

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. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 december 2018 en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 12 maart 2019, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 oktober 2018 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het 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, met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel regelt dat scholen leerlingen niet mogen uitsluiten van activiteiten wanneer hun ouders de daarvoor gevraagde vrijwillige financiële bijdrage niet (kunnen) betalen. Het gaat daarbij om activiteiten die geen onderdeel uitmaken van het verplichte onderwijsprogramma maar die wel worden georganiseerd onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de school.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert te motiveren waarom het noodzakelijk is om op dit moment de voorgestelde wetswijziging in procedure te brengen en het effect van recente initiatieven voor verbetering van de naleving van de huidige regels niet kan worden afgewacht. Ook adviseert zij de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel nader te motiveren en daarbij in te gaan op eventuele alternatieven. Als die motivering niet kan worden gegeven adviseert zij van verdere behandeling van het voorstel af te zien.

De initiatiefnemers danken de Afdeling advisering van de Raad van State voor het advies naar aanleiding van het wetsvoorstel. De initiatiefnemers hebben naar aanleiding van het advies de memorie van toelichting waar nodig aangevuld. Zij vinden het positief dat de Afdeling ook van mening is

dat het uitsluiten van leerlingen van (niet verplichte) schoolactiviteiten onwenselijk is. Echter zijn de initiatiefnemers wel van mening dat wijziging van de wet daarvoor het meest geschikte instrument is, juist op dit moment. Wat de initiatiefnemers betreft zijn andere mogelijkheden om dit doel te bereiken in het verleden meermaals niet succesvol gebleken. Daarom hebben de initiatiefnemers gemeend een wetsvoorstel te moeten schrijven.

1. Aanleiding, inhoud en juridische context van het initiatiefvoorstel

De initiatiefnemers stellen voor in de wet op te nemen dat scholen leerlingen niet mogen uitsluiten van niet-verplichte activiteiten (bijv. schoolreizen, excursies, kerstdiner), ook niet wanneer hun ouders de daarvoor gevraagde vrijwillige geldelijke bijdrage niet (kunnen) betalen. Daartoe stellen zij voor diverse onderwijswetten¹ aan te vullen.

Uit de Grondwet en de onderwijswetten volgt dat leerplichtig onderwijs kosteloos moet zijn voor de ouders van leerlingen.² Scholen ontvangen voor dit onderwijs volledige bekostiging van de rijksoverheid en mogen voor bekostigd onderwijs geen geldelijke bijdrage vragen van ouders. De toelating van een leerling tot bekostigd onderwijs mag niet afhankelijk worden gesteld van een geldelijke bijdrage van de ouders.³ Voor niet door de overheid bekostigde activiteiten zoals excursies en schoolreizen mogen scholen wel een bijdrage in geld vragen van ouders. Die bijdrage moet vrijwillig zijn en de medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht over de hoogte van het bedrag.⁴ Ook schrijft de wet voor dat het vrijwillige karakter van de bijdrage in de schoolgids wordt vermeld, zodat duidelijk is voor de ouders waartoe zij verplicht zijn.⁵ De Wpo, Wvo en Wec bevatten geen verplichting om leerlingen te laten deelnemen aan niet-leerplichtige activiteiten wanneer de ouders de vrijwillige bijdrage niet (kunnen) betalen. Uitsluiting van leerlingen van excursies en andere activiteiten wordt echter wel breed gezien als een onwenselijke situatie.⁶ De (vrijwillige) ouderbijdrage en deelname van leerlingen aan de daarmee gefinancierde activiteiten trekt regelmatig politieke belangstelling.⁷ Dat bleek recent onder meer bij de bespreking van de onderwijsbegroting in 2017 en in 2018 toen de Minister van basis- en voortgezet onderwijs en

¹ De Wet op de expertisecentra (Wec), de Wet op het primair onderwijs (Wpo), de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo), de Wpo BES en de Wvo BES.

² Zie ook artikel 13 van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en economische rechten. Dat geldt ook voor en de bijbehorende lesmaterialen en leermiddelen. Zie ook ECLI:NL:RVS:2018:412, ECLI:NL:GHARL:2015:8701 en de informatie van het Ministerie van OCW in <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2014/02/27/schoolkosten-en-onderwijstijd>.

³ Artikel 40, eerste lid Wet op het primair onderwijs, artikel 27, tweede lid Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 40, eerste lid Wet op de expertisecentra.

⁴ Artikel 13, eerste lid, onderdeel c Wet medezeggenschap op scholen. Zie ook [https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2011/05/23/richtinggevend-kader-handavingstoezicht-ouderbijdrage-2011](https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2011/05/23/richtinggevend-kader-handhavingstoezicht-ouderbijdrage-2011).

⁵ Artikel 13 Wet op het primair onderwijs, artikel 24a Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 22 Wet op de expertisecentra.

⁶ Veel scholen hebben om die reden een vorm van een sociaal fonds waar minder draagkrachtige ouders een beroep op kunnen doen. Ook gemeenten, private organisaties en de rijksoverheid bieden tegemoetkoming aan ouders die moeite hebben met het betalen van de vrijwillige ouderbijdrage. Zie hierover bijvoorbeeld Regioplan, 26 januari 2018, «Scenario's vrijwillige ouderbijdrage primair en voortgezet onderwijs», p. 13. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/26/scenarios-vrijwillige-ouderbijdrage-po-en-vo>.

⁷ De discussie over de vrijwillige ouderbijdrage en de wijze waarop scholen de regels daarover in de praktijk brengen speelt al langer, zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 1996/97, 25 117, nr. 4, p. 2.

media (hierna: de Minister) de Tweede Kamer in een brief op de hoogte bracht van de voorgenomen maatregelen rond de vrijwillige ouderbijdrage.⁸

2. Oplossing binnen de huidige wettelijke kaders een kans geven: noodzaak van wetswijziging

Met de initiatiefnemers is de Afdeling van mening dat het uitsluiten van leerlingen van (niet verplichte) schoolactiviteiten zoals excursies onwenselijk is. Zij onderschrijft de intentie van de initiatiefnemers om een inclusief en gevarieerd aanbod van dergelijke activiteiten te realiseren. Zij is er echter niet van overtuigd dat wijziging van de wet op dit moment daarvoor het meest geschikte instrument is. Er zijn mogelijkheden voor verbetering van de uitvoering van de bestaande regels om zo het doel van het voorstel te bereiken: het voorkomen van uitsluiting van leerlingen van activiteiten én het in stand houden van een veelzijdig aanbod van activiteiten dat een waardevolle aanvulling biedt op het verplichte onderwijsprogramma. Met gebruikmaking van die mogelijkheden is het belang van de leerling immers het meest gediend.

In de afgelopen jaren werden problemen rond de ouderbijdrage gesignaleerd door onder meer de Inspectie van het onderwijs, verschillende media en door Tweede Kamerleden.⁹ Vanuit het Ministerie van OCW zijn in reactie daarop met ingang van het schooljaar 2018–2019 onder meer nieuwe afspraken en gedragscodes ontwikkeld met schoolbesturen om deze knelpunten tegen te gaan. Ook neemt de Inspectie met ingang van 2018 de ouderbijdragen mee bij het programmatisch handhaven.¹⁰ De Minister heeft aangekondigd om, indien deze recente maatregelen niet leiden tot een betere uitvoeringspraktijk van de regels rond de ouderbijdrage, te bezien of de wet moet worden aangepast. Deze keuze om nog niet over te gaan tot het wijzigen van de wet wordt ondersteund door onderzoek van Regioplan.¹¹ Ook in de consultatiereacties komt het beeld naar voren dat er verbetering mogelijk en nodig is in de uitvoering van de huidige regels, maar dat deze regels op zichzelf adequaat zijn.

De Afdeling deelt de mening van de initiatiefnemers en de Minister dat in het belang van de leerlingen verbetering gewenst is van de wijze waarop de regels over de vrijwillige ouderbijdrage in de praktijk worden gebracht. Zij benadrukt echter dat de wetgever pas aan zet is wanneer duidelijk is dat een maatschappelijk probleem niet opgelost wordt door verbetering van de uitvoering van de bestaande regels. In dit geval is de Afdeling er gelet op de hierboven beschreven recente beleidsinitiatieven niet van overtuigd dat die ruimte voor verbetering binnen de bestaande wettelijke

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VII, nr. 82, Kamerstukken II 2017/18, 34 511, nr. 20. Zie ook de motie van de leden Vermue en Van Dijk (maximeren vrijwillige bijdrage): Kamerstukken II 2017/18, 34 511, nr. 16.

⁹ Gesignaleerde knelpunten zijn: Sommige ouders zijn niet in staat de bijdrage te betalen. Dat kan ertoe leiden dat leerlingen worden uitgesloten van de activiteiten die de school met de vrijwillige bijdrage organiseert. (recent onderzoek van Regioplan meldt dat in het schooljaar 2015/16 16% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs niet meeding op een excursie vanwege de kosten). De hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage kan een belemmering zijn voor leerlingen en ouders om voor een specifieke school te kiezen. Scholen communiceren niet altijd duidelijk genoeg met ouders over het vrijwillige karakter van de bijdrage, waardoor de ouders de bijdrage als verplichting ervaren.

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 511, nr. 20 en het Jaarwerkplan van de Inspectie van het onderwijs voor 2017 en 2018 <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/jaarplannen/2017/11/08/jaarwerkplan-2018>.

¹¹ Regioplan, 26 januari 2018, «Scenario's vrijwillige ouderbijdrage primair en voortgezet onderwijs» <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/26/scenarios-vrijwillige-ouderbijdrage-po-en-vo>.

kaders er niet is.¹² Zij adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de keuze om de effecten van de recente maatregelen van de Minister niet af te wachten.

De initiatiefnemers constateren dat de vrijwillige ouderbijdrage reeds lange tijd een punt van zorg is en een terugkerend onderwerp van gesprek in de Tweede Kamer. Elk schooljaar ontvangen de initiatiefnemers – en hun voorgangers, teruggaand tot de jaren negentig – signalen van ouders die de vrijwillige ouderbijdrage niet kunnen betalen, waardoor hun kinderen uitgesloten worden van extracurriculaire activiteiten. Daarnaast ervaren deze ouders regelmatig sociale druk en/of druk vanuit de school om alsnog de ouderbijdrage te betalen, ondanks het vrijwillige karakter daarvan.

Al rond de eeuwwisseling werd er in de Kamer gesproken over de problemen rondom de vrijwillige ouderbijdrage en werd gepleit voor een gedragscode.¹³ Dat uitsluiting van extracurriculaire activiteiten wegens het niet voldoen van de vrijwillige ouderbijdrage nog steeds plaatsvindt, illustreert dat de gesprekken met en binnen de onderwijssectoren de afgelopen jaren niet hebben geholpen.

Blijkens de brief d.d. 7 maart 2018 betreffende Uitvoering van de motie Vermue en Jasper van Dijk inzake limiet vrijwillige ouderbijdrage in po en vo (Kamerstukken II 2017/18, 34 511, nr. 20, 7 maart 2018), deelt de Minister de mening van de initiatiefnemers dat het onacceptabel is dat kinderen worden uitgesloten van activiteiten die onder de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur vallen. Echter, hij neemt opnieuw de beslissing om in gesprek te gaan teneinde tot een gedragscode te komen. De initiatiefnemers vinden dat dit middel in het verleden onvoldoende effectief is gebleken en wijzen er daarnaast op dat de PO-Raad en de VO-raad geen bindende afspraken met hun leden kunnen maken. Hiermee blijft het risico bestaan dat – naast de grote meerderheid van scholen die op verantwoorde wijze met de ouderbijdrage om gaat – scholen kinderen uitsluiten, zeer sterk tegen de wens van de initiatiefnemers, een meerderheid van de Kamer en het kabinet in.

Om bovenstaande redenen is een wijziging van de wet volgens de initiatiefnemers noodzakelijk en proportioneel. Verreweg de meeste scholen treffen regelingen zodat alle leerlingen kunnen deelnemen aan activiteiten, ook al kunnen de ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betalen.

De Afdeling merkt nog het volgende op. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat de initiatiefnemers mede willen regelen dat deelname aan onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag georganiseerde examen-training niet afhankelijk mag worden gesteld van een financiële bijdrage van de ouders.¹⁴ De Afdeling wijst erop dat examentrainingen vallen onder de categorie van activiteiten die scholen op grond van de huidige

¹² Zie ook: aanwijzingen 2.2 (noodzaak van regelgeving) en 2.5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: «Uit de eisen van met name efficiëntie en evenredigheid vloeit voort dat voor direct overheidsingrijpen slechts plaats is indien het zelfregulerend vermogen van de maatschappij – ook versterkt met ondersteunende overheidsmaatregelen – niet voldoende resultaten te verwachten zijn».

¹³ Tijdens het debat over de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) voor het jaar 2001 heeft het lid Dijkema (PvdA) een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht in overleg met de onderwijsorganisaties te komen tot een gedragscode voor de vrijwillige ouderbijdrage binnen het funderend onderwijs (Kamerstukken II 2000/01 27 400 VIII, nr. 30).

¹⁴ De toelichting gaat overigens niet in op de mate waarin uitsluiting van examentraining in de praktijk een probleem vormt.

regelgeving aan leerlingen verstrekken zonder daarvoor een ouderbijdrage te mogen vragen. De Inspectie van het Onderwijs hanteert dit als één van haar uitgangspunten bij de handhaving van de regels over schoolkosten.¹⁵ Aanpassing van de wet is daarom niet nodig om met betrekking tot de examentrainingen het doel van de initiatiefnemers te verwezenlijken.

De Afdeling merkt op 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. De initiatiefnemers merken daarover op dat dit niet blijkt uit de praktijk. Uit het rapport *Licht op Schaduwwonderwijs*, gemaakt in opdracht van OCW, blijkt dat een substantieel deel van de betaalde bijlessen, huiswerkbegeleiding examentrainingen en andere vormen van extra ondersteuning door de eigen school wordt georganiseerd.¹⁶

3. Ongewenste neveneffecten van het voorstel en weging van alternatieven

In het geval de indieners er voor kiezen het voorstel verder in procedure te brengen, wijst de Afdeling erop dat de voorgestelde maatregel, gezien in het licht van de doelstelling, ook negatieve effecten kan hebben. Zij is er daarom niet van overtuigd dat gekozen is voor de meest effectieve, minst belastende maatregel. In dat kader mist zij een afweging van alternatieve (wettelijke) ingrepen om tot het beoogde doel te komen. Zo brengt de formulering van het voorstel met zich dat bij inwerkingtreding ervan zowel de ouders die de bijdrage niet kunnen betalen, als zij die wel kunnen maar niet willen betalen een beroep kunnen doen op de wet. Dit kan als gevolg hebben dat ouders eerder afzien van het leveren van een bijdrage aan schoolreizen en dergelijke, in de wetenschap dat hun kind hoe dan ook mee kan doen aan de betreffende activiteit. Dit zou het element van solidariteit in de huidige regeling ondergraven, met als gevolg dat scholen minder te besteden hebben voor «extra» activiteiten. Dit zou een verschralling van het aanbod aan activiteiten betekenen. Op dit risico wijzen ook enkele van de partijen uit het veld die door de initiatiefnemers geconsulteerd zijn.¹⁷ De toelichting gaat niet in op dit mogelijke effect van het voorstel.

In het advies wijst de Afdeling op het mogelijk ondergraven van het element van solidariteit in de huidige regeling en daarmee mogelijke verschralling van het aanbod. Wat de initiatiefnemers betreft mag een kind nooit de dupe worden van de onwil van ouders om de vrijwillige ouderbijdrage niet te betalen, ook wanneer zij dit financieel gezien wel kunnen. Zij ontkennen niet dat ouders hiertoe zouden kunnen besluiten. Dit is echter geen keuze van de school of de wetgever, maar van ouders zelf. In het ergste geval is het eindresultaat dat de gehele klas een minder prijzig uitje onderneemt, in plaats van dat een deel van de klas op een duur uitje gaat. Dat is naar de mening van de initiatiefnemers nog altijd een betere uitkomst dan dat kinderen achterblijven.

Onderzoeksbureau Regioplan heeft naar aanleiding van de motie van de leden Vermue en Van Dijk in opdracht van de Minister onderzocht wat de effecten zijn van enkele alternatieven voor de huidige regeling van de

¹⁵ Zie p. 10 van de brochure «Schoolkosten en onderwijstijd» van het Ministerie van OCW.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2014/02/27/schoolkosten-en-onderwijstijd>.

¹⁶ SEO economisch Onderzoek en Oberon, Licht op Schaduwwonderwijs, p. 15 en p. 24.

¹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 063, nr. 3, bijlage 860054.

vrijwillige ouderbijdrage.¹⁸ Regioplan onderzocht de volgende alternatieve «scenario's: maximering van de ouderbijdrage (waartoe de motie opriep), het inkomensafhankelijk maken van de bijdrage, ouders zelf laten bepalen hoe hoog de bijdrage is en ook het helemaal afschaffen van de vrijwillige ouderbijdrage. Regioplan vergeleek de effecten van de alternatieve maatregelen met de bestaande situatie en onderzocht het draagvlak voor zowel de alternatieven als voor de huidige wettelijke regeling.¹⁹ Zo werd de mogelijkheid van maximering van de ouderbijdrage onderzocht: de maatregel waartoe de motie van de Kamerleden Vermue en Van Dijk opriep. Maximering brengt in mindere mate het hierboven gesignaleerde risico van verschraling van het activiteiten-aanbod mee.

De initiatiefnemers gaan op deze alternatieve scenario's niet in. Ook lichten zij niet toe dat de door hen voorgestelde maatregel op de meest effectieve en minst belastende wijze het beoogde doel dient. De Afdeling adviseert hieraan in de toelichting alsnog aandacht te besteden.

De alternatieve scenario's genoemd in het onderzoek van Onderzoeksbureau Regioplan²⁰ bereiken wat de initiatiefnemers betreft niet het met dit wetsvoorstel beoogde doel: geen kinderen meer uitsluiten van extracurriculaire activiteiten. Bij de scenario's waarin de ouderbijdrage wordt gemaximeerd, inkomensafhankelijk wordt gemaakt of ouders zelf de hoogte mogen bepalen, is het voor scholen alsnog mogelijk om kinderen uit te sluiten als ouders niet betalen. Dit blijft namelijk het geval zolang er een vrijwillige ouderbijdrage blijft bestaan zonder dat tegelijk expliciet bepaald wordt dat uitsluiting wegens het niet voldoen van die bijdrage niet toegestaan is. De initiatiefnemers zien zeker de positieve kanten van het maximeren van de ouderbijdrage. Niet voor niets hebben de beide partijen in het verleden initiatieven genomen en gesteund om tot een dusdanig maximum te komen. Zij zien dit echter niet als alternatief op deze wet, eerder als aanvulling.

Het enige resterende alternatieve scenario zoals geschetst door Regioplan is dan de afschaffing van de vrijwillige ouderbijdrage. De initiatiefnemers zien de charme van deze optie, maar willen – zeker in een tijd waar een stevige discussie gevoerd wordt over de toereikendheid van de rijksbijdrage voor scholen – niet onnodig geld weghalen bij scholen. Scholen hebben immers onvoldoende financiële middelen om extracurriculaire activiteiten te bekostigen. Het beoogde doel wordt dan ook het meest gediend door uitsluiting van kinderen bij extracurriculaire activiteiten niet langer toe te staan als de vrijwillige ouderbijdrage niet wordt betaald en dit wettelijk vast te leggen.

4. Conclusie

Gelet op wat zij hiervoor onder punten 2 en 3 opmerkt, adviseert de Afdeling te motiveren waarom het noodzakelijk is om op dit moment de voorgestelde wetswijziging in procedure te brengen. Ook adviseert zij de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel nader te motiveren. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan de effectiviteit van de voorgestelde maatregel in vergelijking met alternatieve middelen om tot de beoogde doelen te komen en aan de mate van belasting die het voorstel in vergelijking met die alternatieven betekent voor betrokkenen.

¹⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 511, nr. 16.

¹⁹ Regioplan, 26 januari 2018, «Scenario's vrijwillige ouderbijdrage primair en voortgezet onderwijs» <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/26/scenarios-vrijwillige-ouderbijdrage-po-en-vo>.

²⁰ Regioplan, Scenario's vrijwillige ouderbijdrage primair en voortgezet onderwijs, januari 2018.

Als die motivering niet kan worden gegeven adviseert zij van verdere behandeling van het voorstel af te zien.

De initiatiefnemers hebben hiervoor onder punten 2 en 3 aangegeven waarom het noodzakelijk is om de voorgestelde wetswijziging in procedure te brengen en dit proportioneel is. Hierbij is ook aandacht besteed aan de effectiviteit van de voorgestelde maatregel in vergelijking met alternatieve middelen om tot de beoogde doelen te komen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemers,

Kwint
Westerveld