



Vlaams
Parlement

stuk **37-N** (2010-2011) – Nr. 2
ingediend op 7 november 2011 (2011-2012)

Verslag

van het Rekenhof

over kosteloosheid en kostenbeheersing
in het basisonderwijs

Verslag

namens de Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen
uitgebracht door mevrouw Vera Celis

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Boudewijn Bouckaert.

Vaste leden:

de heer Jos De Meyer, de dames Veerle Heeren, Kathleen Helsen, Sabine Poleyn;
de heer Wim Van Dijck, mevrouw Gerda Van Steenberge, de heer Wim Wienen;
de dames Irina De Knop, Marleen Vanderpoorten;
de dames Kathleen Deckx, Fatma Pehlivan;
de dames Vera Celis, Goedele Vermeiren;
de heer Boudewijn Bouckaert;
mevrouw Elisabeth Meuleman.

Plaatsvervangers:

de heren Paul Delva, Jan Durnez, de dames Cindy Franssen, Katrien Schryvers;
de heren Frank Creyelman, Chris Janssens, mevrouw Katleen Martens;
de dames Ann Brusseel, Fientje Moerman;
de heren Chokri Mahassine, Ludo Sannen;
de heren Willy Segers, Kris Van Dijck;
de heer Jurgen Verstrepen;
mevrouw Mieke Vogels.

Stukken in het dossier:

37-N (2010-2011) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

1345 (2011-2012) – Nr. 1: Verslag over gedachtewisseling

INHOUD

1. Toelichting door de heer Jozef Beckers, raadsheer bij het Rekenhof	4
1.1. Inleiding	4
1.2. Onderzoeksdomein.....	4
1.2.1. Uitwerking beleid en communicatie	4
1.2.2. Toepassing door de scholen.....	5
1.2.3. Invloed op gelijke onderwijskansen en schoolkeuze	5
1.2.4. Invloed op verlevendiging	6
1.2.5. Toezicht	6
1.3. Evaluatie	6
1.4. Conclusies	6
1.5. Aanbevelingen.....	6
2. Reactie van de minister	6
3. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	7
4. Antwoorden van het Rekenhof	8
Gebruikte afkortingen	10

Op 13 oktober 2011 hield de Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen een gedachte-wisseling over het verslag van het Rekenhof over kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs (*Parl. St. VI. Parl. 2010-11, nr. 37-N/1*). Aansluitend op de bespreking van dit verslag werd met de heer Pascal Smet, Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel, van gedachten gewisseld over de maximumfactuur in het kleuter- en lager onderwijs (*Parl. St. VI. Parl. 2011-12, nr. 1345/1*).

1. Toelichting door de heer Jozef Beckers, raadsheer bij het Rekenhof

1.1. Inleiding

De heer *Jozef Beckers*, raadsheer bij het Rekenhof, stelt dat het verslag van het Rekenhof over de kosteloosheid van het onderwijs dateert van mei 2011. De basis van het onderzoek is het decreet Kostenbeheersing van 6 juli 2007. Het doel van het decreet is de schoolkeuze niet te laten afhangen van de kosten. De uitvoering van het decreet geschiedde in twee stappen. In september 2007 werd het principe van het kosteloos basisonderwijs geïmplementeerd. Naast een verhoging van de werkingsmiddelen per leerling, somt het decreet een lijst op van materialen die kosteloos ter beschikking moeten worden gesteld om de onderwijsdoelen en eindtermen (ODET) te bereiken. De kosten voor facultatieve diensten moeten in verhouding zijn tot hun waarde.

In september 2008 volgde de tweede fase waarbij de kostenbeheersing met de maximumfactuur geregeld werd. Daarnaast werden de middelen per leerling met gemiddeld 130 euro verhoogd. De scherpe maximumfactuur geldt voor de activiteiten die niet strikt noodzakelijk zijn voor het behalen van de ODET. Het maximum daarvoor werd vastgesteld op 20 euro per schooljaar voor het kleuteronderwijs en 60 euro voor het lager onderwijs. De minder scherpe maximumfactuur, bijvoorbeeld voor meerdaagse activiteiten, staat voor het kleuteronderwijs op 0 euro en voor het volledige lager onderwijs op 360 euro.

Over de bijdrageregeling moet de schoolraad overleggen. De regeling moet een overzicht geven van alle kosten, met een raming van de maximale prijs per categorie. Voorts moet er een regeling zijn voor de minder gegoede ouders. De raad geeft ook advies of de verplichte kledij uit de maximumfactuur mag gehaald worden. De Commissie Zorgvuldig Bestuur beantwoordt vragen over de toepassing van de beginselen van kosteloosheid. Ook behandelt ze klachten over inbreuken.

1.2. Onderzoeksdomein

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe die regeling uitgevoerd werd, ook door de scholen, en hoe de communicatie erover verliep. Voorts ging het hof na of er een invloed was op schoolkeuze en onderwijskansen. Een ander onderzoekspunt was de invloed op de verlevendiging van het onderwijs. Tot slot ging het Rekenhof na hoe toezicht en evaluatie plaatsvinden. Daartoe heeft het hof veertig scholen bezocht en gesproken met schooldirecties en secretariaatsmedewerkers. Het heeft leden van ouderverenigingen schriftelijk ondervraagd. Ook bij onderwijskoepels en ouderverenigingen heeft het zijn licht opgestoken. Tot slot had het contacten met de Commissie Zorgvuldig Bestuur.

1.2.1. Uitwerking beleid en communicatie

Het Rekenhof stelt vast dat de regelgeving duidelijk en consistent is. In de ODET-lijst zijn er wel enkele onduidelijkheden. Daar de lijst bij het decreet gevoegd is, vergen aanpassingen en actualisatie een decreetswijziging. Ook de informatieverstrekking volstaat: overzichtelijk, duidelijk en toegankelijk. Scholen zijn tevreden over de wijze waarop de overheid met de scholen communiceert.

1.2.2. Toepassing door de scholen

Schoolbesturen stellen de bijdrageregeling correct vast en informeren ouders voldoende. Het Rekenhof heeft voorts onderzocht hoe de kosten geregistreerd, beheerst en gefactureerd worden. Waar er een schoolraad is, maakt de regeling deel uit van het overleg en de bijdrageregeling moet in het schoolreglement opgenomen zijn. De meeste scholen volgen die verplichtingen. Bijna in elke school wordt de bijdrageregeling besproken in de schoolraad. Over de regeling voor ouders met betaalmoeilijkheden wordt minder gesproken. Als de regeling niet in het reglement staat, bestaat het risico op versnipperde informatie.

Slechts een kwart van de scholen geeft een correcte raming van de kosten. Drie kwart van de scholen maakt de ODET-lijst bekend. Dat is niet verplicht. Bij zeven van de veertig scholen, zo blijkt uit een lezing van de bijdrageregelingen, bestaat een risico op niet-naleving van de maximumfactuur. Bij vijf stelt het Rekenhof onzorgvuldigheden vast. Twee respecteren de maximumfactuur niet.

De registratie van de kosten verloopt over het algemeen correct. Er zijn wel enkele onvolkomenheden onder meer bij de registratie van kosten voor verplichte kledij. Sommige scholen registreren de kosten per klas of per jaar waardoor de eventuele overschrijding van kosten per leerling niet zo gemakkelijk vast te stellen is. Als er forfaitaire bedragen aan de ouders gevraagd worden, is er ook niet altijd een opvolging van de echte kosten. Tot slot is er eigenlijk geen permanente controle op de overschrijding van de maximumfactuur.

In 17 van de 40 scholen geven de kostennota's de werkelijke kosten aan. Daarbij is er weinig onderscheid tussen de kostensoorten. Geen enkele school geeft een saldo van wat mag aangerekend worden. Een kwart van de onderzochte scholen rekent forfaitaire kosten aan, maar slechts de helft daarvan geeft een verantwoording achteraf. Sommige scholen opteren voor onmiddellijke inning, waardoor ouders geen overzicht van het totale kostenplaatje meer hebben.

De meeste scholen leven de regelgeving na. Vijf van de veertig scholen rekenen wel kosten aan voor knutselmateriaal in de klas of voor studiemateriaal voor gebruik thuis. Drie van de veertig kleuterscholen overschrijden het maximale bedrag per kleuter, zij het wel dat de overschrijding slechts klein is. Twee van de veertig scholen overschrijden de minder scherpe maximumfactuur. Het Rekenhof heeft ook prijsverschillen voor diensten vastgesteld. Nochtans hanteert het decreet het principe dat de prijzen voor facultatieve diensten in verhouding tot hun waarde moeten staan. De prijzen voor warme maaltijden variëren sterk, tot zelfs het dubbele van de prijs, bij melk is het verschil tot drie maal zo groot. Voor de opvang lopen de verschillen zelfs op tot zeven keer.

1.2.3. Invloed op gelijke onderwijskansen en schoolkeuze

Het Rekenhof beoordeelde de invloed van de regeling op de onderwijskansen. De fondsenwerving door ouderverenigingen is relatief beperkt. Bij 34 van de 40 scholen bedraagt het gemiddelde per leerling minder dan 20 euro. Meer dan een derde van de bezochte scholen vraagt van de ouders een materiële inzet om de werking van de school te ondersteunen. In twee gevallen is die ondersteuning substantieel. Dat beïnvloedt mogelijk schoolkeuze en schoolkansen. In één school wordt een vrijwillige bijdrage gevraagd voor meerdaagse extra-murosactiviteiten, wat ook weer schoolkeuze en -kansen kan beïnvloeden. In sommige gevallen is er een algemene vrijwillige financiële bijdrage, waarvan de vrijwilligheid moeilijk te beoordelen is, met alweer een mogelijke invloed op schoolkeuze en gelijke kansen. Het Rekenhof pleit voor een betere controle van deze steun door ouders.

1.2.4. Invloed op verlevendiging

Het Rekenhof ging ook na welke invloed er is op de verlevendiging. De helft van de scholen snoeit in haar uitgaven, maar de helft gebruikt ook een deel van de werkingsmiddelen voor die doeleinden. Daarbij komt nog dat verlevendiging niet precies omschreven is. Knelpunten zijn het lage maximumbedrag voor kleuters en het dure busvervoer, vooral een probleem voor scholen in landelijke gebieden. Sommige scholen spreken de werkingsmiddelen aan om investeringen te doen. Hoeveel steden en gemeenten bereid zijn in de kosten bij te dragen, speelt ook een belangrijke rol.

1.2.5. Toezicht

Het toezicht op de regeling door de onderwijsinspectie en de verificatiediensten is beperkt. Vooral de ouders kunnen in de schoolraden controle uitoefenen. Ouders kunnen vragen stellen en klachten indienen bij de Commissie Zorgvuldig Bestuur. Die mogelijkheid is echter weinig bekend. De commissie heeft de mogelijkheid om sancties te treffen, maar heeft daar nog geen gebruik van gemaakt. Allicht bestaat er ook nog schroom bij ouders om een beroep te doen op de commissie omdat ze dat niet anoniem kunnen doen.

1.3. Evaluatie

Tot nog toe is er nog geen algemene evaluatie gebeurd, hoewel het Steunpunt Studietoelagen en Schoolloopbaan, de Vereniging van Vlaamse Cultuur- en Gemeenschapscentra en LOCUS al bepaalde aspecten van de regeling onderzocht hebben. De minister stelt een kwalitatief onderzoek via focusgroepen in het vooruitzicht. Volgend jaar zal de administratie, volgens de regels van het decreet, de financiering onderzoeken en de werkingsmiddelen voor het leerplichtonderwijs nagaan.

1.4. Conclusies

Kortom, de regeling bereikt grotendeels haar doelen, maar er zijn nog enkele knelpunten. Niet alle scholen leven alle aspecten perfect na. In een aantal gevallen is er risico op beïnvloeding van schoolkeuze en gelijke kansen. Er wordt vooral gesnoeid in de verlevendiging. Toezicht en evaluatie zijn beperkt.

1.5. Aanbevelingen

Het Rekenhof beveelt aan om ouders en scholen te blijven informeren en sensibiliseren, onder meer over de Commissie Zorgvuldig Bestuur. Het Rekenhof suggereert ook meer aandacht te besteden aan een duidelijke en overzichtelijke bijdrageregeling en de kostennota's. Het hof pleit voorts voor een actiever toezicht, zowel door de Commissie Zorgvuldig Bestuur als door de overheid. Het vraagt om het onderscheid tussen ODET en verlevendiging nauwkeuriger te bepalen en na te gaan hoe verlevendiging kan worden bekostigd. Het Rekenhof beveelt aan de knelpunten zoals het maximumbedrag van kleuters en de kosten voor het busvervoer aan te pakken. Tot slot vraagt het hof een evaluatie van de volledige regeling en het decreet aan de resultaten daarvan aan te passen. Het decreet is een uitvoering van enkele internationale verdragen en van de Grondwet die de toegang tot het leerplichtonderwijs kosteloos maakt. Het decreet van 1997 over het basisonderwijs bevestigt dat principe.

2. Reactie van de minister

Minister *Pascal Smet* vindt dat het rapport algemeen een positief beeld schept, hoewel er verbeterpunten zijn. Hij neemt zich voor de rol van de Commissie Zorgvuldig Bestuur beter bekend te maken en de drempel te verlagen. De controle van de overheid op de scholen is een gevoelig punt. Het kenniscentrum en het betere databeheer kunnen daarbij helpen. Dat brengt de controle op het niveau van verificatie van gegevens, wat minder gevoelig ligt dan inspectie.

De minister zal nagaan hoe scholen hun facturatie kunnen verfijnen. Het Steunpunt Studie- en Schoolloopbaan heeft ondertussen een kwantitatief onderzoek uitgevoerd. Via focusgroepen zijn de ouderverenigingen bevroegd. Sowieso is er volgend jaar een algemene evaluatie van hoe de werkingmiddelen besteed worden. Op basis van de kwalitatieve en kwantitatieve evaluaties zal de maximumfactuur sowieso aangepast worden. De beslissing daartoe wordt dit najaar genomen en de nieuwe maximumfactuur gaat in vanaf januari 2012.

3. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

De heer *Wim Van Dijck* vraagt of het toeval is dat de minder scherpe factuur twee keer overschreden wordt voor sneeuwklassen. Pleit het Rekenhof ervoor om de definitie van verlevendiging in een decreet vast te leggen? Nu krijgen de scholen meer werkingmiddelen om de kosteloosheid te bekostigen, maar wil het Rekenhof een afzonderlijke enveloppe voor verlevendiging?

Het Rekenhof constateert terecht dat de scholen van het Gemeenschapsonderwijs en het officieel gesubsidieerd onderwijs op het vlak van investeringskosten in het voordeel zijn omdat hun infrastructuur minstens gedeeltelijk betaald wordt door de overheid. Is het risico op besparen op verlevendiging dan groter in het vrij onderwijs omdat daar de werkingmiddelen eerder gebruikt worden voor investeringen?

Het parlementslid informeert voorts of het Rekenhof enige voor- of afkeer van scholen voor controle door inspectie of verificatiediensten ondervonden heeft. Hij kan zich indenken dat scholen het niet appreciëren als er iemand over hun schouder meekijkt bij het opstellen van rekeningen voor ouders.

De heer Van Dijck vraagt of de Commissie voor Zorgvuldig Bestuur andere dan wettelijke redenen heeft om de identiteit van de klager bekend te maken bij de verweerder. De commissie geeft in vier van de zes gevallen redenen waarom er nog geen sanctie is: in drie gevallen kwam het tot verzoening, één geval is nog hangende. Weet het Rekenhof waarom er in de twee andere gevallen geen sanctie was?

Tot slot wil de spreker weten of de opmerking van het Rekenhof dat het grondwettelijke principe van vrijheid van onderwijs niet gerealiseerd kan worden tenzij de school aan fondsenwerving kan doen, inderdaad bedoeld is als kritiek op de grootte van de werkingmiddelen, zoals de minister het interpreteert.

Mevrouw *Kathleen Helsen* vraagt of het Rekenhof een profiel heeft opgesteld van de geëquëteerde scholen. Ook van de ouders die als wanbetalers bestempeld worden, wil ze graag een profiel. In de vorige regeerperiode werden de verschillende decreten inzake de werkingmiddelen, de financiering van de scholen, de studiefinanciering, de kosteloosheid samen besproken. Het decreet Werkingmiddelen wordt volgend jaar geëvalueerd, de maximumfactuur zal al sneller veranderen. Het parlementslid wil weten hoe het nu zit met de samenhang en de afstemming van de verschillende regelingen.

Voor mevrouw *Irina De Knop* was het rapport duidelijk. Ze wil enkel weten waarom er 40 scholen ondervraagd zijn en hoe de verdeling tussen de netten gebeurd is.

De heer *Jos De Meyer* vraagt of de vaststelling dat scholen zich verplicht voelen fondsen te werven en materiële ondersteuning te vragen, het Rekenhof iets leert over de werkingmiddelen in het algemeen voor het basisonderwijs. Maakt de bijdrage van de ouders eigenlijk de facto niet dat de maximumfactuur overschreden wordt?

Het Rekenhof wijst ook op het grondwettelijke principe van de actieve vrijheid van onderwijs, dat maar kan worden gerealiseerd als het schoolbestuur aan fondsenwerving kan

doen. Het stelt dat extra middelen, vaak in de eerste plaats voor de infrastructuur, de subsidies aanvullen om een nieuwe school te kunnen inrichten. De heer De Meyer wil weten wat het hof daar precies mee bedoelt.

In enkele gevallen wordt van de ouders een substantiële bijdrage gevraagd voor de materiële ondersteuning van de school. De heer De Meyer vraagt naar het profiel van die scholen. Zijn het scholen met veel vestigingsplaatsen, scholen met een hoge investeringslast?

De heer *Paul Delva* leidt uit het verslag af dat een vierde van de scholen een forfaitair bedrag van 60 euro vraagt. Gemiddeld vragen de scholen echter slechts 36 euro per jaar. Dat zou betekenen dat een heleboel scholen slechts rond de 20 euro per jaar per leerling aanrekenen. Als dat zo is, blijven de scholen die geen forfait vragen, ver onder de maximumgrens.

Mevrouw *Fatma Pehlivan* leest dat de schooldirecties ook uitstappen in het kader van de verlevendiging een pedagogische functie toekennen. Leidt het Rekenhof daaruit af dat de eindtermen moeten worden herbekeken? Heeft de maximumfactuur invloed op de extramurosactiviteiten die noodzakelijk zijn om de eindtermen te halen?

4. Antwoorden van het Rekenhof

De heer *Adri De Brabandere*, eerste auditor-revisor bij het Rekenhof, vermoedt dat het geen toeval is dat de overschrijdingen op de minder strenge maximumfactuur voor sneeuwklassen gebeuren, maar kan dat niet bewijzen. De directeurs hebben een goed beeld van wat verlevendiging inhoudt: vooral uitstappen. Maar er zijn heel wat elementen, onder meer de interpretatie van de koepels en een circulaire, die erop wijzen dat de verlevendigingactiviteiten een pedagogische functie moeten hebben. Ook de directeurs zeggen dat trouwens. In sommige gevallen kijkt de inspectie zelfs naar de verlevendigingactiviteiten om het bereiken van de eindtermen te beoordelen. Het Rekenhof wil helemaal niet insinueren dat er iets mis is met de eindtermen maar wel met het begrip verlevendiging. Het decreet maakt het onderscheid tussen kosten nodig voor het bereiken van de eindtermen en kosten voor verlevendiging die blijkbaar wel kunnen kaderen in de eindtermen. Waar ligt dan het onderscheid? Verlevendiging is geen vernis, maar een basis. Bij de keuze van het handboek bijvoorbeeld, zijn de illustraties in het boek een belangrijk keuzecriterium. Daar begint de verlevendiging al.

Kostenbeheersing in het onderwijs is gebaseerd op internationale verdragen. Het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind zeggen dat het primaire onderwijs kosteloos moet zijn. Voor de Grondwet moet de toegang tot het onderwijs kosteloos zijn. Voor de Raad van State moeten de kosten voor alle verplichte activiteiten, of ze nu passen in het bereiken van de eindtermen of niet, wegvallen. Om die redenen vraagt het Rekenhof het begrip verlevendiging te verduidelijken. Het stelt ook de vraag of het begrip verlevendiging wel de juiste basis is voor de kostenverdeling tussen ouders en scholen.

Het Rekenhof heeft nog maar zelden gepleit voor een vaste bestemming van bepaalde bedragen. Dat geldt ook voor verlevendiging. Investeringslasten hebben uiteraard een invloed op de verlevendiging. Verlevendiging is geen prioriteit voor de scholen.

De verificatiediensten hebben de opdracht de werkingsmiddelen en de inkomsten van de scholen te controleren, de spreker kan zich niet voorstellen dat de scholen daar dan problemen mee hebben.

Bij het bewaren van de anonimiteit voor de Commissie Behoorlijk Bestuur moet er wellicht een onderscheid gemaakt worden tussen vragen en klachten. De minister heeft beloofd die kwestie te onderzoeken. In twee van de zes klachten voor de commissie werd de klager in het ongelijk gesteld.

Het Rekenhof leidt uit het beginsel van de actieve vrijheid van onderwijs in de Grondwet af dat de schoolbesturen het recht hebben fondsen te werven. Daarbij komt nog dat subsidies niet volstaan om een school in te richten. Dat is geen kritiek op de hoogte van de subsidies, maar een feit. Als de investeringssubsidies maar 70 percent van de kosten bedragen, kan het niet anders dan dat de scholen de resterende 30 percent zelf zoeken. Als de school op initiatief van ouders ingericht wordt, moeten ook die ouders zelf een financiële bijdrage kunnen storten.

De scholen zijn voor het onderzoek geselecteerd op basis van drie criteria: het net, het aantal GOK-leerlingen, de ligging op het platteland of in de stad. Door drie criteria in aanmerking te nemen, wordt de verdeling over de netten niet exact weerspiegeld in de steekproef. Binnen de steekproef is wanbetaling geen groot probleem gebleken. Dat er toch meer wanbetalers lijken te zijn in de studie van het steunpunt en de bevraging van de ouders, is misschien een gevolg van de toenemende juridisering en van de betere opvolging door schoolbesturen sinds de maximumfactuur werd ingevoerd.

Of de werkingsmiddelen van het basisonderwijs voldoende hoog zijn, kan niet uit het onderzoek van het Rekenhof worden afgeleid, daar is een aparte studie voor nodig.

Vrijwillige bijdragen door de ouders brengen het risico mee dat ze de schoolkeuze beïnvloeden, terwijl het juist de bedoeling van de maximumfactuur is dat zij niet meer afhankelijk is van de duurte van een school.

Omdat de subsidies niet volstaan, doet 36 percent van de scholen een beroep op materiële bijdragen van de ouders, bijvoorbeeld voor het onderhoud. Dat wordt echter een probleem voor het Rekenhof als er financiële sancties worden gekoppeld aan niet-deelname.

De studie van het Rekenhof, die 2009-2010 betrof, kan geen antwoord geven op de vraag hoeveel kleuter- en lagere scholen gemiddeld aan de ouders vragen. De HIVA-studie waaruit de gemiddelde kost van 36 euro bleek, is ouder.

Minister *Pascal Smet* wil de timing voor de evaluatie van de maximumfactuur behouden. Mevrouw *Kathleen Helsen* repliceert dat een en ander niet alleen mag bekeken worden in samenhang met de werkingsmiddelen, want naast het gezichtspunt van de schoolorganisatie is er ook dat van de ouders en dus moet ook de studiefinanciering betrokken worden. Zij zegt daarmee niet dat een en ander aangepast moet worden, maar wel dat een gezamenlijke benadering nodig is.

Boudewijn BOUCKAERT,
voorzitter

Vera CELIS,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

GOK	gelijke onderwijskansen
HIVA	Hoger Instituut voor de Arbeid
LOCUS	Lokaal, Cultuur en Steunpunt
ODET	onderwijsdoelen en eindtermen