

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2010

Nr. 141

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2010

In december 2008 heeft mijn voorganger in de midterm review «het Beste Onderwijs» (Kamerstuk 2008–2009, 31 700 VIII, nr. 82) een passage gewijd aan de groeiende markt op commerciële basis voor onderwijsondersteunende activiteiten, zoals huiswerkbegeleiding, private testinstituten en studiekeuze-adviesbureaus. In de midterm review werd het volgende gesteld:

«Het onderwijs is een zeer *publieke* sector. Scholen maken geen winst. Er is geen verplichte ouderbijdrage, de salarissen aan de top houden we binnen de perken. Toch is ook het onderwijs niet immuun voor de maatschappelijke druk, die wordt veroorzaakt door burgers die zich als consument opstellen. Ze willen het allerbeste product en zijn bereid daar fors voor te betalen. Dat is ouders niet te verwijten: wie wil immers niet het beste voor zijn of haar kind als je het kan betalen? Maar wanneer is het beste nog niet goed genoeg? In de «randen» van het onderwijsstelsel zien we hier de gevolgen van. Het aantal particuliere scholen is klein maar groeit. Er komt steeds meer huiswerkbegeleiding op commerciële basis, net als private testinstituten en studiekeuzeadviesbureaus. Het is nog relatief gering, maar als het doorzet, stelt dit het onderwijsveld weer voor nieuwe vragen. Hoe kan de geboden kwaliteit zo hoog worden, dat ouders niet de behoefte krijgen te gaan shoppen? Zijn er methoden om de kwaliteiten van particuliere aanbieders van onderwijs (ondersteuning) te incorporeren? Om beter voorbereid te zijn op deze discussie zal ik een onderzoek starten naar de omvang van het private geld in het onderwijs, de ontwikkeling daarvan, en de mogelijke impact op het onderwijsstelsel.»

Inmiddels is een verkennend onderzoek naar onderwijsondersteunende activiteiten uitgevoerd. Dit rapport, getiteld «Geld naast de school. Private uitgaven in basis- en voortgezet onderwijs», bied ik u, mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, hierbij aan.¹

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In het vervolg van deze brief schets ik eerst kort de opzet en resultaten van het onderzoek. Daarna volgt een korte beschouwing van de resultaten. Aan het einde van de brief licht ik toe hoe ik van plan ben om deze ontwikkeling verder te blijven volgen.

Opzet en resultaten van het onderzoek

Research voor Beleid heeft de omvang van private uitgaven onderzocht. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft gedurende het onderzoek een adviserende en begeleidende rol vervuld. Ik ben het CBS hier zeer erkentelijk voor.

In het onderzoek zijn private uitgaven gedefinieerd als uitgaven die worden gedaan door en op eigen initiatief van ouders¹, in aanvulling op het regulier bekostigd onderwijs. Daarbij is het van belang dat de activiteit gericht is op ondersteuning van de schoolloopbaan en dat het een vrije keuze van ouders is om deze uitgaven te doen. Het gaat om activiteiten als huiswerkbegeleiding, bijles, Cito- en examentraining, beroeps- en studiekeuzetesten, dyslexie- en leerproblementesten, stoom- en bijspijker-cursussen en weekend- of zomerschool. Doel van het onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de omvang van het private geld in het onderwijs, de ontwikkeling daarvan en de mogelijke impact op het onderwijsstelsel.

Voor alle duidelijkheid benadruk ik dat in het onderzoek *niet* zijn betrokken de uitgaven die ouders doen voor leerlingen die onderwijs volgen aan de verschillende varianten van particuliere opleidingen. Hetzelfde geldt voor private uitgaven van andere partijen dan ouders zoals de uitgaven die bedrijven doen voor de begeleiding van stages en werkervaringsplaatsen. Over deze gegevens wordt gerapporteerd zowel door het CBS (Jaarboek onderwijs in cijfers, 2009, p. 102–103) als door het ministerie van OCW (Kerncijfers 2004–2008, p.53, kamerstuk 2008–2009, bijlage bij 31924 VIII, nr. 5). Leerlingen ouder dan 18 jaar, die niet aan het reguliere onderwijs deelnemen, zijn niet meegenomen in het onderzoek.

Onderzoeksvragen

In het onderzoek is het bovengemelde doel verder uitgewerkt in drie onderzoeksvragen.

- Wat is de omvang van de verschillende vormen van onderwijsondersteunende activiteiten, uitgesplitst naar doelgroep, die additioneel door ouders(/leerlingen) worden betaald?
- Wat is de ontwikkeling van de omvang én aard van deze private uitgaven in de tijd (periode 2005 t/m 2009)?
- Wat zijn de motieven van ouders en leerlingen om deel te nemen aan activiteiten buiten het reguliere bekostigde onderwijs?

In het onderzoek is zowel naar de aanbod- als naar de vraagzijde gekeken. Focus van de «vraagzijde» van het onderzoek waren de ouders van leerlingen uit het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en leerlingen tot aan het vavo uitbestede vo-leerlingen². Door middel van een online vragenlijst en een panelonderzoek zijn ouders of scholieren in de genoemde sectoren verzocht informatie te verschaffen over hun deelname aan bedoelde activiteiten en over de private uitgaven die daarmee gemoeid zijn. Met de vragenlijst zijn 4000 ouders uit het vo en 2000 ouders/deelnemers uit het vavo benaderd. De respons was hoog genoeg om een representatief beeld te presenteren; voor de vo-sector heeft 20,5 procent van de benaderde ouders in het vmbo-pro gereageerd en 29,7 procent voor havo/vwo. In het vavo is door 15,3 procent van de ouders gereageerd. Van 300 ouders uit de po-sector zijn via een panelonderzoek gegevens verzameld.

¹ Ik bedoel hiermee ouders en/of verzorgers. Voor de leesbaarheid heb ik in deze brief steeds het woord 'ouders' gebruikt.

² De onderliggende regeling, ook bekend als het Besluit Samenwerking vo-bve, biedt risicoleerlingen, tweedekansleerlingen en gediplomeerde vmbo-leerlingen de mogelijkheid om een vo-diploma te halen op een andere vo-school, mbo-instelling of vavo-instelling. De leerlingen blijven ingeschreven op hun eigen school en worden uitbesteed naar een andere school of instelling.

De «aanbodzijde» is door Research voor Beleid onderzocht door in drie steden van verschillende omvang, Amsterdam, Groningen en Waalwijk, het totale aanbod aan private educatieve diensten in kaart te brengen. Daarnaast heeft een landelijke steekproef plaatsgevonden om de lokale resultaten in een breder kader te plaatsen. De onderzoekers hebben geprobeerd om de omvang van zowel het formele als het informele circuit in beeld te brengen. Daartoe zijn gegevens verzameld bij de Kamers van Koophandel, via internet en bij de aanbieders zelf. Met deze inventarisatie zijn gegevens verzameld die geëxtrapoleerd een adequaat beeld bieden van de Nederlandse situatie. Het beeld van de aanbodzijde is ook bedoeld om de gegevens van de vraagzijde te kunnen vergelijken en naar landelijk gemiddelde op te schalen.

Voorts wordt in het rapport stilgestaan bij de achtergronden en motieven van ouders om uitgaven te doen voor private educatieve activiteiten. Deze zijn in beeld gebracht via enquêtevragen en enkele diepte-interviews met ouders uit de verschillende sectoren.

Resultaten

In het voortgezet onderwijs (inclusief de naar het vavo uitbestede leerlingen) worden de jaarlijkse private uitgaven geraamd tussen de € 57 en € 69 miljoen. De onderzoekers ramen de omvang van private uitgaven in het primair onderwijs tussen de € 4 en € 19 miljoen per jaar, maar geven daarbij wel aan dat dit bedrag met de nodige onzekerheden is omgeven. In beide sectoren gaat het overigens om een relatief gering bedrag in vergelijking met de middelen uit de rijksbegroting. In de specifieke groep van het vavo is de deelname aan private ondersteuning in verhouding het grootst. Dit is overigens niet verwonderlijk, omdat dit de leerlingen zijn die om uiteenlopende redenen geen diploma kunnen halen in het reguliere voortgezet onderwijs. Dit wordt onderstreept door het gegeven dat de aan het vavo uitbestede vo-leerlingen gebruik maken van een breed palet van private activiteiten, terwijl in het havo/vwo bijvoorbeeld het accent vooral ligt op bijlessen.

Uit het onderzoek blijkt dat hoger opgeleide en rijkere ouders (wat meestal samengaat) beduidend meer private uitgaven doen dan lager opgeleide en armere ouders. De onderzoekers zijn ook nagegaan waarom ouders *geen* private uitgaven doen. De prijs blijkt daarbij een relatief onbelangrijke reden te zijn. Ouders geven aan dat vooral de houding van hun kind en onbekendheid met het aanbod redenen zijn om geen private uitgaven te doen.

De motieven van ouders om *wel* private uitgaven te doen zijn wisselend. Bijles en examentraining zijn gericht op het behalen van een examen en aan huiswerkbegeleiding wordt deelgenomen om dubleren te voorkomen en om de leerling extra aandacht aan huiswerk te laten besteden. Ongeveer vijf procent van de leerlingen maakt gebruik van huiswerkbegeleiding en tussen de twee tot tien procent volgt bijlessen.

Volgens de onderzoekers blijkt uit het onderzoek niet dat er sprake is van grote en breed verspreide onvrede van ouders met het aanbod van het bekostigde onderwijs, zo wijzen zij in dit verband op de positieve waardering van de school in de verschillende edities van de Onderwijsmeter. Uit het onderzoek blijkt wel dat ouders die private uitgaven doen minder tevreden zijn over de aandacht en aansluiting van de school op de behoeftes van het kind dan ouders die geen private uitgaven doen.

De onderzoekers hebben ook gekeken naar de effecten van de private uitgaven, vrij vertaald naar de vraag of het helpt. Het antwoord hierop lijkt

«ja» te zijn. Over het algemeen is een ruime meerderheid tevreden met het resultaat. Natuurlijk zijn er fluctuaties, ouders lijken het meest tevreden over stoom- en bijspijkerkursussen, bijles en huiswerkbegeleiding en het minst tevreden over keuzetests.

In het aanbodonderzoek is een duidelijke, door de onderzoekers onstuimig genoemde, groei zichtbaar van bedrijven in deze sector. In de onderzochte steden is in de afgelopen vijf jaar het aantal vestigingen verviervoudigd. Het aantal medewerkers in de sector is in dezelfde periode verdrievoudigd. De onderzoekers schatten op basis van hun onderzoek naar de afgelopen vijf jaar de omzet van alle vestigingen in Nederland op circa 55 miljoen euro.

Beschouwing van de resultaten

Met dit onderzoek is een eerste beeld ontstaan van de omvang van een specifieke categorie private uitgaven voor onderwijs, namelijk uitgaven van ouders aan onderwijsonderwijsondersteunende activiteiten. Relatief zijn de uitgaven aan dit type activiteiten gering, maximaal € 19 miljoen in het basisonderwijs en € 69 miljoen in het voortgezet onderwijs. Dat is gelijk aan respectievelijk 0,21 procent van de rijksbegroting 2008 voor primair onderwijs en 1,06 procent voor voortgezet onderwijs. Het zijn bovendien vaak incidentele uitgaven, langdurige private uitgaven hebben een beperkte omvang.

Uit het onderzoek naar de aanbodzijde blijkt dat het aanbod van onderwijsondersteunende activiteiten behoorlijk groeit.

Vanwege de groei is het van belang om de ontwikkeling van de markt van onderwijsondersteunende activiteiten te blijven volgen en daarbij te letten op twee elementen. Het eerste element is of er een relatie tussen de kwaliteit van het reguliere onderwijs en het gebruik van private onderwijsondersteunende activiteiten. Ons uitgangspunt is dat de keuze om extra steun voor leerlingen in te roepen, niet gemotiveerd mag worden omdat de basiskwaliteit van het onderwijs te kort schiet. Het tweede element betreft de eventuele gevolgen van ongelijkheid in het gebruik van dit type onderwijsondersteunende activiteiten. Uit het onderzoek blijkt immers dat hoger opgeleide en meer verdienende ouders vaker een beroep doen op private aanbieders.

Zoals de onderzoekers ook voorstellen, zal ik de aard en ontwikkelingen van private uitgaven in het onderwijs blijven volgen. Het CBS heeft mij gemeld dat het de private uitgaven aan onderwijsondersteunende activiteiten, zoals bijles en huiswerkbegeleiding, gaat bijhouden op basis van een systematiek die vergelijkbaar is met het voorliggende onderzoek. Het CBS is vanwege internationale afspraken verplicht om vanaf 2012 cijfers over private uitgaven op te nemen in zijn statistiekproductie.

Als de statistieken van het CBS daartoe aanleiding geven, bijvoorbeeld als er serieuze signalen komen die wijzen op een relatie tussen groei en een tekortschietende kwaliteit van het onderwijs, laat ik de ontwikkeling diepgaand onderzoeken.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
A. Rouvoet