



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

VRIJWILLIGHEID OUDERBIJDAGEN BEWUST GEMAAKT

EINDRAPPORT PROJECT HANDHAVING
OUDERBIJDAGEN IN HET VO 2010/2012

Utrecht, oktober 2012

Voorwoord

In 2010 startte de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) in opdracht van de toenmalige staatssecretaris van OCW een handhavingsonderzoek naar de vrijwillige ouderbijdragen in het voortgezet onderwijs. Geen enkele van de onderzochte scholen hield zich in eerste instantie aan alle wettelijke vereisten. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek bleek dat scholen met name moeite hebben om helder te communiceren over de vrijwilligheid van elke gevraagde bijdrage.

Vrijwilligheid en toegankelijkheid

Een flink aantal scholen is bang voor minder inkomsten als zij die vrijwilligheid benadrukken. Daarnaast blijkt dat veel scholen een onderscheid maken tussen een zogeheten 'algemene ouderbijdrage' en bijdragen voor schoolkosten (zoals excursies, werkweken, extra lesmaterialen, borgregeling, etc.), waarbij veel scholen denken dat de vrijwilligheid alleen voor de eerste categorie geldt. De wet maakt dit onderscheid echter niet en formuleert in artikel 24a van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) dat *alle* geldelijke bijdragen vrijwillig zijn.

De inspectie meent daarom dat scholen die vrijwilligheid voor *elke* gevraagde bijdrage eenduidig en helder in de schoolgids en op de website van de school moeten communiceren. Ouders moeten kunnen kiezen voor welke extra of betere voorzieningen zij wel of niet willen betalen. Overigens dragen de meeste ouders graag bij aan de onderwijsvoorzieningen voor hun kinderen. Zij hebben echter wel het laatste woord. De wetgever heeft deze vrijwilligheid uitdrukkelijk vastgelegd, mede om te bereiken dat de toegankelijkheid van het onderwijs gegarandeerd is. Reguliere voorzieningen en voorgeschreven lesmaterialen moeten voor ouders gratis zijn. En extra voorzieningen die met de bijdragen van ouders gefinancierd zijn moeten, voor zover geïntegreerd met het normale onderwijsproces, toegankelijk zijn voor alle leerlingen.

(On)bedoelde neveneffecten

Bij de start van het project in 2010 kon niet worden voorzien dat het heel wat voeten in aarde zou hebben om scholen te bewegen hun regelingen aan de wet te laten voldoen. Uit een bijeenkomsten met schoolleiders bleek dat volledig aan de wet voldoen enkele neveneffecten oproept. Daarbij werd de vraag opgeworpen of deze effecten bedoeld of onbedoeld zijn. Vooral in het praktijkonderwijs en in het vmbo lijkt de nadruk op de vrijwilligheid er dikwijls toe te leiden dat ouders, uit financiële motieven, hun kinderen niet meer willen laten deelnemen aan excursies, werkweken, schoolkampen, etc. Ouders die niet kunnen betalen blijken in die gevallen –meestal uit gêne– geen beroep te willen doen op het schoolfonds voor extra financiële ondersteuning. Zo ontstaat er een onbedoeld onderscheid tussen kinderen, aldus de scholen, en lijkt een groep leerlingen, waar een extracurriculair aanbod heel verrijkend voor kan zijn, dit aanbod nu mis te lopen.

Een neveneffect dat hiermee samenhangt, is dat de nadruk op het vrijwillige karakter in ieder geval leidt tot bewustere keuzes van ouders. De inkomsten voor de school om de extra voorzieningen te kunnen betalen en te organiseren kunnen hierdoor minder worden. Daarbij lijken er grote verschillen tussen regio's of (grote) steden te bestaan. Scholen geven aan dat zij een aantal excursies en andere educatieve buitenschoolse activiteiten hebben stopgezet. Hierdoor is het aanbod van 'leuke dingen' verschaald. Scholen geven wel toe dat het goed is om alle extra voorzieningen op hun educatieve 'noodzaak' tegen het licht te houden.

Kennelijk heeft de hoogte en de presentatie van de ouderbijdrage een belangrijke rol gespeeld in de financiering van het extra aanbod van scholen. Nu de overheid strakker op de naleving van de wet toeziet, neemt het risico op uitsluiting van bepaalde groepen leerlingen of een verschraling van het aanbod toe. Het is mogelijk noodzakelijk om deze effecten nader te onderzoeken. Wij hebben naar scholen benadrukt dat de ouderbijdragen geen 'verholen' bekostigingsbron van het onderwijs mag zijn. Alleen via expliciete keuzes van ouders kan dit een gerechtvaardigde extra inkomstenbron vormen. Indien dit knelpunten oplevert dan vraagt dit om politieke afwegingen.

Een derde neveneffect is inmiddels opgelost: verplichte publicatie in de schoolgids van een modelovereenkomst tussen school en ouders. Tot vorig jaar gaven scholen aan dat het afsluiten van deze overeenkomst met elke ouder afzonderlijk om de door de ouder gemaakte keuze voor de extra voorzieningen vast te leggen, leidde tot veel bureaucratie en administratieve lasten. "De kosten daarvan zijn hoger dan de inkomsten", zo reageerden scholen in het eerste jaar van het onderzoek. Door het aannemen van het amendement Biskop/Dijkgraaf in de Tweede Kamer eind september 2011 (geëffectueerd per 1 juli 2012) is het handhavingstoezicht hierop aangepast. De publicatie van de modelovereenkomst in de schoolgids staat nu niet meer in de wet en is daarom als aandachtspunt van het toezicht vervallen.

Handhavend toezicht

Dit handhavingsonderzoek heeft ons geleerd hoe belangrijk een goede en tijdige communicatie met en naar het onderwijsveld en de afzonderlijke scholen is. Het blijkt dat besturen grote behoefte hebben om vooraf te worden geïnformeerd over de wettelijke vereisten, de beoordelingscriteria en aandachtspunten in het toezicht, het moment waarop tot handhaving zal worden overgegaan en met welke consequenties. De algemene brochures die scholen over de ouderbijdragen hadden ontvangen, volstaan dan niet. Ook het overleg met de vertegenwoordigers van de scholen over de inrichting van het onderzoek is van belang.

Daarnaast is –zeker bij dit onderwerp– een goede communicatie met (organisaties van) ouders eveneens zeer gewenst. De inspectie ziet de ouders als volwaardige gesprekspartners in het onderwijsveld; daartoe hebben we op een aantal momenten overleg gevoerd met ouderorganisaties.

Tot slot is het nodig dat het wettelijk kader vooraf duidelijk en handhaafbaar is. Als vooronderzoek aantoonde dat bijna geen school de wet volledig naleeft, dan vraagt dit om een nadere analyse. Tijdens dit onderzoek is het kader twee keer aangepast. Dit is verwarrend en ongewenst. Wel hebben deze aanpassingen de handhaafbaarheid vergroot, zij het dat het bijna twee jaar heeft geduurd om alle scholen uit de steekproef van dit onderzoek aan de wet te laten voldoen.

Bewust gemaakt

De kern van de vrijwillige ouderbijdrage is dat ouders een bewuste keuze kunnen maken en dat scholen hen daarin ook voluit serieus nemen. Onze indruk is dat in elk geval de onderzochte scholen zich -mede door dit handhavingsproject- bewuster zijn geworden van het vrijwillige karakter van elke gevraagde bijdrage. Ik hoop dat dit rapport een vergelijkbaar effect bereikt bij de scholen die geen onderdeel waren van ons onderzoek.

*Drs. H.G.J. Steur
hoofdinspecteur voortgezet onderwijs
Oktober, 2012*

INHOUD

Samenvatting

Inleiding 9

- 1.1 Voorgeschiedenis 9
- 1.2 De kernpunten van de wet 9
- 1.3 Schuivende panelen: tussentijdse aanpassing wettelijk kader 10

2 De onderzoeksopzet 12

- 2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen 12
- 2.2 De steekproef 12
- 2.3 Onderzoeksopzet 13
- 2.4 Onderzoeksuitvoering 14

3 De onderzoeksresultaten 16

- 3.1 Vergelijking tussen de hercontroles-1 en -2 16
- 3.2 De resultaten van hercontrole-3: oktober 2011 18
- 3.3 Ouderbijdragen na wijziging van de WVO 19
- 3.4 Vergelijking van de effecten van de hercontroles per kernpunt 21

4 Beschouwing 23

- 4.1 Lastige punten voor de scholen 23
- 4.2 Effecten van de handhaving 25
- 4.3 Reflectie: op welke punten kan het toezicht verbeteren? 28

5 Conclusies 31

- 5.1 Conclusies voor het toezicht en de handhaving 31
- 5.2 Conclusies vanuit de panelbijeenkomsten 31

Bijlage(n)

- I Aangepast toezicht en handhaving ouderbijdragen in het vo - juli 2012 34
- II Veelgestelde vragen over ouderbijdragen aan schoolkosten in het vo 37
- III Richtinggevend kader handhavingstoezicht ouderbijdrage - 2011 43
- IV Referentielijst 47

Samenvatting

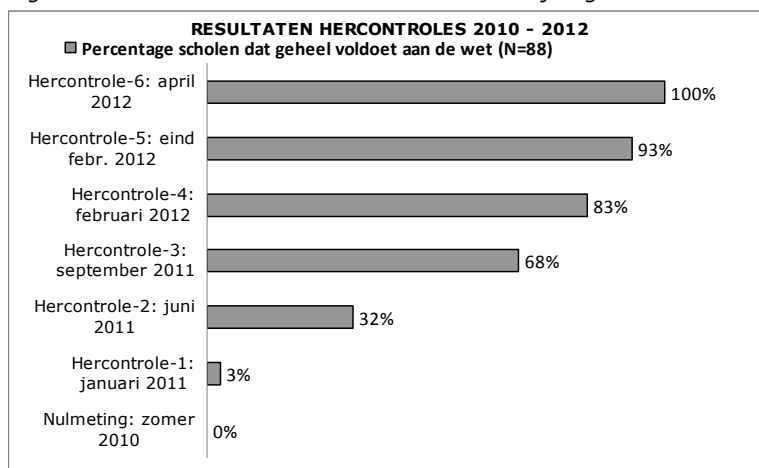
Uit eerder onderzoek in 2008-2009 bleek dat slechts weinig scholen aan álle wettelijke bepalingen inzake de ouderbijdrage voldoen. Dat was voor de staatssecretaris van OCW in 2009 aanleiding om de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) de opdracht tot dit handhavingsonderzoek te geven. Dit handhavingsonderzoek naar de vrijwillige ouderbijdragen in het voortgezet onderwijs kent twee doelstellingen: vaststellen in hoeverre scholen aan de wetgeving voldoen én handhavend optreden bij de scholen die de wet niet voluit toepassen, opdat de scholen alsnog aan de wettelijke vereisten gaan voldoen.

Dit onderzoek is in twee rondes verlopen. De eerste ronde liep van april 2010 tot februari 2011; de tweede ronde omvatte de periode van mei 2011 tot en met april 2012. Tussentijds is het onderzoek enkele maanden stilgelegd in verband met nader overleg tussen betrokken partijen. In elk van de twee rondes heeft een nulmeting en –na een herstelperiode– een hercontrole plaatsgevonden.

In de eerste ronde waren er vrij weinig scholen die alle wettelijke vereisten naleefden. Veel scholen hadden bezwaren tegen de gedetailleerde wettelijke bepalingen en vreesden minder inkomsten uit de ouderbijdragen te ontvangen. Na de eerste ronde is er overleg gevoerd met de VO-Raad, de ouderorganisaties en het ministerie van OCW om de bezwaren te bespreken. Naar aanleiding hiervan is het beoordelingskader enigszins bijgesteld. Ook is er in april 2011 op drie informatiebijeenkomsten met de scholen uit de steekproef gecommuniceerd: de bezwaren van de scholen zijn besproken, de specifieke wettelijke bepalingen werden verhelderd en de scholen kregen een extra hersteltermijn tot het nieuwe schooljaar (2011/2012). Mede hierdoor kwamen in mei en juni van 2011 de scholen in beweging. Gaande het project voldeden steeds meer scholen aan de wettelijke vereisten.

Onderstaand overzicht geeft het percentage¹ scholen aan dat zich na elke hercontrole heeft verbeterd ten aanzien van de vereisten over de ouderbijdragen.

Figuur 1: Resultaten van de hercontroles Ouderbijdragen tussen zomer 2010 en april 2012



¹ In het percentage van een volgende hercontrole is steeds het eerder vastgestelde resultaat van de vorige hercontrole inbegrepen.

Bij de tussenrapportage in juni 2011 voldeed circa een derde van de scholen (32 procent) uit de steekproef aan alle kernpunten van de wet. In januari 2011 was dit nog slechts 3 procent. Bij de conceptrapportage van de hercontrole in september 2011 voldeed al 68 procent van de scholen aan alle kernpunten van de wet over de ouderbijdragen. Bij de definitieve rapportage begin februari 2012 was dat 83 procent van de scholen uit de steekproef. Na verzending van de brief met het voornemen tot een besluit de maandelijkse bekostiging met 5 procent op te schorten, voldeden rond begin april 2012 ook de resterende scholen –door aanpassingen op het allerlaatste moment– aan de vereisten van de wet. Sancties zijn –in het kader van dit project– uiteindelijk dus niet nodig gebleken².

De verbetering in de naleving is niet voor alle vereisten gelijk: veel scholen hebben aanvankelijk moeite met het voldoen aan de eis dat álle bijdragen vrijwillig dienen te zijn. Zo noemde in juni 2011 33 procent van de onderzochte scholen dat de 'ouderbijdrage' vrijwillig is, maar zij stelden dan weer 'andere schoolkosten' verplicht (zoals voor de huur van een kluisje of voor extra lesmaterialen, werkkleding, etc., die uitsluitend via de school kunnen worden afgenomen). Of ze gaven niet duidelijk aan dat een borgregeling voor de schoolboeken vrijwillig is. Bij de hercontrole van september 2011 was het percentage van de onderzochte scholen dat wel op dit punt voldeed 72 procent en begin februari 2012 –na de wetwijziging– 91 procent. De overige vier kernpunten van de wet werden bij de tussenrapportage in juni 2011 op ruim twee van de drie scholen positief beoordeeld: de instemming van de ondergeleding van de MR scoorde het hoogst (88 procent positief). Bij de hercontrole in september 2011 was de toelating op 100 procent van de scholen in orde. De andere kernpunten hadden bij de conceptrapportage in september 2011 positieve scores van boven de 90 procent.

De inspectie concludeert onder meer dat het handhavingsproject er toe heeft bijgedragen dat scholen en besturen zich bewuster zijn geworden van het vrijwillige karakter van elke aan ouders gevraagde bijdrage voor schoolkosten.

² Naast dit handhavingsproject controleerde de inspectie tevens circa vijftig andere scholen, waarover ernstige klachten omtrent de ouderbijdragen waren ontvangen. Van die groep is in twee gevallen wel een sanctie toegepast.

Inleiding

1.1 Voorgeschiedenis

In 2009 heeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) in het basisonderwijs (po) en in het voortgezet onderwijs (vo) een verkennend onderzoek gedaan naar de mate waarin scholen voor po en vo de wettelijke vereisten rond de vrijwillige ouderbijdragen naleefden. De resultaten waren voor po en vo vergelijkbaar: strikt genomen leefde in 2009 bijna geen enkele school álle wettelijke vereisten na; een klein deel van de scholen voldeed wel aan de kernpunten van de wet. De inspectie heeft over deze onderzoeken in het Onderwijsverslag 2010 gerapporteerd en de onderzoeksrapporten openbaar gemaakt³.

Vanaf het schooljaar 2008/2009 is in het voortgezet onderwijs gestart met de invoering van de gratis schoolboeken. Dit betekende voor het onderzoek van de inspectie naar de 'aan ouders gevraagde bijdragen aan schoolkosten' (kortweg: 'ouderbijdragen') dat de wettelijke vereisten van artikel 6e van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) hierover eveneens deel moesten gaan uitmaken van dit onderzoek.

Als vervolg op het verkennende onderzoek naar de ouderbijdragen van 2009 gaf de staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) –mede gezien het politieke belang van dit thema in 2010– de inspectie de opdracht een handhavingsonderzoek te starten in het voortgezet onderwijs. Het onderzoek naar het thema 'ouderbijdragen aan schoolkosten' is uitgevoerd samen met het onderzoek over het thema 'sponsoring': beide onderzoeken maakten gebruik van dezelfde steekproef. De basis voor het onderzoek naar de sponsoring ligt in het convenant over sponsoring, dat is afgesloten tussen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en veertien andere organisaties⁴, waaronder de VO-Raad, de PO-Raad, ouderorganisaties, besturenbonden, vakverenigingen, etc. Hierin werden onder andere regels afgesproken over de acceptatie van sponsoring door scholen.

Dit eindrapport beperkt zich echter tot de rapportage over het onderzoek naar het thema ouderbijdragen.

Er wordt in dit rapport steeds gesproken over ouderbijdragen (meervoud), omdat het gaat om meerdere soorten bijdragen die scholen aan ouders vragen: algemene bijdragen, bijdragen voor excursies, extra activiteiten of voorzieningen, extra lesmaterialen, etc.

1.2 De kernpunten van de wet

Bij de start in 2010 is het handhavingstoezicht ouderbijdragen gebaseerd op de wettelijke bepalingen over ouderbijdragen, die worden aangeduid met 'de kernpunten van de wet', namelijk:

³ Zie het rapport: "Vrijwillige ouderbijdragen in het Voortgezet Onderwijs", Onderwijsinspectie Utrecht, 2010.

⁴ Zie het "Convenant scholen voor primair en voortgezet onderwijs en sponsoring" van 19-02-2009, en de brochure 'Convenant sponsoring', Utrecht, 2009.

- A. Bepalingen in relatie tot de **toelating** (artikel 27, tweede lid, WVO);
- B. Bepalingen omtrent de informatieverschaffing in de schoolgids over de **vrijwilligheid** (artikel 24a WVO);
- C. Eisen waaraan **de modelovereenkomst** moet voldoen (artikel 27, tweede lid, WVO);
- D. Bepalingen over het beschikbaar stellen van **gratis lesmateriaal** (artikel 6e WVO);
- E. Bepalingen over de **instemming van oudergeleding in de medezeggenschapsraad (MR)** (artikel 14, tweede lid, onderdeel c en d van de Wet medezeggenschap op scholen (hierna: WMS)).

Om een toetsing van de regelingen van de scholen mogelijk te maken zijn deze vijf kernpunten in eerste instantie vertaald in veertien indicatoren. Acht van de veertien indicatoren hebben betrekking op de inhoud van de overeenkomst tussen school en ouders. De bepalingen over de wettelijke vereisten waaraan deze overeenkomst moet voldoen zijn in vier volzinnen in artikel 27, tweede lid, van de WVO nauwkeurig vastgelegd. De wet bepaalde dat, als deze overeenkomst niet aan elk van die betreffende bepalingen voldoet, de overeenkomst nietig is.

De toetsing van de naleving is uitgevoerd op basis van door de school aangeleverde documenten: de schoolgids van het betreffende schooljaar, aanvullende documenten van de school, eventuele rondzendbrieven aan de ouders en de website van de school. De instemming van de oudergeleding van de MR is gecontroleerd aan de hand van het verslag van de betreffende MR-vergadering.

Uit de nulmeting in het voorjaar 2010 blijkt dat –net als in 2009– geen enkele school aan alle bepalingen voldoet. Om die reden werd het project vanaf maart 2011 tijdelijk stilgelegd en heeft de inspectie het toezichtkader met verschillende partijen besproken.

1.3 **Schuivende panelen: tussentijdse aanpassing wettelijk kader**

Na het overleg met onder andere de VO-Raad, de ouderorganisaties en het ministerie van OCW besloot de inspectie het handhavingstoezicht op drie punten te versoepelen en om een aantal informatiebijeenkomsten te organiseren. Dit aangepaste handhavingsbeleid is op 12 april 2011 door de minister vastgesteld⁵. Op de inhoud van de overeenkomst werd niet meer gehandhaafd, wel op het publiceren van een modelovereenkomst in de schoolgids (en/of op de website van de school). De overige vier kernpunten voor het handhavingsbeleid bleven in het handhavingstoezicht ongewijzigd.

Daarnaast werden de scholen uitgebreid geïnformeerd door de notitie 'Richtinggevend kader' waarin de veertien indicatoren werden teruggebracht tot negen 'toetsingsvragen' (zie bijlage 3). Ook werd nader ingegaan op de vrijwilligheid van de borgregeling voor de (gratis) lesmaterialen. Tevens zijn er drie regionale informatiebijeenkomsten belegd om de scholen te informeren over het handhavingstoezicht en de wijze waarop de scholen aan de wet konden voldoen. Vervolgens kregen de scholen vier maanden extra de tijd om alsnog herstelmaatregelen te nemen en hun regelingen met ingang van het cursusjaar 2011/2012 aan de wettelijke vereisten te laten voldoen.

⁵ Zie de notitie 'Richtinggevend kader Handhavingstoezicht Ouderbijdrage 2011' in bijlage 3 van dit rapport en op www.onderwijsinspectie.nl.

Eind september 2011 besloot de Tweede Kamer, bij de behandeling van een wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht, om de bepalingen over de modelovereenkomst voor de ouderbijdrage te schrappen uit de wet. Het daartoe ingediende amendement Biskop/Dijkgraaf werd aangenomen en stelt een aanpassing voor van met name artikel 27, tweede lid, van de WVO, en artikel 24a van de WVO⁶. De vrijwilligheid van elke aan ouders gevraagde geldelijke bijdrage voor schoolkosten blijft echter gehandhaafd.

Eind januari 2012 stemde ook de Eerste Kamer in met dit amendement. Het kernpunt over de publicatie van een model van de overeenkomst in de schoolgids werd geschrapt en het handhavingstoezicht beperkte zich daarna tot de volgende vier kernpunten:

- a. Toelating tot het onderwijs (artikel 27, tweede lid, WVO);
- b. Adequate informatie in schoolgids over vrijwilligheid van alle bijdragen (artikel 24a WVO);
- c. Instemming ouders in de MR (artikel 14, tweede lid, onderdelen c en d WMS);
- d. Gratis lesmaterialen (artikel 6e WVO).

De gewijzigde wettelijke bepalingen over de ouderbijdragen zijn op 1 juli 2012 ingegaan. Ook het toezichtkader van de inspectie is in verband hiermee aangepast. In bijlage 1 treft u het actuele toezichtkader voor de ouderbijdragen aan⁷.

De volgende hoofdstukken gaan in op de onderzoeksopzet (hoofdstuk 2), de bevindingen van de twee onderzoeks rondes (hoofdstuk 3) en een beschouwing op inhoud en proces in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 vindt u de conclusies.

⁶ Zie Kamerstukken II, 2011, 32193, nr.30.

⁷ Op de website van de Inspectie van het Onderwijs is tevens een toelichting hier op beschikbaar. Ook kunt u op deze website de notitie 'veelgestelde vragen over de ouderbijdragen' raadplegen.

2 De onderzoeksopzet

2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het handhavingsonderzoek ouderbijdragen 2010-2012 heeft een tweeledige doelstelling:

- Vaststellen in hoeverre scholen de wet naleven inzake de bepalingen over de ouderbijdragen;
- De besturen van de scholen die de wet op dit thema niet naleven alsnog aan de wet laten voldoen, met name door hen hierop aan te spreken en hen de gelegenheid te geven herstelmaatregelen te treffen.

De onderzoeksvragen, die de inspectie in dit onderzoek hanteerde, luiden:

1. Voldoet de school en de informatie die zij geeft aan de bepalingen die de wet stelt over aan ouders gevraagde geldelijke bijdragen?
2. Als dit op één of meer punten niet het geval is, voldoet de informatie van de school dan wel aan de wettelijke bepalingen na een opdracht tot herstel en een herstelperiode van ten minste acht weken?

2.2 De steekproef

Het onderzoek richt zich op door het Rijk bekostigde scholen (vestigingen) voor vwo, havo, mavo/vmbo-tl, vmbo-b/k en het praktijkonderwijs in Nederland. Voor dit onderzoek is een steekproef getrokken van negentig vo-vestigingen en daarbinnen één onderwijssoort (dit is inclusief een verwachte 10 procent non-respons). De steekproef is te beschouwen als aselekt.

Bij het trekken van de steekproef is gelet op de spreiding over de onderwijssoorten en opleidingen, de vestigingsgrootte, de provincieverdeling, de gemeentegrootte, de bestuursgrootte en de denominatie. De steekproef kan in hoge mate als representatief voor de populatie worden beschouwd. Wel is er enigszins een oververtegenwoordiging van brede scholengemeenschappen (voor vmbo-b-k-gt-havo-vwo) en mede daardoor een oververtegenwoordiging van scholen met meer dan vijftienhonderd leerlingen, alsmede een ondervertegenwoordiging van scholen met minder dan driehonderd leerlingen. Deze onder- en oververtegenwoordiging kunnen de representativiteit van de resultaten enigszins beïnvloeden.

De specificatie van deze steekproef luidt:

- *een steekproef van negentig opleidingen;*
- *per vestiging één opleiding;*
- *uitsluiting van de vestigingen die vorig jaar en dit jaar bij het onderzoek voor het thema Onderwijsverslag waren betrokken;*
- *de vestiging heeft onderbouw en bovenbouw (koppeling opleiding aan onderbouw is niet altijd te maken).*

De inspectie heeft een aselekte steekproef getrokken om te voorkomen dat bepaalde scholen (vestigingen) onevenredig vaak bij onderzoeken van de inspectie worden betrokken. De omvang van de steekproef is mede bepaald op grond van efficiëntie overwegingen. Na de start van het onderzoek bleken twee vestigingen te moeten

afvallen: een vestiging werd in augustus 2010 opgeheven en een andere vestiging behoorde tot het speciaal voortgezet onderwijs; die vestiging viel onder werking van de Wet expertisecentra en niet onder de WVO. Aldus bleven er 88 vestigingen over in de steekproef.

2.3 Onderzoeksopzet

Het handhavingsonderzoek is in twee rondes verlopen: de eerste ronde is uitgevoerd vanaf mei 2010 tot begin 2011. De tweede ronde liep van april 2011 tot het voorjaar van 2012.

Elke ronde begon met het vaststellen van de stand van zaken, verwoord in een conceptrapportage aan de betreffende school en eindigde (in principe) met een definitieve rapportage over de hercontrole. In de tussenliggende periode kregen de scholen die op één of meer punten niet aan de wettelijke vereisten voldeden, bij elke rapportage een opdracht om te herstellen. Van de scholen die aan de wet voldeden is na de definitieve rapportage het dossier gesloten.

Tabel 1: Overzicht van de onderzoeksopzet en het aantal hercontroles van 2010 tot 2012

Ronde 1: van april 2010 tot en met februari 2011		
Beoordelingskader incl. de inhoud van de modelovereenkomst; vijf kernpunten van de wet vertaald in veertien indicatoren (tot april 2011).		
Controle	Soort controle en rapportage	Periode
1	Nulmeting, conceptrapportage	Mei 2010
2	Nulmeting, definitieve rapportage	Zomer 2010
3	Hercontrole-1, conceptrapportage	Januari 2011
Ronde 2: van mei 2011 tot en met april 2012		
April 2011: aangepast beoordelingskader vastgelegd in de notitie 'Richtinggevend kader handhavingstoezicht Ouderbijdragen 2011'; geen beoordeling meer van de inhoud van de modelovereenkomst; vijf kernpunten vertaald in negen toetsingsvragen (tot februari 2012).		
4	Hercontrole-2, tussenrapportage, tevens 2 ^{de} nulmeting	Juni 2011
5	Hercontrole-3, conceptrapportage	Oktober 2011
Oktober 2011: Opschorting definitieve rapportage i.v.m. Amendement Biskop/Dijkgraaf; Februari 2012: Aangepast handhavingskader; de publicatie van de modelovereenkomst vervalt, vier kernpunten blijven over (vertaald in vijf toetsingsvragen).		
6	Hercontrole-4, definitieve rapportage, aangepast kader	10 februari 2012
7	Verzending 'voornemenbrief' tot opschorting bekostiging	eind februari 2012
8	Gesprek over zienswijze school eind maart	Maart / april 2012

2.4 Onderzoeksuitvoering

De uitvoering van het onderzoek kende de volgende onderdelen:

1. *Ten aanzien van de eerste doelstelling (het vaststellen van de stand van zaken over in hoeverre de school de wet naleeft):*
 - de scholen uit de steekproef werden verzocht een vragenlijst in te vullen over de wijze waarop zij de regelingen over de ouderbijdragen toepassen;
 - analyse van de vragenlijsten, de ontvangen schooldocumenten, de schoolgids en de website van de school;
 - een conceptrapportage (brief met rapportageblad) aan het bestuur met afschrift aan de schooldirectie;
 - na ten minste vier weken volgde een definitieve rapportage aan het bestuur.

2. *Ten aanzien van de tweede doelstelling (het bestuur dat niet alle wettelijke vereisten naleeft alsnog aan de wet laten voldoen):*
 - in de rapportages werd –indien de school niet aan elk van de wettelijke vereisten voldeed– het bestuur hierop aangesproken en kreeg het bestuur een herstelopdracht;
 - de hersteltermijn duurde in de eerste ronde ten minste acht weken; in de tweede ronde kregen de scholen ruim vier maanden de tijd om hun regelingen aan te passen aan de wet;
 - de herstelopdracht werd –indien van toepassing– in elke rapportage herhaald;
 - in maart en april 2011 werd overleg gevoerd met de VO-Raad, ouderorganisaties en het ministerie van OCW;
 - na de eerste ronde werd het toezichtkader aangepast (zie notitie Richtinggevend kader Handhavingstoezicht Ouderbijdrage 2011 van 12 april 2011);
 - in april 2011 werden alle scholen uit de steekproef uitgenodigd voor een van de drie regionale informatiebijeenkomsten over het nieuwe toezichtkader ouderbijdrage 2011;
 - in september 2011 kregen alle scholen, die in het voorjaar 2011 op één of meer punten nog niet aan de wet voldeden, de conceptrapportage over de hercontrole. Deze scholen werden tevens gewezen op artikel 104 van de WVO, waarin staat dat de minister de bekostiging geheel of gedeeltelijk kan opschorten of inhouden als de school niet aan de wet voldoet;
 - in de conceptrapportage van september 2011 kreeg het bestuur zo nodig opnieuw een herstelopdracht om nu binnen vier weken alsnog aan de wet te voldoen;
 - in oktober 2011 deelde de inspectie aan de betreffende scholen mee dat de definitieve rapportage van de hercontrole was uitgesteld tot na afronding van de behandeling van het amendement Biskop/Dijkgraaf in de Eerste Kamer, dat een wijziging van de wettelijke bepalingen omtrent de ouderbijdragen beoogde. Hierdoor werd de herstelperiode met ten minste vier maanden verlengd;

- in februari 2012, na instemming door de Eerste Kamer van de beoogde wetswijziging, werd het toezichtkader⁸ voor de ouderbijdragen aangepast: toetsingsvragen 3, 4 en 5 vervielen;
- in februari 2012 ontvingen de scholen, die ook na wijziging van het toezichtkader nog niet aan alle vereisten voldeden, de definitieve rapportage van de hercontrole; ook gaf de inspectie die scholen opnieuw een herstelopdracht. Tevens werd aangekondigd dat de inspectie die scholen een brief met het voornemen tot een besluit van opschorting van de maandelijkse bekostiging met 5 procent zou sturen;
- de inspectie organiseerde in juni 2012 twee panelbijeenkomsten met ouderorganisaties en schoolleiders/bestuurders.

In het volgende hoofdstuk geeft het rapport de onderzoeksresultaten weer.

⁸ Zie notitie 'Aangepast Handhavingstoezicht ouderbijdragen in het VO-voorjaar 2012' in bijlage 1 en op de website van de inspectie (www.onderwijsinspectie.nl).

3 De onderzoeksresultaten

Dit eindrapport laat vooral de resultaten zien van de controles in de tweede ronde. Dit omdat de naleving van de wettelijke vereisten na de eerste ronde minimaal was: bij de conceptrapportage in januari 2011 hadden slechts 3 van de 88 scholen (afgerond 3 procent) uit de steekproef haar regelingen aangepast om aan de wet te voldoen.

De effecten van het handhavingstoezicht werden gaandeweg beter zichtbaar. Dit kwam met name door de aanpassingen in het handhavingstoezicht in het voorjaar 2011 en –later– door de wetswijziging, maar ook doordat scholen herhaaldelijk aangesproken zijn op hun overtredingen en daarbij een herstelopdracht kregen. Naarmate de tijd verstreek pasten meer scholen hun regelingen aan.

De verbeteringen op de kernpunten van de wet uit de tweede onderzoeksrunde zijn gebaseerd op de volgende rapportagemomenten:

- de tussenrapportage (nulmeting) van eind juni 2011;
- de conceptrapportage van de hercontrole van eind september 2011;
- de definitieve eindrapportage van begin februari 2012.

Naar het oordeel van de inspectie moet de betekenis van de onderzoeksresultaten van dit project zich helaas beperken tot de scholen die zijn onderzocht. Hoewel de aselechte steekproef op basis waarvan de projectscholen zijn geselecteerd representatief is te noemen, heeft de inspectie de indruk dat de gang van zaken op de meeste overige scholen, zeker als zij onder een ander bestuur vallen, niet fundamenteel is gewijzigd. In het gunstigste geval heeft dit onderzoek geleid tot een uniformering van de regelingen omtrent de ouderbijdragen bij de overige scholen van hetzelfde bestuur. Dit neveneffect werd op een van de panelbijeenkomsten bevestigd.

3.1 Vergelijking tussen de hercontroles-1 en -2

Hierboven is al aangegeven dat slechts 3 procent van de scholen tot januari 2011 gehoor gaf aan de herstelopdracht die in de rapportagebrief van de nulmeting in de zomer van 2010 is gegeven. Een reden hiervoor kan zijn dat er de nodige onvrede was ontstaan over dit thema bij de scholen. Zij meenden dat de handhaving van de wetsartikelen over de ouderbijdragen zou leiden tot onnodige bureaucratie en lastenverzwaring. Anderzijds waren ouderorganisaties ontevreden over de scholen, met name over de verplichte bijdragen aan extra lesmaterialen en de borgregeling. Zij ontvingen honderden klachten en de Vereniging van Ouders in het Openbaar Onderwijs (VOO) stelde een zwarte lijst op met meer dan tweehonderd gecontroleerde klachten.

De inspectie heeft na overleg met de VO-Raad, de ouderorganisaties en het ministerie van OCW besloten niet meer te controleren op de inhoud van de overeenkomst tussen school en ouders. In de wet stond al dat de overeenkomst nietig⁹ was, als deze niet voldeed aan alle eisen van artikel 27, tweede lid, WVO. Overigens moest een model van de overeenkomst tussen school en ouders wel in de schoolgids of op de website worden gepubliceerd. Het handhavingstoezicht werd dus versoepeld en de scholen kregen tot aan het nieuwe cursusjaar (2011/2012) de tijd

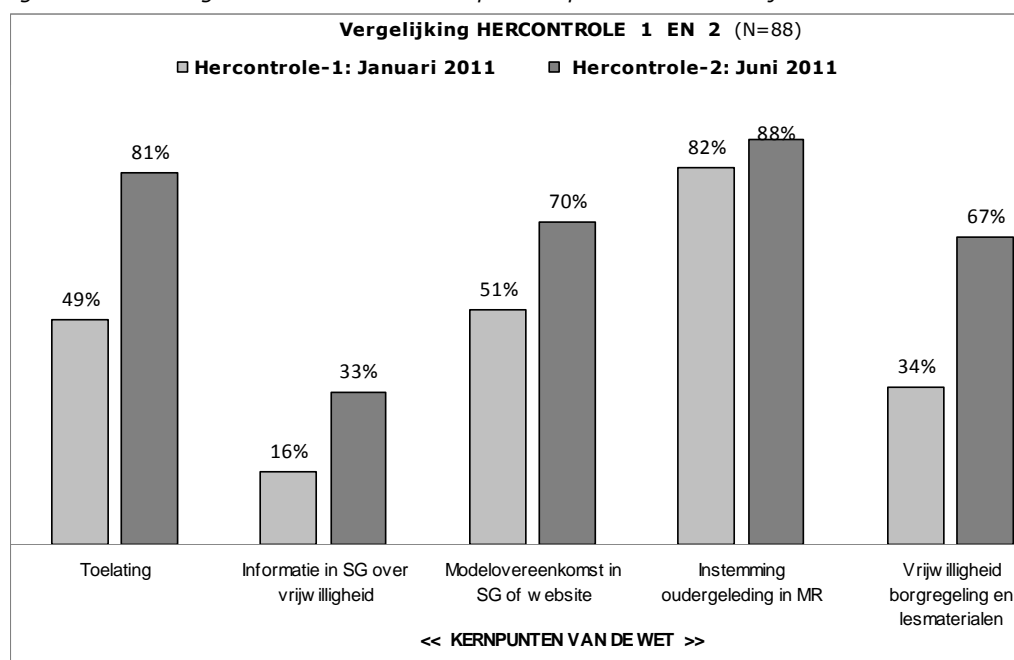
⁹ Nietig is een juridische term voor 'ongeldig'

om alsnog aan de wettelijke vereisten te voldoen. De betrokken scholen zijn hierover op regionale informatiebijeenkomsten geïnformeerd.

Om de scholen nogmaals te informeren over hun tekortkomingen is in mei en juni 2011 een 'tussenrapportage' naar de scholen verstuurd. Uit die rapportage bleek dat eind juni 32 procent van de scholen hun regelingen omtrent de gevraagde bijdragen aan schoolkosten op de juiste manier had aangepast.

Een nadere analyse van de scores per kernpunt van de wet laat zien dat er een groot verschil is in de mate waarin de verschillende wettelijke bepalingen werden nageleefd; figuur 2 illustreert dit.

Figuur 2: Percentage scholen^{1 0} dat voldoet per kernpunt van de wet bij Hercontrole-1 en -2



In juni 2011 heeft 32 procent van de onderzochte scholen de ouderbijdragen goed geregeld (zie figuur 1). Over het geheel genomen is bij het grootste deel van de scholen de besluitvorming met de MR conform de wet geregeld (88 procent) en is ook de toelating van de leerlingen niet afhankelijk gesteld van het al dan niet betalen van een gevraagde bijdrage (81 procent). Maar de meeste scholen houden moeite om transparant over de vrijwilligheid te communiceren in de schoolgids (SG) en/of op de website (33 procent). In juni 2011 heeft ruim twee derde van de scholen (70 procent) een modelovereenkomst in hun schoolgids of op hun website gepubliceerd. Voor het kernpunt over de vrijwillige borgregeling en de gratis lesmaterialen geldt eveneens dat twee van de drie scholen (67 procent) aan de wet voldoen.

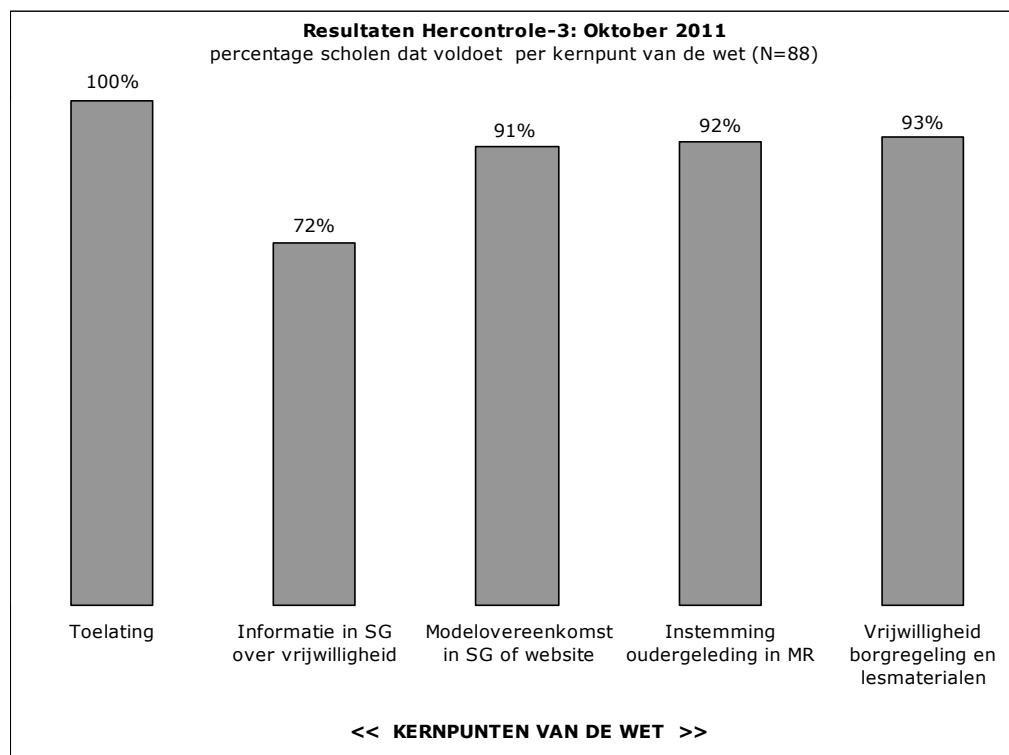
Samengevat concludeert de inspectie dat op de onderzochte scholen de wet op elk van de vijf kernpunten in juni 2011 significant beter wordt nageleefd dan begin 2011. Waarschijnlijk hebben de aanpassing van het handhavingstoezicht van april 2011 en de regionale informatiebijeenkomsten hieraan een belangrijke bijdrage geleverd.

^{1 0} In de genoemde percentages van de hercontroles zijn steeds eerder vastgestelde positieve resultaten meegenomen.

3.2 De resultaten van hercontrole-3: oktober 2011

Na de herstelperiode van april tot aan eind augustus 2011 heeft de inspectie de scholen die eind juni 2011 nog niet aan alle kernpunten voldeden, direct na de zomervakantie (bij de start van het nieuwe cursusjaar) opnieuw gecontroleerd. Figuur 3 geeft de resultaten van deze derde hercontrole aan, zowel in percentages als in aantallen scholen van de steekproef.

Figuur 3: Samenvattende resultaten per kernpunt van de wet per oktober 2011



In figuur 3 zien we dat opnieuw meer scholen op alle kernpunten van de wet hun regelingen hebben aangepast, vergeleken met de scores uit figuur 2. Alle scholen uit de steekproef voldoen nu aan bepalingen over de toelating en deelname aan het onderwijs. Daarnaast voldoen (ruim) negen van de tien scholen aan de vereisten over de publicatie van de modelovereenkomst in de schoolgids of op de website (91 procent), over de gratis lesmaterialen (93 procent) en over de instemming van de ouders in de MR (92 procent). De scholen blijken opnieuw de meeste moeite te hebben met de expliciete en transparante vermelding in de schoolgids (SG) dat elke gevraagde bijdrage aan ouders vrijwillig dient te zijn (72 procent); vergeleken met juni 2011 is er op dit kernpunt niettemin sprake van een verbetering met 39 procent (was 33 procent, zie figuur 2).

Vermeld moet worden dat deze hercontrole is gebaseerd op de schoolgids (en andere schooldocumenten, zoals brieven aan ouders) van het nieuwe schooljaar (2011/2012). Scholen die in een eerder stadium reeds op alle kernpunten aan de wet hebben voldaan zijn niet opnieuw gecontroleerd. De genoemde percentages zijn inclusief de eerder vastgestelde positieve resultaten (totaalresultaat per kernpunt).

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de verbeterde resultaten mede het gevolg zijn geweest van de herstelperiode van ten minste vier maanden, die de scholen vanaf half april 2011 hebben gehad.

3.3 Ouderbijdragen na wijziging van de WVO

Vanaf begin oktober 2011 heeft de inspectie de afwikkeling van de definitieve rapportage opgeschort, omdat inmiddels in de Tweede Kamer het amendement Biskop/Dijkgraaf was aangenomen. Pas nadat ook de Eerste Kamer zich over het geamendeerde wetsvoorstel had uitgesproken, kon de definitieve rapportage afgehandeld worden.

In de periode dat de afhandeling van de definitieve rapportage van de hercontrole was opgeschort (van begin oktober 2011 tot begin februari 2012) heeft bijna de helft van de scholen die in september 2011 op één of meer punten nog niet aan de wet voldeden, gehoor gegeven aan de opdracht. Zij hebben alsnog hun informatie en regelingen omtrent de aan ouders gevraagde bijdragen aangepast^{1 1}. Deze scholen hebben in februari 2012 een afsluitende definitieve rapportage gekregen. Eind januari 2012 stemde ook de Eerste Kamer met het genoemde amendement in, waardoor de bepalingen over de overeenkomst tussen school en ouders uit de wet werden geschrapt. Het handhavingstoezicht is daarop aangepast^{1 2} en beperkt zich vanaf februari 2012 tot de vier resterende kernpunten van de wet. Door de opschorting van de definitieve rapportage hebben de scholen wederom vier maanden extra de gelegenheid gekregen om herstelmaatregelen te treffen.

3.3.1 Hercontrole-4: de definitieve rapportage van begin februari 2012

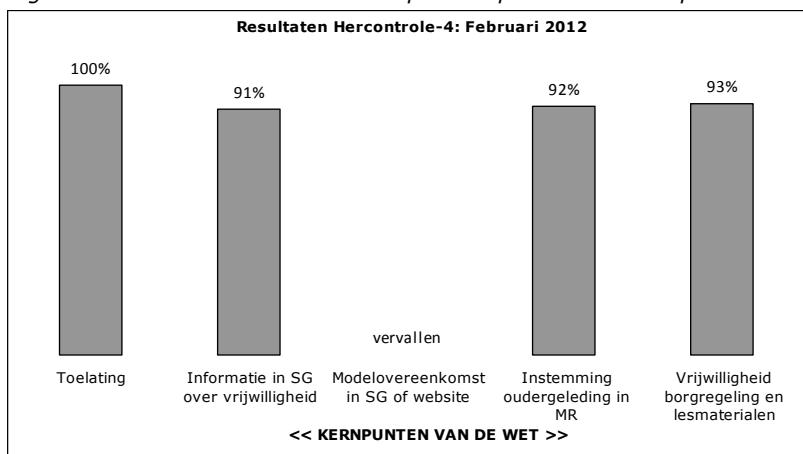
Begin februari 2012 werd de definitieve rapportage van de hercontrole van het najaar 2011 afgerond. Hoewel er opnieuw meer scholen hun regelingen hadden aangepast, bleken er nog steeds vijftien scholen niet geheel aan de wet te voldoen^{1 3}. Figuur 4 laat zien dat dit zich op drie kernpunten concentreert. De toelating van leerlingen werd op geen van de scholen meer afhankelijk gesteld van de betaling van bijdragen die aan ouders werden gevraagd.

^{1 1} Dit is inclusief een beperkt aantal scholen dat door de aanpassing van de WVO door het amendement Biskop/Dijkgraaf 'automatisch' aan de kernpunten van de wet heeft voldaan.

^{1 2} Zie notitie 'Aangepast Handhavingstoezicht ouderbijdragen in het VO-voorjaar 2012' in bijlage 1 en op de website van de inspectie (www.onderwijsinspectie.nl).

^{1 3} Zie figuur 1 op pagina 5

Figuur 4: Samenvattende resultaten per kernpunt van de wet per 10 februari 2012



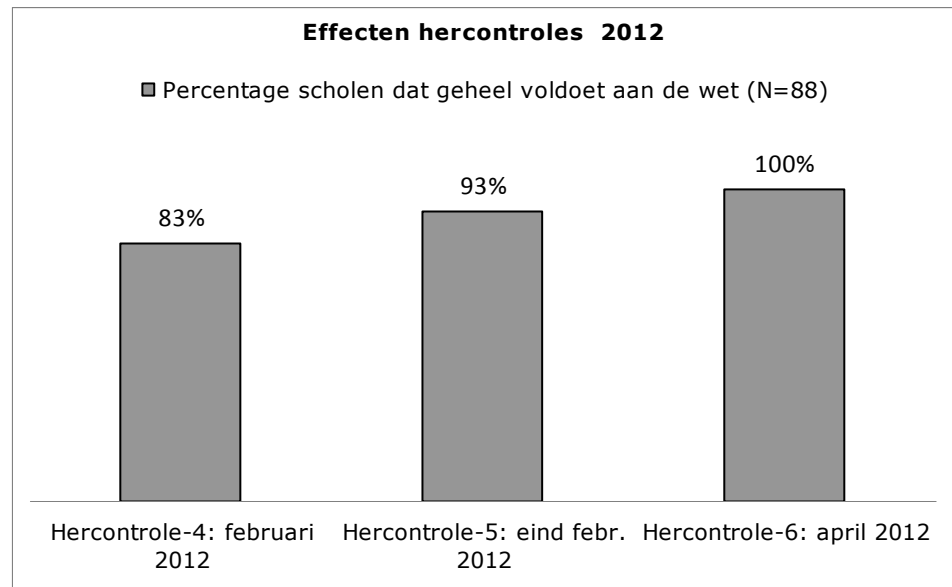
De escalatie: voornemen tot besluit opschorting bekostiging

De scholen die op ten minste één punt nog niet aan het aangepaste handhavingskader hadden

voldaan, kregen in de definitieve rapportagebrief een aankondiging. Daarin stond dat de inspectie hen een brief zou sturen met het voornemen om de betaling van de maandelijkse bekostiging van de betreffende school vanaf 1 mei 2012 met 5 procent op te schorten. Na drie maanden konden de opgeschorte bedragen worden ingehouden (en dus in het geheel niet meer worden uitbetaald).

Negen van de vijftien scholen lieten het niet zo ver komen; binnen drie weken hebben zij alsnog de herstelmaatregelen gerealiseerd. Uiteindelijk stuurde de inspectie eind februari 2012 aan zes scholen het voorgenomen besluit. Begin april 2012 bleken ook deze zes scholen hun regelingen te hebben aangepast aan de wet; opschorting van (een deel van) de bekostiging van scholen was –in het kader van dit project– dus niet nodig.

Figuur 5: Effecten hercontroles -4, -5 en -6: van februari 2012 tot april 2012

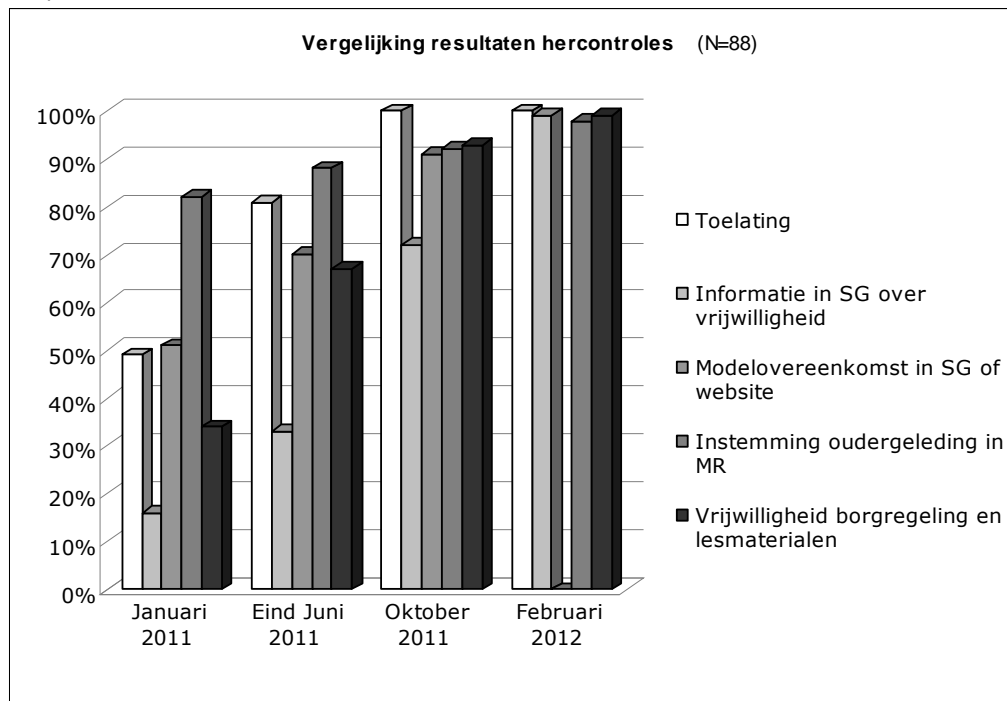


Figuur 5 laat zien dat direct na de definitieve rapportage van begin februari 2012 negen van de vijftien scholen binnen enkele weken hun regelingen over de ouderbijdragen aanpasten aan de wet. De laatste zes scholen volgden na ontvangst van het voorgenomen besluit. Eén school wilde graag mondeling haar zienswijze aan de inspectie toelichten en paste uiteindelijk haar informatie over het vrijwillige karakter van elke gevraagde bijdrage voor schoolkosten op het laatste moment aan op haar website.

3.4 Vergelijking van de effecten van de hercontroles per kernpunt

Figuur 6 geeft een overzicht van de effecten van de herstelopdrachten en hercontroles per kernpunt van de wet vanaf de conceptrapportage van begin 2011 tot de definitieve rapportage van februari 2012. Een vergelijking van de scores per kernpunt laat beter zien in welk stadium scholen een bepaald kernpunt herstellen en wat de effecten zijn van de aanpassing van het handhavingstoezicht in 2011.

Figuur 6: Resultaten van de hercontroles ouderbijdragen van januari 2011 tot april 2012 per kernpunt van de wet



Figuur 6 laat zien dat scholen op alle kernpunten steeds beter aan de vereisten van de wet voldoen. Duidelijk is ook dat dit voor de communicatie in de schoolgids over de vrijwilligheid en keuzemogelijkheden voor ouders het lastigste was.

Wel moet de inspectie vaststellen dat het een (te) langdurig proces was (twee jaar) om 88 scholen op het punt van de ouderbijdragen aan de wet te laten voldoen. Dit heeft zowel inhoudelijke als procesmatige achtergronden.

De beschouwing van het volgende hoofdstuk gaat hier nader op in.

4 Beschouwing

Dit hoofdstuk gaat nader in op de resultaten van het onderzoek. De inspectie analyseert de achtergronden en ontwikkelingen en tracht daarvoor een verklaring te geven. Hierbij komen de volgende punten aan de orde:

- lastige punten voor de scholen bij de naleving van de wet;
- effecten van de handhaving: een terugblik op het handhavingproces;
- reflectie: hoe kan het handhavingstoezicht worden verbeterd?

Bij deze analyses is –naast de resultaten van het onderzoeksproces– tevens gebruik gemaakt van de uitkomsten van de twee panelgesprekken die de inspectie op 21 juni 2012 heeft georganiseerd. Eén panelgesprek was bestemd voor de besturen en schoolleiders. Hierin hebben ruim twintig scholen en besturen uit de steekproef en de VO-Raad geparticipeerd.

Het tweede panelgesprek is gevoerd met een viertal ouderorganisaties (Vereniging voor ouders in het Openbaar Onderwijs, Ouders & COO (Christelijk Onderwijs en Opvoeding), Nederlandse Katholieke vereniging van Ouders, Landelijke Oudervereniging Bijzonder Onderwijs).

4.1 Lastige punten voor de scholen

Uit de bijeenkomsten en contacten met de scholen blijkt dat de meeste scholen om verschillende redenen een aantal punten over de ouderbijdragen als lastig ervaren. Voor een deel hangt dit samen met het beeld dat scholen hebben over de ouderbijdrage en de wijze waarop zij gewend zijn om met de ouderbijdragen om te gaan. Omdat dit beeld niet (geheel) overeenstemt met de 'juridische werkelijkheid' die de inspectie volgt, is er sprake van een botsing van opvattingen. Hierbij gaat het met name om een zestal punten.

1. Voor de meeste scholen is het **een jarenlang gebruik** om een (algemene) ouderbijdrage te vragen. Immers, de overheid vergoedt niet alle (extra) kosten, zoals voor vieringen, Sinterklaasfeest, examenfeestjes, klassenavonden, huur van een kluisje, etc. Er blijken voorts flink wat scholen te zijn die uit de ouderbijdragen algemene kosten voor de administratie of organisatie willen financieren (proefwerkpapier, kopieën, reguliere ICT-licenties, computer- en netwerkkosten, administratiekosten, etc.). De meeste scholen zien de bijdragen van ouders als een welkome aanvulling op hun begroting. Tot voor kort protesteerden maar weinig ouders tegen de gevraagde bijdragen en niemand maakte zich er druk over.
2. Voorts maken scholen een onderscheid tussen **het begrip 'ouderbijdrage'** en de gevraagde bijdragen voor extra voorzieningen, meestal **'overige schoolkosten'** genoemd, zoals werkweken, reizen, excursies, bijdragen voor aanvullend lesmateriaal, gebruiksmaterialen, gereedschap, (beschermende) kleding, etc. Voor ouders is het duidelijk dat als je niet voor een werkweek of excursie betaalt, je dan –in beginsel– ook niet mee mag. Scholen menen dikwijls dat de bijdrage aan schoolkosten (eigenlijk) niet vrijwillig zou moeten zijn, onder andere als het gaat om digitaal lesmateriaal. De inspectie zal zich met het ministerie van OCW nader buigen over de wijze

waarop het digitale lesmateriaal kan worden ingepast in de wet over de gratis lesmaterialen.

3. Veel scholen sturen een min of meer **ongespecificeerde rekening** aan de ouders voor de (algemene) ouderbijdrage, al dan niet aangevuld met bedragen voor andere schoolkosten, zoals excursies, werkweken, aanvullend lesmateriaal, etc. In de meeste gevallen betalen ouders 'gewoon' die rekening (uitzonderingen daargelaten). Voor ouders die het gevraagde bedrag niet kunnen betalen, is er dikwijls een specifieke voorziening (zoals een schoolfonds of steunfonds) en/of een mogelijkheid tot gespreide betaling of kwijtschelding. Voor de meeste scholen is de hoogte van de 'ouderbijdrage' en van de 'extra schoolkosten' geen issue: het overgrote deel van de ouders betaalt op de meeste scholen 'gewoon' de toegezonden rekening.
4. Een aantal scholen geeft aan dat hun regelingen '**gelegitimeerd**' zijn door de ouders in de MR, ook al is die (deels) in strijd met de wettelijke bepalingen. De instemming (vooraf) van de aan ouders gevraagde bijdragen is verplicht (zie art. 14 WMS), maar dat laat onverlet dat de ouderbijdragen altijd vrijwillig zijn voor individuele ouders. Het beleid van het bestuur over de ouderbijdragen is ondergeschikt aan de betreffende wettelijke bepalingen, ook al heeft de MR met dat beleid ingestemd.
5. Voor scholen is het dikwijls vanzelfsprekend dat ouders de gevraagde bijdragen ook zouden moeten betalen. In een aantal gevallen is het taalgebruik zodanig dat ouders een **sociale druk** voelen om de gevraagde bijdragen te betalen, ook al is die formeel gezien geheel vrijwillig. Sommige scholen vragen expliciet om een inkomensafhankelijke bijdrage of oefenen druk uit om de bijdragen te innen. Scholen weten wel dat de ouderbijdrage niet echt verplicht kan worden gesteld, maar formuleren hun teksten en regelingen zodanig, dat ouders het gevoel (moeten) krijgen dat ze wel moeten betalen. In het panelgesprek met de ouderverenigingen zijn enkele extreme voorbeelden gegeven van deurwaarders die beslag leggen op huisraad (bijvoorbeeld tv-toestel) om ouders te dwingen de gevraagde bijdragen te betalen, ook al is er geen overeenkomst door de ouders getekend.
6. Met de aan ouders gevraagde bijdragen zijn voor een school meestal **flinke bedragen** gemeoid: bij een gemiddelde rekening van 100 euro ouderbijdrage en 150 euro voor andere schoolkosten gaat het bij een school met duizend leerlingen al gauw om 250.000 euro. De gemiddelde school geeft aan deze extra inkomsten niet te kunnen missen. Als door het benadrukken van de vrijwilligheid sprake is van substantieel minder inkomsten voor scholen, kan dit voor de VO-Raad aanleiding zijn om dit op de agenda met de politiek te zetten.

De genoemde punten geven aan waarom de gemiddelde school het lastig vindt om klip en klaar ('eenduidig en transparant') in haar schoolgids aan te geven dat elke gevraagde bijdrage geheel vrijwillig is en dat ouders per voorziening een keuze (zouden moeten) kunnen maken om wel of niet aan een bepaalde activiteit deel te nemen.

Uit het onderzoek is tevens gebleken dat bovengenoemde elementen in de beeldvorming per school sterk kunnen verschillen. Voor ruim twee van de drie scholen^{1 4} geldt dat zij –nadat zij eenmaal op het onvoldoende vrijwillige karakter van elke bijdrage zijn gewezen– hun regelingen omtrent de ouderbijdragen adequaat herstelden. Dat betekent tevens dat circa 30 procent van de scholen zich

1 4 Vergelijk de score van dit kernpunt bij de hercontrole in oktober 2011 (zie figuur 3).

niet graag aanpast aan de wettelijke bepalingen over dit kernpunt. Ook uit de panelbijeenkomst van juni 2012 kwam naar voren dat een 'substantieel deel' van de scholen moeite blijft houden met het vrijwillige karakter van elke gevraagde bijdrage aan ouders.

De wetgever heeft echter uitdrukkelijk de keuzevrijheid van de ouders wettelijk willen vastleggen, mede om de toegankelijkheid te garanderen. Ook in de aangepaste formulering van de artikelen 24a en 27, tweede lid, van de WVO staan deze kernpunten nog steeds in de wet. De inspectie houdt onder meer toezicht op de naleving van wet- en regelgeving.

4.2 Effecten van de handhaving

Achteraf kan worden vastgesteld dat de inspectie bij de start van het project in 2010 in onvoldoende mate rekening heeft gehouden met de consequenties van bovengenoemde beeldvorming over de ouderbijdrage die op de meeste scholen heerste. Ten aanzien van de effecten van de handhaving noemt de inspectie hieronder eerst enkele contextfactoren die de ontstane onvrede bij scholen kunnen verklaren. Daarna wordt dieper ingegaan op de feitelijke effecten van de handhaving.

4.2.1 Contextfactoren

Voor de scholen was het een **nieuw fenomeen** dat de inspectie een *handhavingsonderzoek* uitvoerde over het thema 'Ouderbijdrage'. Tot april 2010 was er –in de relatie tussen scholen en inspectie– nog niet of nauwelijks sprake geweest van handhaving. Alleen bij het thema 'Onderwijstijd' heeft de inspectie –sinds 2006– handhavingsonderzoeken uitgevoerd en scholen aangesproken op hun overtredingen van de wet. Voor de ouderbijdrage was dat nog niet eerder gebeurd. Om die reden heeft de inspectie de scholen van de steekproef bij de aankondiging van het onderzoek een bijlage toegezonden met achtergrondinformatie^{1 5}.

De eerste conceptrapportage van de nulmeting werd in mei/juni 2010 aan de scholen gestuurd. In mei/juni van enig jaar hebben de meeste scholen reeds de tekst van hun nieuwe **schoolgids vastgesteld** en naar de drukker gestuurd. Mede hierdoor bleken de teksten in de schoolgids van 2010/2011 niet substantieel anders te zijn dan die van het schooljaar 2009/2010 die de basis vormden voor de nulmeting in mei/juni 2010.

“Onbekende” wetgeving: sinds 1997 schreven de wettelijke bepalingen precies voor welke informatie in de schoolgids moest worden opgenomen, aan welke vereisten een overeenkomst tussen school en ouders moest voldoen, en wat de rol van de MR hierbij was. Voor een aantal schoolleiders bleek dit –gezien de vragen die men aan de inspectie stelde hierover– een nauwelijks bekend terrein en was hun beleid niet conform de vereisten.

Scholen in het vo **negeerden** jarenlang de wettelijke bepalingen (artikel 24a en 27, tweede lid, WVO) en zijn in het verleden niet of nauwelijks door de inspectie hierop aangesproken. Over de gegroeide praktijk van de gevraagde bijdragen voor schoolkosten en het sturen van ongespecificeerde rekeningen werd tijdens de

^{1 5} Zie notitie 'Achtergrondinformatie Handhavingstoezicht: De Ouderbijdrage en Sponsoring in het voortgezet onderwijs' van april 2010 op www.onderwijsinspectie.nl >actueel >ouderbijdrage>achtergrondinformatie. Deze notitie was gevoegd bij de aankondigingsbrief aan de scholen van de steekproef en staat op de website van de inspectie.

toezichtcontacten met de inspectie niet gesproken en leek naar het gevoel van de scholen daarmee feitelijk toegestaan.

Gedetailleerde wetgeving: Gezien het politieke belang van dit thema in 2010 gaf de staatssecretaris van OCW aan de inspectie de opdracht scholen op de naleving van de wettelijke vereisten over de ouderbijdragen te controleren. Mede door de gedetailleerdheid van de wettelijke bepalingen riep dit de nodige weerstand op. Scholen gaven aan dat het (precies) voldoen aan die vereisten voor hen zou leiden tot bureaucratie en flinke kosten. Immers, met alle ouders zou jaarlijks een overeenkomst moeten worden afgesloten. Voor leerlingen waren die overeenkomsten, c.q. de specificatie van de kosten, dikwijls per leerjaar en opleiding verschillend. Scholen moesten gaan bijhouden voor welke leerlingen welke (afwijkende) keuzes van toepassing waren en dat aan de mentoren doorgeven. Daarop zaten zij niet te wachten. 'De administratieve kosten zijn hoger dan de ontvangen bijdragen', zo gaven scholen te kennen. Sommige scholen gaven aan dat 'de inspectie hierdoor alle leuke dingen voor de leerlingen onmogelijk maakt'. Andere scholen en besturen besloten –zoals bijvoorbeeld in het praktijkonderwijs– om geheel van het vragen van een geldelijke bijdrage aan de ouders af te zien. Overigens waren er ook toen al scholen die de overeenkomst met beperkte administratieve lasten of via digitale systemen aan ouders wisten aan te bieden.

Uit een van de bijeenkomsten met schoolleiders kwam naar voren dat de nadruk op de vrijwilligheid er dikwijls toe leidde dat ouders hun kind niet meer willen laten deelnemen aan excursies, werkweken, schoolkampen, reizen etc., vooral uit financiële motieven. Dit is vooral bij het praktijkonderwijs en bij het vmbo het geval. Volgens de scholen leidt dit tot een **onbedoelde segregatie** tussen kinderen van ouders die deze extra's wel en zij die dit niet kunnen (of willen) betalen. Ouders die niet kunnen betalen blijken in die gevallen –meestal uit gêne– geen beroep te willen doen op het schoolfonds voor extra financiële ondersteuning. Bepaalde groepen leerlingen dreigen hierdoor uitgesloten te worden van de extra's.

Al met al was het voor veel scholen niet vanzelfsprekend om –op eerste verzoek van de inspectie– aan de wettelijke bepalingen te voldoen. Deze houding van de scholen leverde bij ouders de nodige onvrede op. Zo stelde de Vereniging van Ouders in het Openbaar Onderwijs (VOO) een zwarte lijst samen met klachten van ouders over meer dan tweehonderd scholen^{1 6}. Deze klachten gingen met name over het onvrijwillige karakter van de gevraagde bijdragen, onder andere voor de borgregeling van de gratis schoolboeken en voor extra lesmaterialen. De klachten van ouders en de ontevredenheid bij de scholen leidden in 2010 en 2011 regelmatig tot Kamervragen.^{1 7}

4.2.2 *Terugblik op het handhavingsproces*

Uit de contacten met scholen en besturen kwam naar voren dat –naast inhoudelijke bezwaren– een aantal scholen eveneens moeite had met de wijze waarop de inspectie het handhavingsproces vormgaf. Bij het onderzoek naar de naleving van de bepalingen over de ouderbijdragen zijn bepaalde zaken niet goed gelopen. Kritiek van de scholen is er met name op het proces en de beperkte communicatie van de inspectie met de scholen.

^{1 6} De inspectie heeft in 2011 de klachten van deze 'zwarte lijst' nader onderzocht en -waar nodig- de scholen opdracht gegeven hun regelingen aan te passen aan de wettelijke bepalingen.

Op de evaluatieve panelbijeenkomst van juni 2012 noemden scholen onder meer de volgende effecten van het handhavingproces:

1. De communicatie is het grootste probleem, niet alleen van de inspectie naar de scholen, maar ook de communicatie van de school met ouders. Bij ouders ontstaat een negatief beeld als een school onder verscherpt nalevingstoezicht staat: 'dan zal ook het onderwijs wel niet goed zijn'. Dit kan een inbreuk opleveren in het vertrouwen in de school door ouders;
2. Volgens een aantal scholen was de wet (aanvankelijk) niet duidelijk over de borgregeling: bij de aanbesteding van de boeken (in 2008/2009) stelde de uitgever de borgregeling verplicht. Als school zit je daar dan drie jaar aan vast en daar kom je niet zonder schade vanaf. Overigens bleken de leveranciers uiteindelijk bereid de regeling aan te passen;
3. Scholen die in de steekproef vallen en worden gecontroleerd, ervaren dat zij hierdoor in een negatieve concurrentiepositie komen ten opzichte van andere scholen in de regio, die niet worden gecontroleerd. Door zich strikt aan de wet te houden zullen zij minder inkomsten ontvangen. De inspectie verbindt hier consequenties aan voor het reguliere toezicht; wel zou het heel vreemd zijn als scholen zich pas na controle aan de wet willen houden;
4. De handhaving leidde tevens tot een verschraling van het extra aanbod, omdat een deel van de ouders geen gebruik meer wilde maken van de extra voorzieningen. Daardoor zouden de bijdragen van de resterende ouders niet meer toereikend zijn;
5. Door het inspectieonderzoek hebben scholen nog eens kritisch gekeken of al die excursies en activiteiten wel echt nodig zijn (prioritering) en ook de kosten daarvan zijn nog eens kritisch tegen het licht gehouden;
6. Het inspectieonderzoek was voor bestuurders reden om ook voor hun overige scholen, die niet in de steekproef van de inspectie zaten, dezelfde regelingen (conform de wet) te hanteren; aanvankelijk had elke school zo zijn eigen bepalingen hierover.

Uit de contacten met de ouderorganisaties bleek dat zij in het algemeen positief zijn over het inspectietoezicht op de bepalingen rond de ouderbijdragen. Zij vinden het van groot belang dat de inspectie de vinger aan de pols houdt over dit onderwerp.

4.2.3 *Aanpassingen in het toezicht*

Dat er na de eerste controleronde nog nauwelijks sprake was van enige verbetering, was voor de inspectie aanleiding zich te bezinnen op de precieze criteria van het handhavingstoezicht. Deze bezinning heeft in april 2011 geleid tot de volgende aanpassingen in het toezicht:

1. Geen controle meer op de inhoudelijke vereisten van de overeenkomst tussen school en ouders;
2. Verheldering van mogelijke onduidelijkheden over de borgregeling. Met name over de vrijwillige deelname daaraan en de keuze die ouders hebben bij welke leverancier eventueel extra lesmateriaal kan worden aangeschaft;
3. De communicatie over de toetsingsvragen met de scholen werd geïntensiveerd door hen allereerst te informeren over het nieuwe Richtinggevende kader, dit te bespreken in regionale bijeenkomsten en het Richtinggevende kader te publiceren op internet^{1 8};

^{1 7} Vragen onder andere van 27 april 2010 (SP en PvdA), juni 2010 en oktober 2010.

^{1 8} Zie de notitie "Richtinggevend kader handhavingstoezicht Ouderbijdrage - voorjaar 2011" (in bijlage 3).

4. Uitstel van de hercontrole tot het nieuwe schooljaar (september 2011): de scholen kregen vier maanden extra de tijd om alsnog herstelmaatregelen te nemen.

Bij de hercontrole in september 2011 zijn de nieuwe schoolgidsen en de websites van de scholen geanalyseerd. Het verlengen van de herstelperiode tot aan het nieuwe schooljaar leidde opnieuw tot een toename van positieve resultaten.

Een tweede aanpassing in het toezicht van de inspectie vond in het najaar van 2011 plaats. Door het aannemen van het amendement Biskop/Dijkgraaf bij de behandeling van de wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht, zouden alle bepalingen omtrent de modelovereenkomst uit de wet worden geschrapt^{1 9}. Om die reden heeft de inspectie de definitieve rapportages over de hercontrole uitgesteld tot na de goedkeuring van het geamendeerde wetsvoorstel in de Eerste Kamer (eind januari 2012) en daarna haar toetsingskader aangepast. Behalve het schrappen van toetsingsvraag 5 over de publicatie van een model van de overeenkomst in de schoolgids werd na de aanpassing van de wet tevens niet meer onderzocht of de school de bedragen in voldoende mate had gespecificeerd (toetsingsvraag 3) en of ouders daadwerkelijk een keuze konden maken uit de voorzieningen (toetsingsvraag 4). Doordat ook deze toetsingsvragen kwamen te vervallen, bleken meer scholen aan het kernpunt 'informatie over de vrijwilligheid in de schoolgids (website)' te voldoen. Hieruit zou gemakkelijk het misverstand kunnen ontstaan dat scholen niet op een of andere manier de keuzevrijheid van ouders moeten faciliteren; daar is nog altijd een overeenkomst voor nodig. Alleen de vorm hiervoor is niet langer voorgeschreven.

Uiteindelijk is het doel van dit handhavingsproject bereikt: alle scholen uit de steekproef hebben hun regelingen over de aan ouders gevraagde bijdragen in overeenstemming gebracht met de wettelijke bepalingen. Zij het dat dit doel ruim een jaar later is bereikt dan aanvankelijk werd beoogd. De in dit traject aangekondigde sancties hoefden echter niet te worden toegepast.

De handhaving van de wettelijke vereisten omtrent de aan ouders gevraagde bijdragen aan schoolkosten is per 1 september 2012 in het reguliere toezicht opgenomen^{2 0}.

4.3 Reflectie: op welke punten kan het toezicht verbeteren?

Handhaving is een relatief nieuwe taak voor de inspectie, zeker door de uitbreiding met begrensde sanctioneringsbevoegdheden per 1 januari 2012, die in de nieuwe Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is vastgelegd. Dit onderzoek was één van de eerste in zijn soort; daarbij past het ook om na te gaan op welke punten het toezicht zou kunnen verbeteren. Hieronder worden deze punten geformuleerd:

1. Bij de voorbereidingen van een handhavingsonderzoek is het van belang dat de inspectie **intensief communiceert** met de scholen en besturen, zowel mondeling als schriftelijk. De communicatie zou met name moeten gaan over de volgende aandachtspunten:

^{1 9} De wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) is gepubliceerd in het Staatsblad (Staatsblad 2012, 118) en is op 1 juli 2012 van kracht geworden.

^{2 0} Dat betekent dat de inspectie vanaf september 2012 de informatie in de schoolgids van de scholen die zij bezoekt controleert op de vermelding van de vrijwilligheid van elke aan ouders gevraagde bijdrage.

- a. over welke begrippen gaat het precies en wat zijn daarvan de definities?
- b. welke informatie is van belang voor scholen en besturen en hoe is de voorlichting georganiseerd?
- c. in hoeverre wijkt de praktijk op de scholen af van de wettelijke vereisten?
- d. waarom wil de inspectie het betreffende handhavingsonderzoek uitvoeren en hoe wordt het onderzoek ingericht?
- e. hoeveel tijd krijgen de scholen om -voorafgaande aan de handhaving- hun beleid op orde te krijgen?
- f. wat zijn de wettelijke bepalingen die worden getoetst en hoe geschiedt de beoordeling?
- g. welke mogelijke consequenties ('pijnpunten') zullen scholen ervaren als zij worden gecontroleerd en als zij hun regelingen aan de wet moeten gaan aanpassen?
- h. wat dienen de mogelijke effecten te zijn voor scholen/besturen die niet in de steekproef van het onderzoek vallen? Hoe kan het thematische handhavingsonderzoek worden verbonden met het reguliere toezicht?
- i. Is er een redelijke termijn voor de scholen voorzien om aan de (nieuwe) wettelijke bepalingen te voldoen (al dan niet na voorlichting)?

Deze communicatie zou niet alleen voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek moeten plaatsvinden, maar –bijvoorbeeld via een klankbordgroep– ook regelmatig tijdens de uitvoering van het onderzoeksproces. Hierbij zouden –naast de scholen uit de steekproef– tevens de veldorganisaties en/of besturenorganisaties betrokken moeten worden. Uit dit handhavingsonderzoek is gebleken dat de verbeterde resultaten deels komen doordat de inspectie via verschillende kanalen^{2 1} met een flink aantal scholen intensief heeft gecommuniceerd over de bedoelingen van de wetgever en de wijze waarop het handhavingstoezicht wordt toegepast.

2. Uit dit handhavingsonderzoek is gebleken dat scholen een zekere **tijd nodig hebben** om aan handhavingstoezicht te wennen. Zeker als het gaat om een thema waarbij de schoolpraktijk jarenlang lijkt te zijn gedoogd én waardoor –bij handhaving van de regels– de scholen minder inkomsten zouden kunnen ontvangen. Daarnaast was voor veel scholen het (politieke) belang van het thema niet duidelijk. De scholen zelf vonden dat zij afspraken over de aan ouders gevraagde bijdragen voor schoolkosten onderling met hún ouders en op hún manier konden regelen.
3. De scholen dienen een '**redelijke hersteltermijn**' te krijgen van bijvoorbeeld ten minste drie maanden om hun regelingen aan te passen aan de wet. Hierbij zou de inspectie tevens zorgvuldig aan moeten geven welke aanpassingen op korte termijn, dus tijdens het lopende schooljaar, en welke aanpassingen met ingang van het nieuwe schooljaar gerealiseerd zouden moeten worden.
NB: De vraag is of het hier alleen gaat om de factor tijd of dat het tevens gaat om de bereidheid tot aanpassing aan de wettelijke vereisten. Immers, zodra gedreigd wordt met financiële sancties herstellen de meest hardnekkige

^{2 1} Zoals e-mailcontact, correspondentie, telefoongesprekken, regionale informatiebijeenkomsten, informatie via de externe nieuwsbrief VO en de website van de inspectie.

overtreders binnen enkele weken hun regelingen (zie figuur 5).

4. Aanvankelijk was voor scholen **het begrip 'ouderbijdrage'** niet duidelijk: scholen verstaan hieronder dikwijls 'een algemene bijdrage' (soort gift) voor een veelheid van extra voorzieningen of activiteiten. Gevraagde bijdragen voor onder andere excursies, werkweken, kluisjes of de borgregeling werden dikwijls als een verplichte bijdrage voor schoolkosten beschouwd. Juridisch gezien vallen alle aan ouders gevraagde bijdragen echter onder de werking van artikel 24a van de WVO (en zijn dus alle vrijwillig). Daarnaast mag de school alleen een vrijwillige bijdrage vragen voor extra –dus niet voorgeschreven– lesmateriaal. In dit kader vraagt de wijze waarop het digitale lesmateriaal kan worden ingepast in de wet over de gratis lesmaterialen nadere bezinning.

5 Conclusies

5.1 Conclusies voor het toezicht en de handhaving

1. De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat het handhavingsproject ertoe heeft bijgedragen dat scholen en besturen zich **bewuster** zijn geworden **van het vrijwillige karakter** van elke aan ouders gevraagde bijdrage voor schoolkosten. Dat geldt in elk geval voor de scholen en besturen uit de steekproef van dit onderzoek; voor de overige besturen is hierop geen garantie te geven (zie punt 4).
2. Ten aanzien van het toezicht concludeert de inspectie dat zij vanaf de voorbereidingen van een handvingsonderzoek **intensief** met de scholen en besturen, zowel mondeling als schriftelijk, moet communiceren. In het bijzonder gaat het dan om het belang van het onderwerp, de uitleg van wet- en regelgeving en de afbakening van begrippen, de bedoelingen en opzet van het onderzoek, de wijze waarop de beoordeling plaatsvindt en het bespreken van mogelijke consequenties en effecten van het toezicht. Dit veronderstelt overigens een helder en handhaafbaar wettelijk kader. De inspectie zal meer aandacht besteden aan het zorgvuldig inrichten van het onderzoeksproces (bijvoorbeeld via een klankbordgroep).
3. Scholen zullen **voldoende tijd** moeten krijgen voor herstel. Vooral aan de voorkant van het proces gaat het om tijdige aankondiging van het onderzoek en verduidelijking van de vereisten waar scholen aan moeten voldoen (inclusief mogelijke consequenties als men ervoor kiest om dat niet te doen).
4. Bij handhavingstoezicht zullen ook de **overige besturen** (van scholen die geen deel uitmaken van de steekproef) moeten worden aangesproken op de naleving van wet- en regelgeving. Na projectgewijze handvingsonderzoeken zal het toezicht op de naleving daarom in het reguliere toezicht worden opgenomen, mede om oneigenlijke concurrentie te voorkomen. Voor het toezicht op de naleving van de bepalingen inzake de vrijwillige ouderbijdragen gaat dit in met ingang van het schooljaar 2012/2013.

5.2 Conclusies vanuit de panelbijeenkomsten

In juni 2012 heeft de inspectie twee evaluatieve panelbijeenkomsten gehouden: een met schoolleiders en bestuurders en een bijeenkomst met vier ouderorganisaties.

1. De ouderorganisaties zijn in het algemeen positief over het inspectietoezicht op de bepalingen rond de ouderbijdragen. Zij vinden het van groot belang dat de inspectie de vinger aan de pols houdt over dit onderwerp.
2. De scholen staan –in principe– positief tegenover het toezichthouden op wet- en regelgeving. Bij het onderzoek naar de naleving van de bepalingen over de ouderbijdragen zijn bepaalde zaken echter niet goed gelopen. Kritiek is er met name op het proces en de beperkte communicatie van de inspectie met de scholen.

3. Zowel de scholen als de organisaties van ouders noemen de vrijwilligheid het belangrijkste kernpunt. Een aantal scholen blijft moeite hebben met het klip en klaar ('eenduidig en transparant') vermelden dat álle gevraagde bijdragen voor álle schoolkosten vrijwillig zijn. Uiteraard is het niet de bedoeling dat door de handhaving het aanbod van extra voorzieningen en activiteiten verschaalt, noch dat er onbedoeld een uitsluiting van leerlingen optreedt door ouders die deze voorzieningen niet (meer) kunnen (of willen) betalen.

Bijlage I

AANGEPAST TOEZICHT EN HANDHAVING OUDERBIJDRAGEN IN HET VO - JULI 2012

1. Aanleiding

Vanaf 1 juli 2012 zijn de wettelijke bepalingen omtrent de ouderbijdrage gewijzigd. Deze wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) is gepubliceerd in het Staatsblad (Staatsblad 2012, 118).

Het uitgangspunt is dat de toelating van leerlingen niet afhankelijk mag zijn van financiële bijdragen van ouders (artikel 27, tweede lid, WVO) en dat alle gevraagde geldelijke bijdragen vrijwillig dienen te zijn. De school dient dit laatste in haar schoolgids te vermelden (art. 24a WVO). Vanaf 1 juli 2012 is het voorts niet meer verplicht dat de schoolgids een model van de overeenkomst bevat die de school met de ouders kan sluiten om de keuzes van ouders voor de extra voorzieningen en activiteiten, waarvoor de school een bijdrage vraagt, vast te leggen. Ook worden de vereisten uit de wet geschrapt, waaraan een dergelijke overeenkomst zou moeten voldoen. De wijze waarop de school met de ouders tot overeenstemming kan komen is nu vormvrij.

De inspectie heeft derhalve het handhavingstoezicht over de aan ouders gevraagde bijdragen voor schoolkosten in het voortgezet onderwijs aangepast.

In deze notitie wordt aangegeven welke kernpunten van de wet en welke toetsingsvragen overblijven en op welke wijze daarmee wordt omgegaan.

2. Kernpunten van de wet

Bovenstaande wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) betekent dat de volgende kernpunten van de wet overblijven over de aan ouders gevraagde bijdragen voor schoolkosten:

- a) toelating tot het onderwijs (artikel 27, tweede lid, WVO);
- b) vrijwilligheid vermelden in schoolgids (artikel 24a WVO);
- c) instemming van de ouders in de MR (artikel 14, tweede lid, onderdelen c en d, WMS);
- d) gratis lesmaterialen (artikel 6e WVO).

Zoals hiervoor aangegeven is het vereiste uit artikel 24a WVO dat in de schoolgids een modelovereenkomst moet worden opgenomen, komen te vervallen. De inspectie zal dan ook niet meer hierop toezien.

Indien de inspectie serieuze signalen krijgt dat een school niet handelt volgens de kern van de wettelijke vereisten, vindt nader onderzoek plaats. Onderzoek kan eveneens plaatsvinden bij een schoolbezoek of in het kader van een themaonderzoek.

3. Aangepast richtinggevend kader en toetsingsvragen

1. Onder het begrip 'ouderbijdrage', zoals bedoeld in artikel 24a en 27, tweede lid, WVO, wordt verstaan: elke geldelijke bijdrage die vanwege het bevoegd gezag van

een school wordt gevraagd aan ouders voor schoolkosten, ongeacht de aard van de voorziening, activiteit of bestemming van die gevraagde bijdrage.

2. De inspectie houdt toezicht op het naleven van de kern van de wettelijke vereisten, namelijk de vereisten die kunnen worden gezien als de belangrijkste bepalingen van de wet. Deze bepalingen zijn nader uitgewerkt in de volgende toetsingsvragen.

- a) Toelating: deze mag niet afhankelijk worden gesteld van het betalen van een aan ouders gevraagde (geldelijke) bijdrage (art. 27, tweede lid, WVO);
Toetsingsvraag-1: Kunnen de leerlingen zich bij de school inschrijven en aan het reguliere onderwijs en de examens deelnemen, zonder dat ouders verplicht zijn een bijdrage te betalen of verplicht worden het lidmaatschap van een oudervereniging aan te gaan?
- b) Informatie in schoolgids: de schoolgids moet vermelden dat elke bijdrage die aan ouders wordt gevraagd voor schoolkosten **vrijwillig** is te betalen (art. 24a WVO). De schoolgids moet transparante informatie bevatten: vage of niet expliciete of negatieve formuleringen als 'de school vraagt' of 'de bijdrage is niet verplicht' vindt de inspectie niet voldoende.
Toetsingsvraag-2: Geeft de schoolgids aan dat elke gevraagde bijdrage vrijwillig is?
- c) Instemming MR: de oudergeleding van de MR heeft vooraf ingestemd met hoogte en bestemmingen van de aan ouders gevraagde bijdragen voor schoolkosten (art. 14, tweede lid, onderdeel c, WMS);
Toetsingsvraag-3: Heeft de school aangetoond dat de oudergeleding van de MR vooraf heeft ingestemd met de hoogte en bestemmingen van de aan ouders gevraagde bijdragen?
- d) Gratis lesmaterialen: de school stelt elk leerjaar gratis aan een leerling het voorgeschreven lesmateriaal ter beschikking (art. 6e WVO). Als de school een borgregeling hanteert dient de school expliciet te vermelden dat de deelname aan de borgregeling vrijwillig is en dienen ouders individueel en expliciet de keuze voor deelname aan die regeling voorgelegd te krijgen.
Toetsingsvraag-4: Worden de voorgeschreven lesmaterialen beschikbaar gesteld zonder dat daarbij een bijdrage (bijv. verzendkosten of administratiekosten, borgsom, etc.) moet worden betaald?
Toetsingsvraag-5: Als de school atlanten, woordenboeken, laptops, gymkleding, gereedschap, werkkleding, rekenmachines, verbruiksmaterialen, proefwerkpapier, etc. beschikbaar stelt aan leerlingen, maar daarvoor wel een bijdrage vraagt, is deze bijdrage dan vrijwillig en kunnen ouders bij de aanschaf van materialen kiezen bij welke leverancier zij deze aanvullende materialen kunnen aanschaffen?

Als elk van deze vijf toetsingsvragen positief wordt beantwoord voldoet de school aan de betreffende kernpunten van de wet. Een negatief antwoord op één van deze vragen vormt de basis voor handhaving, zoals in deze notitie aangegeven.

3. Voor het onderzoek naar de naleving van de wettelijke bepalingen wordt een rapport opgesteld op grond van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). De inspectie stelt eerst een conceptrapport op. Het bevoegd gezag krijgt de mogelijkheid hierop haar zienswijze te geven, waarna het definitieve rapport wordt vastgesteld. Wanneer het bevoegd gezag niet voldoet aan de wettelijke bepalingen omtrent de ouderbijdragen voor schoolkosten zal de inspectie overgaan tot handhaven. Het bevoegd gezag krijgt daarbij eerst een opdracht tot herstel.

Wanneer het bevoegd gezag na een herstelopdracht van de inspectie in gebreke blijft, vindt verdere escalatie plaats. Dit kan leiden tot het opleggen van een bekostigingsmaatregel.

4. Het toezien op de naleving van de wettelijke bepalingen, zoals die gelden vanaf 1 juli 2012, wordt gecommuniceerd met de besturen van de scholen in het voortgezet onderwijs. De inspectie acht goede communicatie van essentieel belang voor goede naleving. De inspectie zal ook de sector- en ouderorganisaties benaderen.

Utrecht, 1 juli 2012
Inspectie van het Onderwijs

Bijlage II

VEELGESTELDE VRAGEN OVER OUDERBIJDRAGEN AAN SCHOOLKOSTEN IN HET VO

Scholen in het voortgezet onderwijs vragen ouders op verschillende manieren bijdragen voor schoolkosten. Dit maakt het voor ouders en scholen lastig te achterhalen wat nu eigenlijk wettelijk vereist is als het gaat om de ouderbijdragen. Daarom heeft de inspectie een aantal veelgestelde vragen over de ouderbijdragen in het voortgezet onderwijs op een rijtje gezet.

De vragen en antwoorden zijn onderverdeeld in vier thema's:

Deel 1: Informatie in de schoolgids

Deel 2: Gratis lesmaterialen

Deel 3: Toegang tot school zonder te betalen

Per vraag is steeds verwezen naar de relevante passages uit de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en/of de Wet medezeggenschap op scholen (WMS). De volledige wetteksten zijn aan het eind van deze bijlage opgenomen. Meer informatie is te vinden in notitie 'Aangepast Handhavingstoezicht ouderbijdragen in het vo – voorjaar 2012' en in de brochures van het ministerie van OCW 'Ouderbijdragen: verplicht vrijwillig' en 'Uw bijdrage aan de schoolkosten'.

DEEL 1: INFORMATIE IN DE SCHOOLGIDS

1.1. Vrijwillige ouderbijdragen

Wat houdt 'vrijwillige ouderbijdragen' precies in?

Alle geldelijke bijdragen die een school aan de ouders vraagt, vallen onder het begrip 'ouderbijdragen'. In het voortgezet onderwijs gaat het hierbij altijd om een vrijwillige bijdrage. De hoogte van het bedrag of de bestemming is niet van belang. Ook de naam die scholen aan de gevraagde bijdragen geven doet er niet toe, zoals algemene bijdrage, ouderbijdrage, bijdrage aan kosten die niet worden vergoed, bijdrage aan schoolkosten, etc. Scholen kunnen voor uiteenlopende voorzieningen of activiteiten een ouderbijdrage vragen. Denk bijvoorbeeld aan:

- schoolkampen en excursies
- de ouderraad
- verzekeringen en schaderegelingen, zoals de borgregeling
- extra lesmateriaal, zoals atlanten en gereedschappen
- extra vakkenaanbod

Ouders moeten ervoor kunnen kiezen een gevraagde bijdrage niet te betalen. De school mag leerlingen nooit om die reden de toegang tot de school of het reguliere onderwijs ontzeggen. Alleen als ouders de bijdrage voor een extra activiteit of voorziening niet willen betalen, mag de school leerlingen van die activiteit of voorziening uitsluiten.

Als ouders een gevraagde bijdrage voor voorgeschreven of noodzakelijke activiteiten of lesmaterialen niet willen betalen, dan moet de school die materialen in de meeste gevallen gratis aan de leerlingen beschikbaar stellen. Het gaat hierbij om activiteiten

of lesmaterialen die nodig zijn om het onderwijs te kunnen volgen dat opleidt voor een regulier diploma.

Zie artikel 6e WVO en artikel 27, lid 2 WVO.

1.2. Informatie in schoolgids

Welke informatie moet er in de schoolgids staan over de ouderbijdragen?

De schoolgids moet 'adequate informatie' bevatten over alle bijdragen die de school aan de ouders vraagt. Het moet duidelijk zijn dat elke bijdrage een vrijwillige bijdrage is en voor welke concrete activiteiten of voorzieningen bijdragen worden gevraagd, liefst met het bijbehorende bedrag. Hiervoor kán de school aan de ouders een overeenkomst voorleggen, maar dat is niet meer wettelijk verplicht. De wijze waarop de school met de ouders tot overeenstemming kan komen is nu vormvrij.

Zie artikel 24a WVO.

1.3. Inning via factuur, geen overeenkomst

In de schoolgids staat dat de gevraagde bijdrage(n) via een factuur geïnd zullen worden. De (ouders in de) MR heeft daarmee ingestemd. Er is geen overeenkomst door de ouders ondertekend. Ben ik als ouder verplicht die factuur te betalen?

Nee. Elke gevraagde bijdrage is vrijwillig en omdat u geen overeenkomst heeft ondertekend heeft u zich niet verplicht bij te dragen aan een of meer van de gevraagde bijdragen.

Het feit dat de ouders in de MR hiermee hebben ingestemd doet niets af aan het vrijwillige karakter van elke gevraagde bijdrage. De instemming van de ouders in de MR is een voorwaarde waaraan *de school* moet voldoen voordat zij aan ouders een bijdrage voor schoolkosten mag vragen.

Zie artikel 24a WVO en art. 14 WMS.

1.4. Vast bedrag zonder specificaties

De schoolgids vermeldt een vast bedrag voor de ouderbijdragen, bijvoorbeeld 50 euro. Dat bedrag wordt verder niet gespecificeerd. Mag dat?

Ja, dat is toegestaan. De wet is per 1 juli 2012 op dit punt gewijzigd. De school is niet meer wettelijk verplicht precies te specificeren waarvoor elke afzonderlijke bijdrage bedoeld is. Als de informatie in de schoolgids of website van de school niet voldoende adequaat is voor u als ouder, kunt u ook minder goed beslissen of u aan de betreffende voorziening wilt bijdragen. Elke bijdrage is immers vrijwillig en het niet betalen mag geen consequenties hebben voor de toelating tot of deelname aan de reguliere lessen (het onderwijs).

Zie artikel 27, lid 2 WVO.

1.5. Bestemmingen deels aangegeven, vage informatie

In de schoolgids zijn de bestemmingen van de gevraagde bijdragen slechts deels of vaag aangegeven. (bijv. de bijdrage aan lesmaterialen zoals atlassen wordt niet genoemd, niet alle excursies zijn geconcretiseerd per leerjaar, er is een post 'overige kosten die de overheid niet vergoedt' etc.). Voldoet dit soort informatie aan de wet?

Ja, de onlangs ingevoerde wetwijziging legt de verantwoordelijkheid voor de adequate informatie bij de school en de ouders in de MR. Naarmate de schoolgids meer informatie over de concrete voorzieningen en activiteiten bevat, kunt u als ouders beter een keuze maken voor bepaalde voorzieningen en besluiten of u tot betaling voor een bepaalde bijdrage overgaat.

Sinds de wetwijziging van 1 juli 2012 zijn echter de wettelijke vereisten waaraan de informatie en een overeenkomst tussen school en ouders moet voldoen uit de wet geschrapt. De wijze waarop de school met de ouders tot overeenstemming kan komen is nu vormvrij. Uiteraard kan de MR wel eisen stellen aan de informatie die hierover in de schoolgids wordt opgenomen.

Zie artikel 27, lid 2 WVO.

DEEL 2: GRATIS LESMATERIALEN

2.1. Verplichte borg of extra kosten

Een school besteedt de levering van de boeken uit aan een leverancier (boekhandelaar). De bestelling gaat per internet. De leverancier vraagt een borg van 75 euro. Om de boeken te kunnen bestellen, zijn ouders verplicht de borg te betalen. Ook brengt de leverancier automatisch verzend- en administratiekosten (7,50 euro) in rekening. Mag de leverancier extra kosten of een borg verplicht stellen?

Nee. De leverancier handelt in opdracht van de school en dus gelden de wettelijke bepalingen waar de school zich aan moet houden. Volgens de wet moet het 'bevoegd gezag' het voorgeschreven lesmateriaal elk schooljaar gratis ter beschikking stellen. Als ouders een verplichte borg moeten betalen, dan handelt de school dus in strijd met de wet. Elke bijdrage is tenslotte vrijwillig. Verzend- en administratiekosten mogen niet bij de ouders in rekening worden gebracht.

De school kan wel een borg *vragen* om ervoor te zorgen dat leerlingen zorgvuldig met het eigendom van de school omgaan. Dit mag echter alleen als de oudergeleding van de MR hiermee heeft ingestemd. Vooraf moet de school hierover helder met de ouders communiceren en dus aangeven dat de *gevraagde* borg niet verplicht is te betalen. Als ouders niet willen deelnemen aan de borgregeling, dan moet de school het materiaal gewoon gratis ter beschikking stellen. De levering mag niet worden vertraagd of belemmerd omdat ouders de borg niet willen betalen.

Zie artikel 6e en 27, lid 2 WVO.

2.2. Geen boeken zonder ouderbijdrage

Een school stuurt ouders een brief met machtigingsverzoek (invulstrookje) voor de vrijwillige ouderbijdrage van 50 euro. De ouders kunnen alleen een handtekening zetten. Het getekende formulier (machtiging) dient ingeleverd te worden voorafgaand aan of bij de uitreiking van de (gratis) boeken. Zo niet, dan krijgt de leerling geen boeken. Is dit toegestaan?

Nee. Deze school stelt in dit geval het verkrijgen van gratis schoolboeken afhankelijk van een ouderbijdrage. Scholen mogen geen verplichte bijdrage vragen voor het lesmateriaal. Bovendien mag toelating tot het onderwijs (inclusief het verkrijgen van de verplichte lesmaterialen) niet afhankelijk worden gesteld van het betalen van een bijdrage. Dat is hier wel het geval: zonder lesmaterialen kan de leerling immers niet adequaat het onderwijs volgen.

Zie artikel 6e WVO en artikel 27, lid 2 WVO.

2.3. Laptop of gym-T-shirt met schoollogo (of gereedschappen, atlas etc.)

Een school vermeldt in de schoolgids en in een brief aan de ouders dat ouders van leerlingen in het eerste leerjaar een verplichte bijdrage voor een laptop moeten betalen of moeten betalen voor de aanschaf van een gym-T-shirt met schoollogo (of gereedschappen of het gebruik van atlassen, woordenboeken, etc.). De lesmaterialen (laptop of T-shirt) zijn alleen via de school te bestellen. Ben ik als ouder verplicht die bijdragen te betalen?

Nee. Volgens de wet moet het voorgeschreven lesmateriaal gratis worden verstrekt. Voor extra materialen mag de school wel een bijdrage *vragen*, maar deze bijdrage is altijd vrijwillig, dat wil zeggen: de ouder kiest er wel of niet voor die extra lesmaterialen te bestellen (bij de school). Het gaat dan bijvoorbeeld om bijdragen voor (het gebruik van) een laptop, atlassen, woordenboeken, gereedschap of (gym)kleding. De ouders kunnen ook besluiten om deze materialen zelf aan te schaffen en dit te doen bij de leverancier van hun keuze.

Als de school het gym-T-shirt met schoollogo, de laptop, het gereedschap of de atlassen wel verplicht stelt, dan dient zij deze materialen zelf beschikbaar te stellen. Als het T-shirt geldt als een extra materiaal, dan kan de school hiervoor wel een vrijwillige bijdrage *vragen*. Ouders dienen er steeds voor te kunnen kiezen of en bij welke leverancier zij het T-shirt (de laptop, het gereedschap, etc.) willen aanschaffen. Voor overige extra lesmaterialen geldt hetzelfde.

Scholen mogen van ouders verwachten dat zij aanvullende materialen, die meerdere jaren meegaan of een sterk persoonlijk karakter hebben, zelf voor hun kind aanschaffen. Als ouders dit toch niet willen doen, kan de school proberen een oplossing te vinden. Zodra de school echter specifieke lesmaterialen verplicht voorschrijft, dient zij deze altijd gratis beschikbaar te stellen. Het eigendom blijft dan bij de school.

Zie artikel 6e WVO en artikel 27, lid 2 WVO.

DEEL 3. GEEN TOEGANG ZONDER TE BETALEN

3.1. Tweetalig onderwijs (tto)

Een school verzorgt in het vwo alleen tweetalig onderwijs (tto). De extra kosten voor deelname aan dit onderwijs (500 euro per jaar) zijn verplicht. Daarnaast zijn er extra kosten voor een (extern) Cambridge-examen (50 euro). Ben ik als ouder verplicht die kosten te betalen?

Nee. Volgens de wet mag toelating tot het onderwijs niet afhankelijk worden gesteld van een bijdrage die niet wettelijk is vastgelegd. Deze school biedt slechts één soort onderwijs aan in het vwo, namelijk tweetalig onderwijs. De school stelt de ouderbijdragen verplicht, terwijl leerlingen niet kunnen kiezen voor gratis onderwijs. De toegang tot het onderwijs wordt dus afhankelijk gesteld van de gevraagde bijdrage. Daarom is de verplichte bijdrage in dit geval in strijd met de wet.

Als de school ook een regulier vwo-programma zou aanbieden op dezelfde locatie, zonder extra kosten, dan zouden de ouders een vrijwillige keuze hebben. Het tweetalig onderwijs geldt dan als extra voorziening. In dat geval is het wel toegestaan dat de school leerlingen uitsluit van het tweetalig onderwijs als ouders de bijdrage niet willen betalen.

Zie artikel 27, lid 2 WVO.

3.2. Keuze uit vmbo-stromen

Een vmbo-school biedt, naast het reguliere vakkenpakket, tevens een 'sportstroom' en een 'artstroom' aan. Leerlingen krijgen hierin extra lessen in sport of beeldende vorming (tekenen, photoshopen, schilderen etc.). Alle leerlingen mogen zich opgeven, maar deelname is alleen mogelijk na een positief afgelegde toelatingstest. Aan deelname zijn verplichte extra kosten verbonden (125 euro per jaar, onder meer voor materiaalkosten). Moet ik als ouder deze extra kosten betalen als ik mijn kind daarvoor opgeef?

Ja, in dit geval moeten ouders deze kosten betalen als hun kind die extra lessen wil volgen. De school biedt namelijk meerdere soorten onderwijs aan: gewoon vmbo, vmbo met extra sportlessen en vmbo met extra kunstlessen. De ouders kunnen dus altijd kiezen voor een gratis opleiding. Het verplicht laten betalen van een extra bijdrage voor de sportstroom en de artstroom is daarom niet in strijd met de wet, mits de ouders voor het extra aanbod stromen hebben gekozen.

Volgens de wet moeten alleen noodzakelijke lesmaterialen gratis aan de leerlingen worden verstrekt. Voor extra lesmaterialen of materialen die niet zijn voorgeschreven, mogen scholen een bijdrage vragen, mits de oudergeleding van de MR hiermee heeft ingestemd. Dit geldt ook voor het extra onderwijsaanbod op deze school. De school dient wel helder aan te geven dat de extra kosten vrijwillig zijn. Omdat ouders ook voor een andere (gratis) vmbo-opleiding kunnen kiezen, mag de school leerlingen uitsluiten die de gevraagde bijdragen niet willen betalen, tenzij de ouders een beroep kunnen doen op een eventuele kwijscheldingsregeling. Uiteraard moet in de schoolgids informatie over de vrijwilligheid van de gevraagde extra kosten worden opgenomen.

Zie artikel 6e WVO en artikel 27, lid 2 WVO.

WETSARTIKELEN

(na wijziging van de WVO per 1 juli 2012; Staatsblad Jaargang 2012, nr. 118)

5.2.1.1 Artikel 24a WVO: informatie in schoolgids

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

(.....)

d. de geldelijke bijdrage, bedoeld in artikel 27, tweede lid, waarbij wordt vermeld dat deze vrijwillig is.

Artikel 27, tweede lid WVO: toelating

De toelating wordt niet afhankelijk gesteld van een andere dan een bij of krachtens de wet geregelde bijdrage.

Artikel 6e WVO: beschikbaarstelling lesmateriaal aan leerlingen

1. Het bevoegd gezag stelt elk leerjaar om niet aan een leerling lesmateriaal ter beschikking.

2. Onder lesmateriaal wordt verstaan: lesmateriaal dat naar vorm en inhoud is gericht op informatieoverdracht in onderwijsleersituaties en waarvan het gebruik binnen het onderwijsaanbod door het bevoegd gezag specifiek voor het desbetreffende leerjaar is voorgeschreven.

Artikel 14, tweede lid, sub c. en d. WMS: instemming van ouders in de MR

2. Het bevoegd gezag heeft tevens de voorafgaande instemming van het deel van de medezeggenschapsraad dat uit en door de ouders 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;

d. de vaststelling of wijziging van het beleid met betrekking tot het beheersbaar houden van de middelen die van de ouders of de leerlingen worden gevraagd voor schoolkosten, met uitzondering van lesmateriaal als bedoeld in artikel 6e, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, die door het bevoegd gezag noodzakelijk worden bevonden;

(....)

*Inspectie van het Onderwijs
Utrecht, 1 juli 2012.*

Bijlage III

RICHTINGGEVEND KADER HANDHAVINGSTOEZICHT OUDERBIJDRAGE - 2011

Aanleiding

Gegeven enerzijds het feit dat nog steeds een groot aantal scholen in het voortgezet onderwijs niet voldoet aan de vereisten van de wet inzake de aan ouders gevraagde bijdragen aan schoolkosten (ouderbijdrage), en anderzijds het streven van de overheid scholen niet onnodig te belasten met administratieve rompslomp, heeft de Inspectie van het Onderwijs het handhavingstoezicht voor de ouderbijdrage onder de loep genomen. De uitkomst hiervan is verwoord in onderstaand 'richtinggevend kader', dat is gebaseerd op de bestaande wetgeving.

De wettelijke bepalingen over de aan ouders gevraagde bijdragen aan schoolkosten zijn voor het voortgezet onderwijs te vinden in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en in de Wet medezeggenschap op scholen (WMS):

- artikel 24a, eerste lid, onderdeel d WVO;
- artikel 27, tweede lid WVO;
- artikel 6e WVO;
- artikel 14, tweede lid, onderdelen c en d WMS.

Met dit richtinggevend kader wil de inspectie tevens de transparantie van het handhavingstoezicht versterken. In de toelichting wordt nader op de toepassing van dit richtinggevend kader ingegaan.

In deze versie zijn de reacties van de ouderorganisaties (VOO, KNO, LOBO en Ouders&Coo) grotendeels verwerkt. De VO-Raad is eveneens over deze notitie geraadpleegd, waarbij ook met haar opmerkingen zoveel mogelijk rekening is gehouden.

Richtinggevend kader

1. Onder het begrip 'ouderbijdrage', zoals bedoeld in artikel 24a en 27, tweede lid WVO, wordt verstaan: elke geldelijke bijdrage die vanwege het bevoegd gezag van een school wordt gevraagd aan ouders voor schoolkosten, ongeacht de aard van de voorziening, activiteit of bestemming van die gevraagde bijdrage.
2. Gegeven het feit dat veel scholen enkele meer administratieve elementen van de regelgeving rond de vrijwillige ouderbijdrage niet naleven, acht de inspectie een nadere analyse hiervan gewenst. Dit zou –op langere termijn– mogelijk kunnen leiden tot het aanpassen van wet- en regelgeving. De beleidsdirectie van OCW zal hierin het voortouw nemen.
3. In haar toezicht handhaaft de inspectie op de korte termijn (dat wil zeggen in het schooljaar 2010/2011 en in het schooljaar 2011/2012) op de kern van de wettelijke vereisten, namelijk de vereisten die kunnen worden gezien als de belangrijkste bepalingen van de wet.
Dit betreft:
 - a) **de toelating:** deze mag niet afhankelijk worden gesteld van het betalen van een aan ouders gevraagde (geldelijke) bijdrage (art. 27.2 WVO);
Toetsingsvraag-1: Kunnen de leerlingen zich bij de school inschrijven en aan het reguliere onderwijs en de examens deelnemen, zonder

dat ouders verplicht zijn een bijdrage te betalen of verplicht worden het lidmaatschap van een oudervereniging aan te gaan?

- b) **adequate informatie:** de schoolgids moet adequate informatie bevatten over alle aan ouders gevraagde bijdragen aan schoolkosten (art. 24a WVO); dat wil zeggen dat de schoolgids ten minste moet vermelden dat elke bijdrage **vrijwillig** is, dat alle extra voorzieningen, activiteiten of bestemmingen, concreet met **het bijbehorende bedrag** in de schoolgids dienen te worden vermeld en dat de ouders **een positieve keuze moeten hebben om te kiezen** van welke van de voorzieningen zij gebruik willen maken of daaraan willen bijdragen (art. 27, tweede lid WVO). Voor nadere specificaties per leerjaar kan de schoolgids desgewenst verwijzen naar bijvoorbeeld de website van de school;

Toetsingsvraag-2: Geeft de schoolgids aan dat elke bijdrage vrijwillig is te betalen?

Toetsingsvraag-3: Bevat de schoolgids een overzicht van alle specifieke voorzieningen en activiteiten met de bijbehorende bedragen die per leerjaar en opleiding aan ouders worden gevraagd, dan wel is in de schoolgids een verwijzing hierover naar de website van de school opgenomen?

Toetsingsvraag-4: Wordt in de schoolgids aangegeven dat ouders een positieve keuze kunnen maken per voorziening of activiteit?

- c) **modelovereenkomst:** in de schoolgids dient een model te zijn opgenomen van een overeenkomst voor de inning van alle aan ouders gevraagde bijdragen (art. 24a WVO) of dient een verwijzing te zijn opgenomen naar de plaats waar dit model op de website is te vinden; de modelovereenkomst dient te voldoen aan de wettelijke vereisten (art. 27. 2 WVO);

Toetsingsvraag-5: Is in de schoolgids een model van de overeenkomst opgenomen of verwijst de schoolgids naar de vindplaats daarvan op de website van de school?

- d) **instemming MR:** de oudergeleding van de MR heeft vooraf ingestemd met hoogte en bestemmingen van de aan ouders gevraagde bijdragen voor schoolkosten (Art. 14, tweede lid, onderdeel c WMS);

Toetsingsvraag-6: Heeft de school aangetoond dat de oudergeleding van de MR (vooraf) heeft ingestemd met de hoogte en bestemmingen van de aan ouders gevraagde bijdragen?

- e) **gratis lesmaterialen:** de school stelt elk leerjaar gratis aan een leerling het voorgeschreven lesmateriaal ter beschikking (art. 6 e WVO). Als de school een borgregeling hanteert dienen ouders individueel en expliciet de keuze voor deelname aan die regeling voorgelegd te krijgen. Als zij aan de borgregeling willen deelnemen moeten zij een actieve keuze daarvoor maken. Een eventueel gevraagde borgsom dient uitsluitend op vrijwillige basis te worden overeengekomen en mag –als ouders daarvan geen gebruik willen maken– het beschikbaar stellen van lesmaterialen aan leerlingen niet vertragen of belemmeren. Ook het vragen van een vergoeding voor het gebruik van atlanten, woordenboeken, etc. is alleen toegestaan op vrijwillige basis.

Toetsingsvraag-7: Worden de voorgeschreven lesmaterialen beschikbaar gesteld zonder dat daarvoor een bijdrage (bijv. verzendkosten of administratiekosten, borgsom, etc.) moet worden betaald?

Toetsingsvraag-8: Als de school een regeling hanteert voor een borgsom voor de voorgeschreven lesmaterialen, stelt de school de voorgeschreven lesmaterialen dan zonder vertraging of belemmeringen beschikbaar aan de leerlingen van de ouders die niet willen deelnemen aan de borgsomregeling?

Toetsingsvraag-9: Als de school atlanten, woordenboeken, laptops, gymkleding, gereedschap, werkkleding, rekenmachines, verbruiksmaterialen, proefwerkpapier, etc. beschikbaar stelt aan leerlingen, doet zij dit dan zonder daarvoor een verplichte bijdrage te vragen?

Als elk van de hierboven genoemde negen toetsingsvragen positief wordt beantwoord voldoet de school aan de betreffende kernpunten van de wet. Een negatief antwoord op een van deze negen vragen vormt de basis voor het verdere handhavingstoezicht, zoals in deze notitie aangegeven.

4. Omdat de vrijwilligheid en keuzemogelijkheid van de gevraagde bijdragen voor ouders gewaarborgd dient te zijn gaat de inspectie ervan uit dat de school ook daadwerkelijk het in de schoolgids (of website) opgenomen model van de overeenkomst gebruikt voor de inning van de gevraagde bijdrage.

5. De inspectie beschouwt de inhoud van de overeenkomsten tussen school en ouders als een zaak tussen deze twee partijen. Een overeenkomst tussen school en ouders, die niet voldoet aan de wettelijke vereisten (van artikel 27, tweede lid WVO) is van rechtswege nietig.

6. Bij de handhaving richt de inspectie zich op de hierboven genoemde kernpunten van de wet. De inspectie gaat pas over tot handhaving nadat zij de school op het niet voldoen aan deze wettelijke vereisten heeft gewezen en de school in de gelegenheid is gesteld om de overtreding binnen redelijke termijn op te heffen. Voor het vaststellen van de stand van zaken past de inspectie de hoor- en wederhoor procedure toe door eerst in concept te rapporteren, het bestuur tot een reactie uit te nodigen en daarna een definitieve rapportage aan het bestuur te zenden. Als scholen en besturen na een opdracht van de inspectie tot aanpassing van de regelingen in gebreke blijven, vindt verdere escalatie plaats.

7. Indien de inspectie serieuze signalen krijgt dat een school niet handelt volgens de kern van de wettelijke vereisten, vindt vanzelfsprekend nader onderzoek plaats en zal de inspectie zo nodig tot actie overgaan.

8. Gezien de (voorlopige) bevindingen van het onderzoek naar de ouderbijdragen van 2010 acht de inspectie het gewenst dat –voordat tot verdere escalatie wordt overgegaan– de scholen in het voortgezet onderwijs de gelegenheid krijgen de regeling en de informatievoorziening aan de ouders, zoals weergegeven in de huidige schoolgidsen en websites, indien nodig aan te passen, zodat de regeling en de informatie vanaf 1 augustus 2011 in overeenstemming is met de wettelijke vereisten.

9. Na het vaststellen van de handhavingsslijn zal deze via nieuwsbrieven worden gecommuniceerd met de besturen van de scholen in het voortgezet onderwijs. Dit zal op korte termijn moeten gebeuren opdat de schoolgidsen voor het komend

schooljaar, waar nodig, nog kunnen worden aangepast. Goede communicatie is van essentieel belang voor goede naleving.
De inspectie zal in dit verband ook de sector- en ouderorganisaties benaderen.

Den Haag /Utrecht, 12 april 2011
Ministerie van OCW en Inspectie van het Onderwijs

Bijlage IV

Referentielijst

In dit rapport wordt verwezen naar de volgende notities en bronnen:

1. Inspectie van het Onderwijs: rapport "Vrijwillige ouderbijdragen in het Voortgezet Onderwijs", Onderwijsinspectie Utrecht, februari 2010.
2. Inspectie van het Onderwijs: notitie "Richtinggevend kader Handhavingstoezicht Ouderbijdrage 2011" in bijlage 3 van dit rapport en op www.onderwijsinspectie.nl.
3. Inspectie van het Onderwijs: notitie "Aangepast Handhavingstoezicht ouderbijdragen in het VO-voorjaar 2012" in bijlage 1 en op www.onderwijsinspectie.nl.
4. Inspectie van het Onderwijs: notitie "Veelgestelde vragen over de ouderbijdragen" in bijlage 2 van dit rapport en op www.onderwijsinspectie.nl.
5. Inspectie van het Onderwijs: "Achtergrondinformatie Handhavingstoezicht: De Ouderbijdrage en Sponsoring in het voortgezet onderwijs", april 2010, op www.onderwijsinspectie.nl >actueel >ouderbijdrage>achtergrondinformatie
6. Kamerstukken II, 2011, 32193, nr.30.
7. Ministerie van OCW: "Convenant scholen voor primair en voortgezet onderwijs en sponsoring" van 19-02-2009, en de brochure 'Convenant sponsoring', Utrecht september 2009.
8. Staatsblad 2012, 118.

Colofon

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

2012-26 | gratis
ISBN: 978-90-8503-xxx-x
Publicatienummer: 22PD2012G0xx

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de
Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.
© Inspectie van het Onderwijs | augustus 2012