

**DE VRIJWILLIGE OUDERBIJDRAGE IN HET PRIMAIR
ONDERWIJS 2013/2014**

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting

1 Inleiding 6

- 1.1 Aanleiding 6
- 1.2 Doelstelling 6

2 Achtergrondinformatie 7

- 2.1 Wettelijke bepalingen 7
- 2.2 Innen van de ouderbijdrage 7
- 2.3 Voorgaande onderzoeken 8

3 Onderzoeksopzet 11

- 3.1 Onderzoeksvragen 11
- 3.2 Uitvoering 11

4 Bevindingen 12

- 4.1 Informatievoorziening in de schoolgids 12
- 4.2 Beheer van de ouderbijdrage 12
- 4.3 Hoogte van de ouderbijdrage 13
- 4.4 Ouderbijdrage en gezinsfactoren 14
- 4.5 Bevindingen in relatie tot eerdere onderzoeken 14

5 Conclusies 16

Literatuur 18

Bijlagen

- 1. Wettelijke bepalingen rond de vrijwillige ouderbijdrage in het primair onderwijs 19
- 2. Controleprotocol ouderbijdrage 2014 20

Juni 2014
Edoc 687986

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. 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 bepaling in de WPO aangaande het vermelden van het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage?*
2. *Zijn er grote verschillen tussen scholen in de hoogte van de gevraagde ouderbijdrage?*

De wettelijke voorschriften rond de vrijwillige ouderbijdrage 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 en het vrijwillige karakter ervan. In artikel 13 lid 1, sub c WMS staat dat de oudergeleding van de medezeggenschapsraad vooraf moet instemmen met de hoogte en bestemming van de bijdrage, dus vóórdat het bevoegd gezag een besluit neemt over de vaststelling of wijziging van de hoogte en de vaststelling of wijziging van de bestemming van de ouderbijdrage.

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een representatieve steekproef van 151 basisscholen getrokken. Van deze scholen zijn de schoolgidsen van het schooljaar 2013/2014 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, 2002 en 2009).

Op de eerste onderzoeksvraag – of basisscholen voldoen aan het wettelijke voorschrift rond het vermelden van de ouderbijdrage en het vrijwillige karakter ervan – luidt het antwoord dat dit voor bijna alle scholen het geval is. In nagenoeg alle schoolgidsen (94 procent) blijken ouders expliciet te worden geïnformeerd over de ouderbijdrage (artikel 13 lid 1, sub e WPO) en het vrijwillige karakter ervan. Wel is geconstateerd dat de wijze waarop over het vrijwillige karakter gecommuniceerd wordt niet altijd helder is. Ouders kunnen daardoor druk ervaren om de bijdrage te betalen.

De tweede onderzoeksvraag verdient een uitgebreider antwoord. De ouderbijdrage lag tot 2009 al jaren op min of meer hetzelfde niveau. De afgelopen vijf jaar is dit bedrag gestegen met ongeveer € 10. Een gemiddelde basisschool vraagt van haar ouders een bijdrage van ongeveer € 40. De spreiding in de gevraagde bedragen is groot, maar het aantal scholen dat een hoge (> € 50) of zeer hoge (> € 100) bijdrage van de ouders vraagt, is daarentegen laag (8 procent) respectievelijk zeer laag (3 procent). Driekwart van de scholen vraagt een bijdrage die onder de € 50 ligt. Het hoogste bedrag dat werd aangetroffen in de steekproef was € 690.

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, 2002 en 2009 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 in de schoolgids is – vanuit het perspectief van ouders – lichtelijk verbeterd. Maar sommige scholen blijven onduidelijk 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. 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

De toelating tot het primair onderwijs in Nederland is gratis. Scholen ontvangen hiervoor bekostiging vanuit de overheid. Scholen krijgen van rijkswege geen geld voor extra activiteiten zoals een excursie, schoolreisje, een sportdag of de kerstviering. De school mag via de ouderbijdrage aan ouders een geldelijke bijdrage vragen, maar zij mag ouders niet dwingen. 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 echter onder de vrijwillige ouderbijdrage. In alle gevallen moet er voor ouders sprake zijn van de mogelijkheid om een keuze te maken óf zij willen betalen, de bijdrage is vrijwillig. In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek dat de Inspectie van het Onderwijs in 2014 deed naar de wijze waarop ouders via de schoolgids over de vrijwillige ouderbijdrage worden geïnformeerd en naar de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage.

1.1 Aanleiding

Uit het veld komen al jarenlang signalen dat er grote verschillen tussen scholen zijn 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 de NRC van 22 oktober 2013 en tot Kamervragen.¹ Ook heeft de Socialistische Partij in 2008 een onderzoek verricht naar dit thema. Gegeven deze signalen heeft de Inspectie van het Onderwijs besloten via een onderzoek meer inzicht te verschaffen in de informatievoorziening en de hoogte van de ouderbijdrage. Hierbij is van belang dat in wet- en regelgeving geen bepaling is opgenomen die een maximum stelt aan de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage.

1.2 Doelstelling

Het onderzoek bouwt voort op het onderzoek van de inspectie dat eind 2009 op verzoek van het ministerie van OCW is uitgevoerd. Speerpunten waren toen de meldingen en klachten rondom de ouderbijdrage op enkele scholen voor primair en voortgezet onderwijs, die bij de Socialistische Partij waren binnengekomen. Het voorliggende 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 en of ouders worden geïnformeerd over het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage.

Om te zien hoe de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld, worden de gegevens waar mogelijk vergeleken met uitkomsten van eerdere onderzoeken van de inspectie uit 2000,² 2002³ en 2009⁴.

1 Kamervragen van het lid Van Dijk (SP) over de vrijwillige ouderbijdrage, vergaderjaar 2013-2014, vraagnummer 2013Z23288.

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.

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

4 Inspectie van het Onderwijs (2009). De vrijwillige ouderbijdrage in het primair onderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

2 Achtergrondinformatie

Jaarlijks ontvangt de inspectie van scholen de schoolgids van het komend schooljaar. Deze schoolgids bevat informatie die relevant is voor de ouders van de betreffende school. Hoe scholen dienen te communiceren met ouders over de geldelijke bijdrage aan het onderwijs is onderwerp van drie wetsartikelen uit de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) respectievelijk de Wet Medezeggenschap Scholen (WMS). Hieronder wordt toegelicht wat deze artikelen inhouden. Ook worden enkele verbijzonderingen in de verhouding tussen school en ouders toegelicht die een weerslag hebben op de communicatie over de ouderbijdrage. De hoogte en het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage zijn al jaren steeds opnieuw onderwerp van belangstelling en kritiek. In het slot van dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de onderzoeken over dit thema in de afgelopen veertien jaar.

2.1 Wettelijke bepalingen

De wettelijke bepalingen die betrekking hebben op 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 wetteksten weergegeven.

Artikel 13 lid 1, sub e WPO bepaalt dat de schoolgids informatie dient te bevatten over de ouderbijdrage en het vrijwillige karakter ervan. Artikel 40 lid 1 WPO bepaalt bovendien dat de toelating van het kind niet afhankelijk mag worden gesteld van een geldelijke bijdrage van de ouders. In artikel 13 lid 1, sub c WMS is voor het primair onderwijs vastgelegd dat elk besluit over de vaststelling of wijziging van de hoogte en de bestemming van de (vrijwillige) ouderbijdrage door het bevoegd gezag van de school de voorafgaande instemming behoeft van de oudergeleding van de medezeggenschapsraad.

Noch de WPO noch de WMS zegt iets 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'. Scholen gaan hier verschillend mee om. Veel scholen vragen naast de vrijwillige ouderbijdrage een aparte bijdrage voor schoolreisjes, zwemmen etc.

2.2 Innen van de ouderbijdrage

In het primair en voortgezet onderwijs wordt de vrijwillige ouderbijdrage meestal door of namens het bevoegd gezag van de school geïnd. In dat geval is de betrokkenheid en de inspraak van de medezeggenschapsraad (MR) op grond van de WMS in principe niet problematisch.

Er doen zich echter ook andere situaties voor. Zo zijn er scholen die voor het innen van de vrijwillige ouderbijdrage gebruik maken van de diensten van een oudervereniging, een oudercommissie of een ouderraad. Op die scholen vraagt dus niet het bevoegd gezag maar dit orgaan een bijdrage aan ouders voor de extra activiteiten die zij voor de leerlingen organiseren.

Bij een oudervereniging ligt het gecompliceerder, omdat ouders lid kunnen worden van die een dergelijke vereniging. Soms worden zij dat zelfs automatisch, namelijk zodra zij hun kind inschrijven. Scholen noemen de vrijwillige ouderbijdrage in dit geval 'contributie' of 'lidmaatschapsgeld'.

Het staat ouders, scholen en besturen vrij om hun eigen constructie voor het innen van een geldelijke bijdrage te kiezen. Voor het vaststellen van de hoogte en de besteding van de vrijwillige ouderbijdrage kunnen zij echter niet om de oudergeleding van de medezeggenschapsraad heen (artikel 13 lid 1, sub c WMS).

2.3 Voorgaande onderzoeken

Inspectie van het Onderwijs (2000, 2002)

De Inspectie van het Onderwijs deed al eerder onderzoek naar de regeling van de ouderbijdrage in het kader van onderzoeken naar de informatieve waarde van de schoolgids. De inspectie concludeerde zowel in 2000 als 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 ouderbijdrage en het vrijwillige karakter ervan. De gemiddelde bijdrage in die steekproef lag op f65 (2000) of € 24 (2002). 95 procent van de ouders betaalde een ouderbijdrage van minder dan f100 (2000) of € 50 (2002). Naast deze ouderbijdrage rekenen de meeste scholen extra kosten voor een schoolreisje, schoolzwemmen of een werkweek. Het vrijwillig karakter hiervan wordt 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.⁵

Sociaal Cultureel Planbureau (2002)

In 2002 onderzocht het Sociaal Cultureel Planbureau hoe ouders zich opstellen tegenover de school van hun kinderen. Er werd onder andere ingegaan op de financiële ouderbijdrage. Zijn ouders op de hoogte van de bestemming en de hoogte van de bijdrage en weten zij van het vrijwillig karakter af? De studie richtte zich zowel op het primair als het voortgezet onderwijs. De informatie is verzameld door een representatieve steekproef van ouders met ten minste een kind tussen de 4 en 16 jaar oud te bevragen. De verkregen informatie is niet afgezet tegen een analyse van het voorlichtingsmateriaal (schoolgids) van de scholen zelf.

De voornaamste conclusies waren dat de ouderbijdrage hoger was in het voortgezet onderwijs (€ 85 gemiddeld) dan in het basisonderwijs (€ 28 gemiddeld). Een vijfde van de ouders in het basisonderwijs betaalde meer dan € 34. De ouderbijdrage bleek 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 bleek niet op de hoogte te zijn van het vrijwillige karakter van de bijdrage. Wel werd 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 zeiden te weten waaraan de bijdrage werd besteed. Negen op de tien ouders zei dat deze werd gebruikt voor 'leuke' activiteiten, zoals schoolreisjes, excursies, sinterklaascadeautjes, feestjes en dergelijke. Soms werd de bijdrage aangewend voor aanvullend lesmateriaal of voor onderhoud van het gebouw. Ook kwam het een enkele keer voor dat overblijven en schoolzwemmen van de bijdrage werden bekostigd.

Socialistische Partij (2008)

In november 2008 heeft de Socialistische Partij (SP) in een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer over schoolkosten een onderzoek gepresenteerd naar de schoolkosten in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo). Deze enquête is uitgezet onder ouders 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

⁵ De wettelijke vereisten om een overeenkomst met ouders te sluiten, een voorbeeldovereenkomst op te nemen in de schoolgids en om het mogelijk te maken voor ouders om slechts een deel van de bijdrage te betalen zijn in 2011 uit de WPO gehaald. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2010-2011. Kamerstukken 32193, nr. 25.

enquête is door de SP een overzicht geleverd van scholen en de daarbij gesignaleerde mogelijke tekortkomingen. In het rapport wordt een aantal scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs genoemd waar misstanden zouden zijn rond de ouderbijdrage.

De door de SP genoemde tekortkomingen hebben vooral betrekking op de hoogte en de vrijwilligheid van de ouderbijdrage, de besteding van de middelen uit de ouderbijdrage en het feit dat bij niet betalen door de school een incassobureau wordt ingeschakeld.

Inspectie van het Onderwijs (2009)

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

Voorafgaand aan het (aangekondigde) bezoek is de schoolgids geanalyseerd op het punt van de ouderbijdrage, en eventueel is de website van de school geraadpleegd. Op de school is in een gesprek met de directie gecontroleerd of de school handelt overeenkomstig de wettelijke vereisten. Hierbij zijn documenten opgevraagd en ingezien die de conclusies moeten 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 voordeden. 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.⁶ 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.

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

Inspectie van het Onderwijs (2009)

Eind 2009 is voortgebouwd op het inventariserende onderzoek van begin 2009. In dit onderzoek is bij een representatieve steekproef van 150 basisscholen onderzocht of scholen voldoen aan de wettelijke bepalingen in de WPO en de WMS aangaande de ouderbijdrage en of er grote verschillen tussen scholen in de hoogte van de gevraagde ouderbijdrage zijn. Van deze scholen zijn de schoolgidsen van het schooljaar 2008/2009 geanalyseerd.

In nagenoeg alle schoolgidsen blijken ouders expliciet te worden geïnformeerd over de ouderbijdrage (artikel 13 lid 1, sub 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. 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 bepaling in artikel 13 WMS stelt dat de oudergeleding moet instemmen met de hoogte en bestemming van de ouderbijdrage. Of deze bepaling wordt nageleefd viel

⁶ De wettelijke vereiste om een voorbeeldovereenkomst op te nemen in de schoolgids is in 2011 uit de WPO gehaald. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2010-2011. Kamerstukken 32193, nr. 25.

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.

Verder werd geconstateerd dat de ouderbijdrage al jaren op min of meer hetzelfde niveau ligt. Verreweg de meeste scholen (94 procent) vragen een bijdrage die onder de € 100 ligt. Van de scholen die zijn onderzocht en hebben aangegeven een ouderbijdrage te vragen, ligt de gemiddelde ouderbijdrage op € 30. Dit bedrag is sinds 2000 niet veranderd. De spreiding in de gevraagde bedragen is groot, maar het aantal scholen dat een hoge (> € 50) of zeer hoge (> € 100) bijdrage van de ouders vraagt, is daarentegen laag (6 procent) respectievelijk zeer laag (1 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 volgens de scholen 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.

3 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek bouwt voort op het onderzoek van de inspectie dat in het najaar van 2009 is uitgevoerd. Het huidige onderzoek is in het voorjaar van 2014 uitgevoerd, op basis van een representatieve steekproef van 151 schoolgidsen uit het schooljaar 2013/2014. Hieronder worden de onderzoeksvragen weergegeven, gevolgd door een toelichting op de onderzoeksopzet.

3.1 Onderzoeksvragen

De twee hoofdvragen van het onderzoek zijn:

1. *Voldoen scholen voor primair onderwijs aan de wettelijke bepaling in de WPO aangaande het vermelden van het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage?*
2. *Zijn er grote verschillen tussen scholen in de hoogte van de gevraagde ouderbijdrage?*

Deze hoofdvragen zijn uiteengelegd in de volgende onderzoeksvragen, opdat een antwoord kan worden gevonden in de schoolgidsen:

- o *Wordt in de schoolgids of in een ander digitaal document aangegeven dat de ouderbijdrage vrijwillig is?*
- o *Wat is de hoogte van de bijdrage die scholen voor primair onderwijs aan ouders in rekening brengen in het schooljaar 2013/2014?*

Daarnaast zijn er een paar informatieve vragen opgenomen:

- o *Wie beheert de ouderbijdrage?*
- o *Is de ouderbijdrage gekoppeld aan een gezinsfactor, zoals aantal kinderen of inkomen?*
- o *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, 2002 en 2009 werd aangetroffen?*

3.2 Uitvoering

Bovenstaande onderzoeksvragen zijn verwerkt in een onderzoeksprotocol (zie bijlage 2). Aan de hand van dit protocol is een representatieve steekproef van de schoolgidsen 2013/2014 van 151 scholen voor primair onderwijs geanalyseerd. Daarbij zijn denominatie, schoolgrootte, regionale verdeling en leerlingenpopulatie (verdeling gewichtenleerlingen) in acht genomen.

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 zo veel mogelijk gebruik gemaakt van informatie die de inspectie – digitaal – tot haar beschikking heeft.

4 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de schoolgidsanalyse van de representatieve steekproef van 151 vestigingen voor primair onderwijs weergegeven. Waar mogelijk worden de bevindingen uit dit onderzoek vergeleken met de resultaten van de onderzoeken naar de ouderbijdrage van de inspectie in 2000, 2002 en 2009.

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 en dat deze bijdrage vrijwillig is. In de meeste gevallen (94 procent) vermeldt de schoolgids dat de ouderbijdrage een vrijwillig karakter heeft. De bevindingen staan vermeld in tabel 4.1. In enkele gevallen (n=5) wordt de ouderbijdrage in andere (op de website beschikbare) documenten dan de schoolgids beschreven en expliciet benoemd dat deze bijdrage vrijwillig is (n=4). Slechts vier scholen (2,6 procent) geven helemaal geen informatie over de ouderbijdrage.

Tabel 4.1 Informatievoorziening vrijwillig karakter ouderbijdrage

| | n=151 | % |
|--|-------|-----|
| Vermelding vrijwillig karakter in schoolgids | 142 | 94 |
| Vermelding vrijwillig karakter in andere digitale bron | 4 | 2,6 |

Opgemerkt moet worden dat het regelmatig (n=30) 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. Hieronder zijn ter illustratie drie teksten uit schoolgidsen weergegeven. Hierdoor kan bij ouders makkelijk de indruk ontstaan dat de bijdrage niet echt vrijwillig is, oftewel als 'verplicht vrijwillig' wordt ervaren.

"De ouderbijdrage is vrijwillig. Dat betekent dat een school een leerling niet mag weigeren of van school sturen als ouders de bijdrage niet kunnen of willen betalen. Het is echter wel belangrijk dat iedereen hier aan meebetaalt, want alle kinderen profiteren ervan."

"Ontvangen wij geen bijdrage voor een kind, dan kunnen wij daar ook geen uitgave voor doen. Geld wat er niet is, kunnen wij ook niet uitgeven..."

"Indien de betalingen van de vrijwillige ouderbijdrage uitblijven, zijn de andere ouders hiervan de dupe."

4.2. Beheer van de ouderbijdrage

In dit onderzoek is ook nagegaan wie de ouderbijdrage beheert. Het staat ouders, scholen en besturen vrij om hun eigen constructie voor het beheren en innen van een geldelijke bijdrage te kiezen, zolang de medezeggenschapsraad heeft ingestemd met de hoogte en de bestemming van het bedrag. Ook wanneer een oudervereniging de bijdrage beheert en int, is instemming van de medezeggenschapsraad vereist.

114 (75,5 procent) scholen vermelden dat een andere partij dan de school de ouderbijdrage beheert. Van deze 114 scholen rapporteren 103 (68,2 procent) scholen dat de ouderraad of oudervereniging het beheer uitvoert. Er is overigens niet onderzocht hoeveel scholen ouders bij de inschrijving van hun kind *automatisch* lid laten worden van een oudervereniging, waarbij zij aan ouders contributie of lidmaatschapsgeld vragen naast (of in plaats van) de vrijwillige ouderbijdrage. Van

de overige scholen geven vier (2,6 procent) scholen aan dat de medezeggenschapsraad het beheer uitvoert, vier (2,6 procent) scholen melden dat het bestuur het beheer uitvoert en drie (2 procent) scholen laten weten dat de ouderbijdrage door de activiteitencommissie, een aparte stichting, of een ouderfonds wordt beheerd.

Tabel 4.2 Beheer ouderbijdrage

| | n=151 | % |
|--|-------|------|
| De school beheert de ouderbijdrage | 37 | 24,5 |
| Een andere partij beheert de ouderbijdrage, namelijk: | 114 | 75,5 |
| • de ouderraad/de oudervereniging | 103 | 68,2 |
| • de medezeggenschapsraad | 4 | 2,6 |
| • het bestuur | 4 | 2,6 |
| • overig (activiteitencommissie, aparte stichting, ouderfonds) | 3 | 2 |

4.3 Hoogte van de ouderbijdrage

De hoogte van de ouderbijdrage is al jaren een bron van zorg bij diverse belangenbehartigers. Men is bang dat ouders beknot worden in hun vrijheid van schoolkeuze wanneer de ouderbijdrage een financiële drempel opwerpt. Scholen zijn echter vrij in het bepalen van de hoogte en de bestemming van de ouderbijdrage, zolang deze maar vrijwillig is en de oudergeleding van de medezeggenschapsraad daarmee heeft ingestemd.

In dit onderzoek is daarom ook gekeken of de schoolgidsen aangeven wat de hoogte is van de bijdrage die gevraagd wordt van ouders. De gemiddelde hoogte van de ouderbijdrage van scholen die een bijdrage noemen (n=130) is € 42. De bedragen die in de schoolgidsen genoemd worden, lopen uiteen van € 5 tot € 690. 21 (14 procent) van de scholen blijkt de ouders in de schoolgids niet te informeren over de hoogte van de bijdrage die zij van hen vragen of vraagt geen vrijwillige bijdrage. Tabel 4.3 geeft weer hoe de gevraagde ouderbijdrage qua hoogte gespreid is.

Tabel 4.3 Spreiding van de hoogte ouderbijdrage

| | n=151 | % scholen |
|--|-------|-----------|
| Scholen met een bijdrage hoger dan € 100 | 4 | 3 |
| Scholen met een bijdrage hoger dan € 50 en lager of gelijk aan € 100 | 12 | 8 |
| Scholen met een bijdrage van € 50 of lager | 114 | 75 |
| Scholen die geen bedrag noemen of geen bijdrage vragen | 21 | 14 |

De twee hoogste bedragen die werden gevonden in dit onderzoek liggen op € 385 respectievelijk € 690. Deze twee bedragen zijn verreweg de hoogste bijdragen die aangetroffen werden in de steekproef van 151 scholen. Het bedrag van € 385 werd overigens gevraagd door een school met een continuooster die ook het overblijven van dit bedrag bekostigde en het gebruikte voor schoolreisjes/excursies, schoolkamp, schoolactiviteiten en feesten (Sinterklaas, kerstviering, e.d.). Bijna alle andere bedragen liggen (ruim) onder de € 100. Slechts 16 scholen vragen een bijdrage die boven de € 50 ligt. Uitschieters van scholen met een bijzonder concept (zoals die zijn genoemd in het artikel van NRC Handelsblad van 22 november 2013) zijn we in deze of in vorige steekproeven niet tegengekomen. Deze uitschieters hangen samen met kenmerken van scholen die niet onderzocht zijn. Deze uitschieters moet de inspectie op een andere manier vinden dan door middel van een steekproef, bijvoorbeeld aan de hand van signalen.

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. In 35

schoolgidsen (23 procent) werden bedragen voor dergelijke activiteiten genoemd, maar vaak onder een andere noemer dan die van de vrijwillige ouderbijdrage en op andere vindplaatsen in de gids. De bedragen die hiervoor worden gevraagd lopen nogal uiteen, kunnen van leerjaar tot leerjaar verschillen en zijn uiteraard afhankelijk van de kosten die zijn gemoeid met de activiteit. In feite gaat het ook bij deze activiteiten om een ouderbijdrage waarvan de vrijwilligheid dient te worden vermeld en waar de medezeggenschapsraad mee moet instemmen. De feitelijke kosten voor ouders kunnen dus hoger zijn dan datgene wat onder de noemer van de ouderbijdrage wordt gevraagd.

4.4 Ouderbijdrage en gezinsfactoren

Bij 22,5 procent (n=34) van de scholen is de ouderbijdrage gekoppeld aan een gezinsfactor zoals het inkomen of het aantal kinderen. 13,9 procent (n=21) van de scholen gaf hier geen specifieke informatie over.

Tabel 4.4.1 Ouderbijdrage gekoppeld aan gezinsfactoren

| | n=151 | % |
|--|-------|------|
| Ouderbijdrage gekoppeld aan gezinsfactor | 34 | 22,5 |
| Ouderbijdrage niet gekoppeld aan gezinsfactor | 96 | 63,6 |
| Geen informatie over koppeling aan gezinsfactoren | 21 | 13,9 |

Bij alle 34 scholen is de ouderbijdrage gekoppeld aan het aantal kinderen. Bij 2 van deze 34 scholen was de ouderbijdrage gekoppeld aan het inkomen.

Tabel 4.4.2 Gezinsfactoren nader bekeken

| | n=34 | % |
|---|------|-----|
| Ouderbijdrage gekoppeld aan aantal kinderen | 34 | 100 |
| Ouderbijdrage gekoppeld aan inkomen | 2 | 5,8 |

4.5 Bevindingen in relatie tot eerdere onderzoeken

De inspectie deed al eerder in 2000, 2002 en 2009 onderzoek naar de vrijwillige ouderbijdrage. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn naast elkaar geplaatst in tabel 4.5.1. Erg groot zijn de verschillen tussen de vier onderzochte jaren niet. Opvallend is dat in het onderzoek van 2014 meer scholen de vrijwilligheid en de hoogte van de bijdrage vermelden in de schoolgids dan in 2009.

Tabel 4.5.1 Informatie inzake de ouderbijdrage 2000-2002-2009-2014

| De ouderbijdrage, zoals vermeld in schoolgidsen | Vermelding in % | | | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 2000 (n=188) | 2002 (n=178) | 2009 (n=150) | 2014 (n=151) |
| Vermelding vrijwillig karakter | 87 | 84 | 85 | 94 |
| Vermelding hoogte van de bijdrage | 83 | 85 | 71 | 86 |

Ook is in 2000, 2002 en 2009 de hoogte van de ouderbijdrage onderzocht. Uit tabel 4.5.2 valt op te maken hoe deze zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Wat opvalt, is dat het gemiddelde tot 2009 vrij stabiel was, maar dat het gemiddelde bedrag in de laatste vijf jaar met ongeveer € 10 is toegenomen. Waar eerder een kwart van de scholen een bijdrage tussen de € 23 en € 46 vraagt, is dat over de jaren gestegen tot iets meer dan de helft van de scholen. Ook het aantal scholen dat meer dan € 45 betaalt stijgt langzaam. Uit tabel 4.5.3 is op te maken dat het percentage scholen dat een ouderbijdrage van meer dan € 100 vraagt nog steeds gering is. Er bestaat nog steeds een flinke spreiding in de bedragen die gevraagd worden aan ouders.

Tabel 4.5.2 Hoogte gemiddelde ouderbijdrage 2000-2002-2009-2014

| Hoogte van de ouderbijdrage, zoals vermeld in schoolgidsen (in €) | Vermelding in % scholen | | | |
|--|-------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 2000 (n=144) | 2002 (n=142) | 2009 (n=111) | 2014 (n=130) |
| 1-11 | 21 | 18 | 5 | 3 |
| 11-23 | 48 | 41 | 44 | 25 |
| 23-46 | 26 | 35 | 40 | 55 |
| 46-114 | 3 | 5 | 10 | 14 |
| 114-227 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| > 227 | 1 | 1 | 1 | 2 |
| Gemiddelde ouderbijdrage | € 30 (f65) | € 24 | € 30 | € 42 |

Tabel 4.5.3 Spreiding van de hoogte van de ouderbijdrage 2009-2014

| Hoogte van de ouderbijdrage, zoals vermeld in schoolgidsen (in €) | Vermelding in % scholen | |
|--|-------------------------|-----------------|
| | 2009 (n=150) | 2014 (n=151) |
| Scholen met een bijdrage hoger dan € 100 | 1 | 3 |
| Scholen met een bijdrage hoger dan € 50 en lager dan € 100 | 5 | 8 |
| Scholen met een bijdrage van € 50 of lager | 64 | 75 |
| Scholen die geen bedrag noemen of geen bijdrage vragen | 30 | 14 |

5 CONCLUSIES

In dit onderzoek is nagegaan of de schoolgids van een representatieve steekproef van basisscholen de ouders naar behoren informeert over het vrijwillige karakter van de geldelijke ouderbijdrage. Daarnaast is onderzocht hoe hoog de ouderbijdrage in deze steekproef van basisscholen is en of er grote verschillen zijn tussen de bedragen die scholen vragen aan ouders. Voor zover van toepassing zijn de bevindingen uit eerdere onderzoeken naar hetzelfde thema verwerkt in de conclusies. Hieronder worden de conclusies gepresenteerd.

Op de eerste hoofdvraag van dit onderzoek: *Voldoen scholen voor primair onderwijs aan de wettelijke bepaling in de WPO aangaande het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage?* luidt het antwoord dat dit in het overgrote deel van de scholen het geval is. Slechts vier scholen in de steekproef informeren ouders helemaal niet over de bijdrage en slechts één school uit de steekproef vermeld bij de ouderbijdrage niet dat deze vrijwillig is. Wel is geconstateerd dat de wijze waarop over het vrijwillige karakter gecommuniceerd wordt niet altijd even helder is. Dat ouders hierdoor niet altijd in de gaten hebben dat zij een keuze hebben de bijdrage al dan niet te betalen, is daarom niet verwonderlijk.

De tweede hoofdvraag: *Zijn er grote verschillen tussen scholen in de hoogte van de ouderbijdrage?* verdient een uitgebreider antwoord. De spreiding in de gevraagde bedragen is weliswaar groot, maar het aantal scholen dat een hoge (> € 50) of zeer hoge (> € 100) bijdrage van de ouders vraagt is laag (8 procent) of zeer laag (3 procent). De ouderbijdrage lag tot 2009 op min of meer hetzelfde niveau (€ 30) en is de afgelopen vijf jaar gestegen met ongeveer € 10. Driekwart van de scholen (75 procent) vraagt echter nog steeds een bijdrage die onder de € 50 ligt. Van de scholen die een bedrag vermelden in de schoolgids, vraagt een gemiddelde school € 42 van haar ouders. Van dit bedrag bekostigen scholen meestal extra activiteiten zoals excursies, 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 € 690.

Tegelijkertijd moet ook worden opgemerkt dat dit bedrag van € 42 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.

De inspectie controleert jaarlijks of scholen de vrijwillige ouderbijdrage in de schoolgids vermelden. Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek zal de inspectie in haar communicatie naar scholen nog duidelijker zijn over de vrijwillige ouderbijdrage en welke constructies daarbij niet zijn toegestaan. Bovendien zal zij streng toezien op de naleving van de wettelijke eisen hieromtrent.

De onderzoeken die de inspectie en ook anderen in de loop van de afgelopen veertien 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 informatie die verschaft wordt aan het begin van het schooljaar over het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage lichtelijk verbeterd. Bijna alle scholen vermelden het vrijwillige karakter van de bijdrage in de schoolgids. Echter,

lang niet alle scholen communiceren altijd even 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. 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.

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.

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

Jasper van Dijk en Wouter 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.

Inspectie van het Onderwijs (2010). De vrijwillige ouderbijdrage in het primair onderwijs. Hoe worden ouders geïnformeerd over de vrijwillige ouderbijdrage in de schoolgids 2008-2009? Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Bijlage 1

Wettelijke bepalingen rond de vrijwillige ouderbijdrage in het primair onderwijs

Wet op het primair onderwijs (WPO)

Artikel 13. Schoolgids

1. 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 wordt vermeld dat deze vrijwillig is.

Artikel 40. Toelating en verwijdering van leerlingen

1. 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.

Wet op medezeggenschap scholen (WMS)

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

1. 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, heeft 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.

Bijlage 2
 Controle protocol ouderbijdrage 2014

| Vragen | Antwoordcategorieën |
|--|----------------------------|
| 1a. wordt in de schoolgids vermeld dat de ouderbijdrage <u>vrijwillig</u> is? | Ja/nee |
| 1b. (bij nee op 1a) Zijn er andere documenten op de website beschikbaar waarin de ouderbijdrage beschreven staat? | Ja/nee |
| 1c. (indien ja bij 1b) Wordt vermeld dat de bijdrage <u>vrijwillig</u> is? | Ja/nee |
| | |
| 2a. wordt een <u>bedrag</u> voor de vrijwillige ouderbijdrage vermeld in de schoolgids of andere documenten? | Ja/nee |
| 2b. (indien ja op 2a) is het bedrag gekoppeld aan bijvoorbeeld inkomen of aantal kinderen? | Ja/nee |
| 2c. (indien ja op 2b) wat is het laagste bedrag dat genoemd wordt? | Getal |
| 2d. (indien ja op 2b) wat is het hoogste bedrag dat genoemd wordt? | Getal |
| 2e.(indien nee op 2b) wat is het bedrag dat genoemd wordt? | Getal |
| | |
| 3a. staat vermeld dat een <u>andere partij</u> (bijvoorbeeld bestuur, ouderraad of vereniging) dan de school de ouderbijdrage beheert? | Ja/nee |
| 3b. (indien ja op 3a) welke partij beheert de ouderbijdrage? | Open veld |

Colofon

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

2014-14 | gratis
ISBN: 978-90-8503-336-3

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de
Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | juni 2014