

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. 6

VERSLAG

Vastgesteld 10 april 2019

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

I. Algemeen	1
1. Inleiding	2
2. Aanleiding en achtergrond	4
3. Hoofdpijnen wetsvoorstel	6
4. Gevolgen	10
5. Uitvoering, toezicht en handhaving	13
II. Artikelsgewijs	13

I. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel en danken de initiatiefnemers voor hun inzet. De leden van de VVD-fractie onderschrijven het belang van een inclusief en gevarieerd aanbod van extra curriculaire activiteiten. Zij hebben een aantal vragen voor de indieners, onder meer over de proportionaliteit en de mogelijke negatieve gevolgen voor het onderwijsaanbod van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Kwint en Westerveld. Deze leden waarderen de inspanningen van de initiatiefnemers voor het opstellen van een initiatiefwetsvoorstel. Deze leden zijn het van harte eens met de leden Kwint en Westerveld dat het niet acceptabel is als de (hoogte van de) vrijwillige ouderbijdrage leidt tot kansenongelijkheid tussen kinderen of

het uitsluiten van kinderen van bepaalde activiteiten. De leden hebben nog wel enige vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel. De leden vinden dat alle kinderen het beste onderwijs verdienen en vinden het van belang dat het Nederlands onderwijs toegankelijk blijft voor alle kinderen. De leden bedanken de initiatiefnemers voor dit wetsvoorstel. Daarbij willen de leden nog enkele vragen aan hen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met veel enthousiasme kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden vinden het belangrijk dat er na decennia van overleg nu een wet wordt voorgesteld die uitsluiting van kinderen voor schoolactiviteiten moet voorkomen. Het buitensluiten van een leerling kan grote gevolgen hebben voor het welzijn van de desbetreffende leerling en zijn of haar ouders en werkt stigmatiserend. Bijkomend voordeel van dit voorstel is dat het vrijwillige karakter van de vrijwillige ouderbijdrage wordt benadrukt. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben enthousiast kennisgenomen van het voorstel van wet van de leden Westerveld en Kwint tot wijziging van diverse onderwijswetten teneinde te verbieden dat leerlingen van wie de ouders geen vrijwillige geldelijke bijdrage hebben voldaan worden buitengesloten van activiteiten. Zij hebben daar nog wel enkele vragen over.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij steunen de inzet om te voorkomen dat leerlingen uitgesloten worden van deelname aan activiteiten buiten het verplichte onderwijsprogramma, maar zij zijn beducht voor het ontstaan van nieuwe ongewenste effecten en situaties.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie lezen dat er op verreweg de meeste scholen wordt getracht de hoogte van de ouderbijdrage zo laag mogelijk te houden. Dit komt overeen met hun eigen ervaringen binnen het onderwijsveld. Kunnen de initiatiefnemers, om een beter inzicht te geven in hoeveel scholen de ouderbijdrage proberen te beperken en hoeveel scholen een hoge ouderbijdrage vragen, in een tabel de hoogte van de gevraagde vrijwillige bijdrage afzetten tegen het aantal scholen dat een dergelijk bedrag hanteert en hierbij een aparte tabel maken voor scholen in het primair en in het voortgezet onderwijs? De leden vragen de initiatiefnemers daarnaast een overzicht geven waarvoor de vrijwillige bijdrage wordt ingezet. Is er een correlatie te onderscheiden tussen de hoogte van de gevraagde bijdrage en het aanbod aan extra curriculaire activiteiten? Zo ja, in hoeverre zou het aanbod versralen als de vrijwillige bijdrage terug zou lopen? Zo nee, waar wordt de vrijwillige ouderbijdrage dan aan uitgegeven, zo vragen deze leden. Het valt de leden van deze fractie op dat de initiatiefnemers vooral oog lijken te hebben voor incidentele en/of kortdurende extra curriculaire activiteiten, zoals schoolreisjes en vieringen. Een hele ander effect zou kunnen optreden voor structurele activiteiten. Welke effecten voorzien de initiatiefnemers voor het aanbod van de meer structurele activiteiten, zoals tweetalig onderwijs, een technasium of een speciaal onderwijsprogramma voor (top)sporttalenten? Delen de initiatiefnemers de mening van

de leden van deze fractie dat dergelijke onderwijsprogramma's een mooie aanvulling vormen op het verplichte onderwijsprogramma? Kunnen beide initiatiefnemers aangeven welke verschraling van structurele activiteiten of lesprogramma's in het onderwijs acceptabel is in hun ogen om dit wetsvoorstel toch nog door te zetten en bij welke mate verschraling dit wetsvoorstel ingetrokken zal worden? Vinden zij het bijvoorbeeld acceptabel als sportklassen op scholen verdwijnen, er geen technasiums scholen meer zijn en er geen tweetalig onderwijs wordt aangeboden? De leden vragen eveneens welke extra curriculaire activiteiten van de initiatiefnemers mogen verdwijnen en welke volgens hen een waardevolle aanvulling op het onderwijsprogramma zijn. De leden van genoemde fractie delen de mening van de initiatiefnemers dat het te betreuren is als kinderen niet deel mogen nemen aan een schoolreisje, het kerstdiner of een andere activiteit en dat uitsluiting van kinderen waar mogelijk voorkomen dient te worden. Hier is dan ook een belangrijke taak voor de directie of het bestuur weggelegd. Een directie of schoolbestuur dat kinderen uitsluit van een schoolreisje of het kerstdiner moet zich volgens deze leden sowieso afvragen of ze wel in de juiste sector aan het werk zijn. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft daarom met ingang van het schooljaar 2018–2019 onder meer nieuwe afspraken en gedragscodes ontwikkeld met schoolbesturen en de Inspectie van het Onderwijs neemt met ingang van 2018 de ouderbijdrage mee bij het programmatisch handhaven. In hoeverre is het nu al mogelijk om de effecten van dit beleid op het aantal uitsluitingen te overzien, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie lezen dat er jaarlijks kinderen zijn «die niet mogen deelnemen aan het schoolreisje, het kerstdiner of de sinterklaasviering in het primair onderwijs, of aan bijvoorbeeld de buitenlandreis in het voortgezet onderwijs». Deze leden willen meer weten over de proportionaliteit van het probleem. Hoeveel leerlingen worden er jaarlijks uitgesloten van dit soort activiteiten en hoeveel scholen hanteren dit beleid?

Verder lezen de voornoemde leden dat de vrijwillige ouderbijdrage vaak niet als vrijwillig wordt ervaren. De leden merken hierbij op dat er ouders zijn die niet kunnen betalen en er ouders zijn die niet willen betalen. Hierbij constateren de leden dat er geen nadrukkelijk onderscheid in het wetsvoorstel wordt gemaakt tussen de verschillende beweegredenen voor ouders om de vrijwillige ouderbijdrage niet te betalen. Deze leden vragen verdere toelichting van de initiatiefnemers naar het onderscheid tussen de ouders die niet kunnen en de ouders die niet willen betalen. Is hier nader onderzoek naar gedaan en zijn hier cijfers over bekend?

De leden lezen verder dat «de hoogte van deze bijdrage door de school zelf wordt vastgesteld». Wat is de rol van de medezeggenschapsraad in de vrijwillige ouderbijdrage: heeft deze inspraak in het beleid rond het uitsluiten van kinderen bij extra activiteiten? Komt het vaak voor dat de medezeggenschapsraad de vrijwillige ouderbijdrage naar beneden bijstelt en is sinds de invoering van het instemmingsrecht de vrijwillige ouderbijdrage lager geworden, zo vragen deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de segregatie in het onderwijs toeneemt en dat ook kansenongelijkheid nog altijd een groot probleem is. Deze leden vragen de initiatiefnemers in hoeverre dit wetsvoorstel bijdraagt aan het bestrijden van segregatie en kansenongelijkheid in de brede zin van het woord.

De initiatiefnemers constateren in de toelichting van het onderhavige wetsvoorstel dat al in de bestaande wetgeving duidelijk is vastgelegd dat de ouderbijdrage vrijwillig is en dat scholen verplicht zijn dit kenbaar te maken aan alle ouders. De leden vragen hoe vaak het voorkomt dat daadwerkelijk kortingen op of vrijstellingen van de vrijwillige ouderbij-

drage worden gegeven. Hoe vaak voelen ouders zich verplicht deze bijdrage te betalen, ook als ze zich dat wellicht niet kunnen veroorloven? Is ook bekend hoeveel gemeenten subsidiemogelijkheden hebben voor ouders die de vrijwillige ouderbijdrage niet kunnen betalen? Bovendien vragen de voornoemde leden hoeveel aanvragen er jaarlijks binnenkomen bij Stichting Leergeld. Neemt dit aantal toe of af? Hoe vaak wordt een aanvraag niet toegekend, zo vragen deze leden.

2. Aanleiding en achtergrond

De leden van de VVD-fractie hoe de initiatiefnemers de werking van medezeggenschapsraden op scholen beoordelen die instemmingsrecht hebben op de vaststelling of wijziging van de hoogte en de bestemming van de vrijwillige bijdrage.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Socialistische Partij, samen met het Landelijk Actie Komitee Scholieren, een klachtenlijn heeft geopend voor klachten over de vrijwillige bijdrage. Hoeveel klachten zijn er sindsdien binnengekomen? Over hoeveel verschillende scholen zijn er klachten binnen gekomen? Zit er verschil in het aantal en soort klachten dat betrekking heeft op scholen in het primair en scholen in het voortgezet onderwijs? Zo ja, kunt u deze verschillen toelichten en daarbij aangeven waarom er in het voorliggende voorstel geen onderscheid tussen de sectoren gemaakt wordt, zo vragen deze leden. Zij informeren hoe vaak het in de afgelopen tien jaar is voorgekomen dat er deurwaarders zijn ingezet door een school om de vrijwillige ouderbijdrage te innen.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers of hun wetsvoorstel ook betrekking heeft op leermiddelen dan wel alleen ziet op de excursies, schoolreisjes en bijles c.q. examenvorbereiding in de school zelf. Mocht het voorstel alleen betrekking hebben op de excursies etcetera, wat is de reden daarvan, zo vragen deze leden.

Scholen bieden soms bijles of huiswerkbegeleiding aan in samenwerking met een commerciële partij. Hierdoor zijn bijvoorbeeld gereduceerde tarieven mogelijk of kunnen enkele leerlingen gratis deelnemen. Als gevolg van deze wet zouden deze bijlessen en huiswerkbegeleiding niet meer kunnen worden aangeboden. Dan zou er geen sprake meer zijn van gereduceerde tarieven, waardoor dit schaduwonderwijs buiten de school plaats zal vinden en minder toegankelijk is voor alle leerlingen. De leden vragen de initiatiefnemers hierop te reageren.

De leden zijn het met de initiatiefnemers eens dat het niet acceptabel is als kinderen worden uitgesloten van activiteiten waarvoor een vrijwillige ouderbijdrage wordt gevraagd en hun ouders deze niet hebben betaald. Hierover worden ook steeds betere afspraken gemaakt door diverse onderwijssectoren, en scholen onderschrijven dit beleid ook, zo bleek uit de bijdrage van Stichting Leergeld in de bijlage bij de memorie van toelichting. Deze leden vragen dan ook aan de initiatiefnemers of zij kunnen aangeven hoe vaak het voorkomt dat leerlingen worden uitgesloten van activiteiten omdat hun ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet hebben betaald. Deze leden vragen de initiatiefnemers waarom zij het toch noodzakelijk achten om met hun wet te komen, gelet op alle initiatieven die de afgelopen tijd zijn genomen en het toenemend inzicht bij scholen dat zij kinderen niet moeten uitsluiten van activiteiten indien de vrijwillige ouderbijdrage niet is betaald. Ook de Raad van State wees op dit punt en vond dat de initiatiefnemers daarom nu te vroeg waren met hun voorstel.

De voornoemde leden vragen de initiatiefnemers tevens nader toe te lichten wat dit wetsvoorstel daadwerkelijk toevoegt in de praktijk en of strikte handhaving door de Inspectie van het Onderwijs (verder: inspectie) op dit punt niet hetzelfde effect zal hebben zonder deze wettelijke bepaling in te hoeven voeren. Gaarne een uitgebreide toelichting.

De leden vragen de initiatiefnemers verder om nader toe te lichten waarom zij een wettelijk verbod op het uitsluiten van kinderen noodzakelijk achten, gelet op het feit dat in de diverse onderwijswetten expliciet staat geschreven dat de ouderbijdrage voor de in het initiatiefwetsvoorstel omschreven activiteiten slechts vrijwillig kan zijn. Vloeit hieruit niet rechtstreeks voort dat scholen dan ook niet in hun recht staan als zij kinderen uitsluiten van activiteiten waarvoor een vrijwillige bijdrage wordt gevraagd, zo vragen deze leden. Gaarne een uitgebreide toelichting.

De leden van de D66-fractie lezen dat eerder vier alternatieven zijn onderzocht rondom de huidige wetgeving. Deze alternatieven waren «een mogelijke maximering van de ouderbijdrage, een scenario waarbij de ouderbijdrage inkomensafhankelijk wordt, een scenario waarin ouders zelf bepalen hoeveel ze willen bijdragen en waaraan dit wordt besteed, en de afschaffing van de mogelijkheid een vrijwillige ouderbijdrage te vragen». Naar aanleiding hiervan vragen de leden om nadere toelichting van elk van de vier alternatieven en waarom de alternatieven niet voldoen volgens de initiatiefnemers. Zo zou een inkomensafhankelijke vrijwillige ouderbijdrage wat meer toegankelijkheid kunnen bieden voor ouders die niet kunnen betalen om alsnog te voldoen aan het bedrag. Ook het alternatief dat ouders zelf bepalen hoeveel ze willen bijdragen en waar het aan wordt besteed zou een passende mogelijkheid zijn. Ouders kunnen op deze wijze een vrijwillige ouderbijdrage doen die past bij hun inkomen maar het creëert mogelijk ook solidariteit doordat ouders samen willen zorgen voor de activiteiten van hun kinderen. Deze alternatieven bieden mogelijkheden om de uitsluiting van kinderen te voorkomen en de diverse activiteiten te behouden door de uitvoering van de wet- en regelgeving te verbeteren. Graag een reactie van de initiatiefnemers, zo vragen de leden. De leden willen weten in welke mate de initiatiefnemers verwachten dat de wetwijziging verandering brengt in de ervaring en de sociale druk van ouders die weinig dan wel minder te besteden hebben. Verder vragen de leden om een nadere verklaring van de initiatiefnemers over hoe er na deze potentiële wetwijziging gecontroleerd gaat worden op het misbruik maken van de vrijwillige ouderbijdrage doordat onderwijsinstaties deze gebruiken voor diensten, zoals de memorie van toelichting duidt, waarvoor deze niet bedoeld is, bijvoorbeeld «het in dienst nemen van extra personeel»?

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de toelichting dat de vrijwillige ouderbijdrage die scholen aan ouders vragen flink uiteenlopen. Kunnen de initiatiefnemers hier nader op ingaan: in welke mate lopen de vrijwillige ouderbijdragen uiteen? Is er een beeld van de uitschieters naar boven? Wat is het effect van een hoge vrijwillige ouderbijdrage op de populatie van de school, zo vragen deze leden.

De leden constateren dat de initiatiefnemers niet zijn ingegaan op laatste brief van de Ministers van Onderwijs Cultuur en Wetenschap van 12 maart j.l. over de Schoolkostenmonitor 2018–2019 en het onderzoek naar de kosten voor tweetalig onderwijs in het voortgezet onderwijs.¹ Deze leden vragen de initiatiefnemers te reageren op de conclusies van de Ministers en hun reactie op de bevindingen in de Schoolkostenmonitor.

De leden van de SP-fractie hebben met instemming gelezen dat de leden Westerveld en Kwint deze initiatiefwet hebben opgesteld om een einde te maken aan de ongewenste situatie dat kinderen van ouders met een lager inkomen niet van dezelfde onderwijsfaciliteiten gebruik kunnen maken als andere leerlingen, maar vragen deze leden waarom zij er niet voor hebben gekozen om via een maximering van het bedrag van de ouderbijdrage de ongelijkheid en segregatie in het onderwijs te bestrijden, zoals eerder aan

¹ Kamerstuk 31 293 / 31 289, nr. 450, met bijlage

het kabinet werd verzocht door middel van de motie van de leden Vermue en Van Dijk.² Vinden de indieners dat na het eventueel aannemen van deze wet de problemen rondom de vrijwillige ouderbijdrage voldoende zijn aangepakt?

De voornoemde leden vragen de initiatiefnemers waarom zij voor nieuwe wetgeving op dit gebied hebben gekozen en of het doel niet ook via minder vergaande afspraken en goed overleg zou kunnen worden bereikt. Zo niet, waarop baseren de initiatiefnemers hun oordeel daarover, zo vragen deze leden de initiatiefnemers.

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?

Waarom hebben de initiatiefnemers van de wet er niet voor gekozen om de vrijwillige ouderbijdrage helemaal af te schaffen, zo vragen de voornoemde leden de initiatiefnemers van deze wet, en in de plaats daarvan alle scholen een extra bedrag in de lumpsum (geoormerkt voor de extra activiteiten die een school wil aanbieden en waarvoor ze zich ook financieel in haar begroting moet verantwoorden) te betalen van, bijvoorbeeld, 750 euro per leerling.

Zou dit niet meer recht doen aan de plicht van de overheid om voor alle leerlingen, rijk en arm, hetzelfde onderwijs en dezelfde kansen te bieden en segregatie en ongelijkheid tegen te gaan?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat hoge ouderbijdragen voor ouders een drempel vormen om hun kind bij de betrokken school aan te melden en zo segregatie in het onderwijs versterken. Hoe beoordelen de initiatiefnemers in dit verband de uitvoering die de regering heeft gegeven aan de in 2017 aangenomen motie van de leden Vermue en Jasper van Dijk die de regering verzocht om een limiet te stellen aan de vrijwillige ouderbijdrage?

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de stelling van de PO-Raad dat het juist vaak ook de school is die pleit voor de nadruk op vrijwilligheid of voor een lager bedrag. Zij vragen op welke wijze de initiatiefnemers in hun voorstel concreet de verantwoordelijkheid van ouders verdisconteren en voorkomen dat de school eenzijdig verantwoordelijk wordt gesteld. Waarom hebben de initiatiefnemers er niet voor gekozen aan de bepalingen inzake medezeggenschap toe te voegen dat ouders met de door dit wetsvoorstel toe te voegen verplichting van de school hun keuzes moeten maken inzake aanvullende activiteiten.

De leden constateren dat geregeld gesproken wordt over ouders die niet betalen en die niet kunnen betalen, maar dat de groep ouders die niet willen betalen niet afzonderlijk geadresseerd wordt. Deze leden vragen waarom de initiatiefnemers geen gerichte benadering voor de groep onwillige ouders kiezen, bijvoorbeeld ten minste voor het voortgezet onderwijs. Zij wijzen op de opmerking van VOO³ in de consultatie dat onderscheid tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs wel degelijk mogelijk is (punt 5).

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. Dit mag nu al niet. Kunnen de initiatiefnemers uitgebreid toelichten waarom zij verwachten dat een wetswijziging hier een oplossing vormt, zo vragen deze leden.

² Kamerstuk 34 511, nr. 16

³ VOO: Vereniging Openbaar Onderwijs

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers nader toe te lichten waarom het volgens hen niet voldoende is afspraken op dit punt te maken in gedragscodes met het onderwijsveld, eventueel gepaard gaande met «naming and shaming» van de scholen die zich niet houden aan de gedragscode. Deze leden verwijzen de initiatiefnemers ook naar de brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (verder: BVOM) van 12 maart 2019. In deze brief geeft de Minister aan dat de vrijwillige ouderbijdrage ook echt vrijwillig moet zijn en dat kinderen door het niet betalen van deze vrijwillige ouderbijdrage niet mogen worden uitgesloten van activiteiten. Ook geeft de Minister aan dit te gaan regelen met de scholen. De leden vragen de initiatiefnemers nader toe te lichten hoe hun initiatief zich verhoudt tot de lijn van de Minister en wat op dit punt de toegevoegde waarde is van hun wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben nog enkele vragen over de hoofdlijnen van het voorstel van de wetwijziging met betrekking tot de vrijwillige ouderbijdrage. De leden vragen de initiatiefnemers of deze wetwijziging niet juist 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.

De leden wijzen op het onderzoek Schoolkostenmonitor 2018–2019, op aanvraag van het Ministerie van OCW, naar de hoge kosten van speciale extracurriculaire programma's, in dit geval TTO⁴: «De gemiddelde kosten voor tweetalig onderwijs zijn volgens scholen € 238 in het vmbo, € 368 in het havo en € 388 in het vwo. Scholen geven aan, deze bijdragen vooral te gebruiken voor het bekostigen van studiereizen, professionalisering van docenten en lesmateriaal». De kosten liggen hiermee gemiddeld 200 tot 300 honderd euro hoger dan de kosten op het Nederlandstalige vmbo, havo en vwo. De leden vragen de initiatiefnemers of de ouderbijdrage voor extracurriculaire activiteiten en onderwijsprogramma's, zoals TTO, Technasium en sportprogramma's maar ook Olympiades, ook binnen de wetwijziging vallen. Voorts vragen deze leden tot hoever het mogelijk is om dit soort activiteiten en onderwijsprogramma's te behouden als er geen dan wel een geringe vrijwillige ouderbijdrage is. Hoe blijven deze programma's toegankelijk voor de leerlingen als de ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet (kunnen) betalen?

De voornoemde leden lezen dat dit wetsvoorstel vastlegt «dat scholen geen leerlingen mogen uitsluiten van bijlessen en examentrainingen die onder verantwoordelijkheid van de school worden georganiseerd, indien de ouders de ouderbijdrage niet kunnen betalen of niet hebben betaald». De afdeling Advisering van de Raad van State wijst erop «dat examentrainingen vallen onder de categorie van activiteiten die scholen op grond van de huidige regelgeving aan leerlingen verstrekken zonder daarvoor een ouderbijdrage te mogen vragen.⁵ De inspectie hanteert dit als één van haar uitgangspunten bij de handhaving van de regels over schoolkosten. Aanpassing van de wet is daarom niet nodig om met betrekking tot de examentrainingen het doel van de initiatiefnemers te verwezenlijken.» De leden vragen aan de initiatiefnemers te motiveren waarom zij denken dat de examentraining en bijlessen wel verhaald worden op de ouders? Zorgt deze wetwijziging er niet voor dat de verantwoordelijkheid voor examentraining en de bijlessen verschuift van de scholen naar het particuliere circuit als deze bepaalt dat de examentraining en bijlessen onder de vrijwillige ouderbijdrage vallen?

⁴ TTO: tweetalig onderwijs

⁵ Kamerstuk 35 063, nr. 4

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

Deze leden vragen de initiatiefnemers nader in te gaan op de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Zij vragen in hoeverre de kosten voor laptops en tablets hieronder vallen. Deze leden vragen voorts nader in te gaan in hoeverre en waarom schaduwonderwijs ook onder dit wetsvoorstel valt. In hoeverre moeten ouders op dit moment (verplicht) betalen voor bijvoorbeeld bijlessen en huiswerkbegeleiding die door school worden georganiseerd? Waarom zou dit onwenselijk zijn, zo vragen deze leden.

Het is de leden van de PvdA-fractie al jaren een doorn in het oog dat zogeheten vrijwillige ouderbijdragen lang niet altijd een vrijwillig karakter dragen doordat scholen de vrijwilligheid verzwijgen, scholen activiteiten die eigenlijk tot het reguliere onderwijsprogramma behoren ervan laten afhangen en scholen voor leerlingen vervelende consequenties verbinden aan het niet betalen van de bijdrage. Deze misstanden leiden tot kansenongelijkheid voor kinderen, die in de ogen van deze leden nooit de bedoeling kan zijn. De initiatiefnemers beogen met hun initiatiefwetsvoorstel de laatste soort misstanden aan te pakken. Is er wat de eerste twee soorten misstanden betreft nog nadere regelgeving nodig, zo vragen de voornoemde leden. Heeft de vermelding van de vrijwilligheid van de ouderbijdrage in de schoolgids tot gevolg dat ouders zich daarvan altijd nog bewust zijn op het moment dat zij van school een rekening ontvangen voor de ouderbijdrage? Zou die vrijwilligheid niet ook altijd moeten worden vermeld op zo'n rekening?

In de jaren 90 heeft de toenmalige Staatssecretaris het wetsvoorstel inzake ouderbijdragen, sponsorgelden en stichtings- en opheffingsnormen⁶ door beide Kamers gelooft. Hiermee werd geregeld dat kinderen worden ingeschreven op een school, alvorens de ouders al dan niet te verplichten tot betaling van een ouderbijdrage. Overeenkomsten tot betaling van een ouderbijdrage voorafgaand aan de inschrijving werden hiermee nietig en de ouders en leerlingen in de medezeggenschapsraad verkregen instemmingsrecht bij de vaststelling van de hoogte van de ouderbijdrage. Hoe beoordelen de initiatiefnemers het functioneren van deze wettelijke bepalingen op dit moment, zo vragen deze leden.

De groei van het schaduwonderwijs baart de voornoemde leden grote zorgen. Ouders van een kind dat voor een bepaald vak een extra steuntje in de rug nodig heeft, kunnen bij een (commerciële) aanbieder huiswerkbegeleiding voor hun kind inkopen, maar lang niet alle ouders kunnen zich dit veroorloven. Dit leidt tot kansenongelijkheid. Het inkomen van ouders mag wat deze leden betreft nooit de reden zijn waarom het ene kind wel en het andere geen toegang tot huiswerkbegeleiding heeft. In hoeverre delen de initiatiefnemers deze mening? De leden menen dat elk kind dat dat nodig heeft zeker moet kunnen zijn van huiswerkbegeleiding, ook als de ouders die niet kunnen betalen. Zij vinden daarbij dat eerder scholen voor primair en voortgezet onderwijs aan zet zijn, dan commerciële aanbieders. Daarom heeft het lid Van den Hul deze gedachte ook opgenomen in haar initiatiefnota over «Gelijke Kansen, een leven lang»⁷ als beslispunt VI. Hoe staan de initiatiefnemers tegenover deze gedachte, zo vragen deze leden.

⁶ Wijziging WBO en enkele andere wetten inzake ouderbijdragen, sponsorgelden en stichtings- en opheffingsnormen (Kamerstuk 25 177)

⁷ Kamerstuk 35 162, nr. 2.

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt vast te leggen dat scholen geen leerlingen mogen uitsluiten van bijlessen, examentrainingen en andere extracurriculaire activiteiten, zoals schoolreisjes. Ook de voornoemde leden vinden het kwalijk wanneer leerlingen worden buitengesloten bij activiteiten van de school, ook als deze vallen buiten het primaire proces op scholen. Dat vormde ook de reden voor het lid Van den Hul om eind 2017 de Minister voor BVOM schriftelijke vragen te stellen over een school die kinderen wilde weren bij het kerstdiner.⁸ Destijds verwees de Minister naar de helpdesk van Ouders & Onderwijs, die ouders – per telefoon of e-mail – kan helpen wanneer er onduidelijkheid is over de vrijwillige ouderbijdrage. Kunnen de initiatiefnemers verhelderen in hoeverre deze helpdesk voorziet in de behoefte en voor ouders de gewenste duidelijkheid kan verschaffen? Kunnen de initiatiefnemers ook toelichten wat hun wetsvoorstel betekent voor schoolfeestjes die buiten het schoolgebouw worden georganiseerd en waarvoor scholieren een toegangskaartje moeten kopen?

De leden hebben kennisgenomen van de brief van de Algemene Onderwijsbond (verder: AOb) van 2 april 2019⁹ waarin deze stelt dat scholen de vrijwillige ouderbijdrage niet alleen gebruiken voor vieringen en schoolreisjes, maar ook voor de aanschaf van digitale middelen en voor activiteiten die onderdeel zijn van de opvoedkundige taak, zoals uitjes naar musea omdat de basisbekostiging niet toereikend is. Nu heeft de Minister voor BVOM een onderzoek toegezegd naar de toereikendheid van de onderwijsbekostiging. Delen de initiatiefnemers de mening van de AOb dat de algemeen aanvaarde extracurriculaire activiteiten onderdeel moeten zijn van de basisbekostiging, zo vragen de voornoemde leden.

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.

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 in onderling overleg heel veel mogelijk is als door hen contact wordt opgenomen met scholen. Ook vragen deze leden de initiatiefnemers te reageren op de zorg van Stichting Leergeld dat met invoering van deze wet het aanbod van activiteiten en reisjes zal versoberen en daarmee deze wet haar doel voorbijschiet? Stichting Leergeld geeft daarbij tevens aan dat bepaalde buitenlandreizen juist voor kinderen uit minder kapitaalkrachtige gezinnen belangrijk zijn omdat dit vaak de enige mogelijkheid is die zij hebben om een buitenlandervaring op te doen. Immers, kinderen uit kapitaalkrachtige gezinnen zullen als de reizen op scholen worden versoberd met hun ouders deze reizen maken. Hiermee vergroot je onbedoeld de kansongelijkheid tussen kinderen uit kapitaalkrachtige gezinnen en minder kapitaalkrachtige gezinnen. Gaarne reactie van de initiatiefnemers van deze zorgen van Stichting Leergeld.

De voornoemde leden vragen de initiatiefnemers ook of zij zich geen zorgen maken dat door hun voorstel onbedoeld de kansongelijkheid en segregatie in stand wordt gehouden? Zou het niet zo kunnen zijn dat sommige ouders en kinderen dan juist voor de scholen met de dure

⁸ Aangangsel van de Handelingen II, vergaderjaar 2017–2018, nr. 1354

⁹ Parlisonr. 2019D13744

reisjes blijven kiezen? Of dat ouders zelf reisjes en activiteiten gaan organiseren om de meer sobere activiteiten en reizen vanuit school te compenseren? Zou het in het laatste geval niet nog lastiger zijn voor kinderen als zij niet meekunnen omdat hun ouders dit niet kunnen betalen? Zeker als dit dan buiten school om gaat en het dus niet meer valt onder de strekking van dit wetsvoorstel, zo vragen deze leden. Gaarne een nadere toelichting.

De leden vragen de initiatiefnemers of ook de ouderbijdragen in met name het voortgezet onderwijs voor onder meer tweetalig onderwijs, Technasia etcetera onder dit initiatiefwetsvoorstel vallen. Deze leden zijn van mening dat er geen enkele financiële drempel mag zijn voor kinderen om naar dit soort opleidingen te gaan. Daarom vragen zij de initiatiefnemers of zij van mening zijn dat bijdragen voor dit soort opleidingen ook onder de strekking van hun wetsvoorstel vallen. Indien dit het geval is, zijn de initiatiefnemers dan niet bang voor verschraling van dit aanbod? Welke mogelijkheden zien de initiatiefnemers om deze verschraling van het aanbod aan tweetalig onderwijs, Technasia en andere opleidingen te voorkomen, zo vragen deze leden.

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 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. Deze leden willen weten hoe de initiatiefnemers voorkomen dat de huidige discussies met dit wetsvoorstel onverminderd blijven voortbestaan doordat de criteria onduidelijk zijn.

4. Gevolgen

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers of zij de mogelijke gedragseffecten onder ouders hebben onderzocht van voorliggend voorstel. Zo nee, zijn zij bereid dit alsnog te doen? Deze leden fractie zien de mogelijke gedragseffecten als een groot risico voor de diversiteit van het onderwijsaanbod en verwachten dat de initiatiefnemers dit delen, gezien het feit dat zij in de memorie van toelichting schrijven dat het afschaffen van een vrijwillige ouderbijdrage zeker zou leiden tot een verschraling van het aanbod van extra curriculaire activiteiten. Verder vragen de leden van deze fractie de initiatiefnemers te reflecteren op de geschetste scenario's van Leergeld Nederland. Hierin wordt gesteld dat het voorliggende voorstel kan leiden tot verdere segregatie of een verschraling van het aanbod, juist ook voor kinderen die via de extra curriculaire activiteiten, zoals schoolreisjes, ervaringen opdoen die ze door een moeilijke financiële situatie thuis, anders niet of nauwelijks meekrijgen.

De leden van voornoemde fractie lezen dat de initiatiefnemers scholen willen aansporen sponsors te vinden om extra curriculaire activiteiten aan te kunnen blijven bieden. Welk effect heeft dit op de werkdruk van

leraren? Pleiten de initiatiefnemers nu voor meer betrokkenheid van bedrijven bij het onderwijs, zo vragen de leden. Mag dit dan elk bedrijf zijn en laten de initiatiefnemers die ruimte aan de scholen zelf? Ook als deze bedrijven niet passen binnen de ideologie van de partijen van beide indieners, zo willen deze leden weten.

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.

Verwachte neveneffecten

De leden van de D66-fractie zijn geïnteresseerd in de negatieve effecten. De leden 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. De leden vragen de initiatiefnemers in hoeverre dit wetsvoorstel leidt tot meer solidariteit in plaats van minder solidariteit tussen de ouders als enkele ouders wel de vrijwillige ouderbijdrage betalen en andere ouders – die de capaciteit hebben om het bedrag te betalen – besluiten om niet te betalen. De leden vragen de initiatiefnemers of er niet structureel ingezet moet worden op het voorzien van inclusiviteit van alle kinderen zonder dat er wordt ingeleverd op de kwaliteit van de extracurriculaire activiteiten.

Daarbij lezen de leden dat met deze wetwijziging een hogere vrijwillige ouderbijdrage minder zal «dienen als een voorselectie op een bepaalde gewenste leerlingenpopulatie». Op basis van welke informatie over de beweegredenen van ouders achter deze voorselectie, baseren de initiatiefnemers deze aanname? 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 leden van de SP-fractie vragen 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, aangezien het met de initiatiefwet lastiger wordt voor scholen om van leerlingen te eisen dan wel ervoor te zorgen dat zij een laptop, tablet of ander device in de klas gebruiken, zo vragen deze leden. Welke gevolgen heeft dit wetsvoorstel dan volgens de indieners voor de kwaliteit van onderwijs, zo vragen zij.

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. Tevens vragen de leden de initiatiefnemers van de wet, hoe groot zij de kans achten 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», voor hun kinderen het voorheen via de ouderbijdrage binnen de school geleverde extra onderwijsaanbod nu zogenaamd «buiten de school» inkopen, zo vragen deze leden. Zijn de initiatiefnemers van deze wet het met de leden eens dat dit evenzeer een

kwelijk effect kan hebben op segregatie en kansengelijkheid in het onderwijs?

De leden van de SGP-fractie waarderen het dat de initiatiefnemers eerlijk aangeven dat zij liever een schraal aanbod zien dat voor iedereen toegankelijk is dan een riant aanbod waarbij meer leerlingen af moeten haken. Deze leden vragen een toelichting van de initiatiefnemers op de mogelijkheden die scholen volgens hen dienen te hebben om af te zien van aanvullende activiteiten die het bevoegd gezag op grond van de voorgestelde verplichting teveel op kosten zouden jagen. In hoeverre kan de 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.

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 vervolgcacties 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.

Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie constateren dat de initiatiefnemers aangeven dat zij geringe financiële gevolgen verwachten voor scholen en dat zij tevens verwachten dat scholen vaker zullen kiezen voor een sobere activiteit met minder kosten, zeker als de inkomsten uit de vrijwillige ouderbijdrage omlaag gaan. De leden 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? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe komt dat tot uitdrukking in dit wetsvoorstel, zo willen deze leden weten.

De leden van de D66-fractie lezen: «De inschattingen over het aantal ouders dat na het aannemen van deze wet niet langer de vrijwillige ouderbijdrage zal betalen, lopen nogal uiteen». De leden vragen om een nadere toelichting over wat voor inschattingen zijn gemaakt en wat de laagste, hoogste en gemiddelde percentages zijn van deze inschattingen. Daarbij vragen de leden de initiatiefnemers of de extracurriculaire activiteiten zodanig verschromen, 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 leden van de PvdA-fractie constateren dat de initiatiefnemers bij de financiële gevolgen vermelden dat scholen op zoek kunnen gaan naar financiers voor kinderen van wie de ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet (kunnen) betalen, of in het meest rigoureuze geval scholen een

bescheidener aanbod aan activiteiten en schoolreisjes kunnen gaan aanbieden. Betekent het zoeken naar financiers dat de initiatiefnemers hier een rol zien voor Stichting Leergeld of voor een gemeentelijke subsidie? Of denken zij wellicht aan sponsoring, zo vragen deze leden. Bestaat er dan een risico van sluipende ontwikkelingen waarbij het primaire proces op scholen mede afhankelijk raakt van sponsorgelden, zo vragen deze leden de initiatiefnemers.

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.

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. Als zij het voorstel goed hebben begrepen zal de school immers voor alle leerlingen alle activiteiten moeten financieren die onder haar verantwoordelijkheid worden georganiseerd. Zo bezien zou een veel eenvoudiger redactie van het voorstel mogelijk zijn.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,
Alberts