



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

DE VRIJWILLIGE OUDERBIJDRAGE IN HET PRIMAIR ONDERWIJS

HOE WORDEN OUDERS GEÏNFORMEERD OVER DE
VRIJWILLIGE OUDERBIJDRAGE IN DE SCHOOLGIDS
2008-2009?

Utrecht, april 2010

Voorwoord

Het Nederlandse basisonderwijs, voor zover bekostigd door de overheid, is gratis. Scholen bieden onderwijs aan dat moet voldoen aan bepaalde wet- en regelgeving, maar deze laten de richting en de inrichting vrij. Dat is onze vrijheid van onderwijs: ouders kiezen zelf de school voor hun kinderen, zodat zij onderwijs krijgen dat tegemoet komt aan de wensen en overtuigingen van hun ouders. Dat neemt niet weg dat scholen een – vrijwillige – ouderbijdrage mogen vragen voor aanvullende activiteiten. Het moet daarbij altijd gaan om dingen die ofwel niet essentieel zijn voor het onderwijs, zoals schoolreisjes, ofwel openstaan voor alle leerlingen, ongeacht of de ouders de bijdrage betalen of niet.

In dit rapport doet de Inspectie van het Onderwijs verslag van het onderzoek dat zij deed naar de informatievoorziening over de vrijwillige ouderbijdrage in een steekproef van schoolgidsen. Daarmee wil zij inzicht verschaffen in de manier waarop scholen informatie geven over het bestaan, de hoogte en het gebruik van de bijdrage en of scholen zich daarbij houden aan de relevante wet- en regelgeving.

Deze inzichten gebruikt de inspectie bij het verder vormgeven van haar toezicht op de scholen, in het bijzonder bij de handhaving van wet- en regelgeving.

De hoofdinspecteur primair onderwijs en expertisecentra

dr. L.S.J.M. Henkens
april 2010

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting

1	Inleiding 8
1.1	Aanleiding 8
1.2	Doelstelling 8
2	Achtergrondinformatie 10
2.1	Wettelijke bepalingen 10
2.2	Eerdere onderzoeken 11
3	Onderzoeksopzet 14
3.1	Onderzoeksvragen 14
3.2	Uitvoering 15
4	Bevindingen 16
4.1	Informatievoorziening in de schoolgids 16
4.2	Inschrijfgeld 17
4.3	Ontwerpovereenkomst 17
4.4	De rol van de medezeggenschapsraad 18
4.5	Hoogte van de ouderbijdrage 20
4.6	Bevindingen in relatie tot eerdere onderzoeken 21
5	Conclusies 23
5.1	Eerste hoofdvraag 23
5.2	Tweede hoofdvraag 24
5.3	Communicatie blijft onvoldoende 24
5.4	Welke ondersteuning is nodig? 25

Literatuur 26

Bijlage(n)

I - Wettelijke bepalingen rond de vrijwillige ouderbijdrage in het primair onderwijs 27

II - Controleprotocol ouderbijdrage 2010 29

III - Voorbeeld van een overeenkomst voor vrijwillige ouderbijdrage 31

Samenvatting

De hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage verschilt sterk tussen scholen. Bovendien presenteren scholen de bijdrage lang niet altijd als vrijwillig. Dat blijkt uit signalen uit het veld. Deze signalen leidden al tot artikelen in de pers en tot Kamervragen. Ook heeft de Socialistische Partij een onderzoek gedaan naar dit thema.

Naar aanleiding van de signalen heeft de inspectie onderzoek verricht naar de informatie die scholen via de schoolgids aan ouders verstrekken over de ouderbijdrage. De twee hoofdvragen van het onderzoek luiden:

- 1. Voldoen scholen voor primair onderwijs aan de wettelijke bepalingen in de WPO en de WMS aangaande de ouderbijdrage?*
- 2. Zijn er grote verschillen tussen scholen in de hoogte van de gevraagde ouderbijdrage?*

De wettelijke voorschriften/bepalingen rond de vrijwillige ouderbijdrage - zoals in onderzoeksvraag 1 vermeld - zijn te vinden in de Wet Primair Onderwijs (WPO) en de Wet Medezeggenschap Scholen (WMS). Artikel 13 en 40 WPO bepalen dat de schoolgids informatie moet bevatten over de ouderbijdrage, de hoogte ervan, het vrijwillige karakter en de besteding van deze middelen. Ook moet de schoolgids een ontwerp van een overeenkomst bevatten die aan de eisen van artikel 40 WPO voldoet. Voor het primair onderwijs geldt dat de oudergeleding van de medezeggenschapsraad vooraf moet instemmen met de hoogte en bestemming van de bijdrage, vóórdat het bevoegd gezag van de school hoogte en bestemming vastlegt. Dat staat in artikel 13 onderdeel c van de WMS.

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een representatieve steekproef van 150 basisscholen getrokken. Van deze scholen zijn de schoolgidsen van het schooljaar 2008/2009 geanalyseerd. Indien de schoolgids verwees naar een website waar nadere informatie over het onderwerp was te vinden, is ook die bron geraadpleegd. Tot slot zijn de gevonden data afgezet tegen de conclusies uit eerdere onderzoeken van de inspectie naar de ouderbijdrage (2000 en 2002).

Op de eerste onderzoeksvraag - of basisscholen voldoen aan de wettelijke voorschriften rond de ouderbijdrage - luidt het antwoord dat dit maar in beperkte mate het geval is. Slechts één van de honderdvijftig scholen blijkt aan alle wettelijke voorschriften te voldoen. De andere scholen voldoen op een of meer punten niet aan de relevante wettelijke bepalingen uit de WPO en de WMS, zoals hiervoor geformuleerd.

In nagenoeg alle schoolgidsen blijken ouders expliciet te worden geïnformeerd over de ouderbijdrage (artikel 13, 1 e WPO). Iets minder frequent vermelden de schoolgidsen dat deze bijdrage vrijwillig is: in 15 procent van de schoolgidsen blijft deze informatie zelfs volledig achterwege (artikel 40 WPO).

Ook is geconstateerd dat de wijze waarop over de vrijwilligheid gecommuniceerd wordt niet altijd helder is. Ouders weten daardoor niet altijd dat zij een keuze hebben bij het wel of niet betalen van de bijdrage.

De meeste schoolgidsen geven een onderbouwing door te vermelden voor welke doeleinden ze een bijdrage vragen van de ouders. De ouderbijdrage wordt in verreweg de meeste gevallen aangewend voor extra activiteiten, zoals een sinterklaasfeest of kerstviering.

Artikel 40 WPO stelt: 'De toelating [tot een school, red.] mag niet afhankelijk worden gesteld van een geldelijke bijdrage van de ouders.' Dit houdt onder meer in dat scholen geen inschrijfgeld mogen vragen. Voor de veronderstelling dat sommige scholen toch inschrijfgeld vragen wanneer ouders hun kind aanmelden, is in deze steekproef geen bewijs gevonden.

De bepaling in artikel 13, 1 e WPO – dat de schoolgids een overeenkomst dient te bevatten die moet voldoen aan de eisen in artikel 40 WPO – wordt nauwelijks nageleefd. Het aantal scholen dat melding maakt van een overeenkomst was al laag in 2000 en is sindsdien nog verder afgenomen. Als scholen al een overeenkomst hebben opgenomen in de schoolgids, dan voldoet deze meestal niet aan alle vereisten.

De bepaling in artikel 13 WMS stelt dat de oudergeleding moet instemmen met de hoogte en bestemming van de ouderbijdrage. Of deze bepaling wordt nageleefd valt op basis van dit onderzoek niet goed na te gaan. Scholen zijn immers niet verplicht om hierover in de schoolgids te rapporteren. In de steekproef van scholen die werd onderzocht maakte slechts 11 procent een opmerking over de besluitvorming hierover in de medezeggenschapsraad.

Voorts kwam in het onderzoek een complicatie naar voren. In vier vijfde van de scholen innen de ouderraad of de oudervereniging de ouderbijdrage namens de school. Tevens is geconstateerd dat bij veel scholen niet de medezeggenschapsraad de hoogte en de bestemming van de ouderbijdrage vaststelt, maar bijvoorbeeld de jaarvergadering van de ouderraad of de algemene ledenvergadering van de vereniging. Dit laatste is wettelijk niet toegestaan, met uitzondering van die scholen waaraan tot 1 augustus 2009 ontheffing voor een medezeggenschapsraad was verleend. In dit onderzoek kon niet worden nagegaan om hoeveel scholen het gaat. Het vermoeden bestaat echter dat dit veel vaker voorkomt dan alleen op die scholen die een ontheffing hebben gekregen.

De tweede onderzoeksvraag verdient een genuanceerd antwoord. De ouderbijdrage ligt al jaren op min of meer hetzelfde niveau. Verreweg de meeste scholen (94 procent) vragen een bijdrage die onder de honderd euro ligt. Een gemiddelde basisschool vraagt van haar ouders ongeveer dertig euro per kind. Dit bedrag is sinds 2000 niet veranderd. De spreiding in de gevraagde bedragen is groot, maar het aantal scholen dat een hoge (> vijftig euro) of zeer hoge (> honderd euro) bijdrage van de ouders vraagt is daarentegen laag (zes procent) respectievelijk zeer laag (een procent). Het hoogste bedrag dat werd aangetroffen in de steekproef was €330.

Tegelijkertijd moet ook worden opgemerkt dat de gevraagde ouderbijdrage vaak niet de volledige kosten voor ouders dekt. Naast de ouderbijdrage rekenen veel scholen namelijk ook andere kosten voor bijvoorbeeld overblijven, schoolzwemmen, schoolreisjes en schoolkamp. Deze kosten – die vaak niet onder de ouderbijdrage vallen – zijn ook vrijwillig, maar worden in veel gevallen niet als zodanig gepresenteerd. Ook worden ze vaak op andere plaatsen in de schoolgids vermeld. Het ontbreekt daarom nogal eens aan een helder overzicht van de te verwachten kosten.

De onderzoeken die de inspectie in 2000 en 2002 heeft gedaan naar de hoogte en de vrijwilligheid van de ouderbijdrage laten in grote lijnen hetzelfde beeld zien. De communicatie over het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage en de informatie die verschaft wordt aan het begin van het schooljaar is – vanuit het perspectief van

ouders - niet wezenlijk veranderd. Scholen communiceren lang niet altijd duidelijk over het vrijwillige karakter van alle gevraagde bedragen.

Bovendien presenteren schoolgidsen de bedragen van diverse vrijwillige bijdragen van ouders niet overzichtelijk of onder één noemer. Over betalingsvoorwaarden als een kwijtscheldings- of reductieregeling, het moment wanneer de verplichting tot betaling intreedt en de verplichting tot het aanbieden of volgen van alternatieve onderwijsactiviteiten worden ouders vrijwel nooit volledig voorgelicht. Aan de andere kant krijgen ouders van leerlingen in het primair onderwijs vrijwel niet te maken met extreem hoge kosten of een beperking in schoolkeuze vanwege een te hoge bijdrage.

1 Inleiding

Scholen mogen via de ouderbijdrage een geldelijke bijdrage vragen aan ouders van leerlingen om extra activiteiten als excursies, een kerstviering of een sportdag te kunnen bekostigen. De ouderbijdrage heeft in het primair onderwijs verschillende namen: 'leerlingbijdrage', 'schoolfondsbijdrage', 'ouderbijdrage' of 'bijdrage voor een specifiek doel'. Soms worden naast de vrijwillige ouderbijdrage ook nog andere kosten in rekening gebracht, zoals kosten voor schoolzwemmen of voor een schoolreisje. Ook deze uitgaven vallen onder de ouderbijdrage. In alle gevallen moeten ouders kunnen kiezen óf zij willen betalen en waarvóór zij willen betalen. Daarom wordt in de praktijk dikwijls gesproken over de vrijwillige ouderbijdrage.

1.1 Aanleiding

Uit het veld komen al jarenlang signalen dat er grote verschillen zijn tussen scholen in de hoogte van de ouderbijdrage en dat de bijdrage bovendien lang niet altijd als een vrijwillige bijdrage wordt gepresenteerd. Deze signalen hebben aanleiding gegeven tot artikelen in de pers, zoals in Het Parool van 3 april 2008. Ook leidden ze tot Kamervragen.¹ Verder heeft de Socialistische Partij in 2008 een onderzoek verricht naar dit thema. Om deze redenen heeft de Inspectie van het Onderwijs besloten via een inventariserend onderzoek praktijken rond de ouderbijdrage helder te krijgen. Daar moet echter bij vermeld worden dat verschillen tussen scholen in de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage op zich niet strijdig zijn met de wettelijke bepalingen.

Het onderzoek bouwt voort op het onderzoek van de inspectie dat begin 2009 op verzoek van het ministerie van OCW is uitgevoerd. Aanleiding voor dat onderzoek waren meldingen en klachten rondom de ouderbijdrage op enkele scholen voor primair en voortgezet onderwijs, die bij de Socialistische Partij waren binnengekomen.

1.2 Doelstelling

Het huidige onderzoek is er op gericht om in kaart te brengen wat de hoogte is van de vrijwillige bijdrage die scholen voor primair onderwijs aan ouders in rekening brengen. Ook moet het onderzoek antwoord geven op de vraag voor welke activiteiten scholen aan ouders een bijdrage vragen. Onder die tweede doelstelling valt ook de kwestie van inschrijfgeld innen bij de toelating tot de school. Tevens wordt geïnventariseerd in welke mate scholen de bepalingen naleven. Onder die bepalingen vallen artikel 13, lid 1 onder e, en artikel 40, lid 1, van de wet op het primair onderwijs (WPO). Deze artikelen behelzen de informatievoorziening in de schoolgids. Ook valt onder de bepalingen artikel 13, onderdeel c van de Wet Medezeggenschap Scholen (WMS). Zie voor de wetstekst bijlage 1.

Om conclusies te kunnen verbinden aan hoe de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld, worden de gegevens waar mogelijk vergeleken met uitkomsten van eerdere onderzoeken. Bijvoorbeeld die van de inspectie uit 2000² en 2002³ en van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) uit

1 Aangangsel Handelingen II 2007/08, nr. 802 en 2437.

2 Inspectie van het Onderwijs (2000). Onderwijstijd, resultaten en de ouderbijdrage in de schoolgids. De informatieve waarde van de schoolgids voor ouders en verzorgers. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

2002⁴. Dit laatste rapport doet verslag van een onderzoek dat de inspectie in 2010 deed naar de wijze waarop ouders via de schoolgids over de vrijwillige ouderbijdrage worden geïnformeerd.

3 Inspectie van het Onderwijs (2002). Opbrengsten, ouderbijdrage en de klachtenregeling in de schoolgids. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

4 Sociaal en Cultureel Planbureau (2002). Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

2 Achtergrondinformatie

Jaarlijks ontvangt de inspectie gidsen van basisscholen en middelbare scholen voor het komende schooljaar. Een schoolgids bevat informatie die relevant is voor de ouders van wie de kinderen op de betreffende school zitten. Drie wetsartikelen uit de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) en de Wet Medezeggenschap Scholen (WMS) behandelen de wijze waarop scholen – onder meer via de schoolgids – met ouders moeten communiceren over de geldelijke bijdrage aan het onderwijs van hun kind. In dit hoofdstuk wordt toegelicht wat deze artikelen inhouden. De hoogte en het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage zijn al jaren onderwerp van belangstelling en kritiek. In het slot van dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de onderzoeken over dit thema in de afgelopen tien jaar.

2.1 Wettelijke bepalingen

De wettelijke bepalingen over de vrijwillige ouderbijdrage in het primair onderwijs zijn te vinden in de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) en in de Wet op Medezeggenschap Scholen (WMS). In bijlage 1 zijn de relevante wetsteksten letterlijk weergegeven.

Schoolgids bevat informatie

Artikel 13 en 40 WPO tezamen bepalen dat de schoolgids informatie dient te bevatten over de ouderbijdrage, de hoogte ervan, het vrijwillige karakter en de besteding van deze middelen. Bovendien moet in de schoolgids vermeld worden dat de oudergeleding van de medezeggenschapsraad ingestemd moet hebben met de hoogte en het gebruik van ouderbijdragen. Daarmee verwijst de schoolgids dan naar artikel 13, onderdeel c van de WMS. Hierin is voor het primair onderwijs vastgelegd dat voor de vaststelling van de hoogte en de bestemming van de (vrijwillige) ouderbijdrage door het bevoegd gezag van de school, de voorafgaande instemming nodig is van de oudergeleding van de medezeggenschapsraad.

Schoolgids bevat een ontwerpovereenkomst

Ook dient een ontwerp van een overeenkomst tussen ouders en school te zijn opgenomen in de schoolgids die aan de eisen van artikel 40 voldoet. In bijlage 3 is een voorbeeld opgenomen van een overeenkomst die aan deze eisen voldoet (zie voorbeeldtekst in bijlage 3).

Ontheffing is niet meer mogelijk

In de voorloper van de WMS, de Wet Medezeggenschap Onderwijs (WMO), was in artikel 31 de mogelijkheid opgenomen dat er ontheffing of toestemming kon worden verleend aan scholen die op grond van hun levensbeschouwelijke of godsdienstige overtuiging bezwaar maakten tegen bepaalde voorschriften van de WMO en voor deze bezwaren steun vonden bij tweederde van het personeel en de ouders. In de WMS is in artikel 42 vastgelegd dat deze bepalingen in artikel 31 WMO van kracht zouden blijven tot 1 augustus 2009. Nu deze datum is verstreken is er geen mogelijkheid tot ontheffing meer en dient elke basisschool een medezeggenschapsraad te hebben die functioneert volgens de voorschriften in deze wet.

Dit gegeven is van belang voor het huidige onderzoek, dat is gebaseerd op een analyse van schoolgidsen uit het schooljaar 2008/2009. Een aantal scholen stond vanwege de mogelijkheid tot ontheffing of toestemming namelijk in zijn recht als zij tot 1 augustus 2009 geen medezeggenschapsraad had ingesteld. Deze scholen

hoefden de medezeggenschapsraad dus ook niet te raadplegen (zie bijlage 2 voor de letterlijke wetsteksten). Ook in die gevallen moest echter de verplichting om een bijdrage te betalen - eventueel in de vorm van contributie - blijken uit een overeenkomst, en wel nadat deze vrijwillig was aangegaan. Door het doel van de bijdrage oftewel de contributie – namelijk de oudervereniging voldoende middelen bieden voor het organiseren van haar activiteiten - ligt het voor de hand dat deze overeenkomst valt onder de bepaling van artikel 40, eerste lid, WPO.

Alle kosten vallen onder de vrijwillige ouderbijdrage

De WPO en de WMS zeggen niets over de bestemming van de ouderbijdrage. In de WPO wordt de ouderbijdrage aangeduid met de 'geldelijke bijdrage' en in de WMS met de 'middelen die van de ouders of de leerlingen worden gevraagd zonder dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat'. Dit onderzoek rekent daarom alle kosten die ouders moeten betalen onder deze geldelijke bijdrage en gaat ervan uit dat alle bepalingen in artikel 13 en 40 van de WPO en artikel 13 in de WMS hierop van toepassing zijn. Dit houdt in dat ook kosten voor bijvoorbeeld een schoolkamp, overblijven of schoolzwemmen onder deze geldelijke bijdrage vallen.

2.2 Eerdere onderzoeken

Inspectie van het Onderwijs (2000 en 2002)

De Inspectie van het Onderwijs deed al eerder onderzoek naar de regeling van de ouderbijdrage. Dit was in het kader van onderzoeken naar de informatieve waarde van de schoolgids. De inspectie concludeerde in 2000 in 2002 - op basis van een representatieve steekproef van schoolgidsen - dat de meeste scholen (ruim 90 procent) ouders en verzorgers naar behoren informeren over de regeling van de ouderbijdrage en het vrijwillige karakter ervan. De gemiddelde bijdrage in die steekproef lag op f 65 (2000) of € 24 (2002). 95 Procent van de ouders betaalde een ouderbijdrage van minder dan f 100 (2000) of € 50 (2002). Naast deze ouderbijdrage rekenen de meeste scholen extra kosten voor een schoolreisje, schoolzwemmen of een werkweek. Het vrijwillig karakter hiervan werd meestal niet vermeld. Ruim driekwart van de scholen legde in de schoolgidsen verantwoording af over de besteding van de verkregen ouderbijdragen. De mogelijkheid om een overeenkomst af te sluiten en slechts een gedeelte van de kosten te betalen, werd echter maar in een beperkt aantal schoolgidsen vermeld. Een voorbeeld van die overeenkomst werd in slechts enkele schoolgidsen opgenomen.

Sociaal Cultureel Planbureau (2002)

In 2002 onderzocht het Sociaal Cultureel Planbureau hoe ouders zich opstellen tegenover de school van hun kinderen. Er wordt onder meer ingegaan op de financiële ouderbijdrage. Zijn ouders op de hoogte van de bestemming en de hoogte van de bijdrage en weten zij af van het vrijwillig karakter? De studie richt zowel op het primair als het voortgezet onderwijs. De informatie is verzameld door een representatieve steekproef. Ouders met tenminste één kind tussen de 4 en 16 jaar oud werden bevraagd. De verkregen informatie is niet afgezet tegen een analyse van het voorlichtingsmateriaal van de scholen zelf.

De voornaamste conclusies zijn dat de ouderbijdrage hoger is in het voortgezet onderwijs (€ 85 gemiddeld) dan in het basisonderwijs (€ 28 gemiddeld). Een vijfde van de ouders in het basisonderwijs betaalt meer dan € 34. De ouderbijdrage blijkt het hoogste te zijn voor ouders met een kind in het algemeen bijzonder onderwijs. Hier is soms ook sprake van een inkomensweging. Ongeveer een derde deel van de ouders blijkt niet op de hoogte te zijn van het vrijwillige karakter van de bijdrage. Wel wordt naar voren gebracht dat ouders

wellicht druk ervaren om de bijdrage te betalen en de ouderbijdrage in feite als een verplichting opvatten.

De meeste ouders blijken te weten waaraan de bijdrage wordt besteed. Negen op de tien ouders zegt dat deze wordt gebruikt voor 'leuke' activiteiten, zoals schoolreisjes, excursies, sinterklaascadeautjes, feestjes en dergelijke. Soms wordt de bijdrage aangewend voor aanvullend lesmateriaal of voor onderhoud van het gebouw. Ook komt het een enkele keer voor dat overblijven en schoolzwemmen van de bijdrage worden bekostigd.

Socialistische Partij (2008)

In november 2008 presenteerde de Socialistische Partij (SP) in een Algemeen Overleg (AO) in de Tweede Kamer een onderzoek naar de schoolkosten in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo). Deze enquête is uitgezet onder ouders van leerlingen en door 91 respondenten geretourneerd. Het onderzoeksrapport maakt niet duidelijk of de steekproef representatief is, waardoor de conclusies niet zonder meer kunnen worden overgenomen. Op basis van de enquête is door de SP een overzicht geleverd van scholen en de daarbij gesignaleerde mogelijke tekortkomingen. In het rapport wordt een aantal scholen voor po en vo genoemd waar misstanden zouden zijn rond de ouderbijdrage. De door de SP genoemde tekortkomingen gaan vooral over:

- de hoogte en de vrijwilligheid van de ouderbijdrage;
- de besteding van de middelen uit de ouderbijdrage;
- het feit dat als ouders niet betalen door de school een incassobureau wordt ingeschakeld.

Inspectie van het Onderwijs (2009)

Begin 2009 heeft de inspectie een onderzoek uitgevoerd naar de vrijwillige ouderbijdrage op vijf scholen voor primair onderwijs en op zestien scholen voor voortgezet onderwijs. Aanleiding waren signalen die de Socialistische Partij had ontvangen over deze scholen en de uitkomsten van het onderzoek dat de SP zelf had uitgevoerd naar deze signalen.

De inspectie heeft deze scholen bezocht. Voorafgaand aan het (aangekondigde) bezoek is de schoolgids geanalyseerd op het punt van de ouderbijdrage, en zo nodig is de website van de school geraadpleegd. Op de school is in een gesprek met de directie gecontroleerd of de school handelt volgens de wettelijke vereisten. Hierbij zijn documenten opgevraagd en ingezien die de conclusies konden ondersteunen.

Slechts in ongeveer de helft van de gevallen bleken de opmerkingen van de SP te worden bevestigd. Niettemin kwam ook de inspectie tot de conclusie dat zich bij bijna alle wettelijke bepalingen rondom de vrijwillige ouderbijdrage op diverse onderzochte scholen problemen voordoen. Van de onderzochte scholen voor primair onderwijs voldeed geen enkele school aan alle wettelijke vereisten. Geen van de scholen had bijvoorbeeld een voorbeeldovereenkomst in de schoolgids opgenomen. Drie van de zestien scholen voor voortgezet onderwijs voldeden aan alle vereisten. Hierbij moet echter worden aangetekend dat voor twee van deze drie scholen geldt dat er geen ouderbijdrage wordt geheven.

Hoewel de onderzochte scholen op geen enkele manier representatief zijn voor het gehele scholenveld, tekenen zich toch enkele kenmerkende problemen af:

- in vrijwel alle gevallen bevat de schoolgids onvoldoende informatie over de ouderbijdrage, omdat de (model)overeenkomst ontbreekt;
- in meer dan de helft van de gevallen ontbreekt een schriftelijke overeenkomst;

- daar waar een schriftelijke overeenkomst gesloten wordt, bevat deze overeenkomst zelden alle verplichte onderdelen;
- de juridische eis dat een overeenkomst wordt ondertekend door beide partijen wordt zelden nagekomen.

In de gesprekken tijdens het onderzoek gaven de schoolleiders aan dat zij zich niet bewust waren van enkele of zelfs alle wettelijke vereisten en behoefte hadden aan een modelovereenkomst die aan alle eisen voldoet. Daarnaast verklaarden de schoolleiders dat zij zich terdege bewust waren van de vrijwilligheid van de ouderbijdrage, maar tevens de bijdrage nodig hadden om de activiteiten die door de bijdrage gefinancierd worden, te realiseren.

3 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek bouwt voort op het onderzoek van de inspectie dat begin 2009 op verzoek van het ministerie van OCW is uitgevoerd. Het huidige onderzoek is in het najaar van 2009 verricht. De basis hiervoor is een representatieve steekproef van 150 schoolgidsen uit het schooljaar 2008-2009. Hieronder volgen eerst de onderzoeksvragen waarop een antwoord is gezocht. Daarna volgt een toelichting op de onderzoeksopzet.

3.1 Onderzoeksvragen

De twee hoofdvragen van het onderzoek zijn:

1. *Voldoen scholen voor primair onderwijs aan de wettelijke bepalingen in de WPO en de WMS aangaande de ouderbijdrage?*
2. *Zijn er grote verschillen tussen scholen in de hoogte van de gevraagde ouderbijdrage?*

Deze hoofdvragen zijn uitgesplitst in de volgende onderzoeksvragen:

- Wordt voor elke van de bijdragen die van ouders wordt gevraagd duidelijk aangegeven
 - dat die bijdrage vrijwillig is of dat het lidmaatschap in verband waarmee contributie wordt gevraagd vrijwillig is;
 - dat die bijdrage of het lidmaatschap niet vrijwillig is als de ouders na de toelating van de leerling tot de school vrijwillig een schriftelijke overeenkomst zijn aangaan die voldoet aan het bepaalde in artikel 40, lid 1, WPO?
- Uitgaande van artikel 13, lid 1 onder e, WPO, waarin de bepaling staat dat een ontwerp van een overeenkomst voor de geldelijke bijdrage - zoals bedoeld in artikel 40, lid 1 - WPO opgenomen moet zijn in de schoolgids:
 - Bevat de schoolgids een ontwerp van een zodanige overeenkomst?
 - Wordt in deze ontwerpovereenkomst aan de ouders kenbaar gemaakt dat de geldelijke bijdrage een vrijwillige bijdrage betreft waarvoor de overeenkomst niet hoeft te worden aangegaan, maar waarvoor wel geldt dat na ondertekening een verplichting tot betaling van de overeengekomen bijdrage bestaat?
 - Staat in de ontwerpovereenkomst vermeld dat de ouders de mogelijkheid hebben ervoor te kiezen om de overeenkomst slechts voor bepaalde voorzieningen aan te gaan?
 - Is hiervoor een specificatie voor de te onderscheiden voorzieningen in de ontwerpovereenkomst opgenomen?
 - Is in de ontwerpovereenkomst een reductie- en kwijtscheldingsregeling opgenomen?
 - Is in de ontwerpovereenkomst aangegeven dat deze overeenkomst slechts kan worden aangegaan voor de periode van een schooljaar en daarna telkens opnieuw voor een opvolgende periode van een schooljaar kan worden aangegaan?
- Heeft de oudergeleding van de medezeggenschapsraad ingestemd met de hoogte en de besteding van de middelen die middels de ouderbijdrage worden geïnd, zoals bedoeld in artikel 13, onderdeel c?

- Wat is de hoogte van de gezamenlijke bijdragen die scholen voor primair onderwijs aan ouders in rekening brengen in het schooljaar 2008-2009 (exclusief schoolzwemmen en overblijven)?
- Voor welke activiteiten vragen scholen om een bijdrage?
- Rekent de school inschrijfgeld bij aanmelding van een nieuwe leerling en zo ja, wat is de hoogte van dit bedrag?
- Hoe verhoudt de hoogte van de ouderbijdrage in het onderzochte schooljaar zich tot de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage zoals die in eerdere onderzoeken in 2000 en 2002 werd aangetroffen?

3.2 Uitvoering

De onderzoeksvragen zijn verwerkt in een onderzoeksprotocol (zie bijlage 2). Aan de hand van dit protocol is een representatieve steekproef van de schoolgidsen 2008/2009 van honderdvijftig scholen voor primair onderwijs geanalyseerd. Daarbij zijn denominatie, schoolgrootte, regionale verdeling en leerlingenpopulatie in acht genomen. Deze schoolgidsen waren alle in het bezit van de inspectie.

Wanneer in de schoolgids werd verwezen naar de website van de school of naar een andere digitale bron voor nadere informatie, is die bron ook betrokken bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Om scholen niet onnodig administratief te belasten is uitsluitend gebruik gemaakt van informatie die de inspectie - digitaal - tot haar beschikking heeft.

4 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de schoolgidsanalyse gepresenteerd en besproken. Waar mogelijk worden de bevindingen uit dit onderzoek vergeleken met de resultaten van de onderzoeken naar de ouderbijdrage van de inspectie in 2000 en 2002.

4.1 Informatievoorziening in de schoolgids

Voor ouders is het van belang om te weten welke kosten zij in de loop van het schooljaar kunnen verwachten. In nagenoeg alle schoolgidsen blijken ouders expliciet te worden geïnformeerd over de ouderbijdrage. Iets minder frequent vermelden de schoolgidsen dat deze bijdrage een vrijwillig karakter heeft: in 15 procent van de schoolgidsen blijft deze informatie achterwege. De bevindingen staan vermeld in tabel 4.1a.

Tabel 4.1a Informatievoorziening schoolgids

	n=150	Percentage scholen
Vermelding ouderbijdrage in de schoolgids	148	99
Vermelding vrijwillig karakter	130	85

Opgemerkt moet worden dat het regelmatig voorkomt dat scholen het woord 'vrijwillig' zodanig in de tekst plaatsen dat men er gemakkelijk overheen leest, of dat de tekst zodanig is geformuleerd dat er enige pressie wordt uitgeoefend op ouders om de bijdrage te betalen. "Ondanks het feit dat deze bijdrage vrijwillig is, willen we u er toch op wijzen dat zonder deze bijdrage een aantal activiteiten geen doorgang kan vinden", luidt bijvoorbeeld een tekst uit een schoolgids. Deze passage kan als representatief worden beschouwd. Door de formulering kunnen ouders druk ervaren. De indruk kan heel eenvoudig ontstaan dat de bijdrage niet echt vrijwillig is. Ze kan als 'verplicht vrijwillig' worden ervaren.

De meeste schoolgidsen geven een onderbouwing voor welke doeleinden ze een bijdrage vragen van de ouders. De ouderbijdrage wordt in verreweg de meeste gevallen aangewend voor zogenaamde leuke activiteiten. Daaronder scharen gidsen sinterklaas- en kerstvieringen, sinterklaascadeautjes, of excursies. Verder wordt de bijdrage aan zeer diverse zaken besteed. In tabel 4.1b is aangegeven hoeveel scholen de vraag om een ouderbijdrage in de schoolgids onderbouwen en welke activiteiten zoal bekostigd worden met de ouderbijdrage.

Tabel 4.1b Onderbouwing voor het vragen van een ouderbijdrage

	n=150	Percentage scholen
Schoolgidsen die een motivering voor de vraag om een ouderbijdrage bevatten	122	81
Activiteiten waar de school een bijdrage voor vraagt:		
Leuke activiteiten, zoals excursies, schoolfeesten, en culturele activiteiten	116	77
Aanschaf aanvullend lesmateriaal	7	5
Administratieve kosten	1	1
Extra onderwijsactiviteiten die niet tot het kerncurriculum behoren	2	1
Extra onderwijs in het licht van de eigen opdracht van de school	2	1
Klassenverkleining	0	0

Inzet extra personeel	0	0
Onderhoud en inventaris schoolgebouw	0	0
Overblijven	0	0
Schoolzwemmen en/of vervoer naar zwembad	3	2
Verzekering	7	5
Anders, namelijk EHBO-cursus, fluorspoelen, brigadiersdienst	6	4

4.2 Inschrijfgeld

Een bijzondere vorm van ouderbijdrage kan het inschrijfgeld zijn dat sommige scholen zouden vragen van ouders wanneer deze hun kind komen aanmelden. Artikel 40 WPO stelt: 'De toelating mag niet afhankelijk worden gesteld van een geldelijke bijdrage van de ouders.' Dit betekent onder meer dat scholen geen inschrijfgeld mogen vragen van ouders bij aanmelding. Signalen dat dit toch regelmatig zou gebeuren, worden niet bevestigd door dit onderzoek. Geen van de onderzochte scholen vroeg via de schoolgids om inschrijfgeld. Uiteraard gaat het in dit onderzoek om een beperkte groep scholen. Mocht de inspectie tijdens het uitoefenen van haar toezichttaken een school stuiten die wel inschrijfgeld vraagt, dan zal zij het bevoegd gezag wijzen op de bepaling in artikel 40 WPO.

4.3 Ontwerpovereenkomst

Zoals eerder is aangegeven wordt in artikel 13, lid 1 onder e, WPO bepaald dat een ontwerp van een overeenkomst rond de geldelijke bijdrage moet zijn opgenomen in de schoolgids. Uit Tabel 4.3a blijkt dat deze bepaling maar zelden wordt nageleefd. Slechts twee van de 150 scholen hebben zo'n ontwerpovereenkomst opgenomen als bijlage in de schoolgids. 7 procent van de scholen beschrijft in de schoolgids een dergelijke overeenkomst of verwijst ernaar.

Tabel 4.3a Overeenkomst aangaande de ouderbijdrage

	n= 150	Percentage scholen
Ontwerp van een overeenkomst over de geldelijke bijdrage in schoolgids opgenomen	2	1
Verwijzing naar een overeenkomst over de geldelijke bijdrage in de schoolgids	11	7

In artikel 40 WPO zijn de eisen waaraan deze overeenkomst moet voldoen geformuleerd. Deze overeenkomst maakt aan ouders duidelijk:

- dat het om een vrijwillige bijdrage gaat;
- dat na ondertekening een verplichting tot betaling bestaat;
- dat ouders mogen kiezen voor welke voorzieningen zij de overeenkomst aangaan en dat er dus een specificatie opgenomen dient te zijn met de onderscheiden kostenposten;
- dat er een reductie- en kwijtscheldingsregeling bestaat;
- dat de overeenkomst telkens voor een schooljaar wordt aangegaan.

Enkele scholen hebben een voorbeeld van een overeenkomst opgenomen in de schoolgids. Andere scholen beschrijven deze of verwijzen ernaar. In die gevallen is nagegaan of de overeenkomst aan de genoemde eisen voldoet. Elk van de eisen blijkt in ongeveer een derde van de schoolgidsen voor te komen. De gegevens staan vermeld in tabel 4.3b.

Tabel 4.3b Verplichte onderdelen in de overeenkomst

	n=11	Percentage
Vrijwillige bijdrage waarvoor de overeenkomst niet hoeft te worden aangegaan	4	36
Verplichting tot betaling van de overeengekomen bijdrage na ondertekening	4	36
Keuzemogelijkheid om overeenkomst slechts voor bepaalde voorzieningen aan te gaan met specificatie van de te onderscheiden voorzieningen	4	36
Reductie- en kwijtscheldingsregeling	3	27
Geldigheidsduur periode van een schooljaar en daarna verlenging per schooljaar	4	36

In het onderzoek zijn slechts twee scholen aangetroffen die aan alle voorschriften voldoen uit artikel 13 en 40 WPO wat betreft de overeenkomst. Dat wil zeggen dat de vijf elementen die hierboven zijn vermeld in de overeenkomst zijn opgenomen én dat een voorbeeld van de overeenkomst is opgenomen in de schoolgids. Ter illustratie is in bijlage 3 één van deze voorbeelden opgenomen.

4.4 De rol van de medezeggenschapsraad

In dit onderzoek is ook nagegaan of de schoolgids vermeldt of de oudergeleding van de medezeggenschapsraad heeft ingestemd met de hoogte van de bijdrage en de bestemming ervan. Die benodigde instemming is vastgelegd in artikel 13, onderdeel c WMS. Slechts 11 procent van de scholen blijkt in de schoolgids aan te geven dat de medezeggenschapsraad met de hoogte van de ouderbijdrage instemt. Dit zegt echter niet veel: er is immers geen verplichting voor scholen om in de schoolgids verslag te doen van de vergaderingen van de medezeggenschapsraad. Het kan zijn dat andere scholen op een andere wijze de notulen van de medezeggenschapsraadsvergadering verspreiden. Ze kunnen bijvoorbeeld ook in nieuwsbrieven de belangrijkste besluiten van de medezeggenschapsraad meedelen aan ouders. Om na te gaan of de medezeggenschapsraad de taak zoals omschreven in artikel 13 WMS naar behoren kan vervullen, is nader onderzoek nodig.

Complicatie rondom positie medezeggenschapsraad

Op dit moment geeft de WOT de inspectie nog niet de bevoegdheid om te onderzoeken of scholen de Wet op de medezeggenschap naleven. Het onderzoek naar de vrijwillige ouderbijdrage heeft echter wel een juridische complicatie met betrekking tot de positie van de medezeggenschapsraad aan het licht gebracht. De WMS schrijft namelijk voor dat het bevoegd gezag de voorgenomen hoogte en bestemming van de ouderbijdrage ter instemming voorlegt aan de oudergeleding van de medezeggenschapsraad. Het blijkt echter regelmatig voor te komen dat niet de medezeggenschapsraad de hoogte en de bestemming van de ouderbijdrage vaststelt, maar bijvoorbeeld de jaarvergadering van de ouderraad of de algemene ledenvergadering van de vereniging. Dit laatste is wettelijk niet toegestaan, met uitzondering van die scholen waaraan tot 1 augustus 2009 ontheffing voor een medezeggenschapsraad was verleend.

Wie int de bijdrage?

Deze wettelijke bepaling uit de WMS staat uiteraard het innen van de bijdrage door bijvoorbeeld een ouderraad niet in de weg. Toch is het opvallend dat in maar liefst vier vijfde van de scholen het niet het bevoegd gezag of de directie van de school is die de bijdrage int, maar de ouderraad, een vereniging of een stichting. De gegevens staan vermeld in tabel 4.4a.

Tabel 4.4a Door ouderraad of oudervereniging innen van de bijdrage

	N=150	Percentage scholen
Via ouderraad innen van geldelijke bijdrage	71	47
Via vereniging of stichting innen van geldelijke bijdrage	47	31
Totaal	118	79

Uit het onderzoek blijkt voorts dat de genoemde organen regelmatig niet alleen de bijdrage innen, maar ook de hoogte of de bestemming vaststellen. In nogal wat schoolgidsen valt te lezen dat de algemene ledenvergadering van de oudervereniging of de jaarvergadering van de ouderraad de hoogte van de bijdrage heeft vastgesteld, waarschijnlijk zonder dat de medezeggenschapsraad eraan te pas is gekomen. Zie hiervoor tabel 4.4b.

Tabel 4.4b Vaststellen van de hoogte van de ouderbijdrage

	N=150	Percentage scholen
Vaststelling hoogte door ouderraad, vereniging of stichting	23	15
Vaststelling hoogte door medezeggenschapsraad	17	11
Totaal	40	27

Scholen zijn niet verplicht om in de schoolgids te vermelden wie heeft beslist over de hoogte van de ouderbijdrage. De percentages uit tabel 4.4b geven daarom geen waarheidsgetrouw beeld. Er zullen in deze steekproef ongetwijfeld meer dan zeventien scholen zijn die de medezeggenschapsraad de hoogte laten vaststellen, maar het kan ook zijn dat meer dan 23 scholen de hoogte laten vaststellen door een ander orgaan, zeker als in aanmerking wordt genomen dat in 80 procent van de scholen de bijdrage wordt geïnd door een ouderraad of een vereniging.

Alleen de MR mag beslissen

De WMS staat niet toe dat besluitvorming door de jaarvergadering van de ouderraad of door de algemene ledenvergadering van de oudervereniging de plaats inneemt van de besluitvorming van de oudergeleding van de medezeggenschapsraad over de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage. Dit laat onverlet dat deze geleding zich hierover kan laten adviseren door de ouderraad of de oudervereniging.

Medezeggenschapsrecht staat boven het verenigingsrecht

Bij een oudervereniging ligt het gecompliceerder, omdat ouders lid kunnen worden van een dergelijke vereniging. Zij betalen dan een contributie die vaak 'vrijwillige ouderbijdrage' wordt genoemd. Bij een vereniging is (ook) het verenigingsrecht van toepassing. De vraag is daarom of het verenigingsrecht boven het medezeggenschapsrecht staat. Dit kan niet het geval zijn. Artikel 13 en artikel 40 WPO en (na 1 augustus 2009) artikel 13 WMS vormen dwingend recht en zijn dus onverkort van toepassing op de contributie voor de vereniging. Een vereniging is als rechtspersoon gebonden aan datgene wat de WMS voorschrijft. Bij het vaststellen van de hoogte van deze ouderbijdrage dient het wel te gaan om de bekostiging van activiteiten die onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag plaatsvinden onder schooltijd. De vereniging kan daarnaast ook activiteiten organiseren die niet onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag vallen en waarvoor eveneens een bijdrage wordt gevraagd. Bijvoorbeeld danslessen op zaterdagochtend. Dit valt dan niet onder WPO artikel 13 en 40 en WMS artikel 13.

Het is mogelijk dat de MR haar bevoegdheid overdraagt aan een ander orgaan. Het is echter niet geheel duidelijk hoe de rollen in zo'n geval zijn verdeeld.

4.5 Hoogte van de ouderbijdrage

Scholen mogen zelf de hoogte van de ouderbijdrage bepalen, zolang zij daar de medezeggenschapsraad bij betrekken en zolang zij de wettelijke voorschriften naleven. Toch is de hoogte van de ouderbijdrage al jaren een bron van zorg bij diverse belangengroeperingen. De belangenbehartigers zijn bang dat ouders beknot worden in hun vrijheid van schoolkeuze wanneer de ouderbijdrage een financiële drempel vormt.

In dit onderzoek is gekeken of de gidsen de hoogte van de bijdrage noemen. 30 procent van de scholen blijkt de ouders in de schoolgids niet te informeren over de hoogte van de bijdrage die zij van hen vragen. Ruim 10 procent van de scholen verwijst in de schoolgids naar een andere vindplaats waar die informatie wel kan worden gevonden, bij voorbeeld een website, een aparte brief, een nieuwsbrief, de jaarlijkse bijlage bij de schoolgids, of een uitnodiging voor de jaarvergadering van de ouderraad of oudervereniging. De gegevens staan vermeld in tabel 4.5a.

Tabel 4.5a Vermelding van hoogte ouderbijdrage in schoolgids

	n=150	Percentage scholen
Hoogte van de bijdrage vermeld in de schoolgids of elders	109	72
Scholen die geen bedrag noemen in de schoolgids	42	28
Verwijzing in de schoolgids naar een ander document met vindplaats voor de hoogte van de bijdrage	16	11

De bedragen die in de schoolgidsen genoemd worden, lopen uiteen van € 6 tot € 330. Tabel 4.5b geeft weer hoe de hoogte van de gevraagde ouderbijdrage gespreid is. Hierbij zijn ook de gevraagde bedragen betrokken van scholen die geen bedrag noemen in de schoolgids maar wel op hun website.

Tabel 4.5b Spreiding van de hoogte ouderbijdrage

	n=150	Percentage scholen
Scholen met een bijdrage hoger dan €100	2	1
Scholen met een bijdrage hoger dan €50 en lager dan €100	7	5
Scholen met een bijdrage van €50 of lager	96	64
Scholen die bewust geen bijdrage vragen	2	1

De twee hoogste bedragen die werden gevonden in dit onderzoek liggen op € 145 en € 330. Deze twee bedragen zijn verreweg de hoogste die aangetroffen werden in de steekproef van honderdvijftig scholen. Het bedrag van € 330 werd overigens gevraagd door een school met een continuooster. Deze school bekostigde ook het overblijven van dit bedrag. Dat relateert de hoogte van het bedrag enigszins. Alle andere bedragen liggen (ruim) onder de honderd euro. Er werden twee scholen in de steekproef aangetroffen die bewust geen ouderbijdrage vragen. Slechts zeven scholen vragen een bijdrage die boven de vijftig euro ligt. Ook komt het voor dat scholen voor het tweede en derde kind een lagere bijdrage vragen, wat de kosten verlaagt voor grotere gezinnen. Op enkele scholen is er sprake van een inkomensafhankelijke ouderbijdrage. Van de scholen waarvan bekend is wat de hoogte van de ouderbijdrage is, komt het gemiddelde bedrag dat wordt gevraagd neer op dertig euro. De gegevens staan in tabel 4.5c.

Tabel 4.5c Hoogte van de ouderbijdrage in euro's (exclusief schoolreisje en schoolzwemmen)

	Aantal scholen (N)	Bedrag in €
Gemiddelde hoogte van de ouderbijdrage per kind	109	30
Hoogste ouderbijdrage in de steekproef	1	330
Gemiddelde hoogte van tien hoogste ouderbijdragen in de steekproef	10	98,50

Nadere bestudering van de schoolgidsen laat zien dat de gevraagde ouderbijdrage meestal exclusief de bijdrage is die van ouders wordt gevraagd voor het schoolreisje, het schoolkamp, het overblijven en het schoolzwemmen. Bedragen voor dergelijke activiteiten worden meestal ook genoemd in de schoolgids, maar vaak onder een andere noemer dan die van de ouderbijdrage en op andere vindplaatsen in de gids. Ook worden deze bedragen vaak langs een andere weg geïnd. Leerlingen sparen bijvoorbeeld voor een schoolreisje of schoolkamp via de juf of meester. Of de ouderraad int de ouderbijdrage en de school de bijdrage voor het schoolzwemmen. De bedragen die hiervoor worden gevraagd, lopen nogal uiteen. Ze kunnen van leerjaar tot leerjaar verschillen en zijn uiteraard afhankelijk van de kosten die zijn gemoeid met de activiteit. Zo kost een gemiddeld schoolreisje tussen twintig en dertig euro en een meerdaagse schoolkamp voor groep 8 tussen vijftig en tachtig euro. In feite gaat het ook bij deze activiteiten om een ouderbijdrage waarvan de vrijwilligheid dient te worden vermeld en waarop ook de overige wettelijke verplichtingen van kracht zijn. De feitelijke kosten voor ouders zijn over het algemeen dus hoger dan datgene wat onder de noemer van de ouderbijdrage wordt gevraagd.

4.6 Bevindingen in relatie tot eerdere onderzoeken

De inspectie deed in 2000, in 2002 en in 2010 onderzoek naar de vrijwillige ouderbijdrage. In tabel 4.6a zijn de uitkomsten van deze onderzoeken naast elkaar geplaatst.

Tabel 4.6a Wettelijke verplichtingen inzake de ouderbijdrage 2000-2002-2010

De ouderbijdrage, zoals vermeld in de schoolgids	Vermelding in percentages		
	2000 (n=188)	2002 (n=178)	2010 (n=150)
Vermelding in schoolgids	90	93	99
Vermelding vrijwillig karakter	87	84	85
Vermelding hoogte van de bijdrage	83	85	71
Vermelding overeenkomst	14	6	7
Voorbeeld overeenkomst in de schoolgids	3	6	2

Groot zijn de verschillen tussen de drie onderzochte jaren niet. Nog steeds vermeldt 15 procent van de scholen niet dat de bijdrage vrijwillig is. Elk van de onderzoeken meldt dat veel scholen naast de ouderbijdrage extra kosten berekenen voor zaken als schoolreisje en schoolzwemmen. Zoals betoogd in paragraaf 2.1 gaat het hier om kosten die feitelijk ook onder de vrijwillige ouderbijdrage vallen, maar die niet als een vrijwillige bijdrage worden gepresenteerd. Opvallend is verder dat in het onderzoek van 2010 aanzienlijk minder scholen de hoogte van de bijdrage vermelden in de schoolgids. Mogelijk heeft dit te maken met een trend van papieren schoolgids naar digitale informatiebronnen. Vaak werd namelijk in de schoolgids volstaan met de mededeling dat deze informatie op de website was te vinden. Die bleek dan echter lang niet altijd toegankelijk. Ook de overeenkomst – ook in eerdere

onderzoek opvallend afwezig in schoolgidsen - wordt in afnemende mate aangetroffen.

Ook in 2000 en 2002 werd de hoogte van de ouderbijdrage onderzocht. Uit tabel 4.6b valt op te maken hoe deze zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld.

Tabel 4.6b Hoogte gemiddelde ouderbijdrage 2000-2002-2010 (exclusief schoolreisje, schoolzwemmen etc.)

Hoogte van de ouderbijdrage, zoals vermeld in schoolgidsen (in €)	Vermelding in % scholen		
	2000 (n=144)	2002 (n=142)	2010 (n=111)
1-11	21	18	5
11-23	48	41	44
23-46	26	35	40
46-114	3	5	10
114-227	1	1	1
> 227	1	1	1
Gemiddelde ouderbijdrage	€30 (f65)	€ 24	€ 30

Wat opvalt, is dat het gemiddelde bedrag nauwelijks is toegenomen in de loop van de afgelopen tien jaar, maar dat het aantal scholen dat een bedrag hoger dan de € 45 vraagt, is gestegen van respectievelijk 5 en 7 procent in 2000 en 2002 tot 12 procent in 2010. Nog steeds is echter het percentage scholen dat een ouderbijdrage van meer dan honderd euro vraagt gering.

Ook het Sociaal Cultureel Planbureau (2002) citeert onderzoek naar de hoogte van de ouderbijdrage. Daaruit blijkt dat de gemiddelde bijdrage al vanaf 1995 stabiel is. In 1995 betaalden ouders gemiddeld € 28; 5 procent betaalde meer dan € 45. Wel was er volgens dat onderzoek een flinke spreiding in de bedragen die gevraagd worden. Dat komt overeen met de bevindingen in de onderzoeken van de inspectie.

5 Conclusies

In dit onderzoek is bij een representatieve steekproef van basisscholen nagegaan of de schoolgids de ouders naar behoren informeert over de vrijwilligheid van de ouderbijdrage. Verder zijn de exacte kosten en de bestemming van de geldelijke ouderbijdrage, de rol van de medezeggenschapsraad en de inhoud van de overeenkomst die de school dient aan te gaan met de ouders bekeken. Bovendien is onderzocht hoe hoog de ouderbijdrage in het primair onderwijs is en of er grote verschillen zijn tussen de bedragen die scholen vragen aan ouders. Voor zover van toepassing zijn ook de bevindingen uit eerdere onderzoeken naar hetzelfde thema verwerkt in de conclusies.

5.1 Eerste hoofdvraag

De eerste hoofdvraag van dit onderzoek was: *voldoen scholen voor primair onderwijs aan de wettelijke bepalingen in de WPO en de WMS aangaande de ouderbijdrage?* Uit het onderzoek bleek dat dit maar in beperkte mate het geval is. Slechts één school in de steekproef van honderdvijftig basisscholen blijkt aan alle wettelijke voorschriften te voldoen: de ouders van deze school worden volledig geïnformeerd over de hoogte en de vrijwilligheid van de bijdrage en over de overeenkomst die zij met de school aangaan. Bij deze school bevat de schoolgids een voorbeeld van de overeenkomst en bovendien blijkt uit de schoolgids dat de medezeggenschapsraad betrokken is bij de instemming met de hoogte van de ouderbijdrage. Alle andere scholen voldoen op een of meer punten niet aan de relevante wettelijke bepalingen uit de WPO en de WMS. Hieronder wordt nader uitgewerkt wat dit betekent per wettelijk voorschrift.

Informatie over ouderbijdrage en vrijwilligheid

Schoolgidsen geven vrijwel zonder uitzondering informatie over de ouderbijdrage (artikel 13, 1 e WPO). Minder vaak (85%) vermelden zij expliciet dat deze een vrijwillig karakter heeft (artikel 40 WPO). Ook is geconstateerd dat de wijze waarop over de vrijwilligheid gecommuniceerd wordt niet altijd even helder is. Dat ouders hierdoor niet altijd in de gaten hebben dat zij een keuze hebben, is daarom niet verwonderlijk.

Inschrijfgeld

Voor de veronderstelling dat sommige scholen inschrijfgeld vragen wanneer ouders hun kind aanmelden is in deze steekproef geen bewijs gevonden (artikel 40 WPO). Het gaat hier om een steekproef van beperkte omvang. Mocht de inspectie een signaal ontvangen dat een school wel inschrijfgeld vraagt, dan zal zij het bevoegd gezag van deze school wijzen op de bepaling in artikel 40 WPO.

Overeenkomst in de gids

De bepaling in artikel 13,1 e WPO dat de schoolgids een overeenkomst dient te bevatten die moet voldoen aan de eisen in artikel 40 WPO wordt nauwelijks nageleefd. Het aantal scholen dat melding maakt van een overeenkomst was al laag in 2000 en is sindsdien nog verder afgenomen.

Instemming oudergeleding MR

De bepaling in artikel 13 WMS stelt dat de oudergeleding moet instemmen met de hoogte en bestemming van de ouderbijdrage. Of deze bepaling wordt nageleefd, valt op basis van dit onderzoek niet goed na te gaan. Scholen zijn immers niet verplicht om hierover in de schoolgids te rapporteren. In de steekproef van scholen die werd

onderzocht maakte slechts 11 procent een opmerking over de besluitvorming hierover in de medezeggenschapraad.

Ouderraad of oudervereniging in plaats van MR

Wel kwam in het onderzoek een complicatie naar voren. Bij 80 procent van de scholen is het de ouderraad of de oudervereniging die de ouderbijdrage namens de school int. Tevens is geconstateerd dat het regelmatig voorkomt dat niet de medezeggenschapsraad de hoogte en de bestemming van de ouderbijdrage vaststelt, maar bijvoorbeeld de jaarvergadering van de ouderraad of de algemene ledenvergadering van de vereniging. Dit laatste is wettelijk niet toegestaan, met uitzondering van die scholen waaraan tot 1 augustus 2009 ontheffing voor een medezeggenschapsraad was verleend. In dit onderzoek kon niet worden nagegaan om hoeveel scholen het gaat, maar het vermoeden bestaat dat dit veel vaker voorkomt dan op alleen de scholen die een ontheffing hebben gekregen.

5.2 Tweede hoofdvraag

De tweede hoofdvraag was: *zijn er grote verschillen tussen scholen in de hoogte van de ouderbijdrage?* Deze vraag verdient een genuanceerd antwoord. De spreiding in de gevraagde bedragen is weliswaar groot, maar het aantal scholen dat een hoge (> vijftig euro) of zeer hoge (> honderd euro) bijdrage van de ouders vraagt is laag (6 procent) of zeer laag (1 procent).

Gemiddeld hetzelfde niveau

De ouderbijdrage ligt al jaren op min of meer hetzelfde niveau. Verreweg de meeste scholen (94 procent) vragen een bijdrage die onder de vijftig euro ligt. Een gemiddelde basisschool vraagt van ouders ongeveer dertig euro, exclusief schoolzwemmen, overblijven en vaak ook het schoolreisje. Van dit bedrag bekostigen scholen meestal extra activiteiten als excursies of leuke dingen als sinterklaascadeautjes of kerstvieringen. Er is daarnaast een enkele school die een (veel) hogere bijdrage vraagt. Het hoogste bedrag dat werd aangetroffen in de steekproef was € 330.

Andere kosten apart gerekend

Tegelijkertijd moet ook worden opgemerkt dat een bedrag van vijftig euro niet de volledige kosten dekt. Veel scholen rekenen naast deze ouderbijdrage ook andere kosten voor bijvoorbeeld overblijven, schoolzwemmen, schoolreisjes en schoolkamp. Ten onrechte worden deze bedragen niet als vrijwillige ouderbijdrage gepresenteerd. Ook worden ze vaak op andere vindplaatsen in de schoolgids vermeld. Ook in eerdere onderzoeken constateerde de inspectie al dat additionele bedragen elders in de schoolgids werden aangetroffen en dat dan ten onrechte niet gesproken werd van een vrijwillige ouderbijdrage in de kosten.

5.3 Communicatie blijft onvoldoende

De onderzoeken die de inspectie en ook anderen in de loop van de afgelopen tien jaar hebben gedaan naar de hoogte en de vrijwilligheid van de ouderbijdrage, laten in grote lijnen hetzelfde beeld zien. Vanuit het perspectief van ouders gezien is de communicatie over het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage evenals de informatie die verschaft wordt aan het begin van het schooljaar niet wezenlijk veranderd. Scholen communiceren lang niet altijd duidelijk over het vrijwillige karakter van alle gevraagde bedragen. Bovendien presenteren de schoolgidsen de kosten die zij van ouders vragen niet overzichtelijk en onder één noemer. Over betalingsvoorwaarden als een kwijtscheldings- of reductieregeling, het moment wanneer de verplichting tot betaling intreedt en de verplichting tot het aanbieden of

volgen van alternatieve onderwijsactiviteiten worden ouders vrijwel nooit goed voorgelicht. Tegelijkertijd kan niet gezegd worden dat ouders van leerlingen in het primair onderwijs met extreem hoge kosten worden geconfronteerd. Ook is er geen sprake van een beperking in schoolkeuze omdat te veel scholen een te hoge bijdrage zouden vragen.

5.4 Welke ondersteuning is nodig?

De inspectie ziet erop toe dat scholen de wettelijke voorschriften omtrent de vrijwillige ouderbijdrage naleven. Voordat de inspectie echter overgaat tot het handhaven van de wettelijke vereisten en eventueel tot sanctioneren, zal zij eerst overleg voeren met het onderwijsveld en met het departement. Doel van dit overleg is nagaan welke ondersteuning besturen en scholen voor primair onderwijs gegeven kan worden om de naleving van de wettelijke vereisten op een hoger plan te brengen.

Literatuur

Inspectie van het Onderwijs (2000). *Onderwijstijd, resultaten en de ouderbijdrage in de schoolgids. De informatieve waarde van de schoolgids voor ouders en verzorgers*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2002). *Opbrengsten, ouderbijdrage en de klachtenregeling in de schoolgids*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Vogels, R. (2002). *Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dijk, J. van en W. Groot Koerkamp (2008). *Onderzoek Ouderbijdrage 2008*. Den Haag: Socialistische Partij, Tweede Kamerfractie

Inspectie van het Onderwijs (2009). *Vrijwillige ouderbijdrage. Een inspectieonderzoek op PO- en VO-scholen uit de rapportages van de SP*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

BIJLAGE I

WETTELIJKE BEPALINGEN ROND DE VRIJWILLIGE OUDERBIJDRAGE IN HET PRIMAIR ONDERWIJS

Wet op Primair onderwijs (WPO)

Artikel 13. Schoolgids

De schoolgids bevat voor ouders, verzorgers en leerlingen informatie over de werkwijze van de school en bevat in elk geval informatie over:

e. de geldelijke bijdrage, bedoeld in artikel 40, eerste lid, waarbij een ontwerp van een overeenkomst voor een dergelijke bijdrage, die voldoet aan de eisen die in artikel 40, eerste lid, zijn geformuleerd, in de schoolgids wordt opgenomen.

Artikel 40. Toelating en verwijdering van leerlingen

De beslissing over toelating en verwijdering van leerlingen berust bij het bevoegd gezag. De toelating tot de school is niet afhankelijk van het houden van rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. De toelating mag niet afhankelijk worden gesteld van een geldelijke bijdrage van de ouders.

Overeenkomsten waarbij ouders worden verplicht tot het betalen van een geldelijke bijdrage zijn nietig, behoudens voor zover zij na de toelating van de leerling tot de school schriftelijk zijn aangegaan en in het desbetreffende schriftelijke stuk aan de ouders kenbaar is gemaakt dat het een vrijwillige bijdrage betreft waarvoor de overeenkomst niet behoeft te worden aangegaan, doch waarvoor geldt dat na de ondertekening wel een verplichting tot betaling van de overeengekomen bijdrage bestaat. Zodanige overeenkomsten zijn evenzeer nietig, indien deze niet hebben voorzien in de vermelding dat de ouders de mogelijkheid hebben er voor te kiezen om de overeenkomst slechts voor bepaalde voorzieningen aan te gaan en ten behoeve daarvan niet een specificatie voor de te onderscheiden voorzieningen in de overeenkomst is opgenomen. Zodanige overeenkomsten zijn voorts nietig indien ten aanzien daarvan geen reductie- en kwijtscheldingsregeling geldt en de inhoud van die regeling niet in de overeenkomst is opgenomen. Een overeenkomst wordt telkens voor de periode van een schooljaar aangegaan.

Wet op medezeggenschap scholen (WMS)

Artikel 3. Medezeggenschapsraad

1. Aan een school, een centrale dienst en een regionaal expertisecentrum is een medezeggenschapsraad verbonden.

Artikel 13. Instemmingsbevoegdheid ouders/leerlingendeel medezeggenschapsraad bij een school als bedoeld in de WPO en de WEC, met uitzondering van scholen voor voortgezet speciaal onderwijs

Het bevoegd gezag van een school als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra, met uitzondering van scholen voor voortgezet speciaal onderwijs, behoeft de voorafgaande instemming van het deel van de medezeggenschapsraad dat uit en door de ouders of de leerlingen is gekozen, voor elk door het bevoegd gezag te nemen besluit met betrekking tot de volgende aangelegenheden:

c. de vaststelling of wijziging van de hoogte en de vaststelling of wijziging van de bestemming van de middelen die van de ouders of de leerlingen worden gevraagd

zonder dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat onderscheidenlijk zijn ontvangen op grond van een overeenkomst die door de ouders is aangegaan;

Artikel 42. Geldigheidsduur ontheffing/toestemming op grond van art. 31 WMO 1992

Tot 1 augustus 2009 of zoveel eerder als de mededeling, bedoeld in artikel 31, derde lid, van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 zoals dat luidde op de datum voor de inwerkingtreding van deze wet, zou moeten worden gedaan, gelden een ontheffing en een toestemming die zijn verleend op grond van artikel 31 van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 als een ontheffing van de voorschriften van deze wet respectievelijk een toestemming voor het kiezen van de leden, bedoeld in artikel 3, derde lid, onderdeel b, onder 2° en 3° uit de ouders. Artikel 31, tweede lid, van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 zoals dat luidde op de datum voor de inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op de ontheffing dan wel toestemming.

Wet Medezeggenschap Onderwijs 1992 (WMO)

Artikel 31. Ontheffing in verband met eigen aard

1. Op gronden die verband houden met de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging die aan de school ten grondslag ligt, kan Onze minister op verzoek van het bevoegd gezag van een bijzondere school ontheffing verlenen van de voorschriften van deze wet, dan wel toestaan dat de leden bedoeld in artikel 3, derde lid onderdeel b, voor zover het betreft een school voor voortgezet onderwijs, een school voor voortgezet speciaal onderwijs, een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een door Onze minister aangewezen inrichting voor voortgezet onderwijs, worden gekozen uit en door de ouders. Het bevoegd gezag toont bij zijn verzoek om ontheffing aan, dat dit verzoek wordt ondersteund door een meerderheid van twee derden zowel van het personeel van de school als van de bij de school betrokken ouders of leerlingen. Het bevoegd gezag toont bij zijn verzoek om de in de eerste volzin bedoelde toestemming aan dat dit verzoek wordt ondersteund door een meerderheid van twee derden zowel van het personeel van de school als van de bij de school betrokken ouders.
2. Onze minister verklaart de ontheffing dan wel de toestemming vervallen, indien de gronden waarop zij berustte, niet meer aanwezig zijn dan wel indien zij niet meer wordt ondersteund door een meerderheid van twee derden van elk van de in het eerste lid bedoelde categorieën.
3. Het bevoegd gezag doet elke vijf jaren aan Onze minister mededeling omtrent de stand van zaken met betrekking tot de gronden van de ontheffing dan wel de toestemming en de ondersteuning.

Geldend op 21 september 2009

BIJLAGE II

CONTROLEPROTOCOL OUDERBIJDRAGE 2010

Schoolgegevens

BRIN	
<i>Naam school</i>	
<i>Plaats van vestiging:</i>	
<i>Denominatie</i>	

De controle vindt plaats aan de hand van de volgende stappen:

Analyse van de **schoolgids 2008/2009** op de wettelijke aspecten rond de vrijwillige ouderbijdrage. Indien de schoolgids onvoldoende inzicht geeft wordt aanvullende informatie gezocht op de **website van de school**. Geef aan in de extra ruimte welke aanvullende antwoorden daar zijn aangetroffen.

1. Vraagt de school inschrijfgeld bij aanmelding van een leerling?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
2. Is in de schoolgids informatie over de geldelijke bijdrage opgenomen? (conform art 40, lid 1 WPO)	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
3. In geval er sprake is van een ouderraad, wordt de geldelijke bijdrage dan via dit orgaan gevraagd aan de ouders?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
4. In geval er sprake is van een lidmaatschap van een vereniging of stichting, wordt de geldelijke bijdrage dan via dit orgaan gevraagd aan de ouders?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
5. Blijkt uit de schoolgids dat de bijdrage dan wel het lidmaatschap in verband waarmee de contributie wordt gevraagd, vrijwillig is?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
6. Geeft de schoolgids een motivatie voor het vragen van een (vrijwillige) ouderbijdrage?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
7. Blijkt uit de schoolgids dat de school zich houdt aan de wettelijke bepalingen in de Wet op de medezeggenschapraad scholen en dat het ouderdeel van de MR heeft ingestemd met de hoogte en de bestemming van de ouderbijdrage? (conform artikel 13, onderdeel c, WMS)	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
8. Wordt de hoogte van de bijdrage vermeld in de schoolgids?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
9. <u>Zo ja</u> , wat is de hoogte van deze bijdrage per kind? (in euro's)	-----
10. Indien de hoogte van het bedrag verandert naargelang het aantal kinderen in het gezin dat de school bezoekt, wat is dan het bedrag voor het 2 ^{de} , resp. 3 ^{de} en volgende kind?	a. ----- b. -----
11. <u>Zo nee</u> , verwijst de tekst in de schoolgids naar een ander document waar de hoogte van de bijdrage wordt vermeld?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
12. Naar welke vindplaatsen wordt in dat geval verwezen?	
Website	0
Directeur	0
Jaarkalender	0
Nieuwsbrief	0

Anders, namelijk Indien de hoogte van het bedrag kan worden achterhaald via de website, dan dit bedrag hier vermelden.	0 ----- euro
13. Voor welke activiteiten vraagt de school een ouderbijdrage?	
Leuke activiteiten, zoals schoolreisjes, excursies, schoolfeesten, en culturele activiteiten	0
Aanschaf aanvullend lesmateriaal	0
Administratieve kosten	0
Extra onderwijs in het licht van de eigen opdracht van de school	0
Extra onderwijsactiviteiten die niet tot het kerncurriculum behoren	0
Klassenverkleining	0
Inzet extra personeel	0
Tbv onderhoud en inventaris schoolgebouw	0
Overblijven	0
Schoolzwemmen en/of vervoer naar zwembad	0
Anders, namelijk	-----
14. Blijkt uit de schoolgids dat de school met de ouders een overeenkomst aangaat inzake de geldelijke bijdrage?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
15. Is in de schoolgids een ontwerp van een overeenkomst inzake de geldelijke bijdrage opgenomen?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
Indien van toepassing: Wordt in deze ontwerp-overeenkomst aan de ouders kenbaar gemaakt dat de geldelijke bijdrage een vrijwillige bijdrage betreft waarvoor de overeenkomst niet hoeft te worden aangegaan?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
Geldt hiervoor dat na ondertekening een verplichting tot betaling van de overeengekomen bijdrage bestaat?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
Staat in de ontwerp-overeenkomst vermeld dat de ouders de mogelijkheid hebben ervoor te kiezen om de overeenkomst slechts voor bepaalde voorzieningen aan te gaan?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
Is ten behoeve daarvan een specificatie voor de te onderscheiden voorzieningen in de ontwerp-overeenkomst opgenomen?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
Is in de ontwerp-overeenkomst een reductie- en kwijtscheldingsregeling opgenomen?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
Is in de ontwerp-overeenkomst aangegeven dat deze overeenkomst slechts kan worden aangegaan voor de periode van een schooljaar en daarna telkens opnieuw voor een opvolgende periode van een schooljaar kan worden aangegaan?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2010-12 | gratis
ISBN: 78-90-8503-198-7
Postbus 51-nummer: 22PD2010G217

Exemplaren van deze publicatie zijn te bestellen bij Postbus 51: bel 0800-8051 (gratis) of kijk op www.rijksoverheid.nl. De medewerkers zijn op werkdagen telefonisch bereikbaar van 08.00 tot 20.00 uur.

© Inspectie van het Onderwijs | april 2010