

Vlaams
Parlement

stuk **37-N** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 23 mei 2011 (2010-2011)

Verslag

van het Rekenhof

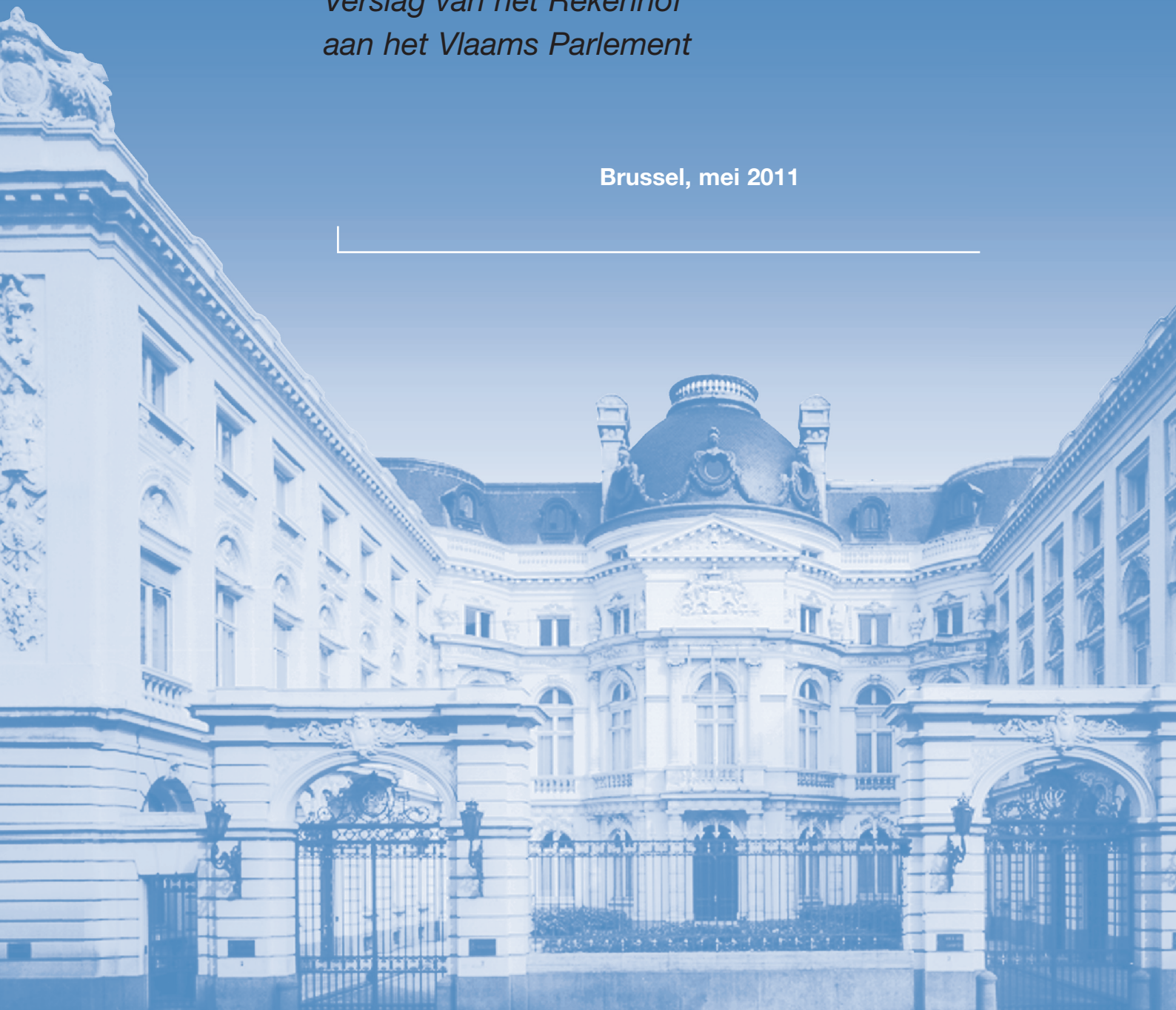
over kosteloosheid en kostenbeheersing
in het basisonderwijs

R E K E N H O F

Kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, mei 2011



REKENHOF

Kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 19 mei 2011

Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding	5
1 Basisprincipes en doelstellingen van kosteloosheid en kostenbeheersing	7
2 Uitwerking en communicatie	10
2.1 Regelgeving	10
2.2 Overheidsinformatie aan ouders en scholen	11
2.3 Conclusie	12
3 Toepassing door de scholen.....	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Bijdrageregeling en andere informatie voor ouders	13
3.2.1 Schoolreglementen.....	13
3.2.2 Bijdrageregeling.....	14
3.3 Registratie van aangerekende schoolkosten.....	16
3.4 Facturatie van aangerekende schoolkosten	17
3.5 Invordering van achterstallige schoolkosten	18
3.6 Naleving van regelgeving	19
3.6.1 ODET-lijst	19
3.6.2 Maximumfacturen	20
3.6.3 Kosten voor services	20
3.7 Conclusie	21
4 Invloed op gelijke onderwijskansen en schoolkeuze.....	23
4.1 Inbreng van de oudervereniging	23
4.2 Inbreng van ouders	24
4.3 Vrijwillige bijdragen	24
4.4 Conclusie	26
5 Invloed op verlevendiging	27
5.1 Kostenbeheersing en verlevendiging	27
5.2 Afbakening en aanrekening van kosten voor verlevendiging....	28
5.3 Uitgaven voor verlevendiging: evolutie en invloeden	29
5.4 Verhoging van werkingsmiddelen.....	31
5.5 Conclusie	32
6 Toezicht.....	33
6.1 Schoolraden en kostenbeheersing	33
6.2 Controle en toezicht door ministerie	34
6.3 Commissie Zorgvuldig Bestuur	34
6.3.1 Oprichting en samenstelling.....	34
6.3.2 Bekendheid bij ouders	35
6.3.3 Rechtsgevolgen.....	36
6.3.4 Anonimiteit.....	37
6.4 Conclusie	37
7 Evaluatie, verantwoording en bijsturing	38
8 Algemene conclusie	39
9 Aanbevelingen.....	41
10 Reactie van de minister	42
Bijlage 1: Antwoord van de minister van Onderwijs.....	43

Samenvatting

De regelgeving betreffende kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs wil verzekeren dat ouders niet moeten betalen voor schoolkosten die noodzakelijk zijn om de eindtermen te bereiken of de ontwikkelingsdoelen na te streven. Daarnaast begrenst de overheid de kosten die basisscholen mogen aanrekenen voor activiteiten en materialen die daarvoor niet noodzakelijk zijn. Met die regeling betrachtte de overheid dat de schoolkeuze niet meer zou worden beïnvloed door de aangerekende kosten. Om de kosteloosheid en kostenbeheersing te realiseren, heeft de overheid de scholen van extra financiële middelen voorzien door de werkingsmiddelen te verhogen. Voor vragen of klachten over de kostenregeling in hun school kunnen ouders terecht bij de Commissie Zorgvuldig Bestuur. Uit het onderzoek van het Rekenhof bleek dat de regelgeving duidelijk is en weinig ruimte laat voor interpretatie. De overheid heeft de scholen en ouders ook goed ingelicht.

De meeste scholen hebben een bijdrageregeling uitgewerkt die de decretale regels over schoolkosten respecteert. Bij veel scholen is de informatie voor de ouders over de te verwachten kosten echter onvoldoende en onduidelijk of is ze verspreid over verschillende documenten en bronnen. Bij zeven scholen uit een steekproef van veertig houdt de bijdrageregeling een risico in op schending van de decretale bepalingen. Bij de effectieve aanrekening van de kosten aan de ouders leven de meeste bezochte scholen uit de steekproef de regelgeving over kostenbeheersing goed na. Bij negen scholen werden inbreuken vastgesteld. De ernstigste inbreuken zijn: de aanrekening van een te hoog bedrag voor meerdaagse extra-murosactiviteiten, het niet beschikbaar stellen voor thuis- of studiegebruik van materialen die noodzakelijk zijn om de eindtermen te bereiken of de ontwikkelingsdoelen na te streven en kleine overschrijdingen van het maximumbedrag voor extra-murosactiviteiten van kleuters. Voor sommige facultatieve diensten of materialen heeft het Rekenhof belangrijke prijsverschillen vastgesteld.

Het merendeel van de schooladministraties volgt de kosten correct op, hoewel er nog onvolkomenheden zijn. Scholen die de bijdrage voor verplichte kledij niet uit de maximumfactuur halen, volgen die kosten niet goed op. Weinig scholen maken in facturen of kostenoverzichten voor de ouders een duidelijk onderscheid tussen de verschillende soorten kosten. Geen enkele school vermeldt de marge die ze nog heeft om kosten aan te rekenen. De helft van de tien scholen die forfaitaire bedragen aanrekenen, bezorgt de ouders geen gedetailleerde verantwoording van de werkelijke kosten. Ook scholen die kosten contant innen, geven de ouders meestal weinig informatie om de kosten gemakkelijk te kunnen opvolgen.

Om hun middelen aan te vullen, achten scholen het noodzakelijk fondsenwerving te organiseren met medewerking van de ouders. Die fondsenwerving is veelal relatief beperkt en houdt algemeen dan ook weinig risico in op beïnvloeding van de schoolkeuze. Meer dan een derde van de bezochte scholen vraagt van de ouders wel een materiële inzet om

de werking van de school te ondersteunen. In twee gevallen is die gevraagde ondersteuning zo substantieel dat ze een risico vormt voor beïnvloeding van de schoolkeuze. Een enkele school vraagt een vrijwillige bijdrage voor een meerdaagse extra-murosactiviteit, wat een gevaar inhoudt voor de vrije toegang. Ook als scholen een algemene, soms niet onbelangrijke vrijwillige financiële bijdrage vragen, is het moeilijk aan te tonen dat het vrijwillige karakter ervan is gewaarborgd en dat het risico op belemmering van gelijke kansen en vrije toegang wordt ingeperkt. De overheid volgt dergelijke scholen niet op en heeft nauwelijks maatregelen genomen om dat risico te beheersen.

Ondanks de verhoogde werkingsmiddelen snoeit ongeveer de helft van de scholen in de extra-murosactiviteiten. Niettemin gebruikt ongeveer de helft van de scholen een deel van haar werkingsmiddelen om verlevendiging te financieren. De beperking van de maximumfactuur voor kleuters tot 20 euro en de kosten voor intern busvervoer bij landelijke scholen zijn de belangrijkste knelpunten voor verlevendiging.

Scholen beschouwen verlevendiging niet als prioritair, hoewel verlevendiging niet altijd te onderscheiden is van onderwijsactiviteiten die zijn gericht op de realisatie van de eindtermen of het nastreven van de ontwikkelingsdoelen. Werkingsmiddelen worden aanzienlijk aangesproken voor investeringen in schoolgebouwen, wat een invloed heeft op de verlevendiging. Ook andere factoren spelen mee, zoals het flankerend onderwijsbeleid van steden en gemeenten en de beleidskeuzes van het schoolbestuur.

Het toezicht op de naleving van de kostenregeling is in handen van de ouders gelegd: ze kunnen voor overleg terecht bij de schoolraden en voor vragen en klachten bij de Commissie Zorgvuldig Bestuur. De commissie is echter niet voldoende gekend bij de ouders. De controle door de onderwijsinspectie en de verificatiediensten van de administratie is beperkt.

Op vraag van de minister volgt het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen de effecten op van de maximumfacturen op de extra-murosactiviteiten. De administratie zal ook een kwalitatief onderzoek opzetten.

In zijn reactie op het ontwerpverslag van de audit deelde de minister mee dat hij zich kan vinden in de algemene conclusies en aanbevelingen. Hij is opgetogen dat volgens het Rekenhof het decreet kostenbeheersing grotendeels de beoogde effecten bereikt. Wel beaamt hij dat nog verbeteringen mogelijk zijn.

Inleiding

Kosteloos basisonderwijs houdt in dat de basisscholen geen bijdragen mogen vragen aan de ouders voor kosten die noodzakelijk zijn om de ontwikkelingsdoelen na te streven of de eindtermen te bereiken (hierna ODET genoemd). Daarnaast begrenst de overheid de kosten die basisscholen mogen aanrekenen voor activiteiten en materialen die daarvoor niet noodzakelijk zijn. Voor vragen of klachten over de kostenregeling in hun school kunnen ouders terecht bij de Commissie Zorgvuldig Bestuur, een onafhankelijke commissie ingesteld bij het ministerie van Onderwijs en Vorming. Om de kosteloosheid en kostenbeheersing te kunnen realiseren, heeft de overheid de werkingsmiddelen van de scholen verhoogd. Met de schooltoelagen zorgt ze voor financiële ondersteuning van de ouders voor wie de schoolkosten relatief zwaar wegen.

Het Rekenhof heeft nagegaan of het beleid voldoende garanties biedt op kosteloos basisonderwijs en op beheersing van de aan de ouders aanrekenbare kosten. Het ging daarbij uit van de volgende onderzoeksvragen:

- Heeft de overheid de instrumenten die de decreetgever heeft ontwikkeld om haar doelstellingen van kosteloosheid en kostenbeheersing te bereiken, deugdelijk uitgewerkt en goed gecommuniceerd?
- Werken de maatregelen inzake kosteloosheid en kostenbeheersing naar behoren?
 - Wordt het overheidsbeleid in de scholen goed vertaald en correct uitgevoerd?
 - Houden het overheidsbeleid en het beleid van de scholen risico's in die de gelijke onderwijskansen belemmeren en de schoolkeuze beïnvloeden?
 - Houden ze risico's in voor de verlevendiging van het onderwijs?
- Houdt de overheid voldoende toezicht op de kosteloosheid en kostenbeheersing?
- Evalueert de overheid haar beleid gericht op kosteloosheid en kostenbeheersing, verantwoordt ze het uitgevoerde beleid en stuurt ze bij?

In dit onderzoek komen de werkingsmiddelen zijdelings ter sprake. De schooltoelagen komen niet aan bod.

Het Rekenhof heeft dit onderzoek uitgevoerd tijdens het schooljaar 2009-2010. Het heeft zich gebaseerd op de regelgeving, interne instructies en interviews met een aantal organisaties uit het onderwijsveld. Het onderzocht ook de werking van de Commissie Zorgvuldig Bestuur. Ten slotte vormde het zich aan de hand van veertig schoolcases een beeld van hoe de scholen het beleid inzake kostenbeheersing vertalen. Het Rekenhof bezocht veertig scholen en sprak er met de schooldirecties en -secretariaten, het keek stukken in van de schooladministraties en organiseerde een schriftelijke bevraging van ouders die lid zijn van een

oudervereniging. Dat onderzoek liet toe belangrijke tendensen vast te stellen.

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek op 23 februari 2010 aangekondigd bij de Vlaamse minister van Onderwijs, de secretaris-generaal van het onderwijsdepartement en de administrateur-generaal van het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AgODi). Op 11 januari 2011 bezorgde het Rekenhof het voorontwerp van verslag met de voorlopige onderzoeksresultaten aan de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming en de administrateur-generaal van het Agentschap voor Onderwijsdiensten. Op 23 februari 2011 antwoordde de administrateur-generaal van het agentschap en op 2 maart 2011 de secretaris-generaal van het departement. Hun reacties werden verwerkt in het ontwerpverslag dat het Rekenhof op 15 maart 2011 heeft verstuurd naar de Vlaamse minister van Onderwijs. Zijn antwoord van 28 april 2011 is integraal opgenomen als bijlage 1 en wordt samengevat in hoofdstuk 10.

1 Basisprincipes en doelstellingen van kosteloosheid en kostenbeheersing

Internationale verdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1966) en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (1989), stellen dat het primair onderwijs kosteloos moet zijn. De Belgische Grondwet (artikel 24, §3) garandeert de kosteloze toegang tot het leerplichtonderwijs en het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 bevestigt dat principe uitdrukkelijk voor het Vlaamse basisonderwijs. De overheid versterkte in 2001 die garanties door te bepalen⁽¹⁾ dat geen direct of indirect inschrijvingsgeld kan worden gevraagd in de door de gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde basis-, kleuter- of lagere scholen. Evenmin mogen bijdragen worden gevraagd voor kosten die noodzakelijk zijn voor ODET. Na overleg binnen de participatieraad of de schoolraad zouden de schoolbesturen de lijst van bijdragen bepalen die aan de ouders kunnen worden gevraagd.

Met het decreet kostenbeheersing van 6 juli 2007⁽²⁾ heeft de overheid een kostenregeling ingevoerd die nog sterkere garanties inbouwde voor betaalbaar onderwijs voor alle ouders en die ervoor moet zorgen dat de schoolkeuze niet afhangt van de hoogte van de kosten die de scholen aan de ouders aanrekenen. Het onderscheid tussen goedkope en dure scholen moest ongedaan worden gemaakt zonder een hypotheek te leggen op de kwaliteit van het onderwijs⁽³⁾. Die regeling werd in twee stappen ingevoerd⁽⁴⁾:

Stap 1 - 1 september 2007

- Het decreet kostenbeheersing legt een lijst van materialen vast die kosteloos ter beschikking moeten worden gesteld voor ODET. De scholen krijgen meer werkingsmiddelen om dat te realiseren. Voor een schooljaar gaat het om 45 euro per leerling extra.
- Daarnaast moeten kosten die een school aanrekenen aan de ouders voor diensten in verhouding staan tot de geleverde prestaties. Het

¹ Artikel 27, §1, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 werd gewijzigd door het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII- Mozaïek.

² Het 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.

³ Toelichting van de minister bij het 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 (Stuk 1221 (2006-2007) – Nr. 3, p. 4-5).

⁴ De regeling met de invoering van grensbedragen en de verhoging van de werkingsmiddelen vonden een onderbouwing in de HIVA-studie *Studiekosten in het basisonderwijs*.

gaat om de zogenoemde *services*, bv. maaltijden, middagtoezicht, voor- en naschoolse opvang.

Stap 2 - 1 september 2008

De basisscholen organiseren ook activiteiten die niet noodzakelijk zijn om ODET te bereiken, maar die het onderwijs verlevendigen. De nieuwe financieringsregeling⁽⁵⁾ verstrekt de scholen gemiddeld 130 euro extra per leerling per jaar om de kosten van die activiteiten geheel of gedeeltelijk voor hun rekening te nemen. De aan de ouders aanrekenbare kosten zijn begrensd door twee maximumfacturen:

- Voor activiteiten die niet noodzakelijk zijn voor ODET (bv. toneelbezoek, eendaagse schoolreis) én voor de verplichte materialen (buiten ODET) waarvan ouders niet zelf kunnen bepalen hoeveel ze eraan spenderen⁽⁶⁾, geldt de *scherpe maximumfactuur*. Die bedraagt per leerling per leerjaar 20 euro voor het kleuteronderwijs en 60 euro voor het lager onderwijs.

Eén uitzondering is mogelijk op de scherpe maximumfactuur, namelijk verplichte kledij (uniform, turnkledij) die omwille van de sociale finaliteit gezamenlijk door de school wordt aangekocht en daardoor goedkoper uitvalt, of die de ouders bij een door de school aangeduide aanbieder kunnen aankopen tegen een redelijke prijs.

- Voor meerdaagse extra-murosactiviteiten⁽⁷⁾ (bv. sneeuwklassen, bosklassen) geldt de *minder scherpe maximumfactuur*. Voor het kleuteronderwijs mag geen bijdrage worden gevraagd aan de ouders. De maximumfactuur voor het volledige lager onderwijs bedraagt 360 euro per leerling.

De kosten voor benodigdheden die inherent zijn aan het naar school gaan en die de ouders normaal niet aan de school betalen (bv. boekentas, pennenzak, kledij voor sport- en zwemles), vallen onder de basisuitrusting. Die materialen worden in principe door de ouders aangekocht op de vrije markt. Zij bepalen zelf hoeveel ze eraan spenderen.

Alle kosten die onder de maximumfacturen vallen, alsook alle andere kosten die de school aan de ouders kan aanrekenen, moeten in een bijdrageregeling voor de ouders worden opgesomd met een raming van het maximale bedrag per categorie. Het schoolbestuur moet overleg plegen met de schoolraad over de bijdrageregeling, evenals over de regeling van de afwijkingen die worden toegestaan aan minder begoede ouders. Daarnaast is schriftelijk advies van de schoolraad nodig om de bijdrage voor verplichte kledij die omwille van een sociale finaliteit door

⁵ Het decreet van 4 juli 2008 betreffende de werkingsbudgetten in het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 wat de werkingsbudgetten betreft.

⁶ Dat kan zijn doordat de ouders het materiaal op school moeten aankopen tegen een door de school vastgelegde prijs of doordat de school het materiaal zodanig specificeert dat ouders geen enkele prijsmarge meer hebben.

⁷ Activiteiten die volledig buiten de schooltijd worden georganiseerd (zoals sportactiviteiten, extra lessen Frans na schooltijd) worden niet als extra-murosactiviteiten beschouwd.

de school wordt aangeboden, uit de scherpe maximumfactuur te schrappen. Het schoolbestuur moet de bijdrageregeling aan de ouders kenbaar maken in het schoolreglement.

Het decreet kostenbeheersing wees kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs uitdrukkelijk aan als een bevoegdheid van de Commissie Zorgvuldig Bestuur. De commissie behandelt vragen over de toepassing van de beginselen van kosteloos basisonderwijs, alsook de klachten over inbreuken. Als zij oordeelt dat een klacht gegrond is, kan zij de school een gedeeltelijke terugbetaling van de werkingmiddelen opleggen (zie 6.3).

2 Uitwerking en communicatie

2.1 Regelgeving

Om haar doelstellingen te bereiken, moet de overheid degelijke instrumenten uitwerken. Dat impliceert dat de regelgeving die kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs oplegt, moet beantwoorden aan een aantal kwaliteitsvereisten. Het Rekenhof onderzocht of de ingevoerde regels gericht zijn op het gewenste doel en of ze duidelijk, toepasbaar, consistent en aanvaard zijn bij de verschillende actoren uit het onderwijsveld.

De overheid wenste betaalbaar en tot op bepaalde hoogte kosteloos onderwijs mogelijk te maken voor alle ouders. Ongebreidelde kosten voor uitstappen, opgelegde materialen en dienstverlening door de school werden niet meer toegestaan. De overheid bepaalde dat de basisscholen geen bijdragen kunnen vragen voor ODET-uitgaven⁸). De lijst van materialen die de basisscholen bij gebruik kosteloos ter beschikking moeten stellen, vormt een bijlage bij het decreet basisonderwijs. Door die lijst toe te voegen aan het decreet, geeft de overheid invulling aan de materialen die de basisscholen kunnen gebruiken om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven. De lijst omvat materialen die aan een specifieke eindterm zijn gekoppeld, zoals een atlas, maar ook verzamelbegrippen zoals *tekengerief*, die de basisscholen zelf moeten invullen. In een omzendbrief geeft het ministerie voor bijna alle begrippen een aantal voorbeelden, zonder limitatief te zijn. Onduidelijkheden zijn dus mogelijk. Momenteel worden bv. ringmappen niet door alle bezochte basisscholen gratis ter beschikking gesteld. De opname van de ODET-lijst bij een decreet heeft verder het nadeel dat wijzigingen in de eindtermen of technologische evoluties een wijziging van de lijst en dus van het decreet kunnen noodzaken⁹).

Met de kostenregeling wou de overheid uitsluiting vermijden van kinderen van wie de ouders de kosten niet kunnen betalen. Zij opteerde voor een mix van duidelijke (concrete) en vagere (abstractere) normen. De

⁸ De Raad van State stelde in zijn advies van 15 mei 2007 over het ontwerp van decreet kostenbeheersing dat door – naast het verbod van een inschrijvingsgeld – de kosteloosheid louter te koppelen aan een verbod bijdragen te vragen voor kosten die worden gemaakt om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven, ook deze regeling strijdt 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 (Stuk 1221 (2006-2007) – Nr. 1 – Addenda).

⁹ Artikel 27 van het decreet basisonderwijs bepaalt eerst dat er geen bijdragen kunnen worden gevraagd voor kosten die worden gemaakt om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven. Vervolgens bepaalt het dat de lijst van materialen die bij gebruik kosteloos ter beschikking dienen te worden gesteld om de eindtermen te realiseren of de ontwikkelingsdoelen na te streven, een bijlage vormt bij het decreet. Dat lijkt er op te wijzen dat het principe voorgaat op de lijst.

strikte grenzen van de maximumfacturen en de ODET-lijst laten weinig of geen ruimte voor interpretatie door de scholen. Bij de kosten voor de services is de norm minder scherp gedefinieerd: doordat alleen is bepaald dat de kostprijs in verhouding moet staan tot de geleverde prestaties, hebben de scholen meer vrijheid bij de uitvoering van het beleid. Bijna alle bezochte schooldirecties hebben meegedeeld dat de reglementaire begrippen en regels voor hen duidelijk zijn.

De regelgeving bevat geen tegenstrijdigheden. Ook met andere regelingen is ze niet tegenstrijdig. De overheid heeft de specifieke maatregelen met betrekking tot kosteloosheid en kostenbeheersing afgestemd op de twee andere pijlers van haar beleid in die materie, namelijk de studiefinanciering (met de schooltoelagen aan de ouders) en het financieringssysteem (met de werkingsmiddelen aan de scholen).

Bij de bespreking van de regelgeving in het Vlaams Parlement bleek dat de maatregelen op een algemene consensus konden rekenen⁽¹⁰⁾. Ook de onderwijskoepels onderschreven de doelstelling, maar zij uitten wel de bezorgdheid dat de scholen voldoende financiële ruimte moesten hebben om goed en levendig onderwijs aan te bieden⁽¹¹⁾. Om daaraan tegemoet te komen, werden de werkingsmiddelen verhoogd. Uit de gesprekken die het Rekenhof met de onderwijskoepels voerde, bleek echter dat de regelgeving niet met alle specifieke problemen uit het onderwijsveld rekening houdt die bij de voorbereiding aan de minister werden meegedeeld. Het gaat bv. om de vervoerkosten waarmee landelijk gelegen scholen worden geconfronteerd (zie 5.3).

2.2 Overheidsinformatie aan ouders en scholen

Opdat de regelgeving correct wordt geïnterpreteerd en toegepast door de scholen, moet de overheid hen actuele, duidelijke, juiste en relevante informatie geven. De overheid moet ook de ouders inlichten over hun rechten.

De overheid informeerde ouders en scholen langs verschillende kanalen over de kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs. De invoering van de maatregelen ging gepaard met een informatiecampagne in de media. De belangrijkste Vlaamse radiozenders zonden toegankelijke radiospotjes uit (van 18 tot en met 27 juni 2008 en van 1 tot en

¹⁰ Handelingen van de plenaire vergadering van 27 juni 2007, nr. 48, zittingsjaar 2006-2007, p. 33 - algemene bespreking van het 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 (Stuk 1221 (2006-2007) – Nrs. 1 en 3).

¹¹ Toelichting van de minister in de Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie bij het 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 (Stuk 1221 (2006-2007) – Nr. 3, p. 5).

met 14 september 2008). Die radiospotjes zijn nog altijd te beluisteren op de website van het ministerie van Onderwijs en Vorming.

De website van het ministerie bevat een link naar de website *Schoolkosten Basisonderwijs* (www.schoolkosten.be). Die webpagina informeert de ouders overzichtelijk, duidelijk en toegankelijk over de aanrekenbare schoolkosten. Aan de hand van vragen en antwoorden krijgen de ouders een goed beeld van de kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs. De lijst van materialen die de school verplicht kosteloos moet aanbieden en de omzendbrief over kostenbeheersing in het basisonderwijs zijn gemakkelijk op de site terug te vinden. Ook de adviezen en beslissingen van de Commissie Zorgvuldig Bestuur zijn raadpleegbaar op de website van het ministerie.

Naast de website van het ministerie is het tijdschrift *Klasse voor Ouders* een belangrijke informatiebron. Het besteedde in de startjaren aandacht aan kostenbeheersing, maar ook bij de aanvang van elk schooljaar komt het thema aan bod.

Jaarlijks organiseert het ministerie infosessies, de zogenaamde *Ronde van Vlaanderen*, waarin de nieuwe regelgeving voor het volgende schooljaar wordt uiteengezet. De kosteloosheid kwam aan bod in de sessies van de maanden mei en juni 2007. Ook besteedde *Schooldirect*, het elektronisch communicatiekanaal van het tijdschrift *Klasse* voor alle directeurs, aandacht aan het onderwerp.

Alle bezochte scholen stelden dat ze van het ministerie van Onderwijs en Vorming voldoende informatie kregen over de regels die zij moeten naleven. De begrippen die frequent worden gebruikt bij beheersing van de kosten voor ouders, zijn ook duidelijk en gekend.

2.3 Conclusie

De regelgeving over de kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs is duidelijk en consistent uitgewerkt. De overheid heeft de ouders en de scholen overzichtelijk, duidelijk en toegankelijk geïnformeerd over de kostenbeheersing. Alle bezochte scholen stelden dat ze voldoende informatie kregen van de administratie.

3 Toepassing door de scholen

3.1 Inleiding

Aan de hand van veertig schoolcases onderzocht het Rekenhof hoe de scholen het beleid inzake kosteloosheid en kostenbeheersing vertalen. De bevindingen steunen op gesprekken met de schooldirecties en -secretariaten, op stukken van de schooladministraties en op een schriftelijke bevraging van ouders⁽¹²⁾. De bevindingen uit de schoolbezoeken werden in gesprekken getoetst aan de ervaringen van de onderwijskoe-pels, de koepels van ouderverenigingen en de Organisatie Directeurs Vlaams Basisonderwijs. Op die manier krijgen de bevindingen een algemeen karakter.

De vertaling van het beleid en de toepassing van de regelgeving worden geschetst door de beantwoording van vier vragen:

- Stellen de scholen de bijdrageregeling (ook procedureel) correct vast en communiceren de scholen de kostenregeling voldoende en correct naar de ouders?
- Registreren en beheersen de schooldirecties de kosten die zij de ouders aanrekenen?
- Is de facturatie voor de ouders klaar en opvolgbaar?
- Zijn er aanwijzingen dat de regelgeving niet wordt nageleefd (overschrijding van de maxima bv.)?

3.2 Bijdrageregeling en andere informatie voor ouders

3.2.1 Schoolreglementen

Het schoolreglement regelt de wederzijdse rechten en plichten van ouders en leerlingen enerzijds en van het schoolbestuur anderzijds. Ouders kunnen hun kind maar inschrijven als ze instemmen met het schoolreglement. Dat doen ze door het schoolreglement te ondertekenen. Alle bezochte scholen bezorgen aan de ouders een schoolreglement bij de eerste inschrijving van een leerling. Veel scholen overhandigen geen exemplaar op papier. Ze vragen de ouders of ze het reglement op de website van de school willen lezen en ermee instemmen. Ouders die niet over die mogelijkheid beschikken, krijgen een geprint exemplaar. Bij elke wijziging van het schoolreglement moet de school het reglement opnieuw ter ondertekening aan de ouders voorleggen. Dat gebeurt in veel scholen niet, maar de ouders krijgen bij wijziging

¹² De bezochte scholen bezorgden het Rekenhof e-mailadressen van ouders. Er werd een vragenlijst verstuurd naar 111 ouders, waarvan 40% antwoordde.

- meestal bij de aanvang van een nieuw schooljaar – wel een afdruk van de gewijzigde regels.

Het schoolreglement moet de bijdrageregeling bevatten⁽¹³⁾. Dat is het geheel van geldelijke bijdragen die aan de ouders kunnen worden gevraagd, alsook de afwijkingen die kunnen worden toegestaan. Uit het onderzoek bleek dat in bijna alle scholen het schoolreglement de bijdrageregeling bevat. Bij uitzondering verwijst het schoolreglement voor de bijdrageregeling naar een aparte informatiebrochure.

De regelgeving verplicht de scholen niet de ODET-lijst op te nemen in het schoolreglement. Nochtans is dat nuttig: ouders moeten dan zelf niet opzoeken welke materialen de school kosteloos moet aanbieden en kunnen gemakkelijk nagaan of de school geen ongeoorloofde kosten aanrekent. Bij veertien bezochte scholen bevat het schoolreglement de ODET-lijst. Vijftien scholen nemen de lijst op in de bijlagen of andere documentatie. Vijf scholen vermelden het bestaan van de lijst, eventueel met verwijzing naar de website van het ministerie. Zes scholen maken geen gewag van de materialen die verplicht gratis ter beschikking moeten worden gesteld. In achttien scholen is de gebruikte lijst een correcte weergave van de decretale lijst. Waar dat niet het geval is, wordt de lijst ingekort. Enkele scholen gebruiken een lijst die niet conform is met de bijlage van het decreet.

3.2.2 Bijdrageregeling

Het schoolbestuur kan de bijdrageregeling en de mogelijkheden tot afwijking slechts vaststellen na overleg binnen de schoolraad⁽¹⁴⁾. Op één uitzondering na vond het overleg over de bijdrageregeling plaats in alle bezochte scholen met een schoolraad⁽¹⁵⁾. De mogelijkheid tot afwijking op de bijdrageregeling wordt minder besproken in de schoolraad. Dat gebeurde maar in de helft van de scholen met een schoolraad.

Het schoolbestuur kan beslissen de bijdrage die aan de ouders wordt gevraagd voor verplichte kledij die omwille van een sociale finaliteit door de school wordt aangeboden, niet op te nemen in de maximumfactuur⁽¹⁶⁾. Die afwijking is alleen mogelijk na schriftelijk advies van de schoolraad. In elf scholen worden de kosten voor verplichte kledij uit de maximumfactuur gelicht. Eén school liet na daarover advies te vragen.

De bijdrageregeling moet in overeenstemming zijn met de regelgeving over kostenbeheersing. Twee scholen respecteren in hun bijdrageregeling één van de maxima niet. Bij één school berust dat waarschijnlijk op een onzorgvuldigheid. Bij de andere is dat niet het geval (zie ook 3.6.2). In vijf andere scholen is de bijdrageregeling onvolledig en onzorgvuldig,

¹³ Decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, artikel 37.

¹⁴ Artikel 27ter, §2.

¹⁵ Zes scholen van de steekproef hadden ten onrechte geen schoolraad.

¹⁶ Artikel 27bis, §3.

waardoor ze onvoldoende garantie biedt dat de grenzen van de maximumfacturen worden gerespecteerd.

De bijdrageregeling moet voor de ouders volledige en duidelijke informatie over de kosten geven:

- Ze informeert hen over de maximumgrenzen en geeft een opsomming en approximatieve raming van alle kosten, uitgesplitst per soort activiteiten en materialen, per maximumfactuur en per schooljaar, met het doel de opvolging van de maximumfacturen mogelijk te maken.
- Daarnaast vermeldt ze afzonderlijk de prijzen van diensten die de ouders vrijwillig kunnen gebruiken.

De ouders krijgen op die manier een goed inzicht in de afzonderlijke kosten en een beeld van de totalen. Het voorkomt dat ouders tijdens het schooljaar met onverwachte kosten worden geconfronteerd.

Slechts 8 van de 40 scholen hebben een bijdrageregeling die alle informatie volledig en duidelijk aanbiedt. De overige regelingen vertonen tekortkomingen voor één of meer punten: geen raming per leerjaar en geen opdeling in kostensoorten. Die tekortkomingen worden in de meeste scholen opgevangen door aanvullende informatie te verstrekken in informatiebrochures of op de schoolwebsite⁽¹⁷⁾. 35 van de 40 bezochte scholen verstrekken dergelijke aanvullende informatie. Ze organiseren een informatieavond in de eerste schoolweek of verstrekken mondelinge inlichtingen bij de inschrijving. Als die informatie niet in het schoolreglement is opgenomen, leidt dat echter tot versnipperde en informele informatie. Zelfs rekening houdend met de aanvullende informatie geeft maar iets meer dan de helft van de bezochte scholen goede ramingen voor de scherpe maximumfactuur en biedt slechts 1 op 4 een ideaal inzicht. Dat komt onder meer omdat veel directies van de leraren niet eisen dat ze hun extra-murosactiviteiten vóór de aanvang van het schooljaar plannen en informatie geven over de kosten. Andere scholen schrikken ervoor terug om ramingen te vermelden uit vrees voor discussies bij prijsstijgingen. Scholen die in het lager onderwijs forfaitair het maximumbedrag van 60 euro vragen, gaven bij de aanvang van het schooljaar geen volledige informatie over de activiteiten en de prijzen. Ook bij die scholen is dat nochtans raadzaam, ook als de kosten aanzienlijk hoger liggen dan 60 euro en door de scholen gedeeltelijk zelf worden gedragen. Door klare informatie te verstrekken, verantwoordt die scholen immers vooraf hun beleid ten aanzien van de ouders.

De gemeentelijke basisscholen gebruiken meestal een model van bijdrageregeling en schoolreglement dat het Onderwijssecretariaat van de Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap (OVSG) ter beschikking stelt. Door de modelmatige aanpak is de informatie evenwel vaak niet voldoende gedetailleerd, te weinig opgedeeld en niet opge maakt per leerjaar. Het model spoort ook niet aan tot raming van de

¹⁷ De onduidelijkheid over het verplichte of vrijwillige karakter van kostenbijdragen in sommige scholen, wordt hier buiten beschouwing gelaten. Zie daarvoor punt 4.

kosten. Een aantal scholen vangt de gebreken op door aanvullende documentatie in uiteenlopende vormen.

Bij één op vier van de bezochte scholen ontbrak informatie over meerdaagse uitstappen of was ze onjuist of verouderd. Omdat in de zes jaren van het lager onderwijs meestal slechts één meerdaagse reis wordt georganiseerd, zijn veel scholen onzorgvuldig. Meerdaagse reizen zijn voor sommige ouders financieel moeilijk haalbaar. Zelfs indien de school slechts één reis organiseert, is een raming van de vermoedelijke kosten belangrijk, bij voorkeur met vermelding van het schooljaar waarin de activiteit doorgaat.

3.3 Registratie van aangerekende schoolkosten

De basisscholen moeten kunnen nagaan of ze voor elke leerling alleen schoolkosten aanrekenen die reglementair zijn toegelaten. Daarom is het essentieel dat het schoolsecretariaat alle aangerekende kosten overzichtelijk registreert en opvolgt. Dat kan door manueel bijgewerkte lijsten of spreadsheets waarop het secretariaat per leerling opvolgt of de grenzen van de maximumfacturen niet worden overschreden.

Bij de meeste bezochte scholen verloopt de opvolging van de kosten van de scherpe maximumfactuur en facultatieve uitgaven (services) correct. De leerkrachten registreren voor hun klas de aanrekenbare kosten per leerling. Het secretariaat verwerkt alle gegevens manueel of via een softwareprogramma. Bij een derde van de bezochte scholen vertoont de opvolging niettemin minstens één van de volgende onvolkomenheden:

- De opvolging gebeurt globaal, per klas of leerjaar. Die werkwijze houdt het gevaar in dat scholen eventuele overschrijdingen van de maximumfacturen voor bepaalde leerlingen niet kunnen vaststellen.
- Als de ouders een forfaitair bedrag betalen, worden de werkelijke schoolkosten niet altijd opgevolgd. Een afwezigheid of niet-deelname wordt niet genoteerd of verrekend. Daardoor is het mogelijk dat ouders te veel betalen als hun kind niet deelneemt.
- De registratie is onzorgvuldig en onoverzichtelijk.
- Er is geen permanente controle op overschrijding van de maximumgrenzen.

Van de bezochte scholen leggen er 25 verplichte kledij op en 14 daarvan halen de kosten van die kledij niet uit de maximumfactuur. Niet elk jaar kopen de ouders voor een leerling echter turnkledij of een schooluniform. Daardoor wordt het moeilijk de kosten op te volgen. Het merendeel van die veertien scholen volgt de kosten voor verplichte kledij dan ook niet goed op. Ze registreren alleen de andere kosten en houden geen rekening met de aankoop van kledij.

De minder scherpe factuur voor het lager onderwijs moeten de scholen over zes jaar opvolgen. De maximumfactuur is pas op 1 september

2008 ingevoerd en de eerste cyclus van zes jaar is nog niet verlopen⁽¹⁸⁾. De bezochte scholen houden in hun planning rekening met de maximumfactuur. De meeste scholen uit de steekproef zullen de maximumgrens niet overschrijden omdat ze slecht één à twee uitstappen plannen tegen een lage prijs of de rest bijleggen uit de werkingmiddelen of andere financieringsbronnen (oudercomité, gemeente). Als scholen uitstappen organiseren die initieel niet waren gepland, bestaat er wel een risico op overschrijding van het maximum.

3.4 Facturatie van aangerekende schoolkosten

Facturen of schoolrekeningen moeten voor de ouders duidelijk en volledig zijn en toelaten op te volgen of de school niet meer aanrekenet dan de toegestane maxima. De volgende drie voorwaarden garanderen de naleving van die norm:

- voldoende identificatie van de kosten met afzonderlijke prijzen,
- duidelijk onderscheid tussen de kosten voor de scherpe maximumfactuur, de kosten voor de minder scherpe maximumfactuur (meerdaagse reizen) en de facultatieve kosten,
- vermelding van het saldo voor de maximumfacturen om aan te geven hoeveel van de toegelaten ouderbijdrage al is aangerekend.

De koepels van de ouderverenigingen sluiten zich aan bij die voorwaarden. Ze stellen dat de scholen de ouders te vaak onvoldoende informatie verschaffen over de aangerekende schoolkosten. Zij ijveren voor transparantere schoolrekeningen. Dat betekent een gedetailleerde opgave van de verschillende kostensoorten (scherpe, minder scherpe maximumfactuur en facultatieve kosten) bij het einde van het trimester of op het einde van het schooljaar. Bij forfaitaire facturen moeten de scholen volgens de koepels van de ouderverenigingen de werkelijke kosten achteraf voldoende verantwoorden, wat niet altijd gebeurt. Ook de Commissie Zorgvuldig Bestuur vindt het essentieel dat de facturatie van de kosten transparant is, evenwel zonder overdreven detaillering. Ouders die vragen hebben over de facturatie, moeten op hun verzoek een gedetailleerde verantwoording kunnen ontvangen⁽¹⁹⁾.

Bij 27 van de 40 bezochte scholen schrijft de boekhouding formele kostennota's uit. Daarvan werken 10 met een forfaitaire factuur voor de kosten die onder de scherpe maximumfactuur vallen. Die scholen rekenen in ieder geval het maximumbedrag aan, meestal te betalen in verschillende schijven, omdat de werkelijke kosten zeker de maxima zullen overstijgen. Volgens een enquête van het OVSG is een andere reden de bezorgdheid van de scholen dat alle ouders voldoende bijdragen en

¹⁸ Het Rekenhof heeft wel twee overschrijdingen vastgesteld, maar die zijn niet te wijten aan een gebrekkige registratie. Zie punt 3.6.2.

¹⁹ Advies van de Commissie Zorgvuldig Bestuur betreffende detail van de schoolrekening en aanrekenen administratieve kosten voor het bekomen ervan – CZB/V/KBO/2009/258.

dat alle gemaakte kosten voor de scholen betaalbaar zijn⁽²⁰⁾. Van de scholen die forfaitaire bedragen aanrekenen, bezorgt slechts de helft op het einde van het schooljaar een gedetailleerde verantwoording van de werkelijke schoolkosten. Bij de andere helft kunnen de ouders niet nagaan voor welke activiteiten of materialen zij hebben betaald en hebben zij er geen zicht op of de forfaitair betaalde bedragen al dan niet de werkelijke kosten dekken. De overige 17 scholen die werken met een formele kostennota, factureren de werkelijke schoolkosten aan de ouders. Bij 16 daarvan zijn de kosten voldoende identificeerbaar. De facturen bieden een overzicht van de kosten met een duidelijke omschrijving van de activiteiten en materialen, en de eenheidsprijs. Wel splitsen maar enkele scholen de kosten zodanig op dat het voor de ouders duidelijk is welke kosten tot welke kostensoort behoren (scherpe, minder scherpe maximumfactuur en services). Geen enkele school vermeldt het eventuele saldo van de nog aanrekenbare kosten. Voor de ouders is het niet altijd eenvoudig de kostenstroom op te volgen, zonder zelf nauwgezet alles bij te houden.

Dertien van de veertig bezochte scholen vorderen de kosten op informele wijze, dus zonder formele kostennota's. Via de agenda van de leerlingen of aparte briefjes brengen de scholen de ouders op de hoogte van de extra-murosactiviteiten. De betaling gebeurt meestal contant. Voor de facultatieve uitgaven werken de scholen met kaarten of bonnetjes of in sommige gevallen met facturen. Die scholen verkiezen onmiddellijke inning boven periodieke facturatie omdat ze vrezen voor onbetaalde rekeningen en omdat die werkwijze de betaling voor minvermogenden draaglijker maakt. Bij onmiddellijke inning zijn de kosten voldoende gespecificeerd, maar niet opvolgbaar omdat de scholen de ouders geen totaaloverzicht bezorgen van de aangerekende kosten. De Organisatie Directeurs Vlaams Basisonderwijs vindt overigens geldomhaling achterhaald.

3.5 Invordering van achterstallige schoolkosten

De schoolreglementen informeren de ouders over de mogelijkheid tot afwijking op de bijdrageregeling. Niet alle bezochte scholen vermelden die mogelijkheid in hun reglement, omdat er zich volgens hen zelden betalingsproblemen voordoen en achterstallen veelal te wijten zijn aan vergetelheid. Toch stellen alle directies dat ze betalingsafwijkingen toestaan als daar redenen voor zijn. Voorkomende afwijkingen zijn: kwijtschelding van kleine bedragen, gespreide betaling, spaarplan voor meerdaagse uitstappen en bijdrage door een solidariteitsfonds of sociale kas.

²⁰ 'Hoe gaan scholen om met de maximumfactuur in het basisonderwijs?' Steekproefenquête en rondetafelgesprekken met scholen en besturen over hun ervaringen in de praktijk. Schooljaar 2009-2010. Dienst Pedagogisch Beleid van OVSG, Onderwijssecretariaat van de Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap.

De behandeling van achterstallige of onbetaalde rekeningen start met herinneringen, eerst mondeling, met daarna een aangetekend schrijven. De bezochte scholen voorzien in de mogelijkheid om bij niet-gefundeerde wanbetaling in laatste instantie over te gaan tot juridische stappen of de inschakeling van een incassobureau. Bij problemen met de betaling van de schoolrekening kunnen ouders in alle discretie contact opnemen met de directeur. Hij kan de financiële situatie van de gezinnen het best beoordelen. Zo nodig worden afspraken gemaakt over een aangepaste betalingswijze, maar de directeur kan in veel scholen (van het vrij onderwijs) ook schulden kwijtschelden. Hij kan daarover autonoom beslissen. De meeste bezochte scholen hadden relatief weinig ouders met financiële problemen.

In het Gemeenschapsonderwijs hebben de schooldirecteurs niet de bevoegdheid formeel schulden van ouders kwijt te schelden. Die bevoegdheid berust bij de scholengroep. Bij basisscholen met veel minvermogene ouders verzamelt de leerkracht meestal de betaling voor elke uitstap of voor elk verbruik in contanten. Dat verlaagt het risico op wanbetaling en geeft de directeurs de mogelijkheid de betalingsproblemen van minvermogenden nader te onderzoeken. Er worden geen formele facturen uitgeschreven, zodat onbetaalde schulden niet in de boekhouding worden geregistreerd. Die werkwijze vermindert uiteraard de financiële transparantie en vertekent de boekhouding. Noch de school, noch de scholengroep heeft op die manier een correct zicht op de reële kosten en betalingen.

In tal van officieel gesubsidieerde scholen beheert de stads- of gemeenteadministratie volledig de vorderingen van de scholen. De directeur onderhandelt en beslist over de betalingsfaciliteiten voor de achterstallige betalingen. Hij heeft echter niet de bevoegdheid schulden kwijt te schelden. Vorderingen die onbetaald blijven moet hij aan de stads- of gemeenteontvanger bezorgen, met de nodige documentatie over het gezin. De bezochte scholen hebben geen informatie over de invorderingsprocedure die de stad of gemeente daarna volgt.

3.6 Naleving van regelgeving

3.6.1 ODET-lijst

Zoals vermeld onder 2.1, moeten de basisscholen de materialen van de ODET-lijst kosteloos ter beschikking stellen. 35 van de 40 bezochte scholen houden zich aan die norm. 5 scholen stellen bepaalde materialen van de lijst niet gratis ter beschikking van de leerlingen voor gebruik in de klas (bepaald knutselmateriaal), voor gebruik in de studie of voor thuisgebruik (bv. passer of rekenmachine). De ouders zijn verplicht het materiaal zelf aan te kopen of de school rekent er kosten voor aan.

3.6.2 Maximumfacturen

De kostprijs van activiteiten en verplichte materialen buiten ODET zijn begrensd door twee maximumfacturen. In vijf van de bezochte scholen werden die maximumfacturen overschreden. In drie gevallen ging het om een relatief kleine overschrijding van de scherpe maximumfactuur voor kleuters. In twee andere gevallen ging het om een overschrijding van de minder scherpe maximumfactuur in het lager onderwijs. Die twee scholen richten sneeuwklassen in en vragen daarvoor een bijdrage aan de ouders die hoger ligt dan de toegelaten 360 euro. Eén van beide scholen rekent aan de ouders het volledige bedrag voor de meerdaagse uitstappen aan. Ze is er zich bewust van dat het aangerekende bedrag het toegelaten maximum overschrijdt. Ze vermeldt het hogere bedrag ook in de bijdrageregeling (zie punt 3.2.2). Dergelijke overschrijding is niet toegelaten en kan de schoolkeuze beïnvloeden. De andere school vordert het supplement als een vrijwillige, specifieke bijdrage. Ze benadrukt het vrijwillige karakter van de bijdrage, maar geeft toe dat de meerdaagse uitstappen slechts kunnen worden georganiseerd wanneer ouders bereid zijn de meerkosten te betalen.

Sommige scholen vragen een algemene vrijwillige bijdrage. Zo werkt één van de bezochte scholen niet met de maximumfacturen, maar vraagt ze een algemene vrijwillige financiële bijdrage aan de ouders (zie punt 4.3). In het geval dat er op de ouders druk wordt uitgeoefend en de vrijwilligheid in het gedrang komt, zijn die bijdragen strijdig met de principes van kosteloosheid en vormen zij een overschrijding van de maximumfacturen.

3.6.3 Kosten voor services

De kosten die een school aanrekent voor diensten, moeten steeds in verhouding staan tot de geleverde prestatie. Een vergelijking van de prijzen voor een aantal goederen en diensten (naschoolse opvang, voorschoolse opvang, melk en warme maaltijden) in de steekproefscholen wees uit dat er aanzienlijke prijsverschillen bestaan tussen de verschillende scholen. De kwaliteit van de aangeboden goederen en diensten kan prijsverschillen ten dele verantwoorden. Een halfuur naschoolse opvang kost in de duurste school zeven keer meer dan in de goedkoopste school. Voor de voorschoolse opvang is dat vijf keer meer. Sommige scholen drijven de kosten voor opvang op door te werken met grote tijdseenheden. Daardoor betaalt een ouder de prijs voor een uur, hoewel het kind maar een kwartier in de opvang blijft. De prijsverschillen voor de verkochte goederen zijn kleiner: melk kost in de duurste school drie keer meer dan in de goedkoopste en warme maaltijden twee keer meer⁽²¹⁾.

²¹ Ook turnkledij kost in de duurste school dubbel zoveel als in de goedkoopste.

3.7 Conclusie

Alle bezochte scholen bezorgen de ouders een schoolreglement. De meeste nemen de bijdrageregeling daarin op. Bijna drie vierde van de scholen uit de steekproef bezorgt ook de ODET-lijst aan de ouders. Bijna alle scholen met een schoolraad plegen in die schoolraad overleg over de bijdrageregeling. Over de mogelijkheid tot afwijking op de bijdrageregeling vindt veel minder overleg plaats met de schoolraad. Bij de meeste van de 40 bezochte scholen voldoet de bijdrageregeling aan de decretale regels. 2 scholen respecteren het grensbedrag van één van de maximumfacturen niet. Bij 5 andere biedt hun bijdrageregeling door onzorgvuldigheden geen voldoende garantie op naleving van de maxima. Naast het schoolreglement verstrekken 35 bezochte scholen aanvullende informatie over de bijdrageregeling, waardoor de informatie versnipperd en informeel dreigt te worden. Zelfs met de aanvullende informatie biedt de kostenraming in slechts 1 op 4 scholen de ouders een ideaal inzicht in de te verwachten kosten.

Het merendeel van de scholen uit de steekproef volgt de kosten van de scherpe maximumfactuur en de services correct op, hoewel er nog onvolkomenheden zijn in de registratie. Meer dan de helft van de scholen die verplichte kledij oplegt, haalt de kosten van die kledij niet uit de maximumfactuur. Die kosten worden niet goed opgevolgd. Alle bezochte scholen houden in hun planning rekening met meerdaagse uitstappen die in de loop van de zes jaar lager onderwijs plaatsvinden.

Het is voor de ouders moeilijk de facturatie goed op te volgen. Bij 27 van de 40 bezochte scholen schrijft de boekhouding formele kostennota's uit. Bij 16 van de 17 scholen die de werkelijke kosten factureren, zijn die voldoende identificeerbaar, hoewel slechts enkele scholen een duidelijk onderscheid maken tussen de verschillende kostensoorten en geen enkele het saldo vermeldt van de nog aanrekenbare kosten. Slechts de helft van de 10 scholen die forfaitaire bedragen factureren, bezorgt de ouders een gedetailleerde verantwoording van de werkelijke kosten. Bij de 13 scholen die onmiddellijke inning verkiezen boven facturatie, kunnen de ouders de kosten nog moeilijker opvolgen omdat ze geen totaaloverzicht ontvangen.

Niet elke bezochte school vermeldt de mogelijkheid tot afwijking op de bijdrageregeling in haar schoolreglement, maar alle scholen staan zo nodig betalingsafwijkingen toe. Weinig scholen uit de steekproef ontdekken problemen bij de invordering van de schoolkosten. In het vrij onderwijs kan de directeur vaak autonoom beslissen schulden kwijt te schelden aan ouders met financiële problemen.

Bijna alle bezochte scholen leven de regelgeving over kostenbeheersing na. Ze stellen de materialen van de ODET-lijst kosteloos ter beschikking. Vijf scholen maken een uitzondering voor knutselmateriaal in de klas en voor materiaal voor thuis- of studiegebruik. Ook rekenen vijf scholen meer aan dan reglementair is toegestaan voor de kosten die onder de maximumfacturen vallen: iets meer dan 20 euro voor de kleuters en meer dan 360 euro voor meerdaagse reizen. Voor de facultatie-

ve diensten en materialen bestaan er aanzienlijke prijsverschillen tussen de verschillende bezochte scholen.

4 Invloed op gelijke onderwijskansen en schoolkeuze

De Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) waarschuwde in een advies over kosteloos basisonderwijs⁽²²⁾ voor *creatieve oplossingen die de dualisering tussen rijke en arme scholen nog zouden vergroten als blijkt dat de maximumbedragen niet toereikend zijn. Ouderverenigingen 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. Dergelijke creatieve oplossingen kunnen de schoolkeuze bepalen, ondanks de beperking van de schoolkosten. Om indicaties over dat risico te kunnen geven, heeft het Rekenhof bij de veertig bezochte scholen informatie verzameld over:*

- de financiële middelen en prestaties die ouderverenigingen realiseren,
- de deelname van ouders aan activiteiten ter ondersteuning van de werking van de school,
- de vrijwillige ouderbijdragen die scholen of ouderverenigingen vragen.

4.1 Inbreng van de oudervereniging

Bij de meeste bezochte scholen is een oudervereniging actief die fondsen verzamelt voor de school. Bij ongeveer drie vierde van die scholen is de bijdrage van de oudervereniging lager dan 5.000 euro, bij een vierde ligt de bijdrage tussen 5.000 en 10.000 euro en bij twee scholen tussen 10.000 en 15.000 euro. Die globale bijdragen gedeeld door het aantal leerlingen per school geeft het bedrag dat de oudervereniging per leerling bijdraagt. Bij het merendeel van de scholen bedraagt die bijdrage per leerling minder dan 20 euro. Bij vier scholen ligt de bijdrage tussen 20 en 60 euro. Bij twee scholen draagt de oudervereniging meer dan 60 euro per leerling bij. De financiële inbreng van de ouderverenigingen is dus in het algemeen eerder beperkt, zowel in verhouding tot de werkmiddelen als in verhouding tot de scherpe en minder scherpe maximumfactuur van respectievelijk 60 euro per schooljaar en 360 euro voor een schoolloopbaan lager onderwijs. De cijfers wijzen aan dat het risico op beïnvloeding van de schoolkeuze door de fondsenwerving van de oudervereniging in het algemeen klein is.

De ouderverenigingen verzamelen meestal fondsen door een breed gamma van activiteiten te organiseren, gaande van schoolfeesten, fietszoektochten tot verkoop van gebak. Bij ruim drie op de vier scholen gebeurt de organisatie in samenwerking met de directie en de leerkrachten. Uit de bevraging van de ouders door het Rekenhof bleek dat zij in

²² Advies van de Vlaamse Onderwijsraad over kosteloos basisonderwijs, Stuk 1221 (2006-2007) Nr. 1, addenda.

het algemeen goed worden geïnformeerd over de aanwending van de middelen die de ouderverenigingen realiseren. Die middelen worden volgens de bevraagde ouders meestal gebruikt voor spelmateriaal, schooluitrusting en schoolreizen. De middelen worden overigens in bijna alle bezochte scholen aangewend in samenspraak met de directie. Slechts in uitzonderlijke gevallen beslist de oudervereniging alleen over de bestemming van haar inbreng. In die gevallen konden de schooldirecties ook niet echt informatie geven over de omvang van de inbreng.

4.2 Inbreng van ouders

Alle bevraagde ouders gaven te kennen dat hen wordt gevraagd deel te nemen aan activiteiten voor fondsenwerving. Ze deelden ook allen mee daar geen bezwaar tegen te hebben. Naast hun financiële bijdrage door deelname (toegangsprijs) of aankoop (consumptie), helpen sommigen bij de organisatie of de verkoop. Aangezien de bevraagde ouders lid zijn van een oudervereniging, zijn ze vermoedelijk, meer dan de gemiddelde ouder, bereid tot deelname aan activiteiten ten bate van de school.

Sommige scholen en ouderverenigingen organiseren samen ook materiële ondersteuning van de school door de ouders, bv. klusjes, onderhouds- en poetswerk. 36% van de bevraagde ouders stelde dat dit wordt gevraagd. Geen enkele ouder die aan de bevraging deelnam, formuleerde daarover negatieve commentaar. In twee scholen is de inbreng van de ouders nochtans substantieel. Het gevraagde engagement van de ouders vormt in die gevallen wel een risico op beïnvloeding van de schoolkeuze⁽²³⁾.

4.3 Vrijwillige bijdragen

Sommige meerdaagse extra-murosactiviteiten kunnen maar worden georganiseerd door boven de maximumfactuur van 360 euro een vrijwillige bijdrage te vragen. In één van de bezochte scholen is dat het geval. Deze bijdrage kan echter de schoolkeuze van minder vermogende gezinnen beïnvloeden.

Een vrijwillige bijdrage voor een meerdaagse activiteit moet worden onderscheiden van de algemene en vaak vrij hoge vrijwillige bijdragen die sommige scholen vragen, meestal methodescholen. Dergelijke algemene bijdragen vormen in elk geval een risico voor de vrije toegang van alle kinderen tot die scholen. Een advies van de Commissie Zorgvuldig Bestuur⁽²⁴⁾ over een aan de ouders gevraagde financiële steun onderschrijft dat. De commissie herinnerde eraan dat in het decreet basisonderwijs wordt gevraagd rekening te houden met de situatie van ouders met een beperkte financiële achtergrond. Zij stelde dat de gevraagde vrijwillige bijdrage voor een groot aantal ouders prohibitief is om hun

²³ Het gaat niet om pedagogische ondersteuning (bv. als leesouder).

²⁴ CZB/V/KBO/2008/209.

kinderen in die school in te schrijven. De commissie onderkende dat bij relatief nieuwe schoolstichtingen met alternatieve en sterk oudergedragen opvoedingsprojecten een beleidslijn is gegroeid om van ouders op min of meer gestructureerde basis een *vrijwillige* bijdrage te vragen. Zolang de vrijwilligheid effectief is gewaarborgd, kan volgens de commissie het storten van een bijdrage niet ter discussie worden gesteld. Wel adviseerde ze, gelet op de regelgeving betreffende kostenbeheersing, grote zorg te dragen voor het vrijwillige karakter van de gevraagde bijdragen. Zij stelde dat het daarom niet past dat de school zelf een vaste bijdrage vraagt. Na die uitspraak en op vraag van de minister heeft een aantal scholen zich ertoe verbonden de nodige voorzorgen te nemen, zodat geen enkele ouder het gevoel kan hebben dat een financiële bijdrage een verplichting is:

- door een absolute scheiding door te voeren tussen de fondsenwervingen van de oudervereniging enerzijds en het inschrijvingsbeleid van de school anderzijds,
- door zich te onthouden van elke druk op de ouders, zowel door de school als door de oudervereniging, om financiële bijdragen te bekomen andere dan de decretaal toegestane en die gecommuniceerd via de bijdrageregeling in het schoolreglement.

Naast de overwegingen van de commissie wijst het Rekenhof op het grondwettelijke principe van de (actieve) vrijheid van onderwijs, dat maar kan worden gerealiseerd als het schoolbestuur aan fondsenwerving kan doen. Extra middelen, vaak in de eerste plaats voor de infrastructuur, vullen de subsidies aan om een nieuwe school te kunnen inrichten. Bovendien vergen alternatieve pedagogische projecten soms meer middelen. Fondsenwerving door het schoolbestuur moet dus mogelijk zijn. Het risico dat ouders op andere ouders (niet controleerbare) druk uitoefenen om financieel bij te dragen is groter, zo blijkt uit het onderzoek van het Rekenhof, dan het risico op druk als de fondsenwerving in handen is van het schoolbestuur of de directie, die in een professionelere context functioneren. Vertrouwelijkheid over het feit dat een ouder al dan niet een bijdrage betaalt, kan de druk verminderen. In elk geval is uit de schoolbezoeken en uit onderzoek van de klachten bij de commissie gebleken dat de optie waarbij de school en de oudervereniging twee afzonderlijke rechtspersonen zijn en waarbij de oudervereniging volledig onafhankelijk aan fondsenwerving doet, niet voldoende garantie biedt voor het vrijwillige karakter van de bijdrage. De vraag rijst bijgevolg of de betrokken scholen niet door de overheid zorgvuldig moeten worden opgevolgd en of geen bijkomende maatregelen noodzakelijk zijn. Een aantal indicaties komen alleszins in aanmerking voor opvolging: de verhouding van het aantal ouders dat bijdraagt ten opzichte van het totaal aantal ouders, de wijze waarop de betalingen (en niet-betalingen) worden opgevolgd, in welke mate de solidariteit met minder begoede ouders speelt, de vertrouwelijkheid, enz.

4.4 Conclusie

Bij de meeste scholen is de financiële inbreng van de ouderverenigingen beperkt. Het risico dat hun financiële acties de schoolkeuze beïnvloeden, is in het algemeen klein.

In enkele gevallen wordt van de ouders een substantiële deelname gevraagd aan de materiële ondersteuning van de schoolwerking, wat een reëel gevaar inhoudt voor beïnvloeding van de schoolkeuze.

De algemene, soms vrij hoge vrijwillige bijdrage die sommige scholen vragen, vormt alleszins een risico voor de vrije toegang. De overheid volgt die situatie niet op en heeft nauwelijks maatregelen getroffen om dat risico op te vangen. Daarnaast komt het voor dat een school voor een meerdaagse reis een vrijwillige bijdrage vraagt, bovenop het maximumbedrag van 360 euro. Ook dan bestaat een risico dat de gevraagde bijdrage de schoolkeuze beïnvloedt.

5 Invloed op verlevendiging

5.1 Kostenbeheersing en verlevendiging

De scholen gebruiken meer materialen en bieden meer activiteiten aan dan strikt noodzakelijk voor ODET. Het gaat om materialen zoals tijdschriften en activiteiten zoals toneelbezoek, zwemmen en andere sporten, een- en meerdaagse uitstappen. Die materialen en activiteiten staan in het onderwijsveld bekend als *verlevendiging*. De kosten die scholen aan de ouders mogen aanrekenen voor verlevendiging, zijn begrensd door de maximumfacturen. De Vlaamse overheid wilde de scholen verplichten de kosten voor de ouders te beheersen, maar wilde hen toch verder de mogelijkheid geven eigen accenten te leggen in het kader van hun pedagogisch project. Daarom liet de overheid de verplichting tot kostenbeheersing samengaan met een verhoging van de werkingmiddelen en een aanpassing van de financieringsregeling⁽²⁵⁾.

De VLOR, de inrichtende machten, de koepels van inrichtende machten en ook leden van het Vlaams Parlement⁽²⁶⁾ vreesden voor een negatieve invloed van de kostenbeheersing op de verlevendiging van het onderwijs. De minister deelde die bekommernis en gaf daarom aan het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen de opdracht de dataverzameling van het SiBO-project⁽²⁷⁾ uit te breiden met een bevraging over de deelname van leerlingen aan een- en meerdaagse activiteiten⁽²⁸⁾.

Door de directies in veertig scholen te bezoeken en de extra-muros-activiteiten van het schooljaar 2009-2010 in die scholen te onderzoeken, ging het Rekenhof na of en hoe de nieuwe regelgeving voor kostenbeheersing, geflankeerd door een verhoging van de werkingmiddelen, de verlevendiging van het onderwijs en de invulling van het pedagogisch project beïnvloedt. Op die manier wil het inzicht bieden in de beleidskeuzes die de directies en schoolbesturen maken, rekening houdend met de beschikbare werkingmiddelen.

²⁵ Omzendbrief BaO/2007/05 punt 3.2.1 en 3.2.2.

²⁶ Parlementaire behandeling van de regelgeving betreffende kostenbeheersing (Stukken 1221 (2006-2007) Nr.1 en 3).

²⁷ SiBO-project: grootschalig longitudinaal onderzoek om de schoolloopbanen van kinderen doorheen het basisonderwijs te onderzoeken.

²⁸ Het is de bedoeling van dat onderzoek na te gaan of, en zo ja in welke mate, de reglementering met maximumfacturen een invloed heeft op de organisatie van die activiteiten door de scholen en op de participatiegraad. Het steunpunt zal op basis van een aantal metingen een vergelijking maken tussen de participatiegraad vóór en na de invoering van de maximumfacturen. De resultaten van de evaluatie zouden beschikbaar zijn in het najaar van 2010.

5.2 Afbakening en aanrekening van kosten voor verlevendiging

De regelgeving vermeldt het begrip *verlevendiging* niet. Er is sprake van kosten voor activiteiten of materialen die niet noodzakelijk zijn voor ODET en van meerdaagse extra-murosactiviteiten⁽²⁹⁾. De toelichting bij het ontwerpdecreet kostenbeheersing omschrijft evenmin wat verlevendiging inhoudt, maar verwijst in eerste orde naar een- en meerdaagse uitstappen⁽³⁰⁾. De regelgeving omschrijft wel het begrip *pedagogisch project*, namelijk het geheel van fundamentele uitgangspunten dat het schoolbestuur voor de school vastlegt⁽³¹⁾. De invulling van het pedagogisch project houdt onder meer de organisatie in van levendig en aantrekkelijk onderwijs door extra-murosactiviteiten. De invulling van een pedagogisch project is echter breder. Zo houdt het pedagogisch project ook eigen (eventueel alternatieve) of innovatieve educatieve investeringen en leermethodes in. Het ministerie geeft over beide begrippen, *verlevendiging* en *pedagogisch project*, richtlijnen in de context van kostenbeheersing⁽³²⁾.

Als in de bezochte scholen over *verlevendiging* wordt gesproken, gaat het meestal om de extra-murosactiviteiten zoals toneelbezoek, zwemmen en andere sporten, een- en meerdaagse uitstappen, en niet om de brede invulling van het pedagogisch project. Uit de schoolbezoeken bleek dat de basisscholen de kosten voor verlevendiging op een gelijkwaardige manier afbakenen en dus voor gelijklopende activiteiten kosten aan de ouders aanrekenen. Als de scholen kosten aanrekenen voor materialen, betreft het bijna uitsluitend abonnementen op verplichte tijdschriften en verplichte kledij.

Een aantal directies van de bezochte scholen eist dat alle activiteiten die worden georganiseerd een pedagogische functie hebben (eventueel het bereiken van ODET). Bezoeken aan pretparken horen daar in hun visie niet in thuis. Die benadering komt overeen met wat het ministerie in zijn omzendbrief over extra-murosactiviteiten in het onderwijs aanbeveelt⁽³³⁾. In twee doorlichtingsverslagen van begin 2010 wijst de onderwijsinspec-

²⁹ Decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, artikel 27bis, §1.

³⁰ Stuk 1221 (2006-2007) – Nr. 3.

³¹ Decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, artikel 47.

³² Omzendbrief BaO/2007/05 punt 3.2.1 en 3.2.2: *Omzeggens alle scholen gebruiken meer materialen en bieden meer activiteiten aan dan strikt noodzakelijk voor de eindtermen of de ontwikkelingsdoelen. Het gaat hier om activiteiten zoals toneelbezoek, zwemlessen buiten het schooljaar gratis zwemmen, sportactiviteiten, een-daagse uitstappen, ...*

Scholen rekenen voor deze 'verlevendiging' veelal ook kosten door aan de ouders. Het is absoluut de bedoeling, ook binnen de nieuwe regelgeving inzake kostenbeheersing, dat scholen verder in de mogelijkheid blijven om in functie van het pedagogisch project eigen accenten te leggen.

³³ Omzendbrief BaO/2001/13: *Het schoolbestuur beslist over de organisatie van extra activiteiten en oordeelt hoeveel lesdagen aan bepaalde activiteiten zullen worden besteed. Dat neemt niet weg dat deze activiteiten een onderwijzend en opvoedend karakter moeten hebben. Het organiseren van dergelijke activiteiten moet gekaderd blijven in het pedagogisch project van de school en geschraagd worden door de gehele opvoedingsgemeenschap van de school.*

tie in positieve zin naar culturele extra-murosactiviteiten om haar beoordeling over de muzische vorming te motiveren. Het is dus mogelijk dat de onderwijsinspectie rekening houdt met verlevendiging voor haar oordeel over het bereiken van ODET. De vraag rijst of activiteiten en kosten die *kaderen* in het pedagogisch project en eventueel ook *kaderen* in het bereiken van ODET, voldoende kunnen worden onderscheiden van activiteiten en kosten die *noodzakelijk* zijn om ODET te bereiken. Zoals aangestipt, vormt de vaagheid van het begrip verlevendiging in de praktijk voor de directies geen probleem.

5.3 Uitgaven voor verlevendiging: evolutie en invloeden

In de helft van de bezochte scholen hebben de directies sinds de nieuwe regelgeving gesnoeid in de extra-murosactiviteiten. Bij scholen die weinig werkingsmiddelen krijgen door leerlingenkenmerken, dus scholen met weinig GOK-leerlingen⁽³⁴⁾, ligt die verhouding hoger. Daar snoeiden twee op drie scholen.

De HIVA-studie *Studiekosten in het basisonderwijs* toonde aan dat de kosten die onder de scherpe maximumfactuur vallen, goed zijn voor gemiddeld 20,21 euro in de kleuterschool en 36,48 euro in de lagere school. De overheid heeft de maximumfactuur op respectievelijk 20 en 60 euro vastgelegd. In het lager onderwijs is er dus meer ruimte voor verlevendiging. Veel bezochte scholen verklaren dat de grens van 20 euro problemen schept voor de laatste kleuterklas. Daardoor snoeien zij in de extra-murosactiviteiten van de oudste kleuters. Scholen willen die kleuters graag zweminitiatie of watergewenning aanbieden, maar dat lukt meestal niet binnen de opgelegde grens wegens de hoge vervoerkosten. Kleuters zijn, in vergelijking tot leerlingen uit het lager onderwijs, ook bij een kleine afstand meer aangewezen op busvervoer.

Ongeveer de helft van de bezochte scholen financiert zelf een deel van de activiteiten voor verlevendiging. Soms gebeurde dat vroeger ook, maar in de meerderheid van de scholen beslisten de directie en het schoolbestuur pas na de invoering van de kostenbeheersing werkingsmiddelen aan te wenden voor verlevendiging. De scholen die alle kosten voor verlevendiging bij de ouders vorderen, blijken minder verlevendiging te organiseren.

Tien van de veertig bezochte scholen werken met een forfaitaire factuur van 60 euro voor het lager onderwijs en 20 euro voor kleuters (zie punt 3.4). Zelden zijn dat scholen met veel leerlingen die recht geven op extra werkingsmiddelen (GOK-leerlingen). Die scholen financieren ook zelf met hun werkingsmiddelen materialen of activiteiten die het onderwijs verlevendigen. Het gaat meestal om scholen die veel belang hechten

³⁴ GOK: gelijke onderwijskansen. De indicatoren voor kansarme leerlingen werden min of meer overgenomen als leerlingenkenmerken die recht geven op hogere werkingsmiddelen.

aan verlevendiging in de vorm van culturele en educatieve uitstappen, zwemmen en andere sporten, enz.

Op basis van de veertig schoolbezoeken concludeert het Rekenhof dat de verplichtingen inzake kostenbeheersing de verlevendiging en de invulling van het pedagogisch project beïnvloeden. Daarnaast hebben de volgende factoren een substantiële invloed:

- *Kosten voor intern busvervoer voor scholen in landelijk gebied*
Intern busvervoer is voor basisscholen die in landelijk gebied gelegen zijn een belangrijke kostenfactor bij de organisatie van extra-murosactiviteiten. Zij moeten immers vaak grotere afstanden afleggen. Uit de schoolbezoeken bleek dat weinig basisscholen voor het intern vervoer een beroep doen op het DynamoOPWEG-project van de Vlaamse overheid. Een protocol over samenwerking tussen onderwijs en De Lijn zou scholen de mogelijkheid bieden op schooldagen tijdens de daluren gratis met bus of tram naar culturele bestemmingen te gaan. Volgens een onderzoek van het OVSG klagen scholen echter die met De Lijn werken of wilden werken over de beperkte mogelijkheden en over onvoldoende soepelheid bij De Lijn⁽³⁵⁾.
- *Flankerend onderwijsbeleid van steden en gemeenten*⁽³⁶⁾
De meeste scholen stellen dat het flankerend onderwijsbeleid van steden en gemeenten helpt bij de beheersing van de schoolkosten. In de context van verlevendiging van het onderwijs heeft dat begrip betrekking op de sociale voordelen die steden en gemeenten verlenen, in het bijzonder het ter beschikking stellen van de gemeentelijke infrastructuur⁽³⁷⁾. Landelijke gemeenten hebben echter een beperkter sport- en cultuuraanbod dan steden. Ze hebben bv. geen zwembad of musea. Daardoor is hun flankerend onderwijsbeleid op dat vlak zwakker. Om even aantrekkelijke sport- en cultuuractiviteiten te kunnen organiseren als stedelijke scholen, moeten landelijke scholen een beroep doen op het aanbod van naburige steden of gemeenten. Ze worden daardoor met hogere kosten geconfronteerd, door de aangerekende toegangsprijzen en vervoerkosten.
- *Stedelijke en gemeentelijke financiering voor verlevendiging*
In officieel gesubsidieerde scholen komt het vaak voor dat het schoolbestuur - de stad of gemeente - kosten van uitstappen betaalt opdat de basisschool meer dan 60 of 360 euro zou kunnen besteden aan verlevendiging van het onderwijs. Dat blijkt niet alleen uit de schoolbezoeken van het Rekenhof, maar ook uit het onderzoek dat

³⁵ Onderwijssecretariaat van de Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap (OVSG): *Hoe gaan scholen om met de maximumfactuur in het basisonderwijs?* Schooljaar 2009-2010.

³⁶ Onder flankerend onderwijsbeleid wordt verstaan: het geheel van acties van een lokale overheid om, vertrekkende vanuit de lokale situatie en aanvullend bij het Vlaamse onderwijsbeleid, een onderwijsbeleid te ontwikkelen in samenwerking met de lokale actoren.

³⁷ Gemeenten die sociale voordelen verlenen aan scholen van het eigen schoolbestuur, moeten die voordelen ook toekennen aan alle andere scholen gelegen in hun gemeente.

het OVSG⁽³⁸⁾ bij zijn scholen verrichtte. Over wat een gemeente uitgeeft voor één of meer van haar scholen, wordt meestal niet doorzichtig gerapporteerd en de directies hebben er dan ook geen goed inzicht in. De uitgaven voor onderwijs zijn immers verwerkt in de uitgavenbegroting van de stad of gemeente. Die onderwijsuitgaven kunnen flankerend onderwijsbeleid betreffen dat alle scholen ten goede komt, uitgaven voor de werking van één of meer gemeentescholen en investeringsuitgaven voor schoolgebouwen.

5.4 Verhoging van werkingsmiddelen

De overheid liet de verplichting tot kostenbeheersing samengaan met een verhoging van de werkingsmiddelen en een aanpassing van de financieringsregelgeving⁽³⁹⁾. Het is moeilijk na te gaan of die aanvullende maatregelen toereikend zijn om de ODET-kosten en de kosten voor verlevendiging op te vangen⁽⁴⁰⁾. De verhoging van de werkingsmiddelen vormt immers geen afzonderlijke enveloppe die aan verlevendiging moet worden besteed.

Uit de schoolbezoeken bleek dat uitgaven voor activiteiten en materialen voor verlevendiging vaak een lage prioriteit hebben en gevoelig zijn voor besparingen of uitstel. De hoogte van de beschikbare werkingsmiddelen, na aftrek van recurrente en dwingende uitgaven, heeft er dan ook een sterke invloed op. In de bezochte scholen varieert het aandeel van de leninglasten voor infrastructuur van 0% tot bijna 50% van de werkingsmiddelen. De scholen van het gemeenschapsonderwijs en van het officieel gesubsidieerd onderwijs moeten met hun werkingsmiddelen geen leningen voor infrastructuur afbetalen. In het gemeenschapsonderwijs financiert de overheid integraal de schoolinfrastructuur⁽⁴¹⁾ en in de bezochte scholen van het officieel gesubsidieerd onderwijs komt het niet door AGION gesubsidieerde deel van de schoolinfrastructuur ten laste van de gemeentebegroting⁽⁴²⁾. Van de bezochte vrije basisscholen

³⁸ Onderwijssecretariaat van de Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap (OVSG): *Hoe gaan scholen om met de maximumfactuur in het basisonderwijs?* Schooljaar 2009-2010.

³⁹ De gewijzigde financieringsregelgeving bepaalt dat een deel van de werkingsmiddelen voor het basisonderwijs (14 %) wordt toegekend op basis van leerlingenkenmerken, namelijk:

- het opleidingsniveau van de moeder;
- het krijgen van een schooltoelage;
- de taal die de leerling in het gezin spreekt en die verschilt van de onderwijstaal;
- de leerling heeft zijn woonplaats in een buurt met een hoog percentage leerlingen met minstens twee jaar schoolse vertraging op vijftienjarige leeftijd.

⁴⁰ Beleidsbrief Onderwijs en Vorming 2006-2007 (Stuk 989 (2006-2007) – Nr.1).

⁴¹ Ze verstrekt ook specifieke middelen voor onderhoud van de infrastructuur.

⁴² AGION: intern verzelfstandigd agentschap van de Vlaamse Gemeenschap dat de aankoop, de bouw en de verbouwing van schoolgebouwen voor het leerplichtonderwijs en de hogescholen subsidieert. Voor het basisonderwijs bedraagt de subsidie 70% van de kosten. Het agentschap vervult zijn opdracht voor het gesubsidieerd vrij en officieel onderwijs.

besteedt 30% (7 scholen) minder dan 20% van de werkingsmiddelen aan aflossing van infrastructuurleningen, 40% besteedt daaraan tussen de 20% en 30%, en de resterende 30% (7 basisscholen) besteden daaraan 30% of meer. In veel scholen met leninglasten hebben die verplichtingen een invloed op de andere uitgavenposten, hoewel het verband tussen de hoogte van de leninglasten en de besparingen op verlevendigungsuitgaven niet lineair is. Uit gegevens van de bezochte scholen bleek, zoals aangestipt, dat een aantal andere factoren ook een belangrijke invloed kunnen hebben:

- Stedelijke of landelijke ligging van de school.
- Kracht van het flankerend onderwijsbeleid van de stad of gemeente.
- Omvang van de aanvullende fondsen van de schoolbesturen.
- Medewerking van de ouderverenigingen.
- Inzet en motivatie van het personeel.
- Beleidskeuzes (prioriteiten) van de school: het belang dat aan verlevendiging wordt gehecht, de keuze dat verlevendiging al dan niet zo veel mogelijk door de ouders moet worden betaald, het onderscheid dat wordt gemaakt tussen verlevendiging en de activiteiten om ODET te bereiken, enz.
- Het aantal leerlingen met kenmerken die recht geven op extra werkingsmiddelen.

5.5 Conclusie

Sinds de nieuwe regelgeving snoeit ongeveer de helft van de bezochte scholen in de extra-murosactiviteiten, ondanks een verhoging van de werkingsmiddelen. Niettemin wendt de helft van de scholen werkingsmiddelen aan om verlevendiging te financieren. Scholen met relatief weinig GOK-leerlingen en bijgevolg lagere werkingsmiddelen, snoeien meer in de verlevendigungsuitgaven. De beperking van de maximumfactuur tot 20 euro voor de kleuters en hoog oplopende kosten voor intern busvervoer bij landelijke scholen vormen de belangrijkste problemen.

Uitgaven voor verlevendiging zijn niet altijd te onderscheiden van uitgaven die noodzakelijk zijn voor de realisatie van de eindtermen en het nastreven van de ontwikkelingsdoelen. In de praktijk verstaan alle bezochte scholen onder *verlevendiging* vooral de extra-murosactiviteiten, niet de brede invulling van het pedagogische project. Uitgaven voor verlevendiging zijn voor de scholen niet prioritair. Het flankerend onderwijsbeleid van steden en gemeenten helpt de directies wel bij de beheersing van de schoolkosten.

Het risico op een verminderde verlevendiging van het onderwijs is dus groot. Het is echter moeilijk uit te maken of dat wordt veroorzaakt door een ontoereikende verhoging van de werkingsmiddelen. Andere factoren, zoals de mogelijkheid tot fondsenwerving en de beleidskeuzes van de school, spelen immers ook een rol en bemoeilijken het oordeel.

6 Toezicht

Het toezicht op de kosteloosheid en kostenbeheersing situeert zich op verschillende niveaus. Hieronder komen achtereenvolgens het toezicht door de schoolraad, het toezicht door het ministerie en in het bijzonder door de Commissie Zorgvuldig Bestuur aan bod.

6.1 Schoolraden en kostenbeheersing

De bewaking van de kostenbeheersing heeft de decreetgever niet aan de schoolraad opgelegd. Toch zag de minister van Onderwijs voor de schoolraden een opdracht weggelegd, naast en vóór de Commissie Zorgvuldig Bestuur. Op een vraag om uitleg in de Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschappen en Innovatie antwoordde de minister dat ouders met vragen in eerste instantie bij de schoolraad terecht kunnen⁽⁴³⁾. De Commissie Zorgvuldig Bestuur vertaalde die zienswijze in haar procedures: leden van schoolraden die van oordeel zijn dat de bevoegdheden of de procedures van de schoolraad niet werden gerespecteerd in een besluitvormingsproces, kunnen een klacht indienen bij de commissie⁽⁴⁴⁾.

De schoolraden overleggen vóór de aanvang van het schooljaar met de schoolbesturen over de bijdrageregelingen als deel of bijlage van het schoolreglement. Uit de gesprekken met de schooldirecties bleek dat de vertegenwoordigers van de ouders daarbij zelden opmerkingen maken over de tarieven die de directie voorstelt. Ze stellen ook weinig vragen over de extra-murosactiviteiten die de school plant en over de kosten die de ouders daarvoor zullen worden aangerekend (scherpe maximumfactuur van 60 euro of 20 euro voor kleuters). De schoolraden stellen blijkbaar ook weinig vragen over onduidelijkheden of onvolledige informatie in de bijdrageregeling. De directies en de ouders geven verder aan dat in de loop van het schooljaar zelden specifieke klachten over kostenbeheersing op de agenda staan van de schoolraad. De schoolraden functioneren dus nauwelijks (of toch weinig zichtbaar) als een actief overlegorgaan voor de bijdrageregeling en individuele klachten over

⁴³ *Het bespreken en verhelderen van de materie inzake de kostenbeheersing in het basisonderwijs moet in eerste instantie een element van bespreking in de schoolraad zijn. Het decreet bepaalt dat over de bijdrageregeling, inclusief de maximumfacturen en alle andere kosten die nog aan ouders kunnen worden doorgerekend, moet worden overlegd binnen de schoolraad. Daar kan de kosteloosheid in algemene zin ter bespreking op de agenda worden gezet. Ouders, personeel, derden en directie zitten er samen om uit te maken wat het beste is voor één bepaalde school, en dit natuurlijk binnen de geldende regelgeving, onder meer die over de kostenbeheersing. Rekening houdend met de bij decreet vastgelegde bevoegdheden van de schoolraad, geef ik, net als de Commissie Zorgvuldig Bestuur, voorrang aan het proces van lokale participatie. Als er lokaal toch onenigheid blijft, kunnen de ouders een formele vraag of klacht indienen bij de Commissie Zorgvuldig Bestuur. Vraag om uitleg in de Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschappen en Innovatie van 6 november 2007, 264 (2007-2008).*

⁴⁴ Jaarverslag 2007 van de Commissie Zorgvuldig Bestuur.

kosten. Bovendien blijken heel wat scholen geen schoolraad te hebben, hoewel van die verplichting alleen kan worden afgeweken als het schoolbestuur voor ten minste twee derde is samengesteld uit rechtstreeks gekozen vertegenwoordigers van personeel en van ouders⁽⁴⁵⁾. Van de veertig bezochte scholen hadden er zes ten onrechte geen schoolraad.

6.2 Controle en toezicht door ministerie

De overheid kan via bepaalde diensten van het ministerie van Onderwijs en Vorming toezien op de naleving van de regelgeving van de schoolkosten, in het bijzonder via de onderwijsinspectie en via de verificatie door de afdeling Scholen Basisonderwijs en Centra voor Leerlingenbegeleiding van AgODi.

De verificateurs controleren de leerlingengegevens⁽⁴⁶⁾ en de aanwending van de werkmiddelen in het gesubsidieerd onderwijs⁽⁴⁷⁾. Tot nu toe hebben zij noch in het kader van hun opdracht, noch zijdelings controles verricht op de naleving van de regelgeving met betrekking tot de kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs.

Ook de onderwijsinspectie oefent geen systematische controle uit op de naleving van het decreet kostenbeheersing. Op basis van het nieuwe kwaliteitsdecreet van 8 mei 2009 stapte de onderwijsinspectie over van integrale naar gedifferentieerde doorlichtingen op basis van schoolprofielen. Dat profiel definieert zij op basis van een vooronderzoek⁽⁴⁸⁾. Aanwijzingen voor onregelmatigheden op het gebied van kostenbeheersing kunnen ertoe leiden dat kostenbeheersing mee in de doorlichtingsfocus wordt opgenomen. In doorlichtingen die volgens de nieuwe methode plaatsvonden, was kostenbeheersing zelden een aspect van de focus.

6.3 Commissie Zorgvuldig Bestuur

6.3.1 Oprichting en samenstelling

De Commissie Zorgvuldig Bestuur werd als onafhankelijke commissie ingesteld bij het ministerie van Onderwijs en Vorming⁽⁴⁹⁾. Het was de bedoeling van de decreetgever een professioneel en autonoom orgaan

⁴⁵ Decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, artikel 8, §§ 1 en 2.

⁴⁶ Omzendbrieven BaO/2006/04 en BaO/2006/05.

⁴⁷ Artikel 77 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

⁴⁸ Dat bestaat onder meer uit een bronnenanalyse (cijfers uit datawarehouse, vorige doorlichtingen en schriftelijke vragenlijst die aan de school wordt voorgelegd) en een verfijning ter plaatse.

⁴⁹ Decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs XIII, artikel V.21 t/m V.39.

te creëren dat uitspraken kan doen over elementen uit de regelgeving inzake zorgvuldig bestuur (kosteloosheid, reclame en sponsoring, handelsactiviteiten, eerlijke concurrentie, politieke propaganda en participatie in het gesubsidieerd onderwijs). Het decreet kostenbeheersing wees in 2007 kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs uitdrukkelijk aan als een bevoegdheid van de commissie.

Een kamer van de commissie is bevoegd voor het basisonderwijs en een andere kamer voor het secundair onderwijs, de centra voor leerlingenbegeleiding, het deeltijds kunstonderwijs en het volwassenenonderwijs. De voorzitter is een onafhankelijke persoon, aangesteld door de Vlaamse Regering, die wordt bijgestaan door een secretaris, die ambtenaar is bij het ministerie. Per kamer moet één lid voldoen aan de voorwaarden om tot rechter in handelszaken te worden benoemd (bedrijfsleven), één lid moet deskundig zijn op het gebied van de bescherming van de consumenten (onderwijsklanten) en twee leden moeten vertrouwd zijn met het onderwijsveld.

6.3.2 Bekendheid bij ouders

De decreetgever heeft de ouders met de Commissie Zorgvuldig Bestuur een specifiek instrument gegeven om kosteloosheid en kostenbeheersing af te dwingen. Ouders en andere belanghebbenden kunnen bij de commissie terecht met vragen over de toepassing van die beginselen en met klachten over inbreuken. Daarmee ligt de bewaking van de kostenbeheersing in handen van de belanghebbenden, met name de ouders, en niet in handen van de overheid. Op die manier wordt de bewaking afhankelijk van het initiatief van de ouders.

De commissie en de schoolraden zijn essentieel verschillend. De schoolraad is in eerste instantie een participatief orgaan, terwijl de commissie controlerend of toezichhoudend en sanctionerend moet optreden. De bedoeling is dat zij elkaar aanvullen. Als de schoolraden niet goed functioneren, zijn de ouders vooral aangewezen op de commissie om hun recht op kosteloos basisonderwijs af te dwingen.

Bekendheid van de commissie bij de ouders is bijgevolg een cruciaal punt voor een goede werking van het toezicht. Uit de bevraging van de ouderverenigingen van de bezochte scholen bleek echter dat de meeste leden van de ouderverenigingen het bestaan van de commissie niet kennen⁵⁰. Die bevinding laat vermoeden dat de commissie bij de gemiddelde ouder bijna niet bekend is.

Van 1 september 2007 tot 30 juni 2010 heeft de commissie 6 klachten en 22 vragen over kostenbeheersing in het basisonderwijs ontvangen

⁵⁰ 84% van de ouders die deelnamen aan de bevraging van het Rekenhof.

en behandeld⁽⁵¹⁾. Dat geringe aantal bevestigt de onbekendheid van de commissie.

6.3.3 *Rechtsgevolgen*

Iedere belanghebbende kan vragen over de toepassing van de beginselen van kosteloosheid en kostenbeheersing en klachten over inbreuken indienen bij de commissie. Vragen worden beantwoord in een advies. Over klachten doet de commissie uitspraak bij wijze van een gemotiveerde beslissing. Bij klachten kan een beslissing gepaard gaan met een sanctie, waartegen beroep kan worden aangetekend. De commissie kan een administratieve straf uitspreken, maar niet veroordelen tot schadeloosstelling. Als zij oordeelt dat een klacht gegrond is, kan zij beslissen dat de betrokken school haar werkingsmiddelen gedeeltelijk moet terugbetalen aan de Vlaamse Gemeenschap. Voorafgaandelijk aan het opleggen van een sanctie nodigt de commissie het betrokken schoolbestuur uit om de bestreden rechtshandeling in te trekken of te herzien of in een passende genoegdoening te voorzien⁽⁵²⁾.

Bij de behandeling van klachten heeft de commissie de mogelijkheid een sanctie uit te spreken nog niet toegepast. Bij drie van de zes klachten heeft de school immers tijdens de hoorzitting voor de commissie duidelijk verklaard dat zij haar regeling zal herzien. In dat licht oordeelde de commissie dat sanctioneren niet meer nodig was. In één geval verklaarde de beschuldigde partij volgens de notulen van de zitting niet uitdrukkelijk dat zij haar bijdrageregeling zou herzien, maar de commissie oordeelde dat er vooralsnog geen aanleiding was om een sanctie op te leggen⁽⁵³⁾. Zij stelde dat zij in eerste instantie aan beide partijen de kans wilde geven tot een oplossing te komen in het licht van haar uitspraak.

De aanklagers (de ouders) worden door de uitspraak van een sanctie niet schadeloos gesteld. De commissie is niet bevoegd ouders schadeloos te stellen voor de kosten die zij hebben gemaakt of die hen door de school werden gevraagd in strijd met de regelgeving⁽⁵⁴⁾. De ouders

⁵¹ Het secretariaat van de commissie beantwoordt ook vragen die telefonisch of via e-mail worden gesteld. Voor zover het antwoord af te leiden is uit de jurisprudentie van de commissie, krijgen de vraagstellers rechtstreeks een antwoord zonder dat een formele vraag aan de commissie moet worden voorgelegd. Zo heeft het secretariaat volgens het jaarverslag 2008-2009 van de commissie bij het invoeren van de regelgeving over kostenbeheersing een paar honderd vragen informeel beantwoord.

⁵² Decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaiëk, artikel V.25. De terugvordering of inhouding kan niet meer bedragen dan 10% van de werkingsmiddelen en kan er niet toe leiden dat het aandeel in de werkingsmiddelen dat bestemd is voor personeelsaangelegenheden, in absolute cijfers kleiner wordt dan wanneer de maatregel niet zou getroffen zijn.

⁵³ CZB/KL/KBO/2008/229.

⁵⁴ Advies van de commissie betreffende kostenbeheersing, CZB/V/KBO/2007/173, p. 6.

moeten een vergoeding van de geleden schade bij de burgerlijke rechtbank afdwingen.

Aangezien de commissie functioneert als een onafhankelijk orgaan bij het ministerie van Onderwijs en Vorming, stuurt zij haar klachtendossiers niet ter informatie of ter opvolging door naar een dienst van het ministerie. Daardoor kan de onderwijsadministratie niet waken over de toepassing van de uitspraken.

Uit verder onderzoek is gebleken dat de commissie op geen enkele manier zelf klachtendossiers opvolgt na uitspraak. Zij beschikt niet over instrumenten om de naleving van haar beslissingen en de toezeggingen van de scholen op te volgen. De commissie kan op eigen initiatief vroegere klachten niet opnieuw behandelen in een nieuwe zitting. De benadeelde ouders zijn dus verplicht een nieuwe klacht te formuleren als zij geen genoegdoening bekomen. Bij geen enkel klachtendossier is er voor de aanklager een sluitende garantie op rechtsherstel en op gepaste genoegdoening. Die twee voorwaarden zijn nochtans door de decreetgever uitdrukkelijk bepaald.

6.3.4 Anonimiteit

Bij klachten roept de commissie de betrokkenen altijd op om hen te horen en kan zij beslissen getuigen op te roepen. Bij vragen roept de commissie de betrokken partijen niet altijd op, maar door de overzending van een vraag krijgt de verwerende partij altijd kennis van de identiteit van de verzoeker. Op vragen om de identiteit niet kenbaar te maken, gaat de commissie niet in. Dat betekent dat de verweerder kennis heeft van de identiteit van de vraagsteller, ook als de verzoeker niet op de zitting aanwezig is. Dat weerhoudt sommige ouders ervan een klacht neer te leggen of zelfs een vraag bij de commissie in te dienen.

6.4 Conclusie

De controle op de kosteloosheid en kostenbeheersing door de overheid via de onderwijsinspectie en de verificatiediensten van de administratie is beperkt. Het toezicht gaat in eerste instantie uit van de ouders, via overleg in de schoolraad en via vragen en klachten bij de Commissie Zorgvuldig Bestuur. De schoolraden functioneren echter onvoldoende als eerste forum om het beleid en de problemen aangaande schoolkosten te bespreken. De meeste ouders kennen de Commissie Zorgvuldig Bestuur niet.

Er wordt niet opgevolgd of de ouders na uitspraak rechtsherstel of de gepaste genoegdoening bekomen. Tot nu toe heeft de commissie aan geen enkele uitspraak een sanctie verbonden. Overigens zijn er nog maar weinig klachten en relatief weinig vragen over kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs. Belanghebbenden kunnen schroom ondervinden om bij de commissie een vraag in te dienen omdat er geen procedure bestaat om dat anoniem te doen.

7 Evaluatie, verantwoording en bijsturing

De overheid moet zelf of via wetenschappelijk onderzoek nagaan of ze haar vooropgestelde doelstellingen bereikt. Aangezien de maatregelen inzake kosteloosheid en kostenbeheersing al enkele schooljaren worden toegepast, zou de overheid concrete plannen moeten hebben om die maatregelen te evalueren. In een latere fase moeten de evaluaties of onderzoeken eventueel leiden tot bijsturing van het beleid. In het algemeen moet de Vlaamse Regering haar beleid verantwoorden ten aanzien van het Vlaams Parlement.

De overheid heeft nog niet geëvalueerd of de scholen de regels met betrekking tot kosteloosheid en kostenbeheersing correct toepassen. De onderwijsminister verwees in zijn antwoord op een parlementaire vraag daarover naar het toezicht op de naleving van de reglementaire bepalingen door de Commissie Zorgvuldig Bestuur en door de onderwijsinspectie. Dat zou volstaan en er zijn volgens de minister geen aanwijzingen dat een bijkomende evaluatie nodig is⁽⁵⁵⁾.

Op vraag van de minister volgt het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen de effecten op van de invoering van de maximumfacturen op de extra-murosactiviteiten. Het steunpunt baseert zich daarbij op gegevens van 190 basisscholen over de deelname aan extra-murosactiviteiten tijdens de schooljaren 2006-2007, 2007-2008 en 2008-2009. Het steunpunt zou de resultaten in het najaar van 2010 bekend maken.

De Vereniging van Vlaamse Cultuur- en Gemeenschapscentra en het steunpunt voor lokaal cultuurbeleid LOCUS hebben al een rapport opgesteld op basis van cijfers die werden opgevraagd bij de cultuurcentra⁽⁵⁶⁾. De minister beloofde die cijfers te vergelijken met die van het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen zodra die beschikbaar zijn.

De minister stelt ook een kwalitatief onderzoek met focusgroepen in het vooruitzicht. Verder zal de administratie in 2012, in samenhang met de decretale verplichting de nieuwe financiering te evalueren, de besteding van de werkingsmiddelen in het leerplichtonderwijs bekijken.

⁵⁵ Antwoord van Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel op schriftelijke vraag nr. 238 van 22 februari 2010.

⁵⁶ Uit die cijfers blijkt een daling van de deelname door het basisonderwijs aan het aanbod van de cultuurcentra.

8 Algemene conclusie

Het decreet kostenbeheersing van 6 juli 2007 bereikt onmiskenbaar en grotendeels zijn beoogde effecten. De regelgeving is duidelijk en de overheid heeft de scholen en ouders goed ingelicht. De scholen hebben op basis van die regelgeving een bijdrageregeling vastgesteld en houden zich doorgaans aan de opgelegde beperkingen als ze schoolkosten aanrekenen aan de ouders.

Niettemin zijn nog verbeteringen mogelijk. Bij veel scholen bevat de bijdrageregeling op zich nog onvoldoende en onduidelijke informatie over de aanrekenbare kosten. Bij zeven scholen uit een steekproef van veertig houdt de bijdrageregeling een risico in op niet-naleving van de decretale bepalingen. Bij de effectieve aanrekening van kosten aan de ouders werden bij negen scholen uit de steekproef inbreuken vastgesteld. De belangrijkste knelpunten zijn: de aanrekening van een te hoog bedrag voor meerdaagse extra-murosactiviteiten, het niet beschikbaar stellen voor thuis- of studiegebruik van materialen die noodzakelijk zijn om de eindtermen te bereiken of de ontwikkelingsdoelen na te streven en de - beperkte - overschrijding van het maximumbedrag voor extra-murosactiviteiten van kleuters. Voor sommige facultatieve diensten of materialen heeft het Rekenhof belangrijke prijsverschillen vastgesteld. Ook onvolkomenheden in de registratie en facturatie van de kosten door de schooladministraties houden het risico in dat ouders te veel wordt aangerekend. De ouders beschikken meestal over weinig informatie om de kosten zelf op te volgen.

Met de kostenregeling betrachtte de overheid dat de schoolkeuze niet meer zou afhangen van de schoolfactuur. Om hun middelen aan te vullen, achten scholen het nog wel noodzakelijk fondsenwervingen te organiseren met medewerking van de ouders. Veelal zijn die fondsenwervingen relatief beperkt en houden ze weinig risico in op beïnvloeding van de schoolkeuze. Meer dan een derde van de bezochte scholen vraagt de ouders ook de werking van de school materieel te ondersteunen, wat een risico vormt als de gevraagde inzet substantieel is. Ook de vrijwillige bijdrage voor een meerdaagse extra-murosactiviteit die een bezochte school vraagt, houdt een reëel gevaar in voor de vrije schoolkeuze. De overheid volgt scholen die een algemene vrijwillige, soms hoge financiële bijdrage vragen, niet op en heeft nauwelijks maatregelen genomen om de vrije toegang tot die scholen te verzekeren. Nochtans is het voor die scholen moeilijk de vrijwilligheid van die bijdrage te waarborgen.

Verlevendiging in de brede zin is niet altijd te onderscheiden van onderwijsactiviteiten die zijn gericht op het bereiken van de eindtermen of het nastreven van de ontwikkelingsdoelen. De scholen verstaan onder verlevendiging echter meestal de extra-murosactiviteiten en beschouwen die niet als prioritair. Ongeveer de helft van de scholen snoeide in de extra-murosactiviteiten, ondanks de verhoging van de werkingsmiddelen. Werkingsmiddelen worden aanzienlijk aangesproken voor investeringen in schoolgebouwen. De belangrijkste hinderpalen voor verleven-

diging zijn de beperking van de maximumfactuur voor kleuters tot 20 euro en de kosten voor intern busvervoer bij landelijke scholen.

Het toezicht op de naleving van de kostenregeling is in de eerste plaats in handen van de ouders gelegd. De Commissie Zorgvuldig Bestuur, die klachten van ouders behandelt, is bij hen echter onvoldoende bekend. De controle op de kostenregeling door de onderwijsinspectie en de verificatiediensten van de administratie is beperkt.

Op vraag van de minister volgt het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen de effecten op van de invoering van de maximumfacturen op de extra-murosactiviteiten. De administratie zal ook een kwalitatief onderzoek opzetten.

9 Aanbevelingen

- Het is raadzaam dat de minister en de administratie de ouders en scholen blijven informeren over de regeling van de kosteloosheid en kostenbeheersing. Ook dienen ze de schoolraden te sensibiliseren en ervoor te ijveren dat de ouders de Commissie Zorgvuldig Bestuur kennen.
- De administratie dient bij de scholen aan te sturen op de opstelling van een bijdrageregeling die volledig en duidelijk is en op kostennota's voor de ouders die voldoende en correcte informatie bevatten.
- Naast de Commissie Zorgvuldig Bestuur is er nood aan een actiever toezicht door de overheid, eventueel door de inspectie of de verificatiediensten van de administratie. Opvolging van de uitspraken van de Commissie Zorgvuldig Bestuur kan daar deel van uitmaken. De administratie moet scholen met risicogedrag op het vlak van kostenbeheersing identificeren. Bij risicoscholen is tijdelijk intensiever toezicht aangewezen. Daarbij moet ook aandacht gaan naar niet-financiële belemmeringen voor gelijke toegang, zoals hoge eisen inzake medewerking van de ouders aan materiële ondersteuning. Zij dient de scholen die een hoge vrijwillige ouderbijdrage vragen, te monitoren en bijkomende maatregelen te nemen die meer garantie geven dat alle ouders hun kinderen in die scholen kunnen inschrijven.
- In zover verlevendiging de kwaliteit van het onderwijs verhoogt en de realisatie van de eindtermen en het nastreven van de ontwikkelingsdoelen ten goede komt, dient de overheid (eventueel de onderwijsinspectie) die te bewaken. Het is dan ook wenselijk dat de decreetgever onderzoekt of het nog nuttig is in de kostenverdeling tussen ouders en scholen een onderscheid te maken tussen verlevendigingskosten enerzijds en kosten voor de realisatie van de eindtermen en het nastreven van de ontwikkelingsdoelen anderzijds.
- Aan frequent voorkomende knelpunten moet de overheid remediëren. De decreetgever kan overwegen de maximumfactuur voor kleuters te herzien. Het is raadzaam dat de administratie het intern busvervoer onderzoekt. Het gebruik van de materialen op de lijst uit de bijlage van het decreet, dient ze te monitoren, met het oog op eventuele noodzakelijke aanpassingen.
- Er moet verder werk worden gemaakt van de evaluatie van de kosteloosheid en kostenbeheersing.

10 Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Onderwijs heeft op 28 april 2011 gereageerd op het ontwerpverslag van de audit (zie bijlage 1). Hij deelde mee dat hij zich kan vinden in de algemene conclusies en aanbevelingen en dat hij opgetogen is dat volgens het Rekenhof het decreet kostenbeheersing grotendeels de beoogde effecten bereikt.

De minister geeft toe dat nog verbeteringen mogelijk zijn van het beleid van de overheid, maar ook van het beleid in de scholen. De overheid kan een meer faciliterende rol opnemen. In het bijzonder wijst hij op de volgende voornemens:

- ouders en scholen blijven informeren;
- nagaan hoe de Commissie Zorgvuldig Bestuur beter bekend kan worden gemaakt bij de ouders, bijvoorbeeld door het tijdschrift *Klasse* of door een gerichte campagne met de ouderkoepelverenigingen;
- drempelverlagend werken voor wat de commissie betreft en onderzoeken of het juridisch mogelijk is te bepalen dat klachten en vragen anoniem kunnen worden ingediend bij de commissie;
- onderzoeken hoe de verificatiedienst van het ministerie een actievere rol kan spelen bij de bewaking van de regelgeving;
- onderzoeken of het aangewezen is te verplichten de ODET-lijst in het schoolreglement op te nemen;
- nagaan of het doenbaar en wenselijk is dat scholen bij de facturatie meer gegevens verstrekken in verband met de scherpe maximumfactuur;
- de kosteloosheid en kostenbeheersing verder opvolgen en evalueren (naast het onderzoek door het Steunpunt Schoolloopbanen zal de administratie een kwalitatief onderzoek opzetten).

Verder wees de minister erop dat de laatste jaren zeer grote inspanningen zijn gedaan om de werkmiddelen te verhogen en dat voor de infrastructuur een heel programma is opgestart in het kader van publiek-private samenwerking.

De minister wees er ook op dat het voor de administratie niet altijd duidelijk is welke scholen een vrijwillige ouderbijdrage vragen en het vaak moeilijk is aan te tonen of het *echte* vrijwilligheid of *gedwongen vrijwilligheid* betreft. Als de overheid vaststelde dat scholen de regelgeving niet naleefden, heeft ze die scholen gecontacteerd en heeft ze erop gewezen dat ze de regels voor kosteloosheid en kostenbeheersing moeten respecteren.

Bijlage 1: Antwoord van de minister van Onderwijs

28 april 2011

Geachte heer,

In antwoord op uw brief van 15 maart 2011, met kenmerk N 10-3.506.320 B7 bezorg ik hierbij mijn reactie op uw auditrapport over kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs.

In deze reactie vindt u een antwoord op de conclusies en/of aanbevelingen die u in uw rapport maakt.

Globaal genomen kan ik me zeker vinden in de algemene conclusies en aanbevelingen die het Rekenhof maakt.

- Ik ben bijzonder opgetogen over het feit dat het Rekenhof vaststelt dat het decreet kostenbeheersing van 6 juli 2007 'onmiskenbaar en grotendeels de beoogde effecten bereikt'. Eveneens stelt het Rekenhof vast dat de overheid, om dat doel te bereiken, de scholen en de ouders goed en correct heeft ingelicht. Een derde belangrijke vaststelling is dat de scholen zich ook grotendeels houden aan de opgelegde regelgeving. Deze punten sterken mij in mijn overtuiging dat de aanpak van het dossier met betrekking tot de kosteloosheid en de kostenbeheersing voor het basisonderwijs de juiste benadering was.
- Uiteraard zijn er nog verbeteringen mogelijk vanuit het beleid van de centrale overheid, maar ook van het beleid in de scholen. Ik ben het met u eens dat de overheid daarin een meer faciliterende rol kan opnemen.
- Het beleid rond kostenbeheersing en de maximumfactuur is zo fundamenteel in ons basisonderwijs dat er vanuit de overheid hieraan blijvende aandacht gegeven zal worden. De overheid zal hierover regelmatig blijven communiceren en informeren, zowel naar de ouders als naar de scholen/directies. Dit is trouwens na de invoering van de maximumfacturen ook regelmatig gebeurd, niet altijd rechtstreeks, maar het thema van de kostenbeheersing en de kosteloosheid van het basisonderwijs komt soms ook onrechtstreeks aan bod. Zo zijn er publicaties in Klasse (voor leerkrachten, voor ouders, via de website van Klasse) over kansarmoede, niet-betaalde schoolrekeningen, tips voor het CLB van ouders in armoede, in 'De eerste lijn' is er een dossier gepubliceerd 'kansarme ouders aan het woord'... enz. Er wordt dan verwezen naar good practices, er worden concrete tips gegeven en er wordt opgeroepen om ervaringen met elkaar te delen.
- Wat de aanbeveling betreft om de schoolraden te sensibiliseren en ervoor te ijveren dat de ouders de Commissie Zorgvuldig Bestuur kennen, zal ik nagaan of er hieromtrent actie kan ondernomen wor-

den bijvoorbeeld via Klasse of via een gerichte campagne met de ouderkoepelverenigingen. Overigens is het zo dat één van de aandachtspunten waarrond de ouderkoepelverenigingen dit jaar werken net kostenbeheersing en kosteloosheid is. In de overeenkomst met de ouderkoepelverenigingen is dit opgenomen als één van de werkpunten in 2011. Bedoeling is dat ze in de loop van het najaar daar rond een bevraging organiseren bij de ouders.

- Het klopt dat de overheid via de Commissie Zorgvuldig Bestuur een belangrijke taak inzake controle bij de ouders legt. Dat is ook logisch, want zij zijn de rechtstreekse betrokkenen en zij moeten ingeval van vragen en/of problemen ergens terecht kunnen. Ik besef dat het voor sommige ouders moeilijk is om de commissie te kennen, laat staan dat ze de stap zetten om een vraag te stellen of een klacht in te dienen, dat laatste vaak uit vrees dat hun kind dan door de school gevisieerd zal worden en de relatie tussen ouder-school helemaal ontspoord. Mijn intentie is alleszins om drempelverlagend te werken wat de werking van de commissie betreft. Ik zal laten nagaan of er communicatieacties opgezet kunnen worden om de CZB beter bekend te maken bij de ouders. Overigens is het zo dat ouders in geval van een vraag of klacht bij de administratie automatisch ingelicht worden dat de mogelijkheid bestaat om zich daarmee te richten tot de CZB. Daarnaast zal ik laten onderzoeken of het (juridisch) mogelijk is om te voorzien dat klachten/vragen anoniem ingediend kunnen worden.
- Het rapport geeft ook de aanbeveling aan de overheid om actiever controle uit te oefenen via inspectie en verificatie. Ik twijfel eraan of de inspectie daarvoor het meest geschikte orgaan is. De doorlichtingen van de inspectie gebeuren nu in principe om de 10 jaar. Ook al zou dit volgens de laatste Onderwijsspiegel kunnen om de 7 jaar, deze periode is veel te lang om het beleid inzake kostenbeheersing in een school te kunnen monitoren. Bovendien zou de inspectie het aspect 'kostenbeheersing' dan ook nog in de focus moeten plaatsen. De verificatie komt jaarlijks soms zelfs meermaals op school en lijkt dan inderdaad de meer aangewezen partner om dit aspect van het schoolbeleid te monitoren. Ik zal laten onderzoeken hoe dit kan gebeuren. Tot nu toe is het immers zo dat een school aan de verificatie verantwoording moet afleggen van de subsidies die ze van de overheid ontvangt. De verificatie mag geen uitspraak doen over de opportuniteit van de aanwending van die subsidies. Een omschakeling naar het verantwoorden van de inkomsten die scholen halen uit de schoolfacturen, zou voor de verificatie een nieuw gegeven zijn. Er moet dan ook goed onderzocht worden hoe dit kan gebeuren en in welke competenties we eventueel moeten investeren bij de verificateurs om ervoor te zorgen dat ze deze opdracht goed kunnen uitvoeren.
- Het Rekenhof merkt in haar rapport op (p.25) dat het grondwettelijke principe van (actieve) vrijheid van onderwijs niet gerealiseerd kan worden, tenzij de school aan fondsenwerving kan doen. Het Rekenhof stelt dus dat de overheid onvoldoende middelen aan (nieuwe) scholen geeft om hun opdrachten te kunnen waarmaken. Ik wil toch aanhalen dat er de laatste jaren zeer grote inspanningen gedaan zijn

wat betreft de verhoging van de werkmiddelen en dat er voor de infrastructuur een heel programma is opgestart in het kader van publiek-private samenwerking, de zogenaamde DBFM-operatie.

- Ik zal mijn administratie het idee laten onderzoeken om de scholen te verplichten om de ODET-lijst (met verplicht gratis ter beschikking te stellen materiaal) op te nemen in bijvoorbeeld het schoolreglement, zodat ouders daarover zeker beschikken. Maar dan nog blijven de voorbeelden in de lijst niet-limitatief. Het is onmogelijk om van de voorbeelden een limitatieve lijst te maken, want er is een veelheid aan materialen ter beschikking en er komen steeds materialen bij, zodat deze lijst steeds achter de feiten aan zal lopen.
- Het Rekenhof stelt vast dat de facturering en de opvolging van de reeds betaalde bijdragen voor de ouders in sommige gevallen duidelijker kan. Ik zal laten nagaan of het doenbaar (en wenselijk) is om bij iedere factuur te laten opnemen in hoeverre het bedrag kan gespecificeerd worden als zijnde kosten voor de scherpe maximumfactuur en wat het nog resterende saldo is van het bedrag van de scherpe maximumfactuur dat nog niet is opgevraagd door de school voor dat schooljaar. De overheid moet er wel over waken dat de planlast van de schoolsecretariaten hierdoor niet te veel stijgt.
- Scholen die een hoge vrijwillige bijdrage vragen aan de ouders zouden volgens het Rekenhof gemonitord moeten worden. Probleem hierbij is natuurlijk dat het voor de administratie niet altijd duidelijk is in welke scholen zo'n bijdrage gevraagd wordt en bovendien is het vaak moeilijk aan te tonen dat de vrijwilligheid 'echte' vrijwilligheid of 'gedwongen vrijwilligheid' is. Zelfs indien aan de verificatie volledige inzage van de boekhouding van de school verleend zou worden, dan zouden vrijwillige bijdragen die geïnd worden via 'de vriendenkring' of 'de oudervereniging' van de school nog steeds onzichtbaar blijven voor de overheid, zodat het een moeilijke zaak blijft om dit te monitoren en hierop een goed zicht te hebben. De overheid heeft wel weet van een aantal scholen die hoge vrijwillige bijdragen vragen, maar dit doordat een ouder een vraag of klacht heeft ingediend of via een (toevallige) screening van het schoolreglement waarin deze vrijwillige bijdragen zijn opgenomen. Als de overheid vaststelde dat deze scholen de regelgeving niet naleefden, dan zijn deze scholen gecontacteerd en is er op gewezen dat ze zich in regel moeten stellen met de regels i.v.m. kosteloosheid en kostenbeheersing.
- Tenslotte geeft het Rekenhof aan dat er nog verdere evaluatie moet komen van de kostenbeheersing en de kosteloosheid. In eerste instantie is er het onderzoek door het Steunpunt Schoolloopbanen. Daarnaast zal de administratie ook een kwalitatief onderzoek opzetten. De aanpak voor het kwalitatieve onderzoek wordt momenteel nog uitgewerkt door mijn administratie, maar het opzet is het volgende: de administratie werkt momenteel de piste uit om onderzoeksbureaus aan te schrijven met de vraag om focusgroepen rond de maximumfactuur te organiseren. De opdracht van het onderzoeksbureau zal bestaan uit het organiseren en bevragen van de focusgroepen, het analyseren van de resultaten en het rapporteren hierover. De stakeholders die tijdens de focusgroepen zullen bevraagd worden, dienen divers te zijn. Ik denk naast vertegenwoordigers van de

scholen, ook aan vertegenwoordigers van de ouders, verenigingen waar armen het woord nemen,... Wat timing betreft is het de bedoeling om deze opdracht in het najaar te laten uitvoeren. Op deze manier kan rekening gehouden worden met de extra inzichten die het steunpunt ons m.b.t. de implementatie van de maximumfactuur zal bezorgen. Tenslotte zal er in 2012 in samenhang met de decretale verplichting om de nieuwe financiering te evalueren gekeken worden naar besteding van de werkingsmiddelen in het leerplichtonderwijs.

Tot slot wil ik het Rekenhof bedanken voor haar uitgevoerde onderzoek en voor de samenwerking die er geweest is met mijn administratie.

Met vriendelijke groeten

Pascal Smet

Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be