

Advies over kosteloos basisonderwijs

Advies over kosteloos basisonderwijs (ontwerpdecreet van 11 mei 2007)

1 Situering

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Beoordeling

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

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

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

De raad waarschuwt eveneens voor 'creatieve' oplossingen die de dualisering tussen 'rijke' en 'arme' scholen nog zal vergroten als blijkt dat de vooropgestelde maximumbedragen niet toereikend zijn. 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. Dat werkt onnodige concurrentie en dualisering tussen scholen in de hand waardoor bepaalde ouders en leerlingen zich toch weer uitgesloten kunnen voelen.

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

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

De raad wijst in dit verband op:

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

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

3 Advies

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

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

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

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

Hugo Dams
secretaris

Marc Van den Brande
voorzitter