

Gemeentelijk onderwijs organiseren, wat kost dat?

Wanneer bij de opmaak van het meerjarenplan het financiële plaatje gelegd wordt, passeren alle gemeentelijke bevoegdheidsdomeinen de revue. Onderwijs vormt daarop geen uitzondering. En toch is het onderwijsluik een geval apart. Ten eerste zijn er de ruime subsidies van de Vlaamse overheid. Voor geen enkele gemeentelijke opdracht krijgt een gemeente zoveel middelen van de hogere overheid.

Ten tweede zitten tussen de onderwijskosten traditioneel heel wat uitgaven die helemaal niets met de werking van de school te maken hebben. Dat komt vooral doordat de gemeentelijke schoolgebouwen ter beschikking staan van de lokale gemeenschap: sporten, quizzen, vergaderen, bloed doneren, verkiezingen, ... het gebeurt allemaal in de gemeenteschool. Dat brengt uiteraard kosten met zich mee, maar lang niet elk lokaal bestuur maakt hiervoor een opsplitsing in zijn financiële documenten.

Tot slot bevat de onderwijsbegroting niet alleen de inkomsten en uitgaven als schoolbestuur van het gemeentelijk onderwijs. De gemeente is immers ook regisseur in het flankerend onderwijsbeleid voor alle onderwijsinstellingen op haar grondgebied. De uitgaven die daarvoor gemaakt worden, gaan gemiddeld voor 75% naar de leerlingen die in andere onderwijsnetten school lopen (vrije net of gemeenschapsonderwijs).

De flankerende middelen die naar de eigen gemeenteschool gaan, staan eveneens los van de werkingsmiddelen voor het inrichten van onderwijs. Zij mogen dus niet zomaar op het conto van de gemeenteschool geschreven worden.

Wat kost het inrichten van gemeentelijk onderwijs nu echt? We proberen hieronder duidelijkheid te geven.

A. De gemeente als schoolbestuur

I. Personeel

1. Gesubsidieerd personeel

Het overgrote deel van de personeelsleden van de onderwijsinstelling behoort tot het gesubsidieerd personeel. Dat zijn:

- de directeur
- de personeelsleden die aangesteld zijn op basis van het lestijdenpakket
- de personeelsleden die aangesteld zijn op basis van een puntenenveloppe en de gesubsidieerde administratieve omkadering in het dko.

Deze personeelsleden kosten de gemeente niets. De Vlaamse regering draagt de volledige loonkost (incl. kindergeld e.d.), pensioenlasten, ... Het ministerie zorgt ook kosteloos voor het sociaal secretariaat. Het ministerie stort het salaris zelfs rechtstreeks op de rekening van het personeelslid. Deze bedragen verschijnen dus enkel pro forma in de gemeentebegroting.

Tot slot kan het schoolbestuur zelfs de fietsvergoeding of tussenkomst in de kosten van het openbaar vervoer bij de Vlaamse Gemeenschap terugvorderen.

Deze subsidiëring geldt niet alleen voor de titularissen. Ook hun vervangers worden volledig gesubsidieerd.

2. Personeel ten laste van de werkingsmiddelen

Soms is het interessant om bovenop het gesubsidieerde pakket nog extra personeel aan te stellen, bv. om de opdracht van een personeelslid aan te vullen tot een halftijdse of voltijdse opdracht.

Deze aanvulling kan in wat men vroeger de 'Tivoli-uren' noemde. De loonkost van die uren komt dan ten laste van het werkingsbudget¹ dat de school van het ministerie krijgt. Deze personeelsleden kosten evenmin iets aan de gemeente.

3. Niet-gesubsidieerd personeel

Voor poets- en technisch personeel zijn er geen rechtstreekse subsidies. Toch kunnen deze personeelskosten niet zomaar (alleen) op de rekening van de school geschreven worden. Ten eerste werken deze mensen zelden voltijds in de school. De uren die zij in de bibliotheek, het gemeentemagazijn, ... aan het werk zijn, hebben niets met het inrichten van onderwijs te maken. Bovendien worden heel wat gemeentescholen intensief na de schooluren gebruikt. Voor zover deze personeelsleden wel voor de school werken, mogen de kosten hiervoor wél op de werkingsmiddelen verhaald worden.

II. Werkingsmiddelen

4. Subsidies Vlaamse Gemeenschap

Elk schooljaar krijgt het schoolbestuur van de Vlaamse Gemeenschap een budget aan werkingsmiddelen per leerling. In het deeltijds kunstonderwijs is dat een bescheiden bedrag, maar in de andere onderwijsniveaus loopt dit aardig op.

In het basis- en secundair onderwijs wordt dit basisbedrag aangevuld naarmate een leerling scoort op bepaalde sociaaleconomische indicatoren. Het gemeentelijk onderwijs is verplicht leerlingen de keuze te laten tussen verschillende levensbeschouwelijke vakken. Die verplichting brengt eveneens extra werkingsmiddelen met zich mee.

Tot slot zijn er – afhankelijk van het onderwijsniveau – nog enkele bijkomende toelagen zoals bijv. voor de materiële en logistieke ondersteuning van de ICT-coördinator in het basisonderwijs.

5. Bijdragen ouders en cursisten/leerlingen

Inschrijvingsgeld is in het leerplichtonderwijs strikt verboden. In het volwassenenonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs bestaat dit wel, maar moet dit grotendeels of zelfs helemaal aan de Vlaamse gemeenschap doorgestort worden.

Een inrichtende macht mag aan (de ouders van) de leerling of de cursist wel een bijdrage vragen voor bepaalde kosten. De regels in het leerplichtonderwijs zijn op dat vlak een pak strenger dan in bijvoorbeeld het deeltijds kunstonderwijs. Maar zelfs in het basisonderwijs mag men voor zaken die niet noodzakelijk zijn voor de eindtermen en ontwikkelingsdoelen een – zij het beperkte - bijdrage vragen (de zogenaamde maximumfactuur).

3. Vrije aanwending

De werkingsmiddelen mogen worden gebruikt om alle kosten te betalen die nodig zijn om de school op een normale manier te laten draaien: meubilair, didactische uitrusting, verbruik nutsvoorzieningen, ... Ook bij de werkingsmiddelen moet rekening gehouden worden met een juiste toewijzing van de kosten. Voor de energiefactuur moet bijvoorbeeld een correcte verdeelsleutel gehanteerd worden. Als 's avonds, in het weekend of in vakantieperiodes de gebouwen verlicht en verwarmd worden omdat verenigingen de lokalen gebruiken, is dat geen kost van het onderwijs.

¹ Zie verder

III. Infrastructuur

Een nieuwbouw of een grondige renovatie is een serieuze investering, ook al kan die over een lange periode afgeschreven worden. Sinds 2016 geldt echter voor investeringen in onderwijsinfrastructuur een verlaagd btw-tarief van 6%.

In het basis- en secundair onderwijs kan het schoolbestuur rekenen op een gunstig subsidieregime. Het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION) komt tussen in de bouwkost, btw, erelonen, eerste uitrusting (vb. digitale schoolborden of sportramen in de turnzaal), ... Wie optimaal binnen het subsidiekader blijft, krijgt zo 60% tot zelfs 81,5% van zijn bouwproject vergoed door de Vlaamse overheid.

Zolang het gebouw tijdens de schooluren voor onderwijs beschikbaar is, maakt het niet uit dat het gebouw naschools door de buurt gebruikt wordt.

IV. Samenvatting

Onderwijs organiseren kost geld, maar de gemeente krijgt ook heel wat. Dat maakt de reële kost voor het schoolbestuur eerder beperkt.

- De personeelskost wordt quasi volledig, zo niet helemaal, gedekt door subsidies.
- Met de werkingssubsidies en beperkte bijdragen van de ouders beschikt het schoolbestuur over een groot bedrag om de eigenlijke werkingskosten van de school en eventuele bijkomende personeelskosten te dragen. Uiteraard behoudt de gemeente de nodige beleidsruimte om eventueel vrijwillig extra middelen aan het onderwijs toe te kennen.
- Ook voor infrastructuur van het leerplichtonderwijs betaalt de Vlaamse overheid het overgrote deel van de factuur, maar er wordt wel een eigen inbreng van het schoolbestuur verwacht. Tegelijk is dat eveneens een opportuniteit. Ook 's avonds, in het weekend of in de schoolvakanties kunnen de gebouwen door anderen gebruikt worden. Bovendien geldt voor schoolgebouwen een verlaagd btw-tarief.

B. Flankerend onderwijsbeleid – de regiekost van de gemeente

De gemeenten zijn niet alleen actief als inrichters van onderwijs, zij zijn ook regisseur in het flankerend onderwijsbeleid. In flankerend onderwijsbeleid gaat het om zaken die niet onmiddellijk met de realisatie van de eindtermen of ontwikkelingsdoelen te maken hebben en die eigenlijk in de periferie van het onderwijs zitten. Merk trouwens op dat het onderwijsaanbod één van de verdelingsparameters van het gemeentefonds is. Het aantal mensen dat op het grondgebied van de gemeente schoolloopt – met uitzondering van het basisonderwijs gaat het om alle onderwijsniveaus – is daarbij bepalend.

De uitgaven die de gemeenten doen in het kader van flankerend onderwijsbeleid, hebben een ander doel dan het inrichten van onderwijs: ze komen ten goede aan alle leerlingen die in de gemeente schoollopen, ongeacht het onderwijsnet. Het gros van deze middelen gaat dus naar het vrije net en het gemeenschapsonderwijs; daarom moeten deze middelen volledig gescheiden worden van het inrichten van het eigen gemeentelijk onderwijs. Bovendien is het flankerend onderwijsbeleid net zo goed van toepassing op de gemeenten die zelf geen onderwijs inrichten.

Het is de gemeente die hier beleidskeuzes maakt, in het besef dat de financiële impact ervan met eigen gemeentelijke middelen gedragen moet worden.

I. Sociale voordelen

In het leerplichtonderwijs bestaat er een limitatieve lijst van sociale voordelen. Het gaat uitsluitend om:

- vergoedingen toezichters ochtend- en avondtoezicht
- vergoedingen toezichters middagtoezicht
- het ter beschikking stellen van de voor het publiek toegankelijke infrastructuur
- de kosten van de toegang tot het zwembad
- leerlingenvervoer van huis naar school en terug.

Het is een beleidskeuze van de gemeente om al dan niet een of meer sociale voordelen toe te kennen. Als ze hiervoor kiest, dan moet ze dat onder dezelfde voorwaarden doen voor alle leerlingen – ongeacht de school - van dezelfde leerlingengroep op haar grondgebied.

II. Andere voordelen

Daarnaast kan een gemeente ook zgn. 'andere voordelen' toekennen. Bv. gratis ontleningen in de gemeentelijke bib, taal cursus voor anderstalige ouders, ... De gemeente kan ervoor kiezen om deze voordelen alleen aan haar eigen scholen toe te kennen, of aan alle scholen op haar grondgebied. Deze voordelen hebben niet rechtstreeks met onderwijs te maken, ze komen eerder uit andere gemeentelijke beleidsdomeinen.

C. Conclusie

Het inrichten van gemeentelijk onderwijs hoeft de gemeente helemaal niet veel te kosten. Dankzij de subsidies van de Vlaamse Gemeenschap worden de personeels- en werkingskosten grotendeels, zo niet helemaal, gedekt.

Ook voor de infrastructuur zijn de subsidies meer dan behoorlijk, maar er blijft een eigen investering nodig. Een gemeente die op een slimme manier functies combineert en kiest voor een multifunctioneel bouw- of renovatieproject, heeft op het einde van de rit niet alleen een degelijk schoolgebouw, maar een heel gemeenschapscentrum neergepoot dat zonder deze combinatie veel meer had gekost.

Op lange termijn worden de uitbatingskosten lager omdat dit ene multifunctionele gebouw minder onderhoud vergt dan twee afzonderlijke.

De echte eigen inbreng van de gemeenten is gewoonlijk te vinden in de verdoken kosten van het naschools gebruik en in de toelagen die via het flankerend onderwijsbeleid worden toegekend.

Deze mogen echter niet als kosten gezien worden die voortkomen uit het inrichten van onderwijs.

Brussel, 24 april 2018