2.2.2 Concept Standpunt ALV omtrent Vrijwillige ouderbijdrage

Vrijwillige Ouderbijdrage

Aanleiding
Het (primair) onderwijs in Nederland is voor iedere leerling kosteloos te volgen. Dit is bij wet geregeld. Scholen worden bekostigd om toegankelijk onderwijs te realiseren voor iedere leerling. Daarnaast kent het (primair) onderwijs een vrijwillige ouderbijdrage. Scholen mogen aan ouders/verzorgers een bijdrage vragen voor extra voorzieningen en activiteiten, aanvullend lesmateriaal en festiviteiten waarvoor de school geen bekostiging van de overheid ontvangt. De huidige wetgeving is helder over het feit dat wanneer deze vrijwillige bijdrage niet wordt voldaan, dit geen consequenties mag hebben voor deelname aan het reguliere onderwijsprogramma[i].

De huidige toepassing en uitvoering van het beleid rondom vrijwillige ouderbijdrage wordt op de meeste scholen goed toegepast. Daarentegen leidt het op sommige scholen tot zeer onwenselijke situaties. Het betreft dan de mate waarin ouders op de hoogte zijn van de vrijwillige basis, de wijze waarop het geld wordt geïnd, en de soms buitenproportionele omvang van het gevraagde bedrag. Het effect daarvan uit zich in situaties waarbij kinderen worden uitgesloten van activiteiten -die misschien formeel buiten curriculair zijn te noemen-, maar wel degelijk onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag worden uitgevoerd. Daarnaast leidt het tot (impliciete) drempels omtrent de toegankelijkheid van bepaalde scholen, of in sommige gevallen tot uitsluiting van leerlingen voor ondersteuningsvormen zoals hoofdbegaafdheidsonderwijs.

Momentum
De vrijwillige ouderbijdrage is een terugkerend onderwerp van gesprek. Ondanks het feit dat er brede consensus lijkt te zijn over het feit dat de sociaal economische status van leerlingen nooit effect mag hebben op de toegankelijkheid van goed onderwijs, lijkt het aantal gevallen waarin leerlingen hinder ondervinden van het beleid op vrijwillige ouderbijdrage niet af te nemen[ii]. Dit baart de PO-Raad, maar ook de minister en Tweede Kamer zorgen. De minister heeft de PO-Raad opgeroepen om binnen de sector afspraken te maken over de aanpak van situaties waarin het niet betalen van de vrijwillige ouderbijdrage afbreuk doet aan de toegankelijkheid van het onderwijs of leidt tot het buitensluiten van leerlingen van activiteiten. Tweede Kamerleden Kwint (SP) en Westerveld (GL) hebben desalniettemin een initiatiefwet ingediend om o.a. de Wet op het primair onderwijs (WPO) aan te scherpen. Zij stellen daarin dat leerlingen op basis van het niet voldoen van de vrijwillige ouderbijdrage niet mogen worden uitgesloten van activiteiten die weliswaar geen onderdeel uitmaken van het verplichte onderwijsprogramma, maar wel worden georganiseerd onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag[iii]. Het invoeren van een dergelijke wet geeft de Inspectie van het Onderwijs de mogelijkheid om hierop te handhaven. Ondanks de legitimiteit van de wet, stelt de PO-Raad dat een sterke sector zelf proactief antwoord geeft op de beschreven problematiek door een eigen richtlijn op te stellen.

Proces
Om te komen tot deze richtlijn zijn er gesprekken gevoerd met leden en is het onderwerp uitvoerig besproken in diverse gremia (o.a. bestuurlijke netwerken, AB). In kleinere vorm hebben enkele leden (samen met Rinda den Besten en medewerkers PO-Raad) deze maand het gesprek gevoerd met o.a. Ouders & Onderwijs. Deze staan beschreven in deze notitie. Naast de invulling van deze richtlijn pleiten we ervoor om deze standpunten op te nemen bij de eerstvolgende herziening van de Code Goed Bestuur in het Primair Onderwijs.

Uitgangspunten

1. Het schoolbestuur waarborgt de **toegankelijkheid** van het onderwijs voor iedere leerling en draagt daarmee zorg dat -hoewel vrijwillig- financiële ouderbijdragen niet leiden tot (impliciete) drempels voor de toegankelijkheid van het onderwijs, of onderwijs gericht op specifieke onderwijsbehoeften.

2. De ouderbijdrage is te alle tijden **vrijwillig**. Het bestuur en de daaronder ressorteerden scholen vermelden dit expliciet in de communicatie naar ouders/verzorgers.

3. Leerlingen worden (omwille van het niet voldaan van de vrijwillige ouderbijdrage) **nooit uitgesloten** van enige activiteit die valt onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, dit betreft naast het reguliere onderwijsprogramma ook de extra aangeboden (onderwijs)activiteiten.

4. Het bestuur draagt zorg dat **de hoogte** van de vrijwillige ouderbijdrage naar redelijkheid en billijkheid wordt vastgesteld, en dat iedere andere vorm van financiële bijdrage van ouders aan het onderwijs ook middels instemmingsrecht van de Medezeggenschapsraad wordt vastgesteld.

Onderbouwing

1. Toegankelijk onderwijs voor iedereen

Het primair onderwijs in Nederland is, een enkele privéschool daargelaten, voor ieder kind, ongeacht herkomst of sociale achterstand, vrij toegankelijk. Hoewel ook onderwerp van gesprek, is het systeem dusdanig ingericht dat de publieke bekostiging van het onderwijs erin voorziet iedere leerling kosteloos onderwijs aan te bieden. Bij het maken van een keuze voor een school mag het niet uitmaken welke sociaaleconomische achtergrond een leerling heeft. Dat betekent overigens niet dat sociale groepen gelijkelijk over de scholen verdeeld zijn; er is wel degelijk sprake van concentratie van leerlingen met gelijke achtergronden op scholen[iv]. Het staat een school vrij om ouders/verzorgers op vrijwillige basis te vragen een bijdrage te leveren voor activiteiten die aanvullend zijn op het reguliere onderwijsprogramma. Volgens de WPO zijn deze bijdragen strikt vrijwillig en mogen scholen de hoogte ervan zelf bepalen. Echter lijkt er een verband te zijn tussen het gemiddelde inkomensniveau van ouders op een school en de hoogte van de ouderbijdrage[v]. Het feit dat -hoewel vrijwillig- de hoogte van financiële bijdragen van ouders variëren, levert een potentieel risico op ten aanzien van de toegankelijkheid van de school.

In het primair onderwijs wordt de toegankelijkheid in de meeste gevallen niet belemmerd door de hoogte van de ouderbijdrage, echter ondersteuningsvormen op basis van specifieke onderwijsbehoeften (zoals hoogbegaafdheidsklassen) vormen hier een uitzondering op. Voor deze specifieke aanvullende onderwijsvormen worden soms (hoge) eigen bijdragen gevraagd. Daarmee is de toegankelijkheid voor onderwijs gericht op specifieke onderwijsbehoeften niet gewaarborgd en factor in het vergroten van kansongelijkheid.

Standpunt:
Het schoolbestuur waarborgt de **toegankelijkheid** van het onderwijs voor iedere leerling en draagt daarmee zorg dat -hoewel vrijwillig- financiële ouderbijdragen niet leiden tot (impliciete) drempels voor de toegankelijkheid van het onderwijs, of onderwijs gericht op specifieke onderwijsbehoeften.

2. Vrijwilligheid als basisprincipe

In de WPO is bepaald dat een bijdrage enkel op basis van vrijwilligheid kan worden gevraagd aan ouders of verzorgers van één of meerdere kinderen die onderwijs volgen op de betreffende school. In de praktijk blijkt er soms druk te liggen op ouders/verzorgers om de bijdrage te betalen. In uiterste gevallen leidt dat zelfs tot aanmaningen of extremere uitingsvormen[vi]. Het grondbeginsel van de ouderbijdrage is gebaseerd op vrijwilligheid en solidariteit. Geen ouder/verzorger kan verplicht worden om de ouderbijdrage te betalen, maar van iedere ouder mag naar redelijkheid worden verwacht dat hij/zij onder 'normale' condities bijdraagt om extra curriculaire activiteiten voor zijn/haar kind te laten plaatsvinden. Op die wijze ontstaat er voldoende ruimte om te accepteren dat er ouders/verzorgers zijn die niet bij machte zijn om de vrijwillige ouderbijdrage te betalen. Vrijwilligheid gaat daarmee hand in hand met solidariteit. Deze vrijwilligheid is ook van toepassing daar waar het onderwijsactiviteiten betreft die gericht zijn op specifieke onderwijsbehoeften zoals hoogbegaafdheidklassen.

De wet verplicht[vii] het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage te expliciteren in de schoolgids, maar ook verdere communicatie rondom de ouderbijdrage, zoals het formulier voor het innen van de ouderbijdrage dient duidelijk te vermelden dat de deze bijdrage vrijwillig is.

Standpunt:
De ouderbijdrage is te allen tijde **vrijwillig**. Het bestuur en de daaronder ressorteerden scholen vermelden dit expliciet in de communicatie naar ouders/ verzorgers.

3. Alle leerlingen doen mee

Het niet voldoen van de ouderbijdrage mag nooit gevolgen hebben voor de kansen van een kind. Geredeneerd vanuit de drieledig opdracht van het onderwijs (kwalificatie, socialisatie en subjectivatie) dragen alle activiteiten die onder verantwoordelijkheid, of uit naam van het bevoegd gezag worden uitgevoerd bij aan deze opdracht. Dat verbreedt de (bestaande) scope van binnen-curriculaire activiteiten waar een kind nooit voor uitgesloten mag worden. Ieder kind heeft recht op deze activiteiten. De sociaaleconomische status van een kind, of de situationele inkomenspositie van zijn/haar ouder(s), mogen niet bepalend zijn voor hetgeen een kind krijgt aangeboden. Alle leerlingen participeren in alle activiteiten, voor hen worden geen vervangende activiteiten georganiseerd.

Dit standpunt heeft naast de extra activiteiten zoals vieringen, schoolreisjes of excursies ook betrekking op faciliteiten die gericht zijn op specifieke onderwijsbehoeften van leerlingen zoals hoogbegaafdheidklassen. Het recht op onderwijs dat aansluit bij de ontwikkelingsbehoefte van een kind dat onderwijs volgt binnen een onderwijsinstelling mag nooit afhankelijk zijn van zijn/haar sociaaleconomische status.

Standpunt:
Leerlingen worden (omwille van het niet voldaan van de vrijwillige ouderbijdrage) **nooit uitgesloten** van enige activiteit die valt onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, dit betreft naast het reguliere onderwijsprogramma ook de extra aangeboden (onderwijs)activiteiten.

4. Hoogte van de bijdrage

De gemiddelde vrijwillige ouderbijdrage bedraagt 42 euro in het primair onderwijs[viii], waarbij het majeure gedeelte van de scholen een bedrag vraagt dat onder de 100 euro ligt. Onderzoek[ix] toont aan dat het maximeren van de ouderbijdrage als potentieel risico heeft dat dit maximum ook de norm wordt. Daarmee draagt het niet bij aan de toegankelijk van het onderwijs en geeft het geen antwoord op de geschetste problematiek.

Desalniettemin wordt van schoolbesturen en de daaronder ressorterende scholen gevraagd om de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage naar redelijkheid en billijkheid vast te stellen, met de waarborg van het vrijwillige karakter. De wet op medezeggenschap[x] verplicht scholen nu al om de hoogte (of verandering) van de vrijwillige ouderbijdrage met instemming van de MR vast te stellen. Strenge(re) regels omtrent de hoogte leiden zeer waarschijnlijk tot nieuwe vormen waarbij oudervereniging en separate stichtingen eigenstandig geld gaan genereren om bij te dragen aan het onderwijs. Ondanks het feit dat dergelijke constructies al bestaan, willen we middels strengere regels niet entameren dat via dergelijke constructen grote bedragen worden geïnd en daarmee de toegankelijkheid en kansengelijkheid alsnog negatief beïnvloeden.

Om als bestuur invloed uit te kunnen oefenen op dergelijke constructen pleiten we ervoor om vast te leggen dat iedere andere vorm van financiële bijdrage aan het onderwijs van ouders alleen mogelijk is wanneer er instemmingsrecht middels de medezeggenschapsraad wordt toegepast.

Standpunt:
Het bestuur draagt zorg dat **de hoogte** van de vrijwillige ouderbijdrage naar redelijkheid en billijkheid wordt vastgesteld, en dat iedere andere vorm van financiële bijdrage van ouders aan het onderwijs middels instemmingsrecht van de Medezeggenschapsraad wordt vastgesteld.

De Code Goed Bestuur in het Primair Onderwijs
De onafhankelijke monitorcommissie Goed Bestuur monitort hoe de professionalisering van het bestuur zich in het primair onderwijs ontwikkelt, in hoeverre de Code Goed bestuur in de sector wordt nageleefd en hoe deze eventueel moet worden aangepast. Eind 2019 zal de monitorcommissie een advies opleveren waarin voorziene wijzigingen staan vermeld omtrent de Code Goed Bestuur. We stellen voor om een paragraaf te wijden aan het thema toegankelijkheid waarin de hierboven benoemde standpunt worden verwerkt. Naar verwachting zal in het najaar 2020 de herziene Code Goed Bestuur aan de ALV worden voorgelegd.

Aanspreekcultuur
Het realiseren van goed en toegankelijk onderwijs is een verantwoordelijkheid die de eigen (bestuurlijke) organisatie overstijgt. Samen zijn we verantwoordelijk voor goed onderwijs. Dat impliceert dat we elkaar waar nodig ook aanspreken op zaken die niet passend zijn, of in strijd zijn met de Code Goed Bestuur. Een dergelijke aanspreekcultuur versterkt de totale kwaliteit van de sector. Daarnaast zien we het als taak om vanuit de PO-Raad leden aan te spreken wanneer beleid of werkwijzen niet passend zijn. Want veel scholen en besturen werken dagelijks hard aan de kwaliteit van goed onderwijs, ook waar het dit onderwerp betreft. Door elkaar aan te spreken versterkt de kwaliteit. Want samen staan we voor goed onderwijs.

Geraadpleegde bronnen / literatuur

[i] WPO, art 40, lid 1
[ii] Kamerbrief, ref. 1314182, uitvoering motie Vermue en van Dijk, inzake limiet vrijwillige ouderbijdrage po/vo
[iii] Initiatiefwet Kwint en Westerveld, 35063
[iv] Rapport Onderwijsraad…
[v] RTL NIEUWS, 7-09-2017
[vi] Memorie van toelichting (2018), Initiatief wet Kwint & Westerveld, 35063, nr. 3
[vii] WPO, art 13, lid 1
[viii] Regioplan (2018), Scenario's vrijwillige ouderbijdrage po en vo, in opdracht van ministerie OC&W
[ix] De Vos, H., Van Landeghem, G., Veyt, T., & van Damme, j. (2011). De maximumfactoren in het basisonderwijs: gesprekken met directies en verbanden met schoolkenmerken. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen, 139p.
[x] WMS, art 13, lid c