

Vergaderjaar 2018–2019

35 063

Voorstel van wet van de leden Kwint en Westerveld tot wijziging van diverse onderwijswetten teneinde te verbieden dat leerlingen van ouders die geen vrijwillige geldelijke bijdrage hebben voldaan worden buitengesloten van activiteiten

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 augustus 2019

Algemeen:

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Media met betrekking tot het voorstel tot wijziging van diverse onderwijswetten teneinde te verbieden dat leerlingen van ouders die geen vrijwillige geldelijke bijdrage hebben voldaan worden buitengesloten van activiteiten. De initiatiefnemers danken de vaste commissie voor de getoonde interesse, de gestelde vragen en de breed gedeelde positieve grondhouding ten opzichte van het in het initiatief gestelde doel. Zij kijken uit naar de verdere behandeling van deze wetswijzigingen in het parlement. Met deze nota naar aanleiding van het verslag beantwoorden wij de vragen en opmerkingen die ter voorbereiding van de openbare behandeling zijn gesteld. We hopen enkele van de uitgesproken zorgen, onder meer door de leden van de SGP-fractie en de VVD-fractie weg te kunnen nemen.

1. Inleiding:

De leden van de VVD-fractie vragen naar een verdere specificatie van de hoogte van de ouderbijdrage per school en de hoeveelheid keren dat deze bijdrage wordt gevraagd. Daarnaast vragen zij naar een overzicht van waar de vrijwillige ouderbijdrage voor wordt ingezet.

In onderstaande tabel, op basis van de door het ministerie verstrekte informatie naar aanleiding van de laatste Schoolkostenmonitor¹ ziet u deze spreiding voor het primair onderwijs:

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/12/schoolkostenmonitor-2018-2019>

Gemiddelde kosten en spreiding ouderbijdrage (in euro's)	Ouders	Scholen
0	6%	7%
1-25	27%	38%
26-50	16%	11%
51-100	16%	11%
Meer dan 100	8%	7%

Ondanks dat de leden van de VVD-fractie niet specifiek gevraagd hebben om een uitsplitsing per schoolsoort in het voortgezet onderwijs, leek het de initiatiefnemers toch informatief. Ook de onderstaande informatie is afkomstig uit de meest recente Schoolkostenmonitor.

Bijdrage in euro's	Ouders			Scholen		
	Vmbo	Havo	Vwo	Vmbo	Havo	Vwo
0	4%	1%	1%	2%	3%	2%
1-250	33%	30%	27%	68%	65%	58%
251-500	25%	19%	22%	26%	27%	35%
501-1000	30%	35%	34%	4%	6%	5%
> 1000	7%	14%	16%	0%	0%	0%
Gemiddeld bedrag	456	550	578	202	227	246

Het merendeel van de scholen in het voortgezet onderwijs geeft aan dat de bijdrage voornamelijk wordt gebruikt voor de financiering van buitenschoolse- of extra activiteiten (83%). Daarnaast wordt de verhuur van kluisjes vaak genoemd (49%). 71% van de scholen zet de bijdrage in voor feesten en vieringen, terwijl ruim de helft deze inzet voor sport, ontspanning en toneel. De ouderraad of medezeggenschapsraad wordt (mede) door deze bijdrage gefinancierd op 35% van de scholen. Andere genoemde bestedingen zijn de mediatheek, drukwerk, identiteitsgebonden activiteiten en automatisering.

Binnen het primair onderwijs geeft 93% van de scholen aan een vrijwillige ouderbijdrage te vragen. Daarnaast vraagt 87% ook een aparte bijdrage voor excursies en reisesjes. Kosten voor ondersteuning, leermiddelen en ICT zijn zeer uitzonderlijk in het primair onderwijs.

De leden van de VVD-fractie vragen verder in hoeverre het aanbod van extracurriculaire activiteiten zal verschromelen wanneer de vrijwillige bijdrage terugloopt.

In hoeverre het aanbod van deze faciliteiten en activiteiten onder druk zal komen wanneer de ouderbijdrage niet meer mag leiden tot uitsluiting van onder het bevoegd gezag georganiseerde activiteiten is onmogelijk te voorspellen.

Tallose scholen laten zien dat het goed mogelijk is om zonder kinderen uit te sluiten toch een volwaardig aanbod te verzorgen. Bovendien weerhoudt deze wetwijziging ouders er niet van om meer te betalen, wanneer zij een activiteit of voorziening van grote waarde achten voor de school. Het gebruik maken hiervan of het participeren in een activiteit mag echter niet voorwaardelijk zijn aan de vrijwillige geldelijke betaling. Wij zijn bekend met de bezwaren van de VO-raad, wanneer het de ouderbijdrage voor technasia en tweetalig onderwijs betreft. Daarvoor geldt wat ons betreft hetzelfde als voor een programma voor topsporttalenten. Mooie initiatieven moeten ook toegankelijk zijn voor kinderen waarvan de ouders een hogere bijdrage niet kunnen betalen. Of je topsporter wordt of

tweetalig onderwijs geniet zou niet afhankelijk moeten zijn van het inkomen van de ouders.

Aangezien zowel het aanbod van extra structurele programma's als het aanbod van activiteiten primair de verantwoordelijkheid van de school is, kunnen wij als indieners onmogelijk aangeven welke mate van verschraling – zoals de VVD vreest – acceptabel is. Ter geruststelling van de leden van de VVD-fractie kunnen wij wel stellen dat we overal in Nederland scholen zien die een rijk aanbod doen zonder extra bijdrage. Mochten de leden van de VVD-fractie de discussie aan willen gaan over de toereikendheid van de basisfinanciering voor scholen, dan kijken de initiatiefnemers daarnaar uit.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de impact van de recentelijk tot stand gekomen gedragscodes en het meenemen van de ouderbijdrage in het programmatisch handhaven van de Inspectie van het Onderwijs.

De initiatiefnemers delen de opvatting van de VVD-fractie dat schoolbesturen die kinderen uitsluiten van activiteiten een fundamenteel verkeerde afweging maken. Zij hebben echter niet hetzelfde vertrouwen als deze leden in de nieuw gemaakte intentieafspraken en gedragscodes. Zoals reeds in de memorie van toelichting is gememoreerd kent dit onderwerp een lange politieke geschiedenis en wordt al een kleine twee decennia beterschap beloofd. Ook afspraken met de sectorraden hebben geen bindend karakter. En zolang er geen sprake is van verplichtende afspraken ontbeert de Inspectie dan ook de wettelijke basis om hierop hand te hebben. De Onderwijsinspectie kan dit nu alleen wanneer sprake is van het overtreden van de wet, bijvoorbeeld omdat het vrijwillige karakter van de bijdrage niet wordt genoemd.

De leden van de D66-fractie willen meer weten over de proportionaliteit van het geschetste probleem en vragen naar de omvang van de uitsluiting van leerlingen in het onderwijs.

De leden van de D66-fractie stellen terechte vragen over het aantal kinderen dat wordt buitengesloten van activiteiten vanwege het niet voldoen van de vrijwillige geldelijke bijdrage door de ouders. Wanneer we kijken naar de Schoolkostenmonitor dan zien we dat in het primair onderwijs 12% van de ouders het (helemaal) eens is met de stelling dat hun school kinderen uitsluit wanneer de ouderbijdrage niet is betaald. Eenzelfde percentage geeft aan dat de school een aanmaning stuurt of een incassobureau inschakelt wanneer de vrijwillige ouderbijdrage niet is betaald. Het beeld in het voortgezet onderwijs is helaas niet veel fraaier. 18% van de ouders geeft aan dat kinderen worden uitgesloten wanneer de ouderbijdrage niet is voldaan (41% van de ouders weet dit niet). Volgens 11% van de ouders sturen scholen aanmaningen of zelfs incassobureaus wanneer de ouderbijdrage niet is betaald (57% weet dit niet). Aangezien dit zelfrapportage van ouders is, dienen we een slag om de arm te houden bij het hanteren van deze gegevens. Maar op basis van deze gegevens is de constatering dat we met een fors probleem te maken hebben volgens de indieners een terechte. Zeker wanneer deze cijfers gecombineerd worden met de constatering van Stichting Leergeld dat 71% van de scholen geen voorziening heeft ter tegemoetkoming van de schoolkosten.

De leden van de D66-fractie vragen verder naar het onderscheid tussen niet willen en niet kunnen betalen van de vrijwillige ouderbijdrage.

De indieners zijn van mening dat het antwoord hierop reeds in de vraag besloten ligt. De bijdrage is volgens de huidige wetgeving vrijwillig, waarmee het onderscheid tussen niet kunnen en niet willen betalen

binnen de huidige wettelijke kaders dus niet bestaat. Bovendien zou een alternatief waarbij alleen ouders die niet kunnen betalen, niet hoeven te betalen een stevige inbreuk zijn op de privacy van ouders en een zeer forse verzwaring van de administratieve lastendruk van de school. Dit zou immers betekenen dat scholen een inventarisatie moeten maken van de inkomsten en uitgaven van een gezin. Juist omdat dit niet in kaart gebracht wordt, is het onmogelijk om een onderscheid te maken in niet kunnen en niet willen betalen. De initiatiefnemers zijn ook niet bekend met onderzoek dat hiernaar gedaan zou zijn.

Tevens zijn de leden van de D66-fractie benieuwd naar de rol van de medezeggenschapsraad. Ze vragen meer specifiek naar of het vaak voorkomt dat de medezeggenschapsraad de vrijwillige ouderbijdrage naar beneden bijstelt en of sinds de invoering van het instemmingsrecht de vrijwillige ouderbijdrage lager is geworden.

De oudergeleding van de medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht op zowel de hoogte als de bestemming van de ouderbijdrage. Daarnaast heeft de oudergeleding instemmingsrecht bij het vaststellen van de schoolgids, waarmee de wetgever beoogd heeft dat ouders ook een rol hebben in het bewaken van de informatie over het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage. De leden vragen tevens naar de relatie tussen het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad en het verlagen van de ouderbijdrage. Een directe relatie hiertussen is niet te leggen, omdat schoolbesturen niet hoeven uit te leggen hoe ze gekomen zijn tot de uiteindelijke hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage. Wel zien we de afgelopen jaren over alle linies een gestaag stijgende ouderbijdrage, ondanks het instemmingsrecht van de medezeggenschap.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de indieners in hoeverre de voorgestelde wetwijzigingen bijdragen aan het bestrijden van segregatie en kansenongelijkheid in de brede zin van het woord.

Wij delen de analyse van de leden van de GroenLinks-fractie dat de segregatie en kansenongelijkheid in het onderwijs nog altijd een groot probleem zijn. Dit was een van de redenen voor ons als indieners om over te gaan tot het schrijven van deze wetwijzigingen. Dit wetsvoorstel maximeert de ouderbijdrage niet, ondanks dat de indieners nog altijd de mening zijn toegedaan dat dit een goed idee zou zijn. Gezien de discussie over de toereikendheid van de bekostiging van het onderwijs vinden de indieners een wetsvoorstel in deze richting niet kansrijk. Wel dragen deze wetwijzigingen bij aan de kansengelijkheid omdat extracurriculaire onderwijsprogramma's en groepsactiviteiten vanaf nu voor elke leerling van een school toegankelijk zullen zijn. Tevens hopen de indieners dat de wettelijke verankering van het recht tot toegang tot deze activiteiten ertoe leidt dat ouders zich minder snel zullen laten afschrikken door een hogere ouderbijdrage. In het klaslokaal is door deze wetwijzigingen niet langer zichtbaar of kinderen uit een gezin afkomstig zijn dat de ouderbijdrage niet kan betalen.

Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie hoe vaak kortingen of vrijstellingen op de ouderbijdrage worden gegeven, hoe vaak ouders zich verplicht voelen deze bijdrage te betalen en hoeveel gemeenten subsidiemogelijkheden hebben,

Kortingen of vrijstellingen worden in de praktijk vooral geregistreerd binnen het onderwijs, wanneer het de vrijwillige ouderbijdrage voor een tweede of derde kind uit één gezin op dezelfde school betreft. De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, hoe vaak deze kortingen verleend worden omdat ouders het niet kunnen betalen, is daarmee niet eenduidig

te beantwoorden. 16 tot 18% van de scholen in het primair onderwijs geven een korting voor het tweede of het derde kind, terwijl dit in het voortgezet onderwijs nauwelijks voorkomt. De mate waarin ouders zich verplicht voelen om de ouderbijdrage te voldoen is lastig te kwantificeren, maar als afgeleide verwijzen de indieners naar de eerder genoemde percentages van ouders die aangeven dat het niet betalen van de ouderbijdrage leidt tot uitsluiting, aanmaningen of deurwaarders.

Het aantal aanvragen bij Stichting Leergeld vertoont de afgelopen jaren een stijgende lijn. In 2018 bood de stichting ondersteuning aan in totaal 111.575 leerlingen. Volgens het jaarverslag van Stichting Leergeld is dit een stijging van 8% ten opzichte van het jaar ervoor. Met 103 operationele lokale stichtingen is Leergeld ondertussen actief in 266 van de 380 Nederlandse gemeenten.

2. Aanleiding en achtergrond

De leden van de VVD-fractie vragen de indieners om een waardering van de werking van medezeggenschapsraden op scholen in relatie tot de vaststelling of wijziging van de hoogte en besteding van de vrijwillige bijdrage.

Feitelijk kunnen de indieners niet anders dan constateren dat dit instemmingsrecht niet geleid heeft tot een daling van de ouderbijdrage. Om daarmee ook de conclusie te trekken dat de medezeggenschap niet naar behoren functioneert gaat de indieners echter te ver. De MR heeft een breed scala aan taken waarvan dit er slechts één is. Daarnaast begrijpen de indieners het dilemma waar scholen en medezeggenschap tegenaan lopen om in tijden van schaarste in het onderwijs de middelen naar behoren te verdelen.

Tevens verwijzen de leden van de VVD-fractie naar het eerder ingestelde meldpunt door de SP en LAKS. En stellen zij diverse vragen over het aantal klachten.

De indieners benadrukken dat dit het karakter van een «klachtenweek» had en reeds in 2001 plaatsvond. In die week meldden een kleine 200 scholieren en ouders zich bij dit meldpunt. De klachten die binnenkwamen vertoonden een grote overeenkomst met de huidige klachten, al was de vermelding van het vrijwillige karakter van de bijdrage in de schoolgids toentertijd nog niet verplicht. Omdat het karakter van deze klachtenweek – zoals de term reeds aangeeft – tijdelijk was, is het verloop door de jaren heen niet op betrouwbare wijze vast te stellen. Ditzelfde geldt voor het aantal gevallen dat over is gegaan tot inzet van een deurwaarder. Dit is al langere tijd tegen de wet. Schoolbesturen die hiertoe besluiten zijn in overtreding. Echter, dit wordt niet centraal geregistreerd. Wel zien de indieners dat zowel 18 jaar geleden als tegenwoordig nog steeds door ouders wordt gemeld dat zij zich geconfronteerd zien met aanmaningen en de dreiging met incassobureaus of deurwaarders.

De leden van de CDA-fractie vragen of de voorgestelde wetswijzigingen ook betrekking hebben op leermiddelen. Ook spreken zij de vrees uit dat bijlessen en huiswerkbegeleiding binnen de school in de toekomst minder toegankelijk zal worden, aangezien scholen nu soms tot gereduceerde tarieven komen in overleg met commerciële aanbieders.

In reactie op de leden van de CDA-fractie delen de indieners mede dat deze wetswijzigingen ook betrekking hebben op extracurriculaire onderwijsvormen, net als bijvoorbeeld tweetalig onderwijs, betaalde huiswerkbegeleiding en de reeds eerder genoemde technasia. De

indieners delen de mening van de Minister wanneer het gaat om digitale leermiddelen. Ook deze dienen niet verplicht aangeschaft te worden door ouders. Wanneer scholen besluiten leermiddelen dwingend voor te schrijven, is het ook de verantwoordelijkheid van de school om een kosteloos alternatief aan te bieden voor leerlingen wiens ouders dit niet kunnen betalen. Wanneer het betaalde bijlesen door een commerciële aanbieder in samenwerking met een school betreft, zijn de indieners van mening dat scholen zelf de primair verantwoordelijken zijn om bijles aan te bieden. Daarnaast benadrukken de indieners dat ongeacht hun politieke opvatting over betaalde bijles door commerciële partijen in een publieke onderwijsinstelling, deze wetwijzigingen dit niet verbieden. Het enige wat deze wetwijzigingen beogen is het niet langer uitsluiten van kinderen wiens ouders de vrijwillige bijdrage niet hebben betaald. Dus alleen wanneer deze bijles onder verantwoordelijkheid van het schoolbestuur wordt georganiseerd, en wanneer betaling van de vrijwillige bijdrage voorwaardelijk is aan toelating tot deze bijles, zou dit kunnen verdwijnen. Constructies zoals het toelaten van enkele leerlingen zonder betaling, waar de leden van de CDA-fractie naar verwijzen, blijven nog steeds mogelijk. De uitsluiting van kinderen wiens ouders niet betaald hebben – indien dit georganiseerd wordt onder verantwoordelijkheid van het schoolbestuur – alleen niet.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens naar de noodzaak van dit voorstel, in het licht van de recente initiatieven om uitsluiting van kinderen tegen te gaan en verwijzen hierbij onder meer naar de reactie van de Raad van State.

Zoals ook in de memorie van toelichting door de indieners wordt beschreven, delen zij niet de analyse van de leden van de CDA-fractie dat er steeds betere afspraken worden gemaakt. Al meerdere keren is de intentie uitgesproken dat uitsluiting niet aan de orde mag zijn, maar zoals ook al is aangegeven in reactie op de leden van de D66-fractie, geeft 12% van de ouders nog altijd aan dat uitsluiting van een kind aan de orde is wanneer de vrijwillige geldelijke bijdrage niet is voldaan. Daarnaast hebben overeenkomsten met de sectorraden – zoals de leden van de CDA-fractie weten – geen bindend karakter. En ligt er tussen de VO-raad en de Minister nog een stevig verschil van mening over het karakter van deze bijdrage. Dit gecombineerd met het feit dat de politieke discussie over de ouderbijdrage reeds een kleine twee decennia wordt gevoerd heeft de indieners ertoe gebracht hun wetwijzigingen in te dienen. Indieners delen dan ook niet de constatering van de Raad van State dat dit wetsvoorstel te snel zou zijn ingediend. Sterker, zij zouden eerder willen stellen dat het aan de late kant komt.

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners ook te reflecteren op de toegevoegde waarde van de voorgestelde wetwijzigingen boven een striktere handhaving door de Inspectie.

De indieners constateren dat de Inspectie slechts kan handhaven wanneer er sprake is van een overtreding van vastgestelde regels. De onwenselijke zaken die deze wetwijzigingen beogen te veranderen, zijn momenteel niet onwettig. Er is een breed gedeelde consensus in de politiek en het onderwijsveld dat uitsluiting onwenselijk is, maar het is wettelijk toegestaan, wanneer het niet het verplichte deel van het onderwijs betreft. Slechts wanneer scholen de fout ingaan met het transparant zijn over de totale ouderbijdrage via de schoolgids of wanneer zij kinderen uitsluiten van verplichte activiteiten kan de Inspectie ingrijpen.

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie of het feit dat de ouderbijdrage wettelijk vrijwillig is niet automatisch betekent dat uitsluiting van activiteiten automatisch onwettig is.

Dit is naar de mening van de indieners niet het geval. Zoals in de wet duidelijk is opgenomen, mogen scholen kinderen niet uitsluiten van deelname aan verplichte onderwijsonderdelen. De kern van de voorgestelde wetswijzigingen is juist het uitbreiden van deze bepaling naar alle onder het bevoegd gezag georganiseerde activiteiten, ook wanneer deze niet verplicht zijn. Zodat na de wijziging van de diverse wetten de leden van de CDA-fractie inderdaad gelijk hebben en scholen niet langer in hun recht staan, wanneer zij leerlingen uitsluiten van extracurriculaire activiteiten.

In hun reactie verwijzen de leden van de D66-fractie naar de eerder ontwikkelde vier alternatieven voor de ouderbijdrage, naar aanleiding van de motie Vermue/Van Dijk. De leden van de D66-fractie vragen de indieners om een nadere toelichting, waarom zij geen van de vier opties vinden voldoen.

De indieners constateren dat ondanks deze motie de regering niet is overgegaan tot een maximering van de ouderbijdrage, vanwege het reeds bestaande vrijwillige karakter hiervan en vanuit de vrees dat dit normstellend zou kunnen werken. De indieners staan nog steeds positief tegenover een maximering, maar hebben er met deze wetswijzigingen voor willen kiezen het voor de leerlingen meest pijnlijke gedeelte – de uitsluiting van activiteiten – aan te pakken. In reactie op eerdere punten van de D66-fractie hebben de indieners reeds aangegeven dat zij vrezen dat een inkomensafhankelijke bijdrage afbreuk doet aan het wettelijk verankerde vrijwillige karakter van de geldelijke bijdrage. Daarnaast brengt deze optie nogal wat bureaucratie voor een school met zich mee, omdat de inschatting of een ouder niet kan of wil betalen een brede afweging van de inkomsten en uitgaven van een gezin met zich meebrengt. Mede hierom vinden de indieners de inbreuk op de privacy van ouders ook te fors. De voorgestelde wetswijzigingen doen niks aan de mogelijkheid van ouders om meer te geven dan de gevraagde ouderbijdrage. Dit kan nog altijd. De inspraak over de besteding van de ouderbijdrage is wettelijk verankerd via de medezeggenschapsraad.

Tevens vragen de leden van de D66-fractie naar de verwachte verandering in ervaren sociale druk op ouders.

De indieners geven mee dat sociale druk misschien wel het meest complexe is om via wetgeving te veranderen. Wel constateren zij dat ouders – wanneer deze wetswijzigingen zijn doorgevoerd – niet langer onder druk van het mogelijk uitsluiten van hun kinderen van schoolactiviteiten zich gedwongen hoeven te voelen alsnog deze bijdrage te voldoen.

In reactie op de voorgestelde wetswijzigingen hebben sommige scholen aangegeven hun speciale concepten niet langer te kunnen financieren, omdat zij de ouderbijdrage deels inzetten voor bijvoorbeeld extra personeel. De indieners constateren dat dit nu reeds onwettig is. Daar veranderen de voorgestelde wetswijzigingen niets aan. Ook veranderen zij op dit punt niks aan de handhavende taak van de Onderwijsinspectie.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de spreiding van de ouderbijdrage en of er een beeld is van de uitschieters.

Al eerder hebben de indieners in reactie op vragen van leden aangegeven hoe de spreiding van de ouderbijdrage – volgens ouders en volgens scholen zelf – in het primair en voortgezet onderwijs is. Zij verwijzen de leden van de GroenLinks-fractie daarnaast ook naar de Schoolkostenmonitor, wanneer zij meer inzicht willen krijgen in de uitschieters voor wat betreft de vrijwillige ouderbijdrage. Hierin wordt geconstateerd dat er een toename is van extreem dure scholen, die ouderbijdrages van soms wel vele duizenden euro's vragen. De indieners kunnen zich niet anders voorstellen dan dat dit een segregierend effect heeft.

Tevens vragen de leden van de GroenLinks-fractie de indieners te reageren op de conclusies die het kabinet trekt over de kosten voor tweetalig onderwijs en de meest recente Schoolkostenmonitor.

In reactie op de verdere vragen van de leden van de GroenLinks-fractie, kunnen de indieners mededelen dat zij de reactie van het kabinet op de conclusies van de Schoolkostenmonitor en het onderzoek naar tweetalig onderwijs delen. Scholen mogen wel degelijk een bijdrage van ouders vragen, maar moeten hier transparant over communiceren via de schoolgids. Ook mag het vrijwillige karakter nooit in het geding zijn, ook niet wanneer het opties als tweetalig onderwijs, onderwijs voor topsporters, aparte programma's voor hoogbegaafde kinderen of technasia betreft. Waar de indieners met het kabinet van mening verschillen, betreft het de toekomstige stappen. De indieners constateren dat het kabinet inzet op overeenkomsten met de sectorraden om hetzelfde doel als de indieners te bereiken – dat leerlingen niet langer worden uitgesloten – maar hebben gezien de ook in de memorie van toelichting beschreven geschiedenis van dit onderwerp minder vertrouwen in de goede afloop van deze uitgesproken intenties.

De leden van de SP-fractie vragen de indieners waarom niet vastgehouden is aan de strekking van de aangenomen motie Vermue/Van Dijk waarin verzocht werd de ouderbijdrage te maximeren.

Zoals hierboven ook reeds is gesteld blijven de indieners voorstander van een maximering van de ouderbijdrage, maar hebben ze met de voorgestelde wetwijzigingen geprobeerd om de meest pijnlijke excessen rondom de ouderbijdrage – uitsluiting van leerlingen – aan te pakken.

Tevens vragen deze leden waarom gekozen is voor het middel van nieuwe wetgeving.

De reden dat de indieners overgegaan zijn tot wetgeving, zo zeggen zij ook in reactie op de leden van de SP-fractie – is gelegen in de lange politieke voorgeschiedenis van dit onderwerp. Reeds een kleine 20 jaar wordt deze discussie in de politiek gevoerd, maar is niet overgegaan tot wetgeving om uitsluiting van leerlingen te beëindigen. Gezien het lange voortraject en gezien de brede politieke en maatschappelijke steun – evenals de steun in het onderwijs – voor het niet uitsluiten van leerlingen, hebben de indieners besloten tot wetgeving over te gaan.

Kunnen de indieners uiteenzetten wat zij bedoelen met de stelling dat de ouderbijdrage in haar huidige vorm in strijd is met de doelstelling van artikel 167a van de WPO, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De doelstelling van artikel 167a in de Wet op het primair onderwijs – zo stellen de indieners in reactie op vragen van de leden van de SP-fractie – is te komen tot een evenwichtige verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand. De indieners constateren dat een hoge ouderbijdrage ertoe kan leiden dat een evenwichtige verdeling van leerlingen met

een onderwijsachterstand – mocht dit overleg al in gemeenten plaatsvinden – bemoeilijkt kan worden, wanneer de ouders van deze leerlingen zich geconfronteerd zien met een torenhoge ouderbijdrage en wanneer het niet voldoen van deze bijdrage kan leiden tot pijnlijke situaties voor een leerling, zoals het alleen achterblijven op school, wanneer de rest van de klas op schoolreis gaat.

Tenslotte vragen de leden van de SP-fractie waarom de indieners er niet toe zijn overgegaan de vrijwillige ouderbijdrage helemaal af te schaffen en de rijksbijdrage aan scholen te verhogen.

De indieners riposteren dat zij reeds meermaals voorstellen hebben gedaan om de rijksbijdrage aan scholen te verhogen, maar dat hier tot op heden geen politieke meerderheid voor te vinden is. Zij vinden nog altijd dat de rijksbijdrage aan primair en voortgezet onderwijs omhoog moet en zullen hier in de toekomst ook zeker voorstellen voor blijven doen, maar hebben met deze wetswijzigingen beoogd de excessen rondom de ouderbijdrage aan te pakken op een manier die – naar zij hopen – kan rekenen op brede steun in beide Kamers. Wel delen zij de mening van de leden van de SP-fractie dat een hogere rijksbijdrage scholen meer armslag geeft om de wettelijke opdracht tot onderwijs voor iedereen waar te maken en tegelijkertijd segregatie en ongelijkheid tegen te gaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen de indieners naar een beoordeling van de mate waarin het kabinet de motie Vermue/Van Dijk heeft uitgevoerd.

De indieners delen de constatering van de leden van de PvdA-fractie dat een hoge ouderbijdrage een drempel kan opwerpen voor ouders en daarmee segregierend werkt. Dit is de reden dat zij nog altijd positief staan ten opzichte van de motie Vermue/Van Dijk. Echter, de uitvoering hiervan heeft geleid tot een onderzoek en de constatering van het kabinet om niet tot een maximering over te gaan. Het kabinet is de mening toegedaan dat met dit onderzoek de motie is uitgevoerd. De indieners bestrijden deze lezing.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de verantwoordelijkheid van de ouders na de voorgestelde wetswijzigingen.

De indieners constateren dat de oudergeleding van de medezeggenschapsraad nu reeds instemmingsrecht heeft wanneer het de hoogte en de besteding van de ouderbijdrage betreft. Dit betekent dat ouders wel degelijk invloed kunnen uitoefenen op de keuzes inzake aanvullende activiteiten.

In reactie op de vraag van de leden van de SGP-fractie waarom geen onderscheid gemaakt wordt tussen ouders die niet kunnen en die niet willen betalen, verwijzen de indieners naar de eerder gegeven antwoorden op vragen van de leden van de fractie van D66. Teneinde dit onderscheid te kunnen maken zou een forse bureaucratie opgetuigd moeten worden, die tevens inbreuk zou doen op de privacy van ouders. Daarnaast zou dit al snel inbreuk maken op de wettelijk verankerde vrijwilligheid van de ouderbijdrage. Immers, deze vrijwilligheid geldt ook voor ouders die wel kunnen, maar niet willen betalen.

3. Hoofdpijnen wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie delen de zienswijze van de Raad van State dat er geen wetswijziging nodig is om te regelen dat deelname aan door de school georganiseerde examentrainingen niet afhankelijk mag worden

gesteld van een financiële bijdrage van de ouders. Zij vragen nader toe te lichten waarom de initiatiefnemers verwachten dat een wetswijziging hier een oplossing vormt.

Wanneer een door het bevoegd gezag georganiseerde activiteit geen onderdeel uitmaakt van het verplichte onderwijsaanbod, kan een school ervoor kiezen om een leerling niet deel te laten nemen aan de activiteit wanneer niet is voldaan aan de ouderbijdrage. De Raad van State stelt inderdaad dat «examentrainingen vallen onder de categorie activiteiten die scholen op grond van de huidige regelgeving verstrekken en waar dus geen ouderbijdrage voor gevraagd kan worden. Op basis daarvan stelt de Afdeling dat de wet niet gewijzigd hoeft te worden.» Maar uit het rapport Licht op Schaduwonderwijs, blijkt dat zowel bijlessen, huiswerkbegeleiding, extra ondersteuning als examentrainingen ook regelmatig in betaalde vorm door de school worden aangeboden.² Uit de Schoolkostenmonitor 2018–2019 blijkt dat 18% van de ouders aangeeft dat kinderen in het voortgezet onderwijs worden uitgesloten van bepaalde activiteiten als niet is voldaan aan de vrijwillige ouderbijdrage. Of het hier ook gaat om examentrainingen is bij de initiatiefnemers niet bekend.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het niet voldoende is afspraken te maken in gedragscodes met het onderwijsveld, eventueel gepaard gaande met «naming and shaming» van de scholen die zich niet houden aan de gedragscode.

De indieners wijzen er graag op dat al jarenlang door diverse bewindspersonen is verwezen naar afspraken met de sector zelf. Al in 2001 werd door het lid Dijkema (PvdA) een motie ingediend die de regering verzocht met belangenorganisaties tot een gedragscode te komen. Ook in de daaropvolgende jaren en tot op heden is de vrijwillige ouderbijdrage vaak onderwerp van gesprek geweest tussen parlement en regering. Tot op heden hebben deze vrijblijvende afspraken niet kunnen voorkomen dat leerlingen niet worden uitgesloten. Ook hebben de gedragscodes en afspraken met de sectorraden in het primair en voortgezet onderwijs geen bindend karakter. De initiatiefnemers zijn van mening dat de vraag of leerlingen wel of niet worden uitgesloten niet afhankelijk mag zijn van de goede wil van een schoolbestuur.

De leden van de fractie van D66 vragen of deze wetswijziging tot segregatie leidt onder kinderen doordat scholen met een bepaalde populatie een hogere vrijwillige ouderbijdrage hebben waardoor deze scholen dure extracurriculaire activiteiten en programma's kunnen organiseren terwijl scholen met een andere demografische groep dit niet kunnen. Zij vragen tevens of de ouderbijdrage voor extracurriculaire activiteiten en onderwijsprogramma's, zoals TTO, Technasium en sportprogramma's maar ook Olympiades, ook binnen de wetswijziging vallen en of dit soort activiteiten en onderwijsprogramma's behouden kunnen blijven als er geen dan wel een geringe vrijwillige ouderbijdrage is.

De initiatiefnemers wijzen er op dat het wetsvoorstel niets verandert aan de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage. Scholen blijven, samen met de medezeggenschapsraad, verantwoordelijk voor het vaststellen van de bedragen en de bestemming.

Het voorstel regelt de deelname van leerlingen aan activiteiten die geen onderdeel uitmaken van het verplichte onderwijsprogramma en worden georganiseerd onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Deze

² SEO Oberon, Licht op Schaduwonderwijs, tabel 2.3 p. 15

deelname mag wanneer het aan de indieners ligt niet afhankelijk zijn van een bijdrage. Dit geldt dus voor alle activiteiten die worden georganiseerd door het bevoegd gezag en ook voor tweetalig onderwijs, Technasia en sportprogramma's op school. Het staat de school volledig vrij hier een ouderbijdrage voor te vragen, maar wanneer de ouders van een leerling niet in staat zijn om deze geldelijke bijdrage te betalen of er simpelweg voor kiezen dit niet te doen, moet de school zorgen dat de betreffende leerling kan deelnemen aan deze activiteiten.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom de initiatiefnemers denken dat de examentraining en bijlessen verhaald worden op de ouders en of dit wetsvoorstel ervoor zorgt dat de verantwoordelijkheid voor examentraining en de bijlessen verschuift van de scholen naar het particuliere circuit.

Uit het rapport Licht op Schaduwonderwijs blijkt dat een aanzienlijk deel van de bijlessen, examentrainingen, extra ondersteuning op een school betaald wordt door ouders. De initiatiefnemers zijn ongelukkig met de huidige toename van betaald en onbetaald schaduwonderwijs, maar zien hierin geen directe relatie met de vrijwillige ouderbijdrage. Ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel mogen scholen een vrijwillige bijdrage vragen voor examentraining. Leerlingen mogen alleen niet buitengesloten worden als ouders niet in staat zijn om deze te betalen. De initiatiefnemers weten niet hoe vaak dit nu voorkomt bij examentrainingen, daarom is er weinig te zeggen over de gevolgen voor het aanbod gebruik. Het lijkt de indieners onwaarschijnlijk dat het niet langer mogen uitsluiten van leerlingen waarvan de ouders de geldelijke bijdrage niet kunnen voldoen, zal leiden tot een verschuiving van bijlessen en examentrainingen naar het particuliere circuit.

De leden van de GroenLinks-fractie verwijzen naar de gedragscodes van de PO-Raad en VO-raad, waarmee duidelijk zou worden gemaakt dat leerlingen niet mogen worden uitgesloten van schoolactiviteiten als de vrijwillige ouderbijdrage niet wordt betaald. Zij vragen of er signalen of voorbeelden zijn van scholen of besturen die zich niet aan deze gedragscode zouden gaan houden.

De initiatiefnemers wijzen erop dat gedragscodes vaker zijn afgesproken en aangescherpt, maar dit tot op heden er niet toe heeft geleid dat leerlingen niet meer uitgesloten werden. De initiatiefnemers krijgen dan ook nog steeds signalen dat nog steeds leerlingen worden uitgesloten van schoolactiviteiten en scholen zich dus ook niet aan de richtlijn van de PO-Raad en VO-raad houden. In de media liet de directeur van een Leidse basisschool bijvoorbeeld weten: «Ik gooi de richtlijn van de PO-Raad over mijn schouder.» Hij vindt dat men zich met hun eigen zaken moeten bemoeien en is niet voornemens zich aan de genoemde richtlijn te houden. (FD, *Basisschool is toch niet helemaal gratis*, 19 maart 2019)

Deze leden van de fractie van GroenLinks vragen de nader in te gaan op de reikwijdte van dit wetsvoorstel en in hoeverre de kosten voor laptops en tablets hieronder vallen.

Het wetsvoorstel gaat om activiteiten die geen onderdeel uitmaken van het verplichte onderwijsprogramma maar die wel worden georganiseerd onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de school. In het primair onderwijs wordt geen lesgeld betaald, maar kan een bijdrage worden gevraagd voor extracurriculaire activiteiten zoals vieringen of schooluitjes. Op deze zaken is het wetsvoorstel van toepassing.

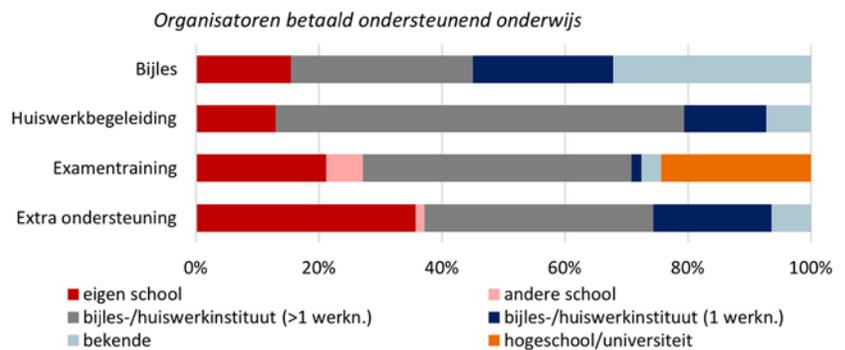
Het voortgezet onderwijs kent verschillende soorten schoolkosten:

Categorie 1: schoolboeken en lesmaterialen voor een specifiek leerjaar
 Categorie II: materialen die persoonsgebonden zijn en langer dan een jaar meegaan
 Categorie III: laptops of tablets of activiteiten die deel uitmaken van de onderwijstijd.

Voor de onderwerpen in categorie II en III mag een vrijwillige ouderbijdrage worden gevraagd. Wanneer de ouders daar niet in kunnen voorzien moet in het geval van categorie II is de ouder zelf verantwoordelijk voor de aanschaf. Bij categorie III moet de school voorzien in een kosteloos alternatief als de ouders de bijdrage niet kunnen betalen. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de bedragen die scholen mogen vragen van ouders, maar die ouders niet verplicht zijn om te betalen. Kosten voor laptops en tablets vallen onder categorie III. Dat betekent dat ook al in de huidige situatie scholen ouders niet kunnen verplichten een laptop of tablet aan te schaffen. Zij moeten al voorzien in een alternatief wanneer ouders een informatiedrager, zoals een laptop of tablet niet kunnen betalen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen ook in hoeverre en waarom schaduwonderwijs onder dit wetsvoorstel valt en in hoeverre ouders op dit moment (verplicht) betalen voor bijvoorbeeld bijlessen en huiswerkbegeleiding die door school worden georganiseerd. Zij vragen waarom dit onwenselijk is.

De initiatiefnemers benadrukken dat uit het rapport *Licht op Schaduwonderwijs* blijkt dat scholen zelf vaak betaalde bijles, huiswerkbegeleiding, examentraining en extra ondersteuning organiseren. Onderstaande figuur geeft aan hoe vaak de eigen school (en anderen) betaalde extra ondersteuning organiseren. Deze leden wijzen erop dat de betaalde extra ondersteuning door school kan oplopen tot vele honderden euro's. Zo zijn bijvoorbeeld de mediane kosten voor huiswerkbegeleiding georganiseerd door de school 340 euro. Dit vergoet de kansongelijkheid, omdat niet iedereen die tijdelijk extra ondersteuning nodig hebben dit kunnen betalen.



Bron: Oberon, Licht op Schaduwonderwijs, oktober 2017

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat de vrijwillige ouderbijdrage lang niet altijd een vrijwillig karakter heeft doordat scholen de vrijwilligheid verzwijgen, activiteiten die eigenlijk tot het reguliere onderwijsprogramma behoren ervan laten afhangen en voor leerlingen vervelende consequenties verbinden aan het niet betalen van de bijdrage. Zij vragen of bij de eerste twee genoemde misstanden nog nadere regelgeving nodig is.

Het wetsvoorstel beoogt alleen te voorkomen dat kinderen niet buitengesloten kunnen worden als de ouderbijdrage niet wordt betaald. Het doet niets aan de hoogte van de bijdrage. Dit neemt niet weg dat de indieners

hier nog altijd positief tegenover staan, zoals ook al eerder in de beantwoording is aangegeven,

Het verzwijgen van de vrijwilligheid van de ouderbijdrage is op dit moment al niet toegestaan. Scholen moeten ouders in hun schoolgids expliciet wijzen op het vrijwillige karakter van de bijdrage en mogen dat karakter niet verhullen. Scholen moeten zich houden aan de bepalingen hierover in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet medezeggenschap op scholen (WMS). Indien scholen zich niet aan de wet houden en ouders niet wijzen op het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage kan de inspectie handhavend optreden. Extra wetgeving is hiervoor dus niet de oplossing, maar goede naleving en handhaving van de huidige wetgeving.

Voor activiteiten die tot het reguliere onderwijsprogramma behoren krijgt het bevoegd gezag bekostiging vanuit de rijksoverheid. De discussie of de bekostiging voldoende is voor de ambities van sommige scholen valt buiten de scope van dit wetsvoorstel. Overigens willen de initiatiefnemers benadrukken dat het menig school al lukt om een ambitieus onderwijsaanbod te realiseren zonder extra bijdragen van ouders.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of ouders zich altijd bewust zijn van de vrijwilligheid als zij de rekening krijgen voor de ouderbijdrage. Zij wijzen er tevens op dat de betaling van een ouderbijdrage voorafgaand aan de inschrijving niet mag en op het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad bij de vaststelling van de hoogte van de ouderbijdrage. Zij vragen hoe de initiatiefnemers het functioneren van deze wettelijke bepalingen beoordelen.

Uit de Schoolkostenmonitor blijkt dat 40% van de ouders in het primair onderwijs zich niet bewust is van het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage. De Minister heeft aangekondigd met het onderwijsveld in gesprek te gaan om te zorgen dat het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage beter bekend is bij ouders.

Het klopt dat in artikel 40 van de WPO is vastgelegd dat toelating tot de school niet afhankelijk gesteld mag worden van de betaling van de ouderbijdrage. Uit onderzoek van RTL Nieuws blijkt echter wel dat een klas met rijkere ouders vaak een hogere ouderbijdrage te betalen heeft³ Uit de meest recente Schoolkostenmonitor blijkt dat 3% van de ouders de schoolkosten van invloed is geweest op de schoolkeuze in zowel het primair als het voortgezet onderwijs. Dat lijkt wellicht een beperkt aantal, maar op een gemiddelde basisschool (van ruim 200 leerlingen) gaat het dus om ongeveer 6 leerlingen. Voor het gehele primair onderwijs zou dit gaan om ongeveer 45.000 leerlingen (uitgaande van afgerond 1.5 miljoen leerlingen in het primair onderwijs). Op een gemiddelde vo-vestiging (660 leerlingen) gaat het om ongeveer 20 leerlingen waarbij de ouders zich bij de schoolkeuze hebben laten leiden door de kosten. Voor het gehele voortgezet onderwijs zou het gaan om bijna 29.000 leerlingen (uitgaande van 960.000 leerlingen). Kortom, ondanks dat de toelating tot de school niet afhankelijk gesteld mag worden van de betaling van de ouderbijdrage, lijkt er toch een selectie plaats te vinden. Dit wetsvoorstel beoogt dit tegen te gaan.

In artikel 13 van de WMS staat dat de oudergeleding van de medezeggenschapsraad vooraf moet instemmen met de hoogte en bestemming van de bijdrage. De initiatiefnemers kunnen niet beoordelen hoe afzonderlijke

³ <https://www.rtlnieuws.nl/ buurtfacts/onderwijs/artikel/2602826/verschillen-ouderbijdrage-enorm-hoe-rijker-klasgenootjes-hoe>

medezeggenschapsraden functioneren bij besluitvorming over de hoogte en de bestemming van de vrijwillige ouderbijdrage. Uit de reactie op de vragen over de Schoolkostenmonitor⁴ blijkt ook dat niet bekend is hoe vaak de medezeggenschapsraad de hoogte van de ouderbijdrage naar beneden bijstelt. Wel is bekend dat de gemiddelde hoogte van de ouderbijdrage de laatste jaren alleen maar is gestegen.

De leden van de PvdA fractie geven aan dat de groei van het schaduwonderwijs hen zorgen baart in het kader van kansenongelijkheid.

De indieners zijn met de PvdA-fractie van mening dat het inkomen van ouders nooit de reden mag zijn waarom sommige kinderen geen toegang hebben tot huiswerkbegeleiding. Ook vinden de initiatiefnemers dat scholen voldoende middelen tot hun beschikking zouden moeten hebben zodat kinderen die dat nodig hebben extra begeleiding kunnen krijgen. Wel willen de initiatiefnemers ervoor waken dat het volgen van extra lessen zoals bijlessen en examentrainingen niet de norm wordt in het onderwijs.

Ook vinden de leden van de PvdA-fractie, het evenals de initiatiefnemers onwenselijk wanneer kinderen worden buitengesloten van activiteiten van de school. Zij vragen of de helpdesk van Ouders & Onderwijs kan voorzien in duidelijkheid aan ouders over de vrijwillige ouderbijdrage.

Volgens de initiatiefnemers kan de helpdesk van Ouders & Onderwijs inderdaad een nuttige manier zijn om ouders de juiste informatie te geven. Wel laat de bekendheid momenteel nog te wensen over, en weten niet alle ouders deze helpdesk te vinden. Bovendien is het buitensluiten van kinderen wanneer de vrijwillige bijdrage niet is betaald, nu toegestaan volgens de huidige wet- en regelgeving.

Ook willen deze leden weten wat het initiatiefwetsvoorstel betekent voor schoolreisjes die buiten het schoolgebouw plaatsvinden en waarvoor een kaartje gekocht moet worden. Zij vragen of de initiatiefnemers de mening van de AOb delen dat extracurriculaire activiteiten binnen de basisbekostiging zou moeten vallen.

Dit wetsvoorstel heeft enkel betrekking op activiteiten die onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag worden georganiseerd. Voor activiteiten zoals schoolfeesten, maar ook uitjes en schoolreizen maakt het niet uit op welke locatie die plaatsvinden. Leerlingen en ouders kunnen zelf het initiatief nemen om activiteiten op eigen gelegenheid te organiseren en niet alle leerlingen uit te nodigen. Dit valt buiten de scope van dit wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het risico wordt vermeden dat scholen in de praktijk alternatieve constructies inzetten om de huidige en door de initiatiefnemers ongewenste praktijk te continueren, bijvoorbeeld door activiteiten door derden te laten uitvoeren. Hoe beoordelen de initiatiefnemers het risico dat leerlingen met dergelijke constructies nog verder van huis zijn, omdat de school nog minder aanspreekbaar is dan in de huidige situatie, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie willen weten hoe wordt vermeden dat scholen alternatieve constructies opzetten om het wetsvoorstel te omzeilen. De indieners constateren dat het niet mogelijk is om alle constructies volledig te omzeilen zonder te tornen aan de vrijheid van

⁴ Kamerstuk 31 293, lijst van vragen en antwoorden Schoolkostenmonitor 2018–2019 en onderzoek naar de kosten voor tweetalig onderwijs in het vo

vereniging. Ouders of leerlingen kunnen er voor kiezen om een vereniging op te richten en daarmee activiteiten te organiseren die formeel buiten de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag vallen. De initiatiefnemers zien echter te grote nadelen aan het beperken van de vrijheid van vereniging. Daarnaast rest de overheid in de huidige situatie weinig meer qua aanspreekbaarheid dan een moreel appel. Wanneer het om een dusdanig serieus probleem als uitsluiting binnen de school gaat, vinden de initiatiefnemers dit absoluut onvoldoende.

Ingewonnen adviezen/consultatie

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers te reageren op de consultatie van Stichting Leergeld die aangeeft dat de praktijk van uitsluiting steeds minder voorkomt op scholen en de zorg dat met invoering van deze wet het aanbod van activiteiten en reisjes zal versoberen. Stichting Leergeld geeft ook aan dat bepaalde buitenlandreizen juist voor kinderen uit minder kapitaalkrachtige gezinnen belangrijk zijn. De leden van de CDA-fractie willen daarom weten of de initiatiefnemers niet denken dat de wet juist kansongelijkheid vergroot als deze reizen worden versoberd.

De initiatiefnemers hebben met interesse de bijdrage van Stichting Leergeld gelezen. Leergeld geeft aan dat de praktijk van het uitsluiten van leerlingen steeds minder vaak voorkomt. Daar zijn de initiatiefnemers blij mee, hoewel zij willen opmerken dat nergens bekend is hoe vaak het uitsluiten van leerlingen voorkomt. Ook geeft Leergeld aan dat de reisjes misschien soberder van aard worden. De initiatiefnemers zien dit als een aanvaardbare consequentie: zij hebben liever dat een reisje soberder is dan dat leerlingen niet mee mogen. Dat laat onverlet dat kinderen uit gezinnen die draagkrachtiger zijn altijd met de ouders op vakantie kunnen. De initiatiefnemers merken in dat kader op dat zij groot voorstander zijn van een nivellerend belastingstelsel en minder grote ongelijkheid tussen inkomens, maar dat hier tot op heden geen Kamermeerderheid voor te vinden is.

Het voorstel doet niets aan de afweging van ouders om voor een bepaalde school te kiezen, noch aan de vrijheid van ouders om zelf reizen te gaan organiseren buiten de school.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie of het wetsvoorstel ook geldt voor tweetalig onderwijs en Technasia etcetera onder dit initiatiefwetsvoorstel vallen. En zijn de initiatiefnemers dan niet bang voor verschraving van dit aanbod?

Voor deelname aan Technasia en tweetalig onderwijs mag een vrijwillige ouderbijdrage worden gevraagd. Met het wetsvoorstel wordt geregeld dat ook hiervan kinderen niet mogen worden buitengesloten als de ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet kunnen betalen. Aanbieders van tweetalig onderwijs en Technasia waarschuwen dat dit ten koste kan gaan van het aanbod. De indieners wijzen op de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen om samen met de overheid een oplossing te vinden wanneer dit het geval is.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op het proces van consultatie en de selectie van organisaties. Deze leden lezen dat de VO-raad wel in de gelegenheid is gesteld om te reageren, maar het is niet duidelijk waarom verder enkel organisaties uit het openbaar onderwijs zijn opgenomen. Eveneens blijft onduidelijk waarom Defence for Children is meegenomen in de consultatie, terwijl organisaties als het NIBUD en de Kinderombudsman ontbreken. De leden lezen in het kader van de

consultatie dat de initiatiefnemers brede steun ervaren voor het wetsvoorstel, maar zij constateren dat een aantal kritische bijdragen hiermee moeilijk te verenigen zijn. Zij vragen of het bevorderlijk is voor de praktijk wanneer het parlement een wetsvoorstel zou aanvaarden terwijl positief betrokken organisaties als Stichting Leergeld adviseren hiervan vooralsnog af te zien en ook vrezen dat verschraling van het aanbod ontstaat als gevolg van het voorstel.

De indieners hebben een fors aantal betrokken organisaties benaderd om een reactie op dit wetsvoorstel te geven. Hetzij vanwege eerdere betrokkenheid bij het onderwerp, hetzij omdat de indieners dachten dat deze bijdragen iets konden toevoegen. Die lijst is per definitie eindig en daarmee discutabel. Indieners zouden het toejuichen als ook organisaties die in een eerder stadium niet benaderd zijn, nog voor de plenaire behandeling van de wetwijzigingen in de Tweede Kamer hun reactie geven. Met opzet hebben de initiatiefnemers ook bijdragen opgenomen die kritisch zijn over de gekozen route op weg naar het breed gedeelde doel. Dit leek de initiatiefnemers wel zo fair. Initiatiefnemers hebben zeer veel waardering voor het werk dat Stichting Leergeld doet en constateren daarnaast dat er een politiek inschattingsverschil bestaat tussen de Stichting en de initiatiefnemers over de noodzakelijkheid en mogelijke neveneffecten van de voorgestelde wetwijzigingen. De initiatiefnemers hebben hierin geen reden gevonden van hun initiatief af te zien, temeer omdat «vooralsnog afzien van wetwijzigingen» reeds een kleine 20 jaar als argument wordt gebruikt in deze discussie.

De leden vragen een reactie op de opmerkingen van Ouders & Onderwijs in de consultatie dat de frase «onder de verantwoordelijkheid van de school» vaag is en in de praktijk onbruikbaar en willen weten hoe de initiatiefnemers voorkomen dat de huidige discussies met dit wetsvoorstel blijven voortbestaan.

Met onder verantwoordelijkheid van de school, wordt het bevoegd gezag bedoeld. Dit volgt uit de huidige wet- en regelgeving. Het bevoegd gezag is immers verantwoordelijk voor wat er op de school wordt georganiseerd. De term is in deze zin niet meer of minder duidelijk dan de overgrote meerderheid van de huidige onderwijswetgeving.

4. Gevolgen

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers of zij de mogelijke gedragseffecten onder ouders hebben onderzocht.

De initiatiefnemers denken dat het niet mogelijk is om de gedragseffecten als gevolg van de initiatiefwet goed te onderzoeken. Immers, de mogelijke gedragseffecten zijn van meerdere factoren afhankelijk. Maar de initiatiefnemers denken dat de effecten beperkt zullen zijn. Het gaat immers niet om grote aantallen kinderen. Een mogelijk effect is dat meer ouders besluiten de ouderbijdrage niet te zullen betalen en dit kan mogelijk leiden tot soberder schooluitjes. De initiatiefnemers vinden dit een aanvaardbaar risico, gezien de grote impact in de levens van buitengesloten kinderen die de dupe worden van de huidige situatie.

Verder vragen de leden van deze fractie de initiatiefnemers te reflecteren op de geschetste scenario's van Leergeld Nederland.

Voor een reactie op de consultatie van Stichting Leergeld verwijzen de initiatiefnemers naar de beantwoording op de vraag hierover van de leden van de fractie van het CDA. Voorts willen de initiatiefnemers benadrukken dat zij niet pleiten voor meer betrokkenheid van bedrijven of sponsoring

van uitjes, hoewel dit wel een consequentie kan zijn. In dat kader wijzen de initiatiefnemers op het Informatieblad Handhaving en Toezicht ouderbijdragen en sponsoring.⁵ Hierin staan regels en richtlijnen over onder meer de omgang met gesponsorde activiteiten.

De leden van de D66-fractie verzoeken aan de initiatiefnemers om verdere toelichting over de gevolgen van het wetsvoorstel met betrekking tot de vrijwillige ouderbijdrage.

Zoals hiervoor is gemeld kan het wetsvoorstel gevolgen hebben voor het aanbod. De mogelijkheid dat schoolreisjes op sommige scholen een soberder karakter krijgen vinden de initiatiefnemers een aanvaardbaar risico, gezien de alternatieven.

Verwachte neveneffecten

De leden van D66 vragen de initiatiefnemers of dit wetsvoorstel er niet juist toe leidt dat ouders minder of niet meer gaan betalen aangezien hun kinderen ongeacht de bijdrage kunnen participeren in de extracurriculaire activiteiten. En of het voorstel niet gaat leiden tot minder solidariteit onder ouders.

Initiatiefnemers benadrukken dat dit wetsvoorstel niets verandert aan de mogelijkheid voor ouders om uit solidariteit met andere kinderen de bijdrage van dat kind voor hun rekening te nemen. Wat wel verandert is dat in afwezigheid van incidentele benevolentie van ouders die het geld kunnen missen, het bevoegd gezag niet verplicht is om een oplossing te zoeken waarin alle kinderen mee kunnen.

Op basis van welke informatie over de beweegredenen van ouders achter deze voorselectie, baseren de initiatiefnemers deze aannames? Vragen de leden van D66. Wat voor precieze effecten heeft deze wetwijziging op de voorselectie die ouders maken tussen verschillende scholen op basis van de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage, zo willen deze leden weten.

De initiatiefnemers krijgen van ouders signalen dat zij de schoolkeuze mede baseren op de hoogte van de ouderbijdrage. Uit onderzoek van RTL Nieuws blijkt dat hoe rijker de ouders van de leerlingen hoe hoger de ouderbijdrage is. (<https://www.rtlnieuws.nl/buurfacts/onderwijs/artikel/2602826/verschillen-ouderbijdrage-enorm-hoe-rijker-klasgenootjes-hoe>) Uit de meest recente Schoolkostenmonitor blijkt dat 3% van de ouders de schoolkosten van invloed is geweest op de schoolkeuze in zowel het primair als het voortgezet onderwijs. Dat lijkt wellicht een beperkt aantal, maar op een gemiddelde basisschool (van ruim 200 leerlingen) gaat het dus om ongeveer 6 leerlingen. Voor het gehele primair onderwijs zou dit gaan om ongeveer 45.000 leerlingen (uitgaande van afgerond 1.5 miljoen leerlingen in het primair onderwijs). Op een gemiddelde vo- vestiging (660 leerlingen) gaat het om ongeveer 20 leerlingen waarbij de ouders zich bij de schoolkeuze hebben laten leiden door de kosten. Voor het gehele voortgezet onderwijs zou het gaan om bijna 29.000 leerlingen (uitgaande van 960.000 leerlingen). Deze aantallen vinden de initiatiefnemers te hoog en onwenselijk.

⁵ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/voortgezet-onderwijs/documenten/publicaties/2012/04/03/informatieblad-over-het-handhavingstoezicht-ouderbijdragen-en-sponsoring>

Met dit wetsvoorstel beogen de initiatiefnemers juist dat de vrijwillige ouderbijdrage geen effect heeft op de voorselectie die ouders maken. Met andere woorden: de ouderbijdrage moet geen rol spelen in de keuze van de school.

De SP-fractie vraagt de initiatiefnemers of zij niet bang zijn dat door deze initiatiefwet het onderwijsaanbod op scholen zal verschromelen, met name op het gebied van educatieve reizen, internationalisering en extracurriculaire activiteiten. Welke gevolgen zal deze initiatiefwet hebben voor de mogelijkheden voor scholen om digitaal onderwijs te geven?

Informatiedragers zoals tablets en notebooks vallen nu onder categorie III als het gaat om de ouderbijdrage. Dat betekent dat scholen bepaalde devices mogen aanraden en een bijdrage daarvoor kunnen vragen, maar niet verplicht mogen stellen. Scholen mogen ook geen onderwijs aanbieden via informatiedragers als daardoor enkele kinderen worden uitgesloten van het volgen van onderwijs. Dit wetsvoorstel heeft dan ook geen gevolgen voor de onderwijskwaliteit.

Ook vragen de voornoemde leden de initiatiefnemers of de nieuwe wet scholen niet zal belemmeren bij hun inspanningen om gedifferentieerd onderwijs te bieden, variërend van op school georganiseerde bijles tot extra plusprogramma's voor hoogbegaafde leerlingen. Wat denken de indieners dat het effect van dit wetsvoorstel zal zijn op de onderwijsresultaten van leerlingen, wanneer een deel van het betaalde aanbod van bijles en examentraining vanuit de school zal wegvallen, zo vragen deze leden. En hoe groot is de kans dat schoolbesturen om onder de gevolgen van de wet uit te komen hun onderwijs vaker «buiten de school» gaan organiseren. Bestaat dan niet het gevaar dat ouders met een hoger inkomen, door zich aan te sluiten bij bijvoorbeeld externe, maar door de school in het leven geroepen «stichtingen» of «clubs»?

Ook met de huidige wet- en regelgeving is de ouderbijdrage vrijwillig. Bovendien voert de Minister gesprekken met het veld zodat het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage bij meer ouders onder de aandacht komt. Dat kan betekenen dat meer ouders ervoor kiezen om de vrijwillige ouderbijdrage niet te betalen. De initiatiefnemers verwachten echter niet dat het tot een significante daling van bijles en examentraining zal leiden dat georganiseerd is door de school. Het maakt dit juist toegankelijker voor meer leerlingen (daarbij willen de initiatiefnemers nogmaals benadrukken dat bijles en examentraining niet de norm dient te worden). Desalniettemin is het mogelijk dat er vaker activiteiten buiten de school worden georganiseerd, die mogelijkheid ligt buiten het bereik van dit wetsvoorstel. De initiatiefnemers benadrukken dat dit ook onder de huidige wet- en regelgeving mogelijk is. Ouders kunnen activiteiten organiseren (al dan niet in verenigingsverband) waar een deel van de leerlingen aan mag meedoen. Dit heeft een effect op de kansengelijkheid van leerlingen. De initiatiefnemers zijn echter van mening dat het niet wenselijk is om ouders te gaan verbieden om activiteiten te organiseren. Initiatiefnemers hebben eerder al Kamervragen gesteld over de eigen bijdrage die soms gevraagd wordt voor ondermeer specialistische programma's voor hoogbegaafde kinderen. Zij zijn het met het kabinet eens dat hiervoor geen verplichte eigen bijdrage mag worden gevraagd, omdat specialistische programma's niet alleen bereikbaar zouden moeten zijn voor hoogbegaafde kinderen van bovengemiddeld bemiddelde ouders.

De leden van de SGP-fractie vragen hoeverre een school op grond van het wettelijk kader door ouders gedwongen worden om tegen haar zin activiteiten te (blijven) organiseren, bijvoorbeeld doordat ouders

instemming onthouden aan het voornemen om een buitenlandse reis af te schaffen. Welke bescherming verdient de school hierbij, zo vragen zij.

Het wetsvoorstel verandert niets aan het organiseren van activiteiten zoals schoolreisjes. De keuze hiervoor ligt bij het bevoegd gezag en zal onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag blijven. Ook veranderen de wetswijzigingen niets aan de nu reeds verankerde rol van de medezeggenschap binnen een school. Ook nu kunnen ouders hun instemming onthouden. Het is dan aan het bevoegd gezag om samen met de oudergeleding van de medezeggenschapsraad tot overeenkomst te komen.

Regeldruk

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de initiatiefnemers erop wijzen dat de gevolgen voor de administratieve lastendruk positief zullen zijn, omdat schoolbesturen dan geen dwingende vervolgtacties meer mogen verbinden aan het wel of niet betalen van de vrijwillige ouderbijdrage. De leden beoordelen dit als een waardevol aspect van het wetsvoorstel. Wordt dit ook erkend door de onderwijs- en belangenorganisaties die de initiatiefnemers hebben gevraagd om een reactie, zo vragen deze leden.

De onderwijs- en belangenorganisaties hebben in de consultatie geen oordeel gegeven over de administratieve lastendruk die het wetsvoorstel al dan niet met zich meebrengt. Hieruit leiden de initiatiefnemers af dat de onderwijs- en belangenorganisaties in ieder geval geen grote problemen op dit terrein verwachten.

Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers welke mogelijkheden zij zien om ervoor te zorgen dat een mogelijke teruggang in het betalen van de vrijwillige ouderbijdrage niet zal gebeuren of gering zal zijn. Zien de initiatiefnemers, zo vragen de voornoemde leden, een verschil tussen ouders die niet kunnen betalen en ouders die niet willen betalen?

Het voorstel verandert niets aan het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage, deze is nu al vrijwillig. Uit de Schoolkostenmonitor blijkt dat een aanzienlijk deel van de ouders niet op de hoogte is van het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage. De Minister heeft inmiddels aangegeven het gesprek hierover te voeren met het onderwijsveld zodat benadrukt wordt dat de ouderbijdrage vrijwillig is. De initiatiefnemers benadrukken dat het mogelijk zou kunnen zijn dat de invoering van het wetsvoorstel gaat leiden tot soberder activiteiten, wanneer meer ouders niet zullen betalen. Dit is echter niet enkel een gevolg van het voorstel. Ook de gesprekken tussen Minister en onderwijsveld kunnen ertoe leiden dat meer ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet zullen betalen.

Of ouders niet willen of niet kunnen betalen vinden de initiatiefnemers niet aan hen om te beoordelen. Het staat ouders vrij om eigen keuzes te maken, ook als zij niet willen betalen. De initiatiefnemers zijn van mening dat kinderen daar nooit de dupe van moeten worden. Daarnaast verwijzen zij naar de eerder gegeven antwoorden over de mogelijkheid om dit onderscheid aan te brengen. Dat zou een forse verzwaring van de administratieve lasten van een school met zich meebrengen, evenals een stevige inbreuk op de privacy van ouders.

De leden van de D66-fractievragen of de extracurriculaire activiteiten zodanig verschraken, drastisch veranderen of helemaal verdwijnen als de ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet (kunnen) betalen en als de school geen financier kan vinden. De leden vragen de initiatiefnemers of de middelen van de scholen om extracurriculaire activiteiten en programma's te organiseren en betalen voldoende kunnen zijn met dit wetsvoorstel en als de inkomsten uit vrijwillige ouderbijdragen dalen.

De initiatiefnemers weten niet of het aantal ouders dat geen bijdrage wil betalen zal stijgen. Dit is niet onderzocht en is ook lastig in te schatten. Ook het benadrukken van het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage kan ertoe leiden dat meer ouders besluiten niet te betalen. Datzelfde geldt voor de hoogte van de ouderbijdrage, die de laatste jaren – gemiddeld genomen – is gestegen. Het is echter moeilijk om de gevolgen van tevoren in te schatten. Wanneer meer ouders ervoor zullen kiezen om niet te betalen, en de middelen voor scholen de komende jaren niet verder zullen stijgen, is het aannemelijk dat scholen zullen kiezen voor minder dure schoolreisjes, of op zoek gaan naar andere manieren om het te bekostigen. Initiatiefnemers zijn de mening toegedaan dat de huidige basisfinanciering voor onderwijsinstellingen krap is, maar hebben de afgelopen jaren weinig politieke ruimte gevonden om deze ruimte te vergroten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de initiatiefnemers hier een rol zien voor Stichting Leergeld of voor een gemeentelijke subsidie? Of denken zij wellicht aan sponsoring. En of het risico van sluipende ontwikkelingen bestaat waarbij het primaire proces op scholen mede afhankelijk raakt van sponsorgelden, zo vragen deze leden de initiatiefnemers.

Op welke manieren scholen hun activiteiten bekostigen is primair de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen, uiteraard binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving. In het Informatieblad Handhaving en Toezicht ouderbijdragen en sponsoring kunnen scholen meer informatie vinden over wat wel en niet is toegestaan. Een aantal gemeenten kent nu al mogelijkheden om een tegemoetkoming te verstrekken aan ouders die de vrijwillige ouderbijdrage niet kunnen betalen. Ook Stichting Leergeld helpt in een aantal gevallen deze ouders. Het ligt voor de hand dat ouders minder een beroep zullen doen op deze subsidiemogelijkheden omdat kinderen immers niet meer uitgesloten mogen worden van extracurriculaire activiteiten. Dit kan betekenen dat Stichting Leergeld meer financiële armslag krijgt om uitsluiting van arme kinderen op andere terreinen te bestrijden.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de D66-fractie vragen om toelichting over de handhaving en toezicht van deze wetswijziging. Hoe wordt het niet-naleven van deze wijziging door de inspectie gehandhaafd? Hoe toegankelijk is het melden van incidenten, zoals het uitsluiten van een kind bij een activiteit, bij de inspectie? Deze leden vragen de initiatiefnemers hoe de ouders die de ouderbijdrage niet kunnen betalen dit het beste kenbaar kunnen maken en ondersteuning kunnen krijgen van bijvoorbeeld Stichting Leergeld.

Volgens de initiatiefnemers maakt het wetsvoorstel nog duidelijker dat het betalen van de ouderbijdrage een vrijwillig karakter heeft. Wanneer blijkt dat scholen zich hier niet aan houden en kinderen worden buitengesloten, dan ligt het voor de hand dat ouders of andere betrokkenen dit eerst melden bij het bevoegd gezag zelf en anders een melding doen bij de Onderwijsinspectie. Ook zien de leden hier graag een rol voor Stichting

Ouders & Onderwijs die nu al een telefoonlijn hebben waar ouders terecht kunnen met vragen en klachten.

II. Artikelsgewijs

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de initiatiefnemers gekozen hebben voor het opnemen van de complicerende frase dat activiteiten geen onderdeel uitmaken van het verplichte onderwijsprogramma.

De initiatiefnemers benadrukken dat het onder de huidige wetgeving al niet toegestaan om kinderen uit te sluiten van activiteiten die vallen onder het verplichte deel van het curriculum. Dit wetsvoorstel is hier aanvullend op: het regelt ook dat leerlingen niet uitgesloten mogen worden van activiteiten die door het bevoegd gezag worden georganiseerd, maar vallen onder het niet-verplichte deel van het curriculum, zoals schoolreisjes en andere uitjes. Deze toevoeging was naar mening van de initiatiefnemers een noodzakelijke, teneinde het gewenste doel te bereiken.

Kwint
Westerveld