Stuk **1221** (2006-2007) – Nr. 1 – Addenda

V L A A M S P A R L E M E N T

Zitting 2006-2007

11 mei 2007

ONTWERP VAN DECREET

tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek en van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad

ADDENDA

INHOUD

Blz.

Advies van de Raad van State van 15 mei 2007 3

Aanvullend advies van de Vlaamse Onderwijsraad van 23 mei 2007 11

Bijlage bij het ontwerp van decreet: Lijst met materialen die kosteloos ter beschikking worden gesteld 17

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

van 15 mei 2007

CE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.112/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 mei 2007 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek en van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad", heeft op 15 mei 2007 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

> "de scholen tegen 1/9/2007 duidelijkheid moeten hebben over het feit dat vanaf dan de absolute kosteloosheid geldt voor alles wat onder de ontwikkelingsdoelen en eindtermen valt, en dat de bijdragen die gevraagd worden voor zaken die in de bijdrageregeling opgenomen zijn vanaf 1/9/2007 in verhouding moeten zijn tot de geleverde prestatie".

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan [(1)].

In de adviesaanvraag wordt vermeld dat enkel artikel 3 van het ontwerp voor advies wordt voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Op 27 maart 2007 heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds geadviseerd over een vorige versie van het ontwerp, inbegrepen een vorige versie van artikel 3 [(2)]. De afdeling wetgeving heeft zijn onderzoek daarom in dit geval beperkt tot de regels die nieuw zijn in het betrokken artikel.

*
* *

---

(1) Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat wordt onder rechtsgrond de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

(2) Zie advies 42.459/1 van 27 maart 2007.

CDC 43.112/1

VORMVEREISTEN

1. Artikel 70, eerste lid, 1°, van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad luidt:

"De regering is verplicht advies te vragen aan de VLOR over:

1° voorontwerpen van decreet over aangelegenheden bedoeld in artikel 24, § 5, van de Grondwet, met uitzondering van de decreten houdende bekrachtiging van eindtermen, decretale specifieke eindtermen en ontwikkelingsdoelen, de decreten houdende bekrachtiging van beroepsprofielen van de leraren en de decreten die jaarlijks de begroting regelen;

... ".

Over een eerdere versie van het ontwerp heeft de Vlaamse Onderwijsraad advies uitgebracht op 28 februari 2007.

Aangezien evenwel aan die eerdere versie een aantal wijzigingen zijn aangebracht, dient de gewijzigde tekst op grond van artikel 70, eerste lid, 1°, van het decreet van 2 april 2004 opnieuw aan de Vlaamse Onderwijsraad te worden voorgelegd.

2. Hetzelfde geldt overigens voor de SERV, op grond van artikel 6, § 2, a), van het decreet van 27 juni 1985 op de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.

CDC 43.112/1

KOSTELOOSHEID

Wat de kosteloosheid van het basisonderwijs betreft, kan verwezen worden naar het overzicht van de terzake geldende beginselen, opgenomen in advies 42.459/1 van 27 maart 2007 (zie de algemene opmerkingen, punt 1, van dat advies) (3).

Ook de thans voor advies voorgelegde regeling gaat uit van een categorale benadering, waarbij de tussenkomst van de ouders in de kosten van het basisonderwijs gradueel toeneemt.

Door - naast het verbod van een inschrijvingsgeld - de kosteloosheid louter te koppelen aan een verbod bijdragen te vragen voor kosten die gemaakt worden om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven, strijdt ook deze regeling met de internationale verplichtingen die op België rusten en die meebrengen dat geen bijdrage kan worden gevraagd voor verplichte activiteiten, dit zijn activiteiten waaraan de leerlingen moeten deelnemen.

---

(3) Zie daarenboven het recent gepubliceerde artikel van A. VANDAELE, "Het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind in de onderwijscontentieux", *T.O.R.B.*, 2006-2007, (258), meer in het bijzonder blz. 264-266 over kosteloosheid van het onderwijs.
In het artikel wordt melding gemaakt van een standpunt van het "Committee on economic, social and cultural rights", dit is het uit onafhankelijke experten samengestelde orgaan dat toezicht houdt op de verwezenlijking door de verdragspartijen van de bepalingen van het ECOSOC-verdrag. Punt 7 van dat standpunt luidt: "*7. Free of charge. The nature of this requirement is unequivocal. The right is expressly formulated so as to ensure the availability of primary education without charge to the child, parents or guardians. Fees imposed by the Government, the local authorities or the school, and other direct costs, constitute disincentives to the enjoyment of the right and may jeopardize its realization. They are also often highly regressive in effect. Their elimination is a matter which must be addressed by the required plan of action. Indirect costs, such as compulsory levies on parents (sometimes portrayed as being voluntary, when in fact they are not), or the obligation to wear a relatively expensive school uniform, can also fall into the same category. Other indirect costs may be permissible, subject to the Committee's examination on a case-by-case basis. This provision of compulsory primary education in no way conflicts with the right recognized in article 13.3 of the Covenant for parents and guardians "to choose for their children schools other than those established by the public authorities".*" (CESCR, General Comment 11, Twentieth session, Geneva, 26 April-14 May 1999, UN Doc. E/C.12/1999/4).

CE 43.112/1

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN M. VAN DAMME

AANVULLEND ADVIES VAN DE VLAAMSE ONDERWIJSRAAD

van 23 mei 2007

ADVIES
Raad Basisonderwijs
23 mei 2007
RBO/HDA/ADV/005

Advies over kosteloos basisonderwijs

Advies over kosteloos basisonderwijs

(ontwerpdecreet van 11 mei 2007)

1 Situering

Op 11 mei 2007 besprak de Vlaamse Regering het nieuwe voorontwerp van de decreet tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, van het decreet van 13 juni 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek en van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad.

In de aanloop hiernaartoe vroeg de minister van Onderwijs en Vorming de Raad Basisonderwijs reeds om advies over het ontwerpdecreet van 9 februari 2007. Dat advieswerd op 28 februari 2007 unaniem door de raad goedgekeurd en bouwde verder op het advies van 23 november 2005 dat de raad op eigen initiatief uitbracht.

De raad oordeelde dat een verregaande kosteloosheid van het basisonderwijs wenselijk is, maar wees tevens op de onhaalbaarheid als de voorgestelde maatregelen niet simultaan gekoppeld worden aan de uitvoering van het aangekondigde decreet inzake de financiering van het leerplichtonderwijs. De raad twijfelde aan de aanvaardbaarheid van het ontwerpdecreet in zoverre er geen zicht is op:

1 de maximumbedragen voor de facturen;
2 de afgebakende lijst van activiteiten en materialen die scholen gratis moeten aanbieden om de ontwikkelingsdoelen na te streven en de eindtermen te bereiken.

Volgens dat ontwerpdecreet zouden deze bijkomende bepalingen in uitvoeringsbesluiten worden geconcretiseerd. De raad vroeg dan ook uitdrukkelijk om hierover later advies te kunnen uitbrengen.

In zijn advies over het ontwerpdecreet van 9 februari 2007 wijst de Raad van State de minister echter op het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken. De Grondwet bepaalt dat de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld bij wet of bij decreet. De zorg voor deze essentiële aspecten van onderwijs wordt dus aan de wetgever voorbehouden. Het komt erop neer dat zowel de bedragen van de maximumfacturen als de lijst van activiteiten en materialen via decreet en niet via uitvoeringsbesluiten bepaald moeten worden.

Dat werd nu in een herwerkte versie van het ontwerpdecreet opgenomen en op 11 mei aan de Vlaamse Regering voorgelegd. Het gevolg is wel dat de Raad Basisonderwijs niet meer om advies gevraagd wordt over de hoogte van de maximumfacturen en over de inhoud van de lijst van materialen en activiteiten die door de scholen gratis moeten worden aangeboden omdat ze nodig zijn om de eindtermen te bereiken en/of de ontwikkelingsdoelen na te streven. Nochtans zijn net dit de items die scholen en ouders erg aanbelangen.

De Raad Basisonderwijs staat erop daarom een advies op eigen initiatief uit te brengen. Hij besprak het ontwerpadvies op 23 mei 2007 en finaliseerde het in aanwezigheid van 19 stemgerechtigde leden. 12 leden stemden voor het advies en 7 leden onthielden zich.

2 Beoordeling

De Raad Basisonderwijs waardeert de bezorgdheid van de overheid om via een lijst van materialen te zorgen voor meer duidelijkheid voor de scholen en ouders. Nochtans rijzen er vragen omtrent de opsplitsing van die lijst in twee delen, waardoor toch weer verwarring wordt gezaaid. De gehanteerde criteria voor deze opsplitsing zijn onduidelijk. Welke link bestaat er trouwens tussen het pedagogisch project van een school en het al dan niet gebruiken van schrijfgerief, tekengerief,…? Ook is er verwarring over de gebruikte terminologie. Wat is het verschil tussen kinderromans en kinderboeken, tussen informatiebronnen en infobronnen? Wat wordt bedoeld met 'andere'? Om deze redenen en ook omdat de eindtermen en ontwikkelingsdoelen niet voor alle scholen gelden, stelt de raad voor om één gedetailleerde lijst aan te leggen waarin alle items zijn opgenomen die door geen enkele school mogen gefactureerd worden.

De raad is tevreden met de koppeling van de invoering van de maximumfacturen aan de goedkeuring van het decreet over de nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs. Daardoor hopen de scholen dat er een haalbaar financieringssysteem tot stand wordt gebracht waardoor ze hun opdracht ten volle kunnen realiseren. De reikwijdte van de nu voorgestelde bedragen (20/60/360) zal pas dan ten volle blijken. Door deze bedragen nu al vooruit te schuiven, gaan scholen dit echter bekijken vanuit hun huidige financiering of subsidiëring, waardoor ongerustheid ontstaat. De kosten voor het vervoer van leerlingen, de wekelijkse zwembeurten en soms ook de financiering van schoolgebouwen lopen immers zeer hoog op. Of de nieuwe financieringsregeling toereikend is om dit grotendeels te betalen, blijft een open vraag. De raad vindt het trouwens ongepast om de bedragen van de maximumfacturen pas vanaf het schooljaar 2012-2013 te gaan indexeren.

Zonder vooruit te willen lopen op de effectieve financiële draagkracht van een basisschool na invoering van het nieuwe financieringssysteem, waarschuwt de Raad Basisonderwijs wel voor een mogelijke verschraling van het onderwijsaanbod. Leraren kunnen zich geremd of ontmoedigd weten in het zoeken naar verlevendiging van het onderwijsleerproces, waardoor de nu aanwezige dynamiek afneemt.

De raad waarschuwt eveneens voor 'creatieve' oplossingen die de dualisering tussen 'rijke' en 'arme' scholen nog zal vergroten als blijkt dat de vooropgestelde maximumbedragen niet toereikend zijn. Oudervereningingen van scholen met een bemiddeld publiek zijn in staat om veelvuldige financiële acties te organiseren en zullen optreden als sponsor van allerlei activiteiten die het onderwijs verlevendigen. Dat werkt onnodige concurrentie en dualisering tussen scholen in de hand waardoor bepaalde ouders en leerlingen zich toch weer uitgesloten kunnen voelen.

Het ontwerpdecreet bepaalt dat er in het kleuteronderwijs geen bijdrage meer mag gevraagd worden voor meerdaagse extra-murosactiviteiten en voor het volledige lager onderwijs nog maximum 360 euro. Waar de minister op allerlei fora pleit voor het stimuleren van meer beleidsvoerend vermogen van scholen, wordt hier afbreuk aan gedaan. Scholen moeten autonoom kunnen bepalen welke leeftijdsgroepen meerdaagse extra-murosactiviteiten aangeboden krijgen, ook kleuters.

De RBO stelt vast dat bij de bepaling van de bedragen voor de maximumfacturen geen rekening is gehouden met de specificiteit van het buitengewoon onderwijs, hoewel er voor het buitengewoon onderwijs een evidente meerkost bestaat ten aanzien van de activiteiten ter verlevendiging van de ontwikkelingsdoelen.

De raad wijst in dit verband op:

- het duurdere leerlingenvervoer bij uitstappen, tengevolge van de kleinere groepen en specifieke noden van leerlingen;
- de grotere noodzaak voor functioneel leren, wat meer levensecht materiaal en verbruiksgoederen vereist;
- het feit dat leerlingen gemiddeld langer in het buitengewoon basisonderwijs verblijven (tot 14 jr), wat effect heeft op de minder scherpe maximumfactuur.

Deze meerkost blijkt duidelijk uit een bevraging van scholen voor buitengewoon basisonderwijs. De hogere werkingsmiddelen in vergelijking met het gewoon onderwijs zijn ontoereikend om dit op te vangen.

3 Advies

Voor de Raad Basisonderwijs is het vanzelfsprekend dat de realisatie van een verregaande kosteloosheid van het basisonderwijs gekoppeld wordt aan de uitvoering van het te verwachten decreet over de financiering van het leerplichtonderwijs. Daarom zal de raad zich in dit advies niet uitspreken over de haalbaarheid van de vooropgestelde bedragen (20/60/360), maar zal hij zich hierover beraden bij het advies over het ontwerpdecreet over de nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs. De raad stelt echter al wel vast dat de hogere werkingsmiddelen voor het buitengewoon onderwijs nu niet toereikend zijn om de meerkost aan activiteiten te dekken. De raad kan zich evenmin verzoenen met het idee deze bedragen pas te indexeren vanaf het schooljaar 2012-2013.

Door de verhoging van de werkingsmiddelen met 45 euro per leerling lijkt het voor scholen haalbaar om wat nodig is om de eindtermen te bereiken en de ontwikkelingsdoelen na te streven, gratis aan te bieden. De raad pleit wel voor een herziening van de lijst die nu als bijlage is toegevoegd. Die zorgt hoegenaamd niet voor de beoogde duidelijkheid. De raad vraagt om te komen tot één transparante en eenduidige lijst van items die niet mogen aangerekend worden aan de ouders.

De raad stelt vast dat de overheid terecht pleitbezorger is van het ontwikkelen van meer beleidsvoerend vermogen in de scholen, maar dat dit door deze regeling wel erg wordt ingeperkt. Zo vindt de raad het onaanvaardbaar dat de overheid in de toekomst geen ruimte meer laat aan scholen om met de kleuters meerdaagse extra-murosactiviteiten op te zetten. Voor de raad behoort dit tot de autonomie van de school en moet het dus geenszins centraal geregeld worden.

De Raad Basisonderwijs vraagt de overheid om in haar communicatie over kosteloos basisonderwijs erover te waken dat er enerzijds geen ongerustheid wordt gezaaid in scholen, maar ook dat er anderzijds geen valse verwachtingen worden geschapen bij ouders. Die moeten voldoende beseffen dat het basisonderwijs niet gratis wordt en dat er naast de maximumfacturen ook nog een bijdrageregeling bestaat waardoor scholen, na overleg in de schoolraad, bijkomende kosten kunnen aanrekenen.

Hugo Dams
secretaris

Marc Van den Brande
voorzitter

BIJLAGE
bij het ontwerp van decreet:

Lijst met materialen die kosteloos ter beschikking worden gesteld

Lijst met materialen die kosteloos ter beschikking worden gesteld.	
Volgende materialen worden vermeld in ODET voor het gewoon onderwijs. Deze materialen zijn verplicht aanwezig op school. De school stelt de materialen in voldoende mate ter beschikking. Dit betekent niet dat dit materiaal voor elke individuele leerling aanwezig moet zijn.	Spelmateriaal (OD LO 2.6) Bewegingsmateriaal (ET LO 3.7) Toestellen (ET LO 1.9) Klimtoestellen (ET LO 1.14) Rollend en/of glijdend materiaal (ET LO 2.5) Boeken (OD NL 3.4) Kinderliteratuur (OD MV 3.5) Kinderromans (ET NL 3.5) Zakrekenmachine (ET WIS 1.26 en 1.27) Passer (ET WIS 3.5) Globe (ET WO 6.2) Atlas (ET WO 6.11) Kompas (ET WO 6.3) Kaarten (ET WO 6.1 bis; 6.2; 6.4;6.7;6.8) Informatiebronnen (ET WO 7; ET LL 2; ET NL 3.5) Infobronnen (OD NL 3.4) Tweetalige alfabetische woordenlijst (ET FR 2.3) Muziekinstrumenten (ET MV 2.2)
Materialen uit de volgende categorieën worden verondersteld in voldoende mate aanwezig te zijn en staan in functie van het nastreven en/of bereiken van ODET voor gewoon en buitengewoon onderwijs. Een school beslist op basis van haar pedagogisch project welke materialen zij wenst te gebruiken.	Schrijfgerief Tekengerief Knutselmateriaal Constructiemateriaal Planningsmateriaal Leer- en ontwikkelingsmaterialen Handboeken, schriften, werkboeken en –blaadjes, fotokopieën, software... Informatie- en communicatietechnologisch (ICT) materiaal Multimediamateriaal Meetmateriaal Andere