



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/KL/KBO/2013/326

BETREFT: aanrekenen kost voor tussendoortjes

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 17 april 2013

1.2. Verzoeker

[X], ouder van een kleuter

1.3. Verweerder

[Y] Schoolbestuur: Scholengroep [A].

[Z] School.

1.4. CZB

Bij aangetekende brief van 16 april 2013 stuurt verzoeker zijn klacht aan de Commissie. Bij aangetekende brief van 8 mei 2013 stelt het secretariaat van de Commissie verwerende partij in kennis van de klacht, wijst haar op de mogelijkheid om een verweerschrift in te dienen en nodigt haar uit voor de zitting van de Commissie.

Bij aangetekende brief van 26 mei 2013 dient verwerende partij een verweerschrift in. Dit verweerschrift wordt met een aangetekende brief van 29 mei 2013 aan verzoeker bezorgd. Bij dat schrijven wordt hij tevens voor de zitting van de Commissie uitgenodigd.

2. INHOUD van de KLACHT

De klacht van de ouders is gericht tegen het zogenaamde 'koekenbeleid' van de school. De school voorziet in de ochtend fruit of groenten en in de namiddag een koek voor de kinderen. De ouders vroegen de school om zelf tussendoortjes te mogen meegeven omdat ze liever biologisch voedsel aan hun kind geven en liever niet hebben dat hun kind elke dag een koek eet. Ze wensen dus een gezonder alternatief dan wat de school aanbiedt.

Aanvankelijk weigerde de directie dat met als argument dat het schoolreglement deelname aan het 'koekenbeleid' verplicht (de kost bedraagt €10 per maand)(bijlage1).

Na enig onderzoek kwamen de ouders zelf tot de conclusie dat deze verplichte bijdrage niet wettelijk is en zij lichtten de school op 23 februari in dat zij voortaan zelf hun eigen tussendoortjes zouden meegeven (bijl. 2). Zij contacteerden hierover ook het secretariaat van de Commissie en deelden het antwoord mee aan de school (bijl. 3). Het onderwerp kwam aan bod tijdens een Raad van Bestuur. Tijdens een gesprek met de directie bleek plots dat er in het schoolreglement helemaal niets over het koekenbeleid vermeld wordt en staat de school toe dat de ouders zelf zaken meegeven. Hun dochter moet dit dan wel apart in de klas opeten terwijl de andere kinderen speeltijd hebben. De school wil ook niet aan andere ouders meedelen dat het aanbieden van tussendoortjes door de school optioneel is.

De ouders vragen aan de Commissie hun klacht ontvankelijk te verklaren en aan verwerende partij te adviseren:

1. Hen toe te laten zelf tussendoortjes mee te geven en hun kind dit te laten nuttigen samen met de andere kinderen.
2. Alle ouders formeel op de hoogte te brengen dat het aanbieden van tussendoortjes op de school optioneel is.

3. INHOUD van het VERWEER

3.1. Verweerder gaat vooreerst in op de bezwaren van verzoeker.

- Het schoolreglement verplicht nergens tot het gebruiken van de aangeboden koeken, fruit, groenten, drank of verse soep.

Wel is het zo dat: - die verbruikte goederen maandelijks door de school gefactureerd worden (zie bijl. 1, schoolreglement 2.7.4);

- die goederen worden door de school aangeboden als service naar en op vraag van de ouders (voor het uitgangspunt daaromtrent, zie bijl. 2, ODVB, “bijdrageregeling”);

- ouders altijd persoonlijk op de hoogte gesteld worden van deze afspraak en regeling op het moment van inschrijving en ten allen tijde via het team.

- Het schoolaanbod zou niet “biologisch” genoeg zijn en er worden te weinig gezonde alternatieven aangereikt.

Het koekenaanbod bestaat voor bijna 50% uit bio-koeken (bijl. 3) en er wordt ook altijd als alternatief een bio-rijstkoek voorzien.

Voor het fruitaanbod wordt beroep gedaan op het voedselteam dat in de school actief is en de appels en peren die er worden afgenomen zijn voor 100% biologisch. Voor de rest wordt beroep gedaan op een groenteboer binnen het Tutti-Frutti-project dat vanuit de overheid wordt gesubsidieerd om gezonde voeding te promoten.

Naast melk en water, wordt biologisch appelsap en (dagelijks) vers gemaakte groentesoep voorzien.

3.2. Schoolwerkplan (SWP) “Koeken en fruit”.

De achterliggende motivatie voor deze schoolafpraak rond ‘koeken en fruit’ is driedelig en historisch gegroeid vanuit de Freinet-gedachte waarbinnen het pedagogisch project gekaderd wordt. Het gaat om een milieubewuste, gezonde en solidaire keuze, waarbij gestreefd wordt naar een ecologisch, economisch en sociaal evenwicht, maar waarbij tegelijk het aanbod naar de kinderen toe zo gevarieerd mogelijk gehouden wordt binnen deze parameters (bijl. 5) zodat kinderen bewust leren omgaan met keuzes. Wel is het zo dat, als ouders die keuze zelf voor hun kinderen willen maken (zoals in dit geval), die keuze gerespecteerd wordt. Dit kan enkel gegarandeerd worden door het kind een andere keuze te ontzeggen waardoor een extra toezicht tijdens het koekenmoment zicht opdringt (zie verder).

3.3. Verloop van de communicatie tussen de school en de ouders.

- Een eerste gesprek (oktober) met de directie was vooral verkennend en op de eerste plaats gericht op de gezondheidswaarde van het schoolaanbod. Er wordt aangegeven dat de regeling rond koeken, fruit en drank een algemene schoolafpraak is waarbij de school alle kinderen voorziet in koeken, fruit, groenten, drank en soep, tegen betaling van een vast bedrag en dat de mogelijkheden rond de ‘gezondheid’ van het schoolaanbod verder onderzocht zouden worden. Er werd verzoeker aangeraden om hierover zelf contact op te nemen met de

oudervereniging.

- In een tweede gesprek (februari) met de directie (en in bijzijn van de administratief verantwoordelijke) werd dieper ingegaan op het actuele aanbod van koeken, fruit/groenten en drank en werd de achterliggende motivatie rond deze schoolafpraak in detail toegelicht. Op basis van dit laatste werd aangegeven dat een extra toezicht nodig zou zijn wanneer een eigen koek werd meegebracht, dit om het gelijkheidsprincipe (waarop de schoolafpraak grotendeels gebaseerd is) naar de andere kinderen toe te respecteren, om de keuze van de ouders te vrijwaren en om het kind zelf niet nodeloos in verleiding te brengen. Er werd nogmaals gesuggereerd om hierin de oudergroep als geheel te betrekken met als doel het schoolaanbod te vergroten en erop gewezen dat de inbreng van extra expertise m.b.t. biologische producten aan een haalbare prijs een grote meerwaarde voor de school zou kunnen betekenen.

Na dit tweede gesprek werd door de ouders beslist om een eigen koek te voorzien. Deze werd onder extra toezicht van de klasleerkracht genuttigd tijdens het koekenmoment. Dit gebeurt wel vaker, ook wanneer het bv. om een kind met bepaalde allergieën gaat.

- In een derde gesprek (maart) met de directie (en in bijzijn van de administratief verantwoordelijke) werd door de school aan de ouders zelf aangeboden om mee in te stappen in het koeken-aankoopbeleid van de school, dit om het aanbod van bepaalde koeken te kunnen garanderen.

Dit werd onmiddellijk door de ouders geweigerd en er werd tevens negatief gereageerd op het initiatief van de oudervereniging om hierin een stuk te bemiddelen.

- Na dit laatste gesprek bleek dat de gezondheid van het koekenaanbod niet langer een issue was in de discussie. Er werden nu bijkomende eisen gesteld met als doel:

- de schoolafpraak af te schaffen (door in een brief de situatie uit te leggen en een invulstrook te voorzien indien het aanbod bleef bestaan) (bijl. 5);

- het schoolreglement op een dwingende wijze te herzien (bijl. 5).

Door deze 'eisen' kwamen de schoolafspraken als geheel onder druk te staan. De voorzitter van de oudervereniging en de voorzitter van de schoolraad werden daarom door de school op de hoogte gebracht van deze discussie. Ondertussen is de oudervereniging begonnen met een grootschalige en algemene bevraging per klas omtrent de huidige schoolafpraak rond "koeken en fruit", enerzijds rond de wenselijkheid van dit initiatief op zich en anderzijds rond de actuele invulling ervan (het eigenlijke aanbod).

Daarnaast en in antwoord op deze probleemstelling, heeft de voorzitter van de schoolraad naar de school toe zijn twijfels geuit omtrent het mogelijk prescriptieve karakter van het schoolreglement in de toekomst. Eerder dan keuzes te beperken door op te sommen wat niet kan, is het de taak van de school, als Freinet-school, om de kinderen te leren omgaan met keuzes en hen op te voeden omtrent (gezonde) voeding zodat ze zelfstandig, positieve keuzes leren maken.

Concluderend stelt verweerder dat aan de 2 vragen die de ouders in hun klacht stellen, nu reeds tegemoet is gekomen:

- De ouders geven momenteel zelf hun eigen koek mee;

- Alle ouders zijn na de extra initiatieven van de oudervereniging, nog eens extra op de hoogte gebracht van de schoolafspraken rond de "koeken en fruit".

4. ZITTING COMMISSIE

4.1 Datum en uur: 17 juni 2013 om 13 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, zoals gewijzigd, als volgt geldig samengesteld:

De heer Raf Verstegen, voorzitter;

Hilde Timmermans, Lieven Cloots, Etienne Becuwe en Jean Dujardin, leden.

4.4 Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden:

Voor verzoeker: ouder van de kleuter;

Voor verweerder: pedagogisch directeur van de school.

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 basisonderwijs van 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. Voor de berekening van het maximumbedrag van de bijdrage in § 1, 1° en 2°, wordt vanaf 1 januari 2012 uitgegaan van de volgende basisbedragen per schooljaar :

...

§3.

§4.

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.

Deze bijdragen kunnen niet in één keer aan de ouders gevraagd worden, maar enkel gespreid over minstens drie keer gedurende het schooljaar.

§ 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.

Art. 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° ...;

4° ...;

5°

...

§ 5. Voor materies waarbij ouders een individuele keuze kunnen maken, die door een regelgeving gegarandeerd wordt, kan die individuele keuze niet via het schoolreglement geregeld worden.

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

Art. 17. De schoolraad heeft ten behoeve van al het personeel, leerlingen en ouders een communicatie- en informatieplicht over de wijze waarop hij zijn bevoegdheden uitoefent.

Art. 21. De inrichtende macht overlegt met de schoolraad over

1° het opstellen of wijzigen van

a) het schoolreglement;

b) de lijst van bijdragen die aan de ouders kunnen worden gevraagd, evenals de regeling inzake de afwijkingen die op deze bijdrageregeling worden toegekend, voor zover deze regelingen niet zijn opgenomen in het schoolreglement;

.....

* 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 gelet op de geldende regelgeving en rekening houdende met de aangebrachte feiten, bevoegd is.

5.3. Beslissing

5.3.1. Kostenbeheersing. 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 basisonderwijs 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 om de eindtermen te bereiken of de ontwikkelingsdoelen na te streven, 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. Verkoop van tussendoortjes (koeken, fruit/groenten en drank) op school. Bijdrageregeling.

De verkoop van voedsel en drank voor onmiddellijk verbruik op school moet worden beschouwd als een handelsactiviteit die in verband staat met het schoolleven. Het is een passende dienstverlening aan de leerlingen en de ouders.

Deze handelsactiviteit moet worden verricht tegen redelijke prijzen en met duidelijke informatie over de voorwaarden van de aankoop. Gezien het om een aanvullende dienstverlening gaat, kan er nooit sprake zijn van een aankoopverplichting.

Het behoort tot de autonomie van elke instelling om te beslissen of en in welke mate zij deze dienstverlening organiseert. De school kan daarbij in het kader van een gezondheidsbeleid afspraken maken betreffende beschikbaarheid van koeken/dranken op school. Zo kan het schoolbestuur in samenspraak met de participatieorganen beslissen om frisdranken op school volledig te weren. In de context van het milieubeleid kunnen drankjes in wegwerpverpakking of verpakte koeken verboden worden. Gezien het vrijblijvend karakter van de dienstverlening moet de school wel altijd aanvaarden dat de ouders verkiezen om aan hun kinderen zelf producten mee te geven die ook door de school te koop worden aangeboden.

Bij het begin van het schooljaar moet een bijdrageregeling die deel uitmaakt van het schoolreglement, beschikbaar zijn waarin de te verwachten kosten die verband houden met

het schoolleven zijn opgenomen. Alle redelijkerwijze te verwachten bijdragen moeten worden vermeld. Een goede regeling zal ook transparant zijn opgesteld. Dat veronderstelt onder meer dat een duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen verplichte en facultatieve bijdragen en de activiteiten die daar onder horen. Ouders die op een facultatief aanbod wensen in te gaan moeten, conform artikel 37, §5 van het decreet basisonderwijs, expliciet van die keuze doen blijken.

5.3.3. Toepassing

Verwerende partij stelt dat de afname van die tussendoortjes niet als een verplichting in het schoolreglement is opgenomen maar gebaseerd is op een afspraak gemaakt bij de inschrijving. Er kan afgeweken worden van het aanbod (bv. bij allergieën) maar dan moet het kind wat het zelf meebrengt onder apart toezicht eten, dit om het kind niet in de verleiding te brengen bij het zien van het schoolaanbod.

De Commissie stelt vast dat enerzijds de afname van tussendoortjes in het schoolreglement niet verplicht is opgelegd maar dat anderzijds de feitelijke organisatie bij het aanbieden ervan en het organiseren van afzonderlijk toezicht in het geval het kind een eigen tussendoortje meebrengt, bij de ouders moet overkomen alsof de afname wel verplicht is. Deze indruk wordt alleen maar versterkt door de nadruk waarmee wordt verwezen naar vroeger in de school gemaakte afspraken met de ouders die niet zomaar kunnen worden gewijzigd.

De Commissie verwacht van de school dat zij de ouders duidelijk en ondubbelzinnig informeert over het feit dat de afname van door de school aangeboden voedsel en drank niet verplicht is en dat kinderen die van dat aanbod geen gebruik maken, niet van andere kinderen worden afgezonderd. Verder moet de school zich zo organiseren dat de ouders hun keuze om al of niet op het schoolaanbod in te gaan expliciet moeten laten kennen.

De Commissie stelt verder vast dat een echte bijdrageregeling die in detail de te verwachten bijdragen preciseert en daarbij duidelijk onderscheid maakt tussen verplichte en vrijwillige uitgaven, niet lijkt te bestaan, haar in elk geval niet is voorgelegd. Wel brengt verzoeker een document aan (zijn bijlage 1) dat als titel draagt: “Financieel overzicht school en vzw”, met een overzicht van de activiteiten die enerzijds via de school, anderzijds via de vzw [B] betaald moeten worden. Voor koeken en fruit moet aan de school 100 euro per jaar en per kind¹ betaald worden. Er wordt ook melding gemaakt van een klasbijdrage, te betalen aan de vzw via de ledenbijdrage, maar zonder vermelding van een bedrag. Onderaan het document zijn de namen van de voorzitter van de vzw en van de directie van de school vermeld. Op de keerzijde van het document kunnen de ouders een jaaroverzicht van de betalingen per maand vinden en worden de rekeningnummers van de school en de vzw vermeld. Bij de bedragen te betalen aan de vzw is een maandelijks te betalen bedrag van 10 euro (100 euro per jaar) opgenomen, zonder verdere specificatie. De Commissie vermoedt dat hiermee de genoemde klasbijdrage wordt bedoeld. Zij merkt hierbij op dat het voor de ouders niet duidelijk is dat die bijdrage niet verplicht is en dat er een duidelijke scheiding moet zijn tussen wat enerzijds de school en anderzijds de vzw vraagt.

Verwijzend naar eerdere beslissingen en adviezen (CZB/V/KBO/2008/209; CZB/KL/KBO/2010/272) wijst de Commissie op de bijzondere verantwoordelijkheid van scholen die in de context van hun eigen project een meer intense samenwerking met de ouders

¹ Voor het eerste kind. Voor het 2^e kind 5 euro per maand, voor het 3^e en volgende kind: gratis

nastreven, daarin begrepen een beroep op een vrijwillige bijdrage van de ouders voor het helpen dragen van de algemene kosten. Om aanvaardbaar te blijven moet het vrijwillig karakter van deze bijdragen ten volle gegarandeerd zijn. De Commissie wijst er op dat de zorg voor het vrijwillig karakter van dergelijke bijdragen inhoudt dat een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds het innen van kosten door de school en anderzijds vrijwillige bijdragen die aan een vriendenkring worden overgemaakt. De school hoort er ook over te waken dat een vriendenkring die zij bij haar werking betreft te allen tijde de regels over de kosteloosheid en kostenbeperking in het onderwijs en het vrijwillig karakter van bijzondere bijdragen respecteert.

5.3.4. De Commissie komt tot volgende beslissing

Wanneer de school drank en voedsel voor onmiddellijk verbruik aanbiedt, moet zij zich zo organiseren dat ouders die op dat aanbod wensen in te gaan, hun keuze expliciet moeten laten kennen. De ouders behouden de vrijheid om al of niet van dit aanbod gebruik te maken. De school kan wel beperkingen stellen aan wat de ouders aan drank en voedsel met de kinderen kunnen meegeven (overwegingen van gezondheid en milieubescherming).

De school moet naar het oordeel van de Commissie een ernstige inspanning leveren om een duidelijker onderscheid te maken tussen verplichte bijdragen voor gemaakte kosten en vrijwillige steun aan de werking van de school. Een beter onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van de school en die van de vzw vriendenkring is daarvoor noodzakelijk. Een duidelijke en gedetailleerde bijdrageregeling uitgaande van de school zal daartoe ook bijdragen.

5.4. Sanctieregeling

De Commissie gaat ervan uit dat de school bovenstaande principes ook zal toepassen. Er is geen aanleiding tot het opleggen van een sanctie.

De Commissie verwacht van de school dat zij aan het secretariaat van de Commissie het schoolreglement met bijdrageregeling dat vanaf volgend schooljaar van toepassing zal zijn, bezorgt.

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, 17 juni 2013

Marleen Broucke
Secretaris

Raf Verstegen
Voorzitter