



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/KL/KBO/2010/272

BETREFT: 1) Beheersing onderwijskosten (vrijwillige bijdragen en maximumfactuur);
2) participatie

1 PROCEDURE

1.1 Ontvangst: 26.05.2010

1.2 Verzoeker

- Eerste klacht: [verschillende ouders].
- Tweede klacht: [ouder en lid van de schoolraad].

1.3 Betrokken school

- School: [X]
- Schoolbestuur: [Y]

1.4 CZB

Bij brief van 23 mei 2010, aangetekend verstuurd op 25 mei 2010 en toegekomen op 26 mei 2010), dient verzoekende partij bij het secretariaat van de Commissie een klacht in.

Bij aangetekend schrijven van 27 mei 2010 wordt verwerende partij in kennis gesteld van de klacht en van de mogelijkheid om een verweerschrift in te dienen. Zij wordt tevens uitgenodigd voor de zitting van de Commissie van 21 juni 2010.

Bij e-mail van 8 juni wordt verzoekende partij uitgenodigd voor de zitting van 21 juni 2010.

Bij e-mail van 10 juni 2010 stuurt verwerende partij haar verweerschrift met bijlagen.

Bij e-mail van 11 juni 2010 bezorgt het secretariaat het verweerschrift aan verzoekende partij en deelt hem mee dat de eerste voorzitter van de schoolraad en de huidige voorzitter op de zitting aanwezig zullen zijn.

2 INHOUD van de KLACHT:

1) Beheersing onderwijskosten

1. Situatieschets

Hoewel een aantal ouders reeds sedert mei 2008 bij de school bij herhaling aandringt op de toepassing van de omzendbrief 'kostenbeheersing in het basisonderwijs, BaO2007/05' wordt tot op heden de wetgeving ter zake willens en wetens met voeten getreden.

Bij het in voege treden van het decreet kostenbeheersing in september 2008 werd op de klasvergaderingen naar de ouders gecommuniceerd dat het woord 'ouderbijdrage' in het schoolreglement vervangen werd door 'oudergift', maar dat verder alles zou "blijven zoals het was". Van de aan het decreet verbonden extra financiering werd geen enkele melding gemaakt.

Op aandringen van één moeder werden de ouders die hier vragen bij hadden, ontvangen in de schoolraad. Hier gaf de directie te kennen dat de 'oudergift' voorlopig nog 15€ per maand per kind zou blijven bedragen aangezien er nog geen duidelijkheid was over de toekenning (het bedrag) van de gekleurde gelden. Ook de jaarlijkse kampen zouden gewoon doorgaan aan de gebruikelijke tarieven. De directie voegde er woordelijk aan toe: "Als ik op dit moment al wist hoeveel we gaan krijgen kon ik het nu al terugstorten aan de ouders." Op de vraag of de school de beloofde extra toelage van 45€ per kind per jaar reeds ontvangen had antwoordde zij vreemd genoeg nochtans bevestigend.

Op de schoolvergadering / thema-avond van 2 maart 2009 waarop de houding t.a.v. de maximumfactuur toegelicht werd, meldde de directie dat ondanks de bijkomende middelen de 'oudergift' en het kampgeld onveranderd bleven "omdat we anders onze werking niet kunnen garanderen".

De toenmalige voorzitter van de schoolraad verdedigde dit standpunt door te stellen dat dit nu eenmaal zo beslist was bij de oprichting van de school. "Als je daar niet mee akkoord bent", zo voegde hij er aan toe "moet je maar naar een andere school gaan!" En nog wat later zei hij letterlijk: "De wet is een detail."

Om hun rechten te verdedigen bleef een van ondertekenden na deze vergadering vanuit de nieuwe schoolraad aanhoudend de andere schoolraadsleden en de directie voor hun verantwoordelijkheid plaatsen, met argumenten uit de Freinetfilosofie, het GO, Onderwijs Vlaanderen en de eigen schoolvisie. De directie weigert echter tot op vandaag halsstarrig het decreet te respecteren en blijft systematisch de maximumfactuur overschrijden.

2. Overschrijding minder scherpe maximumfactuur

a) Schooljaar 2008 - 2009: er worden meerdaagse kleuterkampen tijdens de lesuren georganiseerd. Hiervoor wordt een ouderkost van 25€ aangerekend voor de kleinste en 40€ voor de grootste kleuters (2^{de} & 3^{de} kleutertuin). De vrijblijvendheid van deze kost wordt nergens vermeld.

b) Schooljaar 2009 - 2010:

- er worden meerdaagse kleuterkampen tijdens de lesuren georganiseerd (in mei). Hiervoor wordt een ouderkost van 15€ aangerekend voor de grootste kleuters (2^{de} & 3^{de} kleutertuin). Er wordt gevraagd om dit cash te betalen. Ouders ontvangen geen betalingsbewijs. De kinderen krijgen van de juf de boodschap dat ze niet mee kunnen als ze dit geld niet meebrengen.
- er worden twee meerdaagse buitenlandse kampen tijdens de lesuren georganiseerd (in september en mei). Hiervoor wordt een ouderkost van resp. 350€ en 20€ aangerekend voor de kinderen van de laatste graad. Samen met het kamp van het vorige schooljaar (65€ voor het 5^{de} leerjaar) komt dit neer op een overschrijding van 75€ voor de kinderen van het huidige 6^{de} leerjaar. De 20€ voor het laatste kamp wordt cash gevraagd. Ouders ontvangen geen betalingsbewijs. De kinderen krijgen van de juf de boodschap dat ze niet mee kunnen als ze dit geld niet meebrengen.

3. Overschrijding en omzeiling scherpe maximumfactuur

a) Schooljaar 2008 - 2009:

- er wordt een 'oudergift' gevraagd van 15€ per kind per maand (en 10 en 5€ voor resp. een derde en vierde kind), te storten op het rekeningnummer van vzw "Vriendenkring van [school X]". Er wordt aangedrongen op een regelmatige betaling, "ten laatste op het einde van iedere trimester!"
- het schoolreglement, noch de betalingsoproepen in '[de wekelijkse schoolkrant]' vermelden de vrijblijvendheid van deze 'schoolgift'.
- alle ouders die aan het einde van het schooljaar niet het volledige bedrag van de 'oudergift' hebben betaald ontvangen een maningsbrief met vermelding van hun 'debet', ook de ouders die de wettelijk bepaalde maximumfactuur betaalden.

b) Schooljaar 2009 - 2010:

- er wordt een maandelijks 'vrijblijvende solidariteitsbijdrage' gevraagd van 15€, te storten op rekeningnummer van vzw "Vriendenkring van [school X]" ("Om het aanbod aan de kinderen op school kwalitatief op pijl te houden blijft de solidariteitsbijdrage van €15 per kind per maand behouden.").
- er wordt tot 5 maal toe een oproep tot betaling gedaan in "[de wekelijkse schoolkrant]". Hierbij wordt telkens vermeld: "de solidariteitsbijdrage bedraagt hetzelfde als vorige jaren", zonder enige vermelding van vrijblijvendheid.
- ouders die minder betalen dan een maandelijks bedrag van 15€ per kind worden systematisch aangesproken door de directie en zelfs in haar bureau geroepen, ook de ouders die de wettelijk bepaalde maximumfactuur betaalden. Ook leerkrachten spreken ouders hierover aan! Deze ouders krijgen als boodschap dat hierdoor het klasbudget vermindert en dat andere ouders zo moeten opdraaien voor de kosten van hun kind

4. Geen transparantie ouderkosten

a) schooljaar 2008 -2009:

als enige verantwoording naar het spenderen van de 'oudergiften' ontvangen de ouders die aanwezig zijn op de schoolvergaderingI thema-avond van 2 maart 2009 een nota: "informatie betreffende de werking en het ontvangen van de oudergiften door de VZW". Deze bevat een zeer vage en algemene opsomming van uitgaven (bvb "rest = klasbudget van de juf"), waarbij kosten die wel en niet strikt noodzakelijk zijn voor het behalen van de onderwijsdoelen en eindtermen volledig door elkaar lopen. Bovendien maakt dit formulier onomwonden duidelijk dat van alle ouders verwacht wordt dat het volledige bedrag van de 'oudergift' - mét regelmaat - betaald wordt: van de boekhoudster zal je immers "een "brief ontvangen indien de oudergiften niet of niet volledig zouden betaald worden".

c) schooljaar 2009 -2010:

- dit schooljaar wordt zelfs deze cryptische 'budgettenverdeling' achterwege gelaten en moeten ouders het stellen met een hoogst summiere 'verantwoording' in het schoolreglement. Deze zorgt er bovendien voor dat de opdeling tussen vrijblijvende en niet vrijblijvende kosten, én de scheiding tussen uitgaven voor materialen die wel dan niet voorkomen op de ODET-lijst geheel onduidelijk wordt. De verwarring is algemeen.
- alle inkomsten van ouders in "[school X]" worden stevast geïnd via één en hetzelfde rekeningnummer. nl. dat van de vriendenkring. Het schoolreglement vermeldt ook letterlijk: "Het financieel beheer van de school staat 2 maal per jaar op de agenda van de schoolraad. Eveneens 2 maal per jaar worden de krachtlijnen uitgezet en goedgekeurd door de Vergadering van de vzw. Daar wordt ook de inkomsten en uitgaven van de vzw besproken en

beslist over de manier waarop de giften worden besteed." Gaat dit, gezien het volledig overlappen van giften en effectieve bijdragen de bevoegdheden van een vriendenkring niet te buiten?

- ouders die toch graag een overzicht willen van de besteding van de door hun reeds betaalde solidariteitsbijdragen moeten hier persoonlijk op aandringen bij de directie, waarna uiteindelijk een opsomming bezorgd wordt die nog zeer veel onduidelijkheden en mogelijke onjuistheden bevat.

Aangezien bovenstaande klacht en bijhorende bijlagen volgens verzoeker duidelijk maken dat de directie, de vorige schoolraad en leden van de huidige schoolraad moedwillig en bij herhaling de wetgeving inzake kostenbeheersing overtraden en dit tot op vandaag blijven doen vraagt hij aan de Commissie om hierin een bindende uitspraak te doen die dit in de toekomst onmogelijk moet maken.

Omdat bemerkingen van ouders hieromtrent reeds sinds mei 2008 systematisch genegeerd worden en beloofde beslissingen bewust op de lange baan werden geschoven vindt verzoeker ook dat alle ouders die dit wensen in de mogelijkheid moeten verkeren om met terugwerkende kracht alle onrechtmatig aangerekende kosten sedert het in voege treden van het nieuwe decreet (d.i. september 2008) terug te vorderen.

Wegens het aanslepende karakter van deze zaak hoopt hij ten stelligste dat de Commissie nog voor het einde van dit schooljaar tot een uitspraak kan komen.

11. Participatie gesubsidieerd onderwijs

Onder punt 5.2 "Bevoegdheid" wordt gesteld dat de Commissie niet bevoegd is om zich uit te spreken over een klacht met betrekking tot participatie in scholen van het gemeenschapsonderwijs, waar daarvoor eigen structuren zijn opgericht.

Gelet op de onbevoegdheid van de Commissie wordt de argumentatie van verzoekende partij in de beslissing niet opgenomen.

3 ANTWOORD van de VERWERENDE PARTIJ

Vooraf :

- Verwerende partij stelt vooreerst dat alle beweringen van klager betwist worden en dat indien één der beweringen niet in concreto weerlegd zou worden hieruit alleszins geen bekenenis mag worden afgeleid en dat.

- Conform artikel V.28 van het decreet van 13 juli 2001 zijn klachten onontvankelijk indien deze na verloop van een termijn van zestig kalenderdagen na de vaststelling of de kennisname van de betwiste feiten ingediend worden.

Zo de voorzitter geoordeeld zou hebben dat de klachten onontvankelijk waren, zou hij de indiener van de klacht onverwijld schriftelijk in kennis gesteld hebben van de eventuele onontvankelijkheid conform artikel 6 Besluit van de Vlaamse Regering van 27 september 2002, quod non klaarblijkelijk. Hoewel geen der klachten betrekking heeft op feiten die hoogstens 60 dagen voor indienen klacht vastgesteld werden, wordt verondersteld dat gelet op de continuïteit der feiten wellicht geoordeeld wordt dat voormelde termijn nog geen aanvang

nam naar analogie met de berekening van de verjaringstermijn bij voortdurende misdrijven. Aldus kan alleszins enkel huidig schooljaar beoordeeld worden. Jaarlijks loopt op 30 juni het schooljaar af en zo ook de feiten die op dat schooljaar betrekking hebben.

I. Klacht betreffende beheersing onderwijskosten

Vooraf:

Reeds bij de oprichting van de Freinetschool, inmiddels 13 jaar geleden, werden solidariteitsbijdragen ingevoerd opdat alle kinderen steeds aan alle activiteiten konden deelnemen en opdat al het benodigde schoolmateriaal kosteloos aan de leerlingen ter beschikking gesteld kon worden, zoals inmiddels door het Decreet Basisonderwijs ingevoerd voor alle scholen. Sedert 1 september 2008 zijn voormelde bijdragen vrijwillig.

Aangezien thans nog steeds 95 % van de ouders de vrijwillige solidariteitsbijdragen betaalt, kunnen nog steeds alle kinderen aan alle activiteiten deelnemen ongeacht of de ouders al dan niet betalen. Het principe van de kosteloosheid van het onderwijs opdat niemand uitgesloten werd, werd aldus bij in de school van verweerder vroeger ingevoerd dan vereist én is omvangrijker dan vereist. Zo leidt ook de niet betaling van de kosten binnen de maximumfactuur niet tot uitsluiting doch wordt zonder meer de solidariteitsbijdrage aangewend opdat alle kinderen steeds aan alle activiteiten kunnen deelnemen.

Voormelde werking leidt tot zeer grote tevredenheid bij de ouders.

Bewijs van voormelde werking blijkt uit het gegeven dat klager geen vrijwillige solidariteitsbijdrage betaalt, doch zijn drie kinderen steeds aan alle activiteiten deelnamen.

1. Wetgeving

Verwerende partij haalt de artikelen 27, 27bis, 27ter, 37 en 76 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 aan die onder punt 5.1 “Regelgeving” worden weergegeven.

2. Adviezen Commissie zorgvuldig bestuur

Verwerende partij verwijst naar de overwegingen van de Commissie in haar advies van 5 april 2004, gekend onder CZB/V/KBO/2004/41 en haar advies van 20 oktober 2008, gekend onder CZB/V/KBO/2008/209 en stelt dat daaruit blijkt dat niet betwist kan worden dat vrijwillige solidariteitsbijdragen toegelaten zijn.

3. In concreto weerlegging klachten:

3.1 Verwerende partij haalt volgende passages aan uit het schoolreglement 2009-2010:
“Vanaf 1 september 2008 gaat de dubbele maximumfactuur in voegen.

Deze lijst vermeldt de verschillende categorieën kosten:

- De scherpe maximumfactuur: (...)*
- De minder scherpe maximumfactuur: (...)*

Toch willen we graag onze schoolwerking in overeenstemming met de Freinetfilosofie waarborgen. We willen dan ook beroep doen op een vrijwillige solidariteitsbijdrage die gestort wordt op de rekening van VZW Vriendenkring van [school X].

Binnen de schoolraad zal dit jaarlijks besproken en opgevolgd worden.

Deze vrijwillige solidariteitsbijdrage wordt door de vzw gebruikt om de werking van de school te ondersteunen. Op die manier kunnen voor de school kosten gemaakt worden die niet door de overheidstoelagen worden gedekt.

(...)In tegenstelling tot wat soms verondersteld wordt, geldt die kosteloosheid echter niet voor alles wat er op school gebeurt en zeker niet voor alles wat binnen Freinetschool [X] gebeurt. We willen (en doen) in [school X] namelijk veel meer dan alleen het bereiken van de basisontwikkelingsdoelstellingen en de eindtermen. Zo gaan we vaker zwemmen, vaker op uitstap naar toneel, vaker naar musea dan minimaal noodzakelijk is. We bieden meer en een grotere verscheidenheid aan materialen aan, meer leesboeken, boeiende werkplekken, leuke veelzijdige klaslokalen, enz. En voor al die extra's gebruiken we dus vrijwillige solidariteitsbijdragen vanuit de vzw.

Hieronder willen we wat meer gedetailleerd opsommen waarvoor deze vrijwillige solidariteitsbijdragen gebruikt worden:

De vrijwillige solidariteitsbijdragen dekken bijvoorbeeld (...)

Tegelijk is het essentieel onderdeel van de Freinetfilosofie dat niemand uitgesloten wordt. Iedereen moet de kans krijgen naar onze school te komen, ongeacht zijn of haar financiële situatie. Indien hieromtrent vragen of problemen zijn, zoeken ouders en directie samen naar een oplossing en kan er beroep gedaan worden op het sociaal fonds dat gefinancierd wordt met een percentage van de vrijwillige solidariteitsbijdrage.

Het financieel beheer van de school staat 2 maal per jaar op de agenda van de schoolraad. Eveneens 2 maal per jaar worden de krachtlijnen uiteengezet en goedgekeurd door de Vergadering van de vzw. Daar worden ook de inkomsten en uitgaven van de vzw besproken en beslist over de manier waarop de giften worden besteed. Tijdens de klasvergadering wordt er aan de ouders medegedeeld wat er met deze solidariteitsbijdragen gebeurt. Dit betekent dat iedereen met kinderen in [school X] het financiële beleid van de school mee kan opvolgen."

Op de themavergadering van 2 maart 2009 waarnaar klager verwees werd op het verzoek van enkele ouders het financieringssysteem van de school toegelicht. Na toelichting van de financiering door de overheid werd vermeld:

"Naast deze dotatie van de overheid gebruiken we de oudergiften om onze bijzondere accenten in de freinetwerking te financieren. Enkele hiervan zijn onze uitstappen voor projectwerking, projectwerking in de klas, bezoek aan theater, schoolatelier,... voor verdere informatie kan je steeds het schoolreglement raadplegen dat jullie bij de start van het schooljaar of bij de instap tijdens het schooljaar ontvangen hebben.

De extra financiering van € 45,00 per kind sedert 1 september 2008 wordt aangewend waarvoor ze bedoeld is, met name voor de werkmiddelen dewelke kosteloos ter beschikking gesteld dienen te worden van alle kinderen.

3.2 De bijdragen voor de kleuterkampen waren, zoals alle bijdragen gelet op de automatische bijpassing door het sociaal fonds, vrijwillig. Ongeacht al dan niet betaling, konden alle kinderen aan deze kampen deelnemen.

Voor het kleuterkamp in 2010 werd de extra financiering op basis van de leerlingenpopulatie, zijnde € 25, in mindering gebracht.

3.3 Het schoolreglement vermeldt expliciet dat de solidariteitsbijdrage een vrijwillige bijdrage betreft. Niettemin verzochten talrijke ouders om het bedrag mee te delen dat ‘nodig’ was om de schoolwerking voort te zetten zoals voorheen. In antwoord op deze verzoeken werd enkele malen in de wekelijkse schoolkrant vermeld dat de bijdrage dezelfde was als de voorbije jaren, met name € 15,00/maand/kind, zoals vermeld in het schrijven van VZW Vriendenkring.

Aangezien talrijke ouders in de loop van het schooljaar herhaaldelijk vragen hoeveel ze al gestort hebben, wordt hiervan een overzicht bijgehouden per ouderpaar, opdat de ouders op eerste verzoek ingelicht kunnen worden. Tijdens het bevallingsverlof van de directie werden in juni 2009 dergelijke overzichten, waarvan de inhoud normaliter enkel mondeling meegedeeld wordt aan het betrokken ouderpaar op hun uitdrukkelijk verzoek, verzonden aan de ouders, terwijl dit overzicht normaliter, ongeacht al dan niet openstaand ‘saldo’ geklasseerd wordt bij afsluiting van het schooljaar.

3.4 Een gedetailleerd overzicht van de uitgaven wordt steeds op verzoek bekomen, zoals blijkt uit bijlage 12 van klager, die uiteraard stelt dat dit stuk nog zeer veel onduidelijkheden zou bevatten, quod non.

Bijlage 7 betreft het schooljaar 2007-2008, met name voor inwerkingtreding van de kosteloosheid van het basisonderwijs en de maximumfactuur. Dergelijk schrijven werd nadien niet meer meegedeeld.

II. Klacht betreffende participatie gesubsidieerd onderwijs

De van toepassing zijnde wetgeving is het Decreet betreffende de participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad van 2 april 2004. Titel II van voormeld decreet is getiteld ‘participatie op school’. Hoofdstuk I, getiteld ‘algemene bepalingen’, is conform artikel 3 van toepassing op het gefinancierd en het gesubsidieerd onderwijs. Hoofdstuk II, getiteld ‘de schoolraad’, is conform artikel 7 echter enkel van toepassing op het gesubsidieerd onderwijs. De bevoegdheid van de Commissie zorgvuldig bestuur inzake participatie is bepaald in artikel V.25, 3° van het Decreet betreffende het onderwijs–XIII van 13 juli 2001 waarin verwezen wordt naar de bevoegdheden en besluitvormingsprocedures bepaald in de artikelen 18 tot en met 22 van het Decreet van 2 april 2004 voormeld. Voormelde artikelen behoren tot Hoofdstuk II en zijn aldus enkel van toepassing op het gesubsidieerd onderwijs.

De basisschool van verwerende partij is een school van het Gemeenschapsonderwijs, GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap en aldus geen gesubsidieerd doch wel gefinancierd onderwijs.

De Commissie is ter zake onbevoegd.

4 ZITTING COMMISSIE

4.1 Datum en uur: 21 juni 2010, 13,15 uur.

4.2 Kamer

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs.

4.3 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, Etienne Becuwe en Jean Dujardin, leden.

4.4 Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

Voor verzoekende partijen:

[3 ouders]

Voor verwerende partij:

- [de directie van school X];

- mevr. Sofie Cauwenberghs, advocaat voor [school X];

- [een vertegenwoordiger van het schoolbestuur].

Tevens aanwezig: [voorzitter schoolraad school X].

4.5. Stemming

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

5 BESLISSING VAN DE COMMISSIE

5.1 Regelgeving

** Decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs*

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.

.....

Art. 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.

§ 3. Vragen in verband met de toepassing van de beginselen vermeld in de artikelen 27, 27bis en 27ter en klachten in verband met inbreuken op deze beginselen kunnen door iedere belanghebbende ingediend worden bij de Commissie Zorgvuldig Bestuur, bedoeld in artikel V.21 van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek.

Artikel 37

§1. Een schoolbestuur moet, met uitzondering van de ziekenhuisscholen, voor elk van zijn scholen met toepassing van de regelgeving inzake medezeggenschap een schoolreglement opstellen dat de betrekkingen tussen het schoolbestuur en de ouders en leerlingen regelt.

§ 2. Voor het kleuteronderwijs bevat het schoolreglement ten minste de volgende elementen :

1° geldelijke en niet-geldelijke ondersteuning die niet afkomstig is van de Vlaamse

Gemeenschap en de rechtspersonen die daarvan afhangen;

2° de bijdrageregeling bedoeld in artikel 27ter, § 2;

....

§ 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;

7° de bijdrageregeling bedoeld in artikel 27ter, § 2;

....

Artikel 76

Ieder schooljaar krijgen de schoolbesturen een werkingsbudget voor de werking, de uitrusting, het groot onderhoud van hun scholen, voor het werken aan rationeel energiegebruik in hun scholen en om tegemoet te komen aan de kosteloosheid vermeld in artikel 27 en aan de maximumfacturen vermeld in artikel 27bis.

Bij de aanwending van het werkingsbudget moet ieder schoolbestuur rekening houden met een gelijke behandeling van al zijn gefinancierde of gesubsidieerde scholen en van al zijn leerlingen.

** Decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad.*

Artikel 7

Dit hoofdstuk is van toepassing op het basis- en secundair onderwijs, gesubsidieerd door de Vlaamse Gemeenschap, met uitzondering van de scholen van type 5.

** Decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek*

Art. V.25

De Commissie beslist over de gegrondheid van klachten van belanghebbenden inzake :

...

3° de niet-naleving van de bepalingen omtrent de bevoegdheden en de besluitvormingsprocedures bedoeld in artikel 18 tot en met 22 van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad. (Opm.: het 3° werd toegevoegd door artikel 56 van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad).

...

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

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

5.2 Bevoegdheid

De Commissie is van oordeel dat zij, rekening houdende met de aangehaalde feiten en de geldende regelgeving bevoegd is voor zover de klacht betrekking heeft op de kostenbeperking in het basisonderwijs.

De bevoegdheid van de Commissie op het gebied van participatie is beperkt tot een aantal elementen van de participatieregeling in de schoolraden van het gesubsidieerd onderwijs (art. 7 van het decreet 2 april 2004 betreffende participatie op school en artikel V.25, 3° van het onderwijsdecreet-XIII van 13 juli 2001 zoals ingevoegd door art. 56 van het participatiedecreet). Zij is niet bevoegd om zich uit te spreken over een klacht met betrekking tot participatie in scholen van het gemeenschapsonderwijs, waar daarvoor eigen structuren zijn opgericht.

5.3 Ontvankelijkheid

Klachten die na het verloop van een termijn van zestig kalenderdagen na de vaststelling of de kennisname van de betwiste feiten ingediend worden, zijn onontvankelijk (art. V.28, tweede lid van het onderwijs-XIII-Mozaïekdecreet van 13 juli 2001). Naar analogie met de berekening van de verjaring bij voortdurende misdrijven moet er worden van uitgegaan dat de verjaring in de loop van het schooljaar 2009-2010 nog geen aanvang heeft genomen. De klacht heeft inderdaad betrekking op een doorlopend schoolbeleid. De klacht is ontvankelijk met betrekking tot het lopende schooljaar. Ingeroepen feiten die betrekking hebben op een eerder schooljaar worden - daargelaten de vraag of ze al niet om dezelfde reden rechtstreeks voorwerp van de klacht en een eventuele sanctie zouden kunnen zijn - hierna in acht genomen voor zover ze inzicht bieden in het schoolbeleid in het schooljaar 2009-2010.

5.3 Over de grond van de zaak

5.3.1 Algemeen

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 een kostenbeperking te realiseren. Het decreet stelt daarom maximumbedragen vast die de school kan vragen voor een aantal activiteiten die niet noodzakelijk zijn om de eindtermen te bereiken of de ontwikkelingsdoelen na te streven.

Daarnaast kunnen ook bijdragen worden gevraagd voor afzonderlijke dienstverlening (zoals maaltijden, middagtoezicht) 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.

5.3.2 Vrijwillige bijdragen

De Commissie herneemt de overwegingen die ze eerder heeft gemaakt in haar advies van 2 oktober 2008 (CZB/V/KBO/2008/209):

“Ouders kunnen evengoed als buitenstaanders aan de school een vrijwillige bijdrage schenken. In een context van nieuwe schoolstichtingen gebaseerd op alternatieve opvoedingsprojecten is in een aantal scholen van het gesubsidieerd vrij onderwijs een vaste gedragslijn gegroeid om van de ouders op min of meer gestructureerde basis een (soms aanzienlijke) vrijwillige bijdrage te vragen, onderdeel van een sterk oudergedragen opvoedingsproject. Hoe dan ook moet worden gesteld dat, zolang de vrijwilligheid effectief gewaarborgd is, het storten van een vrijwillige bijdrage niet ter discussie kan worden gesteld.” De Commissie overweegt dat het evengoed ouders in het gemeenschapsonderwijs vrij staat om op eigen initiatief extra fondsen te verzamelen die het onderwijs van hun kinderen ten goede komen.

Anderzijds benadrukte de Commissie in haar advies van 2 oktober 2008 “dat zowel de in het decreet gelijke onderwijskansen gewaarborgde gelijke toegang voor alle leerlingen en de kostenbeperking ingevoerd met het decreet basisonderwijs, voor alle scholen geldt. Het zal onmiskenbaar zo zijn dat de wetenschap dat van de oudergroep in die school een vrijwillige bijdrage wordt gevraagd, voor een groot aantal ouders prohibitief zal zijn om hun kinderen in die school in te schrijven. Op die manier kan het recht om het eigen project sterk door ouderinitiatief (ook geldelijk) te laten dragen, op gespannen voet komen te staan met de in genoemde decreten ingeschreven maatschappelijke opdracht.” Het hoeft geen betoog dat deze opdracht geldt voor alle instellingen, ongeacht de vraag wie er de bestuursverantwoordelijkheid voor draagt.

Uit bovenstaande ontleding leidde de Commissie zorgvuldig bestuur af “dat de scholen die op een georganiseerde manier van de ouders vrijwillige bijdragen vragen, aandacht moeten besteden aan de intrinsieke motivering van de oudergemeenschap en aan het vrijwillig karakter van de bijdragen. De Commissie herinnert aan het feit dat in het decreet basisonderwijs (bijdrageregeling) gevraagd wordt rekening te houden met de situatie van ouders met een beperkte financiële achtergrond. Verder moet worden aangenomen dat van het

vragen van (vaste) vrijwillige bijdragen uitgaand van de school zelf, een andere druk zal uitgaan dan van een verzoek dat de oudervereniging richt naar de ouders van de school.” De Commissie besloot haar advies van 2 oktober 2008 met volgende aanbeveling: “Het recht om vrijwillige bijdragen te vragen ook van de ouders staat niet ter discussie. De initiatiefnemers dienen zich wel bewust te zijn van de druk die daarvan uitgaat op het realiseren van de decretale verplichting van gelijke toegankelijkheid, kostenbeperking en bijzondere aandacht voor minder gegoede ouders. Dit verplicht hen tot grote zorg voor het waarborgen van het vrijwillig karakter van de gevraagde bijdragen. Het past daarom niet dat de school zelf om vaste bijdragen zou vragen.”

5.3.3 Toepassing

5.3.3.1 Onderscheid school - vriendenkring

De Commissie stelt vast dat het beleid met betrekking tot vrijwillige ouderbijdragen in de betrokken school manifest onvoldoende rekening houdt met bovenstaande aanbevelingen die de Commissie op grond van de decretale regeling heeft geformuleerd. Er wordt in de betrokken school geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verantwoordelijkheid van de school en die van de vriendenkring. De bijdragen worden gestort op een rekening op naam van de vriendenkring. Maar ze worden gevraagd volgens een vast bijdrageschema en de oproep om de bijdrage te storten gaat uit van de school zelf en wordt bij herhaling opgenomen in de schoolkrant die aan alle leerlingen wordt meegegeven. Een dergelijke werkwijze kan onmogelijk waarborgen dat de ouders vooreerst bij de inschrijving en daarna op elk ogenblik van het schooljaar in de door hen beleefde werkelijkheid de volle vrijheid behouden om al of niet een bijkomende bijdrage te storten. Dat aan de ouders zou worden gesuggereerd dat ze bij de inschrijving zouden hebben ingestemd met een schoolbeleid dat op basis van ouderbijdragen een extra pedagogisch aanbod doet, dat zonder die bijdragen niet vol te houden is, is bijzonder moeilijk te verzoenen met een reële vrije toegang en een waarachtige vrije keuze voor het al of niet storten van nieuwe vrije bijdragen. Dit is des te meer problematisch nu blijkt dat de school geen transparant beleid hanteert met betrekking tot de implementatie van de decretale voorschriften met betrekking tot de aankondiging van te verwachten bijdragen en maximumfacturen.

5.3.3.2 De ouderbijdrage en maximumfactuur

Het schoolreglement bevat geen becijferde bijdrageregeling. Uit de bijdrageregeling kunnen de ouders niet afleiden voor welke activiteiten en diensten ze in elk geval moeten bijdragen om als minimum met hun vrijwillige stortingen het bedrag te bereiken dat hen ook verplicht zou kunnen worden opgelegd. Naar het oordeel van de Commissie begint in zekere zin eerst vanaf die grens de werkelijk vrije bijdrage. De voorstelling dat de gekozen werkwijze inhoudt dat de ouders ook onder de maximumgrens kunnen blijven en dat zo een grote vrijheid geboden wordt omdat niemand tot het bedrag van de maximumfactuur gehouden is, is allesbehalve transparant. Ze is maar vol te houden als men aanvaardt dat meteen van de overgrote meerderheid van de ouders verwacht wordt dat ze “vrijwillig” meer bijdragen dan de in de maximumfactuur bepaalde bovengrens. Ouders die hun bijdrage zouden willen beperken tot het decretale maximumbedrag hebben in de bijdrageregeling van het schoolreglement geen enkel houvast. Uit het dossier blijkt dat ook ouders die perfect bereid zijn om nog een aanvullende bijdrage te betalen, de terechte wens kunnen hebben om een duidelijk beeld te hebben van wat binnen de grenzen valt van hetgeen decretaal verplicht zou kunnen worden gesteld en wat daar boven uit gaat. Dat houvast is nu net een essentieel streefdoel van het decreet kostenbeperking geweest: van bij het begin van het schooljaar

dienen de ouders te weten wat de maximumbijdrage kan zijn die ze - buiten de hypothese van een beroep op een bijzondere tegemoetkoming - redelijkerwijze moeten betalen en waarvoor die bestemd is. Het schoolreglement kan overigens bij ouders verkeerdelijk de indruk wekken dat een aantal uitgaven die nu door de vrijwillige solidariteitsbijdragen gedekt worden, niet onder de kosteloosheid (muziekinstrumenten, verkleedkledij (=spelmateriaal), computers, ...) of onder de maximumfactuur (toegangsgelden voor toneel, musea, zwembeld, ...) zouden vallen.

Hoe verwarrend de praktijk in de school is blijkt verder uit het feit dat in de loop van het schooljaar nog beslist wordt om een bijkomende activiteit te organiseren, waarvoor van de ouders een aanvullende bijdrage wordt gevraagd via een aan alle leerlingen meegegeven briefje met verzoek om 15 € te betalen. Naar het oordeel van de Commissie kan een dergelijke werkwijze in redelijkheid niet anders beschouwd worden als een onaanvaardbare druk op de vrijheid van de ouders om nog een aanvullende bijdrage te storten ook als die geheel of gedeeltelijk boven het bedrag van de maximumfactuur uitgaat.

5.3.3.3 Bijdragen voor meerdaagse verblijven extra muros

Buiten de context van een specifiek schoolproject dat op bijzondere ouderbijdragen is gebaseerd heeft de Commissie er in het verleden al voor gewaarschuwd dat ook voor meerdaagse verblijven extra muros geen constructies kunnen worden opgezet waardoor de doelstelling van het decreet in het gedrang wordt gebracht omdat ze er op neerkomen dat ouders die hun kind in een bepaalde school inschrijven in feite verplicht of minstens onder druk gezet worden om meer dan het decretaal begrensde bedrag te betalen. Zo overwoog de Commissie in een bepaalde casus het volgende: "De Vriendenkring mag niet dienen om de normatieve bepalingen betreffende de maximumfactuur te ontwijken. Het voorstel komt er op neer dat de school de scherpe maximumfactuur zou mogen overschrijden voor ouders die daarmee instemmen en de betaling daarvoor langs de omweg van de vriendenkring laten lopen. De decretale bepaling is echter geschreven als een verbod voor de school om van de ouders meer te vragen dan het in het decreet bepaalde maximumbedrag. Het verbod is bedoeld als een bescherming voor alle ouders, van wie de vrijheid niet onder druk kan komen te staan doordat andere ouders, ook al hebben ze daar de beste bedoelingen mee, zich bereid verklaren om meer te betalen dan het decretale maximum. De instemming van de ouders om meer te betalen kan geen wettige grondslag zijn voor de school om rechtstreeks of onrechtstreeks meer te vragen van de ouders." (CZB/V/KBO/2009/231). De Commissie is van oordeel dat de verwerende partij haar beleid in verband met meerdaagse buitenschoolse activiteiten in het licht van de doelstelling van het decreet kostenbeperking dient te heroverwegen.

5.3.4 De Commissie komt tot volgende beslissing:

Aansluitend bij de engagementsverklaring van andere scholen met een alternatief onderwijsproject verwacht de Commissie dat verwerende partij de wijze waarop zij haar fundamentele doelstelling wil bereiken zou herdenken, zodat in elk geval gewaarborgd zijn voor alle ouders en dit zowel op het moment van de inschrijving als op eender welk ander ogenblik tijdens de duur van het schooljaar:

- een transparante bijdrageregeling die uitgaat van de school en die te onderscheiden is van een eventuele vrijwillige bijdrageregeling op initiatief van de vriendenkring;
- het respecteren van de scherpe maximumfactuur voor de verlevendiging en de maximumfactuur voor meerdaagse uitstappen;
- een absolute scheiding tussen het inschrijvingsbeleid van de school enerzijds en de fondsenwerving van de vriendenkring anderzijds;

- afwezigheid van elke vorm van morele druk zowel door de school als door de vriendenkring voor het verkrijgen van bijdragen die uitgaan boven de in het schoolreglement in overeenstemming met het decreet gecommuniceerde bijdrageregeling.

5.4 Sanctieregeling

De Commissie verwacht dat de verwerende partij zich aan bovenstaande beslissing zal houden en ziet dan geen grond om een sanctie op te leggen.

6 BEROEP

Tegen een beslissing van de Commissie kan binnen een termijn van zestig kalenderdagen die ingaat de tweede dag na de postdatum van de betekening van deze beslissing, bij aangetekend schrijven een beroep bij de Vlaamse regering, in de persoon van de Minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel ingesteld worden (met een afschrift aan het secretariaat van de Commissie).

Brussel, 21 juni 2010

Marleen Broucke
Secretaris

Raf Verstegen
Voorzitter