

PUBLIEK EN PRIVAAT
advies



Publiek en Privaat

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen.

De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen.

Daarnaast initieert de raad seminars en website-discussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit zeventien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Publiek en Privaat: Mogelijkheden en gevolgen van private middelen in het publieke onderwijs*, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Nr. 20010439/622, oktober 2001.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2001

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak: Maarten Balyon, grafische vormgeving bv

Drukwerk: Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Publiek en Privaat

**Mogelijkheden en gevolgen van
private middelen in het publieke onderwijs**

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
de heer drs. L.M.L.H.A. Hermans
postbus 25.000
2700 LZ Zoetermeer

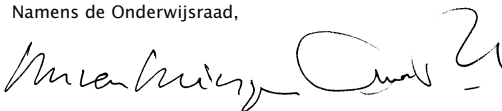
Mijnheer de Minister,

In het verlengde van de onderwijsbeleidsbrief II, *Onderwijs in stelling: Kracht en creativiteit voor de kennissamenleving*, heeft u de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over private betrokkenheid en private financiering binnen het publieke onderwijsbestel. De raad biedt u met genoegen het advies *Publiek en Privaat. Mogelijkheden en gevolgen van private middelen in het publieke onderwijs* aan.

Het adviesthema vloeit voort uit de verkenning naar marktwerking in het onderwijs *De Markt Meester?* die de Onderwijsraad tegelijkertijd met dit advies uitbrengt. Het is één van de thema's die in de verkenning genoemd wordt voor nadere advisering.

De raad wil met zijn advies *Publiek en Privaat* bijdragen aan een openbare discussie over de financiële inbedding van het onderwijs in de samenleving. Dit advies is dan, in de opvatting van de raad, eerder een beginpunt dan het sluitstuk van deze discussie.

Namens de Onderwijsraad,



prof. dr. A.M.L. van Wieringen
voorzitter

drs. A. van der Rest
algemeen secretaris

ONS KENMERK
20010439/622

UW KENMERK
BOA/15768

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 25 september 2001

ONDERWERP
Advies *Publiek en Privaat*

ONDERWIJS raad

MASSAHLAAN 6

2514 JS DEN HAAG

TELEFOON 070 310 00 00

FAX 070 356 14 74

E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL

WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Inhoudelijk kader bij de uitwerking van het advies	7
1.2	Aanleiding voor de adviesaanvraag	12
1.3	Probleemstelling in de adviesaanvraag	14
1.4	Analyse adviesvraag door de Onderwijsraad	15
1.5	Gevolgde werkwijze	15
1.6	Opbouw van het advies	17
2	Overzicht private financiering in het publieke onderwijs	18
2.1	Privatisering van het onderwijs	18
2.2	Soorten private bijdragen aan onderwijs	19
2.3	Omvang en oorsprong van financieringsbronnen in de praktijk	21
2.4	Medefinanciers en hun motieven	23
2.5	Kwalitatieve impressie van motieven om private financiering binnen het publieke onderwijs in te zetten	26
3	Regelgeving ten aanzien van wervings- en bestedingsmogelijkheden en effecten van private financiering	29
3.1	Regelgeving ten aanzien van wervings- en bestedingsmogelijkheden van private middelen in het publieke onderwijs	29
3.2	Effecten van private financiering op de criteria keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie	33
3.3	Aandachtspunten bij de inzet van private financiering in het publieke onderwijs	38
4	Wensen, mogelijkheden en consequenties voor private financiering in het publieke onderwijs	41
4.1	Evaluatie van private financiering in het publieke onderwijs	41
4.2	Aanbevelingen Onderwijsraad voor private financiering en private betrokkenheid in het publieke onderwijs	44
	Literatuurverwijzingen	49
	Bijlage: Adviesaanvraag	B1-1
	Bijlage: Studie B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv in opdracht van de Onderwijsraad, <i>Private betrokkenheid en financiering binnen het publieke onderwijsbestel</i>	B2-1

1 Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de Onderwijsraad aan hoe hij de vraag van minister Hermans van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen naar mogelijkheden voor private betrokkenheid en private financiering binnen het publieke onderwijsbestel heeft uitgewerkt. Allereerst wordt in paragraaf 1.1 het inhoudelijke kader geschetst dat de raad hanteert bij het onderzoeken van mogelijkheden voor private financiering in het publieke onderwijs. Vervolgens wordt stilgestaan bij de adviesaanvraag zoals die door de Minister aan de Onderwijsraad is voorgelegd. In paragraaf 1.2 en 1.3 komen achtereenvolgens de aanleiding en probleemstelling van de adviesaanvraag aan de orde; in paragraaf 1.4 geeft de Onderwijsraad zijn interpretatie van de adviesvraag weer. Deze interpretatie heeft geleid tot een herformulering van de kernvraag. In paragraaf 1.5 wordt de gevolgde werkwijze geschetst en in paragraaf 1.6 volgt tot slot de opbouw van het advies.

1.1 Inhoudelijk kader bij de uitwerking van het advies

Deze paragraaf staat eerst stil bij twee motieven voor overheidsbemoeyenis met onderwijs. Vervolgens wordt kort ingegaan op individuele en maatschappelijke opbrengsten van onderwijs. In aanvulling op overheid en markt wordt private financiering daarna benaderd vanuit de maatschappelijke context van de 'civil society'. Vervolgens geeft de Onderwijsraad vijf beoordelingscriteria voor private financiering in het publieke onderwijs aan. Tot slot wordt de relatie tussen dit advies en de verkenning naar marktwerking in het onderwijs *De Markt Meester?* (2001) van de raad aangegeven.

Overheidsbemoeyenis met onderwijs

In het algemeen kunnen twee motieven onderscheiden worden voor overheidsbemoeyenis met het onderwijs: doelmatigheidsoverwegingen en rechtvaardigheidsoverwegingen.

Het doelmatigheidsargument voor subsidiëring van onderwijs is gebaseerd op de notie dat bij afwezigheid van overheidssubsidies de investering in onderwijs minder dan

sociaal-wenselijk zal zijn. Het gevolg is dan 'onderinvestering' in het onderwijs. Er zijn twee redenen te onderscheiden voor onderinvestering in het onderwijs bij afwezigheid van overheidssubsidies.

- Allereerst kan het maatschappelijke rendement van onderwijs hoger zijn dan het individuele rendement. Individuen houden bij hun beslissing voor onderwijsdeelname uitsluitend rekening met eigen voordelen en kosten. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat minder aan onderwijs deelgenomen wordt dan de overheid maatschappelijk wenselijk acht.
- Ten tweede worden de kosten voor onderwijsdeelname in het heden gemaakt en zijn de uiteindelijke opbrengsten van deelname onzeker. Deze onzekerheid kan ertoe leiden dat individuen geen risico willen lopen en hun investeringen in het onderwijs beperken en/of dat geldverstrekkers niet verder in de scholing van een individu willen investeren.

Het rechtvaardigheidsargument voor overheidsbemoeyenis met onderwijs is gebaseerd op de gedachte dat bij afwezigheid van overheidsbemoeyenis de ongelijkheid tussen individuen vergroot wordt. Wie over meer capaciteiten en/of kapitaal beschikt zal eerder in onderwijs investeren dan wie daar minder bedeed mee is. Daarnaast kunnen individuen onvoldoende inzicht hebben in de waarde van onderwijs en zij kunnen dan geneigd zijn om minder onderwijs te volgen dan in feite goed voor ze is. De overheid kan vervolgens ingrijpen om te vermijden dat leerervaringen worden gemist, vanuit de gedachte dat de overheid beter weet wat essentieel is voor ieder individu dan die individuen zelf (Groot & Maassen van den Brink, 2001).

De vraag naar de mogelijkheden om private financiering in te zetten binnen het publieke onderwijsbestel kan niet losgekoppeld worden van bovenstaande motieven voor overheidsbemoeyenis met dat publieke onderwijs. Vanuit deze doelmatigheids- en rechtvaardigheidsoverwegingen hoeft overheidsbemoeyenis echter niet over de hele breedte van het onderwijsbestel in gelijke mate en op dezelfde manier aan de orde te zijn. Zo zal overheidsbemoeyenis bijvoorbeeld meer aan de orde zijn in het funderend onderwijs dan in andere onderwijssectoren.

Individuele en maatschappelijke opbrengsten van onderwijs

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen individuele en maatschappelijke opbrengsten van onderwijs.

- De individuele opbrengst van onderwijs en scholing is gelegen in het feit dat het verschillen tussen individuen creëert, respectievelijk bestaande verschillen verkleint of vergroot; hoger opgeleiden verschillen van lager opgeleiden en deze verschillen worden onder andere door scholing veroorzaakt. Deze onderwijsverschillen vertegenwoordigen een 'economische waarde' (Groot & Maassen van den Brink, 1995). Voor het individu bestaat de waarde van scholing over het algemeen uit een hogere beloning op de arbeidsmarkt (het investeringsmotief voor scholing).
- De maatschappelijke opbrengst van onderwijs en scholing is gelegen in het productiviteitsverhogende effect van scholing, onder andere het feit dat werknemers een grotere bekwaamheid en vaardigheid hebben om bepaalde taken uit te voeren. Daarnaast kan scholing bijvoorbeeld ook sociale cohesie, functioneren van de democratie en volksgezondheid bevorderen en criminaliteit tegengaan.

Behalve in termen van economische waarde kunnen opbrengsten ook in termen van bijdragen aan meer algemene, maatschappelijke doelen die voor het onderwijs gelden worden geformuleerd. In het algemeen gaat het hierbij om:

- bijdragen aan de persoonsvorming van leerlingen als deel van hun opvoeding;
- bijdragen aan de vorming in maatschappelijk en culturele zin mede ter voorbereiding op toekomstig staatsburgerschap en verantwoordelijkheid; en
- bijdragen aan de voorbereiding op beroepsuitoefening en participatie op de arbeidsmarkt.

Bij het zoeken naar mogelijkheden voor het inzetten van private financiering in het publieke onderwijs zal rekening gehouden moeten worden met de verschillende opbrengsten die onderwijs voor individu en maatschappij heeft, maar ook met het feit dat deze opbrengsten vaak moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn.

Maatschappelijke betrokkenheid bij onderwijs

De raad gaat in zijn advisering uit van de driehoek: staat, markt en 'civil society'. In zijn verkenning *De Markt Meester?* (2001) is met name de relatie tussen staat en markt aan de orde. In de komende activiteiten van de raad komt ook de relatie tussen staat en civil society en tussen markt en civil society aan de orde. Deze raadsactiviteiten zijn gaande en nog niet afgerond. Toch wil de raad in dit advies al iets zeggen over het aspect van de civil society, zij het voorzichtig en voorlopig. Hij heeft dit gedaan door in het beoordelingskader voor private geldstromen het criterium 'sociale cohesie' op te nemen. Deze invalshoek is ook terug te vinden in de serie Verkenningen 2002 die het Kabinet heeft uitgevoerd en die in augustus 2001 zijn gepubliceerd.

In de inleiding op de Verkenningen 2002 *Bedreven en gedreven: Een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving* wordt door het SCP gesteld dat "het beleid van de regering inmiddels in het teken (is) komen te staan van de algemeen in de samenleving gevoelde zorg over een groeiend tekort aan sociale veiligheid en maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel. Een antwoord werd gezocht in een beleid gericht op de bevordering van de sociale cohesie en een versteviging van de sociale infrastructuur." (p. 12)

Bedreven en gedreven signaleert in de relatie overheid en samenleving een aantal aspecten, onder meer:

- de uitgesproken wens van de burger naar een effectieve en efficiënte overheid;
- de wens naar een overheid die de burger zo min mogelijk in de weg staat;
- meer vrijheid voor iedere burger in het gebruik van voorzieningen van de verzorgingsstaat;
- de stijl en het functioneren van het openbaar bestuur;
- de mate waarin de overheid zich gevoelig toont voor de vragen en behoeften van burgers;
- de schepping van een gemeenschap van mensen die het vanzelfsprekend vinden met elkaar op één territorium te leven en zich ook op elkaar en op het geheel betrokken te voelen; en
- de ruimte waarbinnen gemeenschappelijkheid van normen, waarden en politieke keuzen bestaat.

De normatieve ruimte voor de nationale gemeenschap houdt volgens de SCP-inleiding op de Verkenningen 2000 twee facetten in. Het eerste facet betreft het zeker stellen van de veiligheid van de gemeenschap als samenleving. Burgers zien te vaak een wijkende en ontwijkende overheid waar ze een stellige en stellende verwacht hadden. Het tweede facet betreft de rol van de overheid als richtinggevende instantie die normatieve initiatieven neemt. "Juist in de moderne 'civil society' is de overheid zelf een belangrijke vormgevende partij in het maatschappelijke debat geworden." (p.28)

In veel gevallen zal niet de overheid zelf optreden, maar een grote mate van vrijheid laten aan partijen in het veld die zich actief richten op het waarnemen van de belangen van individuele burgers en de gemeenschap als geheel. De overheid zal wel rekenschap vragen aan de partijen in het veld. *Bedreven en gedreven* geeft een goede samenvattende formulering waarin geprobeerd wordt enkele van de elementen in hun verband weer te geven: "Tegenover een sterk op eigen belang gerichte burger, een verbrokkelend maatschappelijk middenveld en een sterk op een polarisatie tussen markt en staat gerichte Europese ontwikkeling, vertegenwoordigt de overheid een algemeen belang dat verder reikt dan de staatsraison alleen. Het zichtbaar maken van het algemeen belang, het bewaken van de grenzen daarvan en het leiding geven aan de maatschappelijke discussie zijn daarmee belangrijke taken van de overheid geworden." (p. 28)

Beoordelingscriteria voor private financiering in het publieke onderwijs

Het is belangrijk om het verschijnsel van private financiering in het publieke onderwijs te beoordelen aan de hand van een aantal criteria. Dit zijn criteria die in het publieke debat rond vrijwillige ouderbijdragen en sponsoring van onderwijs een rol spelen en die te maken hebben met maatschappelijke opbrengsten van onderwijs:¹

- keuzevrijheid:** bevordert de inzet van private financiering de mogelijkheid voor deelnemers (ouders, leerlingen, studenten) om die school te kiezen die hen het meeste aanspreekt?
- kwaliteit:** bevordert de inzet van private financiering de kwaliteit van het onderwijs?
- efficiëntie:** bevordert de inzet van private financiering de doelmatigheid (kosten-efficiëntie) van het onderwijssysteem?
- gelijkheid:** bevordert de inzet van private financiering de toegankelijkheid van het onderwijs?
- sociale cohesie:** bevordert de inzet van private financiering de bijdrage die onderwijs aan sociale samenhang kan leveren en het gevoel van (mede)verantwoordelijkheid van burgers voor het onderwijs?

Een beoordeling van mogelijkheden voor private financiering op de bovenstaande vijf criteria leidt tot de vraag of met een toename van private financiering in het publieke onderwijs keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie niet onder druk komen te staan.

Relatie verkenning naar marktwerking in het onderwijs van de Onderwijsraad

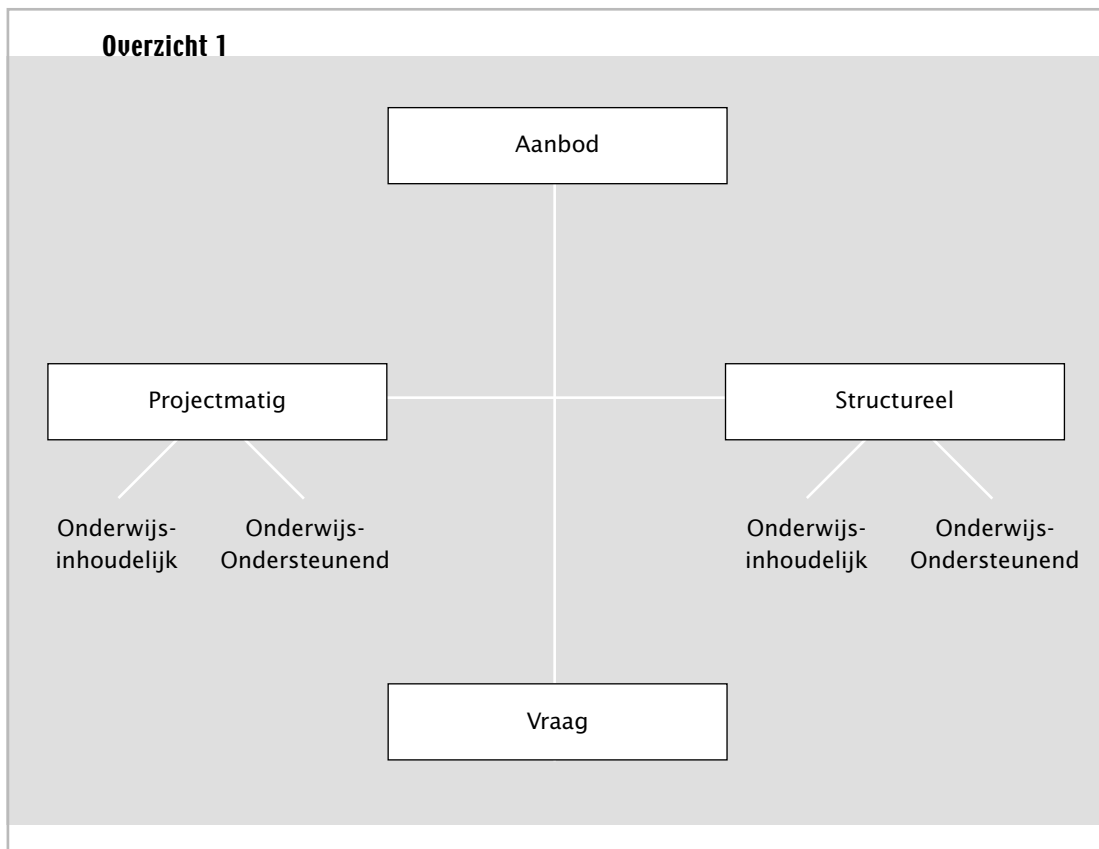
Met de bovenstaande invulling vloeit het adviesthema voort uit de verkenning naar marktwerking in het onderwijs *De Markt Meester?* (2001) die de Onderwijsraad tegelijkertijd met dit advies uitbrengt. Het is één van de thema's die in hoofdstuk 6 van de verken-

¹ Zie ook Levin (2001).

ning genoemd is voor nadere advisering. Dit thema is geconcretiseerd in een adviesaanvraag van minister Hermans (zie de bijlage voor de adviesaanvraag). Elementen die volgens de raad bij de uitwerking van dit advies over private financiering een belangrijke rol spelen zijn:

- de overheidsverantwoordelijkheid voor onderwijs gebaseerd op rechtvaardigheids- en doelmatigheidsargumenten en hier uitgewerkt met behulp van de criteria keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie; en
- het maatschappelijke perspectief (maatschappelijke opbrengsten van onderwijs en maatschappelijke betrokkenheid bij onderwijs).

Daarnaast acht de raad bij private financiering in het publieke onderwijs de volgende typologie van belang. Er zijn aanbieders van private middelen (ouders, bedrijven, maatschappelijke organisaties) en er zijn vragers van private middelen (onderwijsinstellingen). Zowel aanbod als vraag van private middelen kunnen een projectmatig (incidenteel) karakter hebben of een structureel (permanent) karakter. Voorkeuren voor een projectmatige of structurele inzet hangen nauw samen met de missie van de organisatie. In beide gevallen kan het gaan om vormen van onderwijsinhoudelijke of onderwijsondersteunende betrokkenheid. Dit levert het onderstaande beeld op.



1.2 Aanleiding voor de adviesaanvraag

Het thema private betrokkenheid en private financiering binnen het publieke onderwijsbestel is door de Minister aan het werkprogramma 2001 van de raad toegevoegd. Het onderwerp sluit aan bij ontwikkelingen die rond private financiering in het veld waarneembaar zijn en bij passages uit de onderwijsbeleidsbrief II, *Onderwijs in stelling: Kracht en creativiteit voor de kennissamenleving*, die de bewindslieden in 2000 gepresenteerd hebben.

Ontwikkelingen in de praktijk

De actuele discussie over de hoogte van de ouderbijdrage en over sponsoring van scholen door bedrijven is in feite een discussie over de (on)wenselijkheid van private betrokkenheid en private financiering binnen het publieke onderwijsbestel. Het gaat hier niet alleen om bijdragen aan materiële voorzieningen zoals computers, maar bijvoorbeeld ook om bijdragen aan personele voorzieningen (bijvoorbeeld het aanstellen van een extra leerkracht op een basisschool of het creëren van een bijzondere leerstoel in het wetenschappelijke onderwijs). In het initiële onderwijs lijken ouders in steeds grotere mate bereid om geld aan de school van hun eigen kind uit te geven. In het uiterste geval leidt dit zelfs tot de oprichting van private scholen. Daarnaast maakt de discussie over sponsoring van scholen door bedrijven duidelijk dat de angst bestaat dat de regel 'wie betaalt, bepaalt' vaak zal gelden, met name naarmate private partijen meer geld in het onderwijs zullen investeren. Dit heeft in het primair en voortgezet onderwijs geleid tot het opstellen van een sponsorconvenant. Bij genoemde discussies is de vraag naar de gevolgen voor groepen met meer of minder economisch en/of sociaal kapitaal veelvuldig aan de orde.

Bedrijven en maatschappelijke organisaties lijken zich steeds meer in te zetten voor het onderwijs. Het gaat om verschillende vormen van private inzet, van het ondersteunen van mediatheken op scholen tot het ontwikkelen van gezamenlijke opleidingstrajecten en innovatieve producten. Er worden zowel bijdragen aan onderwijskundige als aan onderwijsondersteunende diensten van scholen geleverd. Dit leidt onder meer tot publiek-private samenwerkingsverbanden (PPS) als technocentra en 'ict-academies' en tot duale leertrajecten gefinancierd door bedrijven. Verder hebben activiteiten van scholen als loterijen en fondsenwerving tot gevolg dat er meer privaat geld in het publieke onderwijs omgaat. De bovenstaande ontwikkelingen hebben mede te maken met het feit dat het goed gaat in Nederland en er steeds meer geld is dat huishoudens of bedrijven aan onderwijs kunnen en/of willen besteden.

Deze ontwikkelingen lopen niet parallel met de ontwikkelingen in een aantal andere landen waar naar private financieringsbronnen gezocht moet worden om onderwijs te kunnen verzorgen (zie Jimenez, 1995). In Nederland wordt de discussie rond private bijdragen aan het onderwijs nogal eens geplaatst in het licht van de toenemende druk op overheidsfinanciering door vergrijzing en tekorten in de beschikbare onderwijsbudgetten. Er wordt gesteld dat er onvoldoende financiële middelen van overheidswege voor het onderwijs beschikbaar zijn. Zo geeft het NIPO-onderzoek *Offerbereidheid onderwijs* (2000) uitgevoerd in opdracht van de Volkskrant aan dat meer dan de helft van de ouders denkt dat scholen voor basisonderwijs eigenlijk te weinig middelen hebben om goed onderwijs te kunnen geven.²

2 ***Het NIPO heeft in opdracht van de Volkskrant een onderzoek uitgevoerd onder ouders met kinderen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Centrale vraag in dit onderzoek is of ouders bereid zijn dieper in de buidel te tasten voor het onderwijs van hun kind(eren). Voorts zijn vragen gesteld over de kwaliteit van het onderwijs dat hun kinderen volgen. In het totaal zijn 481 ouders ondervraagd. De resultaten van het onderzoek zijn herwogen op schooltype.***

Het delen van de kosten voor onderwijs tussen deelnemers en maatschappij is een issue dat in veel landen bediscussieerd wordt. Dit blijkt uit de 2001-editie van de OECD-publicatie *Education at a Glance*. De OECD-publicatie geeft aan dat deze vraag met name relevant is voor de begin- en eindstadia van onderwijs (respectievelijk voorschoolse educatie en hoger onderwijs); in deze stadia is gehele of bijna gehele publieke bekostiging minder gewoon. De OECD geeft verder aan dat, als gevolg van een toegenomen deelname aan onderwijs door nieuwe groepen en een grotere variëteit aan onderwijsmogelijkheden, programma's en aanbieders, regeringen nieuwe relaties aangaan om de benodigde geldbronnen voor onderwijs te kunnen mobiliseren. Nieuw beleid wordt ontwikkeld om de verschillende actoren en 'stakeholders' meer te laten deelnemen en om de kosten en baten meer gelijk te verdelen. Hierdoor wordt publieke bekostiging steeds meer gezien als een deel, maar wel een belangrijk deel, van de investeringen in onderwijs. Private bronnen spelen een steeds belangrijkere rol in het onderwijs. Veel landen zijn echter begaan met het feit dat de balans tussen publieke en private middelen niet verstoord moet raken, waardoor het onderwijs minder toegankelijk wordt voor potentiële leerders in plaats van toegankelijker. Uit de OECD-gegevens blijkt verder dat in Nederland in 1998 4,49% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) door de overheid aan onderwijs werd besteed. De private bijdragen aan onderwijs bedroegen in 1998 in Nederland 0,12% van het BBP. Onderwijsuitgaven betroffen 10,6% van de totale overheidsuitgaven in 1998 in Nederland. De verdeling publieke versus private bijdragen aan onderwijs was 92,8% versus 7,2% in Nederland in 1998. In zes van de zestien landen namen de private uitgaven aan hoger onderwijs met meer dan 30% toe tussen 1995 en 1998, maar in de meeste landen leidde dit niet tot een afname in publieke gelden die aan hoger onderwijs besteed werden. In Nederland is het private deel voor alle onderwijsinstellingen bezien relatief afgenomen van 7,4% (1995) naar 7,2% (1998). Dit hoeft echter niet automatisch te betekenen dat in nominale bedragen minder privaat geld in het onderwijs omgaat.

'Onderwijs in stelling': privaat geld als aanvulling op publieke middelen

In de onderwijsbeleidsbrief II *Onderwijs in stelling* geven minister Hermans en staatssecretaris Adelmund aan dat goed onderwijs een publiek belang is. Het draagt tevens bij aan de sociale cohesie in de samenleving en heeft een onmisbare functie in de zorg voor maatschappelijke continuïteit en maatschappelijke vernieuwing. Hierbij is de overheid verantwoordelijk voor de financiering van toegankelijk en kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Het aangekondigde meerjarige investeringsprogramma vloeit volgens de bewindslieden voort uit deze verantwoordelijkheid.

De onderwijsbeleidsbrief geeft echter ook aan dat ouders, studenten, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties die aanvullend op de bekostiging door de overheid eigen middelen aan het onderwijs willen verstrekken, hiertoe de ruimte moeten hebben. Daarbij gelden volgens de bewindslieden dan wel bepaalde voorwaarden. Private financiering mag niet ten koste gaan van het niveau van de publieke financiering dat nodig is om kwalitatief hoogwaardig en toegankelijk onderwijs te bieden. Een andere voorwaarde is dat het in het onderwijs waarop de leerplicht van toepassing is, moet gaan om vrijwillige bijdragen en transparantie. Het opwerpen van wettelijke belemmeringen binnen het publieke bestel tegen private financiering als aanvulling op de bekostiging door de overheid werkt volgens de Minister en de Staatssecretaris echter contraproductief. Het gevolg hiervan zou namelijk zijn dat deze middelen in toenemende mate ten goede komen aan onderwijs buiten het publieke bestel.

Een historische inbedding

Met wetgeving werd aan het begin van de negentiende eeuw vastgelegd dat het openbaar onderwijs een nationale aangelegenheid is. Politieke partijen, maatschappelijke organisaties en kerken hebben pressie uitgeoefend om onderwijs te mogen geven en met name om daarvoor ook rijkssubsidie te mogen ontvangen. De pacificatie van 1917 is wat dit betreft een markeringspunt in de financieringsgeschiedenis van het Nederlandse onderwijsbestel: met de wijziging van de grondwet in 1917 vond financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder lager onderwijs plaats. Als gevolg van volledige gemeenschapsfinanciering waren (aanvullende) private bijdragen voor bijzondere onderwijsinstellingen niet meer noodzakelijk om lager onderwijs te kunnen geven. Gaandeweg is de werking van het artikel uitgebreid. Pas in de jaren zeventig gold de financiële gelijkstelling ook voor het gehele wetenschappelijke onderwijs.

De laatste dertig jaar is onder invloed van het meer marktgerichte denken in het onderwijs, beginnend bij een grotere bijdrage van deelnemers aan de financiering van het onderwijs (les- en collegegeld), de overheid steeds minder afwijzend komen te staan tegenover nieuwe vormen van private investeringen in het publieke onderwijs. Genoemde ontwikkelingen zijn uitgewerkt in de onderwijsbeleidsbrief *Onderwijs in stelling*.

1.3 Probleemstelling in de adviesaanvraag

In de adviesaanvraag verwijst de Minister naar uitspraken in de onderwijsbeleidsbrief II *Onderwijs in stelling*. De Minister en de Staatssecretaris willen instellingen en leraren meer ruimte geven om het onderwijs zo in te richten dat alle jongeren zich naar hun eigen mogelijkheden maximaal kunnen ontwikkelen. Die grotere beleidsruimte op schoolniveau is nodig om eigen keuzes te kunnen maken op het gebied van het onderwijsprogramma, de organisatie van het onderwijs en het personeelsbeleid, maar ook op het gebied van private financiering. In de adviesaanvraag is, net als in de onderwijsbeleidsbrief, het uitgangspunt verwoord dat de overheid verantwoordelijk is voor de financiering van hoogwaardig en toegankelijk onderwijs. De Minister en de Staatssecretaris geven aan dat ze een meerjarig investeringsprogramma voorbereiden om de toerusting van het onderwijs op peil te houden en waar nodig op peil te brengen. Tegelijkertijd echter signaleren de Minister en de Staatssecretaris dat vanuit de samenleving ook anderen (ouders, studenten, organisaties buiten het onderwijs, bedrijven, enzovoort) in toenemende mate bereid zijn aanvullend op de overheidsbekostiging eigen middelen aan onderwijs te besteden. Ze geven aan dat deze middelen het publieke onderwijs en daarmee de mogelijkheden voor allen ten goede komen als ze binnen het publieke onderwijs terechtkomen. Ze geven ook aan dat aan private financiering risico's verbonden zijn. In discussies over dit onderwerp wordt vaak een dreigende 'tweedeling' in rijke en arme instellingen genoemd.

De bewindslieden willen een advies van de Onderwijsraad om meer zicht te krijgen op de verschillende mogelijkheden en onmogelijkheden van private financiering in het publieke onderwijs. De kernvraag daarbij is:

Hoe kunnen private middelen worden ingezet binnen het publieke onderwijs, zodat de revenuen ervan deze sector als geheel ten goede komen?

1.4 Analyse adviesvraag door de Onderwijsraad

De adviesvraag zoals deze door de Minister is geformuleerd bevat twee deelvragen: hoe kunnen private middelen worden ingezet binnen het publieke onderwijs? en hoe kunnen de revenuen van deze private middelen de publieke onderwijssector als geheel ten goede komen? Deze deelvragen lijken echter strijdig met elkaar: de inzet van private middelen is in het algemeen in strijd met het fenomeen van collectieve baten of het ten goede komen aan het hele onderwijs. Private middelen kunnen bijdragen aan een sector (bijvoorbeeld primair of hoger onderwijs) of een deelsector (bijvoorbeeld ingedeeld naar regio of bestuur) en kunnen daarbij structureel of projectmatig ingezet worden voor onderwijsinhoudelijke of onderwijsondersteunende activiteiten.

Bij de beantwoording van de adviesvraag bestaat het gevaar van een doelredenering oftewel het zoeken van een antwoord op de vraag hoe zoveel mogelijk private middelen voor het publieke onderwijs gegenereerd kunnen worden. Hierbij kan voorbijgegaan worden aan mogelijke negatieve effecten van private financiering op de vijf in dit advies gehanteerde criteria waaronder de toegankelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs. De Onderwijsraad wil een dergelijke doelredenering vermijden. De raad kijkt vanuit de inrichting van het publieke onderwijs naar mogelijkheden en onmogelijkheden van private financiering. Verder lijkt er in de onderwijsbeleidsbrief een causale relatie gelegd te worden tussen private betrokkenheid aan de ene kant en private financiering aan de andere kant. Het is echter de vraag in hoeverre een toename van private geldstromen leidt tot een toename van medeverantwoordelijkheid en betrokkenheid bij het onderwijs en/of omgekeerd in hoeverre een grotere betrokkenheid leidt tot het genereren van meer private geldstromen.

De vraag zoals die door de Minister is voorgelegd levert met de bovenstaande opmerkingen volgens de Onderwijsraad een te beperkte insteek op voor het advies. Bij de inhoudelijke uitwerking van dit advies wordt dan ook van een meer algemene vraag uitgegaan:

Wat zijn wensen, mogelijkheden en consequenties van de inzet van private middelen in het publieke onderwijs?
--

1.5 Gevolgde werkwijze

In deze paragraaf wordt ingegaan op de concrete vragen die aan de inhoudelijke uitwerking van het advies ten grondslag liggen en op de activiteiten die bij de uitwerking van het advies plaatsgevonden hebben.

Vragen advies

De raad heeft de volgende kernvraag voor het advies geformuleerd: wat zijn wensen, mogelijkheden en consequenties van de inzet van private middelen in het publieke onderwijs? Voor de beantwoording van deze vraag zijn de volgende deelvragen onderzocht.

Overzicht 2

- 1 Welke motieven kunnen particulieren en private rechtspersonen hebben bij het investeren in het publieke onderwijs?
- 2 Welke soorten private bijdragen kunnen naast overheidsbijdragen aan onderwijs onderscheiden worden?
- 3 In welke delen van het onderwijs kunnen private middelen een rol spelen?
- 4 Hoe verhoudt de private inzet zich met de overheidsverantwoordelijkheid voor onderwijs?
- 5 Welke effecten heeft private inzet in het publieke onderwijs op de criteria keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie?

Werkwijze advies

De werkwijze voor dit advies wordt gekenmerkt door een aantal intern en extern gerichte activiteiten.

- Bij de intern gerichte activiteiten is middels literatuuronderzoek een beschrijving gegeven van situaties van private betrokkenheid en private financiering in en buiten het onderwijs, in Nederland en in andere landen. Om overlap met de empirische gegevens over de effecten van private bijdragen aan het onderwijs en aan andere publieke domeinen in de verkenning *De Markt Meester?* (2001) te voorkomen, geeft het literatuuronderzoek een impressie van de verschillende effecten weer. Een vergelijking tussen landen wordt bemoeilijkt doordat in wetenschappelijk onderzoek niet altijd duidelijk is in hoeverre met verschillen tussen onderwijssystemen/onderwijsconcepten rekening gehouden is.
- Bij de extern gerichte activiteiten heeft B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv uit Den Haag in opdracht van de Onderwijsraad een aantal gesprekken gevoerd met sleutelrespondenten van zeven organisaties binnen en buiten het onderwijs die met private financiering te maken hebben. Er is gesproken met twee respondenten van onderwijsinstellingen (een basisschool die een hoge ouderbijdrage vraagt en een Regionaal Opleidingscentrum (ROC) dat gebruik maakt van een relatief groot bedrag aan private financiering) en met vijf respondenten van (mogelijke) private financiers van het onderwijs (een fonds van een grote bank, een regionale vestiging van een grote bank, een grote ict-onderneming, een milieuorganisatie en een organisatie voor ontwikkelingssamenwerking). De opbrengst van deze gesprekken is een kwalitatieve impressie van de motieven en belangen om private financiering binnen het publieke onderwijsbestel in te zetten. Daarbij is ook aandacht besteed aan de (potentiële) doelgroepen waarop de verschillende partijen zich richten.

1.6 Opbouw van het advies

Het advies is als volgt opgebouwd.

- Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van private financiering in het publieke onderwijs. Na bespreking van het bredere verschijnsel van 'privatisering' van het onderwijs wordt ingegaan op mogelijke vormen van private financiering in het onderwijs. In het verlengde hiervan worden de omvang en oorsprong van financieringsbronnen in de praktijk en motieven van medefinanciers van onderwijs weergegeven. Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting van de gesprekken die B&A Groep in opdracht van de Onderwijsraad voor dit advies gehouden heeft.
- In hoofdstuk 3 worden de formele wervings- en bestedingsmogelijkheden die onderwijsinstellingen voor private financiering hebben besproken. Daarna wordt ingegaan op effecten van private financiering in relatie tot de criteria keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie. Tot slot worden enkele algemene aandachtspunten besproken die bij de inzet van private financiering in het publieke onderwijs de aandacht verdienen.
- In hoofdstuk 4 staan de wensen, mogelijkheden en consequenties van private financiering in het publieke onderwijs centraal. In dit laatste hoofdstuk worden de vragen die voor het advies geformuleerd zijn kort beantwoord. Vervolgens worden aanbevelingen geformuleerd voor de inzet van private financiering in het publieke onderwijs.

2 Overzicht private financiering in het publieke onderwijs

In dit hoofdstuk worden in paragraaf 2.1 verschillende vormen van privatisering besproken die zich in het onderwijs voordoen. Paragraaf 2.2 gaat in op die vormen van privatisering die met financiering te maken hebben. In paragraaf 2.3 wordt een overzicht gegeven van de omvang en oorsprong van financieringsbronnen in de praktijk. Hiermee kan een indruk gekregen worden van de verhouding tussen publieke middelen en private inkomsten in de verschillende sectoren van het onderwijs. Paragraaf 2.4 bespreekt motieven van private financiers van het publieke onderwijs. In paragraaf 2.5 volgen tot slot bevindingen van de externe gesprekken die B&A Groep in opdracht van de Onderwijsraad voor dit advies gevoerd heeft.

2.1 Privatisering van het onderwijs

In het huidige onderwijsstelsel doen zich verschillende vormen van privatisering voor.³ Zonder uitputtend te willen zijn, noemt de raad hieronder een aantal vormen.

- Ten eerste wordt onderwijs bekostigd middels een combinatie van publiek en privaat geld. Het grootste deel van het onderwijs in Nederland wordt collectief bekostigd met belastinggeld als voornaamste bron. Daarnaast zijn er verschillende soorten private bijdragen van ouders aan onderwijs: ouders die in de vorm van ouderbijdragen of les-/collegegeld een bijdrage betalen voor onderwijs aan een publieke school voor hun kind, ouders die een opleiding aan een private school voor hun kind financieren of ouders die bijvoorbeeld educatieve buitenschoolse activiteiten voor hun kind financieren.
- Ten tweede doen zich verschillende vormen van sponsoring van scholen voor, zoals lespakketten die door particuliere organisaties gefinancierd worden of bedrijven die een deel van de ict-apparatuur van een school verzorgen.
- Ten derde besteden sommige publieke scholen een deel van hun taken uit aan private organisaties, zoals administratieve of andere ondersteunende taken maar ook in sommige gevallen onderwijskundige taken.
- Ten vierde vinden er verschillende vormen van verzelfstandiging of van bestuurlijke verbijzondering in het openbaar onderwijs plaats.

³ Zie ook Levin (2001).

- Ten vijfde kan er een toename van particuliere opleidingen en private scholen geconstateerd worden naast het publieke onderwijsaanbod.

Deze verschillende vormen van privatisering maken duidelijk dat het onderwijs geen collectief goed is, maar een in hoge mate collectief gefinancierd goed. Bijdragen van ouders, deelnemers en sponsoring van scholen zijn slechts twee mogelijk vormen van private financiering.

2.2 Soorten private bijdragen aan onderwijs

Naast overheidsbijdragen kunnen verschillende soorten private bijdragen aan het publieke onderwijs onderscheiden worden:

- bijdragen die ouders en/of deelnemers aan onderwijs leveren in termen van geld of tijd;
- bijdragen van bedrijven of maatschappelijke organisaties aan onderwijs middels geld, goederen of inzet van expertise;
- gemeenschapsbijdragen; en
- bijdragen die onderwijsinstellingen zelf genereren.

Deze bijdragen kunnen een incidenteel of structureel karakter hebben (zie hiervoor ook paragraaf 1.1).

Bijdragen ouders of deelnemers

Ouders kunnen op verschillende manieren financieel bijdragen aan het onderwijs van hun kind. Bij bijdragen met een structureel karakter is het financieren van een particuliere opleiding de meest vergaande vorm. Een groeiend aantal ouders stuurt haar of zijn kind naar private scholen in het primair en voortgezet onderwijs (zie ook de verkenning *De Markt Meester?*). Ondanks deze toename zijn de absolute aantallen gering. In het primair onderwijs gaat het slechts om een handvol scholen, vooral scholen met een bijzondere pedagogische aanpak of scholen die zich richten op kinderen met leerproblemen. Mede gelet op uitingen van onvrede met het publieke, bekostigde onderwijs zou de vraag naar particulier onderwijs echter kunnen groeien. In het voortgezet onderwijs bestaan particuliere scholen al langer; het gaat om 15 tot 20 scholen, soms met nevenvestigingen. Ze bieden met name voor leerlingen die in het reguliere onderwijs stuklopen intensief en gestructureerd onderwijs, waardoor deze leerlingen alsnog hun diploma kunnen halen. Het aantal leerlingen op deze scholen neemt de laatste jaren toe. De vraag naar particulier onderwijs hangt niet alleen samen met de stijgende koopkracht van ouders of met een behoefte aan een luxe en selectieve ambiance voor het eigen kind, maar ook met de massaliteit van reguliere scholen en met gebrek aan structuur en persoonlijke aandacht binnen het reguliere, bekostigde onderwijs (zie ook Bronneman-Helmers, 2001). Daarnaast wordt de invoering van de 'studiehuis'-constructie als verklarende factor genoemd. Andere bijdragen van ouders en/of deelnemers met een structureel karakter betreffen de vrijwillige ouderbijdrage, het les- of collegegeld en het boeken-geld. Verder financieren studenten met eigen inkomsten ('bijbaantjes') vaak een deel van hun opleiding.

In de praktijk blijkt dat er van vrijwilligheid in veel gevallen geen sprake is. Scholen geven veelal aan dat het niet voldoet aan het storten van de vrijwillige ouderbijdrage

consequenties heeft voor de deelname van het kind aan allerlei activiteiten. Ouders die de 'vrijwillige' bijdrage niet kunnen betalen, worden verzocht dispensatie te vragen. De raad acht dit stigmatiserend voor de betrokken ouders. Vooral omdat ouders bij de schoolleiding een verzoek moeten indienen.

Op veel scholen is de ouderbijdrage inkomensafhankelijk. Afgezien van het feit dat de raad vindt dat inkomenspolitiek niet via onderwijsinstellingen gevoerd moet worden, is de inkomensafhankelijke regeling privacy- en fraudegevoelig. Er is, om privacyredenen, geen enkele controle op de opgave van het inkomen van de ouders.

Behalve financiële bijdragen zijn er ook structurele bijdragen aan onderwijs in natura die in geld uitgedrukt kunnen worden. Zo zijn er ouders die als 'hulpouder' ('leesvader' of 'computermoeder') een bijdrage aan het onderwijs leveren. Er zijn ook studenten die zich in het onderwijs inzetten. In de bijdrage van Burger aan de SCP-publicatie *Noch markt, noch staat: De Nederlandse non-profit sector in vergelijkend perspectief* uit 2001 wordt aangegeven dat het vrijwilligerswerk dat in de onderwijssector verricht wordt behoorlijk groot is. In de sector onderwijs en onderzoek was bij bijzondere instellingen in 1995 sprake van een aanzienlijk aantal voltijdse vrijwillige arbeidsplaatsen in vergelijking met het aantal betaalde banen. Daarmee is onderwijs en onderzoek een sector waarbinnen relatief veel vrijwillige tijdsbesteding wordt ingezet in vergelijking met andere 'non-profit' sectoren. De SCP-publicatie geeft echter ook aan dat vrijwilligerswerk in deze sector over zijn hoogtepunt heen lijkt te zijn.

Bijdragen bedrijven en maatschappelijke organisaties

Er doen zich vele vormen van sponsoring in het onderwijs voor. Deze bijdragen van bedrijven en maatschappelijke organisaties aan het onderwijs hebben over het algemeen een projectmatig karakter. Sponsoring is gericht op relatiebinding en de sponsor verwacht een tegenprestatie van de ontvangende onderwijsinstelling. Andere projectmatige bijdragen van bedrijven en maatschappelijke organisaties betreffen leermiddelen, materialen, apparatuur of leerplekken die beschikbaar gesteld worden aan het onderwijs. Verder zijn er vrijwilligers uit bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties of alumni die zich in het onderwijs inzetten.

Scholen geven over sponsoring aan dat de bedragen waar het om gaat meestal beperkt blijven, ook al is er sporadisch sprake van een opmerkelijk grote schenking. Volgens Regioplan (1999) heeft 15% van de basisscholen in het schooljaar 1998/1999 met sponsoring te maken gehad, tegen 20% in het voortgezet onderwijs.

Gemeenschapsbijdragen

Naast bovenstaande bijdragen zijn er ook nog andersoortige projectmatige bijdragen aan onderwijs. Er vinden schenkingen, donaties of giften van particulieren, bedrijven en organisaties plaats. Deze worden over het algemeen beargumenteerd in termen van 'algemeen maatschappelijk nut'; voor deze bijdragen verwachten de gevers geen tegenprestatie van scholen.

Schoolgeïnitieerde bijdragen

Onderwijsinstellingen genereren ook zelf bijdragen. Deze bijdragen kunnen een projectmatig karakter hebben maar ook (semi-)structureel van aard zijn. Een school kan aan fondsenwerving doen; dit zijn gelden waar geen tegenprestatie mee gemoeid is. Verder

beleggen scholen geld, organiseren loterijen, verkopen (onderwijskundige) producten aan andere (onderwijs)instellingen en zorgen voor medegebruik of verhuur van hun faciliteiten. Tot slot kunnen contractactiviteiten zoals contractonderwijs en contract-onderzoek als een vorm van 'schoolgeïnitieerde bijdragen' getypeerd worden.

2.3 Omvang en oorsprong van financieringsbronnen in de praktijk⁴

In deze paragraaf wordt de omvang en oorsprong van financieringsbronnen besproken voor respectievelijk de voorschoolse educatie, het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (de bve-sector) en het hoger onderwijs.

Voorschoolse educatie

Voorschoolse educatie (inclusief kinderopvang) is anders dan het reguliere onderwijs van oudsher bekostigd door de private sector (zie Magenheim, 2001). Deze sector bestaat uit een veelheid van private en publieke aanbieders met een groot aantal financieringsbronnen en financieringsmethodieken. Magenheim geeft aan dat voorschoolse activiteiten van oudsher als een individuele verantwoordelijkheid worden gezien. Door de hernieuwde aandacht van de overheid voor deze sector, ingegeven vanuit de noodzaak om de voorbereiding tot leren bij jonge kinderen uit achterstandssituaties te stimuleren en de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen, gaan er in deze van oudsher private sector steeds meer publieke gelden om. Binnen deze sector zijn er verschillende financieringsmodellen, waarbij individuen geheel of gedeeltelijk betalen voor plaatsen bij private of publieke instellingen en waarbij er al dan niet overheidssubsidiëring of belastingteruggave plaatsvindt. Het gaat om voorzieningen die worden gefinancierd door een mix van publiek en privaat geld.

Primair onderwijs

In het primair onderwijs vindt overheidsbekostiging plaats via het formatiebudgetstelsel en het Londo-stelsel. De inkomsten voor materieel en personeel bedroegen in 1998 in totaal (exclusief het speciaal onderwijs) 8256 miljoen. Afgezien van deze publieke middelen voor specifieke doelen zijn er daarnaast structurele inkomsten uit met name de vrijwillige ouderbijdragen (circa 220 miljoen).⁵ Het NIPO-rapport *Offerbereidheid onderwijs* (2000) in opdracht van de Volkskrant geeft hierbij aan dat het bij de ouderbijdrage in de meeste gevallen om een betrekkelijk laag bedrag gaat: bij 79% van de kinderen in het basisonderwijs gaat het om een bedrag dat lager is dan honderd gulden en gemiddeld zou het gaan om een bedrag van negentig gulden. Verder komen er projectmatig middelen beschikbaar via bijvoorbeeld sponsoring, verhuur van lokalen, schenkingen en rente-opbrengsten uit opgebouwde reserves; de totale omvang hiervan is onbekend.

⁴ De tekst van deze paragraaf is voor een groot deel gebaseerd op Van Leest (2001). Hij heeft de informatie over het primair en voortgezet onderwijs ontleend aan het document *Financieringsstromen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs van het Centraal Planbureau (2000)*. De gegevens over de bve-sector en het hoger onderwijs zijn ontleend aan de brief van de minister van OCenW aan de Tweede Kamer d.d. 9 november 2000 inzake autonomievergroting en deregulering in het onderwijs (WJZ/2000/40527). Voor alle onderwijssectoren is het peiljaar 1998 in de publicatie van Van Leest.

⁵ *Inspectie van het Onderwijs (1995)*.

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs is sprake van een lump-sum systeem. Het totale bedrag dat aan de scholen is toegekend bedroeg in 1998 7284 miljoen. De mogelijkheden die scholen voor voortgezet onderwijs hebben om extra inkomsten te genereren komen overeen met die voor het primair onderwijs, zij het dat in verband met de schaalgrootte de mogelijkheden wat ruimer zijn. Bovendien zijn contractactiviteiten mogelijk. Beperkende voorwaarden hierbij zijn echter dat kostendekkende tarieven moeten worden gehanteerd en dat het totale bedrag aan inkomsten uit contractactiviteiten lager moet zijn dan de rijksvergoeding die de school voor het normale onderwijs ontvangt.

Het totaalbedrag aan vrijwillige ouderbijdragen in het voortgezet onderwijs wordt door het Centraal Planbureau (CPB, 2000) geschat op 290 miljoen, de renteopbrengst uit reserves op 50 miljoen. Het NIPO-rapport geeft aan dat de ouderbijdrage in het voortgezet onderwijs gemiddeld honderdnegentig gulden bedraagt. Naast de ouderbijdrage wordt in het voortgezet onderwijs ook vaak les- en boekengeld gevraagd. Volgens het NIPO-rapport bestaat bij het lesgeld een grote spreiding: een aanzienlijk deel van de ouders (29%) betaalt minder dan tweehonderd gulden, terwijl ook een fors deel een bedrag tussen de zestienhonderd en achttienhonderd betaalt (37%). Het gemiddelde bedrag dat men betaalt voor lesgeld voor een kind in het voortgezet onderwijs zou elfhonderd gulden zijn. Het boekengeld kent volgens het NIPO een minder grote spreiding: in de meeste gevallen ligt het tussen de tweehonderd en duizend gulden, gemiddeld een bedrag van zevenhonderdvijftig gulden. Projectmatige inkomsten uit verhuur, kantine-exploitatie en verkoop van afgeschreven inventaris worden op grond van enkele rapporten geschat op in totaal 85 miljoen.⁶ De sinds 1989 bestaande mogelijkheid voor scholen voor voortgezet onderwijs om contractactiviteiten uit te voeren leverde volgens het CPB, blijkens gegevens van Cfi, in 1997 5 miljoen op. Over de projectmatige inkomsten uit sponsoring en schenkingen zijn geen gegevens bekend. Volgens *Onderwijs Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers* (2001) zijn de ontvangsten uit lesgeld voor het voortgezet onderwijs in 1999 312,1 miljoen.

Volgens het CPB-rapport worden overschotten uit de diverse inkomstenbronnen in het voortgezet onderwijs gebruikt voor reservevorming. Blijkens het eerder genoemde *Evaluatierapport BSM* bedroeg de omvang van de reservering in de periode 1992-1994 in totaal 210 miljoen. Aangenomen mag worden dat in de regel traditionele methoden (zoals spaarrekeningen en obligaties) worden gebruikt. Een niet-traditionele weg bewandelen enkele scholen door te beleggen in risicovolle aandelen. In het algemeen zijn de beleggingen succesvol, maar in een enkel geval sluiten scholen het boekjaar af met verlies. In verband hiermee is vanuit de Tweede Kamer aangedrongen op het uitvaardigen van richtlijnen van de kant van de overheid om de risico's van beleggen te beperken. De Minister heeft op 12 juli 2001 met de *Regeling beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek* (FVE 2001/57965N) een kader gesteld waarbinnen instellingen voor onderwijs en onderzoek hun financierings- en beleggingsbeleid zullen inrichten en organiseren. Er bestaan tenslotte indicaties dat een groot deel van de vrijwillige ouderbijdragen (100 miljoen) wordt benut voor materiële uitgaven.⁷

6 **Evaluatierapport BSM, OCenW, 1997 en Reservebehoefte bepaling voor 50 scholen, Van Dongen, Nederlands Economisch Instituut (NEI), 1996. Het gaat hier om gegevens uit verschillende jaren. Het CPB neemt aan dat de bedragen ook voor 1998 gelden.**

7 **Uit het rapport Materiële exploitatiekosten van het voortgezet onderwijs (1994) van het NEI blijkt dat scholen in het begin van de jaren negentig circa 10% van de materiële kosten dekken uit ouderbijdragen. Als dat in 1998 nog steeds het geval zou zijn, zou dit een bedrag van 100 miljoen betekenen.**

De bve-sector

De Regionale Opleidingscentra (ROC's) hebben in 1998 gezamenlijk aan inkomsten uit contractactiviteiten 197 miljoen gegenereerd op een omzet van 4482 miljoen. Het gaat dus om 4,4% van de totale omzet. Ten opzichte van 1997 is sprake van een toename van contractactiviteiten met 13%. Deze activiteiten behelzen vooral omscholingstrajecten en kortlopende cursussen. Daaronder wordt ook detachering van docenten bij andere instellingen gerekend. De meeste ROC's proberen een goede marktpositie te verwerven, waarbij een steeds groter deel van de structurele inkomsten uit bedrijfsopleidingen voorkomt. Uit *Onderwijs Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers* blijkt dat de ontvangsten uit lesgeld voor de bve-sector 402,8 miljoen zijn in 1999.

Hoger onderwijs (hbo en wo)

De hogescholen hebben in 1998 op een omzet van 3688 miljoen inkomsten uit private activiteiten gegenereerd voor een bedrag van 236 miljoen (6,4%). Ten opzichte van 1997 is sprake van een stijging van private activiteiten met 17%. Evenals in de bve-sector gaat het vooral om omscholingstrajecten en kortlopende cursussen, maar daarnaast gaat het ook om congressen en internationale activiteiten. De universiteiten hebben in 1998 gezamenlijk aan baten uit de derde geldstroom een bedrag van 1734 miljoen gerealiseerd bij een omzet van 7409 miljoen. Dit is 23,4% van de totale omzet. Ten opzichte van 1997 is sprake van een stijging met 5%. Genoemde baten vloeien hoofdzakelijk voort uit contractonderzoek, cofinanciering van onderzoek, contractonderwijs en inkomsten uit operationele activiteiten zoals verkoop van syllabi en verhuur/verkoop van apparatuur. In alle gevallen is bij private inkomsten in het hoger onderwijs sprake van een stijging ten opzichte van het jaar daarvoor.⁸ Onderzoek van het Center for Higher Education Policy Studies naar private bijdragen aan hoger onderwijs (CHEPS, 2000) geeft daarnaast aan dat het belang van ouderlijke bijdragen en eigen inkomsten van studenten groot is. Studenten (en hun ouders) dekken gemiddeld ruim de helft tot driekwart van de kosten zelf, met eigen middelen, ouderlijke bijdragen, lenen of inkomsten uit werk. Private leningen of beurzen van bedrijven, banken of stichtingen zijn daarnaast beperkt in omvang. De geschatte opbrengsten uit collegegelden zijn volgens *Onderwijs Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers* voor het hoger beroepsonderwijs 748,1 miljoen en voor het wetenschappelijk onderwijs 422,0 miljoen in 1999.

2.4 Medefinanciers en hun motieven

In deze paragraaf worden eerst enkele algemene motieven voor het geven van geld aan het publieke onderwijs besproken. Vervolgens wordt stil gestaan bij de motieven die de verschillende soorten medefinanciers van het onderwijs kunnen hebben.

Algemene motieven

Er is een aantal algemene verklaringen te geven voor een opleving van de 'geefcultuur' sinds het laatste decennium van de twintigste eeuw in Nederland (Schuyt in de SCP-publicatie *Noch markt, noch staat* uit 2001).

- Een belangrijk deel van de opleving van de 'geefcultuur' wordt veroorzaakt door het terugtrekken van de overheid. De verzorgingsstaat die vooral na 1945 werd uitgebouwd, bracht een verschuiving in de financiering van tal van maatschappelijke

⁸ *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000).*

lijke doelen teweeg. Voorheen werden die grotendeels uit particuliere middelen betaald, tijdens het opbloeien van de verzorgingsstaat ging veel financiering in overheidshanden over. Via de belastingen dragen burgers en bedrijfsleven bij aan het algemeen nut en aan het omvangrijke particuliere initiatief in de non-profit sector. Dit verklaart onder meer het feit dat Nederland in internationale overzichten van de non-profit sector op de eerste plaats staat wat het aandeel betreft van de non-profit sector in de totale werkgelegenheid, maar achteraan als het gaat om de filantropische financiering van die non-profit sector.

- De maatschappelijke context van de 'civil society' waarin burgers (mede)verantwoordelijkheid voor het maatschappelijke welzijn of het algemeen belang nemen, vormt een belangrijke verklaring voor de herleving van de geefcultuur in Nederland. Non-profit instellingen zoeken alternatieve financieringsbronnen en burgers, fondsen en bedrijven zijn bereid geld te geven. De gevers zijn hierbij niet alleen reagerend, maar nemen ook zelf initiatief.
- Het speelt een rol dat Nederland welvarender is geworden en giften een belangrijke aftrekpost in het nieuwe belastingstelsel zijn gebleven (IB 2001).
- Burgers, fondsen en bedrijven kunnen bij het beschikbaar stellen van filantropische geldstromen bepaalde bedoelingen hebben. Op individueel niveau zijn mogelijke intrinsieke motieven bijvoorbeeld verwantschapaltruïsme, eigen belang, status en aanzien, deugd van naastenliefde en verbeelding oftewel de drang om iets anders te doen.

De SCP-publicatie geeft aan dat Nederland (burgers/huishoudens, fondsen, bedrijven) in het midden van de jaren negentig circa 5,3 miljard gulden per jaar geeft, waarvan 3 miljard van burgers afkomstig is en 1,5 miljard door bedrijven wordt gegeven en gesponsord. De rest van het bedrag is van fondsen en legaten afkomstig (Schuyt, 1999). Het meeste wordt gegeven aan kerk/levensbeschouwing: 1,3 miljard gulden. Daarop volgen in 1997 sport/recreatie (922 miljoen gulden), internationale hulp (807 miljoen), gezondheid (711 miljoen) en maatschappelijke en sociale doelen (660 miljoen). Milieu, natuurbehoud en dierenbescherming komen op de zesde plaats met 452 miljoen. Onderwijs/onderzoek en kunst/cultuur lijken met respectievelijk 246 en 204 miljoen gulden doelen waarvoor ondersteuning minder belangrijk wordt geacht. Instellingen op het terrein van sport en recreatie hebben in 1997 beduidend meer geld ontvangen dan in 1995. Ook onderwijs en onderzoek konden in 1997 op meer geld rekenen. Organisaties op het gebied van milieu, natuurbehoud en dierenbescherming hebben in 1997 daarentegen aanzienlijk minder geld gekregen. Onderwijs/onderzoek ontving hierbij in 1997 voor 121 miljoen aan geld en goederen van huishoudens en 125 miljoen aan giften en sponsoring van bedrijven.

Bij de Nederlandse huishoudens is bij het geven van geld veruit het populairst de huis-aan-huis collecte: 87% van de huishoudens heeft in 1997 geld gegeven aan de deur (Schuyt, 1999). Daarnaast zijn ook loten kopen (71%) of iemand sponsoren voor een actie (52%) populaire manieren om geld te geven. Verder is bijna de helft van de huishoudens vaste donateur (46%). Bijna alle huishoudens hebben in 1997 wel eens spontaan iets gegeven (94%). Eveneens een groot deel (80%) heeft iets 'spontaan met profijt' gegeven (bijvoorbeeld een lot voor een goed doel). Tweederde van de huishoudens geeft gepland.

De SCP-publicatie uit 2001 geeft verder aan dat over legaten nauwelijks iets bekend is. Om het gebrek aan informatie op te heffen heeft de Vrije Universiteit in 1997 een verken-

nend onderzoek gedaan onder negentien notariskantoren (Van Kempen, 1997; Rienstra, 1997). Het totale bedrag van legaten en erfstellingen ten gunste van maatschappelijke en goede doelen worden voor 1996 op circa 500 miljoen geschat. Hierbij lijkt gezondheid het populairste doel en scoren ook kerk en levensbeschouwing en maatschappelijke en sociale doelen hoog. Onderwijs en onderzoek en sport en recreatie zijn de minst populaire doelen.

Motieven ouders en deelnemers

Ouders zullen over het algemeen het beste voor hun kind willen, zoals doorstromen naar een zo hoog mogelijk type vervolgonderwijs. Het eerder genoemde rapport van het NIPO geeft aan dat juist ouders van kinderen in het basisonderwijs een betrekkelijk grote offerbereidheid aan de dag leggen als het gaat om extra voorzieningen als internet, sport, enzovoort. Maar ook als het gaat om verbetering van de kwaliteit van het onderwijs zelf. Dit wordt verklaard uit het feit dat aan de ene kant is aangetoond dat ouders vinden dat vooral het basisonderwijs te kampen heeft met financiële beperkingen, terwijl aan de andere kant gevonden is dat juist in het basisonderwijs de kosten die men zelf moet betalen relatief laag zijn. Hier zou nog aan toegevoegd kunnen worden dat met de overstap van een kind van kinderopvang naar basisschool in sommige hogeropgeleide huishoudens geld vrijkomt. Volgens het NIPO-rapport is verder opvallend dat er niet of nauwelijks van verschil sprake is tussen inkomens tot modaal en de wat hogere inkomens. Terwijl de offerbereidheid ten aanzien van onderwijs op de basisschool hoger is dan op het voortgezet onderwijs, zijn de bedragen die de ouders van kinderen op het voortgezet onderwijs willen betalen aanmerkelijk hoger. Als men overigens extra lesgeld zou moeten betalen dan is men van mening dat dit geld de school van het kind ten goede moet komen; het moet liefst niet in een algemene 'pot' verdwijnen. Studenten zullen wellicht privaat geld over hebben voor het volgen van de meest geschikte opleiding.

Motieven bedrijven en maatschappelijke organisaties

Bij bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen verschillende motieven een rol spelen om geld aan het publieke onderwijs te geven: het binden van relaties, het krijgen van publiciteit of het geven van een invulling aan maatschappelijke waarden in de bedrijfsfilosofie middels het delen van kennis en kunde ('maatschappelijk ondernemen'). De SCP-publicatie (2001) geeft aan dat deze grotere maatschappelijke betrokkenheid mede voortkomt uit de verandering van het overheidsbeleid, een andere opstelling van consumenten en een ander beleid van bedrijven en organisaties zelf. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen giften en sponsoring. Bij een gift kan nooit een tegenprestatie afgedwongen worden; bij sponsoring echter wel en daarom kunnen deze bedragen tot de aftrekbare bedrijfskosten gerekend worden. De verhouding tussen sponsoring en geven is ongeveer 9:1. Van de Nederlandse bedrijven sponsort 61% in 1997 in maatschappelijke en goede doelen, terwijl 20% van de bedrijven belangeloos schenkt. In 1995 was dit respectievelijk 40% en 26%. Het aantal bedrijven dat sponsort is dus gestegen en het aantal bedrijven dat geeft gedaald.

In veel gevallen zal bij bedrijven en maatschappelijke organisaties ook eigen belang of het bedrijfsbelang in het geding zijn. Bedrijven en organisaties hebben vanwege de krappe arbeidsmarkt en de snelheid van ontwikkelingen belang bij samenwerkingsprojecten met het onderwijs zoals het gezamenlijk ontwikkelen van opleidingstrajecten en innovatieve producten. Daarnaast is samenwerking ook noodzakelijk vanwege het belang

van een betere aansluiting tussen theorie en praktijk voor een onderwijsdeelnemer. In feite gaat het dan om een betere afstemming van onderwijs op behoeften van het bedrijfsleven en daarmee een betere invulling van de vraag naar werknemers en eventueel de werving van stagiaires en toekomstig personeel. Academies als de 'Etos-academie' en de 'Perry Sport-academie' zijn hierbij in opkomst, waarbij de reguliere onderwijsinstelling zorgt voor diploma-erkende opleidingen en het bedrijfsleven zorgt voor het opleiden van jongeren die aansluiten bij de bedrijfscultuur. Bedrijven zullen bij deze investeringen streven naar een optimale balans tussen economische groei en het leveren van een bijdrage aan de maatschappelijke omgeving.

Uit een onderzoek van EPN, Platform voor de informatiesamenleving, naar sponsoring van ict in het primair en voortgezet onderwijs (2001) blijkt dat bedrijven in de praktijk nog tamelijk terughoudend zijn bij zowel sponsoring als schenking van bedragen aan scholen. De negatieve kritiek na een aantal grote donaties heeft bedrijven doen terugschrikken.

Motieven bij gemeenschapsbijdragen

Bij 'goede-doelen' organisaties worden activiteiten binnen het onderwijs vaak gezien als een intrinsiek onderdeel van de missie van de organisatie zelf; educatie dient als ondersteuning van campagnes of ter vergroting van het draagvlak voor de organisatie. Deze groeperingen richten zich vaak op de doelgroep van jongeren oftewel de scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast vinden er schenkingen, donaties of giften van particulieren, bedrijven en organisaties plaats vanuit een maatschappelijk bewustzijn.

Motieven voor schoolgeïnitieerde bijdragen

Onderwijsinstellingen kunnen de kwaliteit van hun onderwijs willen verbeteren of hun onderwijs aantrekkelijker willen maken door bijvoorbeeld een extra leerkracht met behulp van aanvullende middelen aan te stellen. Hierbij worden hoge ouderbijdragen nog al eens als 'noodoplossing' gezien vanwege een tekortschietende reguliere bekostiging van het onderwijs. In een enkel geval maken inkomsten uit ouderbijdragen in het primair onderwijs bijna de helft van het totale budget uit. Hierbij tekent zich een verschil af met de bve-sector en het hoger onderwijs waar private middelen vaak een betere positionering in de markt tot doel hebben. Verder geven onderwijsinstellingen aan dat private middelen bij kunnen dragen aan het tot stand brengen van een meer bedrijfsmatige cultuur in de school.

2.5 Kwalitatieve impressie van motieven om private financiering binnen het publieke onderwijs in te zetten

B&A Groep heeft in opdracht van de Onderwijsraad gesproken met twee respondenten van onderwijsinstellingen (een basisschool die een hoge ouderbijdrage vraagt en een ROC dat gebruik maakt van een relatief groot bedrag aan private financiering) en met vijf respondenten van (mogelijke) private financiers van het onderwijs (een fonds van een grote bank, een regionale vestiging van een grote bank, een grote ict-onderneming, een milieuorganisatie en een organisatie voor ontwikkelingssamenwerking). De belangrijkste bevindingen van deze gesprekken worden hieronder samengevat.

Soorten private betrokkenheid en private financiering

Uit de gesprekken die gevoerd zijn komt het beeld naar voren van een grote bandbreedte aan vormen van private betrokkenheid en private financiering binnen het publieke onderwijsbestel. Hieronder volgt een globale impressie:

- het ondersteunen van mediatheken op scholen;
- het plaatsen van speeltoestellen op de speelplaats van scholen;
- het betalen van schoolreisjes;
- het bijdragen aan ict-investeringen;
- het geven van lessen in het primair en voortgezet onderwijs;
- het organiseren van ‘master classes’ en het verzorgen van colleges in het hoger onderwijs;
- het verkopen of kosteloos verstrekken van inhoudelijke lespakketten;
- het initiëren van vernieuwende onderwijsmethoden en educatieve producten;
- het initiëren van fondswervende activiteiten;
- het vormgeven van inhoudelijke pilot-projecten met PABO's;
- het vragen van hoge ouderbijdragen;
- het sluiten van miljoenencontracten met bedrijven voor het ontwikkelen van gezamenlijke opleidingstrajecten en innovatieve producten; en
- het zich voordoen van allerlei vormen van sponsoring.

De bijdragen worden zowel aan onderwijskundige als aan onderwijsondersteunende activiteiten besteed. Over het algemeen is de invloed van de gevende organisatie op de besteding van de middelen vrij groot, hetzij omdat hieraan duidelijke voorwaarden gesteld worden (bijvoorbeeld een heldere projectomschrijving en co-financiering), hetzij omdat de betrokkenheid direct voortvloeit uit de missie van de organisatie.

Motieven voor het inzetten van private middelen

De motieven en drijfveren om private middelen in het publieke onderwijsbestel in te zetten dan wel hiervan gebruik te maken variëren en hangen samen met de ‘missie’ van de betreffende organisatie.

- Bij het fonds en de banken wordt er in dit opzicht een duidelijk onderscheid gemaakt tussen sponsoring en donatie. Sponsoring is gericht op relatiebinding. Daarvoor worden dan ook tegenprestaties verwacht. De betrokkenheid bij het onderwijs van deze partijen blijkt echter vooral uit donaties. Deze zijn meer gericht op en worden beargumenteerd in termen van het ‘algemeen maatschappelijke nut’. Hiervoor worden geen tegenprestaties verwacht van scholen.
- Het ict-bedrijf noemt als belangrijkste drijfveer om in het kader van maatschappelijke betrokkenheid van de onderneming haar kennis en kunde beschikbaar te stellen.
- Bij ‘goede-doelen organisaties’ (milieu en ontwikkelingssamenwerking) worden de activiteiten binnen het onderwijs gezien als een intrinsiek onderdeel van de ‘missie’ van de organisatie zelf: het hoort gewoon bij het werk.
- De basisschool die hoge ouderbijdragen vraagt beargumenteert haar beleid in dit opzicht als een soort ‘noodoplossing’: zij wil meer kwaliteit bieden dan mogelijk is met de reguliere bekostiging vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

- Het ROC wil zich in toenemende mate positioneren op de markt en trekt om die reden steeds meer private gelden aan.

In grote lijnen komt het beeld naar voren dat er in alle gevallen een soort 'marketing gedachte' achter het inzetten van private middelen in het publieke onderwijs zit. In een aantal gevallen is deze inzet expliciet gericht op de doelgroep van jongeren.

Focus en doelgroepen bij de inzet van private middelen

Onder de organisaties waarmee is gesproken, richt de inzet van private middelen in het publieke onderwijsbestel zich vooral op kinderen en jongeren in het primair en voortgezet onderwijs en in mindere mate op deelnemers in de bve-sector en het hoger onderwijs. De doelgroep is over het algemeen breed geformuleerd: 'jongeren in de schoolgaande leeftijd'. Hierbij worden jongeren niet zozeer aangesproken in hun hoedanigheid als leerling; de school wordt eerder als logische context en ingang gebruikt.

Knelpunten en randvoorwaarden bij de inzet van private middelen

De meeste knelpunten en randvoorwaarden die genoemd worden hangen samen met het stellen van prioriteiten bij de inzet van private middelen en het bepalen van wat nou echt additioneel is of wat eigenlijk gewoon met overheidsgeld betaald zou moeten worden.

Blik op de toekomst

Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt is dat de verschillende organisaties zeker van plan zijn hun beleid rond betrokkenheid met onderwijs te continueren en meestal te intensiveren. Bovendien zijn alle organisaties in dit opzicht bezig met het aanscherpen en afbakenen van hun doelstellingen.

Algemene opvatting over de inzet van private middelen in het publieke onderwijs

De algemene opvatting die uit de gesprekken naar voren komt is dat de inzet van private middelen in het onderwijs een goede zaak is en dat er niks mis mee is wanneer het om extra activiteiten gaat. Een geluid dat daarnaast ook duidelijk doorklinkt is dat het eigenlijk niet nodig zou moeten zijn.

3 Regelgeving ten aanzien van wervings- en bestedingsmogelijkheden en effecten van private financiering

Paragraaf 3.1 van dit hoofdstuk staat stil bij de formele mogelijkheden die onderwijsinstellingen momenteel hebben voor de inzet van private financiering. Het accent ligt daarbij op het primair en voortgezet onderwijs en op inkomsten uit eigen vermogen, ouderbijdragen, sponsoring en contractactiviteiten. Paragraaf 3.2 gaat vervolgens in op effecten van private financiering op de criteria keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie. Tot slot worden in paragraaf 3.3 een aantal algemene aandachtspunten bij de inzet van private financiering in het publieke onderwijs benoemd.

3.1 Regelgeving ten aanzien van wervings- en bestedingsmogelijkheden van private middelen in het publieke onderwijs⁹

Beleidsontwikkelingen rond deregulering en marktwerking hebben geleid tot meer mogelijkheden voor onderwijsinstellingen om hun eigen financiële beleid te voeren, maar ook om naast de reguliere bekostiging aanvullende gelden te verwerven of een beroep te doen op bijdragen in natura. Instellingen die alternatieve financieringsbronnen aanboren kunnen deze extra gelden echter niet noodzakelijk helemaal vrij besteden en daarnaast zijn instellingen ook beperkt in hun mogelijkheden om aanvullende bekostiging te zoeken. Deze beperkingen gelden met name voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs.

Financiële zelfstandigheid van onderwijsinstellingen

Scholen voor bijzonder primair en bijzonder voortgezet onderwijs kennen qua bestuursvorm de vereniging en de stichting. Het gaat hierbij om rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid, ook in vermogensrechtelijk opzicht. In het openbaar primair en openbaar voortgezet onderwijs ligt de situatie genuanceerd. Als sprake is van een stichting of een openbare rechtspersoon, die voortvloeien uit de wens om de gemeente bij het uitoefenen van haar taak als bevoegd gezag meer op afstand te plaatsen, is eveneens sprake van vermogensrechtelijke zeggenschap. Zij zijn daarmee in principe zelfstandig. Om openbare scholen die rechtstreeks onder het bevoegd gezag van de gemeente vallen vergelijkbare mogelijkheden qua bestedingsvrijheid te geven, is sinds 1985 evenwel

⁹ *De informatie die in deze paragraaf besproken wordt, is ook terug te vinden in Van Leest (2001).*

fondsvorming mogelijk in het basisonderwijs. In de Wet op het basisonderwijs (later de Wet op het primair onderwijs, WPO) is de mogelijkheid geschapen voor het reserveren van bedragen voor openbare scholen door middel van fondsvorming uit de rijksvergoeding (artikel 144 WPO). Hierdoor kan het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs eenzelfde bestedingsbeleid voeren als het bevoegd gezag van een bijzondere school, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de inzet van specialistisch personeel. In het voortgezet onderwijs bestaat een vergelijkbare regeling (artikel 96 WVO).

De handelingsvrijheid van scholen voor primair en voortgezet onderwijs wordt hierbij echter door wettelijke bepalingen en afspraken begrensd. Het betreft beperkingen ten aanzien van het beheer en de eigendom van schoolgebouwen (artikel 160 WPO en artikel 265 WVO). In principe kan een schoolbestuur met behulp van onroerend goed geen inkomsten verwerven in verband met de uitoefening van het zogenaamde economische claimrecht door de gemeente. Het economische claimrecht is neergelegd in de onderscheiden wetten per onderwijsveld. De gemeente is in de regel economisch eigenaar en de vereniging of stichting juridisch eigenaar. Dit betekent dat bezwaren, vervreemden en verhuren door de laatste slechts mogelijk is met instemming van de gemeente. Hetgeen hiervoor is geschetst, is niet van toepassing voor gebouwen en dergelijke die het schoolbestuur in volle eigendom heeft doordat het deze zelf uit eigen middelen heeft bekostigd.

In het bve-veld hebben alle instellingen vermogensrechtelijke zeggenschap; ze zijn financieel zelfstandig. Ook alle hogescholen en universiteiten hebben vermogensrechtelijke zeggenschap en zijn financieel zelfstandig. De bve-sector en het hoger onderwijs kennen ten aanzien van de vermogensrechtelijke zelfstandigheid geen vergelijkbare beperkingen als het primair en voortgezet onderwijs.

Inkomsten uit eigen vermogen

Openbare en bijzondere onderwijsinstellingen mogen niet het maken van winst als doelstelling hebben. Dat wil niet zeggen dat er in de praktijk geen 'winst' wordt gemaakt. Deze dient echter ter beschikking van de rechtspersoon te blijven en mag niet als zodanig worden uitgekeerd aan natuurlijke personen of rechtspersonen, zoals bij bedrijven gebeurt. De baten worden toegevoegd aan het eigen vermogen. De inkomsten hieruit kunnen worden ingezet voor extra activiteiten. Wat dit betreft geldt het algemene stichtings- en verenigingsrecht. Wat het doen van uitgaven uit de aldus verkregen middelen betreft, zou gesteld kunnen worden dat er zogenaamde 'good-practice' normen gelden (zoals ook meer expliciet geformuleerd voor sponsoring, bijvoorbeeld verenigbaarheid met de pedagogische en onderwijskundige taak en doelstelling van de school). Er is ten aanzien van wat met de extra inkomsten gedaan kan worden echter geen adequate verkenning in de vorm van overheidsoptreden of jurisprudentie bekend.

Om een aantal redenen kan een onderwijsinstelling ervoor kiezen de inkomsten uit eigen vermogen, al dan niet samen met andere hulpbronnen, apart te zetten. Te denken valt aan een afzonderlijke stichting (ook wel 'steunstichting' genoemd) of een vereniging 'vrienden van'. Dan is onderscheid mogelijk tussen een vermogen opgebouwd uit publieke middelen dat is bedoeld om de continuïteit van de rechtspersoon en de daardoor in stand gehouden scholen te waarborgen in de tijd en een vermogen opgebouwd uit private middelen dat ter vrije beschikking staat van het bevoegd gezag. Een dergelijk vermogen kan bij fusies zo nodig buiten de overdracht blijven.

Inkomsten uit ouderbijdragen

Een andere categorie van regels met betrekking tot de inzet van extra inkomsten in het primair en voortgezet onderwijs vormen de vrijwillige ouderbijdragen die basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs vragen. Voor het grootste deel worden deze middelen ingezet voor specifieke activiteiten als schoolreisjes en dergelijke. Omdat in een aantal gevallen twijfel bestond over het vrijwillige karakter van deze bijdragen en door beroering over het feit dat enkele scholen relatief hoge bijdragen vroegen, zijn de wettelijke regels voor de vrijwillige ouderbijdrage in 1997 aangescherpt (artikel 40 WPO en artikel 27 WVO). Zo geldt de vrijwillige bijdrage slechts voor één jaar en moet vooraf duidelijk zijn wat de hoogte van de bijdrage is en voor welke doelen deze zal worden aangewend. Daarnaast mag toelating van een leerling tot de school niet afhankelijk zijn van de bereidheid bij te dragen.

Gelet op de beperkte duur van de afspraak over (de hoogte van) de ouderbijdrage bestaat binnen onderwijsorganisaties enige zorg over de mogelijkheid dat scholen in de verleiding zouden kunnen komen om, eventueel op verzoek van ouders, ouderbijdragen te besteden voor doelen die lange-termijn verplichtingen met zich mee kunnen brengen en waarmee vervolgens de continuïteit van een instelling in gevaar kan komen.

Inkomsten uit sponsoring

Bij sponsoring gaat het om geld, goederen of diensten die een sponsor verstrekt aan enige geleding van de school en waarvoor de sponsor een tegenprestatie verlangt waarmee leerlingen of hun ouders in schoolverband te maken kunnen krijgen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gesponsorde lesmaterialen, advertenties, uitdelen van producten, sponsoren van activiteiten of sponsoren van gebouw/inrichting/apparatuur. Tussen de Staatssecretaris van OCenW en vijftien organisaties die vanuit onderscheiden posities bij dit onderwerp betrokken zijn, is begin 1997 een convenant getekend.¹⁰ Het convenant heeft een looptijd van vijf jaar. In 2001 zal een evaluatie van de werking van het convenant plaatsvinden. In 1999 heeft een tussentijdse kwantitatieve inventarisatie plaatsgevonden waarover schriftelijk overleg met de Tweede Kamer is gevoerd.¹¹

Het doel van het convenant is te bevorderen dat scholen op een verantwoorde en zorgvuldige manier met sponsoring omgaan als ze daarmee te maken krijgen, waarbij het primaire onderwijsproces niet afhankelijk mag zijn van sponsormiddelen. Het reikt een aantal uitgangspunten aan voor het sponsorbeleid en voor de discussie daarover die binnen de school en tussen de school en haar omgeving plaatsvindt. Partijen hebben zich ertoe gebonden zich in te spannen dat de onderscheiden actoren de volgende uitgangspunten hanteren:

- sponsoring moet verenigbaar zijn met de pedagogische en onderwijskundige taak en doelstelling van de school;
- sponsoring mag de objectiviteit, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van onderwijs en scholen niet in gevaar brengen;
- sponsoring mag de onderwijshouding en/of de continuïteit van het onderwijs niet beïnvloeden; en

¹⁰ *Deze regeling is gepubliceerd in OCenW-regelingen 7/8 van 19 maart 1997. De organisaties in kwestie zijn: Besturenraad PCO, Consumentenbond, Groep Educatieve Uitgeverijen, LAKS, LOBO, LVGS, NKO, OUDERS & CO, Stichting Stuurgroep Reclame, VBKO, VBS, VNG/VOS, VOO en VVO.*

¹¹ *Verslag van het schriftelijke overleg in TK 26 800 VIII, nr. 102.; vastgesteld 25 april 2000.*

- sponsoring mag niet in strijd zijn met het onderwijsaanbod en de kwalitatieve eisen die de school aan het onderwijs stelt.

De Staatssecretaris is van mening dat scholen van overheidswege een toereikende bekostiging ontvangen. De Tweede Kamer spreekt desalniettemin haar zorgen uit over het feit dat veel scholen aangeven dat sponsorbedragen van essentieel belang zijn voor het dagelijkse lesgeven en niet, zoals de bedoeling is, als extraatje gelden. De Staatssecretaris vindt dat scholen niet afhankelijk mogen worden van sponsoring. Bij de evaluatie van het sponsoringconvenant zal dit aspect nader aan de orde komen.

Uit een onderzoek van EPN, Platform voor de Informatiesamenleving uit 2001 blijkt tot slot dat veel bedrijven die scholen sponsoren het billijk vinden dat ze er als tegenprestatie personeel mogen werven, nieuwe producten mogen testen of gewoon reclame mogen maken. Een beperkt aantal bedrijven geeft aan bemoeienis met de inhoud van lesmateriaal op prijs te stellen in ruil voor het sponsorgeld.

Inkomsten uit contractactiviteiten

Contractactiviteiten zijn activiteiten die onderwijsinstellingen buiten het normale onderwijsprogramma om verrichten, bijvoorbeeld in de vorm van cursussen voor individuele personen en bedrijven. In het hoger beroepsonderwijs gaat het tevens om kort praktisch onderzoek en advisering, in het wetenschappelijke onderwijs om contractonderzoek en advisering. Er dient administratief een formele scheiding te zijn tussen enerzijds de inzet en opbrengsten van contractactiviteiten en anderzijds de inzet met de middelen die via bekostiging zijn verkregen. In de statuten kan vervolgens worden bepaald dat de middelen die via contractactiviteiten worden verworven ten goede komen aan de oprichter, in casu de reguliere instelling.

Prijsstelling onderwijsaanbod

Tot slot hebben publieke scholen geen vrijheid om de prijs van het product dat ze aanbieden zelf te bepalen (zie ook de verkenning *De Markt Meester?*). Voor zover les- en collegegelden geheven mogen worden, zijn deze landelijk geüniformeerd.¹² De ontwikkelingen ten aanzien van de vrijwillige ouderbijdragen in het primair en voortgezet onderwijs zouden echter als een stap in de richting van een vrijere prijsstelling gezien kunnen worden. Voor het hoger onderwijs is collegegelddifferentiatie een onderwerp van voortdurende discussie. Instellingen binnen het reguliere, bekostigde stelsel van het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie zijn overigens wel vrij in de prijsstelling die zij hanteren bij contractonderwijs, post-initieel onderwijs en dergelijke. Ze kunnen deze activiteiten echter in een aparte rechtspersoon onder brengen. Ze moeten alle kosten (productontwikkeling, huisvesting, enzovoort) volledig doorberekenen om te vermijden dat publieke middelen voor private activiteiten worden ingezet. Dit zou immers tot een oneigenlijke concurrentievoorsprong kunnen leiden.

¹² *In het hoger onderwijs bestaat wel een uitzondering op het principe van uniform collegegeld: studenten die geen recht op studiefinanciering hebben betalen een door de instelling vastgesteld 'instellingscollegegeld'.*

3.2 Effecten van private financiering op de criteria keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie

Deze paragraaf gaat na welke effecten verwacht kunnen worden van private financiering op keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie. De inschatting van mogelijke effecten, van kansen en risico's en van voorwaarden om negatieve effecten tegen te gaan is voor het grootste deel gebaseerd op de bevindingen van de Onderwijsraad in *De Markt Meester?* (2001).¹³ Effecten van marktwerking uit deze verkenning worden zo mogelijk vertaald naar effecten van private financiering op het publieke onderwijs. Het gaat hier vooral om onderzoeksresultaten die enerzijds beperkt zijn qua omvang en cumulatie en anderzijds zelden de Nederlandse context betreffen. Met deze beperkingen in gedachten wordt op de vijf genoemde criteria ingegaan.

Keuzevrijheid: Bevordert de inzet van private financiering de mogelijkheid voor deelnemers (ouders, leerlingen, studenten) om die school te kiezen die hen het meeste aanspreekt?

Vermindering transparantie van het aanbod

Met name in het hoger onderwijs maakt een internationale vergelijking van onderzoeksresultaten duidelijk dat een opener markt tot minder doorzichtigheid leidt en veel meer aandacht voor doorzichtigheid vereist. Vrije toetreding van aanbieders die eventueel ook nog eens vrij zijn in het bepalen van hun opleidingsaanbod maakt dat er een diversiteit aan opleidingen ontstaat die voor de deelnemer of voor de afnemer van gediplomeerden moeilijk te overzien is. Opleidingen met vrijwel dezelfde inhoud worden onder andere namen en tegen verschillende prijzen aangeboden, zonder dat duidelijk wordt dat prijsverschillen gerechtvaardigd zijn in termen van kwaliteit. Een toename van private financiering nodig om een bepaald opleidingstraject te kunnen volgen kan deze ondoorzichtigheid nog versterken. Om deze ondoorzichtigheid tegen te gaan zal de informatieverschaffing over keuzemogelijkheden op nieuwe wijzen moeten worden georganiseerd. Een probleem hierbij is dat lang niet alle (ouders van) deelnemers even goed in staat zijn gebruik te maken van informatie die over opleidingen verstrekt wordt. Goede voorlichting van onderwijsinstellingen is essentieel voor een grotere keuzevrijheid van deelnemers.

Om concurrentie tussen scholen te bevorderen is het noodzakelijk dat informatie over de hoogte van de eigen bijdrage vooraf aan ouders en deelnemers bekend is via voorlichting van onderwijsinstellingen.

Bescheiden resultaten 'vouchers' als instrument ter bevordering van keuzevrijheid

Momenteel is er een ontwikkeling gaande om keuzevrijheid te bevorderen, waarbij in plaats van aanbodfinanciering vraagfinanciering wordt ingevoerd. Alhoewel vraagfinanciering geen private inzet betreft, kan hiermee wel enig zicht op effecten van vraagsturing gekregen worden.

Bij vraagfinanciering worden onderwijsinstellingen niet rechtstreeks door de overheid, maar via de deelnemer gefinancierd. Deze ontwikkeling loopt momenteel op twee

13 In hoofdstuk 5 van *De Markt Meester? (2001)* van de Onderwijsraad zijn de specifieke verwijzingen naar geraadpleegd onderzoek terug te vinden.

fronten: enerzijds zijn er in het speciaal onderwijs plannen voor leerlinggebonden financiering (het 'rugzakje'), anderzijds wordt de laatste jaren met name in het hoger onderwijs en bij post-initiële scholing voor een dergelijke soort financiering gepleit. Inmiddels lopen er verschillende experimenten in Nederland met de 'voucher'-constructie, onder andere in het hoger beroepsonderwijs en in de vorm van een 'individuele leerrekening' voor werkenden en werkzoekenden.

Onderzoek naar effecten van voucherprogramma's in andere landen, die de 'betere' school binnen bereik van leerlingen uit kansarme groepen moest brengen, laat zien dat de resultaten van de programma's bescheiden zijn. In het meest gunstige geval lijkt een kleine minderheid van deelnemers te kunnen profiteren van een voucher, mits deze hen in staat stelt naar een school te gaan met kleinere klassen, met een duidelijk academisch gericht curriculum en met een schoolmix waarin ook deelnemers uit hogere sociale groepen vertegenwoordigd zijn. Dat deze leerlingen uiteindelijk beter presteren heeft echter ook te maken met het feit dat wie voor vouchers in aanmerking komt vaak al tot een selecte groep behoort, met betere prestaties en met een thuisfront waar van sterke betrokkenheid en hogere aspiraties sprake is. Daarnaast leidt onderzoek naar leerlingen die niet voor vouchers in aanmerking kwamen tot de conclusie dat voor hen deze voucherprogramma's eerder negatieve effecten hebben.

Het is dus de vraag of vermindering van transparantie van het aanbod en daarmee een beperking van de keuzevrijheid gecompenseerd kan worden door het instellen van 'vouchers'.

Kwaliteit:	Bevordert de inzet van private financiering de kwaliteit van het onderwijs?
-------------------	---

Kwaliteitsverschillen als gevolg van de samenstelling van deelnemersgroepen

Onderzoek, met name Amerikaans onderzoek, naar kwaliteitsverschillen tussen publieke en (doorgaans beter aangeschreven) private scholen biedt indicaties dat private scholen voor deelnemers uit hogere sociale groepen niet tot betere prestaties leiden. Voor deelnemers uit lagere sociale groepen daarentegen wel. In beide gevallen lijkt 'schoolmix' (de samenstelling van deelnemersgroepen) de meest waarschijnlijke verklaring. Kenmerken van leerlingen hebben meer invloed op de prestaties die de school levert dan het schoolaanbod zelf. In de mate dat private financiering die samenstelling verandert, zullen ook prestaties beïnvloed kunnen worden. In de praktijk blijken de instellingen die het beste in de markt liggen veel deelnemers uit hogere sociale groepen te trekken en ook anderszins de deelnemersmarkt af te romen. De rest van de leerlingen is op de overige scholen aangewezen. Zo kan marktwerking en meer specifiek private financiering tot homogeneren groepen leiden als gevolg van vaak subtiele processen van zelfselectie aan de kant van de deelnemers en soms even subtiele selectie aan de kant van scholen. Uit onderzoek blijkt echter dat homogene groepen geen speciale voordelen hebben voor de betere leerlingen, terwijl heterogene groepen met name minder sterke leerlingen tot betere prestaties brengen omdat leerlingen zich aan elkaar optrekken.

Concurrentie tussen scholen op de kwaliteit van de deelnemersgroep

Bij de concurrentie tussen scholen lijkt het eerder om de kwaliteit van de deelnemersgroep te gaan dan om de kwaliteit van het geboden onderwijs. Scholen stoppen bij

concurrentie vooral energie in 'public relations' en wervingsactiviteiten en relatief minder in verbetering van het onderwijs en de leerprocessen.

Efficiëntie: Bevordert de inzet van private financiering de doelmatigheid (kosten-efficiëntie) van het onderwijssysteem?

In het algemeen geringe verschillen in prestaties tussen publieke en private scholen

Er is informatie uit uiteenlopend onderzoek beschikbaar dat private en publieke scholen in termen van kosten en in termen van kosten/baten-verhouding vergelijkt. Private scholen zijn in tegenstelling tot de publieke niet aan regels gebonden ten aanzien van de wijze waarop zij hun middelen aanwenden. Het feit dat het lesgeld dat private scholen vragen lager ligt dan de bedragen die per leerling aan publiek onderwijs uitgegeven worden, wordt wel als indicator gezien voor een efficiënter opereren van private scholen. Het feit dat, tegelijkertijd, hun schoolprestaties wat hoger liggen, geldt als indicator dat hun kosten/baten-verhouding gunstiger is. Lesgelden zijn echter niet de enige inkomstenbron van private scholen; fondsenwerving is ook een belangrijke bron en de daarmee binnenkomende gelden vallen uiteindelijk ook onder de onderwijsuitgaven. De lesgelden weerspiegelen daarom de werkelijke kosten van het onderwijs niet. Daarnaast is het zo dat private scholen een veel beperktere doelgroep bestrijken dan de publieke en dat ze zich in mindere mate op leerlingen richten die dure, speciale aandacht en voorzieningen nodig hebben. Hun secundair aanbod omvat ook zelden de duurdere, beroepsgerichte trajecten. Wat de prestaties betreft blijkt uit divers onderzoek dat na correctie voor groepssamenstelling eventuele verschillen met het publieke aanbod in het algemeen beperkt zijn.

Geen eenduidige relatie tussen de hoogte van de bekostiging en leerlingprestaties

Bij een vrije prijsbepaling zullen aanbieders geneigd zijn de hoogst mogelijke prijs voor hun product te vragen die, gelet op de concurrentie, nog reëel is. Om toch dat product te kunnen verkopen, zal het naarmate de prijs hoger is in ieder geval aan hogere kwaliteitsverwachtingen van de consument moeten voldoen. Onderwijsonderzoek dat deze veronderstelling wil toetsen, gaat na of de hoogte van de bekostiging van onderwijs c.q. van onderwijsinstellingen invloed heeft op leerlingprestaties. Hierover is veel onderzoek beschikbaar, met heel wisselende resultaten. Een bekend (Amerikaans) overzicht van grote aantallen onderzoeken over deze kwestie analyseert de resultaten van investeringen op macroniveau (ontwikkeling van nationale onderwijsuitgaven afgezet tegen ontwikkelingen van leerprestaties) en op het niveau van scholen (middelen van scholen in relatie tot hun prestaties, in termen van schoolvorderingentoetsen, schooluitval, doorstroom naar hoger onderwijs, inkomsten van abiturienten).¹⁴ Een continue en aanzienlijke groei van de nationale investeringen in onderwijs, veroorzaakt door stijgende lerarensalarissen en gunstiger leraar/leerlingen-ratio's maar ook door relatief nog sterker stijgende materiële en administratieve kosten, lijkt niet tot hogere prestatieniveaus te leiden. Onderzoek op het niveau van scholen, waarin met name ook gekeken werd naar de invloed van investeringen in zaken die voor het primaire proces belangrijk zijn (kenmerken van leraren als opleiding en ervaring) biedt als belangrijkste conclusie dat de invloed van financiering op leerlingprestaties onduidelijk is: voor zover relaties tussen uitgaven en prestaties significant zijn, blijken ze even vaak positief als negatief uit te vallen.

14 Hanushek (1996).

Gelijkheid: Bevordert de inzet van private financiering de toegankelijkheid van het onderwijs?

Selectie van de instroom door scholen en zelfselectie aan de kant van deelnemers

Een belangrijke en steeds terugkerende constatering is dat scholen, als ze de kans krijgen, geneigd zijn hun instroom te selecteren. Instellingen aan de bovenkant van de markt met een overaanbod aan kandidaten mikken op de betere leerling of student. 'Beter' slaat hierbij voor een groot deel op sociaal-culturele achtergrond; het is echter denkbaar dat 'beter' ook slaat op mogelijkheden die ouders hebben om financieel aan het onderwijs van hun kind bij te dragen.

Naast expliciete of minder expliciete selectie door scholen die aanmeldingen in overvloed hebben, is er ook zelfselectie aan de kant van deelnemers. Vaak bepaalt sociale achtergrond welke elementen deelnemers bij de keus van een school belangrijk vinden. Naast criteria als nabijheid, levensbeschouwelijke richting en samenstelling van de leerling-groep kunnen ook de kosten een rol spelen.

In de praktijk werkt de markt in het voordeel van groepen die het beste zijn toegerust om gebruik te maken van hun keuzevrijheid. Deelnemers uit de sociaal lagere echelons, evenals minderheidsgroepen en leerlingen met bijvoorbeeld leerproblemen, krijgen nauwelijks toegang tot de beter aangeschreven instellingen. In een situatie waarin instellingen volstrekt autonoom zijn in hun aannamebeleid (voorheen Nieuw-Zeeland) blijken bijvoorbeeld leerplichtige leerlingen uit etnische minderheidsgroepen of leerlingen die van school gestuurd zijn nauwelijks nog ergens terecht te kunnen. In Engeland zijn scholen met de introductie van marktwerking selectiever geworden ten aanzien van leerlingen met leerproblemen. In het algemeen bestaat de verwachting dat de markt ook op andere onderwijsniveaus dan hier werden onderzocht, bijvoorbeeld op het niveau van de beroepsopleiding, de wat moeilijker deelnemers aan het reguliere, bekostigde onderwijs overlaat.

Bescheiden invloed van hogere tarieven op onderwijsdeelname

Toegankelijkheid van het onderwijs kan op financiële belemmeringen stuiten. Zeker in het hoger onderwijs is echter bij de invloed van prijs (collegegeld) op deelname wel van prijselasticiteit sprake: tariefsverhogingen moeten al een redelijke omvang hebben voor de deelname omlaag gaat. Ook in landen waar sprake is van substantiële collegegeld (Australië, Verenigde Staten) blijkt de relatie tussen de hoogte ervan en de deelname van studenten nog bescheiden. Aan elasticiteit zitten echter grenzen. Voor zover ze de mogelijkheid hebben, zullen deelnemers in dat geval naar goedkopere aanbieders uitwijken. In de Verenigde Staten blijkt in het hoger onderwijs dat bij hogere tarieven deelname van met name 'blacks' en 'hispanics' aan vierjarige opleidingen daalt, ten gunste van deelname aan de tweejarige 'community colleges'. In het primair en voortgezet onderwijs blijkt dat als binnen het publieke stelsel schoolkeuzemogelijkheden toenemen - in casu bij de introductie van de 'charter schools' - de toestroom tot het private onderwijs terugloopt. Minder koopkrachtige (en niet-leerplichtige) deelnemers zullen als er geen goedkopere alternatieven zijn afhaken, tenzij in beurzen, studieleningen, vouchers of andere financieringssystematieken geïnvesteerd wordt. Een aanvullende beurs bevordert de deelname van studenten uit armere gezinnen naar de mate waarin deze studenten anders niet zouden zijn gaan studeren. Zij lijken meer dan anderen de

opbouw van een schuld als belemmerend te ervaren, althans: het enige bekende Nederlandse onderzoek ter zake duidt daar op, maar het effect blijkt zich alleen voor te doen voor kinderen uit gezinnen met een netto maandinkomen lager dan 1500 gulden (in 1991). Van de genoemde mogelijkheden waarmee de studiekeus financieel ondersteund kan worden, heeft de vouchersystematiek het meest de karakteristieken van een markt-instrument, gezien het feit dat hier met publieke gelden ook privaat onderwijs bekostigd kan worden zodat, met andere woorden, keuzemogelijkheden worden verruimd. Voor zover effecten van vouchersystemen op toegankelijkheid worden beschreven, loopt de relatie tussen beide over de verbindende schakels 'concurrentie' en 'schoolkeuze'. De conclusies betreffen homogenisering van en segregatie tussen deelnemersgroepen, waarbij scholen aan de bovenkant van de markt de leerlingenmarkt afromen en de overblijvende leerlingen het bij de overige scholen zullen moeten zoeken.

Sociale cohesie: Bevordert de inzet van private financiering de bijdrage die onderwijs aan sociale samenhang kan leveren en het gevoel van (mede)verantwoordelijkheid van burgers voor het onderwijs?

Grootste maatschappelijke opbrengsten voor het leerplichtige onderwijs

In het algemeen wordt aangenomen dat maatschappelijke opbrengsten het grootst zijn voor de lagere niveaus van onderwijs en dat onderwijs als 'merit good' met name in het funderend onderwijs aan de orde is, tot en met het moment dat een startkwalificatie behaald wordt. Verder kan gesteld worden dat deelnemers na het behalen van een startkwalificatie meer in staat zijn om zelf te beslissen in hoeverre verdere onderwijsinvesteringen lonend zullen zijn.

Wel wordt vanuit het oogpunt van een 'leven lang leren' inmiddels een toenemend belang gehecht aan de maatschappelijke opbrengsten van niet-schoolse leeractiviteiten: voorschoolse leersituaties enerzijds en anderzijds met name 'on-the-job' training en bedrijfsopleidingen (Groot & Maassen van den Brink, 1995 en 2001). Voor de beroepsgerichte onderwijsfasen binnen het initiële onderwijs wordt echter wel aangevoerd dat de markt grotendeels zelf in staat is om het gewenste, individueel en maatschappelijk effectieve onderwijs tot stand te brengen. Daardoor zou overheidsbemoeienis hier kunnen worden teruggebracht. De vraag of een (te groot) vertrouwen in eigen vermogensvorming of in alternatieve activiteiten met het oog op extra inkomsten van onderwijsinstellingen moet leiden tot een overheid die zijn handen in financiële zin aftrekt van met name het onderwijs voor niet-leerplichtigen lijkt hier echter gerechtvaardigd. In dit verband kan genoemd worden dat ook de toegankelijkheid van niet-schoolse, specifieke leeractiviteiten niet voor alle werknemers gelijk is. De kans op deelname aan specifieke leeractiviteiten neemt toe met het opleidingsniveau, is voor mannen hoger dan voor vrouwen en is voor jongeren hoger dan voor ouderen.

Weinig onderzochte relatie met creëren (mede)verantwoordelijkheid van burgers voor onderwijs

Er is geen onderzoek bekend naar de vraag of met de inzet van private geldstromen een grotere betrokkenheid van 'gevers' bij het publieke onderwijs gecreëerd kan worden, dan wel of een grotere betrokkenheid leidt tot het genereren en instandhouden van een geldstroom richting scholen. De bijdrage van ouders in natura in het primair onderwijs is daar uiteraard een indicatie voor. Maar expliciet onderzoek naar de relatie tussen finan-

ciële stromen (in geld of in natura) en sociale participatie en sociale cohesie is niet aanwezig. Als onderwijs uitdrukkelijker gezien wordt als medevormgever van maatschappelijke verbanden dan is het onvermijdelijk dat we ook meer oog krijgen en waardering opbrengen voor de verschillende financiële implicaties van deze onderwijsfunctie.

3.3 Aandachtspunten bij de inzet van private financiering in het publieke onderwijs

De onderstaande aandachtspunten bij de inzet van private middelen in het publieke onderwijs liggen op een ander niveau dan de bovengenoemde effecten in relatie tot keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie.

- Een eerste aandachtspunt zijn conjunctuurschommelingen die zich voor kunnen doen. Private financiering in het publieke onderwijs is een conjunctuurgevoelig onderwerp: enerzijds kunnen aanvullende financieringsbronnen op de overheidsbijdragen aan onderwijs vooral in tijden van voorspoed hoogtij vieren, anderzijds kunnen spaar- en verzekeringssystemen de financiering van het (hoger) onderwijs minder conjunctuurgevoelig maken. Het gevaar bestaat dat een grote afhankelijkheid van scholen ontstaat van het type deelnemers dat ze binnenkrijgt of van het bedrijf of de maatschappelijke organisatie die meefinanciert. Een neergang van de conjunctuur kan er dan toe leiden dat minder middelen beschikbaar worden gesteld voor maatschappelijke zaken. Afhankelijk van het type investeringen dat met dit private geld gedaan wordt, kan dit ertoe leiden dat de continuïteit van bepaalde activiteiten niet voldoende gewaarborgd is. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het 'bovenformatief' aannemen van personeel. Een oplossing zou kunnen zijn dat er aansluitend op het in dit advies gehanteerde onderscheid in structurele en projectmatige en in inhoudelijke en ondersteunende activiteiten een duidelijk onderscheid wordt aangebracht in verplichte kernactiviteiten vastgelegd in wettelijke regelingen en in niet-kernactiviteiten. De volgens de wet verplichte kernactiviteiten in het leerplichtige onderwijs mogen onder geen beding afhankelijk worden gemaakt van private inzet.
- Een tweede aandachtspunt is kruislingse subsidiëring, waarbij er een vermenigvuldiging ontstaat van publieke en private financieringsbronnen binnen één onderwijsinstelling. Dit kan tot ongelijke concurrentievoorwaarden tussen publieke en private instellingen leiden. Publieke instellingen kunnen met inzet van privaat en publiek geld oneigenlijk concurreren met private instellingen die werkzaam zijn op eenzelfde terrein. Deze problematiek is in het algemeen aan de orde op meerdere beleidsterreinen.
- Een derde aandachtspunt betreft ervaringen in de praktijk waaruit blijkt dat de regeling vrijwillige ouderbijdragen, verplicht lesgeld en verplichte collegegelden tot ondoorzichtigheid voor ouders en deelnemers aan het leerplichtige en niet-leerplichtige onderwijs kunnen leiden. De aan deelnemersbijdragen gestelde maxima vervullen verschillende functies in respectievelijk het leerplichtige en niet-leerplichtige onderwijs. In het leerplichtige onderwijs fungeert het maximum als een grens aan de hoogte van de vrijwillige bijdrage. In het niet-leerplichtige onderwijs heeft het maximum de bedoeling aan instellingen een grens op te leggen waarbinnen ze - een door de instelling te bepalen - verplichte

bijdrage kunnen vaststellen. Ook al is er in de leerplichtige fase juridisch sprake van vrijwilligheid en moet een school de besteding van de gevraagde bijdragen in de schoolgids verantwoorden, in de praktijk wordt dit niet altijd zo ervaren (zie ook paragraaf 2.2). Daarnaast kunnen de huidige regelingen ongunstig uitpakken voor bepaalde groeperingen in de samenleving (vooral voor grote (allochtone) gezinnen met veel kinderen). Door de cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen kan het effect voor (grote) gezinnen met lagere inkomens ongunstig en niet transparant zijn.

- Een vierde aandachtspunt betreft de hoogte van de deelnemersbijdragen. Het vaststellen van een maximum door de overheid kan voordelen hebben boven de vaste (inkomensafhankelijke) bijdrage van de ouderbijdrage, het lesgeld en het collegegeld nu. In ieder geval kan zo voorkomen worden dat inkomenspolitiek via scholen wordt gevoerd; dergelijke inkomenspolitiek tast de privacy van deelnemers aan en kan stigmatiserend werken. Verder kan een maximum het ontstaan van aanzienlijke ongelijkheden tussen scholen en de vorming van 'elite scholen' voorkomen. Door de scholen tot aan dit maximum zelf de bijdrage te laten vaststellen, kan differentiatie en concurrentie tussen scholen ontstaan; dit kan vervolgens de keuzevrijheid en betrokkenheid van ouders en deelnemers vergroten.

Als de vijf criteria toegepast worden op het vraagstuk van de hoogte van de maximum bijdrage, kunnen de volgende aspecten naar voren gehaald worden. Bij een vaststelling door de overheid van een zeer hoge maximum bijdrage, zal er grotere differentiatie en meer concurrentie tussen scholen plaatsvinden. De kans is echter ook aanwezig dat de toegankelijkheid bij sommige scholen afneemt en dat er 'elite scholen' ontstaan. Voor scholen betekent het dat een hogere bijdrage, hogere opbrengsten genereert en er meer op kwaliteit gekoerst kan worden. Voor ouders en deelnemers betekent een hogere bijdrage dat er meer eisen gesteld kunnen worden aan de opbrengsten van het onderwijs (wat krijg ik er als ouder/als deelnemer voor terug).

Een alternatieve benadering betreft het maximeren van de compensatieregelingen die betrekking hebben op mogelijke negatieve inkomensgevolgen als gevolg van de hoogte van de private bijdrage. In plaats van de private bijdrage te maximeren kunnen ook de compensatieregelingen voor ouders gemaximeerd worden. Dit heeft het voordeel dat scholen vrij zijn in het bepalen van de hoogte van private bijdragen voor niet-verplichte kernactiviteiten. Dit komt de autonomie van de instellingen ten goede. Ouders, deelnemers en overheid kunnen dan invloed uitoefenen op de hoogte van de private bijdragen door maximering van de compensatieregelingen (uit oogpunt van kostenbeheersing).

- Een vijfde aandachtspunt betreft de negatieve inkomensgevolgen in relatie tot de hoogte van private bijdragen. Problemen in deze relatie kunnen opgelost worden via fiscale weg of subsidiebeleid. Hierbij valt te denken aan aftrekbaarheid van de private bijdrage via de belasting of als alternatief voor de lagere inkomens het terugontvangen van een deel van de eigen bijdrage van het Rijk via een subsidieregeling. Dit voorstel is in lijn met het nieuwe wetsontwerp private bijdragen in de kinderopvang en/of voorschoolse educatie. Een derge-

lijke regeling betekent dat de privacy van ouders wordt gewaarborgd, stigmatisering wordt voorkomen en fraudegevoeligheid wordt tegengegaan. Bovendien bewerkstelligt een dergelijke regeling vraagsturing. Voor scholen in wijken met gezinnen met lage inkomens betekent dit dat ook zij hogere ouderbijdragen kunnen genereren. Voor gezinnen met veel kinderen betekent een teruggaafregeling dat de kosten van onder andere de 'vrijwillige' ouderbijdragen beperkt worden. Ook kunnen oplossingen gezocht worden via spaar- of verzekeringssystemen voor deelnemers aan het onderwijs. Via spaar- of verzekeringssystemen kunnen zowel de toegankelijkheid als de kwaliteit van het onderwijs beïnvloed worden.

4 Wensen, mogelijkheden en consequenties voor private financiering in het publieke onderwijs

Op basis van de informatie uit de voorgaande hoofdstukken wordt in dit hoofdstuk ingegaan op wensen, mogelijkheden en consequenties voor private financiering in het publieke onderwijs. Daartoe wordt allereerst in paragraaf 4.1 een evaluatie van private financiering als aanvulling op de bekostiging van het onderwijs door de overheid gegeven aan de hand van de geformuleerde vragen in hoofdstuk 1. In paragraaf 4.2 formuleert de raad vervolgens aanbevelingen voor de inzet van private financiering in het publieke onderwijs.

4.1 Evaluatie van private financiering in het publieke onderwijs

In de loop van dit advies zijn de vijf deelvragen die de Onderwijsraad geformuleerd heeft bij de vraag naar wensen, mogelijkheden en consequenties voor private financiering in het publieke onderwijs beantwoord. Deze antwoorden worden hieronder kort samengevat.

1 *Welke motieven kunnen particulieren en private rechtspersonen hebben bij het investeren in het publieke onderwijs?*

De raad heeft in hoofdstuk 2 vijftien motieven (verdeeld in vijf groepen) onderscheiden voor het inzetten van private middelen in het publieke onderwijs.

2 *Welke soorten private bijdragen kunnen naast overheidsbijdragen aan onderwijs onderscheiden worden?*

De raad heeft in hoofdstuk 2 vier soorten private bijdragen naast bijdragen van de overheid aan het publieke onderwijs onderscheiden: bijdragen die ouders en/of deelnemers aan onderwijs leveren in termen van geld of tijd; bijdragen van bedrijven of maatschappelijke organisaties aan onderwijs middels geld, goederen of inzet van expertise; gemeenschapsbijdragen; en bijdragen die onderwijsinstellingen zelf genereren. Hierbij is aangegeven dat deze bijdragen een projectmatig (incidenteel) of structureel (permanent) karakter kunnen hebben. In beide gevallen kan het gaan om vormen van onderwijsinhoudelijke of onderwijsondersteunende betrokkenheid. In het onderstaande overzicht geeft de raad aan waar op basis van het voorgaande een positiebepaling aan de orde is. In feite gaat het in het overzicht om een gedifferentieerde inzet van private middelen.

3 *In welke delen van het onderwijs kunnen private middelen een rol spelen?*

In hoofdstuk 3 is in relatie tot het criterium 'sociale cohesie' aangegeven dat in het algemeen wordt aangenomen dat maatschappelijke opbrengsten het grootst

Overzicht 3

Algemene motieven	<ul style="list-style-type: none">- het terugtreden van de overheid, marktwerking- het dragen van (mede)verantwoordelijkheid voor het maatschappelijke welzijn of algemeen belang- het feit dat Nederland welvarender is geworden- intrinsieke motieven als verwantschapaltruïsme, eigen belang, status en aanzien, deugd van naastenliefde en verbeelding oftewel de drang om iets anders te doen
Motieven ouders en deelnemers	<ul style="list-style-type: none">- het bieden van de beste kansen aan je kind- het volgen van de meest geschikte opleiding
Motieven bedrijven en maatschappelijke organisatie	<ul style="list-style-type: none">- het binden van relaties- het krijgen van publiciteit- het geven van een invulling aan maatschappelijke waarden in de bedrijfsfilosofie- het beter afstemmen van het onderwijs op behoeften van het bedrijfsleven
Motieven bij gemeenschapsbijdragen	<ul style="list-style-type: none">- het vormgeven aan de missie van de organisatie- het doen van schenkingen vanuit een maatschappelijk bewustzijn
Motieven voor schoolgeïnitieerde bijdragen	<ul style="list-style-type: none">- het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs- het verwerven van een betere positionering in de markt- het stimuleren van een meer bedrijfsmatige cultuur in de school

zijn voor de lagere niveaus van onderwijs en dat overheidsbemoeyenis met onderwijs met name aan de orde is in het verplichte onderwijs, tot en met het moment dat een startkwalificatie behaald wordt. Verder wordt gesteld dat deelnemers na het behalen van een startkwalificatie meer in staat zijn om zelf te beslissen in hoeverre verdere onderwijsinvesteringen lonend zullen zijn.

Wel wordt aangegeven dat vanuit het oogpunt van een 'leven lang leren' inmiddels een toenemend belang gehecht wordt aan de maatschappelijke opbrengsten van niet-schoolse leeractiviteiten: voorschoolse leersituaties enerzijds en anderzijds met name 'on-the-job' training en bedrijfsopleidingen.

4 *Hoe verhoudt de private inzet zich met de overheidsverantwoordelijkheid voor onderwijs?*

In hoofdstuk 1 van dit advies stelt de raad dat de vraag naar de mogelijkheden om private financiering in te zetten binnen het publieke onderwijsbestel niet losgekoppeld kan worden van motieven voor overheidsbemoeyenis met dat publieke onderwijs. Hierbij zijn twee motieven voor overheidsbemoeyenis met het onderwijs van belang: doelmatig-

Overzicht 4

	Projectmatige inzet van private middelen		Structurele inzet van private middelen	
	Onderwijs-inhoudelijk	Onderwijs-ondersteunend	Onderwijs-inhoudelijk	Onderwijs-ondersteunend
Leerplichtig onderwijs	Incidentele inzet	Mogelijke inzet	Ongewenste inzet	Veelal ongewenste inzet
Niet-leerplichtig onderwijs	Mogelijke conditionele inzet	Mogelijke inzet	In beroeps- en hoger onderwijs voor bepaalde doelstellingen mogelijk	Mogelijke conditionele inzet

heidsoverwegingen en rechtvaardigheidsoverwegingen. Het doelmatigheidsargument voor subsidiëring van onderwijs is gebaseerd op de notie dat bij afwezigheid van overheidssubsidies de investering in onderwijs minder dan sociaal-wenselijk zal zijn. Het rechtvaardigheidsargument voor overheidsbemoeyenis met onderwijs is gebaseerd op de gedachte dat bij afwezigheid van overheidsbemoeyenis de ongelijkheid tussen individuen vergroot wordt. Vanuit doelmatigheids- en rechtvaardigheidsargumenten bezien heeft de raad aangegeven dat overheidsbemoeyenis echter niet over de hele breedte van het onderwijs in gelijke mate en op dezelfde manier aan de orde hoeft te zijn. Zo zal overheidsbemoeyenis bijvoorbeeld meer aan de orde zijn in het funderend onderwijs dan in andere onderwijssectoren. Bij het zoeken naar mogelijkheden voor het inzetten van private financiering in het publieke onderwijs zal de overheid daarnaast rekening moeten houden met de verschillende opbrengsten die onderwijs voor individu en maatschappij heeft, maar ook met het feit dat deze opbrengsten vaak moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn. Verder zal de overheid private financiering vanuit de maatschappelijke context van de 'civil society' moeten benaderen. Ouders, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn in een groot aantal gevallen betrokken bij het publieke onderwijs en tonen de wil om zich voor dat publieke onderwijs in te zetten. De overheid zal deze groepen hiertoe ook gelegenheid moeten bieden.

5 *Welke effecten heeft private inzet in het publieke onderwijs op de criteria keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie?*

In hoofdstuk 1 is de overheidsverantwoordelijkheid voor onderwijs gebaseerd op rechtvaardigheids- en doelmatigheidsargumenten verder uitgewerkt in de criteria keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie. De raad heeft aangegeven dat het belangrijk is om het verschijnsel van private financiering in het publieke onderwijs te beoordelen aan de hand van deze vijf criteria. Dit zijn deels criteria die in het publieke debat rond vrijwillige ouderbijdragen en sponsoring van onderwijs worden genoemd en die te maken hebben met maatschappelijke opbrengsten van onderwijs. In hoofdstuk 3

zijn vervolgens mogelijke effecten van private inzet in het publieke onderwijs in relatie tot deze criteria benoemd. De onderstaande inventarisatie die uit onderzoek naar voren is gekomen geeft een overzicht van de mogelijke effecten waar bij de inzet van private financiering in het publieke onderwijs rekening mee gehouden moet worden.

Overzicht 5

Keuzevrijheid	<ul style="list-style-type: none"> - vermindering transparantie van het aanbod - bescheiden resultaten 'vouchers' als instrument ter bevordering van keuzevrijheid
Kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> - kwaliteitsverschillen als gevolg van de samenstelling van deelnemersgroepen - concurrentie tussen scholen op de kwaliteit van de deelnemersgroep
Efficiëntie	<ul style="list-style-type: none"> - in het algemeen geringe verschillen in prestaties tussen publieke en private scholen - geen eenduidige relatie tussen de hoogte van de bekostiging en leerlingprestaties
Gelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> - selectie van de instroom door scholen en zelfselectie aan de kant van deelnemers - bescheiden invloed van hogere tarieven op onderwijsdeelname
Sociale cohesie	<ul style="list-style-type: none"> - grootste maatschappelijke opbrengsten voor het leerplichtige onderwijs - weinig onderzochte relatie met creëren (mede)verantwoordelijkheid van burgers voor onderwijs

4.2 Aanbevelingen Onderwijsraad voor private financiering en private betrokkenheid in het publieke onderwijs

Uit de samenvatting in paragraaf 4.1 wordt duidelijk dat de Onderwijsraad vijf groepen motieven onderscheidt die te maken hebben met de bereidwilligheid van private partijen (ouders, bedrijven en maatschappelijke organisaties) om in het publieke onderwijs te investeren. Tevens worden vier soorten private bijdragen onderscheiden die enerzijds betrekking hebben op het investeren van geld (in de vorm van ouderbijdragen, sponsoring, schenkingen, fondsenwerving en contractonderwijs en contractonderzoek) en anderzijds betrekking hebben op het investeren van tijd (door ouders zelf of vrijwilligers), goederen (boeken, computers, enzovoort) en expertise (deskundigheid). Uit het advies blijkt verder dat de omvang van private bijdragen relatief groot is. Ook de private betrokkenheid van private partijen neemt toe. Steeds meer ouders investeren tijd en geld in het onderwijs van hun kind(eren). Steeds meer bedrijven en maatschappelijke organisaties dragen bij aan onderwijs middels geld, goederen of inzet van expertise. Steeds meer onderwijsinstellingen proberen de private betrokkenheid te vergroten door bijdragen van particulieren of private rechtspersonen te vragen.

Bij het onderwijs zijn blijkbaar – ook in financieel opzicht – uiteenlopende instanties

betrokken. Het Nederlandse onderwijs laat in vergelijking met andere landen een speciaal 'mixed-authority' arrangement zien. Een dergelijke pluralistische inkadering van het onderwijs met een mix aan publiek en privaat heeft het Nederlandse onderwijs altijd gekenmerkt en heeft zeker bijgedragen aan de specifieke bindende betekenis van onderwijs voor de Nederlandse samenleving. De verhouding tussen publiek en privaat is echter niet constant; ze verandert in de tijd en vraagt voortdurend om herbezinning. Dat is wat in dit advies aan de orde is gesteld. Deze herbezinning is systematisch aan te pakken vanuit vijf criteria: keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie.

Uit de door de Onderwijsraad gemaakte analyse blijkt dat er een gedifferentieerde inzet van private middelen plaatsvindt. Het gaat hierbij om een projectmatige (incidentele) en een structurele (permanente) inzet, die onderwijsinhoudelijk of onderwijsondersteunend van aard kunnen zijn. Meestal is er sprake van een projectmatige of incidentele inzet van extra verkregen gelden van private partijen. De raad constateert echter ook dat er in toenemende mate sprake is van de inzet van private middelen voor activiteiten van onderwijsinhoudelijke aard.

Over de effecten van private inzet in het publieke onderwijs op de criteria keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie valt (mede op grond van het ontbreken van gedegen Nederlands wetenschappelijk onderzoek) nog weinig te melden. De raad constateert voorzichtig op basis van slechts beperkt beschikbaar onderzoek dat private inzet vooral effecten kan hebben op in ieder geval de criteria keuzevrijheid en gelijkheid (toegankelijkheid) van onderwijsinstellingen.

Op grond van bovenstaande constatering komt de raad tot de volgende aanbevelingen.

1 Vijf criteria hanteren

Bij de formulering van een beslissingsregel voor de vier soorten private financiering en private betrokkenheid (bijdragen van ouders en/of deelnemers, bijdragen van bedrijven of maatschappelijke organisaties, gemeenschapsbijdragen en bijdragen die onderwijsinstellingen zelf genereren) beveelt de raad aan om de volgende vijf criteria in onderlinge samenhang te hanteren: keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie. Voor private betrokkenheid bij en private financiering van structureel-inhoudelijke, structureel-ondersteunende, projectmatig-inhoudelijke en projectmatig-ondersteunende activiteiten moet een afweging gemaakt worden op grond van deze vijf criteria. Ze zijn alle vijf van belang, maar hun gewichten zullen variëren naar onderwijssoort en maatschappelijke groepering. De raad hecht er aan dat één en ander wordt gezien vanuit een drievoudige invalshoek: verantwoordelijkheid van de overheid, passende marktwerking en het gedachtegoed van de 'civil society'.

2 Effecten van maatschappelijke betrokkenheid nader vaststellen

De inbreng van specifieke private gelden in het publieke onderwijsbestel, zoals ouderbijdragen en sponsoring, dient in een breder kader gezien te worden van de zich veranderende verhoudingen tussen het publieke en private domein. Het onderwijs kan zich niet afsluiten voor deze dynamiek. De private component in het publieke onderwijsbestel is momenteel in opkomst. Deze bijdragen uiten zich bijvoorbeeld financieel in ouderbijdragen, les- en collegegelden, qua betrokkenheid in privaatrechtelijke bestuursvormen van de meerderheid van scholen en in een inzet van menskracht via ouderparticipatie en schoolondersteunende werkzaamheden. De raad acht deze vormen van maatschappelijke betrokkenheid een groot goed. Door het grotendeels ontbreken van resultaten uit

empirisch wetenschappelijk onderzoek beveelt de raad echter aan het ministerie een meerjarig onderzoeksprogramma te laten programmeren dat tot hoofddoel heeft het vaststellen van effecten van private betrokkenheid en private financiering op bovengenoemde vijf criteria. De Onderwijsraad kan daartoe in samenwerking met de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) en bijvoorbeeld de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO/ PROO) in zijn komende werkprogramma een aanzet geven.

3 *Private bijdragen onderscheiden en omschrijven*

De raad beveelt de Minister aan in het kader van deze bredere situering een onderscheid te maken tussen vormen van private bijdragen en private betrokkenheid die gericht zijn op structureel-inhoudelijke en structureel-ondersteunende activiteiten en op projectmatig-inhoudelijke en projectmatig-ondersteunende activiteiten. Per categorie kan de Minister een aantal voorbeelden aangeven op basis van de in dit advies behandelde onderdelen.

De raad stelt voor de inzet van private bijdragen alleen te bestemmen voor niet-kernactiviteiten van onderwijsinstellingen. Dit betekent dat het uitvoeren van verplichte kernactiviteiten (structureel-inhoudelijk) zoals vastgelegd in wettelijke regelgeving in ieder geval in het leerplichtige onderwijs niet afhankelijk wordt gemaakt van private inzet. Deze wettelijk verplichte kernactiviteiten dienen in het leerplichtige onderwijs door collectieve financiering en overheidsverantwoordelijkheid tot stand te komen. Dit betekent ook dat private bijdragen onder geen beding kunnen fungeren als toelatingsvoorwaarde voor deelname aan verplichte kernactiviteiten in het leerplichtige onderwijs. Deze wettelijk verplichte kernactiviteiten worden kosteloos aangeboden. In praktijk blijkt echter dat het wel of niet betalen van een private bijdrage wel als toelatingscriterium kan fungeren voor deelname aan niet-verplichte kernactiviteiten in het leerplichtige onderwijs. Om deze ongelijkheid weg te nemen stelt de raad voor private bijdragen aan niet-kernactiviteiten in onderlinge samenhang te regelen (zie punt 5).

4 *Verskil maken tussen sociale groepen*

De afweging tussen genoemde vijf criteria kan naar de opvatting van de raad ook verschillend zijn voor onderscheiden groepen in de samenleving. In de sfeer van structureel-ondersteunende activiteiten kan in ontwikkelingen naar een 'brede school' een vorm van subsidiëring voor bepaalde maatschappelijke groepen gezien worden. Dezelfde soort structureel-ondersteunende activiteiten zullen door andere groepen zelf betaald kunnen worden. Dergelijke activiteiten die niet behoren tot de verplichte kernactiviteiten van het onderwijs lenen zich in beginsel voor een kostendekkende bijdrage voor die maatschappelijke groepen die daartoe in staat zijn. Voor alle maatschappelijke groepen dient in het onderwijs naar het oordeel van de raad de categorie verplichte kernactiviteiten op hetzelfde minimumniveau te liggen. De raad is overigens van mening dat alle voorzieningen die uitstijgen boven hetgeen door de wetgever wordt gedefinieerd als verplichte kernactiviteit, behoren tot de niet-kernactiviteiten. Dit betekent dat bijvoorbeeld een extra leerkracht (gefinancierd uit private bijdragen) aanvullend op de leerkrachten die uit de reguliere middelen worden betaald tot de niet-wettelijke kernactiviteiten behoort.

5 *Private bijdragen van deelnemers meer in samenhang regelen*

Op dit moment is er sprake van drie regelingen die alledrie betrekking hebben op private bijdragen van ouders en deelnemers aan het onderwijs. Ten eerste is er sprake van een

vrijwillige ouderbijdrage in het basisonderwijs, ten tweede is er sprake van verplicht lesgeld (voor leerlingen in het voortgezet onderwijs boven 16 jaar) en ten derde zijn er de verplichte collegegelden (studenten in hbo/wo). In de praktijk blijkt dat deze regelingen tot ondoorzichtigheid voor ouders en deelnemers aan het leerplichtige en niet-leerplichtige onderwijs kunnen leiden. Bovendien is het mogelijk dat het niet voldoen aan 'vrijwillige' private bijdragen leidt tot uitsluiting van deelname aan bepaalde extra activiteiten van onderwijsinstellingen die niet behoren tot de wettelijk verplichte kernactiviteiten. Het betekent ook dat de huidige regelingen ongunstig kunnen uitpakken voor bepaalde groeperingen in de samenleving. Door cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen is het effect voor 'grote' gezinnen met lagere inkomens ongunstig en niet transparant. De raad stelt voor vanuit het oogpunt van transparantie en gelijkheid de onderlinge afstemming tussen deze regelingen te verbeteren.

6 *Hoogte van private bijdragen*

In tegenstelling tot de vaste (inkomensafhankelijke) bijdrage van de ouderbijdrage, het lesgeld en het collegegeld nu geeft de raad de Minister in overweging om de hoogte van de private bijdrage van ouders en deelnemers aan niet-kernactiviteiten door de overheid vrij te laten. Voor het niet-leerplichtige onderwijs (onder andere het hoger onderwijs) kan door de onderwijsinstelling – voor zover van toepassing - duidelijk worden gemaakt wat tot de verplichte kernactiviteiten behoort en wat niet.

De raad stelt voor om te bekijken of de inkomensafhankelijke regelingen afgeschaft kunnen worden. Inkomenspolitiek behoort immers niet via onderwijsinstellingen te worden gevoerd. Inkomensafhankelijke regelingen via onderwijsinstellingen tast de privacy van deelnemers aan en kan stigmatiserend werken. Het vrijlaten van onderwijsinstellingen in het bepalen van de hoogte van een private bijdrage aan niet-verplichte kernactiviteiten, bevordert de autonomie en het concurrentievermogen van scholen. Bovendien bevordert het de keuzevrijheid van ouders en deelnemers. Negatieve inkomensgevolgen als gevolg van het vrijlaten van de private bijdragen voor niet-verplichte kernactiviteiten kunnen tot een bepaalde hoogte worden gecompenseerd (zie punt 7 hierna).

7 *Negatieve inkomensgevolgen van private bijdragen tegengaan*

Wat betreft de inkomenseffecten van de private bijdragen onderkent de raad twee mogelijkheden. Een eerste mogelijkheid is om de negatieve inkomensgevolgen van de hoogte van private bijdragen op te lossen via fiscale weg of subsidiebeleid. Dit voorstel is in lijn met de nieuwe wettelijke regeling private bijdragen aan kinderopvangfaciliteiten en/of voorschoolse educatie. Ook bij deze compensatieregeling valt te denken aan aftrekbaarheid van de private bijdrage via de belasting of als alternatief voor de lagere inkomens een deel van de eigen bijdrage terugontvangen van het Rijk via een subsidie-regeling. Dit betekent dat de privacy van ouders wordt gewaarborgd, stigmatisering wordt voorkomen en fraudegevoeligheid wordt tegengegaan. De hoogte van de terug-gave voor lagere inkomensgroepen (0 tot 100%) dient via politieke besluitvorming vastgesteld te worden. Vanuit het oogpunt van verstandig en doelmatig beleid stelt de raad voor de hoogte van de compensatie die wordt geboden voor de negatieve inkomensgevolgen te maximeren. Dit betekent dat ouders, deelnemers en overheid een drukmiddel blijven houden op de hoogte van de vaststelling van private bijdragen door onderwijsinstellingen. Een tweede mogelijkheid is de hoogte van de private bijdrage te maximeren om negatieve inkomensgevolgen tegen te gaan. In paragraaf 3.3 is op de

voor- en nadelen van de twee benaderingen ingegaan. De raad beveelt de minister aan om beide mogelijkheden aan een grondige evaluatie te onderwerpen.

8 *Keuzevrijheid door transparantie van informatie bevorderen*

In de verkenning van de Onderwijsraad *De Markt Meester?* (2001) en in dit advies wordt aangegeven dat informatie een grote rol speelt bij keuzevrijheid. Om concurrentie tussen scholen te bevorderen is het noodzakelijk dat de informatie over de hoogte en het doel van private bijdragen vooraf aan ouders en deelnemers bekend is via voorlichting van onderwijsinstellingen (met name de schoolgids). Bovendien dient de onderwijsinstelling de garantie te geven dat de hoogte van de private bijdragen voor de zittende deelnemers stabiel is. Deze garanties zijn nodig om te voorkomen dat scholen hun lokale monopoliepositie, respectievelijk marktmacht, gaan uitbuiten als de leerling of de student al 'binnen' is. Een dergelijke informatieverplichting voor onderwijsinstellingen zou, naar mening van de raad, moeten gelden voor inkomsten uit eigen vermogen, inkomsten uit ouderbijdragen, inkomsten uit sponsoring en inkomsten uit contractactiviteiten.

9 *Toegankelijkheid waarborgen*

Uit paragraaf 3.2 van dit advies blijkt dat wat het criterium toegankelijkheid betreft er selectie van de instroom door scholen en zelfselectie aan de kant van deelnemers kan plaatsvinden. Dit kan voor een deel veroorzaakt worden door de 'vrijwillige' ouderbijdrage. Door inkomensafhankelijke regelingen af te schaffen en door compensatiemaatregelen via teruggaafregelingen kunnen dergelijke selectieverschillen tussen scholen verminderd worden. In alle bovengenoemde aanbevelingen dient, naar mening van de raad, de toegankelijkheid tot de volgens wettelijke regelingen vastgestelde verplichte kernactiviteiten van onderwijsinstellingen gewaarborgd te blijven. Aan de onderwijsinstellingen worden dan ook eisen gesteld en waarborgen gevraagd, op grond van de Grondwet en internationale verdragen, waaruit blijkt dat de algemene toegankelijkheid tot verplichte kernactiviteiten van het leerplichtige onderwijs op geen enkele wijze door hoogte of inzet van private bijdragen en/of private betrokkenheid wordt aangetast.

10 *Monitoring regelen: scholen verantwoordelijk aan hun omgeving de inzet van private middelen, de Minister rapporteert*

De raad wil met dit advies bijdragen aan een openbare discussie over de financiële inbedding van het onderwijs in de samenleving. Dit advies is dan, in de opvatting van de raad, eerder een beginpunt dan het sluitstuk van deze discussie. Omdat er nog weinig bekend is over de precieze effecten van de inzet van verschillende soorten private bijdragen lijkt het de raad verstandig dat scholen over deze aspecten van hun functioneren informatie verschaffen in hun publieke verantwoordingsdocumenten naar de Minister en naar hun eigen lokale of regionale omgeving (met name via het jaarverslag). De Minister kan dat aan de scholen verzoeken en na enkele jaren op basis van deze verslagen, en de uitkomsten van het in aanbeveling 2 voorgestelde onderzoek, een beredeneerd voortgangsverslag over de optimale verhouding tussen private en publieke middelen aan de Kamer voorleggen.

Literatuurverwijzingen

B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv in opdracht van de Onderwijsraad, *Private betrokkenheid en financiering binnen het publieke onderwijsbestel*. B&A Groep, Den Haag, juli 2001.

Bronneman-Helmers, H.M., 'Deregulering en marktwerking: tussen droom en daad. Van marktwerking in het onderwijs naar leren in de markt: naar microkeuzen en netwerkleven'. In: *Onderwijs in de markt*. Onderwijsraad, Den Haag, 2001.

Burger, A., 'Omvang, structuur en financiering van de non-profit sector'. In: *Noch markt, noch staat: De Nederlandse non-profit sector in vergelijkend perspectief*. Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Den Haag, 2001.

Center for Higher Education Policy Studies, *Private bijdragen aan tertiair onderwijs: Een analyse van twee indicatoren in internationale vergelijkingen, mede in het licht van toegankelijkheid*. CHEPS, Universiteit Twente, Enschede, 2000.

Centraal Planbureau (CPB), *Financieringsstromen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs*. CPB, Den Haag, 2000.

EPN, Platform voor de informatiesamenleving, *Ict-sponsoring in het onderwijs*. EPN, Den Haag, 2001.

Groot, W. & H. Maassen van den Brink, 'De leerling en zijn zaak: de economische benadering'. In: *De leerling en zijn zaak*. Adviesraad voor het Onderwijs, Utrecht, 1995.

Groot, W. & H. Maassen van den Brink, *Arbeidsmarkt in ontwikkeling door opleiding*. Essay voor de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT), Den Haag, 2001.

Hanushek, E.A., Measuring investment in education. *Journal of Economic Perspectives*, 10, nr. 4 (1996), p. 9-30.

Inspectie van het Onderwijs, *Ouderbijdrage in het basisonderwijs*. Inspectie van het Onderwijs, De Meern, 1995, nr. 4.

Jimenez, E. 'International Aspects of Financing Education'. In: *International Encyclopedia of Economics of Education, second edition*. Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1995.

Kempen, J. van, *Geven na leven*. Vrije Universiteit, Amsterdam, 1997.

Leest, C. van, 'Bestuursvormen, financieel eigenaarschap en marktwerking'. In: *Onderwijs in de markt*. Onderwijsraad, Den Haag, 2001.

Levin, H.M. 'Studying Privatization in Education'. In: *Privatizing Education: Can the Marketplace Deliver Choice, Efficiency, Equity, and Social Cohesion?* Westview Press, Boulder/Colorado, Cumnor Hill/Oxford, 2001.

Magenheim, E., 'Preschools and Privatization'. In: *Privatizing Education: Can the Marketplace Deliver Choice, Efficiency, Equity, and Social Cohesion?* Westview Press, Boulder/Colorado, Cumnor Hill/Oxford, 2001.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Autonomievergroting en deregulering in het onderwijs* (voortgangsrapportage over het proces rond autonomievergroting en deregulering). Sdu, Den Haag, 2000.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Onderwijs in stelling: Kracht en creativiteit voor de kennissamenleving*. Sdu, Den Haag, 2000.

NIPO in opdracht van de Volkskrant, *Offerbereidheid onderwijs: Zijn ouders bereid offers te brengen voor verbetering van het onderwijs van hun kinderen?* NIPO, Amsterdam, 2000.

Onderwijsraad, *De Markt Meester? Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs*. Onderwijsraad, Den Haag, 2001.

Organisation for economic co-operation and development (OECD), *Education at a Glance: OECD Indicators*. OECD, Parijs, 2001.

Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt B.V. in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Sponsoring in PO en VO*. Regioplan, Amsterdam, 1999.

Rienstra, E., *Geven bij de dood*. Vrije Universiteit, Amsterdam, 1997.

Schuyt, Th.N.M., *Geven in Nederland 1999*. Bohn, Stafleu Van Loghum, Houten, 1999.

Schuyt, Th.N.M., 'Het geven van geld'. *Noch markt, noch staat: De Nederlandse non-profit sector in vergelijkend perspectief*. Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Den Haag, 2001.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Noch markt, noch staat: De Nederlandse non-profit sector in vergelijkend perspectief*. SCP, Den Haag, 2001.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Bedreven en gedreven: Een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving*. SCP, Den Haag, 2001

Bijlage 1

Ingek: 18 APR 2001

OR 2001.0108/622

Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en WetenschappenEuropavweg 4
Postbus 25000
2100 LZ Zoetermeer
Telefoon: (079) 323 23 23
Telefax: (079) 323 23 28Prof.dr. A.M.L. van Wieringen,
voorzitter Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

De brief van	Ons kenmerk BOA/15768	Contactpersoon J.S.M. Boot	Zoetermeer 12 april 2001
Onderwerp private financiering	Bijlagen	Doskiesnummer 4638	

Geachte heer Van Wieringen,

In het verlengde van de onderwijsbeleidsbrief "Onderwijs in stelling: kracht en creativiteit voor de kennissamenleving" wil ik u vragen mij te adviseren over private betrokkenheid en financiering binnen het publieke onderwijsbestel. U kunt deze adviesaanvraag plaatsen binnen het werkprogramma 2001, in het bijzonder de verkenning 'vermarkting van het onderwijs', waarover u in eerste instantie in mei a.s. rapporteert. Ik verzoek u het aspect private betrokkenheid en financiering binnen het publieke onderwijsbestel in adviserende zin expliciet naar voren te halen.

In genoemde beleidsbrief hebben staatsecretaris Adelmund en ik uiteengezet dat we instellingen (bestuur, management en leraren) meer ruimte willen geven het onderwijs zo in te richten dat alle jongeren zich naar hun eigen mogelijkheden maximaal kunnen ontwikkelen. Die grotere beleidsruimte op het niveau van de instelling is nodig om eigen keuzes te kunnen maken bij het onderwijsprogramma, de organisatie van het onderwijs, het personeelsbeleid, en bij de financiering van dat alles.

Ons uitgangspunt is en blijft dat de overheid verantwoordelijk is voor de financiering van hoogwaardig en toegankelijk onderwijs. Private financiering mag nooit ten koste gaan van de basiskwaliteit die de overheid garandeert. Om verdere ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs mogelijk te maken, bereiden we daarom een meerjarig investeringsprogramma voor het onderwijs voor.

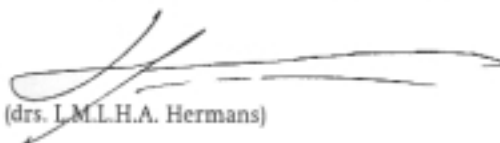
Tegelijkertijd zien we dat vanuit de samenleving ook anderen (ouders, studenten, organisaties buiten het onderwijs, bedrijven e.d.) in toenemende mate bereid zijn aanvullend op de overheidsbekostiging eigen middelen aan onderwijs te besteden.

Het kan het publieke onderwijs ten goede komen als aanvullende middelen binnen deze sector kunnen worden ingezet. Maar aan private financiering zijn ook veel risico's verbonden. In discussies over dit onderwerp wordt vaak een dreigende tweedeling in rijke en arme instellingen genoemd.

Om meer zicht te krijgen op de verschillende mogelijkheden én onmogelijkheden is een advies van de Onderwijsraad gewenst met als kernvraag: hoe kunnen private middelen worden ingezet binnen het publiek onderwijs zodat de revenuen ervan deze sector als geheel ten goede komen.

Graag zie ik uw advies in augustus a.s. tegemoet. Als contactpersonen voor dit advies zullen optreden de heren drs. F.K. Reininga (directie FEZ, wnd. hoofd afdeling sociaal-economische advisering) en drs. R.L. van den Bos (senior beleidsadviseur SENSOR).

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,



(drs. L.M.L.H.A. Hermans)

Bijlage 2



Private betrokkenheid en financiering binnen het publieke onderwijsbestel

Erwin van Rooijen

Edgar van Leest

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	B2-5
1.1	Achtergrond en vraagstelling	5
1.2	Onderzoekopzet en respondentengroep	6
1.3	Leeswijzer	6
2.	Gespreksverslagen	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Fonds	7
	2.2.1 <i>Achtergrondinformatie en activiteiten</i>	7
	2.2.2 <i>Motieven en drijfveren</i>	10
	2.2.3 <i>Focus en doelgroepen</i>	10
	2.2.4 <i>Knelpunten en randvoorwaarden</i>	10
	2.2.5 <i>Plannen voor de toekomst</i>	11
	2.2.6 <i>Algemene opvattingen</i>	11
2.3	Regionale vestiging van een grote bank	11
	2.3.1 <i>Achtergrondinformatie en activiteiten</i>	11
	2.3.2 <i>Motieven en drijfveren</i>	13
	2.3.3 <i>Focus en doelgroepen</i>	13
	2.3.4 <i>Knelpunten en randvoorwaarden</i>	14
	2.3.5 <i>Plannen voor de toekomst</i>	14
	2.3.6 <i>Algemene opvattingen</i>	14
2.4	ICT-onderneming	14
	2.4.1 <i>Achtergrondinformatie en activiteiten</i>	14
	2.4.2 <i>Motieven en drijfveren</i>	17
	2.4.3 <i>Focus en doelgroepen</i>	17
	2.4.4 <i>Knelpunten en randvoorwaarden</i>	17
	2.4.5 <i>Plannen voor de toekomst</i>	17
	2.4.6 <i>Algemene opvattingen</i>	18
2.5	Milieuorganisatie	18
	2.5.1 <i>Achtergrondinformatie en activiteiten</i>	18
	2.5.2 <i>Motieven en drijfveren</i>	18
	2.5.3 <i>Focus en doelgroepen</i>	20
	2.5.4 <i>Knelpunten en randvoorwaarden</i>	21
	2.5.5 <i>Plannen voor de toekomst</i>	21
	2.5.6 <i>Algemene opvattingen</i>	22
2.6	Organisatie voor ontwikkelingssamenwerking	22
	2.6.1 <i>Achtergrondinformatie en activiteiten</i>	22
	2.6.2 <i>Motieven en drijfveren</i>	24

2.6.3	<i>Focus en doelgroepen</i>	B2.24
2.6.4	<i>Knelpunten en randvoorwaarden</i>	25
2.6.5	<i>Plannen voor de toekomst</i>	25
2.6.6	<i>Algemene opvattingen</i>	25
2.7	Basisschool	25
2.7.1	<i>Achtergrondinformatie en activiteiten</i>	25
2.7.2	<i>Motieven en drijfveren</i>	26
2.7.3	<i>Focus en doelgroepen</i>	27
2.7.4	<i>Knelpunten en randvoorwaarden</i>	27
2.7.5	<i>Plannen voor de toekomst</i>	27
2.7.6	<i>Algemene opvattingen</i>	28
2.8	ROC	28
2.8.1	<i>Achtergrondinformatie en activiteiten</i>	28
2.8.2	<i>Motieven en drijfveren</i>	30
2.8.3	<i>Focus en doelgroepen</i>	30
2.8.4	<i>Knelpunten en randvoorwaarden</i>	31
2.8.5	<i>Plannen voor de toekomst</i>	31
2.8.6	<i>Algemene opvattingen</i>	31
3.	Samenvatting, reflectie en aanbevelingen	33
3.1	Inleiding	33
3.2	Samenvatting	33
3.2.1	<i>Activiteiten</i>	33
3.2.2	<i>Motieven en drijfveren</i>	34
3.2.3	<i>Focus en doelgroepen</i>	34
3.2.4	<i>Knelpunten en randvoorwaarden</i>	34
3.2.5	<i>Blik op de toekomst</i>	35
3.2.6	<i>Algemene opvattingen</i>	35
3.3	Reflectie en aanbevelingen	35
	Bijlage: gespreksprotocol – Private Financiers	37

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en vraagstelling

De bewindslieden van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen hebben de Onderwijsraad verzocht een advies uit te brengen om meer zicht te krijgen op de verschillende mogelijkheden en onmogelijkheden van private financiering in het publieke onderwijs. De kernvraag daarbij is: ‘Hoe kunnen private middelen worden ingezet binnen het publieke onderwijs, zodat de revenuen ervan deze sector als geheel ten goede komen?’

De Onderwijsraad heeft deze vraag verbreed. Het belangrijkste argument dat hij hiervoor naar voren brengt is, dat het inzetten van private middelen in het algemeen in strijd is met het fenomeen van collectieve baten of het ten goede komen aan een sector als geheel. Daarnaast is de Onderwijsraad van oordeel dat het in de adviesvraag te veel om een financiële discussie lijkt te gaan, waarbij de onderliggende vraag vermoedelijk is hoe zoveel mogelijk private middelen voor het publieke onderwijs gegenereerd kunnen worden zonder dat er een al te grote maatschappelijke discussie over negatieve effecten ontstaat. In het advies wordt daarom vanuit de onderwijshoud naar de mogelijkheden en onmogelijkheden voor private financiering in het publieke onderwijs gekeken. Bij de uitwerking van het advies wordt door de commissie dan ook van een meer algemene vraag uitgegaan:

‘Wat zijn de wenselijkheden, mogelijkheden en consequenties van de inzet van private middelen in het publieke onderwijs?’

In het kader van dit adviestraject heeft B&A Groep in opdracht van de Onderwijsraad een aantal gesprekken gevoerd met enkele voor dit thema relevante ‘sleutelrespondenten’ namens organisaties binnen en buiten het onderwijs.

Doelstelling

De opbrengst van deze gespreksronde is een kwalitatieve, empirisch gefundeerde impressie van de motieven en belangen van de relevante betrokkenen om private financiering binnen het publieke onderwijsbestel in te zetten dan wel hiervan gebruik te maken.

In de gesprekken is ingegaan op de drijfveren en de bereidheid van de verschillende respondenten om private gelden binnen het publieke onderwijsbestel in te zetten. Ook is

aandacht besteed aan de (potentiële) doelgroepen waarop de verschillende partijen zich richten.

In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe de gesprekken zijn opgezet en met welke partijen wij gesproken hebben. Dit hoofdstuk sluit af met een leeswijzer waarin wordt aangegeven hoe de rest van de rapportage is opgebouwd.

1.2 Onderzoeksofzet en respondentengroep

Voor de gesprekken is in overleg met de opdrachtgever een gespreksprotocol ontwikkeld, dat aansluit bij het door de Onderwijsraad ontwikkelde theoretische kader en waarin de hoofd- en deelvraagstellingen uit het onderzoek zijn geoperationaliseerd. Vervolgens zijn in overleg met de opdrachtgever zeven organisaties geselecteerd en benaderd met het verzoek om aan het onderzoek deel te nemen. Om binnen de gespreksronde zowel de 'vraagzijde' als de 'aanbodzijde' te belichten is gesproken met twee respondenten namens onderwijsinstellingen en vijf respondenten namens (mogelijke) private financiers. Om zoveel mogelijk zicht te krijgen op de totale bandbreedte waarbinnen private betrokkenheid met het publieke onderwijsbestel kan manifesteren, is binnen beide categorieën getracht zo veel mogelijk spreiding aan te brengen tussen de verschillende typen organisaties.

Er zijn gesprekken gevoerd met:

Aanbodzijde

- (1) een respondent namens een fonds van een grote bank;
- (2) een respondent namens een regionale vestiging van een grote bank;
- (3) een respondent namens een groot ICT-bedrijf (een multinational);
- (4) twee respondenten namens een milieuorganisatie;
- (5) een respondent namens een organisatie voor ontwikkelingssamenwerking.

Vraagzijde

- (1) een respondent namens een basisschool, die een hoge ouderbijdrage vraagt;
- (2) een respondent namens een ROC, dat gebruik maakt van (een relatief groot bedrag aan) private financiering.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de zeven gespreksverslagen gepresenteerd. Op verzoek van de opdrachtgever zijn de organisaties en de respondenten in de verslaglegging geanonimiseerd. Bij de opdrachtgever is wel bekend met welke organisaties gesproken is. In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste bevindingen samengevat, wordt hierop een korte reflectie gepleegd en worden enkele aanbevelingen geformuleerd. In de bijlage is het gespreksprotocol opgenomen zoals dat bij de interviews is gebruikt.

2 Gespreksverslagen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de zeven gespreksverslagen gepresenteerd. Bij de verslaglegging wordt steeds het 'format' van het gespreksprotocol gehanteerd.

We beschrijven per organisatie:

- Achtergrondinformatie en activiteiten
- Motieven en drijfveren
- Focus en doelgroepen
- Knelpunten en randvoorwaarden
- Plannen voor de toekomst
- Algemene opvattingen

Zoals gezegd hebben we de organisaties en de respondenten in de verslaglegging geanonimiseerd.

2.2 Fonds

Respondent: Hoofd Voorlichting en Communicatie

Datum interview: 25 juni 2001

2.2.1 ACHTERGRONDINFORMATIE EN ACTIVITEITEN

Het fonds bestaat sinds 1992, is autonoom en werkt regionaal.

Het fonds steunt, stimuleert en initieert projecten van algemeen belang die er vooral op gericht zijn mensen zelfstandig en gelijkwaardig te laten deelnemen aan het maatschappelijke leven.

Het fonds hanteert hierbij de volgende richtlijnen en criteria:

- Het fonds verleent financiële en/of operationele steun aan privaatrechtelijke personen zonder winstoogmerk bij het uitvoeren of tot stand brengen van projecten van algemeen maatschappelijk belang, in het bijzonder op de volgende terreinen:
 - sociaal-maatschappelijk;
 - kunst en cultuur;
 - gezondheid en welzijn;

- educatie;
 - sport en recreatie;
 - natuur en milieu.
- De steun van het fonds is vooral gericht op het mogelijk maken van bijzondere projecten. In beginsel worden slechts projecten in de voorbereidende fase gesteund, die niet ten tijde van de aanvraag reeds geheel of gedeeltelijk gerealiseerd zijn. Ook kan steun worden verleend aan projecten met een looptijd van enkele jaren, maar de steun kan geen permanent karakter hebben. Exploitatiekosten, salariskosten, kosten van levensonderhoud en kosten verbonden aan de normale activiteiten van een organisatie zijn in principe van steun uitgesloten.
 - Het fonds verleent bij voorkeur steun aan concrete projecten, die ten goede komen aan de samenleving in de regio.
 - Aanvragen voor financiële steun aan individuen, institutionele particuliere vermogensfondsen of aan projecten met een politiek of religieus karakter worden in de regel niet gehonoreerd.
 - Aan overheden en overheidsinstellingen wordt in principe geen steun verleend.
 - De aanvrager moet aantonen zelf niet te beschikken over (voldoende) middelen om het beoogde project te kunnen financieren.
 - Het fonds is niet uitsluitend reactief maar ook pro-actief werkzaam. Dit betekent dat het fonds ook zelf activiteiten initieert die het algemeen belang dienen.

Hieronder geven we een financieel overzicht van de toegewezen aanvragen per categorie in het jaar 2000:

	Aantallen	Bedragen
Sociaal-maatschappelijk	181	7,8 miljoen
Kunst en Cultuur	393	9,4 miljoen
Gezondheid en Welzijn	66	2,7 miljoen
Educatie	68	2,4 miljoen
Sport en Recreatie	85	1,0 miljoen
Natuur en milieu	21	1,4 miljoen
Totaal	814	24,6 miljoen

In alle gevallen gaat het om 'donaties om niet' en worden er geen tegenprestaties verwacht. Het gaat dus nadrukkelijk niet om sponsoring. Het fonds stelt dan ook niet als voorwaarde dat het logo zichtbaar in beeld komt of iets dergelijks. Wel komt het voor dat partijen dit als blijk van dankbaarheid zelf aanbieden en dan is het ook geen probleem.

Het totale beschikbare budget hangt samen met de dividendstromen en is dus afhankelijk van de beursontwikkeling en van de prestaties en dividenduitkering van de onderneming waarvan het fonds aandelen heeft.

Binnen het onderwijs richt de ondersteuning van het fonds zich op alle mogelijke terreinen. Scholen kunnen hiervoor een aanvraag indienen bij het fonds. Ongeveer 3 jaar geleden is het fonds ook zelf dingen gaan aanbieden (zoals de ondersteuning van mediatheken, zie hieronder).

Het fonds wil nadrukkelijk niet dat scholen op een bepaald terrein structureel afhankelijk worden van het fonds. Daarom wordt er altijd gewerkt met co-financiering en met projecten, waarvoor steeds weer opnieuw een beargumenteerde aanvraag moet worden ingediend. Scholen krijgen de donatie niet zo maar vrijblijvend, maar *'ze worden aan het werk gezet'*.

Hieronder worden enkele voorbeelden binnen de verschillende sectoren beschreven:

Primair onderwijs

- In het primair onderwijs is bekeken of het mogelijk was om de inrichting van mediatheken te ondersteunen (net zoals in het voortgezet onderwijs, zie hieronder). Dit bleek echter niet haalbaar, met name omdat in het primair onderwijs niet voldaan kan worden aan de randvoorwaarde van een 'aantoonbare meerwaarde' en een 'extra functie' van de mediatheken (naschoolse opvang en dergelijke)
- Verschillende basisscholen krijgen van het fonds speeltoestellen voor op de speelplaats.
- Het fonds betaalt mee aan veel schoolreisjes in het basisonderwijs.

Voortgezet onderwijs

Het fonds ondersteunt ruim 40 scholen voor voortgezet onderwijs bij de inrichting van mediatheken. De financiële bijdrage varieert van ongeveer f 40.000,- tot f 100.000,- per school. Een paar jaar geleden heeft het fonds alle scholen voor voortgezet onderwijs met een Tweede Fase aangeschreven met de mededeling dat ze hiervoor een aanvraag kunnen indienen. Dit is een groot succes.

Bve-sector

Op een school voor beroepsonderwijs met veel allochtone meisjes heeft het fonds bijgedragen aan de inrichting van een computerlokaal. Hoewel dit in principe buiten de hierboven genoemde randvoorwaarden valt – ICT gelden moeten van OCenW komen – heeft het fonds dit toch gedaan, omdat het computerlokaal in dit geval ook een aantoonbare meerwaarde had. Het functioneerde namelijk tevens als een soort 'huiswerkopvang' voor de allochtone meisjes, die – zo was de school duidelijk geworden – zonder deze oplossing niet aan hun huiswerk toekwamen, omdat ze hiertoe thuis niet in de gelegenheid gesteld worden. Op een ROC in de regio heeft het fonds bijgedragen aan de inrichting van het bedrijven servicecentrum.

Hoger Beroepsonderwijs en Wetenschappelijk onderwijs

Vanaf het begin van de jaren '90 heeft het fonds veel 'masterclasses' binnen het HBO en WO verzorgd (o.a. over 'de invoering van de euro', 'de elektronische snelweg', 'zaken doen met Japan' e.a.). Hierbij werd intensief samengewerkt met de betreffende hogescholen en universiteiten. Het fonds betaalt soms, bij uitzondering ook mee aan onderzoek. Boeken en onderwijs kunnen voor steun in aanmerking komen. Ook geeft het fonds desgevraagd onbetaald adviezen (bijvoorbeeld over 'hoe een project op te zetten').

Het fonds krijgt ook veel verzoeken om dissertaties te steunen. Dit doet het fonds echter zelden, omdat dit buiten de doelstelling en de randvoorwaarden valt.

2.2.2. MOTIEVEN EN DRIJVEREN

De motieven en drijfveren van het fonds om de hierboven beschreven donaties te doen gaan terug tot de ontstaansgeschiedenis van de bank waaruit het fonds ontstaan is. Deze spaarbank werd begin negentiende eeuw opgericht door een reeds bestaande maatschappij. De oprichters van de spaarbank beoogden hiermee de oorspronkelijke doelstelling van de Maatschappij – ‘de verheffing uit de armoede en de verlichting van de volksgeest’ – te concretiseren. De bank was oorspronkelijk een instelling zonder winstoogmerk. Gaandeweg ontwikkelde de charitatieve spaarbank zich tot een zakelijke organisatie. Bij een fusie in 1992 van de spaarbank met XXX (naam) kwam de eigenaar (de stichting) in het bezit van een aanzienlijk aandelenpakket. De stichting werd omgedoopt tot XXX (naam van fonds). Bepaald werd dat het Fonds met de opbrengst hiervan initiatieven van maatschappelijk belang op een breed terrein diende te steunen.

2.2.3. FOCUS EN DOELGROEPEN

Het fonds heeft binnen het onderwijs geen specifieke doelgroepen: *‘iedereen in het onderwijs is ons even lief’*.

2.2.4. KNELPUNTEN EN RANDVOORWAARDEN

Knelpunten

Het fonds wil nadrukkelijk niet op de stoel van de overheid gaan zitten. Het is echter zeer moeilijk steeds weer te bepalen *‘wiens het taak het nu is om wat te betalen’*. Dat wordt van geval tot geval bekeken en beoordeeld.

Een ander probleem is dat, ondanks alle hierboven beschreven vormen van ondersteuning, scholen de weg naar het fonds over het algemeen nog steeds niet goed weten te vinden.

Randvoorwaarden

Voor toekenning van aanvragen gelden altijd de volgende voorwaarden:

- het moet gaan om zaken die niet vanuit de reguliere bekostiging van OCenW bekostigd (kunnen) worden;
- er moeten altijd partners in de vorm co-financiers bij betrokken worden om zodoende het commitment te versterken

Om bovengenoemde reden heeft wijst het fonds in principe alle verzoeken van scholen voor geld voor computers af. Dit zijn immers gelden die gewoon door OCenW betaald moeten worden.

Ook particuliere scholen worden door het fonds niet ondersteund.

2.2.5. PLANNEN VOOR DE TOEKOMST

Het fonds wil doorgaan om de hierboven beschreven weg. Binnen de totale verdeling van het budget wil het fonds echter meer balans aanbrengen tussen de verschillende sectoren.

Het streven is:

1/3 Sociaal-maatschappelijk

1/3 Kunst en Cultuur

1/3 Onderwijs en Educatie

Deze verdeling is nu nog scheef (zie hierboven).

2.2.6. ALGEMENE OPVATTINGEN

De donaties van het fonds zijn *'een goede steun in de rug van het onderwijs, maar het zou eigenlijk niet nodig moeten zijn'*.

2.3. Regionale vestiging van een grote bank

Respondent: Onderdirecteur Particulieren

Datum interview: 2 juli 2001

2.3.1. ACHTERGRONDINFORMATIE EN ACTIVITEITEN

De regionale vestiging van een grote Nederlandse bank heeft een groot regionaal draagvlak, dat zich zelfs voor een deel uitstrekt over Belgisch grondgebied. Mede hierdoor beschikt de bank over een aanzienlijke overwinst of 'coöperatieve ruimte', waarmee zij maatschappelijke activiteiten ten behoeve van de lokale gemeenschap ondersteunt. Vijf jaar geleden is de regionale bank met vestigingen in zes gemeenten met een panel van haar leden ('de club van 100') de discussie aangegaan over de vraag: hoe kunnen we de coöperatieve ruimte besteden? Of populairder: wat te doen met een miljoen? Overigens toont een recente berekening aan dat deze regionale bank de komende 5 jaar jaarlijks maar liefst 2 miljoen aan activiteiten te besteden heeft.

De peiling onder de leden heeft de volgende vier bestedingsmogelijkheden opgeleverd: regionale tariefskorting, meer service en aandacht, kennisoverdracht en maatschappelijke projecten.

'Service en aandacht' impliceert dat de bank extra adviseurs (een agrarisch-adviseur en een senior-adviseur) in dienst heeft genomen om frequenter van gedachten te wisselen met haar klanten en leden met name op het gebied van niet bancaire zaken. De senioren-adviseur bijvoorbeeld geeft presentaties op bijeenkomsten van ouderenbonden, maar biedt ook individuele hulp en bijstand voor financiële kwesties bij overlijdensgevallen en bijvoorbeeld erfrechtvraagstukken. *Kennisoverdracht* houdt onder meer in dat de bank jaarlijks objectief en onafhankelijke practica en cursussen organiseert voor ondernemers.

Voor particulieren zijn maar liefst 16 seminars gehouden met uitleg over het belastingplan 2001. Ook hier kiest de bank niet voor een bancaire insteek, maar puur voor het overdragen van kennis.

In de peiling is ook een indicatieve percentuele verdeling aangegeven waaruit naar voren kwam dat het ledenpanel 20 procent van de overwinst wenste te besteden aan maatschappelijke projecten. Voor maatschappelijke initiatieven stelt de regionale bank dan ook jaarlijks vier ton beschikbaar. Deze middelen worden grosso modo als volgt besteed:

- bijdrage aan de nationale en internationale maatschappelijke activiteiten van de bank;
- een donatiefonds wat ten dienste staat van aanvragen van regionale stichtingen, verenigingen en scholen ten bedrage van 80 duizend gulden;
- intensivering van activiteiten op het gebied van toerisme en recreatie binnen de *'groene driehoek'*.

'Voor de anderhalve ton die overbleef is het project 'wereldidee' opgestart.' Huis aan huis is een oproep verspreid om "wereldideeën" kenbaar te maken, die door mogelijke financiële ondersteuning vanuit de bank werkelijkheid kunnen worden. Dit heeft zo'n 400 ideeën opgeleverd die vervolgens door een commissie van burgers en bankmedewerkers zijn beoordeeld. De leden van deze commissie bleken allemaal over een kenmerkende expertise/achtergrond te beschikken waaronder onderwijs. Dit heeft mede zijn uitwerking gehad op de beoordeling.

De basisscholen in de regio bleken veel aanmeldingen voor wereldideeën voor hun rekening te nemen. De kaders die de bank vooraf stelde nodigde hen hier ook toe uit. Bovendien zaten veel basisscholen met kosten opgescheept voor speeltoestellen die zij blijkbaar niet uit andere middelen konden betalen. Het verzoek vanuit de gemeente of de bank de basisscholen kon ondersteunen, heeft er mede aanleiding toe gegeven alle 'wereldideeën' van scholen met betrekking tot speeltoestellen (gedeeltelijk) te honoreren.

De regionale bank is ook nog op een andere manier betrokken bij het basisonderwijs in de regio. Het verzoek van scholen op nationale schaal was of de bank bereid was op een voordelige manier bij te dragen aan ICT-investeringen die basisscholen moesten plegen. Het resultaat: met in het vooruitzicht een jaarlijkse subsidie van het rijk, die als aflossing kan worden benut, kan een arrangement afspraak voor een financiering worden gemaakt. Het was uiteindelijk aan de lokale banken te bezien of ze hiertoe overgaan. Vanuit deze achtergrond zijn de scholen in de regio, die onder de naam 'Groene Lint' onder een bestuur samenwerken, het gesprek aangegaan met de regionale bank. Deze heeft nog eens kritisch naar het plan gekeken. Dit heeft geleid tot een andere (financiële) opzet van de investeringen. Zo is er voor de opleiding van docenten in een van de vestigingen van de bank een cursuslocatie beschikbaar gesteld en in overleg met een opleidingsinstituut tot een totaalinvestering van 25 duizend gulden gekomen. Deze heeft de bank gedragen. De oorspronkelijke kosten waren geraamd op 90 duizend gulden. Met de gerealiseerde besparingen kunnen de scholen weer andere dingen doen. Juist hier gaat het de bank om: *'niet zomaar een zak geld geven, maar door samenwerking met de lokale gemeenschap gezamenlijke dingen oppakken of ontwikkelen'*.

2.3.2 MOTIEVEN EN DRIJVEREN

De bank maakt een duidelijk verschil tussen sponsoring en donatie. Bij sponsoring gaat het om een zakelijk arrangement, waarvoor een bepaalde tegenprestatie wordt verwacht. Sponsoring van lokale sportevenementen is meestal gericht op relatiebinding. Sponsoring bij scholen, bijvoorbeeld een financiële bijdrage voor een sportdag, komt ook voor. De tegenprestatie is dan bijvoorbeeld het ophangen van een vlag, spandoek, of een advertentie in het programmaboekje.

Donaties zijn veelal gericht op verenigingen, stichtingen en scholen, maar ook op specifieke doelgroepen zoals gehandicapten en senioren. Vooral scholen maken grif gebruik van de donatiemogelijkheden van de bank. Bij donaties vraagt de bank geen enkele tegenprestatie. Desalniettemin krijgt de bank er veel voor terug, zoals bijvoorbeeld media aandacht en free-publicity bij speciale happenings rondom maatschappelijke projecten. De opstelling van bank hierin is bewust low-profile. *'De bank wil onder geen beding te boek staan als Sinterklaasbank.'* Aan de activiteiten die worden ondersteund moet een gedegen plan ten grondslag liggen waaruit valt af te leiden hoe zij bijdragen aan de lokale gemeenschap. Om in aanmerking te komen voor een donatie moet het bovendien gaan om een afzonderlijk project, waarvoor geen gebruik gemaakt kan worden van reguliere subsidies/financiële bijdragen. De hoogte van de donatie bepaalt de bank aan de hand van de volgende formule:

- inwoners in de kern
- aantal leden/omvang van de vereniging

Onderliggend aan de donatiemogelijkheden die de bank biedt, is de ideële doelstelling om een betekenisvolle bijdrage te leveren aan de lokale gemeenschap. Hierachter gaat overigens ook een commercieel doel schuil, namelijk jongeren en andere inwoners vertrouwd maken met de bank. Vanuit de gedachte *'wie de jeugd heeft, heeft de toekomst'*, draagt de bank met name scholen een warm hart toe. De regionale bank heeft zich zelf als missie gesteld *'de beste bank te zijn van XXX (naam gemeente) en omstreken'* en om dat te kunnen bereiken moet de organisatie ook een herkenbaar profiel of gezicht hebben in de samenleving. Inwoners moeten het gevoel krijgen *'ik kan niet om die bank heen, want die betekent zoveel voor mijn lokale gemeenschap.'*

Uiteindelijk leidt dit tot een grotere coöperatieve ruimte en meer mogelijkheden voor maatschappelijke activiteiten. Winst maken is voor de bank dan ook geen doel, maar middel. Deze missie gaat vergezeld van een programma voor gedragsverandering binnen de eigen organisatie. Zes kernwaarden - respect, vertrouwen, integriteit, openheid, oprechte interesse en duurzaamheid - spelen daarbij een cruciale rol. Over anderhalf jaar mogen haar klanten deze bank op deze kernwaarden afrekenen.

2.3.3 FOCUS EN DOELGROEPEN

De activiteiten van de bank op het terrein van het publieke onderwijs richten zich vrijwel uitsluitend op het faciliteren en ondersteunen van basisscholen. In het werkgebied van deze regionale bank is slechts één middelbare school gesitueerd. Ook aanvragen van deze instelling uit het donatiefondse worden beoordeeld. Voor hogere klassen worden bank-presentaties en -excursies verzorgd. Daarnaast stelt de bank jaarlijks stageplaatsen beschikbaar.

2.3.4 KNELPUNTEN EN RANDVOORWAARDEN

De regionale bank kijkt nauwgezet naar de onderbouwing van projecten en voorstellen voordat zij overgaat tot financiële ondersteuning. Ook volgt de bank projecten gaandeweg de uitvoering. Als belangrijkste randvoorwaarde en tegelijkertijd knelpunt komt naar voren de mogelijkheid dat bank met private middelen zaken bekostigd die eigenlijk door de overheid moeten worden gedragen. Dit is soms lastig te beoordelen.

2.3.5 PLANNEN VOOR DE TOEKOMST

Met het oog op de toekomst zal de regionale bank haar huidige werkwijze voortzetten. De plannen zijn ook voor de langere termijn uitgestippeld. Een plotselinge neergang van de conjunctuur kan ertoe leiden dat minder middelen beschikbaar worden gesteld voor maatschappelijke zaken. Van de andere kant is becijferd dat deze regionale bank de komende vijf jaren gegarandeerd jaarlijks 2 miljoen uit de coöperatieve ruimte te besteden heeft. Op basis daarvan zal de bank zaken blijven ondernemen en ondersteunen ook van onderwijsinstellingen in de regio.

2.3.6 ALGEMENE OPVATTINGEN

Tegen betrokkenheid en financiering door bedrijven van publiek onderwijs is naar de persoonlijke mening van de respondent geen enkel bezwaar, zolang er vanuit het bedrijfsleven ook ideële doelstellingen aan ten grondslag liggen. Ook moet het niet gaan om reguliere taken, waarvoor scholen anders overheidsfinanciering kunnen aanspreken. Vanuit de bank is juist bijgedragen aan scholen om ze in staat te stellen eens iets extra's te doen, een beetje meer kwaliteit te boeken.

2.4 ICT-onderneming

Respondent: Directeur projectorganisatie

Datum interview: 4 juli 2001

2.4.1 ACHTERGRONDINFORMATIE EN ACTIVITEITEN

Eind 1999 is binnen de afdeling Nederland van een multinationale onderneming op alle gebieden van elektrotechniek en elektronica een enquête verspreid onder al haar medewerkers. Deze werden gevraagd hoe de onderneming invulling zou kunnen geven aan maatschappelijke betrokkenheid. *'Als een van de belangrijkste onderwerpen kwam naar voren dat het bedrijf de kennis en kunde die zij bezit op het gebied van ICT ook ter beschikking zou moeten stellen aan het primair onderwijs.'* Hieruit is DINO (Digitale Innovatie Nederlands Onderwijs) ontstaan, gericht op Nederlandse basisscholen.

De achterliggende motivatie bestaat er ondermeer uit dat bij de ICT-onderneming veel jonge mensen werken, die vaak zelf kinderen hebben op de basisschool. Alle medewerkers van de organisatie hebben toegang tot Internet en werken daar beroepshalve veelal

dagelijks mee. Zij nemen waar dat ICT met name op basisscholen nauwelijks wordt ingezet voor een onderwijskundige bijdrage. Vaak staan er hooguit enkele oude, afgedankte computers op school.

Naast de werknemersenquête vormde een oproep aan de ICT-onderneming vanuit de nationale overheid een tweede aanleiding voor DINO. Vanuit het besef dat ICT binnen het onderwijs een impuls kan gebruiken, en dat hiervoor mogelijk financiële meevallers van het rijk zijn in te zetten, is een aantal grote ondernemingen gevraagd hierop hun visie te geven en een plan hiervoor op te stellen. Dit heeft de onderneming opgepakt, vanuit de gedachte niet alleen technologie te leveren, maar via ICT daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan de onderwijskundige visie van de school. Hiervoor is een team gevormd met inbreng van leerkrachten en overige partijen uit het onderwijsveld. Er zijn workshops gehouden met leerkrachten, leerlingen en ouders. Na een periode van een half jaar heeft dit tot het concept DINO geleid.

In het kort komt het erop neer dat alle leerlingen een laptop krijgen die draadloos verbonden is met een server op school. De leerkracht kan via een digitaal schoolbord en zijn eigen PC lesopdrachten door geven aan leerlingen. Een kast zorgt voor het opladen en uitlezen van alle laptops. Het digitale lesmateriaal waarvoor uitgever verantwoordelijk zijn, staat op een centrale plaats in Nederland en gaat via de kabel naar de school. De kennis van de techniek waarover een school moet beschikken (en onderhouden) blijft beperkt. Het concept voorziet in een gefaseerde invoering van het systeem, te beginnen in groep 6.

Bij DINO gaat het om onderwijsondersteuning. Het DINO-concept baseert zich op 'adaptief onderwijs', waarin de nadruk ligt op het vermogen van leerlingen om op hun eigen niveau en in hun eigen tempo dingen te ontdekken, te ervaren en te leren. Het systeem maakt dat mogelijk, maar schrijft op generlei wijze de inhoud van het te volgen onderwijs voor. Die keuze is voorbehouden aan de school zelf.

Op 23 november 2000 is DINO door de minister van onderwijs ontvangen als innovatief plan, met een degelijke lange termijn visie en een relatief geringe begroting. Voor 600 tot 700 miljoen zouden ongeveer 7000 Nederlandse basisscholen met DINO kunnen gaan werken.

Ministerie, ouders en onderwijssector zelf zijn nodig voor succesvolle invoering ICT. 'Techniek de school uit, gemak erin!'

XXX (naam bedrijf) heeft een integraal plan ontwikkeld waarin alle Nederlandse basisschoolleerlingen vanaf groep drie met volledig draadloze notebooks kunnen gaan werken. Het plan heet DINO (Digitale Innovatie Nederlands Onderwijs) en heeft als doel onderwijs op maat te leveren. "We willen in zes jaar tijd een nationale ICT-inhaalslag binnen het basisonderwijs realiseren", vertelt projectleider XXX (naam). "Het is van belang dat de volgende generatie medewerkers al jong met ICT vertrouwd is."

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft met het Kennisnet, de educatieve site waarop alle basisscholen zijn aangesloten, de fundamenten reeds gelegd. XXX (naam bedrijf) bouwde hierop voort door het plan DINO te ontwikkelen. De maatschappelijke winst en de noodzaak om samen te werken worden ook gezien door andere organisaties. "Het is voor veel partijen een kip en ei verhaal. Waarom zouden bijvoorbeeld educatieve uitgeverij gaan investeren in dure software als er nog geen infrastructuur is?" Daarom, geeft XXX (naam) aan, wordt in een consortium van organisaties met het ministerie, ouders van leerlingen en het onderwijsveld het plan integraal uitgewerkt. XXX (naam bedrijf) wil het kloppend hart zijn van het consortium. XXX (naam): "Notebooks leveren kan iedereen, maar het gaat om het uitvoeren van een masterplan met visie op de toekomst. Als je nu naar het onderwijs kijkt, lijkt ICT een krampachtig doel op zich. Wij willen dat ombuigen als een hulpmiddel om beter te leren en te doceren."

DE KLAS VAN DE TOEKOMST

Het gebruik van ICT in onderwijs is belangrijk. "Dankzij DINO krijgt de docent meer ruimte om zijn rol als coach waar te maken", verklaart XXX (naam). "Door de geavanceerde techniek krijgt de docent in één oogopslag zicht op het niveau en de ontwikkeling van zijn leerlingen. Hierdoor is meer aandacht voor individuele prestaties van leerlingen mogelijk." Op de openbare basisschool De Triangel in Zoetermeer wordt het DINO-concept binnenkort in praktijk gebracht. "Op de school wordt nu nog gewerkt met PC's in één gemeenschappelijke ruimte. In het DINO-concept gaan de pc's de klas in. Ze worden van de leerlingen zelf." Daarnaast zal, met behulp van een landelijk service-instituut, alle technische sores uit handen worden genomen. Het credo van DINO luidt namelijk: de techniek de school uit en het gemak erin. Dan is er werkelijk sprake van het fel-begeerde onderwijs op maat.

De informatie in dit blok is afkomstig van een internetpagina, die om privacy-redenen geheim wordt gehouden

De ontwikkeling van het concept heeft de ICT-onderneming naar schatting enkele tonnen gekost. Deze komen geheel voor haar eigen rekening. De onderneming is er overigens wel glashelder over dat zij het concept vanaf nu min of meer als commercieel product in de markt wil zetten. Vooralsnog is van de zijde van het ministerie geen harde beslissing te verwachten over invoering van DINO op grote schaal. Dit heeft het bedrijf aangezet tot – ten eerste – het maken van een start met de opbouw van een consortium van partijen en – ten tweede – een pilot binnen één of meer scholen om het concept in de praktijk uit te testen. Voor scholen die vooruit willen lopen en beschikbare financiële middelen conform het DINO-concept willen investeren, is het pre-DINO concept ontwikkeld. Inmiddels nemen 18 scholen dit pre-DINO concept (conform marktprijzen) af.

Opgemerkt wordt dat de school waar de pilot wordt georganiseerd wel met extra tijdelijke taakbelasting te maken heeft gekregen door het uitproberen van zaken, het inleren van het Leerling Management Systeem, waarmee resultaten van leerlingen worden gevolgd et cetera. Hier staat wel veel tegenover. Op den duur zal er sprake zijn van tijdsbesparing bij de leerkrachten waardoor er meer aandacht kan worden gegeven aan het motiveren, stimuleren en begeleiden van de kinderen. Dit leidt tot meer plezier in zowel het volgen als geven van de lessen en een kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Als bijkomend effect is onder andere door de grote aandacht van de media het aantal nieuwe aanmeldingen van leerlingen behoorlijk aangetrokken waardoor een negatieve tendens lijkt te zijn doorbroken.

2.4.2 MOTIEVEN EN DRIJFVEREN

Als voornaamste drijfveer is reeds genoemd de behoefte die door medewerkers is aangegeven om – in het kader van maatschappelijke betrokkenheid van de onderneming – haar kennis en kunde beschikbaar te stellen.

Er wordt niet ontkend dat hier ook een eigen belang voor de onderneming in schuilt: ook zij heeft baat bij werknemers in de verre toekomst die vertrouwd zijn met Internet en ICT. Daarnaast speelt de positieve beeldvorming onder leerlingen mee, wat nog eens versterkt wordt door free publicity. Dit past in de missie van de ICT-onderneming om tot een eigen herkenbare stijl te komen.

Een echte marktgedreven redenering zit aanvankelijk niet achter de planvorming. Uit een economische analyse bleek al vrij snel dat 'er geen droog brood te verdienen viel' binnen het basisonderwijs. Gemiddeld hebben scholen een bedrag van 40 gulden te besteden per leerling per jaar. Overigens heeft de aandacht vanuit de overheid wel een stimulans betekend, mede vanuit de overweging dat wellicht de beschikbare middelen voor ICT in het onderwijs in de toekomst zullen toenemen.

2.4.3 FOCUS EN DOELGROEPEN

De ontwikkeling van het DINO-concept richt zich uitsluitend op het basisonderwijs. Vanzelfsprekend levert de ICT-onderneming ook technologie en ondersteunende diensten aan andere onderwijsinstellingen buiten het basisonderwijs. Deze beschouwt zij als normale klanten.

2.4.4 KNELPUNTEN EN RANDVOORWAARDEN

Belangrijk is dat lesstof in digitale vorm beschikbaar komt. Uitgevers zullen dan ook een voorname rol spelen in het consortium dat onder leiding van de ICT-onderneming wordt opgezet.

2.4.5 PLANNEN VOOR DE TOEKOMST

De ICT-onderneming heeft al erg veel energie, enthousiasme en commitment in DINO gestoken. Dit betekent dat bij het uitblijven van financiële middelen van overheidswege de onderneming zich zal blijven inspannen voor een ICT-impuls in het onderwijs.

Een andere belangrijke ontwikkeling voor de toekomst betreft de mate waarin scholen meer eigen vrijheid krijgen om ICT investeringen vorm te geven. Vanuit eigen zeggenschap gaan scholen zich zelf hard maken voor een betere benutting van ICT en bijvoorbeeld door het aanzoeken van sponsors ontbrekende financiering in te vullen.

DINO in een notendop (visie november 2000)

In 2008 werken 1,2 miljoen leerlingen dagelijks met eigen notebook. DINO voorziet erin dat in 2002 alle 200.000 leerlingen en docenten van groep zes beschikken over een eigen notebook dat is aangesloten op een draadloos netwerk. De daarop volgende schooljaren wordt elke nieuwe groep zes van een notebook voorzien. Wanneer een leerling na groep acht de school verlaat, komt deze notebook beschikbaar voor een leerling van groep drie. Binnen zes jaar zullen dan alle leerlingen van het basisonderwijs volgens het DINO-principe werken.

2.4.6 ALGEMENE OPVATTINGEN

Sprekend over ICT binnen het onderwijs, is de respondent van mening dat het onderwijs af moet van 'liefdewerk oud papier'. Het is een vreemde gedachte dat voor de aanleg en onderhoud van een ICT netwerkje op school een ouder moet bijspringen. Dit kan nooit een structurele oplossing zijn. *'Met het onderhoud van het kopieerapparaat houdt zich toch ook geen ouder bezig?'*

Scholen (in het basisonderwijs) moeten professionaliseren; de invloed van zogenaamde charitatieve bijdragen zoals verouderde computers moet worden beperkt.

2.5 Milieuorganisatie

Respondenten: twee educatiemedewerkers

Datum interview: 20 juni 2001

2.5.1 ACHTERGRONDINFORMATIE EN ACTIVITEITEN

De organisatie strijdt voor een beter milieu. Als maatschappelijke organisatie en actie-groepering heeft zij 'geen organisatorische of financiële binding met politieke partijen, religieuze groeperingen, bedrijven of overheden'. De activiteiten van de organisatie zijn heel divers – onderzoek, actievoeren, voorlichting, lobby en beleidsbeïnvloeding, educatie – en worden gefinancierd uit donaties, giften en legaten. De organisatie heeft in Nederland 660.000 donateurs. De onafhankelijkheid van de organisatie is leidend principe voor al haar handelen.

De betrokkenheid van de organisatie Nederland bij het onderwijsveld krijgt vorm en inhoud onder de noemer "educatie". Hiervoor zijn momenteel twee medewerkers verantwoordelijk, waarvan één recentelijk is aangesteld. Deze medewerkers hebben bij de directie een budget aangevraagd voor educatie-activiteiten van 500 duizend gulden voor de periode 2001-2002, exclusief overhead (waarvan 200 duizend vast en 300 duizend ontwikkelkosten voor vier nieuwe activiteiten). Gezien de grote omvang en sterke toename van het budget ten opzichte van het verleden, is hiervoor ook de goedkeuring gevraagd van het stichtingsbestuur. De budgettoename geeft aan dat in educatie de komende tijd door de organisatie sterk wordt geïntensiveerd.

In het verleden heeft de organisatie twee grote educatie-activiteiten gehad: een lespakket voor jongeren (vanaf 1994) en het schip De Albatros. Vanwege de veroudering van het materiaal is de laatste jaren weinig met het lesprogramma gedaan. In drie jaar tijd zijn er 1.000 van afgenomen door voornamelijk basisscholen. De Albatros heeft tot vorig jaar drie jaar lang als varend lesstation dienst gedaan. Gedurende zeven maanden per jaar werden op het schip schoolklassen ontvangen.

Momenteel functioneert een educatieplan als leidraad voor de activiteiten. Oude activiteiten worden daarmee vernieuwd en geïntensiveerd. Het plan kent vier hoofdlijnen:

- *Internetsite voor jongeren.*
- *Greenteams* – Het Greenteams-initiatief bestaat sinds 1996 en houdt in dat groepjes van (minimaal) vijf kinderen in de leeftijd vanaf 10 jaar een groepje of team vormen dat zich inzet voor concrete milieuverbetering in hun directe leefomgeving: plaatsen van prullenbakken, opruimen zwerfvuil, brief schrijven aan schoolbestuur of wethouder. Er zijn 320 Greenteams elk met een volwassen begeleider, in totaal met ongeveer 2.200 kinderen. Het komt voor dat een hele schoolklas (onder leiding van de leraar) een Greenteam vormt, alhoewel daarop niet bewust wordt ingezet.
- *Educatieschip Sirius* - Het plan is om het oude actieschip Sirius om te dopen tot het nieuwe educatieschip. Dit schip wordt vermoedelijk in Amsterdam permanent afgemeerd en kan twee maal per dag een schoolklas ontvangen. De toegankelijkheid voor kinderen wordt daarmee in vergelijking tot De Albatros bewust vergroot. Het educatieprogramma op de boot wordt ontwikkeld voor basisscholen. Het thema is kinderen meer bewustzijn bij te brengen over milieu, informatie over de organisatie te verstrekken en handreikingen te doen over hoe kinderen zelf actief kunnen bijdragen aan een beter milieu.
- *Lespakket Sirius* - Dit lespakket wordt momenteel opgesteld. De inhoud wordt bewust afgestemd en toegespitst op het educatieprogramma van de Sirius, omdat vanuit het Albatros-programma is geleerd dat er bij docenten vaak de behoefte bestaat aan lesmateriaal dat teruggrijpt op of ter voorbereiding kan dienen van excursies. Het lespakket is ook geschikt gemaakt voor schoolklassen die de educatieboot niet hebben bezocht. Ook daarmee poogt De organisatie de toegankelijkheid van haar materiaal te vergroten. De verwachting is dat van nieuwe lespakket Sirius 1.000 exemplaren worden afgenomen in een tijdsbestek van 2 tot 3 jaar.

Verder geven vrijwilligers van de organisatie aan velerlei organisaties (van Rotary tot verenigingen van plattelandsvrouwen) op aanvraag interactieve voorlichting. Dit gebeurt ook op (middelbare) scholen, HBO-instellingen en universiteiten.

De benadering van de Greenteams en ook de inhoud van het lespakket uit 1994 is gebaseerd op de werkwijze van de organisatie zelf. Voor het nieuwe lespakket wordt deze opzet mogelijk ook gevolgd. De werkwijze bestaat uit drie stappen: onderzoek doen, onderhandelen en voorlichting/actievoeren.

Het is de bedoeling dat alle Nederlandse basisscholen op de hoogte worden gesteld van het educatiechip Sirius en het nieuwe lespakket. Er worden geen echte tegenprestaties van scholen verlangd. Wel wordt er voor lespakketten een symbolisch bedrag gevraagd, niet om uit de kosten te komen, maar om te vrijblijvende aanvragen te voorkomen. Laagdrempeligheid en toegankelijkheid is essentieel. Vandaar dat ook voor bezoeken aan het educatieschip een zeer geringe bijdrage wordt verlangd. Er wordt geen enkel onderscheid gemaakt naar doelgroep. Iedere aanvraag wordt gelijk behandeld.

2.5.2 MOTIEVEN EN DRIJFVEREN

Educatie is voor de organisatie wel heel belangrijk, maar geen kernactiviteit. *'Vanuit de overall doelstelling kan educatie feitelijk gemist worden.'* Educatie wordt vooral beschouwd als ondersteuning van de campagnes die als hoofdactiviteit worden ondernomen. Door educatie via scholen vergroot de organisatie het draagvlak hiervoor. Binnen de filosofie van de organisatie past het om kinderen milieubewustzijn bij te brengen, op zo'n wijze dat ze zelf ook in staat zijn een actieve bijdrage te leveren aan een beter milieu. Kennisoverdracht door voorlichting en educatie is de weg waarlangs dit wordt bereikt. De impliciete gedachtegang hierbij is de hoop dat de kinderen van nu en dus de volwassenen van morgen verstandiger omgaan met het milieu. Het weglaten van educatie door De organisatie zou dus deels ten kosten kunnen gaan van haar gedachtegoed: milieu-duurzaamheid.

De mate waarin de organisatie actief is op het gebied van educatie verschilt nogal per land, aangezien de landenorganisaties daarin hun eigen keuze hebben. Van de West-Europese landen zijn Duitsland, België, Zwitserland en Luxemburg actief. Veel andere landen waaronder de Verenigde Staten zijn dat niet. Wat verder opvalt: de Nederlandse afdeling van de organisatie heeft recentelijk een coherent educatieplan ontwikkeld, terwijl voorheen de activiteiten projectmatig van karakter en gefragmenteerd waren. Het besef dat de educatie-uitingen van De organisatie Nederland verbrokkeld waren en geen rode draad bleken te bevatten, is aanleiding geweest de ad hoc-activiteiten meer onderlinge samenhang te geven.

De vraag of de Nederlandse afdeling iets moet doen aan educatie is daarbij nadrukkelijk met 'ja' beantwoord. Bij de afweging hebben de volgende vragen meegespeeld: Willen we als maatschappelijke organisatie die doelgroep bereiken? Heeft onze boodschap een meerwaarde voor die doelgroep? Wat voegt het toe aan onze campagnes? Voldoet de boodschap die we willen overbrengen?

Naast interne drijfveren bestaat er volgens de organisatie ook een duidelijke maatschappelijke behoefte aan educatie-activiteiten. Via de eigen informatielijn en via voorlichters bereikt De organisatie zeer regelmatig verzoeken van docenten om educatieprogramma's. Daarnaast blijkt deze behoefte uit een inventarisatie onder donateurs van De organisatie en onder scholen die eerder een klassikaal bezoek hebben gebracht aan het educatieschip De Albatros.

Voor de afzonderlijke onderdelen van het educatieplan zijn concrete doelstellingen geformuleerd in (marketing)termen van doelbereik, bezoekersaantallen en oplages. Het formuleren van deze doelen is belangrijk om de eigen activiteiten te structureren, (financieel) te plannen en te verantwoorden.

2.5.3 FOCUS EN DOELGROEPEN

Het gaat er de organisatie primair om haar boodschap zo goed mogelijk voor het voetlicht te brengen. Een onderwijsinhoudelijke bijdrage leent zich hiervoor het best. Daarbij is de organisatie erop uit een zo groot mogelijk bereik te realiseren. De educatieve activiteiten richten zich in hoofdzaak op de doelgroep 10-14 jarigen. Het lespakket wordt ontwikkeld voor groep 6, 7 en 8. Deze groep bevindt zich naar opvattingen van de organisatie in de leeftijd dat ze bewustzijn hebben voor milieuaangelegenheden en tijd hebben daar iets mee te doen. Ook bij middelbare scholen bestaat belangstelling voor educatie. De interesse van docenten is niet van een specifieke groep afkomstig: op middelbare scholen zowel docenten in exacte vakken (biologie, scheikunde, natuurkunde, economie) als in sociale vakken (m.n. maatschappijleer).

Behalve de genoemde voorlichting onderneemt de organisatie geen bijzondere educatieve acties gericht op ROC's, HBO's of universiteiten. Educatie richt zich op kinderen en jongeren tot 18 jaar.

2.5.4 KNELPUNTEN EN RANDVOORWAARDEN

De organisatorische capaciteit van de eigen maatschappelijke instelling wordt als meest bepalende randvoorwaarde voor het continueren van de onderwijsbetrokkenheid aangeduid. De activiteiten zijn onlangs fors uitgebreid en het valt daarom niet te verwachten dat onderwijsactiviteiten nog verder geïntensiveerd worden.

2.5.5 PLANNEN VOOR DE TOEKOMST

Greenteams vallen vaak uit elkaar omdat kinderen van hetzelfde team naar andere middelbare scholen vertrekken. Dit betekent dat het bereik onder jongeren vanaf 14 jaar sterk afneemt. Daarbij komt dat de organisatie ook verzoeken krijgt van lagere scholen die iets met het onderwerp natuur/milieu willen doen. In het huidige educatieplan is dan ook meegenomen dat het aanbod zal worden verbreed. Om organisatorische redenen zal dat niet voor 2003/2004 gebeuren.

De filosofie voor de oudere doelgroep van 15-18 jarigen daarbij is dat zij in een beslissende levensfase zijn aanbeland waarin belangrijke keuzes worden gemaakt. Het kan waardevol zijn een opmaat te vinden om hierbij aandacht voor het thema milieu te vragen. De organisatie denkt nog na over hoe deze doelgroep op zo min mogelijk betuttelende wijze kan worden bereikt.

2.5.6 ALGEMENE OPVATTINGEN

Door de educatiemedewerkers van de organisatie wordt het essentieel gevonden dat onderwijsinstellingen zelf vrij zijn om de aard en omvang van private betrokkenheid te kunnen bepalen.

2.6 Organisatie voor ontwikkelingssamenwerking

Respondent: Hoofd Educatie

Datum interview: 26 juni 2001

2.6.1 ACHTERGRONDINFORMATIE EN ACTIVITEITEN

Achtergrondinformatie

Deze organisatie voor ontwikkelingssamenwerking is in 1956 opgericht. De doelstelling van de organisatie is het bestrijden van onrecht in de wereld en komen tot een rechtvaardige wereld. Om dit ideaal te bereiken wordt gewerkt met een methode die bestaat uit structurele ontwikkelingssamenwerking met duurzaam resultaat, waarbij wordt aangesloten bij initiatieven van de mensen zelf. De organisatie werkt samen met zo'n 870 partnerorganisaties in het Zuiden en in Oost-Europa om drie doelen te bereiken:

- (1) de armoede daar beter te bestrijden;
- (2) de mensen hier beter te informeren; en
- (3) op te komen voor de belangen van de armsten in de besluitvorming.

De organisatie heeft onder meer een sectie educatie met de volgende taken:

- ontwikkelingssamenwerking een zichtbare plek geven; en
- mensen actief betrekken bij ontwikkelingssamenwerking.

De Sectie Educatie heeft een eigen begroting.

Financiële bronnen:

- subsidie van NCDO (Nationale Commissie Duurzame Ontwikkeling);
- bijdrage van Nationale Postcode Loterij; en
- eigen fondswerving (zie ook hieronder).

Het totale budget van de organisatie bedroeg in 1999 f 331 miljoen, waarvan f 107 miljoen eigen inkomsten en f 224 miljoen via de overheid.

Het budget van de post educatie maakt 5% uit van de totale begroting van de organisatie. Dat is dus ongeveer f 16,5 miljoen.

Activiteiten in het onderwijs

Algemeen

De organisatie initieert vernieuwende onderwijsmethoden die aanzetten tot sociaal activisme en daadkracht. Zo kunnen jongeren hun mening over duurzame ontwikkeling vormen, hun ideeën erover realiseren en zelf de locatie en de regie bepalen. Leerlingen en leerkrachten kunnen van de organisatie ondersteuning krijgen bij activiteiten op het

gebied van ontwikkelingssamenwerking. Tevens vervult de organisatie daarbij de rol van intermediair tussen scholieren en partnerorganisaties in het Zuiden. Door gebruik te maken van de expertise van docenten, PABO's, schoolbegeleidingsdiensten en vele anderen heeft de organisatie inmiddels een keur aan didactisch materiaal ontwikkeld. Los van de betaling van de verschillende producten (zie hieronder) worden er verder geen tegenprestaties van de scholen verwacht. Hieronder worden enkele voorbeelden binnen de diverse sectoren beschreven.

Leespiramide

De Leespiramide is bestemd voor de groepen 7 en 8 voor het basisonderwijs. Dit project heeft tot doel het leesgedrag van tien- tot twaalfjarigen te stimuleren en kinderen kennis te laten maken met niet-westerse culturen. Dit project is begonnen vanuit lokale vrijwilligersgroepen. Momenteel doen ongeveer 1250 scholen mee aan het project. Een school koopt een pakket van 30 boeken die zijn gebaseerd op andere culturen (bijvoorbeeld stripboeken uit Kenia). Een pakket kost f 425,- (inclusief docentenhandleiding). In korte tijd lezen kinderen, in groepjes van vijf, dertig boeken (zes per leerling). De kinderen krijgen de boeken mee naar huis en moeten daarna op school enkele vragen beantwoorden. Met de goede antwoorden kunnen de kinderen een aanwijzing verdienen over het 'Leespiramideboek'.

Fondswervende activiteiten: Muntjesactie

Al meer dan 10 jaar organiseert de organisatie met succes de Muntjesactie op basisscholen. Deze concrete actie is een voorbeeld van een helder totaalconcept waarbij fondswerving en educatie elkaar versterken. Door mee te doen kunnen leerlingen op concrete wijze hun betrokkenheid tonen bij leeftijdsgenoten elders in de wereld. Elke herfst staat in het teken van de Muntjesactie. Duizenden scholieren halen bij familie, vrienden en kennissen buitenlands muntgeld op dat overgebleven is na de vakantie. Banken wisselen deze munten meestal niet om of berekenen hoge kosten. Met het geld wordt iets educatiefs gedaan. In 1999 zamelden ruim 1250 scholen een recordbedrag van f 620.000,- in. Dit was genoeg om 18.000 kinderen in Bangladesh een jaar lang onderwijs te geven, inclusief leerkracht en lesmateriaal. Momenteel doen ongeveer 1500 basisscholen mee aan de Muntjesactie.

Lespakketten

Tot twee jaar geleden heeft de organisatie talloze kleine en grote lespakketten gemaakt. Scholen moeten voor de lespakketten betalen (f 25,- voor een klein lespakket; f 50,- voor een groot lespakket). Het is binnen de organisatie nu een punt van discussie of en zo ja op welke wijze hiermee moet worden verder gegaan; 'iedereen heeft lespakketten, Memisa, foster Parents etc.' Uit onderzoek is gebleken dat de belangrijkste doelstelling van de lespakketten – bijdragen aan een positieve beeldvorming over ontwikkelingslanden (zie ook hieronder bij 'motieven en drijfveren') – niet wordt gerealiseerd. De belangrijkste reden hiervoor lijkt te zijn dat 'leraren hun eigen negatieve beeldvorming over het lesmateriaal heenleggen'.

De interne discussie richt zich nu dan ook op de volgende vragen:

- is het niet effectiever om te beginnen bij de PABO's, zodat iets gedaan kan worden aan de beeldvorming bij de toekomstige leerkrachten? (de organisatie voert reeds een aantal proefprojecten uit met PABO's).
- is het niet effectiever om – in plaats van met grote lespakketten- te werken met 'lesbrieven' en 'digitale trapveldjes'?

Voortgezet onderwijs

Voor scholen in het voortgezet onderwijs heeft de organisatie in samenwerking met STOAS en Malmberg een CD-Rom ontwikkeld rond het thema 'duurzame ontwikkeling'. Dit product past in de Malmberg-formule 'Wereldwijd'. Scholen betalen volgens de 'Malmberg-methodiek'. Op deze CD-rom laten jongeren en volwassenen uit Senegal, Brazilië en Indonesië iets zien van hun dagelijks leven en hun land. Met video, foto's en tekst kan de gebruiker zelf een multimediale presentatie maken. De organisatie en de educatieve uitgeverij Malmberg richten zich met deze CD-Rom op de schoolgaande jeugd in de leeftijd van 12 tot en met 18 jaar. Dit product sluit ook goed aan bij de opzet van en de ontwikkelingen rond het Studiehuis. Veel meer dan in het primair onderwijs is de organisatie in het voortgezet onderwijs gericht op een vaste verankering in het curriculum van haar producten. Ook heeft de organisatie een eigen 'jongeren website' ontwikkeld voor jongeren in de leeftijd voor het voortgezet onderwijs. Deze site wordt druk bezocht door jongeren. Ze vinden daar in een aansprekende vorm informatie over de activiteiten van de organisatie en over duurzame ontwikkeling.

Bve-sector

In de bve-sector doet de organisatie bijna niets. Wel blijken ook ROC's geïnteresseerd te zijn in de CD-Rom (zie hierboven). Ook veel AOC's maken gebruik van bestaande producten van de organisatie.

Hoger beroepsonderwijs

De organisatie voert een aantal pilot-projecten met PABO's uit om zodoende een bijdrage te leveren aan de beeldvorming van toekomstige leerkrachten (zie hierboven bij lespakketten). Ook zijn er uitwisselingsprojecten met 'PABO's' in ontwikkelingslanden. Soms verzorgt de organisatie wel eens een college in het hoger beroepsonderwijs.

Wetenschappelijk onderwijs

Ook wordt de organisatie wel eens door universiteiten gevraagd om een college te geven. Net als in het hoger beroepsonderwijs vraagt de organisatie daarvoor geen geld, 'dat hoort bij het werk'.

Daarnaast lopen er enkele stagiaires bij de organisatie.

2.6.2 MOTIEVEN EN DRIJFVEREN

Voor alle hierboven beschreven activiteiten geldt dat de organisatie een constructieve bijdrage wil leveren aan de beeldvorming bij kinderen en jongeren over ontwikkelingslanden. Een positieve invalshoek staat hierbij centraal. De organisatie wil het vaak negatieve en bevooroordeelde beeld ten aanzien van ontwikkelingslanden corrigeren en nuanceren.

Focus en doelgroepen

De organisatie heeft altijd gesproken over de 'Onderwijs-Jongerenmarkt'. Altijd is er de druk geweest vanuit de samenleving: 'jullie moeten meer met jongeren doen'.

Momenteel voert de organisatie een interne discussie over doelgroepen.

De organisatie kiest bewust voor de scholen als context waarin kinderen ook in breder opzicht hun referentiekader bepalen. Daarom is er een sterke focus op jongeren in de leeftijd van 12 tot 16 jaar. Voor jongeren ouder dan 16, 17 jaar is de benadering meer individueel (bijvoorbeeld via de WEB-site).

2.6.4 KNELPUNTEN EN RANDVOORWAARDEN

De organisatie heeft een grote doelgroep met veel verschillende niveaus. Het grote probleem is dan ook: prioriteiten stellen. Een ander probleem is de enorme concurrentie tussen 'goede doelen' op scholen.

2.6.5 PLANNEN VOOR DE TOEKOMST

De organisatie gaat voort op de ingeslagen weg maar heeft haar focus dus op een aantal punten duidelijk aangescherpt (zoals hierboven beschreven).

2.6.6 ALGEMENE OPVATTINGEN

De hierboven beschreven activiteiten in het onderwijs horen gewoon bij de missie van de organisatie. Wel is het van belang om voortdurend alert te zijn om de mogelijke beïnvloedingsfactoren van de verschillende activiteiten. Het is terecht dat dit een voortdurend punt van discussie en zorg is.

2.7 Basisschool

Respondent: directeur

Datum interview: 13 juni 2001

2.7.1 ACHTERGRONDINFORMATIE EN ACTIVITEITEN

De school is een basisschool op algemeen bijzondere grondslag. De school bestaat al 128 jaar en is heel lang een zeer elitaire school geweest. Daar is de laatste jaren wel enige verandering in gekomen – daar heeft de school om pedagogisch en onderwijskundige redenen ook wel naar gestreefd – maar de leerlingpopulatie kan nog steeds worden gekarakteriseerd 'wit en upperclass'. De school telt momenteel rond de 230 leerlingen. Ongeveer 6 procent van alle leerlingen is van allochtone herkomst. De school is een typische regioschool en heeft dus een breed voedingsgebied: Dordrecht en omliggende gemeenten. De school valt sinds twee jaar (na een besturenfusie) met één andere school onder hetzelfde bestuur.

De school vraagt van de ouders een vrijwillige ouderbijdrage van minimaal 600 en maximaal 800 gulden per jaar. De hoogte van de ouderbijdrage is inkomensafhankelijk (800 gulden vanaf f 50.000,- per jaar) en is, zoals op andere scholen ook gebruikelijk is, lager voor het tweede kind dan voor het eerste kind van dezelfde ouder(s). De school handelt volledig conform de wettelijke regeling. Voorafgaand aan het schooljaar krijgen de ouders een reglement waarin het beleid van de school rond de ouderbijdrage wordt beschreven en waarin wordt uitgelegd dat het om een vrijwillige ouderbijdrage gaat. Ook krijgen de ouders een contract waarin zij zelf het bedrag kunnen invullen dat zij het komende jaar zullen betalen. Wanneer zij dit ondertekend hebben wordt er ook vanuit gegaan dat zij zich hieraan houden. In de praktijk gebeurt dit ook in bijna alle gevallen.

Het totale budget van de school (exclusief de salarissen) bestaat uit f 185.000,- uit de 'Londo-gelden' (materiële bekostiging door OCenW) en voor ongeveer f 150.000 uit inkomsten vanuit de ouderbijdragen. Dat betekent dat, uitgaande van 230 kinderen, de gemiddelde ouderbijdrage per kind rond de 650 gulden per jaar ligt en dat de inkomsten vanuit de ouderbijdragen ongeveer 45 procent van het totale budget uitmaken. Deze verdeling is niet het beleid of het streven van de school, maar zo komt het uit.

Verder zijn er nauwelijks tot geen private middelen waarvan de school gebruik maakt. Er is een klein sponsorprojectje: een ouder met een eigen computerbedrijf heeft op school een klein netwerkje neergezet en op de speelplaats staat een beeldje dat gesponsord is door enkele kleine bedrijven en enkele particulieren. De school krijgt veel aanbiedingen van organisaties met gesponsorde lespakketten (vooral van de XXX (Naam Organisatie) en de NS). Incidenteel maakt de school wel eens gebruik van een aanbieding van de NS: *'de logo's zijn niet storend'*, aldus de directeur.

2.7.2 MOTIEVEN EN DRIJVEREN

De belangrijkste reden voor de school om een hoge ouderbijdrage te vragen is dat de school 'iets meer wil bieden dan andere scholen'. Met alleen de reguliere bekostiging vanuit OCenW is dit volstrekt onmogelijk en is het *'pure armoede'*, aldus de directeur. (zie verder onder focus en doelgroepen).

Ook de ouders zijn gemotiveerd om de ouderbijdrage te betalen, omdat ze het beste willen voor hun kinderen. De meeste ouders gaan ervan uit dat hun kinderen op deze school meer kans maken om door te stromen naar HAVO of VWO. Hoewel de directeur dat relateert – *'wat er niet in zit haal je er ook niet uit'* – is de praktijk ook zo dat de overgrote meerderheid van de kinderen inderdaad naar het HAVO of VWO gaat. Naast deze motivatie (het beste voor de eigen kinderen) heeft de directeur ook het idee dat de ouders de afgelopen jaren ook meer in algemene zin ideëler worden en hun keuze ook meer motiveren in termen van een 'verbetering van het pedagogisch klimaat' en dergelijke.

De communicatie met de ouders over de inzet van de extra middelen is echter niet intensief. De inspraak over de beleidsplannen loopt langs de formele weg van het instemmingsrecht van de Medezeggenschapsraad waarin de ouders door de oudergeleding vertegenwoordigd worden. De opkomst van ouders bij de jaarlijkse algemene ledenvergadering is echter minimaal.

Naast de hierboven genoemde, kleine en incidentele sponsor(achtige) bijdragen kiest de school er bewust voor om geen gebruik te maken van grootschaliger vormen van sponsoring. Dit past niet bij het profiel van de school, aldus de directeur.

2.7.3 FOCUS EN DOELGROEPEN

De afgelopen jaren zijn de extra gelden vooral ingezet voor groeps-grootteverkleining (met behoud van zorgvoorzieningen in de vorm van remedial teaching, interne begeleiding e.d.) Momenteel varieert de groeps-grootte van 23 tot maximaal 30. Dat is ook het maximale aantal dat de school wil garanderen aan de ouders. De school heeft dan ook een wachtlijst en kan, gezien de ruimte, ook niet veel verder doorgroeien. Zonder de ouderbijdrage was het misschien ook wel mogelijk geweest om de groepen relatief klein te houden, aldus de directeur, maar dan was dit zeker ten koste gegaan van een deel van de hierboven genoemde zorgtaken.

Momenteel worden de gelden nog steeds ingezet voor de bekostiging van extra leerkrachten (rond de 30.000 gulden), maar het speerpunt van dit jaar is ICT: de aanschaf van extra computers en het versneld invoeren van nieuwe methoden. Hiervoor wordt ruim de helft (rond de 80.000 gulden) van de extra middelen ingezet. Daarnaast wordt er veel besteed aan materiële kosten (rond de 40.000 gulden) zodat de exploitatietekorten gedicht kunnen worden. Andere, kleinere posten waaraan het extra geld besteed wordt zijn zorgverbreding (voor leerlingen die extra begeleiding nodig hebben) en buitenschoolse activiteiten, zoals schoolreisjes en meer educatieve uitstapjes dan zonder de ouderbijdragen mogelijk zouden zijn.

2.7.4 KNELPUNTEN EN RANDVOORWAARDEN

De directeur ziet op het punt van de hoge ouderbijdragen eigenlijk geen problemen en knelpunten. De belangrijkste randvoorwaarde is dat de identiteit en het profiel van de school niet in gevaar komen.

2.7.5 PLANNEN VOOR DE TOEKOMST

Ook de komende jaren zal de school hoge ouderbijdragen blijven vragen. De directeur gaat zelfs uit van een geleidelijke stijging. De gelden zullen grosso modo voor dezelfde dingen ingezet blijven worden. Wel zullen de accenten verlegd worden. Dit jaar was ICT het speerpunt en daar is nu een hoop geld ingestopt waardoor er een goede basis gelegd is. Het speerpunt voor het komende schooljaar is 'vakleerkrachten'. Met name op het gebied van motoriek, lichamelijke opvoeding e.d. wil de school extra middelen gaan inzetten.

2.7.6 ALGEMENE OPVATTINGEN

Gevraagd naar zijn algemene, meer principiële opvatting over de inzet van private gelden in het publieke onderwijs, heeft de directeur het volgende standpunt: *'Het zou eigenlijk niet nodig moeten zijn, maar alleen met de bekostiging van OCenW red je het niet'*.

2.8 ROC

Respondent: lid van het College van Bestuur

Datum interview: 18 juni 2001

2.8.1 ACHTERGRONDINFORMATIE EN ACTIVITEITEN

Achtergrondinformatie

Het gaat om een middelgroot ROC met een zeer breed aanbod van onderwijsproducten. Op de educatieve markt van het ROC zijn vier klantgroepen te onderscheiden:

1. de toeleverende scholen, die passend onderwijs zoeken voor leerlingen die hun school verlaten;
2. gemeenten, die voor hun bevolking onderwijs wensen;
3. bedrijven, die deskundig personeel verlangen en
4. organisaties en bedrijven, die zich bezig houden met (re)ïntegratie.

Voor elke klantgroep is er een apart 'loket':

- de unit Maatwerk bedient de (re)ïntegratiebedrijven/-organisaties;
- de unit Educatie bedient de gemeenten;
- de unit Bedrijfsopleidingen bedient de bedrijven;
- de unit Economie, Techniek en Informatica plus Welzijn, Zorg & Dienstverlening verzorgen het (jeugd) beroepsonderwijs. Ze leveren een breed aanbod van opleidingen op vier verschillende niveaus.

Het ROC heeft vier belangrijke strategische keuzes gemaakt over wat voor soort organisatie zij wil zijn. Het ROC wil:

1. een kennissupermarkt zijn;
2. modern, eigentijds onderwijs aanbieden;
3. een netwerkorganisatie zijn;
4. een dynamische, bedrijvige organisatie zijn.

Het ROC wil op het niveau van de units meetbare, resultaatgerichte doelstellingen formuleren en duidelijke evaluatie-afspraken maken. Alle units zijn dus commercieel opgezet en hebben hun eigen targets. De units moeten én met elkaar samenwerken én met elkaar concurreren.

Ook de unit Educatie is commercieel opgezet om zodoende gedwongen winkelnering te voorkomen. Zo biedt het ROC gemeenten aan om (tegen een concurrerende prijs) de wachtlijsten in de educatie (met name inburgeringstrajecten, NT2-trajecten e.d.) weg te werken. In de praktijk lukt dit ook.

Gedurende de afgelopen jaren is bij stakeholders en klantgroepen een hoog verwachtingspatroon ontstaan. Dit heeft geleid tot een extra omzetgroei en hierdoor is het ROC in een kansrijke positie gekomen.

De totale begroting van het ROC bedraagt ongeveer 90 miljoen gulden op jaarbasis. Deze bestaat momenteel voor ongeveer 45% uit OCenW-bekostiging, voor 30% uit gelden uit de bedrijfsopleidingen en voor ongeveer 25% uit Educatie-gelden. Het ROC groeit naar de situatie – en dit is het ook het expliciete streven – van:

- een derde OCenW-gelden
- een derde gelden uit bedrijfsopleidingen
- een derde Educatie-gelden

Er is gekozen voor deze verdeelsleutel omdat deze een goede basis biedt voor de marktpositie die het ROC beoogt.

Commerciële activiteiten

De unit Educatie voert het project 'Maatwerk' uit. Hierbij gaat het om volledig vraaggestuurde trajecten vanuit asielzoekerscentra. De asielzoekerscentra financieren deze trajecten. Mensen van het ROC zitten bij de uitvoering van deze trajecten ook zelf in de asielzoekerscentra.

De 'private gelden' komen uit de contracten die de unit Bedrijfsopleidingen sluit met diverse partijen. Bij alle contracten gaat het grosso modo steeds om hetzelfde model:

- samen met bedrijven opleidingstrajecten ontwikkelen;
- samen met bedrijven innovatieve producten ontwikkelen.

Het ROC werkt bij al deze trajecten niet regionaal, maar landelijk samen met de betreffende partijen. Dit betekent dat de trajecten ook bij andere ROC's worden uitgevoerd.

De belangrijkste partijen:

KPN

Het ROC heeft met de KPN een contract voor ongeveer tien miljoen gulden op jaarbasis. Het ROC heeft sinds vijf jaar een zakelijke relatie met de KPN. Het contact is destijds gelegd door de unit-directeur, die wist dat KPN behoefte had aan één uitvoerder. De eerste gezamenlijke opleidingstrajecten waren breed en algemeen (bijvoorbeeld leerlingen van MBO naar HBO-niveau brengen). Nu zijn de trajecten specifiek en meer 'inhoudelijk de diepte in'. Het gaat daarbij ook om kleinere deelnemersaantallen. Hierbij ligt een belangrijk accent op de ontwikkeling van innovatieve producten.

Essent

De relatie met Essent is nog in opbouw. Er is nu een contract van ongeveer twee en een half miljoen op jaarbasis, maar de verwachting is dat dit ook gaat groeien naar de tien miljoen. Essent is zelf naar het ROC toegekomen, omdat ze kennis hadden genomen van de goed lopende samenwerking tussen het ROC en de KPN.

Randstad

Het ROC gaat de voor de Randstad de eigen opleidingstrajecten verzorgen. Dit staat nog in de startblokken.

Luchtmacht

Ook voor de luchtmacht verzorgt het ROC vergelijkbare trajecten.

Etos

De eerste voorbereidingen voor de 'Etos-academie' zijn een maand geleden gestart.

Naast de hierboven genoemde trajecten organiseert het ROC ook in samenwerking met andere partijen allerlei seminars, symposia etc. Zo heeft het ROC het afgelopen half jaar een serie seminars georganiseerd voor leidinggevend en managers uit de profit- en non-profit sector. Deze seminars worden georganiseerd in samenwerking met Content, Kamerbeek, Deloitte & Touche, Congrescentrum de Eenhoorn, Business Publishers Eemland & Utrecht en Wegener Uitgeverij Midden Nederland. Deze partijen staan ook als sponsor op de brochure waarin het programma staat.

2.8.2 MOTIEVEN EN DRIJVEREN

Belang van ROC

Voor ROC's is het absoluut noodzakelijk is om in een marktpositie terecht te komen. Een bedrijfsmatige cultuur is ook goed voor het onderwijs en heeft de volgende voordelen:

- meer klantgericht werken;
- meer budgetdiscipline;
- een ondernemende cultuur: af en toe een risico is goed.

Belang van bedrijven

Bedrijven willen kwalitatief goede opleidingen: de combinatie deels 'regulier' /deels commercieel staat garant voor kwaliteit en degelijkheid;
Flexibiliteit: sommige opleidingen passen gewoon niet in het Crebo-register;
'Diepte-investeringen' in eigen toekomstig personeel.

2.8.3 FOCUS EN DOELGROEPEN

Er zijn in het kader van bovenstaande activiteiten geen specifieke doelgroepen. De doelgroepen hangen samen met de betreffende onderwerpen.

Knelpunten en randvoorwaarden

De belangrijkste voorwaarde is: vraaggestuurd kunnen opereren.

2.8.5 PLANNEN VOOR DE TOEKOMST

Het ROC gaat volop door op de ingeslagen weg en streeft dus naar een verdeling binnen de totale begroting van een derde OCenW-gelden, een derde gelden uit bedrijfsopleidingen en een derde Educatie-gelden. Dit wordt beschouwd als een goede basis dat onlosmakelijk samenhangt met het concept van 'life long learning'.

In dit kader participeert het ROC ook zeer actief in het zogenaamde 'C9-overleg'. De naam C9 staat voor een unieke formule waarin negen regionaal opererende specialisten in contractonderwijs (i.c. negen ROC's) samenwerken op landelijk niveau. De 'missie' van C9 is het verzorgen van maatwerk in opleidingen, training & advies en cursussen, geheel afgestemd op de behoefte van grotere, vaak landelijk werkende bedrijven en instellingen. Een belangrijk voordeel voor opdrachtgevers is dat één van de C9 partners als penvoerend aanspreekpunt functioneert.

2.8.6 ALGEMENE OPVATTINGEN

De inzet van private middelen in het publieke onderwijs is een goede zaak en moet gestimuleerd worden. Het is in het belang van zowel het onderwijs als het bedrijfsleven (zie hierboven). Uiteindelijk zal het onderwijs er nog het meeste baat bij hebben.

3 Samenvatting, reflectie en aanbevelingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit de gesprekken nog eens kort samengevat (3.2.). In paragraaf 3.6 vindt een korte reflectie op deze bevindingen plaats en worden op basis hiervan enkele aanbevelingen geformuleerd.

3.2 Samenvatting

3.2.1 ACTIVITEITEN

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren van een **zeer grote bandbreedte** aan vormen van private betrokkenheid en/of financiering binnen het publieke onderwijsbestel. Hieronder volgt een globale impressie:

- het ondersteunen van mediatheken op scholen;
- het plaatsen van speeltoestellen op de speelplaats van scholen;
- het betalen van schoolreisjes;
- bijdragen aan ICT-investeringen;
- geven van lessen in het primair- en voortgezet onderwijs;
- organiseren van 'master classes' en verzorgen van colleges in HBO en WO;
- verkopen of kosteloos verstrekken van inhoudelijke lespakketten;
- initiëren van vernieuwende onderwijsmethoden en educatieve producten;
- fondswervende activiteiten;
- inhoudelijke pilot projecten met PABO's;
- hoge ouderbijdragen;
- miljoenencontracten met bedrijven voor het ontwikkelen van gezamenlijke opleidingstrajecten en innovatieve producten;
- allerlei vormen van sponsoring.

De bijdragen worden zowel aan onderwijskundige als aan onderwijsondersteunende middelen besteed. Over het algemeen is de invloed van de gevende organisatie op de besteding van de middelen vrij groot, hetzij omdat hieraan duidelijke voorwaarden gesteld worden (bijvoorbeeld heldere projectomschrijvingen, co-financiering en dergelijke) hetzij omdat de betrokkenheid direct voortvloeit uit de missie van de organisatie.

3.2.2 MOTIEVEN EN DRIJVEREN

De motieven en drijfveren om private middelen in het publieke onderwijsbestel in te zetten dan wel hiervan gebruik te maken variëren en hangen sterk samen met de 'missie' van de betreffende organisatie. Bij het fonds en de banken die wij gesproken hebben wordt er in dit opzicht een duidelijk onderscheid gemaakt tussen sponsoring en donatie. Sponsoring is gericht op relatiebinding. Daarvoor worden dan ook tegenprestaties verwacht. De betrokkenheid bij het onderwijs van deze partijen blijkt echter vooral uit donaties, die meer zijn gericht op en worden beargumenteerd in termen van het 'algemene maatschappelijke nut'. Hiervoor worden dan ook geen tegenprestaties verwacht van de scholen.

Het ICT-bedrijf noemt als belangrijkste de drijfveer om in het kader van maatschappelijke betrokkenheid van de onderneming haar kennis en kunde beschikbaar te stellen. Bij 'goede-doelen organisaties' die wij gesproken hebben (milieu en ontwikkelingssamenwerking) worden de activiteiten binnen het onderwijs gezien als een intrinsiek onderdeel van 'missie' van de organisatie zelf: het hoort gewoon bij het werk.

De basisschool met hoge ouderbijdragen beargumenteert haar beleid in dit opzicht als een soort 'noodoplossing': zij wil meer kwaliteit bieden dan mogelijk is met de reguliere bekostiging vanuit OCenW.

Het ROC dat wij gesproken hebben wil zich in toenemende mate positioneren in de markt en trekt om die reden steeds meer private gelden aan.

In grote lijnen komt dus beeld naar voren dat er in alle gevallen een soort 'marketing-gedachte' achter zit. In een aantal gevallen is deze expliciet gericht op de doelgroep jongeren.

3.2.3 FOCUS EN DOELGROEPEN

Onder de partijen die wij gesproken hebben richt de inzet van private gelden en middelen in het publieke onderwijsbestel zich vooral op kinderen en jongeren in het basis- en voortgezet onderwijs en in mindere mate op de BVE-sector en het HBO en WO. De doelgroep is over het algemeen breed: jongeren in de schoolgaande leeftijd. Jongeren worden niet zo zeer aangesproken in hun hoedanigheid als leerling. De school wordt eerder gebruikt als logische context en ingang.

3.2.4 KNELPUNTEN EN RANDVOORWAARDEN

De meeste knelpunten en randvoorwaarden die genoemd worden hangen samen met het stellen van prioriteiten en het bepalen van wat nou echt additioneel is c.q. wat eigenlijk gewoon met overheidsgeld betaald zou moeten worden.

3.2.5 BLIK OP DE TOEKOMST

Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt is dat de verschillende organisaties zeker van plan zijn het beleid rond hun betrokkenheid met het onderwijs te continueren en meestal te intensiveren. Bovendien zijn alle organisaties in dit opzicht nadrukkelijk bezig met het aanscherpen en afbakenen van hun doelstellingen.

3.2.6 ALGEMENE OPVATTINGEN

De algemene opvatting die uit de gesprekken naar voren komt is dat de inzet van private middelen in het onderwijs over het algemeen een goede zaak is en dat er niks mis mee is wanneer het om extra dingen gaat. Een geluid dat daarnaast ook duidelijk doorklinkt is dat het eigenlijk niet nodig zou moeten zijn.

3.3 Reflectie en aanbevelingen

Gezien de zeer grote bandbreedte aan vormen van private betrokkenheid en de verschillende motieven en drijfveren die hieraan ten grondslag liggen is het ons inziens onmogelijk om te komen tot een 'overall-oordeel' over het fenomeen 'private betrokkenheid' en financiering in het publieke onderwijsbestel. Er is een wereld van verschil tussen een fonds of een bank dat speeltoestellen plaatst op een speelplaats van een basisschool en een unit bedrijfsopleidingen van een ROC dat een miljoenencontract afsluit met een groot bedrijf. Een milieuorganisatie of een organisatie voor ontwikkelingshulp die lespakketten ontwikkelt en onderwijs en educatie beschouwt als een intrinsiek onderdeel van haar eigen missie verschilt hemelsbreed van een ICT-bedrijf dat het (vanuit marktoverwegingen) van belang acht dat alle scholen op een goede en structurele wijze van computers voorzien zijn.

Vanwege dit zeer gefragmenteerde panorama verdient het aanbeveling om in termen van een 'typologie' te gaan denken en te komen tot een oordeel over de verschillen 'cellen' binnen zo'n typologie.

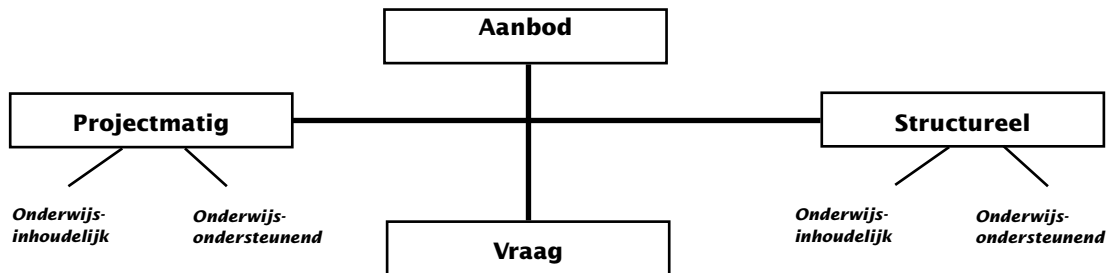
Wij willen hier niet verder gaan dan dit ter overweging mee te geven aan de Onderwijsraad. Het is aan de Onderwijsraad zelf om te bepalen of het wenselijk is om zijn advies langs de lijnen van een typologie vorm te geven. Wel willen wij hiertoe reeds enkele aanknopingspunten bieden en hierover graag met de opdrachtgever nader van gedachten wisselen.

Twee dimensies zijn van belang:

1. vraag en aanbod: er zijn aanbieders van private middelen (de organisaties) en er zijn vragers (de scholen);
2. projectmatig en structureel:
 - aanbod en/of vraag kunnen een projectmatig (incidenteel) karakter hebben;
 - aanbod en/of vraag kunnen een structureel (permanent) karakter hebben.

Uit de gesprekken is het beeld naar voren gekomen dat de voorkeur voor een projectmatige of structurele inzet van middelen nauw samenhangt met de missie van de organisa-

tie. In beide gevallen – en ook dat hangt vaak samen met die missie – kan het dan gaan om vormen van onderwijsinhoudelijke of onderwijsondersteunende betrokkenheid. Visueel stellen we ons dit als volgt voor:



Vanuit de hoofdvraag wat de wenselijkheden, mogelijkheden en consequenties van de inzet van private middelen in het publieke onderwijs zijn, zou het een mogelijkheid zijn om binnen een dergelijke typologie een ‘kansen-bedreigingen analyse’ te maken. Ook hiervoor geven we een eerste, mogelijke aanzet:

Kansen

Bij het identificeren van kansen wordt uitgegaan van de notie dat het inzetten van private middelen in het algemeen in strijd is met het fenomeen van collectieve baten of het ten goede komen aan een sector als geheel. Vanuit deze invalshoek is het dan ook wenselijk dat alle scholen tenminste gelijke kansen hebben om van het aanbod aan private middelen gebruik te maken. Een projectmatige aanpak is hiervoor het beste kader, zo is het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt, en biedt hiervoor de meeste kansen. Andersom is een situatie waarin bepaalde scholen als gevolg van de inzet van private middelen structureel bevoordeeld worden ten opzichte van andere scholen onwenselijk.

Bedreigingen

Een situatie waarin scholen op bepaalde terreinen structureel afhankelijk (dreigen) te worden van private middelen is dus een duidelijke bedreiging. Ook een situatie waarin motieven en drijfveren niet transparant zijn en waar achter ideële motieven vaak andere doelstellingen schuilen, is een bedreiging voor de onderwijssector als geheel. Dit roept tevens de vraag op op wie het meeste gebaat is bij private maatschappelijke betrokkenheid bij het onderwijs: scholen of bedrijven?

Suggesties

Vanuit bovenstaande overwegingen zou kunnen worden overwogen een gerichte peiling te doen naar de behoeften van onderwijsinstellingen, met bijzondere aandacht voor structurele en projectmatige (eenmalige) wensen en behoeften.

Met betrekking tot de aanbodzijde zou gedacht kunnen worden aan het opstellen van een soort beoordelingskader van de motieven en drijfveren van private organisaties om middelen in te zetten in het publieke onderwijsbestel. Dit zou de transparantie kunnen vergroten en daarmee de aansluiting tussen vraag en aanbod kunnen optimaliseren.

Zoals gezegd zijn bovenstaande punten niet meer dan aandachtspunten die we de Onderwijsraad ter overweging mee willen geven bij de vormgeving van zijn advies. Graag willen wij hierover met de opdrachtgever nog een nadere gedachtewisseling hebben.



Bijlage 2a

Bijlage: gespreksprotocol - Private Financiers

Bijlage: gespreksprotocol – Private Financiers

Korte inleiding

Niet letterlijk, maar iets in de trant van:

Dit gesprek vindt plaats in het kader van een onderzoek dat wij uitvoeren in opdracht van de Onderwijsraad. De Onderwijsraad zal binnenkort een advies uitbrengen aan de minister van Onderwijs en Cultuur en Wetenschappen rond de vraag wat de wenselijkheden, mogelijkheden en consequenties zijn van de inzet van private middelen in het publieke onderwijs. Als vertegenwoordiger namens bedrijf/organisatie willen wij u graag een aantal vragen met betrekking tot dit thema stellen.

Algemene instructie voor interviewer:

Aan bedrijven/organisaties die geen (financiële) betrokkenheid hebben bij het publieke onderwijs in grote lijnen dezelfde vragen stellen, maar dan in termen van:

Wat zouden motieven en drijfveren kunnen zijn om wel gelden in het onderwijs te stoppen?

Wat zouden hierbij doelstellingen en doelgroepen kunnen zijn?

Wat zouden hierbij randvoorwaarden en knelpunten zijn?

Daarom algemeen beginnen:

FEITEN

(ca. 20 minuten)

1. Is (bedrijf/organisatie) op de één of andere manier actief in of (financieel) betrokken bij het publieke Nederlandse onderwijs?

Zo ja, ga verder met vraag 2

Zo nee, ga verder met vraag 4

2. Wat is (bij benadering) het bedrag dat uw bedrijf/organisatie op jaarbasis (of het afgelopen jaar) inzet (heeft ingezet) in het publieke onderwijs?
 - bij wat voor onderwijsinstellingen wordt dit geld ingezet (basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs, ROC's, HBO-opleidingen, universiteiten)?
 - wordt er hierbij een bewuste keuze gemaakt voor de specifieke onderwijsinstellingen? waarom de ene school wel en de andere niet?
 - hoe is het bedrag (ongeveer in procenten) verdeeld over de verschillende onderwijsinstellingen?
 - in welke vorm zijn de gelden ingezet (sponsoring, donaties, fondsenwerving, betalen van bepaalde onderdelen, lespakketten)?

- waaraan wordt het geld besteed (onderwijskundig, onderwijsondersteunend, materieel, facilitair)?
 - hoe groot is de invloed van (bedrijf/organisatie) op de vorm van de besteding?
3. Heeft (bedrijf/organisatie) naast deze financiële betrokkenheid ook nog (een) andere vorm(en) van betrokkenheid bij het publieke onderwijs (in natura, materieel)? Zo ja:
- bij wat voor onderwijsinstellingen?
 - wat, hoeveel en in welke vorm?
4. Wat voor tegenprestaties verwacht (bedrijf/organisatie) van de betreffende onderwijsinstelling(en)?
5. Zet (bedrijf/organisatie) gelden in in andere sectoren dan het onderwijs (bijvoorbeeld zorg of welzijn, of sponsoring van sport- of andere verenigingen)? Zo ja:
- bij wat voor instellingen?
 - wat, hoeveel en in welke vorm?
6. Heeft (bedrijf/organisatie) naast deze financiële betrokkenheid ook nog (een) andere vorm(en) van betrokkenheid bij (genoemd bij vraag 5)? Zo ja:
- bij wat voor instellingen?
 - wat, hoeveel en in welke vorm?

MOTIEVEN EN DRIJFVEREN
(ca. 45 minuten)

7. Indien van toepassing:
Hoe is het contact tot stand komen tussen (bedrijf/organisatie) en de betreffende onderwijsinstelling?
Bij wie lag het initiatief om te komen tot deze (hiervoor besproken) vormen van financiering? Bij (bedrijf/organisatie) of bij de onderwijsinstelling?
8. Wat zijn de belangrijkste motieven en drijfveren van (bedrijf/organisatie) om geld te stoppen in het publieke onderwijs?
- ideële motieven (maatschappelijk ondernemen, betrokkenheid van 'stakeholders' e.d)
 - (gevoel) van mede-verantwoordelijkheid voor (post initiële) scholing
 - belangen (optimaliseren van winst, publiciteit/naamsbekendheid, werven van/investeren in toekomstig personeel, afstemmen van onderwijs op behoeften van bedrijf/organisatie)

INDIEN VAN TOEPASSING:

9. Wat zijn de belangrijkste motieven en drijfveren van (bedrijf/organisatie) om geld te stoppen in (sectoren, instellingen genoemd bij vraag 5)?
- ideële motieven (maatschappelijk ondernemen e.d)?
 - belangen (optimaliseren van winst, publiciteit/naamsbekendheid)

10. Hoe verhouden de verschillende motieven zich ten opzichte van elkaar?
- waarom wel het één en niet het ander?
 - waarom zoveel in het onderwijs en zoveel in
- (genoemd bij vraag 3)

FOCUS EN DOELGROEPEN
(ca. 20 minuten)

11. Wat zijn voor (bedrijf/organisatie) de belangrijkste/interessantste sectoren binnen het onderwijs (PO, VO, BVE, HBO, WO) om gelden in te zetten? Waarom?
12. Richt de inzet van de gelden zich op onderwijskundige diensten, op onderwijsondersteunende diensten of beide (in welke verhouding?). Waarom? Wat zijn hiervoor de redenen?
13. Richt de inzet van de gelden zich op specifieke vakgebieden (bijvoorbeeld technische vakken of economie)? Zo ja: welke en waarom?
14. Richt de inzet van de gelden zich op specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld: jongens of meisjes, leerlingen in technische opleidingen, achterstandsleerlingen, allochtone leerlingen, talentvolle leerlingen etc.)? Zo ja: welke en waarom?

KNELPUNTEN EN RANDVOORWAARDEN
(circa 20 minuten)

15. Wat zijn voor (bedrijf/organisatie) de voorwaarden voor (het continueren van) het inzetten van private gelden in het publieke onderwijs?
- economisch: aantoonbaar rendement, invloed op besteding;
 - ideëel: affiniteit met (profiel van) onderwijsinstelling of met doelgroep;
 - praktisch: niet te veel (wettelijke) belemmeringen en beperkingen of bureaucratische rompslomp
 - tegenprestaties van onderwijsinstellingen, namelijk

PLANNEN VOOR DE TOEKOMST
(circa 15 minuten)

16. Wat zijn de plannen van (bedrijf/organisatie) voor de toekomst met betrekking tot de hiervoor besproken onderwerpen?
- gaat (bedrijf/organisatie) door met het inzetten van gelden in publiek onderwijs?
 - zo nee, waarom niet?
 - zo ja:
 - welke bedragen?
 - binnen welke sectoren?
 - welke onderwijsinstellingen?
 - welke motieven en drijfveren?
 - onderwijskundige diensten of onderwijsondersteunende diensten?
 - specifieke vakken?
 - welke doelgroepen ?
 - onder welke voorwaarden?
17. Welke problemen en knelpunten zullen zich naar verwachting voordoen bij het verwezenlijken van deze plannen? Hoe denkt (bedrijf/organisatie) daarmee om te gaan?

Afsluitend:

18. Hoe kijkt u in meer algemene (princiële) zin aan tegen private financiering in het publieke onderwijsbestel?

