

# **Advies maximumfactuur in het basisonderwijs**

**Vlaamse Onderwijsraad**

Kunstlaan 6 bus 6  
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99

F +32 2 219 81 18

[www.vlor.be](http://www.vlor.be)

[info@vlor.be](mailto:info@vlor.be)

**Wijs beleid door overleg**

# **Advies maximumfactuur in het basisonderwijs**

**Vlaamse Onderwijsraad**

Kunstlaan 6 bus 6  
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99

F +32 2 219 81 18

[www.vlor.be](http://www.vlor.be)

[info@vlor.be](mailto:info@vlor.be)

**Wijs beleid door overleg**

## Advies maximumfactuur in het basisonderwijs

---

### 1 Situering

In 2007 keurde het Vlaams Parlement het decreet over kostenbeheersing goed.<sup>1</sup> Dat decreet legde een lijst van materialen vast die de school gratis ter beschikking moeten stellen. In ruil kregen de scholen 45 euro extra werkingsmiddelen per leerling per jaar.

Vanaf 1 september 2008 voerde de overheid een dubbele maximumfactuur in. Dit koppelde men aan een nieuw decreet voor het berekenen van de werkingsmiddelen.

In de beleidsbrief van 2011-2012<sup>2</sup> kondigde de minister aan dat:

*“Bij de invoering van de dubbele maximumfactuur in het basisonderwijs werd een evaluatie in het vooruitzicht gesteld. Daartoe zijn intussen de resultaten van twee onderzoeken opgeleverd en vrijgegeven. De besluiten en aanbevelingen zijn bekend<sup>3 4</sup> Daarnaast voerde het Rekenhof een onderzoek uit met betrekking tot de ‘kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs’.<sup>5</sup>*

*In september 2011 hebben de ouderkoepelverenigingen via focusgroepen de ouders over de maximumfactuur bevraagd, met speciale aandacht voor de bevraging van kansengroepen. Deze bevraging wordt wetenschappelijk begeleid om de kwaliteit en onafhankelijkheid van deze bevraging te waarborgen.*

*Op basis van de verschillende delen van de evaluatie zal ik een actieplan uitwerken om de maximumfactuur eventueel aan te passen. In 2012 zal - zoals afgesproken - het nieuwe financieringssysteem voor de werkingsmiddelen van het basis- en secundair onderwijs worden geëvalueerd. Die evaluatie zal nagaan of de scholen de middelen aanwenden volgens de uitgangspunten en doelstellingen van het decreet.”*

De Commissie Onderwijs van het Vlaams Parlement keurde op 1 december 2011 een voorstel goed om de maximumfactuur aan te passen. Het voorstel werd als amendement op de begroting ingediend. “Scholen mogen vanaf volgend schooljaar meer geld vragen aan ouders voor extra activiteiten zoals uitstappen. Voor de jongste kleuters is het nieuwe plafond 25 euro per jaar, oudere kleuters betalen 35 tot 40 euro. Voor kinderen in de lagere school wordt het nieuwe maximum 65 euro, door de stijging van de index wordt dat volgend schooljaar mogelijk 70 euro.”<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> 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, 6 juli 2007

<sup>2</sup> Beleidsbrief Onderwijs en vorming 2011-2012: ‘OD 7.7 Nieuwe financiering leerplichtonderwijs en de maximumfactuur evalueren’

<sup>3</sup> G. Van Landeghem, N. Vandenberghé & J. Van Damme. (2010) *Culturele activiteiten, sport en uitstappen in het basisonderwijs voor en na het invoeren van de maximumfacturen*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen. 31 p.

<sup>4</sup> H. De Vos, G. Van Landeghem, T. Veyt & J. Van Damme (2011) *De maximumfacturen in het basisonderwijs. Gesprekken met directies en verbanden met schoolkenmerken*. Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen. 139 p.

<sup>5</sup> Vlaams Parlement (2011). *Verslag van het Rekenhof over kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs*. Brussel: Vlaams Parlement. 46 p. (Stuk 37-N (2010-2011) - Nr. 1).

<sup>6</sup> Schooldirect, 6 december 2011.

De Vlaamse Onderwijsraad formuleert dit advies op eigen initiatief naar aanleiding van deze verschillende evaluaties van de maximumfactuur. Dit advies is hoogdringend omdat eventuele wijzigingen die ingaan op 1 september 2012 nog voorgelegd moeten worden aan de verschillende inspraakorganen van de scholen.

De raad wil na het uitbrengen van dit advies de bredere context van kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs bespreken. De maximumfactuur heeft namelijk ook invloed op belendende percelen zoals de werkingsmiddelen, het flankerend onderwijsbeleid, de onbetaalde schoolrekeningen, de schooltoelagen, de brede school en de organisatie van het middagtoezicht.

Een werkgroep van de Raad Basisonderwijs bereidde dit advies voor onder voorzitterschap van Marc Van den Brande.

Het advies werd besproken op de Raad Basisonderwijs van 7 december 2011 en eenparig goedgekeurd.

## **2 Uitgangspunten van het decreet**

De Vlor evalueert de regelgeving voor de maximumfactuur aan de hand van de twee hoofddoelen van het decreet kostenbeheersing. De onderwijsraad wil het derde doel (scholen de nodige bijkomende financiële middelen geven om de kostenbeheersing van het basisonderwijs te kunnen realiseren) in een globaler kader bespreken na het uitbrengen van dit advies.

### **2.1 Ouders meer garantie geven op basisonderwijs dat daadwerkelijk minder kosten met zich meebrengt**

De bijdragen die scholen aan ouders vragen mogen de schoolkeuze niet belemmeren en niet uitsluiten. Uit het onderzoek van het Rekenhof blijkt dat bijna alle bezochte scholen de regelgeving over kostenbeheersing naleven. Ze stellen de materialen van de ODET-lijst<sup>7</sup> kosteloos ter beschikking. Het invoeren van de dubbele maximumfactuur en de ODET-lijst waarborgt het principe van kosteloos basisonderwijs beter dan de vroegere wetgeving.

Omdat er in het secundair onderwijs geen maximumfactuur bestaat, kan er voor sommige ouders een financiële drempel ontstaan bij de overgang uit het lager onderwijs.

De invoering van de maximumfactuur deed scholen en ouders kritischer nadenken over de kostenbeheersing en kosteloosheid in het basisonderwijs. De excessen in bepaalde scholen werden aan banden gelegd.

Toch dringen er zich een aantal aanpassingen op (zie punt 3 t.e.m. 9).

### **2.2 Ouders en scholen meer duidelijkheid verschaffen over wat kosteloos moet aangeboden worden**

Volgens het Rekenhof heeft de overheid de ouders en de scholen overzichtelijk, duidelijk en toegankelijk geïnformeerd over de kostenbeheersing. Alle bezochte scholen stelden dat ze

---

<sup>7</sup> De lijst van materialen die nodig is om de eindtermen te bereiken of de ontwikkelingsdoelen na te streven.

voldoende informatie kregen van de administratie. Alle bezochte scholen bezorgen de ouders een schoolreglement dat meestal een bijdrageregeling vermeldt. Toch is het voor de ouders moeilijk de facturatie goed op te volgen. Zo wordt er bij slechts enkele scholen een duidelijk onderscheid gemaakt tussen kostensoorten en wordt het saldo van de aan te rekenen kosten niet vermeld.

De overheid zal in de toekomst moeten blijven informeren en sensibiliseren rond kostenbeheersing in het basisonderwijs.

Scholen moeten -in overleg met de schoolraad- de bijdrageregeling van de ouders volledig en duidelijk omschrijven. De ODET-lijst wordt best opgenomen in het schoolreglement.

De regelgeving is minder transparant doordat de overheid met verschillende bedragen werkte: een bedrag voor de scherpe maximumfactuur in het kleuteronderwijs enerzijds en voor de minder scherpe en de scherpe maximumfactuur in het lager onderwijs anderzijds.

### **3 Invloed maximumfactuur op verlevendiging onderwijs**

Beïnvloedt de maximumfactuur de activiteiten die moeten zorgen voor de verlevendiging van het basisonderwijs? Het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen deed regelmatig een steekproef in representatieve basisscholen en sprak met 22 directeurs.

Deze steekproef leert dat er in 2008–2009 ten opzichte van 2006-2007 4 % minder sportactiviteiten waren in het lager onderwijs en 7 % minder in het kleuteronderwijs. In diezelfde periode verminderden de culturele en educatieve activiteiten met 4 % in het lager onderwijs; de situatie in het kleuteronderwijs bleef nagenoeg stabiel (een afname met 1 %). Het aantal eendaagse studie-uitstappen en schoolreizen daalde met 10 % in het lager onderwijs en met 4 % in het kleuteronderwijs. In het lager onderwijs is het aantal verblijfsdagen op meerdaagse uitstappen, het voorwerp van de minder scherpe maximumfactuur, in 2008–2009 10 % kleiner dan in 2007–2008. Kortom: het door deze directies geregistreerde geheel van activiteiten is kleiner geworden. Daarnaast werden grote verschillen tussen scholen vastgesteld.

De grote diversiteit van de scholen maakt het moeilijker om de vaststellingen uit de steekproef over de evolutie van het activiteitenaanbod te veralgemenen naar de populatie.

Het rapport verwijst ook naar de vaststellingen van VVC en LOCUS.<sup>8</sup> In 2009 namen 7 % minder lagere schoolkinderen deel aan de activiteiten van cultuurcentra in vergelijking met 2007.<sup>9</sup> Voor de deelname van kleuters was er een daling met 18 %.

Positief is wel dat scholen werden uitgedaagd om te reflecteren over hun activiteitenaanbod.

De daling van activiteiten moet men in het licht van de totaliteit van de financiële middelen van een basisschool bekijken en niet alleen vanuit het perspectief van de maximumfactuur. De overheid neemt dat best mee in de evaluatie van de werkingsmiddelen die zij in 2012 plant.

Het raken aan de bedragen van de maximumfactuur is niet de kern van de zaak. Doordat de werkingsmiddelen niet altijd werden geïndexeerd is er een daling van de koopkracht van scholen.

---

<sup>8</sup> Resultaten en conclusies van het cijfermateriaal schoolactiviteiten in cultuurcentra in functie van een analyse van mogelijke effecten van de maximumfactuur basisonderwijs, 23.02.2011, VVC en LOCUS.

<sup>9</sup> De percentages van 7 en 18 % zijn gecorrigeerde percentages om rechtstreeks te kunnen vergelijken met de SIBO-resultaten.

De overheid moet de basisscholen voldoende middelen geven die de kosten dekken voor het behalen van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen en het organiseren van kwalitatief onderwijs.

## **4 Intern busvervoer**

Scholen die ver liggen van sportinfrastructuur, cultuurcentra of openbaar vervoer uiten volgens het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen meer kritiek op de scherpe maximumfactuur omdat leerlingenvervoer de grootste hap uit het budget neemt. Busvervoer is het minst tijdrovend en het meest veilige vervoermiddel voor jonge kinderen en weegt minder op de specifieke en burgerlijke aansprakelijkheid van leerkrachten en ouders. Vooral scholen op het platteland vinden de kosten voor het busvervoer onhoudbaar. Het Dynamo<sup>3</sup>-project waarbij er samengewerkt wordt met De Lijn is niet steeds aangepast aan de situatie op het platteland en is weinig flexibel. Zo kan de bus enkel genomen worden in de daluren of ontbreekt er soms een vaste buslijn. De belbus is enkel een alternatief voor kleine groepen. Kleuters meenemen met het openbaar vervoer is niet altijd een veilige oplossing.

De Vlaamse overheid moet voor het probleem van het intern busvervoer een oplossing zoeken. Zo kan men bij de evaluatie van de werkingsmiddelen van basisscholen overwegen om de geografische ligging van scholen op te nemen als een schoolkenmerk.

## **5 Lijst van materialen voor het bereiken van ODET**

In het decreet basisonderwijs nam de overheid een lijst op van de materialen die in de basisschool in het kader van de realisatie van eindtermen (ET) en ontwikkelingsdoelen basisonderwijs (OD) gratis en in voldoende mate beschikbaar moeten zijn. Deze lijst is toe aan een actualisering.

Als de overheid de ontwikkelingsdoelen of eindtermen wijzigt, moet zij daar ook de middelen aan koppelen.

## **6 Arbeidsintensief**

De Vlor pleit voor transparantie voor alle onderwijspartners door een duidelijke communicatie (zie punt 2.2). Dit zorgt voor meer reken- en planwerk voor scholen. Het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen gaf aan dat de administratieve druk in bijna alle scholen toeneemt. Als de overheid meer opdrachten geeft aan scholen wordt dit aspect best meegenomen bij de regelgevingsimpactanalyse.

## **7 Specifieke doelgroepen**

De onderwijsraad betreurt dat het buitengewoon onderwijs niet betrokken werd bij de onderzoeken van het Rekenhof en het Steunpunt Studie en Schoolloopbanen. Het buitengewoon onderwijs heeft nochtans een specifieke werking door voor elke leerling of leerlingengroep ontwikkelingsdoelen op maat te selecteren. De kosten die daaraan verbonden zijn, kunnen erg verschillend zijn per leerling en staan soms in rechtstreeks verband met hun beperking (bijvoorbeeld aangepast busvervoer).

Voor de minder scherpe maximumfactuur voor de meerdaagse activiteiten is er ook geen rekening gehouden met een verlengde aanwezigheid in de basisschool (bijvoorbeeld zittenblijvers of leerlingen uit het buitengewoon onderwijs). Een leerling die tweemaal dezelfde extra-murosactiviteiten meedoet, overschrijdt immers de minder scherpe maximumfactuur.

## **8 Controle en sancties**

De controle op de kosteloosheid en de kostenbeheersing gaat volgens het Rekenhof in eerste instantie uit van de ouders. Het komt aan bod in de schoolraad en ouders kunnen hun vragen en klachten richten aan 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.

De raad pleit voor een gedegen controle op de kostenbeheersing in de basisscholen. Toch vindt hij een goede relatie gezin en school belangrijker dan een juridische aanpak. Het bevorderen van een open dialoog tussen school en ouders is cruciaal. De schoolraden zijn een forum om stil te staan bij het aanbod van activiteiten, de kosten die een school aanrekent, ... Daarom is het belangrijk dat ouderkoepels goed ondersteund worden. Zij informeren, sensibiliseren, vormen en ondersteunen ouders in het werken aan een goede relatie met de school.

## **9 Nieuw voorstel**

De Commissie voor Onderwijs van het Vlaams Parlement keurde op 1 december 2011 een amendement goed waarbij de bedragen van de maximumfactuur werden aangepast.

De Vlor geeft hierover twee bedenkingen mee:

- In wat voorligt merkt de Vlor op dat de bedragen van de maximumfactuur mogelijks vanaf 1 januari 2012 kunnen worden gewijzigd. Hij stelt zich vragen bij de uitvoerbaarheid: is het realistisch dat scholen dit op zo'n korte periode (rekening houdend met de inspraakprocedure in scholen) kunnen organiseren?
- In het nieuwe systeem wordt de maximumfactuur in het kleuteronderwijs voortaan gekoppeld aan de leeftijd van het kind. Zullen alle scholen dit kunnen organiseren aangezien heel wat kleuterklassen met gemengde leeftijdsgroepen werken?

Tony Vermeire  
secretaris Raad Basisonderwijs

Marc Van den Brande  
voorzitter Raad Basisonderwijs