

De vrijwillige ouderbijdrage

Een onderzoek naar de juridische haalbaarheid van het afschaffen dan wel limiteren van de vrijwillige ouderbijdrage



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Vraagstelling	3
1.3 Samenvatting	4
2. Achtergrond VOB	7
2.1 Juridische aard VOB.....	7
2.2 Wettelijk kader tot 2021	7
2.3 Huidig wettelijk kader	9
2.4 Uitvoeringspraktijk VOB: knelpunten (2021-heden)	10
2.5 Conclusie	12
3. Artikel 23 Grondwet	12
3.1 De vrijheid van onderwijs	12
3.2 De ratio en context achter de vrijheid van onderwijs	13
3.3 Reikwijdte vrijheid van onderwijs	13
3.4 De beperkingssystematiek van artikel 23 Grondwet	14
4. De VOB in het licht van artikel 23 Grondwet.....	15
4.1 Activiteiten VOB als ‘onderwijs’	16
4.2 Eisen aan de VOB: deugdelijkheidseisen in de zin van artikel 23 Grondwet?	16
4.3 Probleemanalyse en noodzaak.....	17
4.4 Geschiktheid en proportionaliteit	19
5. Conclusie	24

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Scholen kunnen een vrijwillige ouderbijdrage (VOB) vragen. Ze doen dit in de praktijk met name om extra-curriculaire activiteiten te bekostigen of, in mindere mate, onderwijsconcepten. De vrijwillige ouderbijdrage is al lange tijd onderwerp van discussie.¹ In juni 2021 is in de Tweede Kamer een motie van het lid De Hoop (GroenLinks-PvdA) aangenomen die de regering verzoekt een limiet te stellen aan de vrijwillige ouderbijdrage.² Als reactie daarop is in december 2023 een brief aan de Kamer gestuurd over de Schoolkostenmonitor en de drie scenario's rondom de vrijwillige ouderbijdrage.³ Vervolgens is tijdens de begrotingsbehandelingen in januari 2024 een motie van het lid Pijpelink (GroenLinks-PvdA) c.s. aangenomen om het onderzoek naar de juridische haalbaarheid van het afschaffen dan wel limiteren van de vrijwillige ouderbijdrage in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) snel uit te voeren.⁴ Onderhavig juridisch onderzoek geeft daar gehoor aan.⁵

1.2 Vraagstelling

In dit onderzoek wordt ingegaan op de volgende vraag:

In hoeverre is het afschaffen dan wel limiteren van de VOB, in het licht van artikel 23 van de Grondwet, juridisch haalbaar?

Om tot een antwoord te komen is voor de volgende opzet gekozen:

1. Achtergrond VOB
 - a. Wat is de juridische aard van de VOB?
 - b. Hoe luidt het huidige wettelijk kader van de VOB en wat zijn de daarbij behorende uitgangspunten?
 - c. Wat zijn de gesignaleerde knelpunten van de VOB in de praktijk?
2. Onder welke voorwaarden is een beperking van de onderwijsvrijheid (art. 23 Grondwet) gerechtvaardigd?
3. Wanneer kan het afschaffen dan wel limiteren van de vrijwillige ouderbijdrage gezien worden als een gerechtvaardigde beperking van de onderwijsvrijheid?

Het onderzoek beperkt zich tot het bekostigde onderwijs.

¹ Tijdens het debat over de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) voor het jaar 2001 heeft het lid Dijkema (PvdA) al een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht in overleg met de onderwijsorganisaties te komen tot een gedragscode voor de vrijwillige ouderbijdrage binnen het funderend onderwijs, zie hiervoor Kamerstukken II 2000/01 27400-VIII, nr. 30.

² Kamerstukken II, 2020-2021, 35 0663, nr. 17. Naar aanleiding van deze motie is er een onderzoek uitgevoerd over data rondom de ouderbijdrage en mogelijke toekomstscenario's. Hieruit kwam geen eenduidige conclusie naar voren voor een voorkeursscenario. Wel werd geconcludeerd dat het handhaven van de huidige situatie geen verandering in gang zet en de status quo handhaven kan leiden tot groter wordende verschillen tussen scholen en schooltypen, zie Dataonderzoek vrijwillige ouderbijdrage po en vo, regioplan, Amsterdam 2022, p. 24.

³ Kamerstukken II, 2023-2024, 31293, nr. 712.

⁴ Kamerstukken II, 2023-2024, 36 410-VIII, nr. 61.

⁵ De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs heeft naar de kamer gecommuniceerd dat zo snel mogelijk uitvoering wordt gegeven aan de motie. Zodra het onderzoek gereed is wordt dit met de kamer gedeeld. Dit zal naar verwachting voor Prinsjesdag zijn, zie daarvoor: [pdf \(overheid.nl\)](#), p. 1.

1.3 Samenvatting

1. Achtergrond VOB

a. Wat is de juridische aard van de VOB?

Scholen⁶ bezitten vermogen dat bestaat uit publiek verkregen middelen (publiek privaat vermogen) en privaat verkregen middelen. Binnen het publiek privaat vermogen van een school valt de bekostiging die scholen ontvangen voor het verzorgen van het onderwijs. De geldelijke bijdragen die scholen vrijwillig ontvangen van ouders is voor scholen een manier om privaat vermogen te verkrijgen. Met dit geld kunnen scholen extra-curriculaire activiteiten organiseren of bepaalde onderwijsconcepten vormgeven. Scholen geven hiermee dus invulling aan de vrijheid die de Grondwet hen biedt.

b. Hoe luidt het huidige wettelijk kader van de VOB en wat zijn de daarbij behorende uitgangspunten?

Het huidige wettelijke kader bestaat uit een viertal eisen:

- De toelating van de leerlingen mag niet afhankelijk worden gesteld van een geldelijke bijdrage van ouders.
- De deelname van leerlingen aan activiteiten die geen onderdeel uitmaken van het verplichte onderwijsprogramma en worden georganiseerd onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, mag niet afhankelijk wordt gesteld van een geldelijke bijdrage.
- De schoolgids moet informatie bevatten over de vrijwillige ouderbijdrage, waarbij wordt vermeld dat deze vrijwillig is en dat het niet voldoen aan die bijdrage niet leidt tot het uitsluiten van leerlingen van deelname aan activiteiten.
- De hoogte van en het beleid ten aanzien van de vrijwillige geldelijke bijdrage die van de ouders zal worden gevraagd en het jaarlijks verwachte totaalbedrag van die bijdragen moet worden opgenomen in de bekostigingsaanvraag.

De genoemde wettelijke eisen reguleren de VOB dus enkel voor zover deze een belemmering kan vormen voor toelating dan wel deelname aan het onderwijs. Dit betekent dat scholen daarbuiten nu geheel vrij zijn in het maken van keuzes rondom de VOB, zoals de hoogte en de activiteiten of concepten die ermee bekostigd worden.

c. Wat zijn de gesignaleerde knelpunten van de VOB in de praktijk?

De gesignaleerde knelpunten van de VOB in de praktijk zijn de volgende:

- Ouders ervaren de VOB grotendeels als een verplichting.
- Een klein percentage leerlingen wordt nog steeds uitgesloten van activiteiten indien de VOB niet is betaald.
- Sinds 1 augustus 2021, de datum waarop de initiatiefwet Kwint/Westerveld⁷ in werking is getreden (hierna: de initiatiefwet), is de betalingsbereidheid van ouders zowel in het po als in het vo achteruit gegaan, met name op scholen met achterstandscore. Dit leidt tot verschalering van het onderwijsaanbod.

De teruglopende betalingsbereidheid en de onderwijsverschalering leidt allereerst tot kansenongelijkheid in het onderwijsstelsel, zeker indien de verschillen tussen scholen nog groter worden. Die verschillen zorgen er immers voor dat niet elke leerling daadwerkelijk in staat wordt gesteld om zich onder gelijke omstandigheden te ontwikkelen in het onderwijssysteem. Daar komt bij dat er een afschrikkende en

⁶ Met de term 'school' wordt in deze analyse bedoeld: het bevoegd gezag van een school, welk begrip is gedefinieerd in artikel 1 WPO, artikel 1.1 WVO 2020 en artikel 1 WEC).

⁷ Wet van 31 augustus 2020, Stb. 2020, 318.

aantrekkende werking van de VOB uitgaat, die belemmerend kan werken voor de toegang tot het onderwijs en kan leiden tot onderwijssegregatie.

Het merendeel van de activiteiten en onderwijsconcepten die met de VOB worden bekostigd, genieten de bescherming van de vrijheid van onderwijs op grond van artikel 23 van de Grondwet.⁸ Verdere regulering van de VOB leidt dan ook tot een beperking van de vrijheid van onderwijs, aangezien deze (onderwijs)activiteiten, bij het wegvallen van inkomsten uit de VOB, niet meer of in mindere mate kunnen worden georganiseerd.⁹

2. Onder welke voorwaarden is een beperking van de onderwijsvrijheid (art. 23 Grondwet) gerechtvaardigd?

Artikel 23 van de Grondwet geeft de wetgever de bevoegdheid de vrijheid van onderwijs te beperken. Er moet dan wel aan bepaalde voorwaarden zijn voldaan:

- Beperkingen moeten (in beginsel) in de wet worden gesteld;
- Zij dienen betrekking te hebben op de deugdelijkheid van onderwijs;
- Zij dienen te voldoen aan het “noodzakelijkheidsvereiste”: deugdelijkheidseisen moeten noodzakelijk, geschikt en proportioneel zijn, waarbij geldt dat de wetgever terughoudendheid dient te betrachten met het stellen van nieuwe eisen.
- Om de toets aan het noodzakelijkheidsvereiste te kunnen uitvoeren en doorstaan, moet een nieuwe beperking dus worden voorzien van een overtuigende motivering. Het probleem, en de negatieve en positieve effecten van een nieuwe eis moeten dus goed in kaart worden gebracht.

3. Wanneer kan het afschaffen dan wel limiteren van de vrijwillige ouderbijdrage gezien worden als een gerechtvaardigde beperking van de onderwijsvrijheid?

Het afschaffen dan wel limiteren van de VOB is onder bepaalde voorwaarden juridisch haalbaar. Deze scenario's kunnen gezien worden als een gerechtvaardigde beperking van de onderwijsvrijheid indien deze beperking noodzakelijk en geschikt is om de belangen van kansengelijkheid en het tegengaan van onderwijssegregatie te dienen. Tevens dient de beperking van de onderwijsvrijheid proportioneel te zijn ten opzichte van de genoemde belangen: deze mag niet verder gaan dan noodzakelijk, en er moet gekozen worden voor de minste belastende maatregel teneinde de doelstelling te bereiken. De proportionaliteitstoets behelst een weging tussen enerzijds de beperking van de vrijheid van onderwijs en anderzijds het tegengaan van kanson gelijkheid en onderwijssegregatie. Het nemen van mitigerende maatregelen, die de negatieve effecten van regulering van de VOB tegengaan, kan van invloed zijn op die weging, in die zin dat sneller sprake kan zijn van een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van onderwijs. Een mitigerende maatregel kan bijvoorbeeld het ophogen van de lumpsum betreffen, mogelijk in combinatie met het garanderen van bestedingsvrijheid van dat bedrag voor scholen.

Er kan sprake zijn van noodzaak als de VOB in zijn huidige vorm leidt tot kanson gelijkheid en een belemmering vormt voor de toegang tot het onderwijs, hetgeen tot onderwijssegregatie kan leiden. Kansengelijkheid wordt in de context van de VOB gedefinieerd als een situatie waarin iedere leerling beschikt over en toegang heeft tot gelijke en voldoende ontwikkelmogelijkheden, ongeacht de afkomst van de leerling of het inkomen of opleidingsniveau van de ouders. De negatieve effecten op kansengelijkheid en onderwijssegregatie lijken aanwezig te zijn. Uit beschikbare bronnen en informatie en steeds luider klinkende signalen uit het onderwijsveld wordt duidelijk dat de huidige vorm- en regelgeving van de VOB

⁸ Artikel 23, tweede lid, van de Grondwet.

⁹ Zie [Brief schoolkosten en vrijwillige ouderbijdrage.pdf \(poraad.nl\)](#), waarin scholen aangeven grotendeels afhankelijk te zijn van de [vrijwillige ouderbijdrage](#) en Zie Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023, voor het po en vo.

leidt tot kansenongelijkheid en onderwijssegregatie. Hieruit kan de noodzaak tot het reguleren geconcludeerd kan worden.

Het enkel afschaffen van de VOB lijkt als maatregel niet geschikt en proportioneel. Dit leidt tot onderwijsvershraling in het hele stelsel. Derhalve is het afschaffen van de VOB in het licht van de proportionaliteit alleen mogelijk indien dit gepaard gaat met mitigerende maatregelen in de vorm van bekostiging en bestedingsvrijheid. Met deze mitigerende maatregelen kan het afschaffen van de VOB bijdragen aan de kansengelijkheid ten aanzien van het onderwijsaanbod en het terugdringen van onderwijssegregatie, zonder dat dat tot (aanzienlijke) vershraling van het aanbod in het onderwijsstelsel leidt.

Welk compensatiebedrag afdoende is, moet nog worden bepaald. Het meest voor de hand lijkt te liggen dit bedrag mede te bepalen op basis van de (over alle scholen gemeten) gemiddelde hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage. Bij die afweging speelt ook de vraag voor welke activiteiten de overheid verantwoordelijk moet worden geacht compensatie te verstrekken. Met andere woorden: welke kosten precies in de berekening van het gemiddelde zouden moeten worden meegenomen. Al te kostbare schoolreizen en dergelijke – waarbij het leerdoel ook op een minder kostbare manier kan worden bereikt – zouden bijvoorbeeld buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Hoe dan ook, scholen die hoge ouderbijdragen ontvangen, zullen er op achteruitgaan. Dit wordt gerechtvaardigd geacht, gelet op het gewicht van het belang van de met de maatregel te bereiken doelen en omdat dit vershralende effect waarschijnlijk een (relatief) beperkt aantal scholen betreft.

Het limiteren van de VOB kan worden beschouwd als een minder belastende maatregel dan het afschaffen ervan. Echter, het is minder geschikt om de ervaren knelpunten van kansenongelijkheid en onderwijssegregatie weg te nemen.

2. Achtergrond VOB

Dit hoofdstuk beschrijft de (juridische) achtergrond van de VOB. In [paragraaf 2.1](#) wordt kort de juridische aard van de VOB geduid. In [paragraaf 2.2](#) en [2.3](#) wordt het huidige wettelijke stelsel van de VOB weergegeven en besproken hoe tot dit stelsel is gekomen. Tot slot wordt in [paragraaf 2.4](#) besproken tot welke feitelijke knelpunten het huidige stelsel van de VOB heeft geleid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie in [paragraaf 2.5](#).

2.1 Juridische aard VOB

Scholen¹⁰ bezitten vermogen dat bestaat uit publiek verkregen middelen (publiek privaat vermogen) en privaat verkregen middelen. Binnen het publiek privaat vermogen van een school valt de bekostiging die scholen ontvangen voor het verzorgen van het onderwijs. Aan het ontvangen van die bekostiging zijn wettelijke voorwaarden verbonden (bekostigingsvoorwaarden dan wel deugdelijkheidseisen¹¹). De school dient te voldoen aan de deugdelijkheidseisen die de overheid aan het onderwijs stelt. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: IvHO) houdt hier toezicht op.

De geldelijke bijdragen die scholen vrijwillig ontvangen van ouders is voor scholen een manier om privaat vermogen te verkrijgen. Met dit geld kunnen scholen extra-curriculaire activiteiten organiseren of bepaalde onderwijsconcepten vormgeven. Dit komt bovenop de basiskwaliteit die de overheid aan het onderwijs stelt. Scholen geven hiermee dus invulling aan de vrijheid die de Grondwet hen biedt.

In tegenstelling tot het publiek verkregen vermogen wordt het privaat verkregen kapitaal van een school in beginsel niet wettelijk gereguleerd. De school is dus vrij in de besteding van dit vermogen – in tegenstelling tot het publieke vermogen, waaraan de wet bepaalde bestedingsdoelen verbindt. De enige wettelijke eisen (ook wel bekostigingsvoorwaarden) die worden gesteld aan de VOB – en dus het verwerven van privaat vermogen – is dat het geen belemmering mag vormen voor de toelating of deelname aan het onderwijs.

2.2 Wettelijk kader tot 2021

Van 1981 tot 2021 kent de wet een tweetal regels ten aanzien van de VOB¹²:

1. De toelating van leerlingen mag niet afhankelijk worden gesteld van een geldelijke bijdrage¹³ van ouders;
2. De schoolgids moet informatie bevatten over de VOB, waaronder dat deze vrijwillig is.

Ad 1) Met de inwerkingtreding in 1985 van de Wet op het basis onderwijs, de huidige Wet op het Primair onderwijs (Wpo), wordt er voor het eerst iets geregeld over de VOB. Het destijds geldende artikel 24 stelt dat de toelating van een leerling niet afhankelijk mag worden gesteld van een geldelijke bijdrage van de ouders.¹⁴ De ratio hierachter is volgens de Memorie van Toelichting dat het niet juist zou zijn 'dat het bevoegd gezag van een school die uit de overheidskassen wordt bekostigd als voorwaarde voor toelating een bijdrage van de ouders vraagt.'¹⁵

¹⁰ Wanneer de term 'school' wordt gebruikt in deze analyse wordt bedoeld het bevoegd gezag van een school.

¹¹ Tussen bekostigingsvoorwaarden en deugdelijkheidseisen bestaat juridisch geen verschil.

¹² Hier wordt gesproken over de Wet op het primair onderwijs. De Wet op het voorgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra kent een gelijk systeem.

¹³ Met geldelijke bijdrage wordt de vrijwillige ouderbijdrage bedoeld.

¹⁴ Zie Stb, 1981, 468.

¹⁵ Kamerstukken, 1976-1977, 14428, nrs. 1-4, nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 48-49.

Ad 2) In 1998 wordt de Wpo¹⁶ gewijzigd in verband met onder andere de invoering van de schoolgids. De schoolgids moet informatie bevatten over de geldelijke bijdrage.¹⁷ In 2012 wordt in de Wpo opgenomen dat in de schoolgids vermeld moet worden dat deze bijdrage vrijwillig is.¹⁸ De toelichting over deze wijziging luidt als volgt: 'Toelating van leerlingen mag niet afhankelijk zijn van financiële bijdragen van ouders. Dat uitgangspunt is helder in de wet verankerd. Onnodige formaliteiten en procedurevereisten dienen te worden geschrapt. Voor het waarborgen van de positie van ouders is voldoende dat de school informatie verschaft in de schoolgids en dat de geledingen van de medezeggenschapsraad met het beleid kunnen instemmen.'¹⁹

2.2.1 Beleidsmatige en politieke ontwikkelingen VOB (2018-2021)

Naast het bovenstaande beschreven wettelijk kader, dat enkel ziet op het reguleren van de VOB met betrekking tot de toegang tot het onderwijs, bestaat er ten aanzien van de VOB al lange tijd discussie. In de afgelopen jaren zijn zowel vanuit de IvhO, verschillende media en Kamerleden zorgen geuit over de VOB. De zorgen betreffen meestal een drietal punten: ouders zijn niet in staat de ouderbijdrage te betalen, hetgeen ertoe kan leiden dat leerlingen niet mogen deelnemen aan extra-curriculaire activiteiten, ouders zijn onvoldoende op de hoogte van de vrijwilligheid van de bijdrage en ervaren het als een verplichting, en tot slot kan de hoogte van de bijdrage een belemmering zijn voor leerlingen en ouders om voor een specifieke school te kiezen.

Dit heeft geleid tot een onderzoek naar de alternatieven voor de regelgeving voor de VOB.²⁰ Het afschaffen en limiteren van de VOB worden ook als scenario's onderzocht. De conclusie van het onderzoek uit 2018 is genuanceerd, maar komt erop neer dat de voorkeur van de meeste stakeholders uitgaat naar de huidige regulering van de VOB²¹ mits bepaalde uitgangspunten goed worden nageleefd, zoals: de ouderbijdrage is in alle gevallen vrijwillig en de school moet hierover duidelijk communiceren, de toegankelijkheid van het onderwijs mag nooit in het geding zijn en uitsluiting van leerlingen als hun ouders de ouderbijdrage niet betalen is niet gewenst. Reden voor deze conclusie is ook dat er bezwaren kleven aan de alternatieve scenario's. Bij maximering van de ouderbijdrage geldt als belangrijkste bezwaar dat een maximum ook direct het normbedrag wordt, hetgeen afbreuk zou doen aan het vrijwillige karakter van de bijdrage.²² Belangrijkste bezwaren bij afschaffing van de ouderbijdrage, hoewel het wel voor duidelijkheid zorgt, is dat het een verschraling van het onderwijsaanbod met zich meebrengt (hetgeen ook in mindere mate bij maximering speelt).

Als reactie op dit onderzoek uit 2018 stelt de toenmalige Minister voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media dat de oplossing voor het wegnemen van de zorgen rondom de ouderbijdrage zit in het nemen van maatregelen die leiden tot een praktijk die in lijn is met de regelgeving.²³ Er worden nieuwe afspraken en gedragscodes ontwikkeld met schoolbesturen en diverse organisaties om de knelpunten tegen te gaan.²⁴ Ook neemt de IvhO de ouderbijdrage vanaf 2018 mee bij het programmatisch handhaven.²⁵ Wet- en

¹⁶ Dan nog de Wet op het basisonderwijs. De Wpo treedt op 1 augustus 1998 in werking. Zie Stb, 1998, 495.

¹⁷ Zie Stb, 1998, nr. 398, artikel 11a, eerste lid, onder sub e.

¹⁸ Dit gebeurt bij gewijzigd amendement van de leden Biskop en Dijkgraaf, Zie Kamerstukken II, 32 193, nr. 30.

¹⁹ Idem.

²⁰ Zie Scenario's vrijwillige ouderbijdrage po en vo, regioplan, Amsterdam 2018 en Dataonderzoek vrijwillige ouderbijdrage po en vo, regioplan, Amsterdam 2022. In opdracht van het ministerie Onderwijs, cultuur en Wetenschap.

²¹ Zie Scenario's vrijwillige ouderbijdrage po en vo, regioplan, Amsterdam 2018, p. 7 voor de regels die op dat moment gelden ten aanzien van de vrijwillige ouderbijdrage. De belangrijkste wettelijke voorschriften op dat moment zijn dat de schoolgids de hoogte en expliciet het vrijwillige karakter van de bijdrage noemt (art. 13 lid 1, sub e, WPO en huidig art. 2.92 lid 2 sub f WVO 2020) en dat de toegankelijkheid van het onderwijs niet mag worden beïnvloed door de ouderbijdrage (art. 40 lid 1 WPO en huidig art. 8.8. lid 7 WVO 2020).

²² Zie Scenario's vrijwillige ouderbijdrage po en vo, regioplan, Amsterdam 2018, p. 17 en 18.

²³ Zie Kamerstukken II, 2017-2018, 34511, nr. 20.

²⁴ Idem.

²⁵ Zie Jaarwerkplan Inspectie van het Onderwijs 2018, p. 11.

regelgeving worden vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) niet aangepast.

Wel wordt er in 2018 een initiatiefwetsvoorstel door Kamerleden Kwint (SP) en Westerveld (GroenLinks-PvdA) ingediend dat regelt dat scholen leerlingen niet mogen uitsluiten van activiteiten wanneer ouders de VOB niet (kunnen) betalen.

2.2.2 Advies Afdeling Raad van State Initiatiefwetsvoorstel Kwint/Westerveld

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) adviseert kritisch over dit wetsvoorstel. Zij adviseert de initiatiefnemers om te motiveren waarom het noodzakelijk is om dit wetsvoorstel in te voeren en waarom het effect van de recente initiatieven voor verbetering van de naleving van de huidige regels niet kan worden afgewacht. Ook adviseert zij om in te gaan op de proportionaliteit van de maatregel en mogelijke alternatieven te overwegen.²⁶ Er dient met name ook aandacht te worden besteed aan de effectiviteit van de voorgestelde maatregel in vergelijking met alternatieve middelen om tot de beoogde doelen te komen, en aan de mate van belasting die het voorstel in vergelijking met die alternatieven betekent voor betrokkenen.²⁷

Het doel van het voorstel is het voorkomen van uitsluiting van leerlingen en het in stand houden van een veelzijdig aanbod van activiteiten dat een waardevolle aanvulling biedt op het verplichte onderwijsprogramma. Volgens de Afdeling kan dit doel echter ook worden bereikt door diverse mogelijkheden die gericht zijn op verbetering van de uitvoering van de bestaande regels.²⁸ Volgens de Afdeling is de wetgever pas aan zet wanneer duidelijk is dat het maatschappelijke probleem niet kan worden opgelost door verbetering van de uitvoering van de bestaande regels. Gelet op alle beleidsinitiatieven is de Afdeling daarom niet overtuigd dat er binnen de bestaande kaders geen ruimte is voor verbetering.

Tot slot wijst de Afdeling op ongewenste neveneffecten van het voorstel. De formulering van het initiatiefwetsvoorstel leidt ertoe dat zowel ouders die de bijdrage wel kunnen betalen als ouders die dit niet kunnen, een beroep kunnen doen op de wet. Dit kan ertoe leiden dat ouders eerder afzien van het leveren van een bijdrage, in de wetenschap dat hun kind hoe dan ook kan deelnemen aan de desbetreffende activiteit. Dit ondergraaft het element van solidariteit in de huidige regeling, wat kan resulteren in minder beschikbare middelen voor extra activiteiten op scholen. Dit zou leiden tot verschraling van het aanbod.²⁹ De Afdeling is daarom niet overtuigd dat is gekozen voor de meest effectieve, minst belastende maatregel.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling door diverse fractieleden vragen gesteld. Deze vragen betreffen vooral het risico van verschraling en de noodzaak van het wetsvoorstel.³⁰ Ondanks de discussie over die punten en het kritische advies van de Afdeling is het voorstel in beide kamers aangenomen en per 1 augustus 2021 in werking getreden.³¹

2.3 Huidig wettelijk kader

Met de initiatiefwet van de leden Kwint (SP) en Westerveld (GroenLinks-PvdA) kent de wet ten aanzien van de VOB thans het volgende kader³²:

²⁶ Zie Kamerstukken II, 2018-2019, 35063, nr. 4.

²⁷ Zie Kamerstukken II, 2018-2019, 35063, nr. 4, p. 6.

²⁸ Zie Kamerstukken II, 2018-2019, 35063, nr. 4, p. 2-3.

²⁹ Zie Kamerstukken II, 2018-2019, 35063, nr. 4, p. 5.

³⁰ Zie Kamerstukken II, 2018-2019, 35063, nr. 6 en nr. 7 en Handelingen II, 2019-2020, nr. 5, item 11.

³¹ Zie art. 13 lid 1 onder e WPO en art. 2.92 lid 2 onder f WVO 2020.

³² Hier wordt gesproken over de Wpo. De Wet op het voorgezet onderwijs 2020 en de Wet op de expertisecentra kennen een gelijk systeem.

1. Art. 40 eerste lid, Wpo stelt dat de toelating van leerlingen niet afhankelijk mag worden gesteld van een geldelijke bijdrage van ouders;
2. Art. 41a, eerste lid, Wpo stelt dat de deelname van leerlingen aan activiteiten die geen onderdeel uitmaken van het verplichte onderwijsprogramma en worden georganiseerd onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, niet afhankelijk wordt gesteld van een geldelijke bijdrage (initiatiefwet Kwint/Westerveld);
3. Art. 13, eerste lid, onder e, Wpo stelt dat de schoolgids informatie moet bevatten over de vrijwillige ouderbijdrage, waarbij wordt vermeld dat deze vrijwillig is en dat het niet voldoen aan die bijdrage niet leidt tot het uitsluiten van leerlingen van deelname aan activiteiten;
4. Art. 74 Wpo stelt nog dat de hoogte van en het beleid ten aanzien van de vrijwillige geldelijke bijdrage die van de ouders zal worden gevraagd en het jaarlijks verwachte totaalbedrag van die bijdragen in de bekostigingsaanvraag dient te worden opgenomen.

2.4 Uitvoeringspraktijk VOB: knelpunten (2021-heden)

Ondanks beleidsinspanningen en de wetwijziging van 2021 worden er sindsdien ten aanzien van de VOB nog steeds bepaalde knelpunten waargenomen.

VOB als ervaren verplichting

Uit de schoolkostenmonitor³³, een periodiek onderzoek naar de hoogte en ontwikkeling van schoolkosten in het po, vo en middelbaar beroepsonderwijs, blijkt dat het merendeel van de ouders de VOB nog steeds als verplichting ervaart.³⁴ Ook uit recent onderzoek van de IvHO blijkt dat er op driekwart van de scholen onjuist wordt gecommuniceerd over de VOB, wat er toe leidt dat de communicatie over de VOB voor ouders vaak een dwingend karakter heeft.³⁵

Dalende betalingsbereidheid & verschillen in onderwijsaanbod

Allereerst leiden de verschillen in hoogtes van de gevraagde VOB tot verschillen in het onderwijsaanbod. Een school die meer inkomsten heeft uit de VOB kan een rijker onderwijsaanbod verzorgen. Daar komt bij dat sinds de inwerkingtreding van de initiatiefwet zowel in het po als in het vo een dalende trend zichtbaar ten aanzien van de betalingsbereidheid van ouders van de VOB. In het po is dat bovendien vaker het geval op scholen met een achterstandsscore.³⁶

Daarnaast laat de schoolkostenmonitor zien dat het deel van de ouders dat de VOB niet überhaupt betaalt aanzienlijk groter is op scholen met een achterstandsscore, zowel in het po als in het vo.³⁷ Een toename van niet-betalende ouders heeft op deze scholen daarom een grotere impact. Op deze scholen kwamen immers in de basis al minder inkomsten binnen uit de VOB, waardoor er een grotere kans is op het moeten schrappen van activiteiten. De relatieve impact van de afnemende betalingsbereidheid is dus groter op scholen met een achterstandsscore, omdat dit op deze scholen bovenop de relatief lagere inkomsten uit de VOB komt.

³³ Zie de Geus, ea., Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023. De vorige meting van de Schoolkostenmonitor was in 2018-2019, voor de wetwijziging rondom de vrijwillige ouderbijdrage, zie p. 5. De Schoolkostenmonitor is in september 2023 aangeboden aan de Kamer.

³⁴ Zowel in het po als in het vo ervaart het merendeel van de ouders de vrijwillige ouderbijdrage als verplichting (60% respectievelijk 64%), zie Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023, p. 7 voor het po, en p. 11 voor het vo. Ook uit [de Staat van de Ouder 2023, een jaarlijkse publicatie van Ouders & Onderwijs](#), volgt dat deze verplichting nog steeds wordt ervaren.

³⁵ Zie onderzoek IvHO: [Voldoen scholen aan de wetgeving omtrent vrijwillige ouderbijdrage?](#)

³⁶ Zie Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023, voor het po en vo, p. 33, tabel 4.12 en tabel 4.12a, respectievelijk p. 58/59, tabel 5.12 en 5.13.

³⁷ Zie Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023, voor het po en vo, p. 32, tabel 4.1, respectievelijk p. 58, tabel 5.2.

Deze dalende trend in de betalingsbereidheid van ouders heeft zowel binnen het po als in het vo geleid tot een verschraving van het onderwijsaanbod.³⁸ In het po heeft een kwart van de scholen het aanbod moeten aanpassen en in het vo de helft van de scholen. Dit geldt name ten aanzien van de buitenschoolse activiteiten.³⁹ In het po is dat bovendien significant meer het geval op scholen met een achterstandsscore. Ondanks de initiatiefwet, die de kanselijkheid beoogde te bevorderen, zijn er sinds 2021 dus meer verschillen ontstaan in het onderwijsaanbod – met name tussen scholen met en zonder achterstandsscore. Deze verschillen in onderwijsaanbod worden bevestigd door het onderwijsveld⁴⁰ en dragen bij aan de kansongelijkheid in het onderwijsstelsel, omdat een verschil in onderwijsaanbod zorgt voor een verschil in ontwikkelmogelijkheden. Dit geldt te meer indien deze trend zich in de toekomst voortzet.

Uitsluiting van deelname aan activiteiten

Verder wordt er in het po alsmede in het vo nog steeds een klein percentage leerlingen uitgesloten van deelname van extra-curriculaire activiteiten. Dit is wel gedaald ten opzichte van voor de wetwijziging.⁴¹

Belemmering toegang tot het onderwijs & onderwijssegregatie

Naast bovenstaande knelpunten speelt er een andere omstandigheid van de VOB, namelijk dat deze een belemmering kan vormen voor de toegang tot het onderwijs en mogelijk onderwijssegregatie in de hand werkt. De VOB kan, ongeacht of deze als verplichting wordt ervaren, afschrikkend werken voor minder kapitaalkrachtige ouders.⁴² Op die manier kan het de toegang tot het onderwijs belemmeren. Een hoge VOB kan daarentegen als signaal fungeren dat een school een gemiddeld kapitaalkrachtigere ouderpopulatie bedient en mede daardoor een aanvullend extra aanbod kan verzorgen. Dit kan voor kapitaalkrachtige gezinnen juist een reden zijn om hun kinderen aan te melden voor een school waar een hoge ouderbijdrage wordt gevraagd.⁴³ Er gaat dus een aantrekkende en afschrikkende werking uit van de VOB. Deze afschrikkende en aantrekkende werking van de VOB is daarmee een van de factoren die lijkt bij te dragen aan onderwijssegregatie.⁴⁴

Dat de VOB lijkt bij te dragen aan onderwijssegregatie wordt bevestigd in de Schoolkostenmonitor en ander onderzoek. Voor een specifieke groep ouders spelen schoolkosten, waaronder de VOB, mee in de schoolkeuze. Ondanks dat verreweg de meeste ouders schoolkosten niet specifiek opzoeken of meewegen⁴⁵, is het voor praktisch geschoolde ouders of ouders met een laag inkomen namelijk wel een factor die meeweegt bij het kiezen van een school.⁴⁶ Daar komt bij dat ouders het bij de schoolkeuze belangrijk vinden dat zij zich thuis voelen bij leerlingen en ouders op de te kiezen school. Dit speelt een rol bij zowel ouders met een hoge als lage sociaaleconomische status. In beide gevallen kiezen ouders, in het primair en voortgezet onderwijs, voor scholen waarbij de eigen groep dominant aanwezig is.⁴⁷ Dit

³⁸ Zie Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023, voor het po en vo, p. p. 33-34, tabel 4.13 en tabel 4.13a, respectievelijk p. 59, tabel 5.14. In aanloop naar de wetwijziging werd het risico op verschraving van het onderwijsaanbod al veel genoemd. Het komt naar voren in het onderzoek van Regioplan, waar ook wordt verwezen naar de uitvoeringspraktijk in Vlaanderen, en ook de Afdeling wijst er in haar advies op.

³⁹ In aanloop naar de wetwijziging werd het risico op verschraving van het onderwijsaanbod al veel genoemd. Het komt naar voren in het onderzoek van Regioplan, waar ook wordt verwezen naar de uitvoeringspraktijk in Vlaanderen, en ook de Afdeling wijst er in haar advies op.

⁴⁰ [Brief schoolkosten en vrijwillige ouderbijdrage.pdf \(poraad.nl\)](#). Maar bijvoorbeeld ook meer recente signalen:

- [Utrecht wil kansongelijkheid basisonderwijs aanpakken door ouderbijdragen in één grote pot te stoppen | de Volkskrant](#);
- [Scholen kunnen schoolreises vaak niet betalen \(jeugdjournaal.nl\)](#).

⁴¹ Dit is 4% in het po en 7% in het vo, Zie Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023, p. 46 en p. 70.

⁴² [ADVIES 21/09 Gelijke kansen in het onderwijs - Structureel investeren in kanselijkheid voor iedereen \(ser.nl\)](#), p. 104.

⁴³ Onderzoek toont ook aan dat de gemiddeld gevraagde ouderbijdrage in het po hoger is op scholen met de laagste of geen achterstandsscore, zie Dataonderzoek vrijwillige ouderbijdrage po en vo, regioplan, Amsterdam 2022.

⁴⁴ Elffers, L. (2022), *Onderwijs maakt het verschil: Kanselijkheid in het Nederlandse onderwijs*, p. 99.

⁴⁵ Uit de schoolkostenmonitor blijkt dat een klein percentage ouders de kosten opzoekt tijdens het proces van het kiezen van een school (7,7% in het po en 14% in het vo). Voor 2,3% van de ouders in het po respectievelijk 3% in vo hebben de kosten hebben meegespeeld in de schoolkeuze.

⁴⁶ Zie Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023, p. 49 & p. 75.

⁴⁷ Zie Bulder e.a. (2020). *Alle scholen toegankelijk: een open deur?* p. 49 & 101.

ondersteunt de veronderstelling dat de financiële aard van de VOB – en het daaruit voortvloeiende (gebrek aan) aanbod – een afschrikkend en aantrekkelijk effect heeft en daarmee bijdraagt aan onderwijssegregatie.

Bovenstaande knelpunten rondom de VOB hebben geleid tot een oproep uit onderwijsveld om de VOB af te schaffen, in ieder geval in het po – mits het onderwijsaanbod kan blijven bestaan en er dus verhoging van de lumpsum plaatsvindt.⁴⁸ In het vo is een dergelijke maatregel vanwege de grote verschillen in de gevraagde bedragen per school en een breed scala aan activiteiten ingewikkelder. Daar wordt opgeroepen tot ‘een geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs’, waarbij de verschillen tussen scholen niet groter mogen worden. De VO-raad heeft dit standpunt later aangescherpt door te pleiten voor afschaffing van de VOB in het vo, onder de voorwaarde dat scholen per leerling een extra bedrag aan bekostiging ontvangen voor het organiseren van extra activiteiten.⁴⁹

2.5 Conclusie

Zoals kort genoemd in [paragraaf 2.1](#) onderscheidt de geldelijke bijdrage die scholen ontvangen van ouders, zich van de bekostiging die scholen ontvangen van de overheid, om te voldoen aan de deugdelijkheidseisen die de overheid aan het onderwijs stelt.

De genoemde wettelijke eisen in [paragraaf 2.3](#) reguleren de VOB enkel voor zo ver deze een belemmering kan vormen voor toelating dan wel deelname aan het onderwijs. Het wettelijk uitgangspunt is dan ook dat de VOB geen belemmering mag vormen voor de toelating dan wel deelname aan het onderwijs. Dit betekent dat scholen daar buiten nu geheel vrij zijn in het maken van keuzes rondom de VOB, zoals de hoogte of de activiteiten/concepten die ermee bekostigd worden. Verder regulering van de VOB, afschaffing van wel limitering van de VOB, leidt tot een beperking van de vrijheid van onderwijs. Dergelijke beperkingen zijn in het licht van art. 23 Grondwet enkel gerechtvaardigd indien deze kwalificeren als deugdelijkheidseisen en daarnaast noodzakelijk, geschikt en proportioneel zijn.

In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de vraag of, en zo ja onder welke mogelijke voorwaarden, de afschaffing dan wel limitering van de VOB gezien kan worden als noodzakelijke, geschikte en proportionele beperking van de onderwijsvrijheid. Daartoe zal eerst het kader van artikel 23 Grondwet worden geschetst.

3. Artikel 23 Grondwet

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de inhoud en de beperkingssystematiek van artikel 23 van de Grondwet. In [paragraaf 3.1](#) worden kort de rechten en plichten uit het artikel weergegeven. In [paragraaf 3.2](#) wordt kort ingegaan op de daarachter liggende ratio en context. Vervolgens wordt in [paragraaf 3.3](#) ingegaan op de reikwijdte van artikel 23. Dat is belangrijk voor de vraag welke activiteiten onder de bescherming van artikel 23 Grondwet vallen. Tot slot wordt in [paragraaf 3.4](#) besproken onder welke voorwaarden de wetgever de vrijheid van onderwijs kan beperken.

3.1 De vrijheid van onderwijs

Artikel 23 van de Grondwet gaat ervan uit dat zowel overheidszorg als vrijheid noodzakelijk zijn voor een goed functionerend onderwijsstelsel.⁵⁰ Dit grondrecht omvat dan ook zowel de plicht voor de overheid om te zorgen voor deugdelijk onderwijs als de bescherming van de vrijheid van onderwijs.⁵¹ De overheid draagt een stelselverantwoordelijkheid voor de inrichting en het functioneren van het onderwijsstelsel, wat

⁴⁸ [Brief schoolkosten en vrijwillige ouderbijdrage.pdf \(poraad.nl\)](#).

⁴⁹ Zie [de aandachtspunten van de VO-raad voor de Tweede Kamerverkiezing van november 2023](#).

⁵⁰ Dit maakt dat art. 23 deels een klassiek en deels een sociaal grondrecht is.

⁵¹ Onderwijs vrijheid én overheidszorg, *spanning in artikel 23*, Onderwijsraad 2019, p. 8 en 22.

verschillende elementen omvat zoals het waarborgen van de kwaliteit, toegankelijkheid en vrijheid van onderwijs.⁵² Om aan haar zorgplicht te voldoen, heeft de overheid verschillende instrumenten tot haar beschikking, waaronder bekostiging, wettelijke eisen en toezicht. Artikel 23 beoogt een balans te vinden tussen overheidszorg en vrijheid.⁵³

De vrijheid van onderwijs kan worden onderverdeeld in drie categorieën: de vrijheid van stichting, richting en inrichting. De vrijheid van stichting betreft het recht om een school op te richten en onderwijs te geven. De vrijheid van richting biedt de mogelijkheid om onderwijs te geven vanuit een bepaalde overtuiging, zonder inmenging van de overheid. De vrijheid van inrichting omvat alle aspecten van de onderwijskundige en pedagogische visie van de school, zoals het onderwijsconcept, bestuur en organisatie. Scholen hebben hierin autonomie, binnen de grenzen van de wet.⁵⁴

3.2 De ratio en context achter de vrijheid van onderwijs

Artikel 23 van de Grondwet heeft een lange en complexe ontstaansgeschiedenis, waarbij de uiteindelijke formulering kan worden beschouwd als een constitutioneel compromis tussen confessionele partijen en de 'revolutionairen'. Voor 1848 kende de Grondwet geen vrijheid van onderwijs. Er was slechts sprake van 'openbaar onderwijs' met een algemeen christelijk karakter. Dit stuitte op veel maatschappelijke weerstand tegen het idee van een centralistisch onderwijsbeleid en één school voor alle geloofsrichtingen, wat leidde tot de 'schoolstrijd'.⁵⁵ Deze strijd werd in drie fasen gevoerd en leidde uiteindelijk tot een compromis dat alle vormen van onderwijs, openbaar en bijzonder, onder overheidszorg- en bekostiging valt.⁵⁶

Artikel 23 legt in essentie het fundament voor een pluriform onderwijsstelsel. Naast het door de overheid gefinancierde onderwijs bestaat er ook particulier onderwijs zonder financiering en zijn er vormen van onderwijs buiten de traditionele schoolcontext.⁵⁷ Binnen zowel het bijzonder als het openbaar onderwijs is er een grote diversiteit tussen scholen, variërend van religieuze of filosofische overtuigingen tot pedagogische benaderingen, onderwijsconcepten en profielscholen. Deze diversiteit waarborgt tevens het ouderlijk opvoedingsrecht, doordat ouders een school kunnen kiezen die past bij hun pedagogische of levensbeschouwelijke visie.

3.3 Reikwijdte vrijheid van onderwijs

De vrijheid om onderwijs te geven op grond van artikel 23, het tweede lid, omvat niet alleen 'klassiek' schoolonderwijs. Het begrip 'onderwijs' is een breed begrip. Volgens de IvHO moet er in het geval van onderwijs sprake zijn van 'overdracht van kennis en vaardigheden (aan leerplichtigen), waarbij er een zekere mate van sturing en structurering dient te zijn van het leerproces'. De Afdeling gaat in haar jurisprudentie mee met deze geformuleerde definitie.⁵⁸

In het wetenschappelijk commentaar bij artikel 23 van de Grondwet wordt de activiteit van onderwijzen omschreven als 'het primaire proces dat zich afspeelt in de relatie tussen leraar en leerling. [...] het

⁵² Onderwijsraad 2019, p. 33.

⁵³ Onderwijsraad 2019, p. 9.

⁵⁴ Onderwijsraad 2019, p. 35.

⁵⁵ Onderwijsraad 2019, p. 15.

⁵⁶ Zie voor meer informatie over de schoolstrijd, Onderwijsraad 2019, p. 15-18.

⁵⁷ Zie Onderwijsraad 2019, p. 22.

⁵⁸ Zie ABRvS 20-07-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2291, m.nt. C.W. Noorlander (De Koers), r.o. 2.6.1 en ABRvS 15-08-2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4694, m.nt. P.J.J. Zoontjens (De Koers II), r.o. 2.7.2, 2.8.1, 2.10.1.

systematisch aanleren en georganiseerd overbrengen van kennis, inzicht en vaardigheden en attitudes.⁵⁹ Dit omvat bijvoorbeeld ook schaats- en dansles.

Concluderend gaat het om alle vormen van onderricht in de zin van een pedagogische relatie tussen leraar en leerling waarbij het leerproces van de laatste gestuurd en gestructureerd wordt en systematisch kennis, inzicht en vaardigheden worden overgedragen of aangeleerd. Om van onderwijs te kunnen spreken moet dus wel sprake zijn van een leerproces wat gestuurd wordt en wat op structurele wijze plaatsvindt.⁶⁰ Maar verder is de betekenis van het begrip zeer breed, en gaat het verder dan alleen de onderwerpen of sectoren waarover de wetgever regels heeft gesteld.

Volledigheidshalve zij hier nog opgemerkt dat de vrijheid van onderwijs meer omvat dan alleen het 'primaire proces'. Het gaat ook om de vrijheid van het schoolbestuur te kiezen voor een bepaalde onderwijskundig pedagogische visie, de vrijheid om de eigen huishouding en de bijbehorende organisatie te regelen, en de vrijheid om het beheer en het bestuur van de school naar eigen inzichten vorm te geven.⁶¹

3.4 De beperkingssystematiek van artikel 23 Grondwet

3.4.1 Artikel 23: deugdelijkheidseisen

Zoals eerder vermeld, is de overheid verantwoordelijk voor een goed functionerend onderwijsstelsel.⁶² Hieronder valt de kwaliteit van het onderwijs, alsmede de toegankelijkheid van het onderwijs.⁶³ Artikel 23 voorziet in een sturingsmodel om aan deze zorgplicht te voldoen: wettelijke eisen, bekostiging en toezicht. De verhouding tussen deze instrumenten is als volgt: een school die bekostiging wil ontvangen, dient te voldoen aan de daaraan verbonden voorwaarden (deugdelijkheidseisen). In het toezicht wordt bezien of de voorwaarden worden nageleefd. Als blijkt dat dat niet het geval is kan de minister de bekostiging geheel of gedeeltelijk stopzetten.⁶⁴

De wetgever kan deugdelijkheidseisen stellen aan het bekostigd onderwijs op grond van artikel 23, vijfde lid. Hiermee wordt de onderwijsvrijheid ingeperkt, en dit kan enkel in het belang van de deugdelijkheid van het onderwijs.⁶⁵ Aanvankelijk betroffen deze eisen randvoorwaarden (zoals de vakbekwaamheid van docenten), waarbinnen scholen zelf kwaliteit konden realiseren. Gaandeweg zijn deugdelijkheid en kwaliteit meer verweven geraakt en is de overheid steeds meer invulling gaan geven aan het begrip 'deugdelijkheid' en directe kwaliteitseisen gaan stellen.⁶⁶

Enkele voorbeelden van deugdelijkheidseisen zijn voorschriften over inhoudelijke doelen en leerresultaten op taal en rekenen, over de toelating van leerlingen tot het onderwijs⁶⁷ en over het aantal jaar en uren onderwijs dat leerlingen ten minste dienen te ontvangen.⁶⁸

⁵⁹ Zie Wetenschappelijk commentaar door D. Mentink & B.P. Vermeulen & Paul Zoontjens, art. 23 Grondwet, paragraaf 3.1 (te raadplegen op: [Onderwijs - Nederland Rechtsstaat](#)). Deze omschrijving lijkt op de definitie die ontleend wordt aan de *International Standard Classification of Education (ISCED)* van de UNESCO: 'Georganiseerde communicatie van niet-incidentele aard met als doel overdracht van kennis, vermeerdering van inzicht en/of aanleren van vaardigheden'. Zie: [International Standard Classification of Education \(ISCED\) | UNESCO UIS & Onderwijs | CBS](#).

⁶⁰ J.A. de Boer, De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs, 2021.

⁶¹ Onderwijsraad 2012, p. 19-20.

⁶² Zie het eerste lid van art. 23 Grondwet dat het onderwijs 'tot voorwerp van de aanhoudende zorg van de regering' maakt.

⁶³ Onderwijsraad 2019, p. 26.

⁶⁴ Onderwijsraad 2019, p. 27.

⁶⁵ Artikel 23, vijfde en zevende lid van de Grondwet. Deugdelijkheidseisen zijn juridisch nagenoeg gelijk aan bekostigingsvoorwaarden.

⁶⁶ Deze deugdelijkheidseisen hebben betrekking op de inhoud van het onderwijs (inrichtingsvoorwaarden) en betreffen bijvoorbeeld onderwijskundige voorschriften en voorschriften over de kerndoelen. Zie daarvoor Onderwijsraad 2019, pagina 27.

⁶⁷ Zie art. 39 en 40 Wpo.

⁶⁸ Zie art. 8 lid 9 Wpo.

De overheid dient met het stellen van deugdelijkheidseisen wel terughoudend te zijn. De gedachte is nog steeds dat het gaat over minimumnormen die noodzakelijk zijn om kwaliteit dan wel de toegang te waarborgen, ook wel 'basiskwaliteit' genoemd. De deugdelijkheidseisen zijn in het verleden dan ook wel aangeduid als een 'ultimum remedium'.⁶⁹ De overheid en de samenleving mag er van uit gaan dat de kwaliteit van onderwijs voldoende is als scholen deze 'basiskwaliteits-normen' naleven. Hierbuiten en 'boven' hebben scholen zelf de ruimte om eigen beleid te voeren, eigen doelen te stellen en hogere eisen aan de kwaliteit van het onderwijs te verbinden.⁷⁰ Dit grondwettelijk vereiste terughoudendheid van de wetgever dient meerdere doelen, waaronder het garanderen van een pluriform onderwijsaanbod, waarmee ook het ouderlijk opvoedingsrecht is gediend. Ook wordt aangenomen dat een bepaalde mate van autonomie dienstig is aan het verhogen van de onderwijskwaliteit. En ten slotte zag de grondwetgever ook in dat men zeer goed van mening kan verschillen over wat 'goed onderwijs' is. Omdat daar geen sluitend antwoord op is te geven, past het de wetgever niet om al te indringend visies op goed onderwijs aan scholen op te leggen.

Deugdelijkheidseisen vormen aldus een scharnierpunt tussen de vrijheid van onderwijs enerzijds en de zorgplicht van de overheid voor het onderwijs. Het is de taak van de wetgever om de balans te vinden tussen die spanning: wat is inbreng van de overheid en wat is de inbreng van schoolbesturen.⁷¹ Die balans kan door de jaren heen wijzigen: in zoverre is het grondwettelijk begrip deugdelijkheid dus ook niet star en kan de interpretatie ervan dus ook veranderen.

Het stellen van deugdelijkheidseisen aan het onderwijs moet aldus noodzakelijk zijn voor een goed functionerend onderwijsstelsel, waarbij nog altijd het uitgangspunt geldt dat de wetgever terughoudendheid dient te betrachten bij het stellen van nieuwe eisen. Er moet dus een substantiële noodzaak voor een nieuwe deugdelijkheidseis kunnen worden aangetoond, gebaseerd op een feitelijke analyse van de omvang van het probleem, en de te verwachten positieve en negatieve effecten van de te nemen maatregel. Deze eisen moeten ook geschikt zijn om dit doel te bereiken en in verhouding staan tot dat beoogde doel. Met betrekking tot deze laatste eis is het belangrijk om ook onderzoek te doen naar minder ingrijpende maatregelen die mogelijk hetzelfde effect kunnen hebben. Er moet gekozen worden voor de meest effectieve en minst belastende maatregel.⁷²

4. De VOB in het licht van artikel 23 Grondwet

In dit hoofdstuk worden de volgende scenario's in het licht van de vrijheid van onderwijs besproken:

1. Afschaffen van de vrijwillige ouderbijdrage in het po en vo;
 - Het afschaffen van de VOB komt neer op een in de sectorwetgeving wettelijk geregeld verbod voor scholen om: geldelijke bijdragen in ontvangst te nemen van ouders van leerlingen (inclusief giften), en/of via elke vorm van communicatie geldelijke bijdragen te vragen van ouders van leerlingen.
 - Een alternatief voor dit scenario is het enkel afschaffen van de VOB in het po en het nader verkennen van de meest passende maatregel in het vo.
2. Limiteren van de vrijwillige ouderbijdrage, in het po en vo.
 - Bij het limiteren van de VOB zal een maximumbedrag worden opgenomen in de sectorwetgeving dat een school mag vragen of ontvangen.

⁶⁹ Mentink 1989, p. 52.

⁷⁰ Onderwijsraad 2019, p. 27-28.

⁷¹ Onderwijsraad 2019, p. 50.

⁷² Zie nader over de betekenis van de evenredigheidsbeoordeling: J.A. de Boer, De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs, p. 49-52, Den Haag: Boom juridisch 2021.

In [paragraaf 4.1](#) wordt besproken of de VOB onder het toepassingsbereik van de vrijheid van onderwijs valt. Als dat niet het geval is, staat het de wetgever (in beginsel) vrij om hier regels over te stellen, zonder dat er aan artikel 23 Grondwet getoetst hoeft te worden. Blijken zal, dat de VOB onder de vrijheid van onderwijs valt. In [paragraaf 4.2](#) wordt daarom besproken of mogelijk gestelde eisen aan de VOB kwalificeren als deugdelijkheidseisen. In dat geval valt de regulering van de VOB binnen de bevoegdheids sfeer van de wetgever en kan deze daarmee mogelijk de vrijheid van onderwijs beperken. Dit laatste is enkel mogelijk indien die wettelijke eisen aan de VOB tevens noodzakelijk, geschikt en proportioneel zijn. Dat wordt besproken in [paragraaf 4.3](#) en [4.4](#).

4.1 Activiteiten VOB als ‘onderwijs’

Voor de vraag of sprake is van een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van onderwijs, is het van belang om te weten of de activiteiten die bekostigd worden met de VOB vallen onder de vrijheid van onderwijs. Als dat niet het geval is, staat het de regering vrij om hier regels over te stellen, zonder dat er een grondrechttoets plaatsvindt.

De VOB wordt door scholen voornamelijk gebruikt om extra-curriculaire activiteiten te organiseren, zoals excursies, schoolreizen of vieringen. In mindere mate wordt de VOB ook gebruikt voor langdurige extra curriculaire programma's, zoals tweetalig onderwijs, profielklassen en begaafdenprogramma's, of bijlessen die worden aangeboden door de school.⁷³

Bij het merendeel van deze activiteiten is sprake van een vorm van onderricht in de zin van een pedagogische relatie tussen leraar en leerling waarbij het leerproces van de laatste gestuurd en gestructureerd wordt en systematisch kennis, inzicht en vaardigheden worden overgedragen of aangeleerd. Daarmee vallen deze activiteiten dus grotendeels onder de bescherming van art. 23 Grondwet. Met de VOB maken scholen dus gebruik van de vrijheid die de Grondwet hen biedt. De VOB kan daarnaast worden beschouwd als een onderdeel van de wijze waarop het beheer over de school wordt gevoerd. Ook om die reden valt de VOB onder het beschermingsbereik van artikel 23.

De scenario's waarin de ouderbijdrage wordt afgeschaft of gelimiteerd, beperken deze vrijheid. Scholen geven aan grotendeels afhankelijk te zijn van deze bijdrage voor het organiseren van buitenschoolse activiteiten.⁷⁴ De VOB biedt de school de mogelijkheid om meer vorm te geven aan de eigen identiteit van de school. En het bestaan van een pluriform onderwijsbestel is nu juist een belangrijk uitgangspunt van artikel 23 Grondwet. Afschaffen dan wel limiteren van de VOB kan ertoe leiden dat een school bepaalde activiteiten niet meer kan organiseren. Daar komt bij dat dit ook de keuzevrijheid van ouders kan beperken om een onderwijsconcept te kiezen dat zij geschikt achten voor hun kinderen. Dat maakt maatregelen die de VOB beogen te reguleren extra gevoelig. Dergelijke beperkingen zijn in het licht van art. 23 Grondwet enkel gerechtvaardigd indien er, zoals reeds opgemerkt, een substantiële noodzaak bestaat voor het stellen van eisen aan de VOB. Deze noodzaak dient gebaseerd te zijn op een feitelijke analyse van de omvang van het probleem, en de te verwachten positieve en negatieve effecten van de te nemen maatregel. Deze eisen moeten daarnaast ook geschikt zijn om het doel te bereiken en in verhouding staan tot dat beoogde doel.

4.2 Eisen aan de VOB: deugdelijkheidseisen in de zin van artikel 23 Grondwet?

Zoals aangegeven in [paragraaf 3.4.1](#) kan de overheid de vrijheid van onderwijs beperken met het stellen van eisen met betrekking tot de deugdelijkheid. Het moet dus gaan om eisen in het belang van de kwaliteit van het onderwijs of de toegang tot het onderwijs. Vraag is of eventueel wettelijk gestelde eisen aan de VOB

⁷³ Zie Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023, p. 30 en 56.

⁷⁴ Zie [Brief schoolkosten en vrijwillige ouderbijdrage.pdf \(poraad.nl\)](#).

kwalificeren als deugdelijkheidseisen in deze zin, en dus of deze tot de bevoegdheidssfeer van de wetgever behoren. Dat is het geval indien dergelijke normen de basiskwaliteit van het onderwijs betreffen.

Uit de schoolkostenmonitor blijkt dat de VOB zowel in het po als in het vo verreweg het meeste wordt gebruikt voor extra-curriculaire activiteiten, zoals excursies, schoolzwemmen, feesten en vieringen.⁷⁵ Op het eerste gezicht zijn dit activiteiten die niet onder de door de overheid te garanderen basiskwaliteit vallen. Het gaat immers om zaken die ‘bovenop’ de basiskwaliteit organiseren. Zij zijn daar niet toe verplicht op basis van de deugdelijkheidseisen maar doen dat vanuit hun eigen kwaliteitsvisie op het onderwijs. Op basis hiervan zou kunnen worden betoogd dat het afschaffen of limiteren van de VOB überhaupt niet binnen de bevoegdheidssfeer van de wetgever valt: die hoort zich volgens artikel 23 immers tot die basiskwaliteit (“deugdelijkheid”) te beperken. Betoogd zou zelfs kunnen worden dat het afschaffen of limiteren de kwaliteit van het onderwijs beperkt, doordat er als gevolg daarvan verschraling van het onderwijs optreedt. Langs die lijn kan bezwaarlijk worden gesproken van een eis die in het belang van de ‘deugdelijkheid’ van het onderwijs is. Als deze redenering zou worden gevolgd, zou de wetgever dus niet bevoegd zijn regels te stellen omtrent het afschaffen of limiteren van de ouderbijdrage.

Het voorgaande gaat evenwel uit van een te smalle visie op het begrip deugdelijkheid. De wetgever is immers, zoals gezegd, ook verantwoordelijk voor het goed functioneren van het gehele onderwijsstelsel – en dus niet alleen voor de basiskwaliteit van een individuele school. Dit brengt mee dat, als de huidige situatie rondom de VOB afdoet aan het goed functioneren van het gehele onderwijsstelsel of de toegang belemmert, er mogelijk wel eisen gesteld kunnen worden aan de VOB die de vrijheid van onderwijs beperken, zelfs als dat ertoe leidt dat sommige scholen minder extra activiteiten kunnen aanbieden.

Zoals beschreven in [paragraaf 2.4](#) is er in het po en vo sprake een verminderde betalingsbereidheid van ouders met als gevolg onderwijsverschraling. Deze afnemende betalingsbereidheid is bovendien groter op scholen met een achterstandsscore. Dit leidt tot verschillen in het onderwijsaanbod tussen scholen. Die verschillen hebben een belemmerend effect op de gelijke ontwikkelkansen binnen het onderwijssysteem. Daar komt bij dat de VOB mogelijk een belemmerende werking heeft voor de toegang tot het onderwijs. Regulering van de VOB, met als doel de genoemde verschillen in aanbod tussen scholen te verkleinen, de financiële drempel weg te nemen en uiteindelijk daarmee de kansenongelijkheid en onderwijssegregatie tegen te gaan – draagt mogelijk bij aan een kwalitatief goed functionerend onderwijsstelsel en de toegankelijkheid van het onderwijs. Daarmee kunnen dergelijke eisen in beginsel gezien worden als deugdelijkheidseisen.

Een belangrijke voorwaarde voor het stellen van deugdelijkheidseisen is daarbij wel, zoals gezegd, dat deze noodzakelijk, geschikt en proportioneel moeten zijn voor een goed functionerend onderwijsstelsel. Om de toets aan deze vereisten te kunnen uitvoeren, is een probleemanalyse noodzakelijk, zodat de best passende oplossing kan worden gekozen. Hierop wordt in de volgende paragraaf op ingegaan.

4.3 Probleemanalyse en noodzaak

De noodzaak van de voorgestelde maatregelen van de VOB dient gevonden te worden in het argument dat de huidige situatie rondom de VOB leidt tot kansenongelijkheid en een belemmering vormt voor de toegang tot het onderwijs. Indien dat niet het geval is, bestaat er voor de wetgever te weinig noodzaak om de vrijheid van onderwijs te beperken met deze verstrekkende maatregelen.

⁷⁵ Zie Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023 p. 31 tabel 4.10, p. 34 tabel 4.14 voor het po en p. 60 tabel 5.15 voor in het vo.

Kansenongelijkheid

Het is van belang om stil te staan bij de vraag wat er in de context van de VOB wordt verstaan onder kansengelijkheid. Als uitgangspunt geldt dat iedere leerling in het Nederlandse onderwijssysteem moet beschikken over voldoende en gelijke ontwikkelmogelijkheden, ook wanneer het gaat om extra-curriculaire activiteiten. De vraag of een leerling meer of minder kapitaalkrachtige ouders heeft, mag hier geen enkele rol in spelen. Het is daarbij van belang dat iedere leerling zoveel mogelijk op dezelfde manier toegang heeft tot de volle reikwijdte van het onderwijsaanbod. De mogelijkheid om op gelijkwaardige en brede ontwikkeling in ons onderwijssysteem is immers pas gelijk als dat systeem elke leerling op gelijkwaardige wijze in staat stelt om gebruik te maken van extra aanbod.

Zoals zojuist beschreven blijkt uit recent onderzoek dat de betalingsbereidheid als gevolg van de initiatiefwet van 2021 in brede zin achteruit gaat, hetgeen leidt tot onderwijsvershraling. De betalingsbereidheid gaat op scholen met een achterstandscore zichtbaar meer achteruit dan op scholen zonder die score. Deze ontwikkeling klonk in aanloop naar genoemd onderzoek al meermaals door uit het onderwijsveld. Steeds groter wordende verschillen in het onderwijsaanbod kunnen afdoen aan de kwaliteit van het onderwijsstelsel en zorgen voor de toename van kansengelijkheid in het onderwijsbestel.

Wat verder invloed heeft op gelijke kansen in de context van de VOB is de drempel die ouders en leerlingen ervaren gedurende de schoolcarrière. Recent onderzoek toont aan dat het overgrote deel van de bevroegde ouders de VOB als een verplichting ervaart.⁷⁶ Het ervaren van deze verplichting kan voor minder kapitaalkrachtige ouders werken als drempel om hun kind aan te melden voor een school waar een relatief hoge VOB wordt gevraagd. Gedurende de schoolcarrière legt het ook extra financiële druk op gezinnen. Dat maakt dat niet elke leerling gelijke toegang heeft tot de school of aanbod naar voorkeur, terwijl de Onderwijsraad adviseerde dat het onderwijs met een publiek karakter open dient te staan voor iedereen.⁷⁷ De noodzaak tot overheidsingrijpen komt ook naar voren in een ander recent onderzoek over de ouderbijdrage uit 2022, waarin naar voren komt dat alleen afschaffing van de VOB ervoor kan zorgen dat de toegankelijkheid van het onderwijs even groot is voor ieder kind.⁷⁸

Al met al heeft de huidige systematiek rondom de VOB een belemmerend effect op gelijke kansen en ontwikkelmogelijkheden. Voor het vergroten van kansengelijkheid in deze context kan overheidsingrijpen daarmee noodzakelijk zijn. De noodzaak wordt bovendien groter indien de verschillen in inkomsten uit de VOB tussen scholen in de toekomst groter worden. Er is aanleiding om aan te nemen dat de verschillen in wat scholen ontvangen aan VOB zullen toenemen. Niet alleen is deze trend zichtbaar in het meest recente onderzoek, ook klinken de signalen steeds luider.⁷⁹

Onderwijssegregatie

Zoals genoemd in [paragraaf 2.4](#) kan er een afschrikkende en aantrekkende werking uitgaan van de VOB, hetgeen de toegang tot het onderwijs belemmert en kan leiden tot onderwijssegregatie. Ondanks dat de meeste ouders schoolkosten niet specifiek opzoeken of meewegen, is het voor praktisch geschoolde ouders of ouders met een laag inkomen namelijk wel een factor die meeweegt bij het kiezen van een school. Daar komt bij dat ouders het bij de schoolkeuze belangrijk vinden dat zij zich thuis voelen bij leerlingen en ouders op de te kiezen school. Dit speelt een rol bij zowel ouders met een hoge als lage sociaaleconomische status. In beide gevallen kiezen ouders, in het primair en voortgezet onderwijs, voor scholen waarbij de eigen groep

⁷⁶ Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023, 60% van de bevroegde ouders in het po (p. 46) en 64% van de bevroegde ouders in het vo (p. 70). Ook uit de Staat van de Ouder 2023, een jaarlijkse publicatie van Ouders & Onderwijs, volgt dat deze verplichting nog steeds wordt ervaren.

⁷⁷ Onderwijsraad (2021). [Publiek karakter voorop](#), p. 24.

⁷⁸ [Eindrapport Vrijwillige ouderbijdrage po en vo \(regioplan.nl\)](#), p. 17.

⁷⁹ Zie voetnoot 40 van dit onderzoek.

dominanter aanwezig is. Dit ondersteunt de veronderstelling dat de financiële aard van de VOB – en het daaruit voortvloeiende (gebrek aan) aanbod – een afschrikkend en aantrekkelijk effect heeft en daarmee bijdraagt aan onderwijssegregatie.

Daar komt bij dat er een afschrikwekkende dan wel aantrekkende werking uit kan gaan van de hoogte van de VOB, wat een factor is die meespeelt in de verschillen in leerling- en ouderpopulatie op scholen.⁸⁰ De invloed die de VOB kan hebben op de samenstelling van de leerling- en ouderpopulatie op scholen maakt dat voor de huidige systematiek rondom de VOB gesteld kan worden dat het een factor is in het doen toenemen van onderwijssegregatie. Vanuit dit perspectief kan overheidsingrijpen daarmee genoodzaakt zijn.

Conclusie noodzaak maatregelen

Al met al dient de rechtvaardiging van het beperken van de vrijheid van onderwijs door het afschaffen dan wel limiteren van de VOB primair gevonden te worden in het knelpunt van onderwijsvershraling en de groter wordende verschillen in het onderwijsaanbod op scholen. Door deze verschillen heeft niet iedere leerling toegang tot voldoende en gelijke ontwikkelmogelijkheden, ten aanzien van de extra-curriculaire activiteiten die bekostigd worden met de VOB. Daarnaast kan de noodzaak gevonden worden in de door ouders ervaren verplichting om de VOB te betalen. Dit werpt een drempel op voor ouders, welke ook invloed heeft op de toegang tot het onderwijs en is daarmee een van de factoren die zorgt voor een segregerende werking in het onderwijs.

4.4 Geschiktheid en proportionaliteit

Indien de noodzaak bestaat ten einde in te grijpen in de onderwijsvrijheid in het belang van een goed functionerend onderwijsstelsel, dient daarnaast met een zekere mate van waarschijnlijkheid vast te komen te staan dat de gekozen maatregel daadwerkelijke geschikt is om het legitieme doel te bereiken. Dat doel dient bovendien niet met een ander, minder ingrijpend, middel te kunnen worden bereikt. Met andere woorden: de beperkende maatregel dient proportioneel te zijn in verhouding tot het te dienen doel. Daarbij dienen de positieve effecten van een maatregel te worden afgewogen tegen de negatieve effecten daarvan.

Hieronder wordt ingegaan op de twee verschillende maatregelen: het afschaffen van de VOB ([paragraaf 4.4.1](#)) en het limiteren van de VOB ([paragraaf 4.4.2](#)). Waar relevant wordt onderscheid gemaakt tussen het po en het vo. Het doel van beide maatregelen is het bevorderen van de kansgelijkheid en het terugdringen van onderwijssegregatie. De vraag is of en hoe bovenstaande scenario's geschikt zijn deze doelen te bereiken.

4.4.1 Afschaffen van de VOB

Doelstelling: bevorderen van kansgelijkheid

De eerste maatregel betreft het afschaffen van de VOB. Het doel van deze maatregel betreft het bevorderen van kansgelijkheid in het gehele onderwijsbestel. Concreet betekent dit dat iedere leerling in het Nederlandse onderwijssysteem moet beschikken over voldoende en gelijke ontwikkelmogelijkheden, waarbij iedere leerling zoveel mogelijk op dezelfde manier toegang heeft tot de volle reikwijdte van het onderwijsaanbod. De vraag of een leerling meer of minder kapitaalkrachtige ouders heeft mag hier geen enkele rol in spelen.

⁸⁰ De afschrikwekkende en aantrekkende werking van een hoge VOB volgt o.a. uit signalen en onderzoek, bijvoorbeeld:

- van de Werfhorst, H. G., 9 september 2017. [Verschillen ouderbijdrage enorm: hoe rijker klasgenootjes, hoe meer je betaalt.](#)

Een neveneffect van het enkel afschaffen van de VOB is dat dit zal leiden tot verdere onderwijsvershraling. In het onderzoek van Regioplan en het advies van de Afdeling werd al gewezen op dit risico. De initiatiefnemers van het wetsvoorstel van 2021 zagen het afschaffen van de ouderbijdrage mede om deze reden ook niet als optie, aangezien scholen al onvoldoende middelen hadden om buitenschoolse activiteiten te organiseren.⁸¹ Bovendien heerst er consensus over het feit dat verdere vershraling van het onderwijsaanbod niet wenselijk is.⁸² Omdat scholen met het enkel afschaffen van de VOB dusdanig worden beperkt in wat er aan extra onderwijsaanbod kan worden georganiseerd moet het afschaffen van de VOB worden aangemerkt als een vergaande inperking van de onderwijsvrijheid die scholen toekomt. Daarom wordt het afschaffen van de VOB zonder mitigerende maatregelen, door middel van bijvoorbeeld verhoging van de lumpsum, niet gezien als een proportionele maatregel.⁸³

Een proportionaliteitswaarborg en tevens randvoorwaarde voor deze maatregel is dan ook de mogelijkheid van compensatie. Bijvoorbeeld door het verhogen van de lumpsum. Om de vrijheid voor scholen daarbij te waarborgen, is het noodzakelijk dat dit gepaard gaat met een zekere bestedingsvrijheid. In de brief vanuit het veld wordt voorgesteld om (in het po) 'het huidige instemmingsrecht voor de oudergeleding in de MR bij het bepalen en besteden van het budget hiervoor te behouden om de betrokkenheid van ouders te waarborgen. Zo kunnen scholen samen met ouders keuzes maken voor activiteiten die naast het reguliere lesprogramma bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling van de leerlingen.'⁸⁴ Aan dergelijke constructies kan worden gedacht om de vrijheid van besteding te behouden en de maatregel zo proportioneel mogelijk te maken.

Mits sprake van compensatie en bestedingsvrijheid is de maatregel geschikt om de gelijke ontwikkelkansen in het onderwijsbestel te vergroten. In de eerste plaats wordt er voor het organiseren van extra aanbod een financieel gelijk speelveld gecreëerd, omdat dit aanbod niet langer afhankelijk zijn van de mogelijkheid en bereidwilligheid van ouders om een VOB te betalen. De kapitaalkracht van de ouderpopulatie op een school speelt derhalve geen rol meer bij het kunnen vormgeven van extra aanbod voor iedere leerling. Tevens zorgt de maatregel voor het compenseren van de teruglopende inkomsten uit de VOB, mits de compensatie aansluit bij de hoogte van de gemiddeld gevraagde VOB op scholen.⁸⁵ De maatregel is daarmee geschikt om de vershraling van extra onderwijsaanbod zoveel mogelijk te ondervangen, ondanks dat compensatie nooit volledig toereikend zal zijn en er op sommige scholen vershraling zal optreden. Dit effect is naar verwachting echter dusdanig beperkt dat dit niet van invloed is op de uitkomst van de proportionaliteitstoets. Wel kan dit tot gevolg hebben dat ouders, buiten de school om, extra onderwijsaanbod organiseren, dat thans nog uit de VOB wordt betaald. Dat staat ouders uiteraard vrij. Dergelijk aanbod valt echter niet onder de verantwoordelijkheid van de school en geldt ook niet als onderdeel van de wettelijk verplichte onderwijstijd. Dit mogelijke effect doet derhalve niet af aan het bereiken van de (belangrijkste) doelstelling van de maatregel: ervoor zorgen dat alle leerlingen *op school* dezelfde kansen krijgen.

De maatregel is verder geschikt om de door ouders en leerlingen ervaren verplichting tot het betalen van een VOB weg te nemen. Onderzoek toont aan dat een overgroot deel van de ouders deze verplichting ervaart, mede omdat er voor scholen veel aan gelegen is om extra onderwijsaanbod vorm te geven. Dat maakt dat er een belang gekoppeld is aan het ontvangen van de VOB, ondanks dat deze strikt vrijwillig is. Het afschaffen van de VOB met een compensatie voor weggevalen inkomsten neemt de ervaren

⁸¹ Kamerstukken II, 2018-2019, 35063, nr. 4, p. 6.

⁸² Zie bijvoorbeeld het onderzoek van Regioplan, maar ook de breed gedragen brief vanuit het onderwijsveld ([Brief schoolkosten en vrijwillige ouderbijdrage.pdf \(poraad.nl\)](#)), en het nader rapport op het advies van de Raad van state (Kamerstukken II, 2018-2019, 35063, nr. 4).

⁸³ Een dergelijke maatregel wordt in dit stuk ook aangeduid als 'compenserende maatregel' dan wel 'compensatie'.

⁸⁴ Zie [Brief schoolkosten en vrijwillige ouderbijdrage.pdf \(poraad.nl\)](#), p. 2.

⁸⁵ Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023, p. 30 en p. 56.

betalingsverplichting weg bij ouders en zorgt er tevens voor dat scholen zeker gesteld zijn van middelen voor het organiseren van extra aanbod.

Het afschaffen van de VOB lijkt op het eerste gezicht een groter effect te hebben in het vo, omdat hier de verschillen per school groter zijn. Voor het vo geldt dan ook dat met het afschaffen van de VOB de kwaliteit van het onderwijs over de hele linie mogelijk kan verbeteren. Het grootste deel van de leerlingen volgt onderwijs in het Pro en het vmbo, waar het gemiddelde bedrag van de VOB ver onder het gemiddelde van €183 ligt.⁸⁶ Als de ouderbijdrage wordt afgeschaft en gecompenseerd wordt met een bedrag per leerling op basis van het gemiddelde, zullen havo en vwo scholen weliswaar minder inkomsten binnen krijgen, maar zal er over de hele breedte van het onderwijs financieel (en dus kwalitatief) meer mogelijk zijn.⁸⁷ Bovendien is dergelijke compensatie een vaste bron van inkomsten. Kortom, in het vo kan er met deze maatregel sprake zijn van 'afvlakking' op de meer theoretische onderwijsrichtingen havo en vwo, maar daar staat tegenover dat de maatregel over de hele linie geschikt kan zijn voor het vergroten van de onderwijskwaliteit.

Een minder vergaande variant van de maatregel is het enkel afschaffen (en compenseren) in het po. De gevraagde VOB in het po is lager en de verschillen tussen scholen zijn daardoor minder groot, waardoor het compenseren daarvan op het eerste gezicht eenvoudiger lijkt dan in het vo.⁸⁸ Vooral in het vo zal mogelijk spelen dat deze compensatie voor sommige scholen minder hoog zal zijn dan de huidige ontvangen ouderbijdrage, waardoor het effect van verschaling van het onderwijsaanbod in die gevallen groter zal zijn dan in het po. In lijn met het hiervoor genoemde geldt dat de maatregel in deze vorm geschikt is voor het vergroten van kansengelijkheid in het po. In het vo zal in dit scenario nader verkend worden op welke wijze de regels rondom de VOB kunnen worden aangepast. In voorgaande alinea's is uitgebreid stilgestaan bij de rechtvaardiging van de maatregel voor het po en het vo, in het licht van onderwijskwaliteit en kansengelijkheid.

Doelstelling: terugdringen van onderwijssegregatie

Een ander gewenst effect van de maatregel is dat het afschaffen van de VOB een bijdrage levert aan het terugdringen van onderwijssegregatie. De maatregel neemt de financiële drempel voor ouders weg bij het kiezen voor een school. Er gaat geen afschrikkende én aantrekkende werking meer uit van een eventuele hoge VOB, die iets zegt over het (rijke) onderwijsaanbod – dat is immers op elke school hetzelfde. Op termijn kan dit mogelijk bijdragen aan een meer diverse spreiding van leerlingen over scholen. Gelet op het doel – het deels terugdringen van de onderwijssegregatie – is de maatregel dan ook geschikt en proportioneel te noemen.

Conclusie afschaffen VOB

Al met al lijkt het afschaffen van de VOB – met compensatie – in beginsel een geschikte en proportionele maatregel om de doelstelling van kansengelijkheid te bereiken. Afschaffing en compensatie leidt tot gelijkere mogelijkheden voor scholen om extra onderwijsaanbod vorm te geven. Dat biedt iedere leerling de kans om zoveel mogelijk op dezelfde manier toegang te hebben tot de volle reikwijdte van het onderwijsaanbod. Ook zal er bij compensatie, welke gelijk staat aan de gemiddeld gevraagde VOB, over de hele breedte van het onderwijs financieel (en dus kwalitatief) meer mogelijk zijn. Verder is de maatregel ook geschikt en proportioneel om de segregatie in het onderwijs voor een deel terug te dringen.

Bij de bepaling van de hoogte van het compensatiebedrag speelt ook een rol de vraag voor welke activiteiten de overheid verantwoordelijk moet worden geacht compensatie te verstrekken. Met andere woorden: welke kosten precies in de berekening van de gemiddeld gevraagde VOB zouden moeten worden

⁸⁶ [OCW in Cijfers](#) & [VO-raad: leerlingen en onderwijs](#). & Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023, p. 56: gemiddelde gevraagde bedrag is respectievelijk €83 en €121 voor het pro en vmbo.

⁸⁷ Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023, p. 56: gemiddelde gevraagde bedrag is respectievelijk €255 en €274 op havo- en vwo-scholen.

⁸⁸ Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023, p. 30: de gemiddeld gevraagde VOB in het po ligt op €49.

meegenomen. Al te kostbare schoolreizen en dergelijke – waarbij het leerdoel ook op een veel minder kostbare manier kan worden bereikt – zouden bijvoorbeeld buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

Naast het compenseren van scholen voor teruglopende inkomsten, is het behoud van bestedingsvrijheid m.b.t. een compensatiebedrag zoals genoemd een belangrijke randvoorwaarde. Dat biedt scholen nog steeds de kans om extra-curriculaire activiteiten en onderwijsconcepten in volledige vrijheid en naar eigen inzicht te organiseren en te bekostigen.

Het afschaffen van de VOB en het compenseren daarvan lijkt in het po eenvoudiger dan in het vo. De bedragen zijn lager en de verschillen in bedragen minder groot. Het egaliserende effect – en dus het gevolg van mogelijke ‘afvlakking’ van het onderwijsaanbod op sommige scholen bij bijvoorbeeld een compensatie per leerling op basis van het gemiddelde – speelt dan ook waarschijnlijk een minder grote rol dan in het vo. Daartegenover staat wel dat ook in het vo op 50% van de scholen onderwijsverschaling optreedt en dat de verschillen in bedragen, en dus in onderwijsaanbod, tussen de onderwijsrichtingen daar veel groter zijn dan in het po. Dit maakt dat de impact van de maatregel vanuit dat perspectief aanzienlijker zal zijn binnen het vo.

4.4.2 Limiteren van de VOB

Het limiteren van de VOB brengt mee dat scholen nog steeds een gelimiteerd bedrag mogen ontvangen dan wel vragen van ouders om activiteiten te organiseren. Het betalen van de bijdrage voor ouders blijft in dit scenario nog steeds strikt vrijwillig.

Doelstelling: bevorderen van kansengelijkheid

Een dergelijke maatregel lijkt op het eerste gezicht geschikt om de kansengelijkheid te bevorderen omdat op iedere school, zowel in het po als in het vo, onder bepaalde omstandigheden hetzelfde onderwijsaanbod kan worden aangeboden. Deze maatregel verandert echter niets aan het feit dat de VOB nog steeds vrijwillig zal zijn en dat de betalingsbereidheid van ouders – met name op scholen met achterstandsscore – afneemt. Dat maakt dat er naar alle waarschijnlijkheid nog steeds verschillen zullen zijn tussen scholen met een hogere en lagere opbrengst in de VOB en derhalve verschillen in het onderwijsaanbod. Hoewel een limiet er – afhankelijk van de hoogte – voor zal zorgen dat de verschillen tussen scholen minder groot zullen zijn, is het positieve effect op de kansengelijkheid minder groot dan bij het afschaffen (met compensatie) van de VOB.

Eenzelfde conclusie kan worden getrokken voor de door ouders ervaren verplichting tot betalen van de VOB. Hoewel de hoogte van de VOB gelimiteerd wordt, blijft het risico bestaan dat ouders het betalen van deze kostenpost ervaren als verplichting.

Doelstelling: terugdringen van onderwijssegregatie

Ook heeft de limitering van de VOB een minder groot effect op het terugdringen van onderwijssegregatie dan in het scenario waarin de VOB wordt afgeschaft. De toegankelijkheid van het onderwijs zal mogelijk iets vergroot worden, omdat de 'hoge' gevraagde ouderbijdragen zullen verdwijnen. De gevraagde VOB zal daarmee een minder afschrikwekkende werking hebben op minder kapitaalkrachtige ouders en tegelijkertijd zorgt de gestelde limiet ervoor dat er de gevraagde VOB minder zegt over een eventueel omvangrijk extra onderwijsaanbod. Dit zal vooral effect hebben binnen het vo. Het positieve effect van deze maatregel in het po zal vanwege de lage bedragen en minder grote verschillen waarschijnlijk minimaal zijn.

Conclusie limiteren van de VOB

Afgezet tegen het scenario waarin de VOB wordt afgeschaft (met compensatie) kan uit het bovenstaande worden geconcludeerd dat het limiteren van de VOB minder sterk bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen. Afhankelijk van de hoogte van de limiet zullen de verschillen tussen scholen om extra onderwijsaanbod aan te bieden minder groot worden, omdat er niet langer hoge uitschieters gevraagd

kunnen worden. Tegelijkertijd blijft het betalen van de gevraagde VOB vrijwillig, waardoor de betalingsbereidheid van ouders nog steeds een belangrijke rol van betekenis blijft spelen en er daardoor nog steeds risico's op verschillen blijven bestaan. Daar komt bij dat er in dit scenario in beginsel geen sprake is van een compensatiebedrag, waardoor er geen oplossing geboden wordt voor scholen met (zeer) sterk teruglopende inkomsten uit de VOB. Daarnaast heeft de maatregel een minder sterk effect op het terugdringen van onderwijssegregatie.

Al met al is het limiteren van de VOB minder ingrijpend dan het afschaffen ervan. Afhankelijk van de hoogte van de compensatie die wordt gekoppeld aan het afschaffen van de VOB, kan het limiteren in het licht van art. 23 Grondwet ook een meer proportionele maatregel zijn. Het lijkt daarentegen een minder effectieve maatregel om de kansengelijkheid te bevorderen en om bij te dragen aan het gedeeltelijk terugdringen van de onderwijssegregatie.

5. Conclusie

In deze analyse is onderzocht in hoeverre het afschaffen of limiteren van de VOB, in het licht van artikel 23 van de Grondwet, juridisch haalbaar is. Het huidige wettelijke stelsel van de VOB, met als uitgangspunt dat de VOB geen belemmering mag zijn voor de toegang tot het onderwijs, heeft geleid tot enkele knelpunten. Ouders ervaren de VOB grotendeels als verplichtend, een klein percentage leerlingen wordt nog steeds uitgesloten van activiteiten indien de VOB niet is betaald en sinds het in werking treden van de initiatiefwet is de betalingsbereidheid van ouders zowel in het po als in het vo achteruit gegaan, met name op scholen met achterstandscore. Dit leidt tot verschaling van het onderwijsaanbod.

De teruglopende betalingsbereidheid en de onderwijsvershraling leidt allereerst tot kansengelijkheid in het onderwijsstelsel, zeker indien de verschillen tussen scholen groter worden. Die verschillen zorgen er immers voor dat niet elke leerling daadwerkelijk in staat gesteld wordt om zich onder gelijke omstandigheden te ontwikkelen in het onderwijssysteem. Daar komt bij dat er mogelijk een afschrikkende en aantrekkende werking van de VOB uitgaat, die belemmerend kan werken voor de toegang tot het onderwijs en mogelijk leidt tot onderwijssegregatie.

Het afschaffen dan wel limiteren van de VOB wordt overwogen om deze knelpunten aan te pakken. Omdat het grootste deel van de activiteiten gefinancierd door de VOB onder de vrijheid van onderwijs vallen, wordt met verdere regulering de vrijheid van onderwijs ingeperkt. Een dergelijke beperking is gerechtvaardigd indien deze gezien kan worden als eis met betrekking tot de deugdelijkheid van het onderwijs en daarmee binnen de bevoegdheidssfeer van de wetgever valt. Dat is het geval indien de beperkende maatregel bijdraagt aan de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs, ook bekend als 'basiskwaliteit'. Dergelijke maatregelen moeten daarnaast ook noodzakelijk, geschikt en proportioneel zijn. Het belang van de onderwijsvrijheid komt in dat kader grote waarde toe: de wetgever dient daarom terughoudendheid te betrachten bij het stellen van nieuwe eisen.

Indien de huidige situatie rondom de VOB af doet aan het goed functioneren van het gehele onderwijsstelsel of de toegang daartoe belemmert, kunnen er eisen gesteld worden aan de VOB die de vrijheid van onderwijs beperken, zelfs als dat ertoe leidt dat sommige scholen minder extra activiteiten kunnen aanbieden. Deze eisen kwalificeren in dat geval als deugdelijkheidseisen.

De noodzaak voor regulering van de VOB kan afgeleid worden uit het feit dat het huidige systeem kansengelijkheid en belemmeringen voor de toegang tot het onderwijs veroorzaakt, wat invloed kan hebben op de onderwijssegregatie. Zowel in het po als in het vo ontstaan als gevolg van de hoogte van de VOB en de afname aan inkomsten uit de VOB verschillen in het onderwijsaanbod. Onderzoek en signalen tonen aan dat die afname aan inkomsten vooral voorkomt op scholen met achterstandscore. Dat effect doet mogelijk af aan de kwaliteit van het onderwijsstelsel als geheel en zorgt er voor dat de kansengelijkheid in het onderwijsbestel kan toenemen, omdat een verschil in onderwijsaanbod zorgt voor een verschil in ontwikkelmogelijkheden. Dat is een situatie waar de noodzaak tot overheidsingrijpen uit afgeleid kan worden. De noodzaak voor het stellen van eisen aan de VOB kan tevens gevonden worden in het argument dat de VOB een belemmering vormt voor de toegang tot het onderwijs en daarmee deels bijdraagt aan onderwijssegregatie. De hoogte van de VOB kan een afschrikwekkende en aantrekkende werking hebben, waardoor de VOB invloed heeft op de leerling- en ouderpopulatie van een school. Nu onderzoek verder aantoont dat ouders het bij de schoolkeuze belangrijk vinden dat zij zich herkennen in de leerling- en ouderpopulatie van een te kiezen school, noopt dit tot de conclusie dat het systeem rondom de VOB een factor is die bijdraagt aan onderwijssegregatie.

Het afschaffen van de VOB zonder compensatiemaatregelen leidt tot onderwijsvershraling en is daarom niet proportioneel. Als afschaffing wordt overwogen, moet dit gepaard gaan met compensatiemaatregelen zoals bekostiging en bestedingsvrijheid. In het po en vo kan deze maatregel in dat geval mogelijk gezien worden als een gerechtvaardigde beperking van de onderwijsvrijheid in de zin van art. 23 Grondwet. In het

vo is het van belang om op te merken dat de hoogte van de geboden compensatiebedragen een belangrijke rol speelt in de proportionaliteitsbeoordeling. Het limiteren van de VOB kan gezien worden als een meer proportionele maatregel dan het afschaffen ervan. Daar staat tegenover dat het minder geschikt lijkt om de knelpunten van kansenongelijkheid en onderwijssegregatie weg te nemen.