

De “vrijwillige” ouderbijdrage

De vrijwillige ouderbijdrage kan leiden tot grote verschillen tussen scholen onderling. Een hoge bijdrage kan werken als selectiemiddel. Een gedragscode die de ongelijkheid tussen scholen moet tegengaan komt maar moeizaam tot stand.

Mr. H. Nentjes*

* mr. H. Nentjes is adjunct-secretaris van de Klachtencommissie voor het katholiek onderwijs

Het onderwijs wordt voor het leeuwendeel uit de publieke middelen gefinancierd. De scholen moeten daaruit de werkzaamheden die verband houden met de onderwijstaak bekostigen.

Scholen zorgen daarnaast ook voor extra voorzieningen die niet uit de publieke middelen worden bekostigd. Daarvoor wordt dan aan de ouders een rekening gepresenteerd. Dat verklaart dat naar verhouding veel discussie is gewijd aan een klein deel van het financiële gebeuren op school dat niet afkomstig is uit de publieke middelen en waartoe voor ouders geen wettelijke verplichting tot betaling bestaat. Die discussie gaat over de zogenaamde vrijwillige de ouderbijdrage. Scholen proberen uiteraard zoveel mogelijk ouders tot betaling te bewegen, terwijl er aan de andere kant ouders zijn die vinden dat hun teveel in rekening wordt gebracht. Het is dan ook zaak, dat de school ervoor zorgt dat de regeling inzake de ouderbijdrage een zo groot mogelijk draagvlak heeft onder degenen die moeten betalen. Daarbij moet zij wel binnen de grenzen van de wetgeving blijven.

1. Vrijwillig

Voorop staat, dat het rijk de uitgaven van de school vergoedt die voortvloeien uit de onderwijstaak. Daarnaast worden in het voortgezet onderwijs aan ouders de kosten van boeken en andere leermiddelen in rekening gebracht. Zij zijn verplicht die te betalen. Er worden door de school ook uitgaven gedaan die niet direct uit de onderwijstaak voortvloeien en ook niet door het rijk worden vergoed. In het primair onderwijs worden die uitgaven doorgaans besteed aan activiteiten als het sinterklaasfeest en het schoolreisje. In het voortgezet onderwijs gaat het vaak om voorzieningen als excursies en feesten. Een begrenzing van dergelijke door ouders bekostigde activiteiten is moeilijk te geven. Er zijn scholen waar deelname aan activiteiten afzonderlijk in rekening worden gebracht. Op andere scholen wordt extra lesmateriaal bekostigd uit een ouderbijdrage waarom eenmaal per schooljaar gevraagd wordt.

De bijdrage is vrijwillig. Dat houdt in, dat de onderwijswetgeving zelf niet tot betaling verplicht. Een verplichting tot betaling kan slechts bestaan op grond van een overeenkomst die gesloten is tussen de ouder en de school. Aan een dergelijke overeenkomst heeft de wetgever een aantal voorwaarden gesteld. Beoogd is dat de school niet op de ouders een zodanige druk uit kan oefenen dat zij zich moreel tot betaling verplicht voelen. Bovendien mag een hoge ouderbijdrage formeel niet werken als drempel voor kinderen van minder draagkrachtige ouders.

2. Toelating

Enkele jaren geleden is in de artikelen inzake de toelating en verwijdering van leerlingen uit de verschillende onderwijswetten een aanscherping opgenomen (art. 40 WPO, art. 27 WVO).

Die aanscherping houdt het volgend in:

Toelating op de school mag niet afhankelijk worden gesteld van een geldelijke bijdrage van de ouders. Als de school ouders zich door het tekenen van een overeenkomst wil laten verplichten om de bijdrage te betalen moet die overeenkomst op straffe van nietigheid voldoen aan een aantal vereisten:

- De tekst van de overeenkomst moet uitdrukkelijk aangeven, dat het om een vrijwillige bijdrage gaat, waartoe ouders zich niet behoeven te verplichten. Die verplichting is er pas na ondertekening van de overeenkomst.
- De tekst van de overeenkomst moet ook een vermelding bevatten die inhoudt dat de mogelijkheid bestaat dat ouders ook voor een deel van de voorzieningen in aanmerking kunnen komen en daarom alleen maar voor dat deel behoeven te betalen. Per voorziening moet de overeenkomst dan een specificatie aangeven.
- De overeenkomst moet ook melding maken van een kwijtscheldings- en een reductieregeling. De overeenkomst wordt voor maximaal een schooljaar gesloten.

Wat de artikelen over toelating en verwijdering onmogelijk willen maken is dat de toelating van leerlingen afhankelijk wordt gesteld van een geldelijke bijdrage van ouders. De tegenstelling tussen rijke en arme scholen mag dus niet worden vergroot met het middel van de ouderbijdrage. De artikelen die de voorwaarden voor de vrijwillige ouderbijdrage regelen leiden niet in alle gevallen tot het beoogde resultaat. Het eventueel moreel-verplichtende karakter van de bijdrage is daarin gelegen, dat bij niet-betaling door ouders hun kinderen uitgesloten kunnen worden van bepaalde activiteiten. Van niet-betaling kan dan op kinderen een stigmatiserende werking uitgaan.

Bovendien is het niet verboden dat scholen aan ouders om een vrijwillige bijdrage voor betaalde activiteiten vragen zonder dat zij daarvoor gebruik maken van een overeenkomst.

3. De schoolgids

De schoolgids moet op het punt van de ouderbijdrage informatie bevatten. Als scholen een model hanteren voor de overeenkomst met de ouders, moet de tekst daarvan in de schoolgids zijn opgenomen (art.13 lid 1 onderdeel e WPO, art. 24 A lid 1 onderdeel d WVO). Uit de wettekst zelf kan de conclusie getrokken worden, dat scholen verplicht zijn om een modelovereenkomst te hanteren voor de ouderbijdrage. Logisch is die gevolgtrekking echter niet.

De school kan ook om een ouderbijdrage vragen zonder dat een overeenkomst verplicht tot betaling. Het risico dat een aantal ouders dan niet betaalt wordt dan op de koop toegenomen.

De wet kan moeilijk de school voorschrijven melding te maken van een modelovereenkomst die niet wordt gehanteerd.

Schoolgidsen voldoen niet altijd aan de verplichting tot informatieverschaffing over de ouderbijdrage. Uit een rapport van de Onderwijsinspectie¹ onder meer dan 150 basisscholen uit februari 2002 is gebleken dat 7% van de scholen in het geheel geen melding maakt van de regeling over de ouderbijdrage. In de schoolgidsen waarin wel melding daarvan wordt gemaakt blijkt de informatie lang niet altijd volledig te zijn. Zo wordt in 16 % van de

schoolgidsen waarin de ouderbijdrage wordt genoemd niet vermeld dat het gaat om een vrijwillige bijdrage.

De informatie over de ouderbijdrage blijkt ook niet altijd op één plek te worden vermeld. De brief van de minister van OCenW van 10 maart 2003 geeft van het bekendmaken aan ouders van het vrijwillige van de bijdrage hetzelfde beeld te zien.ⁱⁱ

In die brief wordt aangekondigd dat de Onderwijsinspectie er alert op zal zijn dat de schoolgidsen op het punt van voorlichting over de ouderbijdrage aan de wettelijke vereisten voldoen.

4. Medezeggenschap

Het ouder(leerlingen)deel van de medezeggenschapsraad heeft ten aanzien van besluiten met betrekking tot de hoogte en de bestemming van de ouderbijdrage instemmingsrecht (art. 9 onderdeel b WMO). Het personeelsdeel van de medezeggenschapsraad heeft ten aanzien van die voorgenomen besluiten adviesrecht (art. 10 WMO).

Een complicatie binnen dit geheel is dat het bewuste artikelen uit de WMO verplichting tot het vragen van instemming, dan wel advies neerlegt bij het bevoegd gezag. Het is echter vaak niet het bevoegd gezag dat de regeling inzake de ouderbijdrage vaststelt. Aan de oudervereniging of een ouderraad wordt dan de regeling van die bijdrage overgelaten. Als er een oudervereniging is die belast is met de organisatie van activiteiten, is de contributieheffing het middel om het geld voor de activiteiten binnen te krijgen. Inning is dan een zaak van verenigingstechnische aard. De regeling inzake de contributie is namelijk een zaak van de vereniging en niet van de school. Men kan dan zelfs haast niet meer spreken van een vrijwillige ouderbijdrage maar van de verplichting om contributie te betalen. Omdat het financiële effect daarvan voor ouders hetzelfde is als van een vrijwillige ouderbijdrage komt zij hier toch aan de orde.

Men moet hierbij wel in het oog houden dat een verplicht lidmaatschap waarbij ouders van rechtswege contributie verschuldigd zijn strijdig is met de wetsartikelen inzake toelating. Lid worden van de oudervereniging mag alleen maar plaatsvinden op basis van vrijwilligheid.

5. Ouderraad

Discussie bestaat over de vraag of het vragen van instemming verplicht is wanneer de ouderraad bevoegd is de bijdrage vast te stellen. De ouderraad is geen vereniging.

De organisaties van ouders verschillen op dat punt van mening met het ministerie van OCenW. De organisaties van ouders zijn van oordeel, dat de verplichtingen inzake de medezeggenschap alleen gelden voor het bevoegd gezag en voor diegenen die namens het bevoegd gezag optreden. De ouderraad doet dat niet. Dus voor besluiten die genomen zijn door de ouderraad heeft volgens de organisaties van ouders niet om instemming te worden verzochtⁱⁱⁱ.

Het ministerie van OCenW is daarentegen van oordeel, dat het nemen van besluiten ten aanzien van de hoogte en de bestemming van de ouderbijdrage hoort bij de bevoegdheden van het bevoegd gezag. Daarbij moet de WMO worden nageleefd. Het verplicht vragen om instemming, dan wel advies kan niet worden “weggedelegeerd” door de bevoegdheid ten aanzien van de besluitvorming over te dragen aan de ouderraad.^{iv}

Het standpunt van het Ministerie komt het meest logisch over. Het overdragen van de bevoegdheid om besluiten te nemen kan niet de verplichtingen die uit de WMO voortvloeien teniet doen.

6. Selectie.

Hoewel de wetsartikelen inzake de toelating en verwijdering van leerlingen afhankelijkheid verbieden van het betalen van de ouderbijdrage kan de regeling wel selecterend werken. De sanctie op het niet betalen van de bijdrage is, dat kinderen kunnen worden uitgesloten van activiteiten die uit de bijdrage worden betaald. Ouders die een relatief hoge bijdrage niet kunnen betalen, zullen hun kinderen niet in eerste instantie naar school sturen die het meest vraagt. Op die manier kan het vragen van een hoge vrijwillige bijdrage ertoe leiden, dat een onderscheid tussen "rijke" en "arme" scholen zo niet bevordert dan toch instandgehouden wordt via een hoge vrijwillige ouderbijdrage.

Dat onderscheid kan worden versterkt door verschil in kwaliteit tussen scholen onderling. Hoewel namelijk de ouderbijdrage niet bedoeld is om daaruit onderwijsmiddelen te bekostigen, verbiedt de wet dat niet. In de praktijk gebeurt dat ook. Er kunnen door scholen die om een hoge bijdrage verzoeken meer extra onderwijsmiddelen worden bekostigd dan door scholen die een lage bijdrage hanteren.

7. Hoogte

Er bestaat geen wettelijk plafond voor de hoogte van de ouderbijdrage. Regels waar men zich aan te houden heeft zijn gelegen in de randvoorwaardelijke sfeer.

In het vaststellen van de hoogte zelf zijn de scholen vrij. Dat leidt ertoe dat er forse verschillen kunnen bestaan tussen scholen onderling. Zoals hierboven al aangegeven kan dat ook leiden tot kwaliteitsverschil tussen scholen onderling, met name wanneer de ouderbijdrage ook wordt ingezet voor de financiering van extra onderwijsmiddelen^v.

Uit het hierboven aangehaalde rapport van de Onderwijsinspectie uit 2002 blijkt, dat 60% van de scholen in het primair onderwijs die in de schoolgids melding maken van de hoogte van de ouderbijdrage een bedrag noemt van 23 euro. Twee procent vraagt om een bijdrage die boven 114 euro per jaar ligt.

8. Politiek

De ouderbijdrage is in ieder geval voldoende belangwekkend om de politiek zich ermee bezig te laten houden.

De Socialistische Partij heeft in 2001 samen met de Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs en het Landelijk Actie Komitee Scholieren een klachtenlijn geopend over het onderwerp. Er werd in een aantal gevallen melding gemaakt van onduidelijkheid over de vrijwilligheid, uitsluiting van activiteiten en over een als agressief ervaren methode van de school om de bijdragen te innen.

In 2000 heeft het Tweede- Kamerlid Dijkstra in de naar haar genoemde motie aangedrongen op de totstandkoming van een gedragscode voor de ouderbijdrage^{vi}.

In 2001 heeft de toenmalige minister van OCenW in een beleidsstandpunt aangegeven te zullen werken aan een gedragscode. De bedoeling daarvan was dat ouders zelf meer verantwoordelijkheid kunnen krijgen bij het vaststellen en besteden van de ouderbijdrage.

Een en ander heeft ertoe geleid dat de minister van OCenW en een aantal afgevaardigden van verschillende organisaties om de tafel zijn gaan zitten om een gedragscode op te stellen.

9. Gedragscode

De besprekingen die zouden moeten leiden tot de totstandkoming van een Gedragscode hebben tot op heden alleen nog maar geleid tot een concepttekst. Bij een aantal organisaties bestaat bezwaar tegen het regelen van de ouderbijdrage in zowel de wet als in een code^{vii}.

Op zichzelf is het een vreemde figuur dat een code in het leven wordt geroepen voor iets wat de wet al geacht wordt uitputtend te regelen. Als de code er om die reden onder de huidige wetgeving niet blijkt te komen, zal de politiek aan moeten geven hoe zij de wetgeving wil veranderen om aan een code toch een bestaansrecht te geven. Blijkens een recente mededeling van de minister van OCenW aan de Tweede Kamer ligt uitvoering van de Motie – Dijkema niet in de rede.^{viii}

In de brief aan de Tweede Kamer van 10 maart 2003 (zie voetnoot ii) geeft de minister van OCenW aan, dat afzonderlijke werkgeversorganisaties uit het onderwijs alsnog pogen om voor hun eigen achterban een code in het leven te roepen.

10. Toetsing aan de concepttekst

De tekst van de conceptgedragscode brengt op enkele punten duidelijkheid, waar de wet die niet geeft. Zo staat in de concepttekst dat de ouderbijdrage niet ten goede mag komen aan de individuele leerling. Zij moet ten goede komen aan activiteiten die in schoolverband worden georganiseerd die voor alle kinderen toegankelijk zijn, voor zover ouders daar prijs op stellen.

Uitdrukkelijk verbiedt de code dat aan toelating op school de voorwaarde wordt verbonden, dat ouders lid moeten worden van de oudervereniging.

Voorop moet staan dat de activiteiten die uit de bijdrage worden bekostigd toegankelijk zijn voor alle leerlingen.

Gelet op het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage wordt het inschakelen van incassobureaus en deurwaarders afgewezen. Als voor een klachtencommissie een klacht wordt voorgelegd waarbij de ouderbijdrage in het geding is, kan voor de vorming van het oordeel de concept- gedragscode richtinggevend zijn.

Een beroep op de tekst van de concept- code is in een klachtenprocedure zeker niet bij voorbaat kansloos.

Deel uit de tekst Conceptgedragscode

1. Het uitvoeren van de voor de school wettelijk voorgeschreven kernactiviteiten mag niet afhankelijk worden van de vrijwillige ouderbijdrage. In dit verband wordt opgemerkt dat de Rijksoverheid zorgt voor de reguliere bekostiging van de kernactiviteiten van de scholen, waarmee scholen in staat worden gesteld te

voldoen aan de wettelijke verplichtingen. De vrijwillige ouderbijdrage is derhalve aanvullend op de reguliere bekostiging van overheidswege. De activiteiten die niet door de Rijksoverheid worden bekostigd maken geen deel uit van de kernactiviteiten. Derhalve is de vrijwillige ouderbijdrage alleen bestemd voor de niet-kernactiviteiten.

2. De vrijwillige ouderbijdrage wordt niet ingezet voor activiteiten die uitsluitend zijn gericht op bevoordeling van een individuele leerling, met uitsluiting van andere leerlingen die in een gelijkwaardige positie verkeren. De ouderbijdrage komt daarmee ten goede aan hetgeen in het verband van de schoolgemeenschap (in schoolverband) wordt georganiseerd, voor zover ouders deelname aan activiteiten door hun kind(eren) wensen.
3. Elk orgaan dat een vrijwillige ouderbijdrage vraagt (bijvoorbeeld de oudervereniging, ouderraad of activiteitencommissie) hanteert de uitgangspunten die in de wet en deze gedragscode zijn neergelegd op dezelfde wijze als het bevoegd gezag dat een vrijwillige ouderbijdrage vraagt. Ouders dienen in beginsel zelf verantwoordelijkheid te hebben voor het vaststellen en besteden van de vrijwillige ouderbijdrage. Er zal op korte termijn worden verkend welke aanpassingen van de wettelijke voorschriften noodzakelijk zijn om dit te bereiken. Tevens wordt daarbij bezien of er een vereenvoudiging van de administratieve gang van zaken rondom de vrijwillige ouderbijdrage kan worden bereikt.
4. Aan de toelating van leerlingen tot de school wordt niet de voorwaarde verbonden dat de ouders tegen een financiële vergoeding lid moeten worden van een oudervereniging, noch wordt op andere directe of indirecte wijze een financiële toelatingsvoorwaarde gesteld.
5. Voorop staat dat alle leerlingen kunnen deelnemen aan de activiteiten. Bij de vaststelling en inning van de vrijwillige ouderbijdrage wordt op verzoek van individuele ouders rekening gehouden met hun inkomenspositie. Dit door middel van het hanteren van een kwijtschelding- of reductieregeling die vooraf aan alle ouders bekend is gemaakt. Bij de toepassing daarvan wordt zorgvuldig omgegaan met privacygevoelige gegevens. Gezien het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage wijzen partijen het gebruik van incassobureaus en deurwaarders af. Zij spannen zich ervoor in dat bij het innen van de vrijwillige ouderbijdrage van deze middelen geen gebruik wordt gemaakt.

Partijen spannen zich ervoor in dat door scholen wordt gehandeld overeenkomstig het gestelde in deze gedragscode en voor de vrijwillige ouderbijdrage geldende wettelijke voorschriften. Zij zullen een gezamenlijke communicatiestrategie ontwikkelen, waarin onder meer aandacht wordt besteed aan:

- het vergroten van de bekendheid op schoolniveau met het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage en met de mogelijkheid van het indienen van klachten over de ouderbijdrage bij de klachtencommissie als bedoeld in artikel 14 van de WPO, artikel 23 van de WEC, of artikel 24b van de WVO;
- het vergroten van de transparantie op schoolniveau over de reductie- en kwijtscheldingsmogelijkheden, de hoogte, de wijze van vaststellen, de bestedingsdoelinden en financiële verantwoording over de uiteindelijke besteding van de vrijwillige ouderbijdrage. Partijen stimuleren scholen dat de geïnde en bestede middelen uit de

vrijwillige ouderbijdrage gescheiden zichtbaar worden gemaakt in een boekhouding die voor alle betrokkenen bij de school goed toegankelijk is.

ⁱ Opbrengsten, ouderbijdrage en de klachtenregeling in de schoolgids, een inspectierapport, Utrecht 2002.

ⁱⁱ Brief van de Minister van OCW van 10 maart 2003 aan de Tweede Kamer 2002-20003, 28.600 VIII, nr. 118.

ⁱⁱⁱ Brochure “ De Ouderbijdrage” , VOO-reeks 44.

^{iv} “Inzicht” december 2001

^v School en Medezeggenschap april 2001, pag. 8: De Werkplaats in Bilthoven blijkt een kinderboerderij in stand in stand te houden. Een deel van de ouderbijdrage wordt besteed aan het onderhouden en verzorgen van de dieren en hun verblijven.

^{vi} TK 27.000 VIII 2001/2002 nr.30

^{vii} SBM, juni 2002, pag. 22.

^{viii} TK 28.600 2002/2003 VIII nr.2, pag.443