private aanbieders terechtkomt.[44]

De Onderwijsraad vindt het van groot belang dat het publiek bekostigd onderwijs een sterk publiek karakter behoudt. Het baart de raad daarom zorgen dat er ontwikkelingen zijn die dat publieke karakter bedreigen. Door de groei en onoverzichtelijkheid van het private aanbod en de verstrengeling van het publiek bekostigd onderwijs en het private aanbod, zijn de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs in het geding. Ook de zeggenschap van leraren en schoolleiders over de inhoud van het onderwijs staat onder druk. Kwaliteit, toegankelijkheid en professionele zeggenschap zijn cruciale voorwaarden voor een onderwijsstelsel met een sterk publiek karakter. Als aan die voorwaarden niet langer wordt voldaan, kan het onderwijs de gestelde maatschappelijke doelen niet waarmaken.

2.2 Het publieke karakter van het onderwijs staat onder druk

Het private onderwijsaanbod is wijd en omvangrijk. Bijlessen, toetstrainingen, huiswerkbegeleiding en particuliere scholen zijn niet meer weg te denken. De groei van het private aanbod is zichtbaar binnen, naast en in plaats van het reguliere onderwijs. *Binnen* het publiek bekostigd onderwijs worden bijvoorbeeld steeds meer extra's aangeboden, die ouders vaak zelf moeten betalen (bijvoorbeeld extra sportklassen, kunstklassen en ook tweetalig onderwijs). *Naast* het publiek bekostigd onderwijs worden volop huiswerkbegeleiding en toetstraining aangeboden en is een grote markt ontstaan voor leermaterialen om thuis te oefenen. Van particuliere scholen wordt gebruik gemaakt door leerlingen *in plaats van* het publiek bekostigd stelsel. De bijlage bevat twee tabellen die een uitgebreider beeld geven van het private aanbod binnen en buiten het publiek bekostigd stelsel. Ook is er een toenemende verstrengeling van het publiek bekostigd onderwijs en het private aanbod.

Het private onderwijsaanbod en private investeringen zijn van invloed op kwaliteit, toegankelijkheid en professionele zeggenschap. Privaat aanbod kan het publieke karakter versterken (zie hoofdstuk 1 en paragraaf 4.3). Maar de raad constateert dat een deel van dit private aanbod, en de manier waarop het publiek bekostigd onderwijs daarmee omgaat het publieke karakter momenteel juist bedreigen. In deze paragraaf gaat de raad dieper in op de oorzaken van deze verzwakking. Eerst belicht de raad de oorzaken en gevolgen van de verschraling van de kwaliteit van het onderwijs. Dan zoomt de raad in op de afname van de toegankelijkheid en ten slotte komt aan de orde hoe de professionele zeggenschap sluipenderwijs uit handen wordt gegeven.

43 De raad realiseert zich terdege dat gelijke kansen nooit alleen door het onderwijs kunnen worden bereikt (zie ook Onderwijsraad, 2021b). Daarnaast heeft de meritocratie waarnaar in het onderwijs wordt gestreefd ook schaduwzijden; zie bijvoorbeeld Hooge, 2020.

44 Waslander, 2021.

De kwaliteit van het onderwijs staat onder druk: privaat aanbod lijkt noodzakelijk geworden en raakt vervlochten met het publiek bekostigd onderwijs
Het private aanbod kent veel afnemers en heeft onbelemmerd kunnen doorgroeien, mede omdat de overheid niet ingreep. Ook geven schoolbesturen private aanbieders ruimte, zonder zich voldoende bewust te zijn van de gevolgen.

Het publiek bekostigd onderwijs komt onvoldoende tegemoet aan de behoeften van leerlingen en ouders, terwijl een reactie van de overheid uitblijft
De Onderwijsraad ziet twee ontwikkelingen die ertoe leiden dat leerlingen/ouders meer van het private aanbod gebruikmaken. Ten eerste worden diploma's steeds belangrijker voor de kans op een goedbetaalde baan en een goede maatschappelijke positie. Hierdoor ervaren ouders meer druk om te investeren in de opleidingskansen van hun kinderen.[45] Om de latere concurrentiepositie van hun kinderen op de arbeidsmarkt te verbeteren, kopen zij private onderwijsdiensten binnen of buiten de school in.[46] Het zogenoemde schaduwonderwijs voorziet daarmee in een competitieve behoefte bij ouders en leerlingen. Dit is geen typisch Nederlands verschijnsel; het speelt vaak in onderwijsstelsels met een sterke selectie en differentiatie.[47] Veel Nederlandse leerlingen die schaduwonderwijs volgen, doen dat om onvoldoendes op te halen en zo hun kans op een diploma te vergroten. Bij een derde van de leerlingen die bijles volgen, is het doel voldoende resultaten nog verder te verbeteren, bijvoorbeeld om de kans op een specifieke vervolgopleiding te vergroten.[48] Ook rondom belangrijke overgangsmomenten (bijvoorbeeld van primair naar voortgezet onderwijs en van voortgezet naar hoger onderwijs) ervaren ouders druk om extra aanbod in te kopen.[49] De Onderwijsraad signaleerde eerder dat de 'doorgeschoten differentiatie' in het Nederlandse onderwijsstelsel de druk op overgangsmomenten verhoogt.[50] Zo volgen leerlingen van groep 7 en 8 steeds vaker buitenschoolse trainingen om zich voor te bereiden op de toetsen die een belangrijke rol spelen bij de niveauplaatsing in het voortgezet onderwijs.[51]

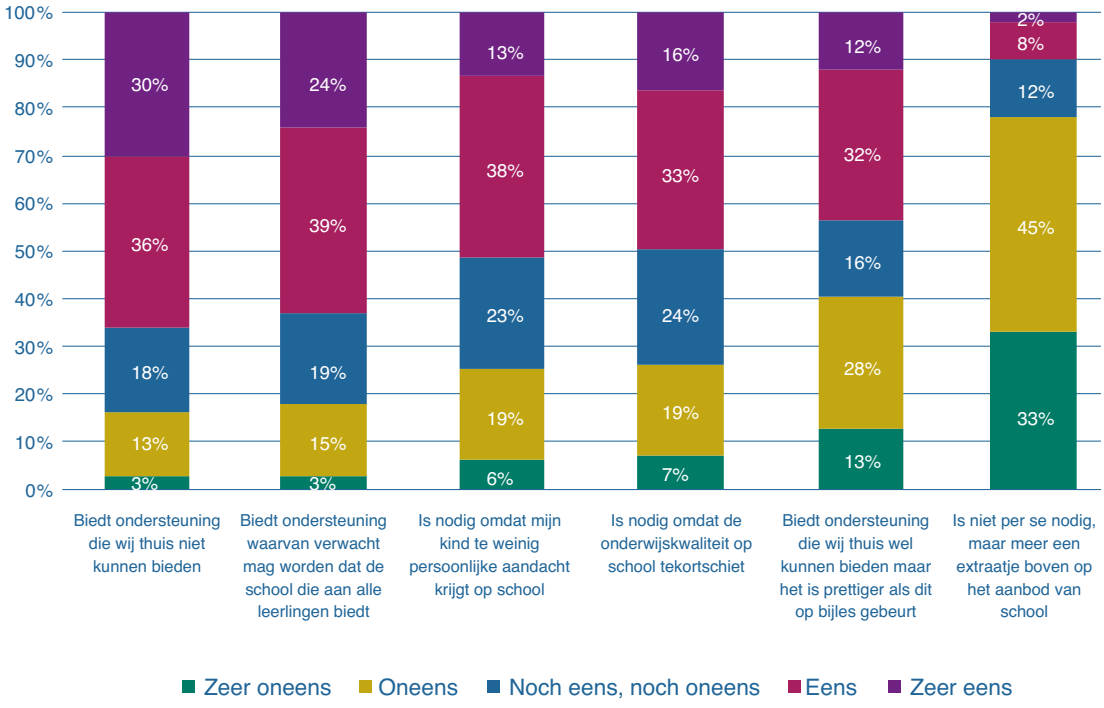
Een tweede reden voor ouders om uit te wijken naar privaat aanbod, is dat zij ontevreden zijn over de mogelijkheden in het publiek bekostigd onderwijs.[52] Ouders die negatiever oordelen over de onderwijskwaliteit op school, maken meer gebruik van betaald aanvullend onderwijs. De helft van de ouders met kinderen op bijles geeft aan dat dit nodig is, omdat de school naar hun mening tekortschiet in onderwijskwaliteit of persoonlijke aandacht voor hun kind.[53] Figuur 1 toont de motieven van ouders (van leerlingen uit het voortgezet onderwijs) om betaalde bijles af te nemen. Daarnaast geven veel particuliere scholen aan dat een belangrijk deel van hun klanten voor deze scholen kiest omdat het reguliere onderwijs niet voldoet aan hun verwachtingen.[54]

Als leerlingen veel gebruikmaken van privaat aanbod, kan dit een signaal zijn dat de kwaliteit van het publiek bekostigd onderwijs verschraalt. Zonder duiding of beschermende reactie van de overheid kan het private aanbod onbelemmerd doorgroeien. De private sector gaat steeds meer voorzien in aanvullend onderwijs, met allerlei diensten die aansluiten op en meebewegen met de behoeften van ouders, leerlingen en bedrijven. Dit private aanbod is zowel binnen het publiek bekostigde stelsel te vinden als daarbuiten. Inmiddels maakt meer dan een kwart van de leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs gebruik van aanvullend onderwijs in allerlei vormen.[55]

Ten eerste kopen ze vaak ondersteunend aanbod in (zie figuur 2, voor het voortgezet onderwijs). Dit helpt leerlingen in het realiseren van leerdoelen binnen het reguliere onderwijs. Denk aan bijlessen, huiswerkbegeleiding en toets- of examentraining. De deelname aan en uitgaven voor aanvullend ondersteunend onderwijs zijn gestegen. De meeste kosten worden gemaakt voor leerlingen in het voortgezet onderwijs.[56] Een aantal scholen heeft beleid om de behoefte aan betaald aanvullend onderwijs te minimaliseren. Dat doen zij bijvoorbeeld door meer maatwerk te leveren of door eigen aanbod van aanvullend onderwijs.[57] Daarnaast kopen ze privaat aanbod in voor leerlingen met een speciale onderwijsbehoefte zoals hoogbegaafdheid, dyslexie of hyperactiviteit.[58]

45 Bills, 2005; Mori & Baker, 2010; Elffers, 2018; Brummer, 2017; Thijssen & Wolbers, 2014.
46 Elffers, 2018; Bray, 2011, 2017.
47 Elffers & Jansen, 2019.
48 Bisschop, Van den Berg, Van der Ven, De Geus & Kooij, 2019; Elffers & Jansen, 2019.
49 Elffers, 2018.
50 Onderwijsraad, 2019a, 2021b.
51 Elffers, 2018.
52 De Geus & Bisschop, 2017.
53 Bisschop, Van den Berg, Van der Ven, De Geus & Kooij, 2019.
54 Ibid.
55 Ibid.
56 Ibid.; De Geus & Bisschop, 2017.
57 Bisschop, Van den Berg, Van der Ven, De Geus & Kooij, 2019.
58 Ibid.

Figuur 1: Motieven voor het volgen van betaalde bijles (voortgezet onderwijs)[59]



Figuur 2: Deelname van leerlingen in het voortgezet onderwijs aan betaald ondersteunend onderwijs naar leerniveau en leerjaar[60]

Betaalde bijles	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5	jaar 6
vmbo	6%	6%	12%	7%		
havo	11%	16%	21%	23%	25%	
vwo	5%	12%	13%	18%	22%	15%

Betaalde huiswerkbegeleiding	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5	jaar 6
vmbo	6%	6%	10%	8%		
havo	12%	14%	12%	8%	15%	
vwo	7%	9%	9%	11%	6%	5%

Betaalde examentraining	examenjaar					
vmbo	9%					
havo	33%					
vwo	34%					

Betaalde extra ondersteuning vanwege specifieke leerbehoeften	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5	Jaar 6
vmbo	4%	5%	2%	1%		
havo	5%	6%	1%	2%	4%	
vwo	2%	3%	3%	1%	0%	0%

59 Ibid.
60 De Geus & Bisschop, 2017.

Een tweede vorm is *verrijkend* onderwijs, dat is gericht op extra leer- en ontwikkeldoelen. In deze programma's wordt vaak gewerkt aan talentontwikkeling, coaching, soft skills, loopbaanontwikkeling en/of thuisondersteuning.

Daarnaast is er *vervangend onderwijs* dat een (tijdelijk) alternatief biedt voor delen van het reguliere onderwijs.[61] Het gaat vaak om particuliere scholen. Het biedt een alternatief voor jongeren die dreigen uit te vallen. Ook kiezen leerlingen en ouders soms voor particulier onderwijs om een – via het regulier onderwijs onbereikbaar – diploma te behalen. Dit particulier onderwijs vormde altijd slechts een klein deel van het totale onderwijsaanbod, maar is de afgelopen jaren gegroeid.[62] Zo blijkt dat in het primair onderwijs het aantal en het percentage particuliere scholen tussen 2015 en 2018 bijna is verdubbeld: van 35 (0,5%) naar 60 (1%). Het leerlingenaantal op deze scholen is eveneens gestegen.[63] Ook in het voortgezet onderwijs groeit het aantal niet-bekostigde scholen.[64] Dit is niet alleen in Nederland het geval; het gaat om een wereldwijde trend.[65]

Deze tendensen vragen om duiding door de overheid: wat zegt het gebruik van dit private aanbod over het publiek bekostigd onderwijs, en welke invloed heeft het daarop? Vooral gezinnen met een hoge sociaaleconomische status maken gebruik van het private aanbod.[66] Als een deel van de ouders en leerlingen wel aanvullend of vervangend onderwijs kan betalen en een ander deel niet, wat betekent dat dan voor de toegankelijkheid? In hoeverre wordt de bereikbaarheid van een diploma afhankelijk van de financiële armslag van ouders? Wat doet dit met de meritocratische samenleving en wat is de invloed op de sociale cohesie?[67]

De Onderwijsraad vindt dat de overheid haar verantwoordelijkheid onvoldoende neemt door niet te reageren op de ontwikkelingen. Het publieke karakter vormt geen onderwerp van politiek debat. Intussen raakt het gebruik van privaat aanbod geïnstitutionaliseerd. Dat steeds meer leerlingen gebruik maken van bijlessen, kan ertoe leiden dat dit soort aanvullend onderwijs steeds normaler en op een gegeven moment zelfs 'de norm' wordt.[68]

Uit concurrentieoverwegingen doen scholen concessies aan de eigen visie op onderwijskwaliteit
Scholen concurreren in toenemende mate met elkaar om zo veel mogelijk leerlingen – en inmiddels ook leraren – te trekken. Uit concurrentieoverwegingen maken bestuurders en schoolleiders soms keuzes die ze inhoudelijk gezien zelf niet verstandig vinden. Scholen schaffen bijvoorbeeld hun brede brugklas af, omdat ouders anders kiezen voor de nabijgelegen school die wél vanaf het eerste jaar in het voortgezet onderwijs een vwo-stroom aanbiedt. Of scholen profileren zich met speciaal aanvullend aanbod. Als ze keuzes maken op basis van concurrentieoverwegingen in plaats van hun visie op goed onderwijs, leveren ze een deel van hun zeggenschap over de invulling van onderwijskwaliteit en daarmee het publieke karakter in.

Scholen leunen voor de realisering van hun eigen onderwijsopdracht op privaat aanvullend onderwijs; inmiddels is het private aanbod zich aan het vervlechten met het publiek bekostigd onderwijs
In de praktijk blijkt dat scholen regelmatig het gebruik van schaduwonderwijs stimuleren. Zij verwijzen leerlingen door naar particuliere bijles of huiswerkbegeleiding, wijzen ouders op het belang van aanvullend onderwijs of maken reclame voor deze instituten op een open dag, op de website of in een nieuwsbrief.[69] Samenwerkingen tussen het publiek bekostigd onderwijs en bijvoorbeeld huiswerkbegeleidingsinstituten kunnen het idee van leerlingen en hun ouders voeden dat het publiek bekostigd onderwijs alléén niet toereikend is om het diploma te behalen.[70] Bij leerlingen die dreigen te blijven zitten, benadrukt de school bijvoorbeeld dat 'de school het niet alleen kan' en dat ouders ook moeten bijdragen. Bijlessen en huiswerkbegeleiding worden dan vaak als opties voorgesteld. Ouders gaan daar vaak op in en kopen daarmee het gevoel 'er in ieder geval alles aan gedaan

61 Elffers, Fukkink, Jansen, Helms, Timmerman, Fix & Lusse, 2019.
62 Inspectie van het Onderwijs, 2020; Onderwijsraad, 2019b.
63 Bisschop, Van den Berg, Van der Ven, De Geus & Kooij, 2019. https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/leerlingen/aantallen-ontwikkeling-aantal-leerlingen
64 Inspectie van het Onderwijs, 2020.
65 https://www.economist.com/special-report/2019/04/11/private-education-is-booming-in-new-markets-and-new-forms
66 Elffers & Jansen, 2019.
67 Bray, 2017
68 De Geus & Bisschop, 2017; Elffers, 2018.
69 Bisschop, Van den Berg, Van der Ven, De Geus & Kooij, 2019; Motie van de Tweede Kamerleden Westerveld en Kwint over geen reclame maken voor private aanbieders van schaduwonderwijs, 19 februari 2020, Kamerstukken II, 2019-2020, 31 293, nr. 50.
70 Bray, 2011.

te hebben'.[71] Scholen gaan zo in feite leunen op het aanvullende private aanbod. Zie onderstaande casus, die fictief is, maar gebaseerd op de werkelijkheid.

Casus: huiswerkbegeleiding op school
Ouders die met hun kinderen uit groep 7 of 8 op zoek gaan naar een middelbare school, bezoeken vaak een reeks open dagen. Ze belanden op feestelijk versierde scholen en horen wervende verhalen van de directeur. Dikwijls staan er ook kraampjes waar leerlingen en docenten informatie geven over het sport- en kantineaanbod, of de toneel- of debatclub aanprijzen. Steeds vaker is er ook een kraam van een commerciële aanbieder van huiswerkbegeleiding – zoals ook in school X. Er liggen folders. Heeft uw kind wat extra begeleiding nodig? Wil uw zoon of dochter beter leren leren? Geef uw brugklasser een goede start met een korte cursus plannen van je huiswerk. Mail ons voor een vrijblijvend intakegesprek!

Veel scholen voor voortgezet onderwijs gaan in zee met één huiswerkbegeleidingsinstituut. Dat verzorgt huiswerkbegeleiding, bijles en examentrainingen ín de school voor leerlingen van die school. Ouders betalen hiervoor. Vier middagen huiswerkbegeleiding per week kost ongeveer 400 euro per maand. Maar doordat instituut Y gebruik kan maken van de lokalen van school X, en de school ook helpt met de werving van leerlingen, zijn de kosten van het aanbod voor ouders wat lager dan wanneer zij een huiswerkbegeleidingsinstituut zoeken buiten de school om.

De samenwerking tussen instituut Y en school X is innig te noemen. In het informatiemateriaal van de school staat: "En mocht uw kind een extra steuntje in de rug nodig hebben bij het huiswerk maken, dan kunt u terecht bij Bureau Y." Dit staat ook op de website van de school. En tijdens oudergesprekken oppert de mentor ouders van leerlingen die er niet zo best voorstaan, dat huiswerkbegeleiding of bijles voor hun zoon of dochter misschien een goed idee is. Hij verwijst daarbij naar het gemak van het huiswerkinstituut dat binnen de muren van de school opereert.

Tegelijkertijd zijn er docenten op school X die hier moeite mee hebben. Aan het einde van de dag worden ze uit hun eigen lokaal gestuurd om plaats te maken voor het huiswerkinstituut. Daarbij merken ze dat de aandacht van leerlingen in hun eigen les afneemt "omdat ze tijdens de examentraining in twee dagen toch alles uitgelegd krijgen". Na deze examentraining neemt de paniek soms echter alleen maar toe, omdat de docenten van het huiswerkinstituut zaken verkeerd hebben uitgelegd, wat verwarring veroorzaakt. Het is vervolgens aan de docent om het allemaal weer recht te breien.

Het problematische aan deze casus vindt de raad dat het publiek bekostigd onderwijs en het private aanbod hier zo sterk verweven zijn. Voor ouders is het niet duidelijk dat de huiswerkbegeleiding niet bij de school hoort en dat de school niets te zeggen heeft over inhoud en kwaliteit van dit private aanbod. Bovendien leidt een sterke verwevenheid ertoe dat schoolleiders, docenten en bestuurders een deel van hun professionele zeggenschap inleveren. De leraren raken verantwoordelijkheid kwijt voor het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de school wanneer private aanbieders dit verstoren door een andere inhoudelijke of pedagogische benadering. In het ergste geval kan deze benadering inhoudelijk incorrect of pedagogisch ondoordacht zijn.
Ook de toegankelijkheid is in het geding: de publiek bekostigde school biedt een platform voor huiswerkbegeleiding die door ouders moet worden ingekocht. Dat is lang niet voor alle leerlingen financieel bereikbaar. Binnen de school ontstaat op die manier een verschil tussen de leerlingen van wie de ouders het extra aanbod wél en niét kunnen betalen. Voor de één wordt een diploma zo gemakkelijker te behalen dan voor de ander.

Door de huiswerkbegeleiding via de school aan te bieden raakt deze begeleiding bovendien geïnstitutionaliseerd. Ouders en leerlingen krijgen de boodschap dat het 'normaal' is om extra begeleiding in te kopen, terwijl dat lang niet altijd nodig is. Ook leidt een innig contact tussen huiswerkbegeleidingsinstituut en school er soms toe dat scholen steeds meer van hun eigenlijke onderwijstaak uit handen gaan geven.

De raad vindt dat alles wat binnen de muren van een publiek bekostigde school wordt aangeboden, voor alle leerlingen in gelijke mate toegankelijk hoort te zijn. Als een school van mening is dat huiswerkbegeleiding echt belangrijk is, moet ze dit voor alle kinderen toegankelijk maken, zonder financiële drempel. Verder mogen ouders en leerlingen verwachten dat wat er in en via de school wordt aangeboden, ook de kwalitatieve goedkeuring van de school kan wegdragen.

71 Elffers, 2018.

Publiek bekostigde scholen worden geacht aan veel maatschappelijke wensen en individuele behoeften te voldoen. Een gebrek aan financiën of personeel om aan de (stijgende) verwachtingen te voldoen, kan maken dat scholen in zee gaan met private aanbieders. Vooral in het voortgezet onderwijs is aanvullend onderwijs sterk vervlochten met het reguliere onderwijs. Twee derde van deze scholen biedt huiswerkbegeleiding aan, iets meer dan de helft examentraining en de helft bijles.[72] Bij huiswerkbegeleiding en examentraining werken scholen veelal samen met een externe partij, waarbij de ouders voor huiswerkbegeleiding de kosten meestal zelf dragen. De meest genoemde reden voor samenwerking met een externe partij is dat scholen de eigen leraren willen ontlasten.[73] Ook in een gesprek van de raad met leraren kwam dit punt naar voren, vanuit de behoefte aan 'extra handen in de klas'. Als een bijlesinstituut steeds klaarstaat om in te springen, kan onbewust de stap gezet worden van 'wat kunnen wij als school dit kind bieden' naar 'dit kind heeft bijles nodig'.

Privaat aanbod heeft invloed op het publiek bekostigd onderwijs (zie de twee casussen hierna). Als veel leerlingen aanvullend privaat aanbod krijgen, verliest het publiek bekostigd onderwijs aan waarde als primaire leercontext. Publiek bekostigde scholen kunnen taken gaan afschuiven naar bijlesinstituten en deze taken niet langer zien als de verantwoordelijkheid van de school.[74] Voor het remediëren van begrijpende leesvaardigheid, het leren maken van samenvattingen en het leren plannen gaan scholen er dan bijvoorbeeld vanuit dat ouders elders hulp inschakelen. Er ontstaat zo een taakverdeling waarbij bijlessen noodzaak worden. Een ander voorbeeld van 'afschuiven' is dat de leraar lesstof op één manier uitlegt. Wie behoefte heeft aan meer uitleg of een andere uitleg, kan daarvoor niet meer bij de eigen leraar terecht maar wordt verwezen naar bijlessen. In beide gevallen verschraalt de kwaliteit van de publiek bekostigde scholen. De leerlingen met ouders die geen bijlessen kunnen betalen, zijn hiervan de dupe. Bovendien ontvangen veel bijlesdocenten geen pedagogische training en zijn ze daarom niet gekwalificeerd om onderwijstaken over te nemen.[75] Als het aanvullend onderwijs het publiek bekostigd onderwijs kopieert, kan dat verveling oproepen bij leerlingen, of hen juist verwarren als ze verschillende uitleg krijgen, zo bleek uit een gesprek van de raad met leraren. Ook de leerlingen met ouders die wel bijlessen kunnen betalen, profiteren dan dus onvoldoende. Deze praktijk doet af aan het publieke karakter; een breed toegankelijke, kwalitatief hoogwaardige maatschappelijke voorziening brokkelt af.

Casus: invloed huiswerkbegeleiding op publiek bekostigd onderwijs

Een deel van de leerlingen in het voortgezet onderwijs maakt naast school gebruik van de diensten van een huiswerkbegeleidingsinstituut. Zo ook Martien (13) die in 2 havo zit. Vier middagen per week fietst hij na school naar de huiswerkklas. Hoewel het huiswerkinstituut losstaat van school, bestaat er nauw contact tussen de huiswerkklas en Martiens school. De begeleiders van de huiswerkklas hebben met enige regelmaat contact met de mentor van elke leerling. Samen stemmen ze af wat de leerling nodig heeft. Een van de vormen van contact tussen de huiswerkklas en school is het toets-evaluatieformulier. Lege toets-evaluatieformulieren worden uitgedeeld bij de huiswerkklas. Als Martien een onvoldoende haalt voor een proefwerk bij bijvoorbeeld wiskunde, moet hij een aantal vragen invullen op het formulier. Waar heeft die onvoldoende volgens hem aan gelegen? Heeft hij onvoldoende tijd aan het vak besteed? Hoe heeft hij het aangepakt? Is hij niet tijdig begonnen? Waren er onderdelen die hij niet begreep? Heeft hij alle oefenopgaven gemaakt? Vervolgens geeft hij het ingevulde formulier aan de wiskundeleraar. Die geeft op dat formulier feedback op hoe Martien de toets gemaakt heeft, door vragen te beantwoorden als: 'wat is er volgens u fout gegaan op deze toets', 'hoe kan deze leerling beter leren voor dit vak' en 'welke tips geeft u de leerling voor het voorbereiden van een volgende toets?' Het door Martien en de leraar ingevulde formulier neemt Martien mee naar de huiswerkklas, waar de huiswerkbegeleider het met hem bespreekt en waar het als input dient voor de verdere begeleiding. Volgens de huiswerkklas helpen deze formulieren goed om leerlingen inzicht te geven in hun leerstrategie en hen aan het denken te zetten over wat ze volgende keer beter kunnen doen.

Dit is een voorbeeld van een praktijk waarin privaat aanbod (in dit geval huiswerkbegeleiding aangeboden door een commercieel instituut) het publiek bekostigd onderwijs beïnvloedt. De leraren van Martien besteden tijd en energie aan het geven van feedback en aan het bespreken van de leerlingen die op de huiswerkklas zitten. Die

72 Bisschop, Van den Berg, Van der Ven, De Geus & Kooij, 2019.
73 Ibid.
74 Elffers, 2018.
75 Bray, 2017. Een leraar bracht in een gesprek met de raad naar voren dat huiswerkinstituten vaak pedagogen en psychologen in dienst hebben en dat vakdidactische kennis bij hen juist ontbreekt.

feedback komt alleen ten goede aan de leerlingen van de huiswerkklas. Leerlingen die geen huiswerkbegeleiding volgen, moeten het doen met de klassikale bespreking van de toets. Althans, dat geldt voor de meeste leraren. Er is ook één leraar die deze manier van zelfreflectie door leerlingen en feedback geven op de toetsen zo waardevol vindt, dat hij de formulieren heeft nagemaakt, er enkele vragen aan heeft toegevoegd en nu deze werkwijze voor alle leerlingen uit zijn klassen gebruikt. De door de leerlingen ingevulde formulieren geven hem inzicht in hoe de leerlingen een toets aanpakken, en hij vindt dat leerlingen baat hebben bij zijn gerichte feedback op hun toetsen. De aanpak van de huiswerkbegeleiding wordt nu dus toegankelijk gemaakt voor alle leerlingen.

De raad merkt op dat deze laatste leraar het private aanbod benut om de kwaliteit van het eigen publiek bekostigd onderwijs te versterken, zonder dat de toegankelijkheid in het geding komt. De raad wijst echter een praktijk af waarin de extra feedback alleen wordt gegeven aan de leerlingen die de private huiswerkklas bezoeken. Zo verschraalt immers de kwaliteit van het onderwijs voor leerlingen die niet in de huiswerkklas zitten. Dat kan ertoe leiden dat die leerlingen en ouders zich genoodzaakt voelen ook maar naar de huiswerkklas te gaan. Hierdoor verdwijnt de breed toegankelijke, kwalitatief hoogwaardige maatschappelijke voorziening verder uit het zicht.

Casus: invloed van de inhuur van leraren via uitzendbureaus op het publiek bekostigd onderwijs

Het lerarentekort heeft grote impact op het onderwijs. Vacatures worden niet opgevuld, invalpools zijn leeg en voor menige klas staat een onbevoegde leraar. Als de nood hoog is, kunnen scholen altijd een beroep doen op een uitzend- of detacheringsbureau. Leraren inhuren via deze weg betekent weliswaar een flinke kostenpost, maar het alternatief – klas 3VT die weer geen natuurkunde krijgt, een basisschoolklas naar huis sturen, de ib'er weer voor de klas zetten – wordt vaak gezien als ernstiger. Bovendien, wie de websites van de detacheringsbureaus voor onderwijspersoneel leest, krijgt al gauw het gevoel bij te dragen aan een positieve verandering. "Wij houden de overheidssector scherp." "De mensen van ons bureau geven frisse energie aan belangrijk werk." "We houden de sector draaiende door snel in te spelen op veranderende omstandigheden en tijdelijke oplossingen te bieden." "Wij denken met onze opdrachtgevers mee en bieden preciés dat wat er nu nodig is." "Wij bieden de flexibiliteit die opdrachtgevers en werknemers zo waarderen."

Scholen vinden het vaak 'niet goed' maar tegelijkertijd handig om van dit soort bureaus gebruik te maken. Zeker als financiële impulsen vanuit de overheid niet structureel zijn en daarvoor dus geen 'vaste' leraar kan worden aangenomen.

De leraren die niet via het detacheringsbureau werken maar een vaste aanstelling hebben op de school, ervaren tegenstrijdige gevoelens. Het is fijn dat er snel een vervanger gevonden is. Maar de nieuw ingehuurde collega's krijgen meer betaald, hebben veel meer zeggenschap over de uren die ze wel en niet werken en krijgen allerhande leuke extra's van hun detacheringsbureau. Bovendien voelen de tijdelijke krachten geen binding met de school en geven alleen les; voor alle andere taken en klussen die er op school te doen zijn, moet je niet bij hen zijn. Een aantal leraren dat nu een vaste aanstelling heeft, vindt het wel heel aanlokkelijk om zelf ook via een detacheringsbureau te gaan werken. Sommigen stappen over.

Scholen krijgen zo nóg meer moeite om vaste krachten te vinden. Ze zijn nóg meer geld kwijt aan personeelskosten voor minder leraaruren. De andere taken op school komen op nog minder schouders terecht, waardoor de werkdruk en de uitval verder groeien. De professionaliteit en aantrekkelijkheid van het beroep leraar kunnen worden geschaad, met opnieuw kwaliteitsverlies tot gevolg. Een vicieuze cirkel is ontstaan.[76]

Wanneer bevoegde docenten naast hun werk op publiek bekostigde scholen ook actief zijn in het schaduwonderwijs, ontstaat er nog een risico. Namelijk dat zij hun eigen leerlingen doorverwijzen naar de bijles, waarin meer tijd is voor individuele aandacht.[77]

76 De raad merkt op dat het politieke debat over deze ontwikkeling wel is gestart, maar nog niet is uitgemond in een richtlijn voor een handelwijze die het publieke karakter van het onderwijs beschermt. Kamerstukken II, 2018-2019, 27 923, nrs. 337, 356; Kamerstukken II, 2019-2020, 27 923, nr. 388; Kamerstukken II, 2020-2021, 27 923, nr. 413.

77 Bray, 2011.

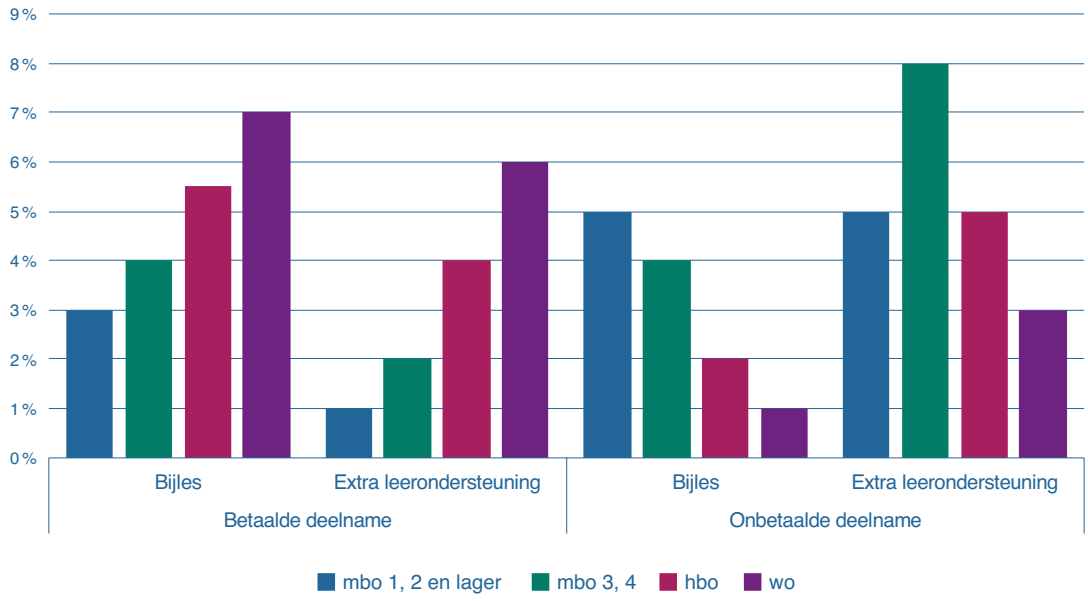
De toegankelijkheid van het publiek bekostigd onderwijs neemt af

Dat diverse partijen investeren in het onderwijs is niet nieuw. Er is in Nederland binnen het publiek bekostigd onderwijs altijd veel ruimte geweest voor particulier initiatief.[78] Maar een aantal ontwikkelingen leidt ertoe dat de toegankelijkheid van het onderwijs op dit moment versmalt. En dat verzwakt het publieke karakter van het onderwijs. De groep ouders die kosten maakt voor aanvullend onderwijs, groeit. Daarnaast moeten ouders steeds meer betalen voor het publiek bekostigd onderwijs zelf. Dit betreft zowel schoolkosten als bijdragen voor verrijkend onderwijs of verrijkende materialen. Tot slot kunnen private investeringen breed toegankelijk onderwijs onder druk zetten.

Een groeiende groep ouders maakt kosten voor aanvullend onderwijs

Ouders van leerlingen en studenten met een hogere sociaaleconomische status hebben meer middelen om te investeren in het onderwijs van hun kinderen en blijken dit in de praktijk ook vaker te doen.[79] Hoe hoger de ouders opgeleid zijn, des te vaker kinderen deelnemen aan betaalde vormen van ondersteuning. Kinderen met hoger opgeleide ouders volgen vaker een betaalde variant van extra ondersteuning, terwijl kinderen met lager opgeleide ouders vaker aan onbetaalde varianten deelnemen.[80] Uit vragenlijstonderzoek onder ouders van leerlingen in groep 8 blijkt dat deelname aan betaalde vormen van bijles en extra leerondersteuning stijgt naarmate het opleidingsniveau van ouders hoger is (zie figuur 3). Aan de andere kant daalt de deelname aan onbetaalde bijles of extra leerondersteuning naarmate het opleidingsniveau van ouders hoger is.[81]
Wanneer schoolprestaties gedeeltelijk afhangen van de mogelijkheid van de ouders om te betalen voor aanvullend onderwijs, bedreigt dit de kansengelijkheid in het onderwijs.[82]

Figuur 3: Deelname aan betaald en onbetaald aanvullend onderwijs (groep 8 basisonderwijs) naar opleidingsniveau ouders[83]



De kosten voor ouders voor het publiek bekostigd onderwijs nemen toe

Er bestaat brede consensus over het uitgangspunt dat de kern van het leerplichtig onderwijs niet afhankelijk mag zijn van private bijdragen. De Grondwet stelt dat het leerplichtig openbaar en bijzonder onderwijs volledig door de overheid worden bekostigd. Bovendien dient Nederland volgens internationaal recht het leerplichtig onderwijs ‘gratis’ aan te bieden.[84] Dat betekent dat ouderbijdragen niet verplicht mogen worden gesteld.[85] Het wil ook zeggen dat private bijdragen onder geen beding voorwaardelijk mogen zijn voor deelname aan verplichte kernactiviteiten in het leerplichtig onderwijs. De kosten die ouders moeten maken voor het onderwijs van hun kinderen, schuren met het uitgangspunt van breed toegankelijk onderwijs. Het gaat namelijk om aanzienlijke bedragen en een

78 Onderwijsraad, 2019d.
79 Elffers & Jansen, 2019; De Geus & Bisschop, 2017.
80 De Geus & Bisschop, 2017.
81 Bisschop, Van den Berg, Van der Ven, De Geus & Kooij, 2019.
82 Elffers, 2018; Bray, 2011.
83 Bisschop, Van den Berg, Van der Ven, De Geus & Kooij, 2019.
84 Artikel 13, lid 2, onder a IVESCR en artikel 28, lid 1, onder a IVRK.
85 Artikel 40, lid 1 Wpo; artikel 40, lid 1 Wvo; Rb. Rotterdam 18 oktober 2006, ECLI:NL:RBROT:2006:AZ1049.

groeiende groep ouders heeft moeite deze op te brengen. Uit de gesprekken die de raad heeft gevoerd, komt naar voren dat ouders hiervoor steeds vaker een beroep doen op (lokale) private initiatieven, zoals Stichting Leergeld.[86] Ook schoolleiders signaleren dit. Zo hebben leerlingen op de overgrote meerderheid van scholen in het voortgezet onderwijs tegenwoordig een laptop of tablet nodig.[87] Deze vallen echter nog niet onder de Wet gratis schoolboeken,[88] wat meestal betekent dat ouders deze zelf (deels) moeten betalen. Er zijn daarbij vaak wel alternatieven voor leerlingen zonder laptop of tablet, maar deze kunnen onvolwaardig overkomen. Ook ervaren veel ouders schaamte als ze gebruik moeten maken van financiële ondersteuning van bijvoorbeeld Stichting Leergeld. De stichting vindt het op haar beurt opmerkelijk hoe gemakkelijk scholen doorverwijzen; het is immers de bedoeling dat publiek gefinancierd onderwijs voor iedereen altijd gratis en toegankelijk is.

Binnen en via het publiek bekostigd onderwijs worden ook vaak extra's aangeboden. Schoolbesturen en scholen ontvangen dan bijvoorbeeld lesmateriaal van private aanbieders dat alleen toegankelijk is voor ouders die daarvoor betalen. Het is voor ouders verwarrend als dit aanbod via de school komt. Zij zullen dan algauw denken dat het dus wel verstandig en nodig zal zijn om dit materiaal aan te schaffen.

Private investeringen zijn meestal lokaal en conjunctuurgevoelig
Er is binnen het Nederlandse onderwijs altijd veel ruimte geweest voor particulier initiatief.[89] Particulieren, bedrijven en andere organisaties hebben in het verleden geïnvesteerd in het onderwijs en doen dat nog steeds. Ook de gemeenschap, in de vorm van bijvoorbeeld kerkgenootschappen, heeft zich altijd bekommerd om de vorming van de jeugd. Ongeveer de helft van de scholen in het primair en voortgezet onderwijs ontvangt middelen uit sponsoring of donaties.[90] Bij geldelijke bijdragen gaat het om kleine bedragen die de scholen op incidentele basis ontvangen.[91] Ook maken scholen gebruik van sponsors voor evenementen. De Onderwijsraad hecht eraan dat private partijen kunnen blijven investeren in het onderwijs en op die manier hun maatschappelijke betrokkenheid tonen. De raad ziet echter twee omstandigheden waarbij de brede toegankelijkheid van het onderwijs onder druk komt te staan.

Ten eerste: er zijn lokale verschillen. Het publiek bekostigd onderwijs is landelijk dekkend. Bij private aanbieders is dat niet zo. Private bijdragen en privaat aanbod zijn sterk afhankelijk van mogelijke financiers in de regio (bijvoorbeeld grote bedrijven) en lokale initiatieven. Zo investeren bedrijven in sommige scholen, op bepaalde plaatsen en in bepaalde regio's, en in andere niet. Dit betekent dat het voor een leerling veel uitmaakt waar hij woont. Kansen zijn niet gelijk verdeeld over het land.

Ten tweede: privaat aanbod is conjunctuurgevoelig. In een hoogconjunctuur zijn private partijen meer bereid om te investeren in onderwijs, ook aan minder kansrijke jongeren. Maar bij een recessie is de kans groot dat zij minder in onderwijs investeren of zich beperken tot bepaalde onderdelen van het onderwijs of de meest kansrijke leerlingen. Er zijn overigens ook private initiatieven die juist in tijden van crisis ontstaan. Gedurende de coronapandemie waren allerlei fondsen en instellingen bereid te investeren in bijvoorbeeld laptops en lesmaterialen. Zulke initiatieven bieden veel leerlingen uitkomst, maar ze zijn incidenteel en ook kwetsbaar. Als de interesse van de donerende instellingen afneemt, is toegankelijkheid niet gegarandeerd. Schoolbesturen en scholen zijn er niet altijd alert op of zij zich hiermee afhankelijk maken van private investeerders.

De professionele zeggenschap over het onderwijs wordt sluipenderwijs uit handen gegeven

Naast een zichtbare en directe invloed van private aanbieders en investeerders op de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs zijn er ook processen die zich sluipenderwijs voltrekken. Problemen komen pas aan het licht als er al een zekere verwevenheid tussen het private en publieke is ontstaan. Ook kan het private aanbod zich presenteren als publiek aanbod. Er ontstaat een schimmig terrein tussen wat publiek en wat privaat aanbod

86 Uit de *Schoolkostenmonitor* blijkt dat ouders in het primair onderwijs aangeven gemiddeld € 122 per jaar uit te geven aan schoolkosten. In het voortgezet is dit gemiddeld €456 op het vmbo, €550 op de havo en €578 op het vwo (Suijkerbuijk, Van der Ploeg, Van den Berg, Bussink & Van der Ven, 2019).
87 Van den Berg, Bisschop, Duysak, Van der Wel, Winkelmolen & Lubberman, 2021.
88 Wet van 29 mei 2008 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het door scholen om niet ter beschikking stellen van lesmateriaal aan de leerlingen in het voortgezet onderwijs (*Staatsblad 2008, 206).*
89 Onderwijsraad, 2019d.
90 Duysak, Van der Wel & Krooneman, 2019.
91 Het overgrote deel (80%) van de scholen ontvangt geen bedragen hoger dan 5000 euro (Duysak, Van der Wel & Krooneman, 2019).

is, waardoor het publieke karakter vervaagt. Dat vraagt alertheid van overheid, besturen en scholen. Die ontbreekt nu. Onderwijsinstellingen zijn vaak onvoldoende in staat tegenwicht te bieden, waardoor zij er onvoldoende voor zorgen dat de schoolleiding en leraren de zeggenschap behouden.[92] Zo geven scholen aan dat zij gevolgen van publiek-private samenwerking op de lange termijn niet altijd overzien.[93] Door een gebrek aan alertheid kunnen scholen zich op een hellend vlak begeven. Dat de invloed van bedrijven zich aan het zicht van 'het publiek' onttrekt en ook regelmatig aan het zicht van scholen zelf, brengt het publieke karakter van het onderwijs in gevaar.

Private aanbieders krijgen meer invloed op beleid en governance van het onderwijs
Beleidsvorming en sturing in het onderwijs zijn een complexe aangelegenheid. Er zijn vele actoren bij betrokken die vaak in netwerken met verschillende organisaties invloed uitoefenen. Door te participeren in dit soort netwerken krijgen private organisaties de mogelijkheid invloed uit te oefenen op onderwijs. Soms nemen deze organisaties zelf het initiatief in netwerken te participeren; soms doen ze dat op uitnodiging van overheden.[94]

Het is positief dat mensen en organisaties zich willen inzetten voor het onderwijs. Een aandachtspunt is wel dat er op deze netwerken geen democratische controle is. Wat streven de bedrijven en non-profitorganisaties binnen deze netwerken na? Welke belangen behartigen ze? En hoe verhoudt zich dat tot bredere belangen? Dit onttrekt zich aan het publieke oog.[95] De overheid dient zich voldoende bewust te zijn van het publieke karakter van het onderwijs. Anders bestaat het risico dat allerlei private partijen betrokken zijn bij het onderwijsbeleid en de onderwijspraktijk op een manier die zich onttrekt aan democratische besluitvorming en die het bereik van een breed publiek bedreigt.[96]

Private aanbieders oefenen meer (onzichtbare) invloed uit op de onderwijspraktijk
Veel vormen van private invloed lijken in eerste instantie niet zorgwekkend. Er zijn bijvoorbeeld weinig scholen die zich er druk om maken als bedrijven gratis software aanbieden. Maar als ICT-bedrijven steeds meer invloed krijgen op de inhoud van leertrajecten van leerlingen, wordt het een ander verhaal.[97] Een voorbeeld is een app die – tegen betaling van een abonnementsprijs – leerlingen direct feedback geeft als zij vragen hebben bij het maken van huiswerk. Maar als een leraar naar deze app verwijst, omdat hij geen tijd heeft voor verdere uitleg, vervangt de app de uitleg in de les. Zo ontstaat een vermenging van het publieke en private aanbod, waar leerlingen en ouders nauwelijks meer wijs uit worden. Bovendien: heeft de leraar (of hebben andere verantwoordelijken binnen de school of van het schoolbestuur) wel zicht op de geboden kwaliteit? Verliest de professional zo niet de zeggenschap over de kwaliteit van het eigen onderwijs? Als die zeggenschap diffuus wordt, komt het publieke karakter van het onderwijs onder druk te staan.

Hoewel huiswerkbegeleiding na schooltijd plaatsvindt, beïnvloedt deze toch het onderwijs. Leerlingen geven bijvoorbeeld aan dat ze geen zin hebben op te letten in de les, want "ik ga toch examentraining volgen bij de universiteit". Of een leraar krijgt te horen dat een leerling geen tijd heeft voor een gesprek, inhaaltoets of iets dergelijks vanwege huiswerkbegeleiding of bijles op dat moment. Het publiek bekostigd onderwijs moet zich aanpassen aan de tijden van het private extra aanbod, lijkt het.

Als een bedrijf of een non-profitorganisatie gratis middelen verstrekt en daarmee een voet aan de grond krijgt binnen het publiek bekostigde stelsel, kunnen weldoeners voorzieningen die voor iedereen bedoeld zijn, naar eigen hand zetten, zonder daarvoor legitimering te hebben en zonder dat dit duidelijk zichtbaar is. Bijvoorbeeld: een bedrijf dat zich heeft verbonden aan het doel alcoholgebruik terug te dringen, kan met flitsende materialen heel veel en heel specifieke aandacht voor dit thema genereren binnen een school. Ook al gaat het om een nobel doel, er dreigt zo een democratische lacune te ontstaan. Want heeft dit doel ook een hoge prioriteit in de visie van de schoolleiding en docenten? [98]

Scholen worden platforms voor private aanbieders
Private aanbieders laten scholen reclame verspreiden voor hun diensten. Publiek gefinancierde schoolboeken werden onlangs nog gebruikt om reclame te maken voor

92 Verger, Lubienski & Steiner-Khamsi, 2016.
93 Bisschop, Van den Berg, Van der Ven, De Geus & Kooij, 2019; Duysak, Van der Wel & Krooneman, 2019.
94 Waslander, 2021. Dit wordt ook wel softe privatisering genoemd.
95 Van Dijck, Poell & De Waal, 2018.
96 Waslander (2021) noemt dit 'privatisering by default'.
97 Williamson, 2015. Zie bijvoorbeeld ook de app mr Chadd. Volgens de menukaart van het NPO is het op zich een goede interventie.
98 Zie onder andere Reckhow, 2010; Reckhow & Snyder, 2014; Hogan & Thompson 2020; Pesch, Huijts, Bombaerts, Doorn & Hunka, 2020.

schaduwonderwijs. Uit verschillende hoeken leidde dit tot kritische reacties.[99] Net zo bedenkelijk is dat leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs reclamemateriaal van school mee naar huis krijgen voor aanvullende leermiddelen (zie onderstaande casus). Ouders kunnen al gauw het idee hebben dat Squla, een Donald Duck-typcursus of een boeken- of tijdschriftabonnement onontbeerlijk is. De informatie komt immers van school? Scholen hebben niet altijd in de gaten dat ze op deze manier als vehikel worden ingezet door private aanbieders.

Casus: school verspreidt reclamemateriaal over aanvullende leermiddelen voor thuis
Het gebeurt regelmatig dat leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs reclamemateriaal van school mee naar huis krijgen over aanvullende leermiddelen die leerlingen tegen betaling thuis kunnen gebruiken.

Soms betreft het reclame voor een aanvullend leermiddel dat verder niet op school wordt gebruikt. Neem de 'Borre-boekjes'. Via een jaarlijkse actie waaraan veel basisscholen meedoen, krijgen kleuters in groep 1 en 2 een gratis Borre-leesboekje mee naar huis. Dit vormt promotiemateriaal voor de Borre Leesclub, een boekenabonnement voor basisschoolkinderen. Voor €12,50 per maand krijgt een kind maandelijks twee boeken, een clubblad en diverse digitale extra's.

Er zijn aanvullende leermiddelen voor thuis die leraren ook in de klas gebruiken, als onderdeel van hun onderwijs. Zoals Squla. Dit is een digitaal platform met educatieve games en quizzen die aansluiten op de lesstof van basisschool en brugklas. Het platform biedt een adaptieve leeromgeving die zich aanpast aan de prestaties van de leerling. In samenwerking met Cito werd Squla op de markt gebracht om leerlingen spelenderwijs door de basisschool te begeleiden en tevens kennis te laten maken met de vraagstelling van de Cito-toetsen.
Squla wordt in de markt gezet als een toegankelijk en laagdrempelig aanvullend hulpmiddel, dat leraren en ouders kunnen gebruiken om kinderen niet alleen op school maar juist ook thuis een extra steuntje in de rug te geven. Squla stelt dat gebruik van het platform thuis bijvoorbeeld kan helpen om de lesstof van school beter te laten beklijven, en om de 'summer learning loss' van leerlingen tegen te gaan. Op school kunnen leerlingen onder schooltijd gratis gebruik maken van *Squla in de klas.* Ná schooltijd is het platform thuis beschikbaar voor betalende abonnees.

Leraren die *Squla in de klas* gebruiken in hun lespraktijk, attenderen ouders vaak op Squla. Dat gebeurt bijvoorbeeld door reclamemateriaal (van Squla zelf) mee te geven. Ouders kunnen dan met korting een abonnement afsluiten zodat hun kind ook thuis met de lesstof aan de slag kan. Abonnees betalen tussen de € 5,95 en € 11,95 per maand. Ook komt het soms ter sprake in de tien-minutengesprekken tussen leerkracht en ouders. De leraar kan het thuisaccount van de leerling ook koppelen aan het *Squla in de klas*-account. Op deze manier kan de leerling thuis oefenen en kunnen zowel de leraar als de ouders de voortgang van de leerling volgen.

De raad ziet in deze casus een probleem. De raad is van mening dat aanvullend materiaal alleen door een publiek bekostigde school verspreid mag worden als de school dit noodzakelijk vindt voor de eigen invulling van de kwaliteit van het onderwijs én alle kinderen er gratis gebruik van kunnen maken (de school betaalt de boekjes dan uit eigen middelen). Acht de school het geen noodzakelijk aanbod voor het eigen onderwijs, dan vindt de raad dat de school zich niet mag laten gebruiken als doorgeefluik van reclamemateriaal. De raad heeft nadrukkelijk geen oordeel over het private aanbod zelf. Als ouders met aanvullend materiaal in hun kinderen willen investeren, kan dat heel gunstig zijn. Maar een publiek bekostigde school hoort geen plaats te zijn waar commerciële aanbieders hun waren aan ouders kunnen slijten. Het punt is steeds: houdt een school het publieke karakter van het onderwijs in het vizier bij de keuzes die zij maakt?

Besturen en scholen kunnen de kwaliteit van het private aanbod onvoldoende garanderen
Voor de inrichting van hun eigen onderwijs dragen scholen kwaliteit hoog in het vaandel. Zo besteden scholen veel aandacht aan het kiezen van een (door private uitgeverijen aangeboden) onderwijsmethode. Maar ziet de school ook toe op de kwaliteit en toegankelijkheid van het extra talentaanbod, van huiswerkbegeleidingsinstituten waarmee de school samenwerkt of van ingekochte trainingen? In het verleden hebben overheid, schoolbesturen en overige betrokken partijen samen een sponsorconvenant opgesteld om

99 Zie onder andere de tweets van Lobke Vlaming (Ouders & Onderwijs, 20 juli 2021) en Gert-Jan Segers (fractievoorzitter ChristenUnie, 22 juli 2021).

de toegankelijkheid te beschermen. Daarin is onder andere als voorwaarde opgenomen dat scholen zich niet afhankelijk maken van private aanbieders (zie ook paragraaf 2.3). Soortgelijke afspraken rond de professionele zeggenschap over het aanvullend onderwijs ontbreken momenteel.

2.3 Optreden van schoolbesturen, scholen en overheid is noodzakelijk om het publieke karakter te beschermen

De raad pleit ervoor het publieke karakter van het onderwijs actief te beschermen. Anders is de kans groot dat het private aanbod (commercieel en niet-commercieel) steeds verder groeit ten koste van de brede toegankelijkheid en het streven naar gelijkere kansen.

Zonder ingrijpen zal de invloed van private partijen op het publiek bekostigd onderwijs verder toenemen. Scholen en leraren zullen niet het gevoel hebben daaraan tegenwicht te kunnen bieden. Onder druk van het lerarentekort en concurrentie om leerlingen zal het publiek bekostigd onderwijs meer gebruik gaan maken van privaat aanbod binnen de school. Er zullen meer taken uit handen worden gegeven met aanzienlijke risico's voor de kwaliteit en professionele zeggenschap. Privaat en publiek zullen nog sterker verweven raken.

Het is daarom noodzakelijk dat onderwijsinstellingen en overheid het publieke karakter van het onderwijs actiever beschermen. Zij zijn daartoe in staat. Dat begint ermee dat zij hun verantwoordelijkheid hierin erkennen. Om te zorgen dat het onderwijs haar publieke taak echt kan waarmaken, is het zaak dat schoolbesturen, scholen en de overheid hun verantwoordelijkheid breder opvatten dan zij nu vaak doen.

Een eerste stap is dat de ontwikkelingen rondom het private domein stelselmatig worden gevolgd en geduid. Naast groeicijfers, inzicht in motieven van ouders, leerlingen, schoolbesturen en scholen, draait het ook om de vraag wat voor maatschappij we willen zijn. Vergroot de groei van huiswerkbegeleidingsinstituten de toenemende druk op kinderen om te presteren? Of draagt die juist bij aan een maatschappij waarin kansen worden vergroot? En als private bijlessen steeds meer de norm worden, hoe behouden we dan de keuzevrijheid en pluriformiteit? Zulke vragen gelden ook voor het aanvullende leermateriaal voor thuis. Laat de school dit aan ouders over, draagt een school eraan bij om ook na schooltijd bezig te blijven met schoolinhoud, of worden kinderen die het nodig hebben gestimuleerd om naar de bibliotheek te gaan? Het onderwijsveld heeft het belang van dit soort vragen uitdrukkelijk naar voren gebracht in de gesprekken met de raad. Als er op dit soort vragen een duidelijk antwoord komt, kunnen besturen en scholen in diverse situaties bepalen hoe zij zich gaan verhouden tot dat private aanbod.

Het is noodzakelijk het publieke karakter van het onderwijs te onderwerpen aan een fundamentele beschouwing. Want als niet duidelijk is in hoeverre nu sprake is van een publiek karakter en er ook geen discussies worden gevoerd over de wenselijkheid van het publieke karakter, is de volgende stap – het beschermen van dat publieke karakter – bijna onmogelijk.

Schoolbesturen en scholen mogen zich duidelijker en bewuster laten leiden door hun visie op goed onderwijs en hun wens om dit zo veel mogelijk leerlingen aan te bieden. In hoofdstuk 3 maakt de raad deze oproep concreet.

Het helpt onderwijsinstellingen als de overheid tegelijkertijd op landelijk niveau een duidelijke, ondersteunende koers vaart. Dit gebeurt als de minister van Onderwijs een thema maakt van het publieke karakter van het onderwijs, de politieke discussie hierover initieert en de uitvoering faciliteert. Het parlement stelt hierover besluiten vast en kan waar nodig wetgeving aannemen. In hoofdstuk 4 werkt de raad de rol van de overheid nader uit. Zo ontstaat er een landelijke leidraad die besturen en scholen helpt bij de bescherming van het publieke karakter in hun dagelijkse praktijk.

BE KIND ANYWAY
SUCCEED ANYWAY
CREATE ANYWAY
BE HAPPY ANYWAY
DO GOOD ANYWAY
BELIEVE

3 aanbeveling een

Onderwijsinstellingen: houd rekening met het publieke karakter van het onderwijs
Onderwijsinstellingen kunnen het publieke karakter van het onderwijs beschermen. Daarvoor is eerst nodig dat ze zich bewust zijn van de belangrijke rol die ze hierin te spelen hebben.

Onderwijsinstellingen werken veelvuldig samen met private aanbieders. Zij kopen leermiddelen in en gaan in zee met private aanbieders van bijlessen en huiswerkbegeleiding. Dat kan wederzijds profijtelijk zijn. Privaat aanbod kan een impuls geven aan innovatie en het kan leerlingen, ouders en leraren ondersteunen. Maar er zijn ook risico's aan verbonden. Private bijdragen kunnen het onderwijs toegankelijker maken, maar juist ook leiden tot meer ongelijkheid. Ze kunnen een kwaliteitsimpuls voor het onderwijs betekenen, maar evenzeer de kwaliteit van het publiek bekostigd onderwijs aantasten.

Scholen halen vaak zelf private aanbieders binnen. Maar er is ook druk vanuit private aanbieders. Onderwijsinstellingen zijn voor commerciële aanbieders een interessante afzetmarkt. De instellingen zijn zich daarvan niet altijd bewust en overzien vaak niet de risico's die eraan kleven. De raad vindt dat de overheid hierin een rol te spelen heeft en onderwijsinstellingen in zekere mate hoort te behoeden voor risico's (zie hoofdstuk 4).

Maar onderwijsinstellingen zijn ook zelf aan zet. Bij hen zijn een sterker bewustzijn en een voortdurende alertheid nodig. Dit gaat schoolbesturen aan, maar ook schoolleiders en leraren. Ieder heeft een rol in het beschermen van het publieke karakter van het onderwijs. Een school doet geen recht aan het publieke karakter van het onderwijs als zij derden activiteiten laat aanbieden waar de school nauwelijks professionele zeggenschap over heeft of waarvoor ouders moeten betalen. De raad vindt dat alles wat op school wordt aangeboden, voor alle leerlingen in gelijke mate toegankelijk hoort te zijn en dat de school de zeggenschap moet houden over inhoud en kwaliteit van het gebodene. Als een school in zee gaat met private aanbieders, hoort de school het aanbod daarom te toetsen op toegankelijkheid, kwaliteit en professionele zeggenschap.

3.1 Verhoog binnen de hele schoolorganisatie het bewustzijn van het publieke karakter van onderwijs

In de strijd om meer leerlingen kiest een schoolleider ervoor om een commercieel huiswerkbegeleidingsinstituut de school in te halen. Een leraar geeft aan het begin van het schooljaar een tasje met reclamemateriaal voor een educatief tijdschrift en een typcursus mee aan de leerlingen van groep 7. Een schoolbestuurder besluit een bovenschoolse plusklas te laten organiseren door een gerenommeerde private aanbieder. Beslissingen over de samenwerking met private aanbieders zijn binnen onderwijsorganisaties dagelijkse kost. Uit gesprekken van de Onderwijsraad met leraren, schoolleiders en bestuurders blijkt dat zij vaak gemak ervaren van deze aanbieders. Private aanbieders nemen hen werk uit handen of bieden hen een concurrentievoordeel ten opzichte van andere scholen. Tegelijkertijd ervaren scholen vaak een gevoel van ongemak. Het zit een leraar niet lekker dat een deel van haar leerlingen in de les niet zelfstandig aan het werk wil omdat ze "het straks bij huiswerkbegeleiding wel gaan maken". Een rector voelt zich bezwaard dat het tweetalig onderwijs op haar school weliswaar voor een aanwas van leerlingen heeft gezorgd, maar nauwelijks leerlingen uit de eigen, verarmde, wijk trekt. Schoolleiders en leraren vinden het moeilijk uiting te geven aan dit ongemak. Ze weten niet goed wáár en met wie het te bespreken.

De raad pleit voor meer bewustwording. Het is belangrijk dat alle mensen binnen een schoolorganisatie zich bewust zijn van het publieke karakter van het onderwijs. Dat het onderwijs maatschappelijke doelen dient en dat het daarom van belang is dat het breed toegankelijk en voor iedereen voldoende herkenbaar is, dat het van hoge kwaliteit is en dat de onderwijsprofessie er zélf de zeggenschap over houdt. Dat iedereen binnen een schoolorganisatie het publieke karakter in het oog houdt, eraan bijdraagt, ervoor zorgt. Dit alles hoort dieper door te dringen in het bewustzijn van alle mensen die bij het onderwijs betrokken zijn.

De raad spreekt daarbij *alle* spelers binnen onderwijsorganisaties aan. De schoolbestuurders, maar evengoed schoolleiders, leraren, intern begeleiders, teamleiders, human resourcepersoneel, medezeggenschapsraden en interne toezichthouders: ze zijn allemaal medeverantwoordelijk voor het publieke karakter van het publiek bekostigd onderwijs.

Het publieke karakter van het onderwijs beschermen is volgens de raad een kwestie van goed bestuur. Schoolbestuurders hebben niet alleen tot taak de eigen organisatiebelangen te behartigen. Ze horen ook het maatschappelijk belang in het oog te houden. In de codes Goed Onderwijsbestuur voor primair en voortgezet onderwijs wordt erkend dat dit

evenwichtskunst vergt.[100] Schoolbestuurders vervullen een belangrijke rol in het nemen van verantwoorde beslissingen over privaat aanbod. Het is immers in de eerste plaats het bevoegd gezag dat formeel aanspreekbaar is op zijn verantwoordelijkheid. De interne toezichthouder dient erop te letten dat het bestuur het publieke karakter van het onderwijs adequaat borgt.

Hoewel er in de huidige codes Goed Onderwijsbestuur aandacht is voor de maatschappelijke opdracht van het onderwijs en voor het creëren van publieke waarde, geven ze nauwelijks houvast voor (de borging van) het publieke karakter van het onderwijs. De raad vindt dit een groot gemis. Het publieke karakter van het onderwijs, de daarbij horende dilemma's en concrete keuzes behoren onderwerp van gesprek te zijn tussen bestuurders en hun raad van toezicht, tussen bestuurders en hun medezeggenschapsorgaan en tussen bestuurders en belanghebbenden zoals ouders, andere scholen in de omgeving en aanbieders van extra aanbod. Ook voor bestuurders onderling, bijvoorbeeld binnen een regio, is dit een belangrijk gespreksonderwerp.

Alertheid op het publieke karakter van het onderwijs vraagt ook om professionalisering. Er zijn allerlei cursussen en trajecten voor toezichthouders, maar de raad is er geen enkele tegengekomen gericht op bewustwording van het publieke karakter van het onderwijs, en of het omgaan met private partijen. Het verdient aanbeveling dit aanbod wel te ontwikkelen.

Ook schoolleiders en leraren worden geconfronteerd met vraagstukken rondom het publieke karakter van het onderwijs. Leraren krijgen allerhande verzoeken van huiswerkbegeleidingsinstituten, leermiddelenaanbieders en andere private aanbieders. Het is zaak dat zij zich daar op een goede en doordachte manier toe leren te verhouden. En dat ze daarbij kunnen bouwen op hun schoolleider. De schoolleider vormt een buffer voor invloeden die afleiden van de eigen ambities van de school en vervult een brugfunctie.[101] De schoolleider staat tussen het schoolpersoneel en het bestuur in en heeft ook een prominente rol richting ouders en andere partijen. De raad ziet een belangrijke rol van de schoolleiding en de leraren. Bij die rol hoort het signaleren van een (dreigende) ondergraving van het publieke karakter en daarmee de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs. Als leraren en schoolleiders zich bewust zijn van hun rol in deze, zullen zij de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs, en hun professionele zeggenschap over het onderwijs beter bewaken.

3.2 Bepaal op bestuurs- en schoolniveau wat het publieke karakter voor de eigen onderwijsorganisatie betekent

Praat binnen de schoolorganisatie met elkaar over het publieke karakter

De raad signaleert dat op veel plaatsen in Nederland scholen verzeild zijn geraakt in een wedloop om leerlingen, die ze met steeds meer en exclusiever aanbod naar hun school proberen te trekken. School 1 in het voortgezet onderwijs biedt vanwege het teruglopende aantal leerlingen tweetalig onderwijs en een technasium, waarna school 2 reageert met het aanbieden van Chinees (inclusief reis naar Beijing) en huiswerkbegeleiding. School 1 start daarop met een excellentieprogramma voor 'plus'-leerlingen van groep 8, waarop school 2 een extra kunst- en sportklas aanbiedt. Deze initiatieven verhogen niet alleen de werkdruk voor schoolleiders en leraren, ze hollen ook het publieke karakter uit. De scholen voelen zich gedwongen aanbod te realiseren dat niet per se aansluit bij hun visie en ambities. Het aanbod is duur, dus moeten ouders ervoor betalen, waardoor het alleen voor de leerlingen uit rijkere gezinnen toegankelijk is. Er gaat veel geld en aandacht naar promotie en reclame. De scholen krijgen het organisatorisch niet rond en schakelen daarom private partijen in om het aanbod te verzorgen. En vanwege de toegenomen werkdruk heeft niemand binnen het schoolteam tijd om zich bezig te houden met de kwaliteit van het gebodene en ervoor te zorgen dat het integraal deel uitmaakt van het onderwijs. Leraren en schoolleiders voelen zich hier ongemakkelijk bij, maar het echte gesprek erover blijft uit.

Hoe kunnen onderwijsorganisaties dit bewustzijn kweken? De raad vindt het noodzakelijk dat scholen en schoolbesturen de discussie aanzwengelen over wat het publieke karakter van het onderwijs betekent. Hoe denken we over dat publieke karakter en onze verantwoordelijkheid daarvoor? In hoeverre is het terug te vinden in onze missie, visie en ambities? Hoe leidt het ons bij dagelijkse keuzes? Dit gesprek hoort op verschillende niveaus en met alle betrokkenen te worden gevoerd, onder leiding van schoolbestuurders. In het directeurenoverleg tussen bestuurder en schoolleiders, op studiedagen, in

100 VO-raad, 2019; PO-Raad, 2020.
101 Zie onder andere Honig & Hatch, 2004; Onderwijsraad, 2018.

werkgroepen, in de medezeggenschapsraad. Belangrijk is dat het publieke karakter van iedereen is, en dat dus ook iedereen hierover kan meedenken. Als onderwijsorganisaties erkennen dat het publieke karakter van belang is, dat het onder druk staat en verder onder druk komt te staan als er niets gebeurt, én dat zij zelf een belangrijke rol spelen in het beschermen ervan, zal dat gevoelde moreel appèl leiden tot bewustere keuzes.

De raad roept onderwijsorganisaties dus op om expliciet stil te staan bij het publieke karakter van het onderwijs en het te wegen. Het gaat dan om vragen als: is onze school van iedereen, is het aanbod voldoende herkenbaar voor iedereen en welke keuzes maken we daarin? Waarom kiezen ouders voor onze school, maken ze ook gebruik van privaat extra aanbod voor hun kinderen, waarom doen ze dat en zegt dat iets over de kwaliteit van het publiek bekostigd onderwijs? Onder welke druk van private partijen staan wij? En in hoeverre bedreigen private invloeden het publieke karakter van onze school? Maken we keuzes voor het aanbieden van extra's op basis van onze eigen visie of laten we concurrentieoverwegingen prevaleren? Wie doet mee met het extra aanbod? In hoeverre zijn we afhankelijk van ouderbijdragen en vinden we dat wel goed? De uitkomsten van deze discussie horen onderdeel te zijn van de publieke verantwoording; met een neerslag ervan in het jaarverslag en op de website.

Het gesprek binnen de school(organisatie) kan duidelijk maken dat het private aanbod al ruimschoots aanwezig is in de school. En mogelijkerwijs ook dat hiermee de kwaliteit en toegankelijkheid al in het geding zijn. Ook zal boven tafel komen dat sprake is van een 'mistig landschap', waar publiek en privaat sterk zijn verweven. Het zal iedereen duidelijk worden dat er moeilijke vraagstukken en dilemma's aan vast zitten. De betrokkenheid van private partijen pakt meestal niet enkel óf positief óf negatief uit. Vaak is sprake van kansen én risico's, van korte- en langetermijneffecten. Het zou goed zijn als onderwijsorganisaties in hun keuzes kunnen terugvallen op bepalingen en 'good practices' in de codes Goed Onderwijsbestuur.

De discussie binnen de schoolorganisatie resulteert in leidende principes en afspraken die iedereen binnen de organisatie kent en naleeft. Dagelijkse besluiten kunnen dan steeds worden getoetst aan deze afspraken en leidende principes.

Bezie op basis hiervan het eigen aanbod

Om het publieke karakter van het onderwijs te kunnen verzekeren, is het belangrijk met elkaar te bepalen wat tot de kernactiviteiten van de school behoort en wat daarbuiten valt. Wat is nodig ('need to have') en wat is vooral leuk of aardig, als extra ('nice to have')? Activiteiten die deel uitmaken van kwalitatief goed onderwijs, die daarvoor echt belangrijk zijn (wat nodig is), dienen volgens de raad *bínnen* het reguliere onderwijs te worden vormgegeven. Dat betekent dat ze voor iedereen kosteloos toegankelijk zijn en dat de onderwijsprofessie er zeggenschap over heeft.

Deugdelijkheideisen kunnen worden gezien als het landelijk vastgestelde 'nodige' aanbod, waarop wettelijk toezicht is. Scholen bepalen zelf wat ze naast de deugdelijkheidseisen nog echt belangrijk vinden in het onderwijs. Activiteiten die daaraan bijdragen, behoren te worden betaald uit de rijksbekostiging. Deze hoort daarvoor toereikend te zijn (zie paragraaf 4.1).

Bijvoorbeeld: een school voor voortgezet onderwijs schrijft in een brief aan ouders dat de ouderbijdrage gebruikt zal worden voor het in stand houden van de schoolbibliotheek en voor een kerstactiviteit. De discussie over wat 'nodig' aanbod is, zou ertoe kunnen leiden dat de school vindt dat een schoolbibliotheek tot de kern behoort en daarom niet thuishoort in het rijtje activiteiten waarvoor ouders geld moeten bijdragen. Of: een school biedt een leergang Cambridge Engels aan voor leerlingen die in het eerste leerjaar minstens een 8 op hun rapport hadden voor Engels. Ouders betalen 350 euro per jaar voor deze leergang, waar ook een reis naar Cambridge bij zit. Een discussie over wat tot het 'nodige' aanbod behoort, kan als uitkomst hebben dat Cambridge Engels daar deel van uitmaakt en dat alle leerlingen die goed zijn in Engels daaraan mogen meedoen. Met het oog op het bevorderen van kansengelijkheid vindt de raad dat de school er dan ook voor moet zorgen dat dit aanbod voor al die leerlingen toegankelijk is, en dus niet afhangt van de financiële armslag van ouders. Misschien rekent de school ook extra hulp bij de schoolvakken en het aanleren van studievaardigheden tot het 'nodige' aanbod. Ook deze activiteiten horen dan volledig toegankelijk te zijn. Bij deze kernactiviteiten mag er nooit een financiële drempel zijn voor deelname en ze mogen evenmin afhangen van private financiering door ouders of fondsen.

Deze kernactiviteiten (wat nodig is) vallen onder volle verantwoordelijkheid van de school. Dus als een school besluit dat een plusklas, Cambridge Engels, huiswerkbegeleiding of beroepskeuzetest echt belangrijk is en behoort tot wat nodig is, moet ze zeggenschap hebben over de inhoud en ervoor zorgen dat de kwaliteit en toegankelijkheid van dit aanbod geborgd zijn.

Casus: 'insourcen' van faalangstreductietraining
Een school in het voortgezet onderwijs biedt leerlingen met faalangst kosteloos een faalangstreductietraining aan. Deze training bestaat uit vier sessies. De school schakelt hiervoor een extern bureau in. Dit bureau rekent ook bemiddelings- en administratiekosten, waardoor de extra begeleiding relatief duur uitvalt. De vier sessies zijn daarom de maximale begeleiding die de school biedt. Ze adviseert ouders om buiten de school hulp te zoeken als de training niet voldoende blijkt.

Tijdens zijn jaargesprek geeft een economiedocent aan dat hij vooral plezier haalt uit zijn werk als mentor en graag intensiever bezig zou zijn met de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen. De schoolleider heeft, mede door de NPO-gelden en een gestegen leerlingenaantal, extra budget voor professionalisering van docenten. Aandacht voor individuele leerlingen is bovendien een van de kernwaarden van de school. Na overleg wordt besloten de docent een opleiding te laten volgen zodat hij in staat is zelf de faalangstreductietraining te verzorgen. Dit is goedkoper dan de sessies uitbesteden, waardoor de school meer begeleiding kan geven aan leerlingen die het nodig hebben. Zo hoeven leerlingen en ouders minder vaak hun toevlucht te zoeken buiten de school.

Door de faalangsttraining zelf te gaan verzorgen ('insourcen'), gaat de school doelmatiger om met de beschikbare middelen. Ze heeft zo ook meer invloed op de invulling van de training. Dit vergroot de professionele zeggenschap van de school. Bovendien wordt de faalangstreductietraining toegankelijker, doordat leerlingen zo nodig meer sessies kunnen volgen en niet langer zelf extern extra begeleiding moeten regelen. Dit strookt met de visie van het schoolbestuur, dat de faalangstreductietraining – in lijn met de kernwaarden van de school – ziet als 'nodig' aanbod.

De activiteiten die de school aanbiedt en die niet tot het noodzakelijke behoren, noemt de raad hier 'aardig om te hebben' ('nice to haves'). Bijvoorbeeld: een extra, door ouders betaalde sportklas waarin leerlingen kennismaken met sporten als paardrijden en golf. Of Citotraining, of een skireis. Het is aan de school dit soort activiteiten goed onder de loep te nemen. Zijn ze echt belangrijk? Dragen ze bij aan de visie en ambities van de school voor goed onderwijs? Of is een 'aardig om te hebben' activiteit bijvoorbeeld eigenlijk in strijd met de visie, maar toch in het aanbod terecht gekomen uit concurrentieoverwegingen? Deze afweging kan ertoe leiden dat de school snoeit in het 'aardig om te hebben' aanbod. De extra's die niet passen bij de visie, of die veel te duur zijn om voor elke leerling aan te bieden, sneuvelen.

Als er op dit moment bijvoorbeeld betaalde huiswerkbegeleiding door een private aanbieder in de school wordt verzorgd, staat de school voor de keuze. Ze kan besluiten de huiswerkbegeleiding voortaan zelf aan te bieden – of op zo'n manier dat de school zeggenschap houdt over de kwaliteit ervan en de gang van zaken rond de begeleiding – en deze gratis te maken voor alle leerlingen. Kiest de school daar niet voor, dan hoort de huiswerkbegeleiding niet langer thuis in de school. Ouders die toch graag willen dat hun kind huiswerkbegeleiding krijgt, kunnen dan naar een private aanbieder elders gaan.

Daarmee komt een eind aan veel bestaande onduidelijke of pijnlijke situaties. Bijvoorbeeld: ouders kijken naar de op school aangeboden huiswerkbegeleiding als 'die zal wel goed zijn, want het is op school', terwijl zij zich niet realiseren dat deze begeleiding volledig losstaat van het onderwijs en dat de school geen invloed heeft op de kwaliteit van dit aanbod. Of: ouders die het niet breed hebben, betalen toch maar voor de extra sportklas, want 'de school biedt het aan, dus het zal wel de bedoeling zijn dat mijn kind eraan meedoet'. En 'het is zo naar voor hem als zijn vrienden wél meedoen en hij niet'.

De raad vindt dat leerlingen en ouders ervan mogen uitgaan dat *alle* onderwijsactiviteiten die binnen, namens of via de school worden georganiseerd, voor *alle* leerlingen toegankelijk zijn en van goede kwaliteit zijn. Indien op voorhand duidelijk is dat privaat aanbod niet toegankelijk is voor alle leerlingen in de school, of dat er onzekerheid is over de kwaliteit, hoort dit aanbod te worden afgewezen.

Om dezelfde reden adviseert de raad ook *tegen* samenwerking met, stimulering van of doorverwijzing door de school naar privaat aanbod dat ouders zelf moeten betalen. De raad vindt het ongewenst dat scholen reclame van private aanbieders verspreiden, bijvoorbeeld door hen toe te laten op de open dag of er expliciet naar te verwijzen op informatiebijeenkomsten. Ook commerciële studiekeuzetests of ondersteunende lesmaterialen waarvoor ouders moeten betalen, zou de school niet moeten promoten. Kortom, een publiek bekostigde school behoort een omgeving te zijn waarin alle leerlingen kunnen deelnemen aan alle activiteiten op die school, waarbij ze erop mogen rekenen dat de kwaliteit van die activiteiten altijd deugt, omdat de school zeggenschap heeft over de inhoud en de kwaliteit. Al het aanbod dat niet aan deze criteria voldoet, hoort volgens de raad niet thuis op een publiek bekostigde school. Als scholen het publieke karakter op deze manier beschermen, draagt dat bij aan de bevordering van kansen.

3.3 Maak afspraken: laat bij alle beslissingen de toegankelijkheid, kwaliteit en professionele zeggenschap meewegen

Een eenmalig besluit over activiteiten die wel en niet tot de noodzakelijke kern van de school behoren, volstaat niet. Dagelijks staan scholen voor keuzes over publiek en privaat. Gaan we wel of niet in zee met een commercieel huiswerkbegeleidingsinstituut? Hoe hoog is de ouderbijdrage die we vragen? Geven we deze foldertjes over een thuisprogramma voor rekenen mee met de kinderen? Nu de NPO-gelden er zijn: hoe zorgen we dat we zelf de zeggenschap houden over de diensten die we bij private partijen afnemen? Steeds opnieuw dient de school verantwoorde en onderbouwde beslissingen te nemen over samenwerking. Over de noodzaak, de voorwaarden, organisatorische aspecten en mogelijke bedoelde en onbedoelde consequenties.[102] Of het nu om commerciële of niet-commerciële partijen gaat, het is zaak alle voor- en nadelen goed mee te wegen in elke beslissing. En daarbij steeds te handelen in het licht van de algemeen geldende principes en visie, die het resultaat waren van discussie (zie paragraaf 3.2). Het principe-onderscheid tussen ‘wat nodig is’ en ‘wat aardig is’, vormt dan een belangrijke leidraad. Ook is het belangrijk dat scholen op basis hiervan periodiek de bestaande samenwerkingen en werkwijzen tegen het licht houden. Het uitgangspunt is: bepaal wat je echt tot het aanbod wilt laten behoren, bied dat zo veel mogelijk zelf aan en toets wat je als school bij private partijen inhuurt of afneemt op toegankelijkheid, kwaliteit en eigen professionele zeggenschap.

Verzeker de toegankelijkheid van het aanbod

Het primair en secundair onderwijs in Nederland worden door de overheid bekostigd en ouderbijdragen horen altijd vrijwillig te zijn. Vragen om een ouderbijdrage waarvan het vrijwillige karakter niet direct duidelijk is, vindt de raad dan ook ongewenst. Het initiatiefwetsvoorstel van de Kamerleden Kwint en Westerveld om te verbieden dat leerlingen van ouders die geen vrijwillige geldelijke bijdrage hebben voldaan, worden buitengesloten van activiteiten, is alvast een stap in de goede richting maar gaat niet ver genoeg (zie paragraaf 4.3).[103] Ook onder de nieuwe wetgeving mogen scholen nog allerlei (prijzige) extra’s voor leerlingen organiseren en daarvoor een ouderbijdrage vragen. De raad roept scholen op om deze activiteiten nog eens te bezien in het licht van het publieke karakter van het onderwijs. Hetzelfde geldt voor ouderbijdragen voor scholen met een bijzonder profiel, zoals tweetalig onderwijs en technasia. Scholen zijn wettelijk verplicht een betalingsregeling te treffen als ouders de bijdrage niet willen of kunnen voldoen, maar alleen al het vragen van een bijdrage maakt dat sommige ouders zullen afhaken en hun kinderen niet voor tweetalig onderwijs laten kiezen.[104] Dat leidt tot ongelijkheid.

De rijksbekostiging hoort voldoende te zijn om kwalitatief hoogwaardig onderwijs aan te bieden. Alle kernactiviteiten die een school nodig vindt om goed onderwijs te bieden (‘wat nodig is’), moet de school kunnen betalen uit de lumpsum. Vaak blijven er dan nog activiteiten over die de school wel graag wil aanbieden, die passen bij de visie en ambities van de school, maar niet tot de kern behoren (ze zijn ‘aardig om te hebben’). Hiervoor heeft de school vaak onvoldoende financiële armslag. Dit brengt de school in een lastig parket: ze vindt bijvoorbeeld dat een studiereis misschien niet tot de kern van het onderwijs

102 Gurn, 2016.
103 Wet van 31 augustus 2020, houdende voorstel van wet van de leden Kwint en Westerveld tot wijziging van diverse onderwijswetten teneinde te verbieden dat leerlingen van ouders die geen vrijwillige geldelijke bijdrage hebben voldaan worden buitengesloten van activiteiten. *Staatsblad* 2020, 318. Deze wet is in augustus 2021 in werking getreden.
104 Van den Berg, Van der Ploeg & Suijkerbuijk, 2019.

behoort, maar wel belangrijk is om alle leerlingen aan te bieden, maar de rijksbekostiging volstaat niet.

Scholen kunnen ouders dan om een bijdrage vragen, waarbij de raad aanbeveelt deze te maximeren. Om kansengelijkheid te bevorderen pleit de raad er ook voor de ouderbijdrage los te koppelen van het eigen kind en niet langer te registreren voor welke leerling de bijdrage al dan niet is voldaan (zie paragraaf 4.3). Ook zijn er private partijen zoals bedrijven, stichtingen en fondsen die bereid zijn bepaalde kosten voor hun rekening te nemen. Voor een school kan dit een uitkomst zijn: activiteiten die de school graag wil aanbieden, kunnen dan betaald worden uit dit door ouders en private partijen gevulde potje.

Een nadeel is dat de ene school uit rijkere bronnen kan putten dan de andere. De ene school heeft een meer bemiddelde ouderpopulatie dan de andere en weet ook meer private partijen aan zich te binden. Denk aan een steunstichting ('vrienden van de school') die leerlingbegeleiding en andere extra's financiert. Sommige scholen missen dit soort steun. Dat schept ongelijkheid. Een bovenschoolse financiële voorziening kan hiervoor een oplossing zijn. De raad adviseert de overheid om wet- en regelgeving te ontwerpen waarin het schoolbestuur een financiële voorziening voor de 'aardige' activiteiten aanhoudt (zie paragraaf 4.3). Het schoolbestuur bepaalt of de voorziening aan de school is verbonden of een voorziening op bestuursniveau is. Ook bepaalt het schoolbestuur of zij hierin samenwerkt met andere besturen, bijvoorbeeld in gemeentelijk verband. Een deel van wat ouders betalen als bijdrage voor de school van hun eigen kind, gaat dan naar deze (boven)schoolse financiële voorziening.

Figuur 4: Vrijwillige ouderbijdrage – huidige en gewenste situatie

Huidige situatie	Gewenste situatie
De school vraagt per leerling een hoge vrijwillige ouderbijdrage, maar uit de brief wordt niet duidelijk dat deze vrijwillig is.	De school vraagt ouders – vrijwillig – bij te dragen aan de schoolpot of de bovenschoolse financiële voorziening. De school maakt duidelijk dat dit geld nodig is, dat de bijdrage vrijwillig is, dat niet langer wordt geregistreerd voor welke leerling de bijdrage al dan niet is voldaan en dat de hoogte van het bedrag naar keuze is.
In de brief waarin deze bijdrage wordt gevraagd, staat onder meer dat deze ouderbijdrage bedoeld is om de schoolbibliotheek overeind te houden.	In de brief waarin deze bijdrage wordt gevraagd, staat voor welke activiteiten de school het geld wil gebruiken. Het betreft uitsluitend extra aanbod dat 'aardig om te hebben' is. Daaronder vallen bijvoorbeeld ook studiereizen. De schoolbibliotheek valt onder 'wat nodig is' en hoort hier niet bij.
De school vraagt naast de vrijwillige ouderbijdrage een bedrag voor deelname aan de jaarlijkse studiereis naar het buitenland. Voor ouders die het echt niet kunnen betalen wordt een betalingsregeling getroffen, of volgt uiteindelijk kwijtschelding.	De school vraagt voor de jaarlijkse studiereis geen extra bedrag per leerling. De reis wordt betaald uit de schoolpot of de bovenschoolse financiële voorziening.
Daarnaast biedt de school extra kunst- en sportklassen aan, die alleen bedoeld zijn voor leerlingen van wie de ouders hiervoor betalen.	De school biedt deze activiteiten alleen nog aan als ze bij de eigen visie en ambities passen en voor alle leerlingen die willen deelnemen toegankelijk kunnen worden gemaakt. Er wordt dus geen extra financiële bijdrage van ouders voor gevraagd.

Verzeker de kwaliteit van en professionele zeggenschap over het aanbod

De raad roept scholen op bij samenwerking met private aanbieders – of die nu huiswerkbegeleiding, administratieve ondersteuning, lesmaterialen of digitale middelen leveren – de kwaliteit goed te bewaken. Voor wat binnen, via of namens de school wordt aangeboden is de school ook verantwoordelijk. Als een school een huiswerkbegeleidingsinstituut in huis haalt om voor alle leerlingen die dat nodig hebben begeleiding en bijles te regelen, hoort ze met dat instituut om tafel te gaan. Niet alleen om de administratieve zaken te regelen maar ook de kwaliteit. Wat wordt er precies aangeboden? Strookt dat met de manier van uitleggen die de leraren hanteren binnen de lessen? Hoe wordt gezorgd voor een doorgaande lijn en wisselwerking tussen het onderwijs en deze begeleiding?

De raad drukt scholen ook op het hart alert te blijven op professionele zeggenschap over het private aanbod. Bij lesmaterialen kiezen scholen zelf in hoeverre ze van de lesmethode afwijken. Dus bij privaat verzorgde huiswerkbegeleiding of een privaat aangeboden plusklas bepaalt de school om welke uren en materialen het gaat. Private aanbieders van huiswerkbegeleiding kunnen een school veel werk uit handen nemen door bijvoorbeeld ook een aantal administratieve processen te regelen of bijlessen aan te bieden. Wees er dan zeer alert op niet de zeggenschap kwijt te raken over de kern van het onderwijs.

Casus: ervaring van een leraar die lesgeeft aan 4 havo
"Bij ons op school gaven leerlingen uit de vijfde en zesde bijles aan de onderbouw. Dat ging eigenlijk heel goed. Ze kennen het curriculum bijvoorbeeld heel goed, omdat ze het zelf ook hebben gehad. Ze kregen er een zakcentje voor, niet veel hoor. Dat betaalde de school. Daarna kwam huiswerkbegeleidingsinstituut X in de school. Eerst had het instituut één lokaal en niet zo veel leerlingen. Maar later was er best veel toestroom, ook van leerlingen die het niet echt nodig hadden. Het instituut mocht van de rector adverteren onder ouders. Leraren verwezen leerlingen ook best wel gauw door naar het instituut, terwijl ik dacht van, ja hé, heeft dat kind dit nodig? Huiswerkbegeleidingsinstituut X ging een eigen pool met studenten inzetten. Dat was wel handig, want daar zaten veel studenten in. Maar toen moesten ineens ook onze bijlesleerlingen via instituut X gaan werken, en X wilde alleen nog vwo'ers. Dat vond ik niet goed, maar het instituut had dat blijkbaar bedongen bij de rector. En nu heb ik eigenlijk wel gemak van X, maar ook last. Want bijvoorbeeld als ik vind dat een leerling een toets moet inhalen, zegt die leerling 'Dan kan ik niet, dan heb ik bijles'. Of leerlingen letten voor geen meter meer op. Nu denk ik: hadden we dat wel allemaal uit handen moeten geven?"

Het is als school van belang goed te overwegen wat wel en wat niet verstandig en wenselijk is om uit te besteden, en te bewaken dat de kerntaak niet wordt uitgehold. Dit geldt niet alleen voor commercieel aanbod. Ook bij charitatief of ideëel privaat aanbod is het zaak oog te blijven houden voor het publieke karakter van het onderwijs en niet enkel te kijken naar de voordelen van het private aanbod.[105]

Belangrijke vragen zijn: kiezen we hiervoor omdat het aanbod aanlokkelijk klinkt, of staat onze vraag als school werkelijk voorop? Als we dit aanbod inkopen, zijn de leraren dan nog in charge? Worden er geen tegenprestaties gevraagd ('wij willen hier de enige aanbieder zijn', 'u moet ook andere methoden van ons af te nemen')? Hoe zit dat bij private aanbieders die 'voor niets' willen werken ('wij leveren laptops aan alle kinderen die er geen hebben, maar dan willen we wel graag een foto in de plaatselijke krant')? Kunnen we als school zelf bepalen aan wie het aanbod ten goede komt en hoe het wordt ingezet? Door hier goed over na te denken 'overkomt' het aanbod van private partijen de school niet. Van schoolleiders en bestuurders mag worden verwacht dat zij duidelijkheid scheppen en een buffer vormen, zodat leraren niet in de wind staan.

Sommige vormen van privaat aanbod kunnen scholen ronduit afwijzen. Wat daarbij zou helpen, is een verbod vanuit de overheid, bijvoorbeeld dat scholen geen afzetkanaal mogen zijn voor commerciële partijen (zie paragraaf 4.3).

3.4 Maak bewust gebruik van de inbreng van private partijen

Privaat aanbod kan het publieke karakter versterken
De risico's voor het publieke karakter van het onderwijs zijn in dit advies ruimschoots belicht. Private partijen kunnen echter ook veel goeds brengen (zie hoofdstuk 1 en paragraaf 4.3). Een negatieve houding tegenover alle private inbreng is behalve onrealistisch ook onverstandig. Bestuurders en schoolleiders hebben zich wel bewust te verhouden tot het private, gebruikmakend van de voordelen maar met oog voor de risico's. Soms is nodig dat ze als buffer optreden en zo het private aanbod buiten de deur houden; andere keren zullen ze juist het contact aangaan met private aanbieders om het eigen onderwijs te verbeteren.

Bundel de krachten en trek op met andere scholen
Onderwijsinstellingen vormen geen eiland.[106] Van Magister tot methoden, van ouderbijdragen tot ouderinitiatieven: er zijn allerhande private invloeden die de school

105 Tegelijkertijd is het wel van belang oog te blijven houden voor het 'eigen' karakter van de charitatieve actor (De Goede, Schrijvers & De Visser, 2018).
106 Hooge, 2020; Waslander, 2021.

binnenkomen. Het is aan scholen om daaruit te kiezen wat het eigen aanbod verrijkt en versterkt.

Soms kan privaat aanbod worden aangepast, zodat het daadwerkelijk bijdraagt aan de ambities van de school en geen afbreuk doet aan het publieke karakter van het onderwijs. Of dit kan, hangt af van diverse factoren. Soms is de macht van private aanbieders zo groot dat het voor scholen moeilijk is om het publieke karakter te waarborgen. Grote techbedrijven kunnen zich als een 'ecosysteem' opdringen aan de school.[107] Van professionele zeggenschap van leraren, invloed op processen van verantwoording en inspraak is dan nauwelijks sprake. Het is dan zaak tegenmacht te organiseren door samen te werken met andere publieke instellingen. Zie onderstaande casus.

Casus: het gebruik van EdTech-platformen door scholen

Digitale onderwijstechnologie-platformen (EdTech) bieden scholen mogelijkheden om leerstof te laten aansluiten bij de leerbehoeften van het individuele kind.[108] Personalisering door adaptieve software wordt dan ook beschouwd als een belangrijke meerwaarde van datagestuurde leeromgevingen. De belofte van gepersonaliseerd onderwijs en de wens van scholen om ontzorgd te worden, maken dat geïntegreerde EdTech-platformen steeds populairder worden op Nederlandse scholen.

Wat zijn EdTech-platformen?

Platformen ontwikkeld door technologiebedrijven zijn vaak gericht op het creëren van een digitale leeromgeving, waarin het leveren van datastromen aan een groter digitaal ecosysteem centraal staat. Steeds vaker zie je allianties tussen educatieve softwareontwikkelaars en producenten van hardware, software of ICT-systemen. Een voorbeeld zijn Chromebooks, die standaard geleverd worden met Google Account, Gmail, Drive, Chrome en ingebouwde educatieve software als Classroom en G Suite. De hardware met ingebouwde software kan worden gekoppeld aan online leermateriaal, adaptieve leerplatformen, leerlingvolg- en leerlingadministratiesystemen, ‘dashboards’, ‘learning analytics’ enzovoorts. Wanneer dit soort geïntegreerde digitale omgevingen steeds verder doordringt in de schoolomgeving, wordt die omgeving (deels) onderdeel van een bedrijfsecosysteem.

EdTech-platformen en publieke waarden

In het Nederlandse onderwijs groeit het gebruik van EdTech-platformen. Vanwege de complexiteit van IT-systemen wordt het voor scholen steeds lastiger en duurder om die systemen in eigen beheer te organiseren. Daarom besteden zij dit graag uit aan één leverancier. Zo speelt het Nederlandse Prowise GO hierop in met een ‘totaaloplossing’, waarin Prowise GO de infrastructuur van Google en Microsoft koppelt aan het adaptieve leermateriaal van een oefenweb (Rekentuin, Taalzee) dat volledig geïntegreerd is met het platform. Prowise GO garandeert de veiligheid en privacy van leerlingdata, schoolresultaten en andere gegevens in zijn gecertificeerde omgeving. Geautomatiseerde leerlingdata vormen de noodzakelijke input voor de ontwikkeling van learning analytics. De analytische instrumenten die hiervoor gebruikt worden, zijn geen eigendom van de leraren, maar van de bedrijven die ze ontwikkelen. Leraren hebben nauwelijks inzicht in de algoritmes waarmee de leerlingdata bewerkt worden. Dat betekent dat scholen een stuk controle en zeggenschap over het leerproces uit handen geven aan de ontwikkelaars van systemen.

De Onderwijsraad ziet in deze casus risico’s voor (het zicht op) de kwaliteit van het aanbod en daarmee de kwaliteit van het onderwijs. Bovendien bestaat het risico dat leraren aan professionele zeggenschap inboeten. Niet alleen bij de aanschaf van lesmateriaal en aanverwante middelen, maar ook in de manier van lesgeven. De raad vindt dat scholen zich meer bewust mogen zijn van wat ze aanschaffen en hoe ze materiaal gebruiken. Daarnaast beveelt de raad scholen aan de krachten te bundelen en zo tegenwicht te vormen tegen ‘machtsposities’ zoals die van EdTech-platformen. Schoolbesturen kunnen samen optrekken in de inkoop- of aanbestedingsprocedures.[109] De raad wijst in dit verband ook op bestaande initiatieven zoals Sivon, een coöperatie van schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs, en Kennisnet.[110] Zo zullen aanbieders gestimuleerd worden meer op de behoeften van scholen in te spelen en hebben scholen een betere onderhandelingspositie om de kosten van de ondersteuning te beperken.[111]

107 “Laat technologie niet alleen over aan bedrijven”, Marietje Schaken in *NRC Handelsblad*, 18 september 2020.
108 Gebaseerd op Van Dijck & Kerssens, 2020.
109 Onderwijsraad, 2019c.
110 Zie voor andere voorbeelden ook Onderwijsraad, 2019c.
111 Onderwijsraad, 2019c.

Houd de maatschappelijke opdracht in het oog en stel eisen aan private aanbieders
Het borgen van het publieke karakter van het onderwijs hoort tot de maatschappelijke opdracht van publiek bekostigde scholen. Zij zijn er niet alleen voor hun eigen leerlingen, maar ook voor de bredere maatschappij. Het behoort tot ‘goed bestuur’ dat op die manier het publieke belang wordt behartigd. De raad wijst in dit verband in het bijzonder op de lokale en regionale verantwoordelijkheid van schoolbesturen. Gezamenlijk optrekken om een gevarieerd, toegankelijk aanbod te creëren voor leerlingen in de omgeving en een gezamenlijke lijn uit te zetten naar private aanbieders, past in deze verantwoordelijkheid.

Als ouders en anderen willen investeren in onderwijs en daarmee hun betrokkenheid willen tonen, is dat toe te juichen. Het is wel van belang dat scholen ook bedrijven en ouders wijzen op hun (lokale en regionale) verantwoordelijkheid voor het publieke karakter van het onderwijs. De voorgestelde schooloverstijgende financiële voorziening (zie paragraaf 3.2 en 4.3) komt enkel van de grond als ouders zich behalve voor de eigen school ook verantwoordelijk voelen voor andere scholen in de omgeving of zelfs landelijk.

Schoolbesturen kunnen samen met schoolleiders en andere betrokkenen kijken hoe veelbelovende initiatieven te verbreden zijn naar scholen die niet over veel bronnen beschikken, bijvoorbeeld door kennis en middelen te delen. Ook dit maakt het speelveld tussen scholen gelijker.

LOS ANGELES
Beverly

4

aan beveling twee

Overheid: geef invulling aan het publieke karakter van onderwijs

In het publiek bekostigd onderwijs zijn private invloeden te groot geworden. Het is nodig dat de overheid invulling geeft aan het publieke karakter van onderwijs door daarover een duidelijke opvatting te formuleren, wet- en regelgeving te herijken en private bijdragen te kanaliseren. Daarmee ondersteunt de overheid de onderwijsinstellingen.

De rijksoverheid heeft een belangrijke verantwoordelijkheid in het beschermen van het publieke karakter van het onderwijs. De balans tussen publiek en privaat is doorgeslagen naar één kant. Private invloeden hebben een te grote greep gekregen op het onderwijs. Bestuurders en schoolleiders spelen een belangrijke rol in een betere bescherming van het publieke karakter (zie hoofdstuk 3), maar ook de rijksoverheid is aan zet. Zij dient een duidelijke, democratisch gelegitimeerde opvatting te formuleren over het publieke karakter van het onderwijs. De volgende stap is beleid en wet- en regelgeving en zo nodig bekostiging daarop aanpassen en dit vervolgens regelmatig herijken. Tot slot dient de overheid private bijdragen in het publiek bekostigd onderwijs te kanaliseren. Dit door actiever op te treden bij sponsoring en donaties, de vrijwillige ouderbijdrage los te koppelen van het individuele kind en via wetgeving te verhinderen dat publiek bekostigde instellingen reclame verspreiden voor commerciële diensten of producten.

4.1 Formuleer een duidelijke opvatting over het publieke karakter van het onderwijs

Het publieke karakter van het onderwijs is door de overheid nog te weinig geëxpliciteerd om als leidraad te dienen voor wetgeving en beleid. Als het gaat om private bijdragen heeft de overheid op deelterreinen wel ingegrepen, maar een duidelijke koers over de hele linie van privaat aanbod ontbreekt. Vaak ligt aan dit incidentele ingrijpen wel een visie op het publieke karakter ten grondslag, maar die is nog te weinig geëxpliciteerd en is niet omvattend. Een duidelijke stellingname is van belang om het publieke karakter van het onderwijs structureel te borgen.

Een duidelijke, democratisch gelegitimeerde opvatting van wat het publieke karakter behelst, dient als basis voor wetgeving en beleid.

In gesprekken met de raad hebben onderwijsinstellingen, sectorraden en andere maatschappelijke organisaties nadrukkelijk het belang van zo'n duidelijke opvatting naar voren gebracht. Deze biedt onderwijsinstellingen handvatten in de dagelijkse omgang met privaat aanbod. Het is belangrijk dat de rijksoverheid ook consistent en in overeenstemming met deze opvatting onderwijsbeleid ontwikkelt en uitvoert.

Draag de opvatting over het publieke karakter actiever uit

De opvatting over het publieke karakter van het onderwijs hoort maatschappelijk breed gedragen te zijn. De raad signaleert dat er hier en daar al over gediscussieerd wordt.[112] Steeds vaker worden vragen gesteld bij de toenemende private invloeden op het onderwijs. Maar er zijn hindernissen die maken dat gezamenlijke actie uitblijft. Het tekort aan leraren en schoolleiders en de dalende onderwijsprestaties leggen druk op scholen. De coronapandemie heeft nog duidelijker laten zien hoe nijpend de problemen in het Nederlandse onderwijs zijn. Ze vragen logischerwijze veel aandacht van betrokkenen. Maar nu het onderwijsveld zich buigt over een verantwoorde inzet van de NPO-gelden, is het extra urgent geworden dat regering en parlement zich uitspreken over het publieke karakter van het onderwijs. De rijksoverheid zou de democratisch gelegitimeerde opvatting actiever kunnen inbrengen in het maatschappelijk debat.

Daarbij hoort ook de politieke vraag welke activiteiten voortaan 'kosteloos' door het publiek bekostigd onderwijs worden aangeboden. Zouden bepaalde vormen van huiswerkbegeleiding of onderdelen van verrijkend onderwijs inmiddels deel moeten uitmaken van het bekostigde stelsel? Wat de uitkomst ook is, de raad onderstreept het belang van een brede maatschappelijke opdracht van het onderwijs.[113] Daarbij vindt de raad dat er toereikende financiering nodig is om aan brede maatschappelijke verwachtingen tegemoet te komen. De lumpsum hoort toereikend te zijn voor een voldoende gevarieerd onderwijsaanbod.

112 Zie bijvoorbeeld de artikelen in *NRC Handelsblad*: Pas op: Slob creëert een enorme bijlesindustrie (17 september 2021); *Tijdschrift voor Economisch Onderwijs*: Publiek geld naar particulier onderwijs (TEO 5, september 2021) en Sluipenderwijs is een deel van onze taak geprivatiseerd (TEO 5, september 2021); *Trouw*: Waarom laten we elke basisschool niet adopteren door een beursgenoteerd bedrijf? (14 oktober 2020); *De Correspondent*: Het grootste onderwijsprobleem is niet het lerarentekort(5 november 2019) en het *Nederlands Dagblad*: Particulier onderwijs, is dat eerlijk? (8 november 2019).

113 Onderwijsraad, 2013, 2016, 2019a, 2020.

Onderwijsinstellingen kunnen deze opvatting ook gebruiken als leidraad voor gesprekken binnen hun organisatie – tussen schoolleiders, lerarenteams, ouders en leerlingen, en onder leiding van schoolbestuurders. Een goed beeld van de spelers, hun rollen, belangen en bijdragen is daarbij belangrijk.

4.2 Herijk beleid en wet- en regelgeving regelmatig in het licht van het publieke karakter van het onderwijs

Het is belangrijk beleid en regelgeving regelmatig te evalueren in het licht van het publieke karakter van het onderwijs.

Bij wet- en regelgeving en faciliterend beleid dient de overheid de vinger aan de pols te houden en op tijd bij te sturen. Soms zijn beleidseffecten op voorhand in te schatten, soms ook liggen risico's meer onder de oppervlakte. Dat vergt voortdurende alertheid van de overheid. Inzicht in de (cijfermatige) ontwikkelingen is van belang om tijdig te kunnen bijsturen. Hoeveel leerlingen maken gebruik van aanvullend aanbod, waarom doen ze dat? Als bijvoorbeeld een groeiend aantal leerlingen aanvullend onderwijs volgt om een hoger diploma te kunnen halen of anderszins een betere positie dan andere leerlingen te krijgen, neemt het beoogde individuele effect op een gegeven moment juist af. De 'ratrace' in het onderwijs mondt dan uit in sociale verspilling. Zo'n duiding van de groei van aanvullend aanbod is nodig om te bepalen of en hoe een overheid het best kan optreden.[114] Andere ontwikkelingen zijn lastiger cijfermatig te duiden, maar verdienen evenzeer aandacht. Hebben de leraren en schoolleiders nog wel zeggenschap over de kern van het onderwijs? Raken scholen niet al te zeer afhankelijk van het private aanbod? Zijn ze alert genoeg op toenemende private invloeden waardoor ongemerkt professionele zeggenschap verloren gaat en de toegankelijkheid en kwaliteit onder druk komen te staan?

Ook regelgeving met een begrenzend karakter behoeft monitoring en regelmatige evaluatie en zo nodig aanpassing. Juist dit type regelgeving kan perverse effecten hebben. Het opwerpen van drempels, het verbieden van privaat initiatief en/of privaat aanbod leidt er nogal eens toe dat de spelers in het onderwijsveld alternatieve routes en constructies zoeken of uiteindelijk het speelveld verlaten. De echte problemen blijven zo onder de oppervlakte en de gekozen 'oplossingen' ondergraven juist het publieke karakter van het onderwijs.

De politiek kan zich ook de vraag stellen welk aanvullend onderwijs voortaan tot het publiek bekostigd onderwijs gaat behoren en daarmee kosteloos wordt aangeboden. Zouden bepaalde vormen van huiswerkbegeleiding of onderdelen van verrijkend onderwijs deel moeten uitmaken van het bekostigde stelsel? Wat de uitkomst ook is, de raad onderstreept het belang van een brede maatschappelijke opdracht van het onderwijs.[115] Daarbij vindt de raad dat er toereikende financiering nodig is om aan brede maatschappelijke verwachtingen tegemoet te komen. De lumpsum hoort toe te reiken voor een voldoende gevarieerd onderwijsaanbod.

Het komt regelmatig voor dat beleid en wet- en regelgeving op het eerste oog tegemoet komen aan een belangrijke maatschappelijke behoefte, maar het publieke karakter van het onderwijs uiteindelijk ondergraven. Zo wordt er in de literatuur meermaals op gewezen dat met beleid gericht op meer marktwerking in het onderwijs een 'onderwijsmarkt' ontstaat waarin commerciële motieven de boventoon gaan voeren. Als scholen om leerlingen moeten concurreren om voldoende bekostiging te ontvangen, gaan zij bijvoorbeeld een specifiek onderwijsaanbod aanbieden. De raad wijst in dit verband op de onlangs aangenomen Wet Meer ruimte voor nieuwe scholen. Die wet laat meer ruimte aan nieuwe toetreders tot het publiek bekostigd onderwijs. Hoewel de raad begrip heeft voor de motivering achter de wet,[116] kan deze de balans tussen publiek en privaat veranderen, waarbij de toegankelijkheid en kansengelijkheid in gevaar zijn. Door de wet verandert ook het krachtenveld, wat het voor bestaande besturen en scholen lastiger maakt om publieke doelen van onderwijs voldoende mee te wegen in hun beslissingen.[117]

114 Hirsch, 1976; Waslander, 2021.
115 Onderwijsraad, 2013, 2016, 2019a, 2020.
116 De wet bepaalt dat de stichting van een nieuwe school niet meer gebonden is aan het richtingbegrip. In 2012 adviseerde de Onderwijsraad artikel 23 van de Grondwet ruimer te interpreteren om voldoende aan te sluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen. De raad adviseert om over te gaan tot een richtingvrije planning, zodat er meer ruimte ontstaat voor het stichten van scholen. Dit hoort dan wel direct samen te gaan met scherpere eisen vóórdat scholen in aanmerking komen voor publieke bekostiging.
117 Waslander, 2018.

4.3 Kanaliseer private bijdragen in publiek bekostigd onderwijs

Privaat aanbod en private bijdragen kunnen het publieke karakter van het onderwijs beslist versterken. Ze zijn goed af te stemmen op specifieke onderwijsbehoeften van leerlingen, ouders en studenten. Daarnaast kunnen private bijdragen aanzetten tot onderwijsinnovaties – ook binnen het publiek bekostigd onderwijs. Bovendien kan publiek-private samenwerking in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs leerlingen goed voorbereiden op deelname aan het middelbaar beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt.

Maar er zitten risico's aan privaat aanbod voor de kwaliteit, toegankelijkheid en professionele zeggenschap van het onderwijs (zie hoofdstuk 1 en 2). De raad vindt het nodig dat de overheid een duidelijke invulling geeft aan het publieke karakter van het publiek bekostigd onderwijs (zie paragraaf 4.1) en dit meeweegt in beleid en wet- en regelgeving (zie paragraaf 4.2). Hieronder belicht de raad een derde aspect van die bescherming: de kanalisering van private bijdragen aan onderwijsactiviteiten die niet publiek bekostigd worden.

Samenwerking tussen scholen en private partijen kent positieve kanten, maar vergt regulering

Dat private partijen zich mengen in het onderwijs heeft positieve kanten. Het is ten eerste veelal mogelijk het aanbod goed af te stemmen op de behoeften van ouders en leerlingen en snel te reageren op een veranderende arbeidsmarkt. Private onderwijsaanbieders zijn voor hun voortbestaan vaak afhankelijk van de tevredenheid van ouders, studenten, bedrijven of andere investeerders. Ze spelen daardoor directer in op behoeften. Zo kiezen ouders van leerlingen die in het publiek bekostigd onderwijs vastlopen, soms voor privaat aanbod omdat er veel mogelijkheden zijn voor kleine klassen en maatwerk. Particuliere scholen bieden soms ook meer vrijheid in roosters voor bijvoorbeeld leerlingen die sporten of musiceren op topniveau en daardoor niet makkelijk op de reguliere tijden naar school kunnen.[118] Privaat aanbod vervult op die manier ook een signalerende functie. De vraag naar privaat aanbod zegt iets over de plekken waar zich in het publiek bekostigde stelsel knelpunten voordoen.

Daarnaast kan concurrentie van bijvoorbeeld particuliere scholen publiek bekostigde scholen aanzetten tot meer innovatie. Privaat initiatief – filantropisch of commercieel – kan een motor zijn van innovatie van de publieke dienstverlening. De ruime beschikbaarheid van kapitaal en de vrije beslissingsmacht van de begunstiger maken vernieuwende onderwijsinitiatieven mogelijk. Ook vernieuwende pedagogische concepten komen voor, van particuliere democratische scholen tot boerderijscholen. Kwalitatief goede innovatieve concepten of elementen daaruit kunnen op den duur een plek verwerven binnen het publiek bekostigd onderwijs. Dit versterkt de kwaliteit van het publiek bekostigd onderwijs en zorgt dat meer leerlingen en ouders zich in het aanbod herkennen. Zo kan privaat initiatief bijdragen aan het publieke karakter van onderwijs.

Bovendien kan publiek-private samenwerking (bijvoorbeeld met het bedrijfsleven) leerlingen uit het beroepsgerichte deel van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs beter voorbereiden op deelname aan het middelbaar beroepsonderwijs en meer kansen geven op de arbeidsmarkt. De overheid stimuleert deze vorm van publiek-private samenwerking tussen onderwijs en het bedrijfsleven actief. Dit gebeurt vooral in het middelbaar beroepsonderwijs en verloopt bijvoorbeeld via ondersteuningsorganisaties zoals Platform Talent voor Technologie en subsidies als het Regionaal investeringsfonds, het experiment cross-overs en Sterk Techniekonderwijs.[119] Samenwerking met het bedrijfsleven komt ook voor in andere vormen van het primair en secundair onderwijs. Het technasium is bijvoorbeeld een onderwijsconcept voor bèta-technisch onderwijs op havo en vwo. Actieve samenwerking met onder andere het bedrijfsleven is een belangrijk onderdeel van dit onderwijsconcept.[120]

Ook diverse partijen in het onderwijs zelf signaleren positieve effecten.[121] Zo kan een weloverwogen samenwerking met het bedrijfsleven en organisaties bijdragen aan de verbinding van het primair en secundair onderwijs met de maatschappij. Het kan de inbreng

118 Bisschop, Van den Berg, Van der Ven, De Geus & Kooij, 2019; https://www.contactzutphen.nl/nieuws/algemeen/262114/stichting-boerderijschool-start-in-september-een-nieuw-initiatief-in-zutphen-; https://www.boerderijschoolhooi.nl/; https://www.kekmama.nl/artikel/kind/particuliere-scholen-het-kost-wat-maar-mijn-kind-wordt-eindelijk-gezien
119 De Geus, Heijsters, Bisschop & Stolp, 2020.
120 Van Diggelen & Den Brok, 2013.
121 Convenant Scholen voor primair en voortgezet onderwijs en sponsoring 2020-2022.

van maatschappelijke thema's, een gezonde leefstijl en de oriëntatie op de arbeidsmarkt in het onderwijs stimuleren. Ook kan het zorgen voor extra activiteiten of vernieuwing.[122] Dat blijkt ook uit de evaluatie die is uitgevoerd naar de werking van het convenant Scholen voor primair en voortgezet onderwijs en sponsoring 2015-2018.[123] Sponsorconvenanten bevatten afspraken gemaakt tussen de Staat en partners binnen en buiten het onderwijs zoals de sectorraden, onderwijsvakbonden, landelijke educatieve uitgeverijen, MKB-Nederland, organisaties van schoolleiders, ouders en het LAKS. Uitgangspunt is dat het voor scholen waardevol is wanneer bedrijven vanuit hun maatschappelijke betrokkenheid samenwerken met scholen, mits enkele spelregels worden gehanteerd (zie onderstaand kader).

Toelichting: sponsorconvenant primair en voortgezet onderwijs
In 1997 is het eerste sponsorconvenant tot stand gekomen. Uitgangspunt was dat het voor scholen waardevol is wanneer bedrijven vanuit hun maatschappelijke betrokkenheid samenwerken met scholen, mits ze enkele spelregels hanteren. Er is sprake van sponsoring als een school een geldelijke of materiële bijdrage ontvangt waar verplichtingen tegenover staan waarmee de leerling in schoolverband wordt geconfronteerd. Het convenant is een handreiking om scholen te helpen zorgvuldige en transparante beslissingen te nemen over het aangaan van sponsorovereenkomsten. Belangrijke punten in het sponsorconvenant zijn:
- de samenwerking mag de ontwikkeling van kinderen niet schaden;
- de onderwijsinhoud mag niet worden beïnvloed;
- het uitvoeren van de kernactiviteiten van de school mag niet afhankelijk van sponsoring worden;
- alle betrokkenen bij de school moeten op een zorgvuldige manier met sponsoring omgaan.

Het convenant is een aanvulling op een aantal wettelijke bepalingen over sponsoring. Wettelijk is vastgelegd dat schoolbesturen alle besluiten over sponsoring moeten voorleggen aan de medezeggenschapsraad binnen de school. De informatieplicht en klachtenregeling zijn ook wettelijk geregeld. Het sponsorbeleid moet in het schoolplan en de schoolgids worden vermeld.

Ongeveer een kwart van de scholen in het primair en voortgezet onderwijs ontvangt sponsoring. Het betreft veelal kleine, incidentele donaties van minder dan 5000 euro per jaar. Meestal komt de sponsoring van commerciële of particuliere organisaties en bedrijven en is de tegenprestatie het vermelden van de sponsornaam. Maar scholen noemen ook andere vormen van sponsoring, bijvoorbeeld het uitdelen van producten. Soms is sponsoring afkomstig van ideële organisaties.[124]

Uit de evaluatie van het sponsorconvenant 2015-2018 komt naar voren dat het convenant en de hoofdlijnen ervan niet ter discussie staan. Schoolleiders en de medezeggenschapsleden vinden het in grote meerderheid belangrijk dat er richtlijnen over sponsoring zijn vastgelegd in het convenant. De onderliggende overwegingen worden in grote lijnen nageleefd door scholen die sponsoring ontvangen. Ook andere convenantpartijen onderschrijven nut en noodzaak van het sponsorconvenant.[125] Schoolleiders, MR-leden en andere convenantpartijen vinden het belangrijk dat scholen die sponsoring ontvangen, daarover transparant zijn. Maar dat blijkt niet altijd het geval. Het kan zijn dat scholen de afspraken niet kennen. Dat pleit ervoor het convenant beter onder de aandacht te brengen. Het kan ook zijn dat een school een donatie niet als sponsoring herkent en daarom de formele stappen achterwege laat.[126]

Het bestaan van dit convenant heeft de wetgever er tot nu toe van weerhouden sponsoring en donaties expliciet in de wet te reguleren.[127] Wel benadrukt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dat scholen niet alleen bekend moeten zijn met het sponsorconvenant maar ook met de wettelijke voorschriften over sponsoring en dat die voorschriften moeten worden nageleefd. Daarbij verwijst het ministerie naar de rol van de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie houdt geen rechtstreeks toezicht op naleving van het convenant, maar wel op de naleving van (onderwijs)wettelijke voorschriften die daarmee verband houden, zoals vermelding in het schoolplan van het beleid ten

122 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2020.
123 Duysak, Van der Wel & Krooneman, 2019.
124 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2020.
125 Ibid.; Duysak, Van der Wel & Krooneman, 2019.
126 Duysak, Van der Wel & Krooneman, 2019.
127 Zoontjens, 2019.

aanzien van sponsoring en het betrekken van de medezeggenschap bij het aangaan van sponsoring. Signalen kunnen voor de inspectie aanleiding zijn om vragen te stellen aan een bestuur of onderzoek te doen.[128]

De raad vindt dat de overheid actiever hoort op te treden als het gaat om sponsoring en donaties. Dat kan in de eerste plaats door donaties en sponsoring expliciet te reguleren in de onderwijswetten en daarop gebaseerde regelgeving (zie onder andere het Onderwijsaccountantsprotocol OCW 2021).[129] Als alternatief kan de overheid er bij de sector op aandringen verdergaande bepalingen op te nemen in het sponsorconvenant en andere governancecodes. Denk aan het instellen van verantwoordingsplichten (hoe heeft het schoolbestuur donaties en sponsoring besteed en heeft het daarbij de effecten op de toegankelijkheid, kwaliteit en professionele zeggenschap overwogen?) en denk aan 'disclosure'-plichten voor schoolbesturen in het jaarverslag en op de website (wat is de herkomst van de sponsorbedragen en donaties?). Voordeel van regulering in de onderwijswetten is dat dit een juridische grondslag biedt waarmee de inspectie actiever en directer toezicht kan houden op sponsoring en donaties.

Ontkoppel de bijdragen van ouders aan specifieke deelname van hun kinderen

De raad vindt dat de overheid een taak heeft in het kanaliseren van private bijdragen voor onderwijsactiviteiten die niet publiek worden bekostigd. Het betreft hier activiteiten die leuk of aardig zijn als extra, die de school wél graag wil aanbieden, die passen bij de visie en ambities van de school, maar die niet tot de kern behoren.

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 minder bedeelde scholen daarop een beroep doen voor activiteiten die niet tot de kerntaak behoren. Besturen kunnen ook samenwerking zoeken met andere besturen op bijvoorbeeld gemeentelijk niveau. In diverse gemeentes zijn er al pogingen om zulke initiatieven aan te jagen. Ook werkt een aantal scholen en schoolorganisaties met solidariteitsfondsen die gevuld worden door ouders. Bedrijven of stichtingen kunnen eveneens een bijdrage leveren aan zo'n voorziening. Op deze manier wordt het financiële speelveld tussen scholen wat gelijker. Dat versterkt het publieke karakter van het publiek bekostigd onderwijs.

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.[130] 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.

In de aanbeveling van de raad verdwijnt dus de individuele grondslag voor betaling en deelname. De Wetswijziging vrijwillige ouderbijdrage op initiatief van Kamerleden Kwint en Westerveld[131] (zie volgend kader) van 1 augustus 2021 gaat volgens de raad nog niet ver genoeg. Deze wetgeving regelt dat kinderen van wie de ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betaald hebben, mogen meedoen aan alle programma's en activiteiten die de school aanbiedt, inclusief de langdurige extracurriculaire activiteiten. Maar er vindt nog steeds registratie plaats van betalingen (met een koppeling naar individuele leerlingen). Wanneer een school de ouders oproept een (weliswaar) vrijwillige, ongelimiteerde bijdrage te betalen, en daarvan een registratie bijhoudt, kan dat een gevoel van verplichting opwekken. Er kan een selectie-effect optreden, waarbij ouders die de kosten niet kunnen betalen hun kind bijvoorbeeld niet voor tweetalig onderwijs laten kiezen.[132] Zie ook hoofdstuk 3.

128 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2020.
129 Onderwijsaccountantsprotocol van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 7 juli 2021 via https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2021/07/12/onderwijsaccountantsprotocol-ocw-2021
130 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021a.
131 Voorstel van wet van de leden Kwint en Westerveld tot wijziging van diverse onderwijswetten teneinde te verbieden dat leerlingen van ouders die geen vrijwillige geldelijke bijdrage hebben voldaan worden buitengesloten van activiteiten. Kamerstuk 35063, nr. 3.
132 Van den Berg, Van der Ploeg & Suijkerbuijk, 2019.

Toelichting: Wetswijziging vrijwillige ouderbijdrage
De wetgeving over de vrijwillige ouderbijdrage in het primair en voortgezet onderwijs is per 1 augustus 2021 aangescherpt. Kern van de wijziging is: alle leerlingen moeten kunnen meedoen met activiteiten die de school organiseert, ook als ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betalen. Scholen worden verplicht dit expliciet te vermelden in de schoolgids en het schoolplan. De wetswijziging gaat over categorie IV-activiteiten, die de school buiten het verplichte onderwijsprogramma organiseert. Voorbeelden zijn: excursies, introductiekamp, kerstviering, bijles, huiswerkbegeleiding, examentraining en langdurige extra-curriculaire activiteiten zoals tweetalig onderwijs.

Met deze wet wil de overheid een eind maken aan het uitsluiten van leerlingen van activiteiten of programma's die de school organiseert, als ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betalen. Eerder mochten scholen deze leerlingen een kosteloos alternatief aanbieden voor de extra activiteiten buiten het verplichte schoolprogramma. Dit is vanaf 1 augustus 2021 niet meer toegestaan. *Alle* leerlingen moeten kunnen meedoen aan *alle* programma's en activiteiten die de school aanbiedt, ook activiteiten buiten het verplichte lesprogramma.

De nieuwe wet benadrukt dat scholen ook voor *langdurige* extra-curriculaire activiteiten geen verplichte ouderbijdrage mogen vragen, alleen een vrijwillige. Voorbeelden hiervan zijn tweetalig onderwijs, technasia, dans- en muziekscholen, vakcolleges en scholen die extra Spaanse lessen verzorgen. Leerlingen van wie de ouders deze bijdrage niet betalen, kunnen niet worden uitgesloten van deze activiteiten. Scholen die zijn aangesloten bij een verband van scholen die dezelfde activiteiten organiseren, kunnen voor deze leerlingen een voor dat scholenverband geldende regeling treffen. Dit om te voorkomen dat profielscholen door verminderde ouderbijdragen hun onderwijsprogramma niet meer kunnen financieren.[133]

Verbied reclame voor commerciële diensten of producten via de school
Als scholen reclame verspreiden voor de producten of diensten van private aanbieders (zoals abonnementen op tijdschriften, oefenmateriaal, huiswerkbegeleiding of talencursussen in het buitenland), zullen ouders algauw het idee hebben dat deze noodzakelijk zijn. Scholen hebben lang niet altijd in de gaten dat ze op deze manier als een 'doorgeefluik' worden ingezet door private aanbieders.

Een wettelijk verbod stelt scholen beter in staat een halt toe te roepen aan zulke praktijken (zie paragraaf 3.3).[134] Hierin is wellicht ook een rol weggelegd voor de Autoriteit Consument en Markt (ACM).

133 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021e.
134 Zie ook de motie van de leden Westerveld en Kwint waarin de regering wordt verzocht om met scholen afspraken te maken met het doel dat er geen reclame wordt gemaakt voor private aanbieders van schaduwonderwijs. Kamerstuk 31293, nr. 507, 19 februari 2020.

Bijlage

Deze bijlage bevat een overzicht van het private aanbod binnen en buiten het publiek bekostigde domein. Tabel 1 laat zien van wie het aanbod afkomstig is en tabel 2 wie het aanbod bekostigt.

De voorbeelden in de tabellen zijn ter illustratie; de lijsten zijn niet uitputtend. Ook is geprobeerd de veelvormigheid van een complex veld te vangen in een aantal categorieën. De weergave doet niet volledig recht aan de realiteit vanwege onder andere de geconstateerde verstrengeling tussen publiek en privaat.

Tabel 1: Aanbieders van privaat aanbod binnen, naast en in plaats van het publiek bekostigd onderwijs

Aanbod	Binnen het publiek bekostigd onderwijs (in reguliere schooltijd)	Naast het publiek bekostigd onderwijs (buiten reguliere schooltijd)	In plaats van het publiek bekostigd onderwijs (in reguliere schooltijd)
Markt	• Private programma's op school (bijvoorbeeld lesprogramma's van private partijen voor cognitief sterke leerlingen) • Onderwijsmateriaal gedoneerd door bedrijven, zoals lespakketten, machines en laptops • Les- en andere materialen van uitgeverijen en tussenhandel • Authentieke opdrachten vanuit het bedrijfsleven (bijvoorbeeld technasia)	• Huiswerkbegeleiding, toetstraining, bijles door commerciële aanbieders, zowel in als buiten de school, zowel door de school aangetrokken (bijvoorbeeld vanwege corona-achterstanden) als volledig daarvan losstaand • Zomer-, lente- en weekendscholen door commerciële aanbieders	• Particuliere scholen • 'Gratis' particuliere scholen (bijvoorbeeld bekostigd door stichtingen)
Gemeenschap	• Stichting 'vrienden van de school' • Ouderhulp (bijvoorbeeld leesouder, lesopvang) • Onderwijsmateriaal gedoneerd door stichtingen • Gastlessen en lesprogramma's door non-profitorganisaties	• Bijles door familie en kennissen • Huiswerkbegeleiding, toetstraining, bijles door niet-commerciële aanbieders (bijvoorbeeld door kerk, moskee, bibliotheek, stichting) • Zomer-, lente- en weekendscholen door niet-commerciële aanbieders	• Thuisonderwijs
Overheid	• Regulier lesprogramma op openbare en bijzondere scholen • Huiswerkvrije scholen: integreren huiswerkbegeleiding in het reguliere onderwijsprogramma • Extra lesprogramma's en activiteiten op openbare en bijzondere scholen (bijvoorbeeld excursies en tweetalig onderwijs) • Uitgebreide leertijd	• Extra ondersteuning vanuit het onderwijsachterstanden-beleid • Huiswerkbegeleiding, examentraining, bijles door scholen zelf, bijvoorbeeld in het kader van de NPO-gelden • Zomer- en lentescholen door scholen zelf	

138 Particuliere scholen kennen een aangepast toezichtskader, zie paragraaf 2.2.
139 Op dit moment is er geen toezicht op thuisonderwijs. In het Wetsvoorstel Thuisonderwijs (2020) wordt wel voorzien in een tweeledige vorm van toezicht; Onderwijsraad, 2021a.

Tabel 2: Bekostiging van diverse vormen van aanbod binnen, naast en in plaats van het publiek bekostigd onderwijs

Bekostiging	Binnen het publiek bekostigd onderwijs (in reguliere schooltijd)	Naast het publiek bekostigd onderwijs (buiten reguliere schooltijd)	In plaats van het publiek bekostigd onderwijs (in reguliere schooltijd)
Markt	• Scholen die sterk samenwerken met bedrijfsleven • Onderwijsmateriaal gedoneerd door bedrijven, zoals lespakketten, machines en laptops • Private bijdragen aan publiek bekostigd onderwijs (bijvoorbeeld Stichting Leergeld)	• Weekendscholen	
Gemeenschap	• Stichting 'vrienden van de school' • Onderwijsmateriaal gedoneerd door stichtingen • Ouderhulp (bijvoorbeeld leesouder en lesopvang) • Ouderbijdragen voor extra lesprogramma's en activiteiten op openbare en bijzondere scholen (bijvoorbeeld excursies en tweetalig onderwijs)	• Huiswerkbegeleiding, examentraining, bijles door commerciële aanbieders, betaald door ouders • Bijles door ouders (in natura) • Gratis huiswerkbegeleiding door niet-commerciële aanbieders (bijvoorbeeld kerk, moskee, bibliotheek, stichting) • Weekendscholen	• Particuliere scholen • Gratis particuliere scholen (bijvoorbeeld bekostigd door stichtingen) • Thuisonderwijs (in natura)
Overheid	• Regulier lesprogramma op openbare en bijzondere scholen, gefinancierd vanuit de lumpsum • Private programma's op school (bijvoorbeeld plus-klassen voor cognitief sterke leerlingen door private partijen) • Extra ondersteuning vanuit het onderwijs-achterstandenbeleid • Uitgebreide leertijd	• Zomer- en lentescholen en overstapprogramma's door scholen zelf of door private aanbieders • Huiswerkbegeleiding, examentraining, bijles door scholen zelf • Inhaal- en ondersteunings-programma's van private huiswerkbegeleidingsin-stituten, bekostigd vanuit NPO-gelden	

Geraadpleegde deskundigen

Mevrouw O. van Beek	Antonius College Gouda
Mevrouw G. van den Biggelaar	Stichting Leergeld
De heer M. Bloem	LAKS
De heer S. Bos	Studenten Helpen Scholieren
Mevrouw P. Deveneijns	MBO Raad
De heer R. Dur	Erasmus Universiteit Rotterdam
Mevrouw L. Elffers	Universiteit van Amsterdam
De heer W.J. van Elk	Kennisnet
Mevrouw M. Fix	Rijksuniversiteit Groningen
De heer F. Gronsveld	STC-Group
De heer E. Harinck	Bonaventura College
Mevrouw R. Helms	Hogeschool van Amsterdam
Mevrouw A. Hermans	VO-raad
Mevrouw E. Huppelschoten	Minkema College Woerden
Mevrouw A. Huygen	Stichting Leergeld
De heer D. Jansen	Universiteit van Amsterdam
Mevrouw W. Kienhuis	Lyceo
Mevrouw A. Kil	Gooise Scholen Federatie
Mevrouw R. van ’t Klooster	NRTO
De heer H. Kuppens	MBO Raad
De heer M. van Loo	Luzac (& Blankenstijn)
Mevrouw H. Niehoff	CINOP
Mevrouw H. van Oostrom	VO-raad
De heer M. Peters	Winford
Mevrouw M. Pol-Neefs	Inspectie van het Onderwijs
Mevrouw E. van Rooyen	Landelijke Vereniging voor Studiebegeleidingsinstituten
De heer J. Schagen	KBS De Archipel
Mevrouw T. Scholtens	JOB MBO
Mevrouw M. Swanborn	Inspectie van het Onderwijs
De heer C. Teulings	Universiteit Utrecht
Mevrouw M. van Teunenbroek	PO-Raad
De heer N. Tiemessen	PO-Raad
De heer E. Verduyn	NCOI
Mevrouw L. Vlaming	Ouders & Onderwijs
De heer J. Vossen	ORGB
De heer D. Webbink	Erasmus Universiteit Rotterdam
Mevrouw A. Westerhuis	ECBO
De heer W. de Wit	Oberon
Mevrouw N. Zeeman	Inspectie van het Onderwijs
De heer N. Zuiddam	RotterdamLEERT

Literatuur

Van den Berg, E., Bisschop, P., Duysak, S., Van der Wel, J., Winkelmolen, R., & Lubberman, J. (2021). *Evaluatie WGS. Eerste deelrapport: inzet en bekostiging van devices.* Amsterdam: Regioplan.

Van den Berg, E., Van der Ploeg, S., & Suijkerbuijk, A. (2019). *Kosten voor tweetalig onderwijs in het vo.* Amsterdam/Utrecht: SEO Economisch Onderzoek/Oberon.

Bills, D.B. (2005). *The sociology of education and work*. Malden: Blackwell Publishing.

Bisschop, P., Van den Berg, E., Van der Ven, K., De Geus, W., & Kooij, D. (2019). *Aanvullend en particulier onderwijs. Onderzoek naar de verschijningsvormen en omvang van aanvullend en particulier onderwijs en motieven voor deelname.* Amsterdam/Utrecht: SEO Economisch Onderzoek/Oberon.

Boonstra, F.G., Van der Steen, M., Arnouts, R.C.M., Scherpenisse, J., & De Jong, I. (2016). *De volgende stap. Sturen met maatschappelijke energie in het natuurdomein.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Bott, K.M., Cappelen, A.W., Sørensen, E.Ø., & Tungodden, B. (2020). You've got mail: A randomized field experiment on tax evasion. *Management Science 66*(7), 2801-2819.

Bray, M. (2011). *The challenge of shadow education: Private tutoring and its implications for policy makers in the European Union*. Luxemburg: European Commission.

Bray, M. (2017). Schooling and its supplements: Changing global patterns and implications for comparative education. *Comparative Education Review, 61*(3), 469-491.

Brummer, E.C. (2017). *De toename van het schaduwonderwijs in de 21ste eeuw. Wie wint en wie verliest*. Bachelorscriptie.

Van Diggelen, M.R., & Den Brok, P.J. (2013). Implementatie van technasia: een onderzoek in het technasium netwerk Brabant-Oost. Kortlopend Onderwijsonderzoek, 109. Eindhoven: Eindhoven School of Education.

Van Dijck, J., Poell, T., & De Waal, M. (2018). *The platform society: Public values in a connective world*. New York: Oxford University Press.

Van Dijck, J., & Kerssens, N. (2020). De platformisering van het primair onderwijs: sturen of gestuurd worden? In Kennisnet, *Anders organiseren met ict; 10 essays over ict in het onderwijs* (pp. 19-24). Utrecht: Kennisnet.

Duysak, S., Van der Wel, J., & Krooneman, P. (2019). *Evaluatie sponsorconvenant 2015-2018*. Amsterdam: Regioplan.

Elffers, L. (2018). *De bijlesgeneratie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Elffers, L., & Jansen, D. (2019). *De opkomst van schaduwonderwijs in Nederland: wat weten we en welke vragen liggen nog open?* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Elffers, L., Fukkink, R., Jansen, D., Helms, R., Timmerman, G., Fix, M., & Lusse, M. (2019). *Aanvullend onderwijs: leren en ontwikkelen naast de school. Een verkennende schets van het landschap van aanvullend onderwijs in Nederland*. Nationale Wetenschapsagenda.

Gerrard, J. (2018). Whose public, which public? The challenge for public education. *Critical Studies in Education, 59*(2), 204-217.

De Geus, W., & Bisschop, P. (2017). *Licht op schaduwonderwijs: Onderzoek naar deelname aan en uitgaven voor schaduwonderwijs.* Utrecht/Amsterdam: Oberon/SEO Economisch Onderzoek.

De Geus, W., Heijsters, L., Bisschop, P., & Stolp, T. (2020). *Onderwijs naast het publiek bekostigde mbo. Een verkennend onderzoek.* Utrecht/Amsterdam: Oberon/SEO Economisch Onderzoek.

De Goede, P., Schrijvers, E., & De Visser, M. (2018). *Filantropie op de grens van overheid en markt*. Den Haag: WRR.

Gurn, A.M. (2016). Courting corporate philanthropy in public education: Multi-disciplinary literature review of public-private partnerships (PPPs) in urban public schooling. *SAGE Open, 6*(2).

Hirsch, F. (1976). *Social Limits to Growth.* Londen/Henley: Routledge & Kegan Paul.

Hogan, A., & Thompson, G. (Red.) (2020). *Privatisation and commercialisation in public education. How the public nature of schooling is changing*. Londen: Routledge.

Honig, M., & Hatch, T. (2004). Crafting coherence: How schools strategically manage multiple, external demands. *Educational Researcher, 33*, 16-30.

Hooge, E.H. (2020). Onderwijs weerspiegelt ook het lelijke gezicht van meritocratisering. *Het Financieele Dagblad*, 20 december 2020.

Inspectie van het Onderwijs (2019). *De Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs 2020.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021). *De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Karré, P.M. (2011). *Heads and Tails: both sides of the coin. An analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector*. Den Haag: Eleven International Publishing.

Messelink, A., Steehouder, L., & Huberts, D. (2019). *Tweetalig onderwijs in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: Nuffic/Osage.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020). Sponsorconvenant 2020-2022. Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 11 februari 2020. Kamerstukken II, 2019-2020, 35 300 VIII, nr. 148.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021a). Reactie op Commissieverslag schriftelijk overleg over de brief dd. 24 november 2020 van het Profielenberaad over de voorhangprocedure in verband met de uitwerking van de nieuwe richtlijnen Ouderbijdragen. Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 11 februari 2021. Kamerstukken II, 2020-2021, 35 063, nr. 15.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021b). Beantwoording feitelijke vragen over het Nationaal Programma Onderwijs: steunprogramma voor herstel en perspectief. Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 24 februari 2021. Kamerstukken II, 2020-2021, 35 570 VIII, nr. 203.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021c). Informatie voor het funderend onderwijs over het Nationaal Programma Onderwijs. Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan alle schoolbesturen en scholen in het funderend onderwijs in Nederland, 23 maart 2021, kenmerk 27460733. www.nponderwijs.nl/documenten

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021d). Antwoord op schriftelijke vragen van de leden Westerveld (GroenLinks) en Kwint (SP) aan de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over het gebruik van commerciële bijlesbureaus en examentrainingen om corona-achterstanden in te halen. Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 21 mei 2021. Aanhangsel Handelingen II, 2020-2021, nr. 2884.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021e). *Brochure wetswijziging vrijwillige ouderbijdrage 1 augustus 2021*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/documenten/brochures/2021/03/18/wetswijziging-vrijwillige-ouderbijdrage-1-augustus-2021

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021f). *Inhuur van externe partijen. Handreiking voor scholen bij inhuur van externe partijen voor het Nationaal Programma Onderwijs*. https://www.nponderwijs.nl/documenten

Mori, I., & Baker, D. (2010). The origin of universal shadow education: What the supplemental education phenomenon tells us about the postmodern institution of education. *Asia Pacific Education Review, 11*(1), 36-48.

Onderwijsraad (2012). *Artikel 23 in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*.

Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2017a). *Het bevorderen van gelijke onderwijskansen en sociale samenhang*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2017b). *De leerling centraal?* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018). *Een krachtige rol voor schoolleiders*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2019a). *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2019b). *Werkprogramma 2020*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2019c). *Samen ten dienste van de school*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2019d). *Onderwijsvrijheid én overheidszorg: spanning in artikel 23*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2020). *Steeds inclusiever*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2021a). *Conceptwetsvoorstel onderwijs bij vrijstelling inschrijfplicht vanwege richtingbezwaren*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2021b). *Later selecteren, beter differentiëren*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2021c). *Briefadvies inzake Nationaal Programma Onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2021d). *Grenzen stellen, ruimte laten*. Den Haag: Onderwijsraad.

Pesch, U., Huijts, N.M.A., Bombaerts, G., Doorn, N., & Hunka, A. (2020). Creating 'local publics': responsibility and involvement in decision-making on technologies with local impacts. *Science and Engineering Ethics, 26*, 2215-2234.

PO-Raad (2020). *Code Goed Bestuur in het primair onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.

Reckhow, S. (2010). Disseminating and legitimating a new approach: the role of foundations. In K.E. Bulkley, J.R. Henig & H.M. Levin (Red.) (2010), *Between public and private; Politics, governance, and the new portfolio models for urban school reform* (pp. 277-304). Cambridge (MA): Harvard Education Press.

Reckhow, S., & Snyder, J.W. (2014). The expanding role of philantropy in education politics. *Educational Researcher, 43*(4), 186-195.

Schaken, M. (2020). Laat technologie niet alleen over aan bedrijven. *NRC Handelsblad*, 18 september 2020.

Van der Steeg, M., Vermeer, N., & Lanser, D.(2011). *CPB Policy brief, Nederlands onderwijsprestaties in perspectief*. Den Haag: Centraal Planbureau.

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

Thijssen, L., & Wolbers, M.H.J. (2014). Intergenerationele sociale daling in Nederland. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 30*, 260-280.

Van Tulder, R., & Van der Zwart, A. (2006). *International business-society management: Linking Corporate responsibility and globalization*. Londen: Routledge.

Verger, A., Lubienski, C., & Steiner-Khamsi, G. (Red.) (2016). *The 2016 World Yearbook on Education: The Global Education Industry*. New York: Routledge.

VO-raad (2019). *Code Goed Onderwijsbestuur VO.* Utrecht: VO-raad.

Waslander, S. (2021). *Het publieke karakter van het Nederlandse onderwijs*. Essay in opdracht van de Onderwijsraad.

Williamson, B. (2015). Governing software: networks, databases and algorithmic power in the digital governance of public education. *Learning, Media and Technology, 40*(1), 83-105.

Zoontjens, P. (2019). *Onderwijsrecht*. Den Haag: Boom Uitgevers.

Colofon

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

De raad is onafhankelijk en staat tegelijkertijd midden in de samenleving en het onderwijs. De adviezen worden gevoed door kennis en ervaring uit het onderwijsveld en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. En ze zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. De JongerenOnderwijsraad, met leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen, voedt de raad met ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen.

Samenstelling raad
Edith Hooge (voorzitter)
Iliass El Hadioui
Pieter Huisman
Jasmijn Kester
René Kneyber
Esmah Lahlah
Daisy Mertens
Cor van Montfort
Susan te Pas
Rob Schuur (vicevoorzitter)
Monique Volman
Herman van de Werfhorst
Mirjam van Leeuwen (secretaris)

Nr. 20210186-1196, december 2021

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2021
ISBN 978-94-6121-078-4

Bestellingen van publicaties
Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00

Ontwerp
thonik

Fotografie
Edwin Walvisch

Visualisatie
Things To Make And Do

© Onderwijsraad, Den Haag. Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

www.onderwijsraad.nl
secretariaat@onderwijsraad.nl
tel: +31 70 310 00 00