



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/KBO/2008/219

BETREFT: Extra lessen over “leren leren” door een externe organisatie

1 PROCEDURE

1.1 Ontvangst: 21.10.2008

1.2 Verzoeker

Een lid van een ouderraad

1.3 Betrokken school

/

1.4 CZB

Op 21 oktober 2008 ontvangt het secretariaat van de Commissie een emailbericht met de vraag. Bij emailbericht van 13 november werd verzoeker uitgenodigd voor de zitting van de Commissie van 8 december 2008.

2 INHOUD van de VRAAG

De vraagsteller verwijst naar eerdere adviezen van de Commissie over bijkomende cursussen ‘leren leren’ in het secundair onderwijs (adviezen CZB/V/KSO/2005/122 en CZB/V/KSO/2006/145), die een bijkomend aanbod ‘leren leren’ door externen niet verbiedt, maar wel eerder afraadt. Deze adviezen gelden voor het secundair onderwijs. De vraagsteller vindt geen uitspraak over dat aanbod in het basisonderwijs en volgens hem maakt de Commissie een duidelijk verschil tussen beide onderwijsniveaus.

De vraagsteller verwijst verder naar advies CZB/V/GZ/2003/8 over betaalde bijlessen in het lager onderwijs. Daarin zegt de Commissie o.m. dat

- betaalde bijlessen in het kader van het halen van eindtermen en ontwikkelingsdoelen binnen de school in strijd zijn met het beginsel van kosteloosheid van het lager onderwijs en dus niet toegestaan zijn.
- dat het schoolbestuur binnen of buiten de lesuren geen lokalen ter beschikking mag stellen van personen die in het kader van het halen van eindtermen en ontwikkelingsdoelen betaalde bijlessen geven en dat het op geen enkele manier de schijn mag wekken dat het meewerkt aan dergelijke activiteiten.
- bijlessen in het kader van het halen van eindtermen en ontwikkelingsdoelen dienen gratis georganiseerd te worden door het schoolbestuur.

De vraagsteller stelt dat ‘Leren Leren’ in het basisonderwijs een leergebiedoverschrijdende eindterm is:

<http://www.ond.vlaanderen.be/dvo/basisonderwijs/lager/eindtermen/lerenleren.htm>.

De vraagsteller vraagt aan de Commissie of een basisschool op woensdagnamiddag dan een externe organisatie in haar lokalen bijkomende lessen over ‘leren leren’ mag laten organiseren, die ze ook bekend maakt bij de ouders en waarover ze een informatieavond organiseert.

3 ZITTING COMMISSIE

3.1 Datum en uur: 8 december 2008, 13.45 uur. De vraag werd in voortzetting behandeld op de zitting van 19 januari 2009.

3.2 Kamer

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs.

3.3 Commissieleden

De Commissie is in overeenstemming met artikel V. 22 van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek en artikel 1 tot en met artikel 3 van het ministerieel besluit van 28.11.2007 betreffende de samenstelling van de Commissie Zorgvuldig Bestuur als volgt geldig samengesteld:

De heer Raf Verstegen, voorzitter;

Walter Cools, Hilde Timmermans, Jean Dujardin en Bengt Verbeeck, leden.

3.4 Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

/

3.5 Stemming

De Commissie heeft na beraadslaging eenparig de volgende conclusies opgesteld inzake bevoegdheid en advies.

4 ADVIES VAN DE COMMISSIE

4.1 Regelgeving

4.1.1. Kosteloosheid en kostenbeperking

* Decreet basisonderwijs 25 februari 1997

Artikel 27. In de door de gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde basis-, kleuter- of lagere scholen kan geen direct of indirect inschrijvingsgeld worden gevraagd. Evenmin kunnen er bijdragen worden gevraagd voor kosten die gemaakt worden om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven.

De lijst met materialen die bij gebruik kosteloos ter beschikking dienen gesteld te worden om de eindtermen te realiseren of de ontwikkelingsdoelen na te streven, vormt een bijlage 1 bij dit decreet.

Artikel 27bis. § 1. Het schoolbestuur kan aan de ouders een bijdrage vragen voor:

1° activiteiten die niet noodzakelijk zijn voor het realiseren van de eindtermen of het nastreven van de ontwikkelingsdoelen;

2° verplichte materialen die niet begrepen zitten onder artikel 27 en waarvan de ouders het te besteden bedrag niet zelf kunnen bepalen;

3° meerdaagse extra-muros activiteiten.

§2. Het maximumbedrag van de bijdrage in § 1, 1° en 2°, wordt als volgt bepaald:

- voor het kleuteronderwijs : 20 euro;

- voor het lager onderwijs : 60 euro.

Deze bedragen zijn van toepassing vanaf het schooljaar volgend op de goedkeuring van het decreet nieuwe financiering leerplichtonderwijs.

[...]

§4. Vanaf het schooljaar volgend op de goedkeuring van het decreet nieuwe financiering leerplichtonderwijs, mag er in het kleuteronderwijs geen bijdrage meer worden gevraagd voor meerdaagse extra-muros activiteiten.

Vanaf het schooljaar volgend op de goedkeuring van het decreet nieuwe financiering leerplichtonderwijs, bedraagt de bijdrage voor meerdaagse extra-muros activiteiten maximaal 360 euro voor het volledige lager onderwijs.

Artikel 27ter. §1 De kosten die niet vervat zitten in artikel 27bis, §1, zijn niet onderworpen aan de maximumfactuur. Deze kosten worden kenbaar gemaakt in de bijdrageregeling. De gevraagde kostprijs moet steeds in verhouding zijn tot de geleverde prestatie.

§ 2. Na overleg binnen de schoolraad legt het schoolbestuur de lijst vast van bijdragen die aan de ouders kunnen worden gevraagd, zoals bepaald in artikel 27bis en §1 van dit artikel evenals de afwijkingen die op deze bijdrageregeling worden toegekend.

* Omzendbrief BaO 2007/05 van 22 juni 2007 betreffende kostenbeheersing in het basisonderwijs.

4.1.2. Reclame en sponsoring

* Decreet basisonderwijs 25 februari 1997

Artikel 37, § 3. Voor het lager onderwijs bevat het schoolreglement ten minste de volgende elementen : [...]

6° geldelijke en niet-geldelijke ondersteuning die niet afkomstig is van de Vlaamse Gemeenschap en de rechtspersonen die daarvan afhangen;

Artikel 51. §4. Een schoolbestuur dat mededelingen toelaat die rechtstreeks of onrechtstreeks ten doel hebben de verkoop van producten of diensten te bevorderen, waakt erover dat:

1° door het schoolbestuur verstrekte leermiddelen of verplichte activiteiten vrij blijven van reclameboodschappen;

2° facultatieve activiteiten vrij blijven van reclameboodschappen, behoudens indien de reclameboodschappen louter attenderen op het feit dat de activiteit of een gedeelte van de activiteit ingericht werd door middel van een gift, een schenking of een prestatie om niet of verricht onder reële prijs door een bij name genoemde natuurlijke persoon, rechtspersoon of feitelijke vereniging;

3° de reclameboodschappen kennelijk niet onverenigbaar zijn met de pedagogische en onderwijskundige taken en doelstellingen van de school;

4° de reclameboodschappen de objectiviteit, de geloofwaardigheid, de betrouwbaarheid en de onafhankelijkheid van de school niet in het gedrang brengen.

* Omzendbrief BaO 2002/3 van 21 februari 2002 betreffende zorgvuldig bestuur in het basisonderwijs.

4.2 Bevoegdheid

De Commissie is van oordeel dat zij bevoegd is rekening houdende met de aangebrachte feiten en de geldende regelgeving.

4.3 Advies

4.3.1 Algemeen

4.3.1.1. Kostenbeheersing

De kosteloosheid van het basisonderwijs zoals dat in internationale verdragen, de grondwet en het decreet basisonderwijs is omschreven, houdt in dat er in het door de gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde lager onderwijs geen direct of indirect inschrijvingsgeld kan worden gevraagd. Evenmin kunnen er bijdragen worden gevraagd voor kosten die gemaakt worden om een eindterm te bereiken of een ontwikkelingsdoel na te streven. Dat houdt niet in dat aan de ouders nooit geldelijke bijdragen kunnen worden gevraagd.

In aanvulling op het noodzakelijke onderwijsprogramma kunnen de scholen, met het oog op het optimaliseren van het onderwijsaanbod, voor leerlingen onderwijsactiviteiten organiseren die niet noodzakelijk zijn voor de eindtermen, zowel binnen als buiten de lestijden en al of niet binnen de schoolgebouwen. Sommige van deze activiteiten kunnen zij voor de leerlingen verplichtend stellen. Voor deze bijkomende activiteiten geldt het principe van de kosteloosheid niet. Het decreet basisonderwijs voert op dat punt geen kosteloosheid in, maar beoogt, via het vaststellen van maximumbedragen, een kostenbeperking te realiseren.

Daarnaast kunnen ook bijdragen worden gevraagd voor afzonderlijke dienstverlening (zoals maaltijden, middagtoezicht, aanbod aan sport na de schooltijd) die niet verplicht gesteld kan worden. Dergelijke bijdragen moeten in een correcte verhouding staan tot de werkelijke kostprijs van de verleende diensten.

De onderwijsregelgeving bepaalt dat de omvang van de bijdrage ter sprake komt via overleg in de schoolraad en dat er afwijkingen zijn voor minder gegoede ouders. De vergelijking tussen te maken kosten en gevraagde bijdragen dient in eerste instantie te gebeuren in de participatieorganen. Het schoolbestuur dient daarna bij de inschrijving alle ouders via het schoolreglement duidelijk en precies op de hoogte te brengen van de verschillende soorten bijdragen.

4.3.1.2 Reclame

De Commissie wijst op de onderwijsregelgeving die toelaat dat schoolbesturen, binnen de grenzen die de decreetgever daarvoor aangeeft, een eigen beleid voeren inzake reclame en sponsoring. De principes die de school daarbij hanteert, worden overlegd binnen de schoolraad en moeten in het schoolreglement worden verwoord. Deze verplichting wordt bij

de bespreking van wat art. 37, § 3, 6° van het decreet basisonderwijs is geworden, in de memorie van toelichting als volgt omschreven: “Het is de bedoeling dat scholen concrete afspraken maken over deze algemene principes. Omwille van de rol van reclame en sponsoring in de moderne maatschappij en in de belevingswereld van kinderen, is het belangrijk dat deze afspraken worden gemaakt binnen de participatie- of schoolraad en op een correcte manier naar de ouders worden vertaald. De opname van de houding van de school ten aanzien van reclame en sponsoring door derden in het schoolreglement zet enerzijds aan tot overleg en zorgt anderzijds voor de veruitwendiging van deze principes.

De nieuwe regeling houdt in dat de fundamentele visie op reclame en sponsoring in het reglement wordt opgenomen. Dit betekent dat er wordt aangegeven of er binnen de schoolmuren al dan niet ruimte is voor reclame en sponsoring door derden en, zo ja, op welke gronden bepaalde reclame of sponsoring niet toelaatbaar wordt geacht. Het betreft met andere woorden de grondhouding ten aanzien van het gegeven “reclame en sponsoring”, en bijvoorbeeld niet het afpunten van de concrete sponsors.” (Zie: Vlaams Parlement, Stuk 729 (2000-2001) - nr. 1, p. 7). Na amendering wordt het verplichte overleg over ‘reclame en sponsoring’ vervangen door de houding van de school tegenover externe financiering: “De houding t.a.v. de middenstromen, afkomstig van derden, vormt een essentieel gegeven. Daarom moet dit in alle openheid en op basis van transparante gegevens met de diverse actoren, waaronder de ouders, kunnen worden besproken.” (Zie: Vlaams Parlement, Stuk 729 (2000-2001) – Nr. 9, blz. 12, Verslag namens de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid).

Reclame bij verplichte onderwijsactiviteiten, leermiddelen of didactisch materiaal kan decretaal niet. De onderwijsregelgeving laat ook niet toe dat schoolbesturen binnen de onderwijstijd meewerken aan commerciële activiteiten van privébedrijven, onder meer door het uitdelen van reclamefolders.

Van (commerciële) reclame en sponsoring moet worden onderscheiden het geven van informatie over en deelnemen aan acties met een ruim erkend maatschappelijk doel (bv. jeugdvoetbal, scouts, 11.11.11). Scholen beslissen in welke mate ze aan dergelijke acties bekendheid geven en deelnemen.

Bij het verspreiden van commerciële reclame- en sponsoringboodschappen gelden striktere regels. De school moet de decretale principes ter zake nakomen: de reclame is kennelijk niet onverenigbaar met de pedagogische en onderwijskundige taken en doelstellingen en de objectiviteit, de geloofwaardigheid, de betrouwbaarheid en de onafhankelijkheid van de school komen niet in het gedrang.

4.3.2 Toepassing

De vraag die aan de Commissie wordt voorgelegd, is in zeer algemene en abstracte termen gesteld: mag een basisschool op woensdagnamiddag een externe organisatie in haar lokalen bijkomende lessen over ‘leren leren’ laten organiseren, die ze ook bekend maakt bij de ouders en waarover ze een informatieavond organiseert?

Uit de bij de vraag gevoegde bijlage blijkt dat de externe organisatie o.a. cursussen over “leren leren” voor leerlingen uit het basisonderwijs organiseert. Deze sessies vinden plaats in een aantal basis- en secundaire scholen gelegen in Vlaams-Brabant. Uit de vraag kan worden afgeleid dat de informatie via de school wordt verspreid en dat het aanbod in die scholen ook op een infoavond voor de ouders wordt toegelicht.

Door de context van de vraagstelling was de Commissie niet in de mogelijkheid om zoals gebruikelijk tegenpartijen uit te nodigen. De Commissie geeft haar advies dan ook in het algemeen en onder voorbehoud van herbespreking indien een concreet betrokkene daar om vraagt.

4.3.2.1 “Leren leren” als schoolgebonden eindterm

“Leren leren” is in het lager onderwijs een leergebiedoverschrijdende eindterm. Eindtermen zijn minimumdoelen die de overheid noodzakelijk en bereikbaar acht voor een bepaalde groep leerlingen. De regelgeving inzake eindtermen houdt in dat ze worden bereikt door de school op groepsniveau. De leergebiedoverschrijdende eindtermen maken deel uit van de basisvorming, die de school bij haar leerlingen moet realiseren. De eerste verantwoordelijken daarvoor zijn de school en het schoolteam. De scholen dienen inspanningen te leveren zodat met het schoolgebonden aanbod zoveel mogelijk leerlingen de doelstellingen halen, rekening houdende met het startniveau van de leerling en de context van de school. Het aldus geplande onderwijs- en opvoedingsaanbod wordt gerealiseerd met de schoolgebonden personeelsbezetting.

De leergebiedoverschrijdende eindterm “leren leren” moet worden nagestreefd in verschillende leergebieden. Dit wil zeggen dat de inhouden van de leergebieden een middel zijn om de eindtermen “leren leren” te concretiseren en te operationaliseren. Precies daarom zijn ze leergebiedoverschrijdend en dus vrij algemeen geformuleerd. Omdat ze via zoveel mogelijk leergebieden worden nagestreefd is een schoolgebonden aanpak noodzakelijk.

In de informatiemap voor de onderwijspraktijk in het gewoon basisonderwijs over ontwikkelingsdoelen en eindtermen valt het volgende te lezen (vanaf blz. 112, zie: <http://www.ond.vlaanderen.be/dvo/publicaties/infomapBaO/infomap.htm>): “De eindtermen “leren leren” worden los van enige context geformuleerd. Daarmee valt de klemtoon op het feit dat veel aspecten van “leren leren” hun toepassing vinden in uiteenlopende situaties. Ook is het een stimulans voor de school om deze leergebiedoverschrijdende eindtermen in verschillende leercontexten, gevarieerde leersituaties en met leerinhouden uit verschillende leergebieden aan te leren en te oefenen. Zo wordt ook het transferkarakter ervan voor kinderen zichtbaar en geleidelijk aan duidelijk (‘Hé! Deze methode kan ik nog voor wat anders gebruiken.’). Bovendien biedt het de leerkracht de mogelijkheid om te vertrekken vanuit de ervaringen van de kinderen zelf.”

Het is dus de opdracht van de school om op het gebied van leren de leerlingen afdoende kennis en kunde bij te brengen inzake inzicht verwerven, uitvoering en planning van opdrachten, leerhouding, enz. Deze opdracht van de school kan niet overgelaten worden aan niet-schoolgebonden personeel.

4.3.2.2. Een aanvullend facultatief aanbod tegen betaling?

Aan de Commissie zijn al eerder initiatieven voor vrijwillige aanvullende programma’s “leren leren” voorgelegd waarop ze met sterk voorbehoud heeft gereageerd (cf. V/2005/122 en V/2006/145). De Commissie heeft ook in de adviezen die ze daarbij heeft geformuleerd de verplichting van de scholen benadrukt om er streng over te waken dat er geen enkele vermenging of vervaging van verantwoordelijkheden kan ontstaan.

Na onderzoek van het nu voorliggende dossier is de Commissie van oordeel dat een dergelijk alternatief aanbod om een eindterm te bereiken, in de ogen van de ouders en de buitenwereld

de geloofwaardigheid van het eigen aanbod van de school op dat terrein in het gedrang kan brengen. Wat moeten ouders denken die vanuit de school een aanbod voor een aanvullend programma ontvangen? Sommigen zullen niet zo duidelijk weten dat “leren leren” een eindterm is waarvan de beheersing door de school bij alle leerlingen moet worden nagestreefd en kunnen zich misschien wel schuldig voelen als ze niet ‘alles doen’ om hun kind vooruit te helpen en te laten slagen. Voor hen is het aanbod misleidend. Anderen kunnen de kwaliteit van het schoolaanbod in twijfel trekken wanneer hen gesuggereerd wordt dat in vijf sessies van twee uur externen vaardigheden kunnen bijbrengen waar het gewone programma niet toe in staat is. Zij kunnen er aan twifelen dat de school zelf het nodige doet om haar eigen programma aan te passen aan wat naar hedendaags onderwijskundig inzicht in het leerproces als bijzonder efficiënt zou zijn beoordeeld. De suggestie dat anderen tegen betaling op korte tijd kunnen bewerken waar de school zelf niet toe in staat zou zijn, schendt de geloofwaardigheid van de school.

Uit een aandachtige lezing van de folder die aan de Commissie is voorgelegd, blijkt dat dergelijke sessies ‘leren leren’ in een belangrijke mate zullen neerkomen op het efficiënter leren gebruiken van door de leerlingen gekende studietechnieken. Inoefenen op de leerstof van gekende (en nieuwe) technieken die ook voorwerp zijn van het onderdeel ‘leren leren’ in het onderwijsprogramma, kan worden beschouwd als het geven van bijlessen of een soort repetitoraat. Een dergelijke handelsactiviteit met onderwijs als voorwerp is niet verenigbaar met de eigen opdracht van de school.

Dat het niet de school zelf is die het alternatieve programma aanbiedt, belet niet dat het initiatief in de school toelaten en zelfs bevorderen een vervaging in de verantwoordelijkheden meebrengt die de geloofwaardigheid van de school in het gedrang brengt. De Commissie zorgvuldig bestuur heeft in het verleden gesteld dat bijlessen tegen betaling niet in de school kunnen worden aangeboden: “Een schoolbestuur mag op geen enkele manier de schijn wekken dat het meewerkt aan activiteiten binnen de school die de school zelf, op basis van de onderwijsreglementering, niet kan/mag organiseren: (V/2003/8).

De Commissie laat opmerken dat deze conclusie a fortiori geldt voor initiatieven ter remediëring van tekorten in bepaalde leergebieden of vakken. Wanneer als mogelijk motief om deel te nemen aan een remediëringsprogramma, naast ongetwijfeld valabele inhoudelijke motieven, ook aangehaald wordt: “als je geen risico wil nemen en je examen onder begeleiding wil voorbereiden” ziet het er naar uit dat op die manier nieuwe behoeften worden gecreëerd. Dit stemt tot nadenken over de opportuniteit van de medewerking van de scholen.

De Commissie vraagt ook nog aandacht voor het feit dat het in de school organiseren van deze oefensessies ‘leren leren’ een negatief effect kan hebben op de gelijke behandeling van de leerlingen. Doelstellingen van het onderwijsprogramma worden tegen betaling ingeoefend binnen de schoolgebouwen. Wie niet betaalt en daaraan niet meedoet, kan vrezen dat zijn kind daarvan binnen het onderwijsprogramma nadeel zal ondervinden. Het bevorderen - ook zonder dat het aanbevolen wordt - van betalende programma’s voor leerlingen die minstens gedeeltelijk overlappen met de doelstellingen van het eigen programma is ook omwille van de negatieve weerslag op de gelijke behandeling niet aanvaardbaar. De Commissie herinnert ook aan de inspanningen om door kostenbeperking het lager onderwijs voor iedereen op gelijke wijze toegankelijk te maken.

4.3.3 De Commissie komt tot volgend advies:

“Leren leren” behoort in het lager onderwijs tot de leergebiedoverschrijdende eindtermen. Eventuele aanvullende lessen die leerlingen moeten helpen om de eindtermen beter te bereiken kunnen binnen de school enkel gratis worden aangeboden. Dit is ook het geval indien de aanvullende lessen niet volledig overlappen met wat de school in het eigen programma moet nastreven. Een aanbod tegen betaling leidt tot vervaging van de verantwoordelijkheden en is niet verenigbaar met de eigen pedagogische en onderwijskundige taken van de school. Het bevorderen van dergelijke initiatieven binnen de school brengt de geloofwaardigheid van de school in het gedrang.

Brussel, 19 januari 2009.

Marleen Broucke
Secretaris

Raf Verstegen
Voorzitter