

Als gemeente een flankerend onderwijsbeleid voeren via sociale en andere voordelen

Dankzij het '*Flankerend Onderwijsbeleid*' kunnen steden en gemeenten - binnen hun budgettaire mogelijkheden - een beleid voeren waarmee ze alle kinderen bereiken die op hun grondgebied school lopen. Flankerend onderwijsbeleid wordt gedefinieerd als het geheel van acties van een lokaal bestuur om, vertrekkend vanuit de lokale situatie en aanvullend bij het Vlaamse onderwijsbeleid, een onderwijsbeleid te ontwikkelen in samenwerking met de lokale actoren.

De roots van het flankerend onderwijsbeleid en de sociale voordelen liggen in het Schoolpact van 1958. Het doel ervan was om de gemeenten te hoeden voor bovenmatige financiële ondersteuning van andere schoolbesturen. In tweede instantie bedwong het ook de concurrentiestrijd tussen scholen en/of besturen op een aantal vlakken. Sinds 2007 geldt in de Vlaamse Gemeenschap het 'decreet betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau'. De aanvankelijke doelen blijven overeind maar het decreet flankerend onderwijsbeleid legt, bijkomend, ook sterk de focus op gelijke onderwijskansen.

Het decreet bestaat uit twee onderdelen: de sociale voordelen en de andere voordelen.

De **sociale voordelen** hebben een verplichtend karakter. Zodra een gemeente beslist een sociaal voordeel toe te kennen is zij verplicht dit toe te kennen aan al de scholen binnen de gemeente. Deze verplichting geldt zowel als zij zelf inrichter is van onderwijs, dan wel niet. De gemeente legt wel de modaliteiten vast en de scholen van de andere netten die deze voordelen wensen, moeten zich aan deze modaliteiten houden. Scholen die sociale voordelen wensen moeten deze uitdrukkelijk vragen en moeten zich houden aan de voorziene toezichts- en verantwoordingsmaatregelen. Bijzonder is dat de gemeente de sociale voordelen kan beperken tot een bepaalde categorie en soort van onderwijs.

De andere voordelen zijn meer vrijblijvend. Ze moeten pas aan alle scholen toegekend worden als de gemeente ze toekent aan één school waarvan zijzelf niet de inrichter is; het gemeentebestuur mag ervoor kiezen dit voordeel als inrichter alleen in de eigen scholen toe te kennen.

Het regisseren van het flankerend beleid in zijn geheel is lokaal maatwerk. Daarbij moet rekening gehouden worden met de specifieke situatie, de lokale context en de behoeften van de actoren. Bovendien moet dit harmoniëren met de rol van de gemeente als inrichter van onderwijs.

A. Sociale voordelen

Sociale voordelen slaan voornamelijk op vergoedingen of tussenkomst in loonkosten bij toezichten¹. In de praktijk zijn ze bijna uitsluitend een zaak van het basisonderwijs². De lijst met sociale voordelen is limitatief. Wie legt de sociale voordelen vast: gemeenteraad en/of college?

Vijf sociale voordelen

1. Ochtend- en avondtoezicht

De 'normale aanwezigheid van de leerlingen' begint een kwartier voor het belsignaal tot een kwartier na het belsignaal. Dit geldt zowel voor het voormiddagblok als voor het namiddagblok. Binnen deze periode vallen de leerlingen onder de hoede van de school. Ochtend- en avondtoezicht is elke vorm van toezicht die voor of na deze normale aanwezigheid georganiseerd wordt. Dit toezicht behoort niet tot het takenpakket van de school en haar personeel³. De school ontvangt daar ook geen werkingsmiddelen of omkadering voor. Het ochtend- en avondtoezicht is een extra dienstverlening die het schoolbestuur aanbiedt en waarvoor het in principe ook alle organisatorische en administratieve verantwoordelijkheden op zich neemt. Het bestuur kan die verantwoordelijkheden ook delegeren aan de directeur of aan een derde.

2. Middagtoezicht

Dit betreft zowel middag- als middagmaaltoezicht gedurende één uur op volledige schooldagen. Woensdagmiddagtoezicht blijft dus buiten de scope van sociale voordelen. Net zoals het ochtend- en avondtoezicht is dit een dienstverlening waar het schoolbestuur organisatorisch verantwoordelijk voor is, maar het mag dit delegeren aan de directeur of aan een derde.

3. Ter beschikking stellen van de voor het publiek toegankelijke gemeentelijke infrastructuur

In de praktijk gaat het hier meestal over de gemeentelijke sportinfrastructuur. Scholen van andere besturen mogen de gemeentelijke, publiek toegankelijke infrastructuur gebruiken aan dezelfde (voordelige) tarieven als het eigen gemeentelijk onderwijs. Let wel, de infrastructuur die bestemd is voor de gemeentescholen zelf, valt hier buiten. Zelfs wanneer bv. de sporthal van de school naschools ter beschikking gesteld wordt voor het verenigingsleven.

4. Toegang tot het zwembad

Dit voordeel geldt enkel voor leerlingen van het lager onderwijs en is enkel van toepassing als het zwembad niet louter bestemd is voor het gemeentelijk onderwijs. Kunnen zwemmen behoort tot de eindtermen die de Vlaamse Gemeenschap heeft vastgelegd. Daarom heeft zij de kost van één schooljaar zwemmen al verrekend in de werkingsmiddelen die ze aan de scholen toekent. De kosten

¹ In het [Besluit van de Vlaamse Regering houdende bepalingen van de begrippen gezondheidstoezicht en sociale voordelen van 24 juli 1991](#) legt de Vlaamse overheid de voorwaarden hiervoor vast.

² De facto spitsen de sociale voordelen zich vooral toe op het basisonderwijs en zijn ze minder van toepassing in het secundair onderwijs. Redenen hiervoor zijn enerzijds grote verschillen in de opdracht van het personeel en anderzijds de verschillen in de organisatie, wat implicaties heeft voor het systeem van sociale voordelen.

³ Over de mate waarin personeelsleden deze toezichten vrijblijvend mogen opnemen naast hun opdracht binnen de school: zie verder.

voor dat ene jaar worden niet als sociaal voordeel beschouwd. Ook het busvervoer van en naar het zwembad is geen sociaal voordeel.

5. Leerlingenvervoer van huis naar school en terug

In deze context is leerlingenvervoer het vervoer van de leerling van huis naar school en terug. Het andere vervoer van leerlingen noemen we 'intern vervoer' (vb. naar het zwembad, de bibliotheek, het cultureel centrum, ...) en is dus geen sociaal voordeel.

Binnen bepaalde regio's is ook de Vlaamse Gemeenschap actief in het leerlingenvervoer. Dat is het 'zonaal leerlingenvervoer' en dat valt eveneens buiten de regeling rond sociale voordelen.

In tegenstelling tot de andere sociale voordelen, is er geen uitvoeringsbesluit waarin het leerlingenvervoer als sociaal voordeel werd uitgewerkt. Dit betekent dat het woon-schoolvervoer in feite juridisch niet afdwingbaar is. Het gebrek aan duidelijke spelregels zorgt voor verwarring. Scholen weten niet waaraan ze moeten voldoen om recht te hebben op het voordeel en gemeenten weten niet hoe ze het voordeel moeten toekennen: zelf voor vervoer zorgen, eenzelfde bedrag ter beschikking stellen? Sommige gemeenten werkten zelf criteria uit, terwijl andere volhouden dat een uitvoeringsbesluit met procedure noodzakelijk blijft.

Deze vorm van schoolvervoer ingericht door het schoolbestuur of op vraag georganiseerd door een derde brengt specifieke verantwoordelijkheden mee en is duur.

De sociale voordelen worden vastgelegd door de gemeenteraad. Indien het lokale bestuur een sociaal voordeel creëert is het verplicht dit kenbaar te maken aan de andere schoolbesturen op zijn grondgebied. Die hebben dan de keuze om er aanspraak op te maken of niet. Om hier recht op te hebben, moeten de scholen van andere besturen voldoen aan een aantal gelijke voorwaarden als het gemeentelijk onderwijs (bv. minimaal dezelfde remgelden). Er moeten ook bewijsstukken worden voorgelegd (bv. kostenstaten van de toezichters).

Wie neemt het toezicht op zich?

1. Het onderwijspersoneel

In het basisonderwijs is een lijst opgesteld van taken die niet tot de opdracht van het onderwijspersoneel kunnen behoren, de zgn. 'negatieve lijst'⁴. Dat heeft voornamelijk gevolgen voor het middagtoezicht en het leerlingenvervoer. De opdracht van leerkrachten loopt tot 15 minuten na de laatste les 's ochtends en vanaf 15 minuten voor de eerste les 's middags. Buiten deze periodes kunnen leerkrachten geen opdracht krijgen. Ook de busbegeleiding is geen basisopdracht voor leerkrachten.

Zij kunnen nooit van het statuut van vrijwilliger genieten. De enige manier waarop leerkrachten bezoldigd toezichten kunnen doen, is middels een aparte arbeidsovereenkomst met de gemeente.

Voor het secundair onderwijs ligt dit anders. Hier kan een toezichtstaak wel tot het takenpakket behoren. Of anders gesteld: leerkrachten secundair kunnen zonder extra bezoldiging de bedoelde toezichtstaken in hun opdracht opnemen.⁵

⁴ Zie [Hoofdstuk II. de taken die niet tot het taken- en opdrachtenpakket van het personeel kunnen behoren van het Besluit van de Vlaamse regering van 17 juni 1997 betreffende de opdracht van het personeel in het basisonderwijs](#)

⁵ Zie [art. 47 §1, 1° en 2°, eerste streepje van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991](#)

2. Vrijwilligers

Vrijwilligers kunnen zonder probleem toezicht houden. Zij worden voor die prestaties echter niet betaald. Eventuele onkosten (bv. verplaatsingskosten) kunnen wel vergoed worden. Werken met vrijwilligers is onderworpen aan de vrijwilligerswetgeving. Die legt een aantal rechten en plichten vast, o.a. op het vlak van verzekeringen en kostenvergoedingen. De kans is niet denkbeeldig dat de gemeente ook in andere beleidsdomeinen een beroep doet op vrijwilligers. Een lokaal bestuur ontwikkelt het best een integraal beleid over het werken met vrijwilligers.

3. Dienstverband

Het schoolbestuur kan een toezichter aanstellen in contractueel verband (bv. leerkrachten via een aparte arbeidsovereenkomst) of in statutair verband (rechtspositieregeling lokaal bestuur). Dat zijn allicht de meest aangewezen manieren van werken.

Tot voor kort werden vaak PWA's ingeschakeld voor toezichten op school. Het PWA-systeem dooft echter uit en is vervangen door *Wijk-werken*. Omwille van de beperkte duurtijd en een andere finaliteit van dit systeem is het voor schoolbesturen minder aantrekkelijk voor toezichtstaken, al blijft het technisch gezien wel mogelijk.

4. Feitelijke vereniging of vzw

In sommige gemeenten wordt de opvang of het toezicht georganiseerd door een feitelijke vereniging of door een vzw. Let wel: de gebruikelijke risico's rond financieel beheer en aansprakelijkheid die bij een feitelijke vereniging horen, zijn ook hier van toepassing. Feitelijke verenigingen kunnen daarenboven geen mensen in dienstverband aannemen. Ze werken enkel met vrijwilligers. Een vzw kan wel mensen in dienst nemen maar moet dan voldoen aan een aantal administratieve verplichtingen.

Recent werd toezicht houden op school expliciet opgenomen als een toegestane activiteit in het kader van het verenigingswerk⁶. Hier gelden evenwel dezelfde spelregels als bij het vrijwilligerswerk: je kan het niet doen in het verlengde van je arbeidscontract bij dezelfde werkgever. Dit betekent dat externen, onder voorwaarden, wel aangesteld kunnen worden in deze hoedanigheid; voor leerkrachten geldt dit niet.

De grootte van het sociale voordeel

Hoe bepaal je de grootte van een sociaal voordeel? Dat is afhankelijk van verschillende factoren zoals inkomsten en uitgaven, maar er spelen ook andere factoren. Het al dan niet toekennen van sociale voordelen is een beleidskeuze van het lokaal bestuur. Naargelang de mogelijkheden en keuzes die een lokaal bestuur maakt, krijgt het beleid een ander gelaat.

De berekeningsformule van het sociaal voordeel voor de verschillende toezichten is terug te vinden in het Besluit van de Vlaamse Regering houdende bepaling van de begrippen gezondheidstoezicht en sociale voordelen van 24 juli 1991⁷.

1. Vergoedingen van de toezichters

De financiële tussenkomst van de gemeente mag enkel voor de loonkost van de toezichters gebruikt worden. Voor het middagtoezicht moet men het minimale bruto-uurloon van het bezoldigingsregime

⁶ Zie [wet van 18 juli 2018 betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie](#)

⁷ <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1002580¶m=inhoud&ref=search&AVIDS=#>

van de bedienden hanteren⁸. Voor de andere vormen van toezicht (ochtend- en avondtoezicht en busbegeleiding) bepaalt de gemeente de vergoeding in principe autonoom. Het is echter logisch om daarvoor dezelfde vergoeding toe te kennen.

In het basisonderwijs wordt deze vergoeding overigens niet als loon beschouwd voor de RSZ.⁹

Om de toezichtstaken aantrekkelijker te maken, kan het bestuur ervoor kiezen om een hoger loon toe te kennen dan het wettelijk bepaalde minimum. Dit heeft natuurlijk gevolgen voor de totaalkost van het sociale voordeel.

2. Remgelden van ouders in het kader van kostenbeheersing

Het lokale bestuur hoeft deze vormen van dienstverlening niet gratis aan te bieden. Er mag best een bijdrage van de ouders gevraagd worden. De regelgever voorziet geen minimum of maximum maar de gevraagde bedragen moeten in verhouding staan tot de geleverde prestaties. In de praktijk is de bijdrage die aan ouders gevraagd wordt, zeer uiteenlopend. De beleidskeuze van de gemeente situeert zich dus tussen het gratis aanbod en een volledig zelf bedruipend systeem. De keuze die men maakt heeft uiteraard ook consequenties op het totale kostenplaatje.

3. Normbepaling

Bij toezichten die georganiseerd worden door het departement Welzijn (vb. IBO) ligt de norm vast op 1 toezichter per 14 leerlingen. Een school of schoolbestuur beslist echter autonoom over het aantal leerlingen per toezichter. Beschikbare infrastructuur, veiligheid en kwaliteit, het aantal toezichters en de grootte van de ouderbijdrage zijn bepalende factoren. Vele gemeenten zoeken dus naar een modus vivendi tussen betaalbaarheid, kwaliteit en veiligheid.

4. Duurtijd toezicht

Een schoolbestuur bepaalt zelf de duurtijd van het toezicht, meestal afhankelijk van de lokale behoeften. Uiteraard hangt de loonkost voor de toezichters af van de duur.

Een schoolbestuur heeft de beleidskeuze om leerkrachten tijdens de kwartieren voor en na de lessen (zie 'normale aanwezigheid van de leerlingen') de toezichtstaken (ochtend-, middag-, avondtoezicht) te laten uitvoeren. Deze keuze heeft invloed op de totale kostprijs van de betaalde toezichters.

⁸ Concreet gaat het hier over het brutoloon niveau C1 met 0 jaar anciënniteit. Traditioneel wordt een bediende uitbetaald met een maandloon. Om tot een verloning per uur te komen moeten gemeenten bekijken wat als uurloon gerekend wordt voor de laagste schaal van de bediende. Omdat uurstelsels kunnen verschillen van gemeente tot gemeente, kan de gemeente zelf het geïndexeerd uurloon berekenen volgens deze formule: **Geïndexeerd maandsalaris x 12 maanden / 52 weken x gemiddeld aantal uren dat wekelijks gepresteerd moet worden = geïndexeerd uurloon.**

Zie [art. 5, BVR 24 juli 1991](#)

⁹ Artikel 19, §2, 9° van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders bepaalt immers duidelijk dat het volgende niet als loon wordt aangemerkt: *'de vergoedingen voor het toezicht in het kleuter- en lager onderwijs of voor de begeleiding van leerlingen in het leerlingenvervoer, toegekend aan leden van het onderwijzend of ander personeel die het bedoelde toezicht of de begeleiding bij wijze van bijkomende prestatie verrichten.'*

B. Andere voordelen

De lokale besturen die aan de scholen van hun eigen schoolbestuur andere voordelen toekennen dan de lijst van de vijf sociale voordelen, kunnen die voordelen ook toekennen aan de scholen van de andere schoolbesturen op hun grondgebied als die daarom vragen. Net als bij de sociale voordelen kunnen gemeenten die zelf geen inrichter zijn van onderwijs ook andere voordelen toekennen.

De lokale besturen leggen dan de criteria en voorwaarden vast waaraan de scholen moeten voldoen om recht te hebben op die voordelen. Deze voordelen moeten altijd kindgericht zijn. Het al dan niet toekennen van een ander voordeel is geen verplichting, maar een weloverwogen beleidskeuze van het lokale bestuur waarvoor de regelgever geen specifiek kaders voorziet in tegenstelling tot de sociale voordelen. De mogelijkheden en de autonomie om een gelijkheidsbeleid (vb. via brugfiguren voor kwetsbare leerlingen) te voeren voor alle scholen op het grondgebied zijn dus nog groter.

Relevante regelgeving

- [Decreet van 30 november 2007 betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau](#)
- [Besluit van de Vlaamse Regering van 4 juli 1991 houdende bepaling van de begrippen gezondheidstoezicht en sociale voordelen](#)
- [Besluit van de Vlaamse regering van 17 juni 1997 betreffende de opdracht van het personeel in het basisonderwijs, hoofdstuk II.](#)