



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/KL/KBO/2018/417

BETREFT: wijziging bijdrage opvang.

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 10 oktober 2018

1.2. Verzoekster

[A], ouder.

1.3. Verweerder:

Schoolbestuur: [X].

School: [Y].

1.4. CZB

Bij aangetekende brief van 5 oktober 2018 zendt de verzoekster haar klacht aan het secretariaat van de Commissie.

Bij e-mail van 10 oktober 2018 wordt de verzoekster uitgenodigd voor de zitting van 5 november 2018.

Bij aangetekende brief van 11 oktober 2018 wordt het schoolbestuur door het secretariaat in kennis gesteld van de klacht, gewezen op de mogelijkheid om een verweerschrift in te dienen en uitgenodigd voor de zitting van 5 november 2018.

Bij e-mail en bij aangetekende brief van 25 oktober 2018 bezorgt verwerende partij het secretariaat een verweerschrift (+ bijlagen). Bij e-mail van 26 oktober 2018 wordt het verweer aan de raadvrouw van de verzoekster verzonden.

2. INHOUD van de KLACHT

De klacht is gericht tegen de eenzijdige beslissing van het schoolbestuur om de tarieven voor de opvang (vóór- en naschoolse opvang, middagtoezicht) drastisch te verhogen bij het begin van het schooljaar 2018-2019. Deze prijsverhoging werd meegedeeld met een brief van 26 juni 2018 die via de kinderen werd afgeleverd. De verzoekster wijst er daarbij op dat niet alle ouders deze brief ontvingen; sommige ouders geraakten pas op 3 september 2018 via een tweede brief van 28 augustus 2018 op de hoogte van de prijsverhoging.

Verzoekster stelt dat de tariefwijziging voor veel ouders onaanvaardbaar en onbetaalbaar is, in het bijzonder voor wat betreft de prijzen voor het middagtoezicht. Bij wijze van voorbeeld geeft zij aan dat de kost voor het middagtoezicht voor haar stijgt van 80,20 euro naar 229 euro op jaarbasis, zijnde een verhoging van 285, 53%.

Waar in een derde brief van het schoolbestuur van 7 september 2018 cryptisch verwezen wordt naar de positieve reacties van een aantal oudercomités op het voorstel tot reorganisatie van de opvang, stelt de verzoekster dat het oudercomité van [Y] nooit zijn goedkeuring heeft verleend aan een tariefwijziging. De verzoekster heeft ook geen enkel document ondertekend waarin zij instemt met de tariefwijziging. Verder wijst zij erop dat het onaanvaardbaar is dat het schoolbestuur vroeg om in te schrijven voor de opvang vooraleer het huishoudelijk reglement inzake de opvangdienst te ontvangen.

Volgens de verzoekster zijn de tarieven incoherent. Wanneer ze worden afgezet tegen het aantal gepresteerde uren, blijkt het middagtoezicht 300% duurder dan het ochtendtoezicht, terwijl dat middagtoezicht in tijdsduur 15% korter is. Bovendien is de verhouding tussen de gevraagde prijzen en de geleverde prestaties volgens de verzoekster incorrect. Zij wijst erop dat de periode van 15 minuten behoort tot de schoolopdracht van de leerkrachten en kosteloos moet zijn. Daaruit volgt dat voor het middagtoezicht maar minimaal beroep moet worden gedaan op personeel van de opvangdienst. Toch is deze dienst de duurste, wat voor verzoekster de vraag doet rijzen of de kost voor het middagtoezicht in verhouding is met de geleverde prestatie. In dat verband merkt verzoekster op de leerlingen zouden getuigen dat zij effectief 30 minuten onder toezicht van de leerkrachten blijven en dat zij verder geen begeleiding krijgen tijdens het middagtoezicht. Er wordt dus een bedrag van 229 euro gevraagd voor een dienst die niet wordt ontvangen.

Voor de verzoekster is het duidelijk dat het schoolbestuur de wettelijke procedure helemaal niet heeft gerespecteerd en dat de tariefverhoging totaal onwettig is. Daarbij wijst zij naar het wettelijk kader dat voorziet dat: 1) aan de ouders wijzigingen in hun nadeel minstens twee maanden voor de wijziging schriftelijk moeten worden meegedeeld en voor ontvangst en kennisneming moeten worden ondertekend, waarna de ouders gedurende twee maanden het recht hebben om de overeenkomst zonder schade- of opzeggingsvergoeding op te zeggen, 2) de informatie over de prijs duidelijk moet vermeld worden in het huishoudelijk reglement van de opvang en in de schriftelijke overeenkomst welke door de ouders voor akkoord wordt ondertekend en 3) de prijs in verhouding moet zijn tot de geleverde prestatie.

3. INHOUD van het VERWEER

3.1. Ontvankelijkheid van de klacht.

Verwerende partij voert aan dat de klacht, verstuurd met een aangetekende brief van 5 oktober 2018, werd ingediend buiten de voorgeschreven termijn van 60 kalenderdagen volgend op de vaststelling van de kennisname van de feiten, in zoverre zij gericht is tegen de tariefverhoging voor de opvang zoals meegedeeld op 26 juni 2018.

3.2. De grond van de klacht.

Verwerende partij geeft vooreerst een overzicht van een aantal feitelijke gebeurtenissen.

In 2014 werd op vraag van enkele directeurs basisonderwijs gevraagd of verwerende partij kon instaan voor personeel dat instaat voor de voor- en naschoolse opvang op de betreffende scholen. Tot en met het schooljaar 2017-2018 werd de aanwezigheid van kinderen in de voor- en naschoolse opvang geregistreerd met een scansysteem. Dat systeem bleek heel wat klachten te veroorzaken, wat ertoe leidde dat tijdens overlegmomenten met de directies van de scholen waar de Dienst [Z] van verwerende partij werkt, het voorstel werd gelanceerd om te werken met abonnementen per trimester en hierin bovendien een sociaal en verminderd tarief te voorzien. Verder viel tot en met het schooljaar 2017-2018 het middagtoezicht onder de bevoegdheid van de scholen zelf en had iedere school haar eigen tarief. Op vraag van de directies zou ook het middagtoezicht in het takenpakket van [Z] worden opgenomen, wederom omdat de scholen dit niet als taak aan de leerkrachten kunnen opleggen. Er werd een nieuw systeem uitgewerkt dat werd voorgelegd aan het oudercomité van [U] en [V], waar het goed werd onthaald en positief geadviseerd. Eind mei 2018 heeft [Z] de abonnementsprijzen voorgesteld aan de directies van de scholen. Er werd afgesproken dat dit zou voorgelegd worden aan de schoolraden. Er wordt daarbij verwezen naar het verslag van de schoolraad [W] van 12/06/2018. Op 26 juni 2018 ontvingen alle ouders van de betrokken scholen een brief met de tarieven, welke mededeling werd herhaald op 28 augustus 2018. Om tegemoet te komen aan de vraag van een oudercomité naar een betere spreiding van de bijdragen om zo de kosten bij het begin van het schooljaar iets te verlagen, werden de tarieven voor het middagtoezicht aangepast en opnieuw meegedeeld op 7 september 2018. Begin september 2018 ontvingen de ouders het nieuw huishoudelijk reglement van [Z].

3.2.1. De beweerde prijsstijging.

De verwerende partij betwist formeel dat er sprake is van een algemene prijsstijging van de opvang. Zij wenst te benadrukken dat er eerder sprake is van een versoepeling van de voorwaarden en zelfs van prijsdalingen:

- Wat betreft de voor- en naschoolse opvang, wordt erop gewezen dat er in het vorig schooljaar een uniforme prijs van 0,95 EUR per half uur was. De omrekening van de thans geldende abonnementsprijs leidt tot een lager tarief. Voor een kind dat een half uur in de ochtendopvang en anderhalf uur in de avondopvang bleef betekende dit vorig jaar een totale kostprijs van 3,80 EUR per dag, of voor het ganse jaar $3,80 \times 5 \times 38$ weken = 722 EUR, daar waar dit thans slechts 309 EUR in het normale tarief bedraagt, hetzij een prijsvermindering met meer dan 60 %. Voor de kinderen die genieten van het verminderd tarief, van het sociaal tarief of van een sociaal verminderd tarief, is de prijsdaling nog significanter.
- Wat betreft het middagtoezicht, is er op het eerste zicht een prijsstijging, maar deze is volgens de verwerende partij absoluut niet zo groot als verzoekster doet uitschijnen. De totale kostprijs per jaar bedraagt in het normaal tarief 229,00 EUR per jaar, dit is 1,20 EUR per dag ($229 \text{ EUR} : 38 \text{ weken} : 5 \text{ dagen}$), hetzij ongeveer 0,60 EUR per half uur.
- Wat betreft de verminderde tarieven, wordt erop gewezen dat sinds dit schooljaar het sociaal tarief werd ingevoerd, waarop ongeveer 50 % van de gebruikers van de opvang recht zou hebben. Dit is een belangrijke prijsvermindering voor de zwakste groepen. Vorig schooljaar werd alleen een prijskorting toegestaan aan gezinnen met drie kinderen op school, daar waar er dit schooljaar al een verminderd tarief is vanaf twee kinderen op school.

- Het boetesysteem voor het ophalen na sluitingsuur werd versoepeld en wordt voortaan slechts toegepast vanaf de 4^{de} maal per trimester.

3.2.2. De verhouding tussen de bijdrage en de geleverde prestatie

De verwerende partij wijst erop dat de klacht betrekking heeft op een afzonderlijke dienstverlening die niet verplicht gesteld wordt en waarvoor een bijdrage aan de ouders gevraagd kan worden. Dat de omvang van de bijdrage overeenkomstig het decreet basisonderwijs in verhouding moet staan met de geleverde prestaties, betekent dat er een vergelijking dient gemaakt te worden tussen de kostprijs van de dienst en de gevraagde bijdrage.

Verwerende partij stelt dat in voorliggend geval de bijdrage voor het toezicht de loonkost van de lokale coördinator en van het toezichthoudend personeel vertegenwoordigt. Zij benadrukt in dat verband dat zij geïnvesteerd heeft in opgeleid personeel om voor alle kinderen kwaliteitsvolle opvang te bezorgen. De aangeboden opvangdienst is niet gesubsidieerd door de overheid en moet volgende de verwerende partij dus betaald worden met de inkomsten van de abonnementen.

De globale loonkost van het toezichthoudend en coördinerend personeel bedraagt maandelijks 75.000 EUR, en dit zonder rekening te houden met vakantiegeld en de 13^{de} maand. De totale ouderbijdragen, op basis van de huidige inschrijvingen, bedragen daarentegen maximaal 65.000 EUR per maand, gerekend aan het normaal tarief. De feitelijke inkomsten liggen echter merkkelijk lager nu ongeveer 50 % van de leerlingen van het sociaal tarief geniet. Dit betekent dat de opvang op dit ogenblik verlieslatend is.

De redenering van verzoekster dat het middagtoezicht feitelijk 300% duurder is dan de ochtendopvang voor een prestatie die 15% minder lang duurt, is niet alleen onjuist, maar bovendien niet relevant, nu er rekening gehouden moet worden met de kostprijs van de geleverde prestaties.

3.2.3. De overlegprocedure en de transparantie van de bijdrageregeling.

Verwerende partij stelt dat de decretale voorschriften in dit verband werden gerespecteerd en verwijst naar het verslag van de schoolraad van 12 juni 2018.

Verwerende partij wijst erop dat de ouders op de hoogte werden gebracht van de tariefwijzigingen op 26 juni 2018 via een schriftelijke mededeling, welke herhaald werd op 28 augustus 2018. Op 7 september 2018 werd een minimale wijziging van de tarieven ter kennis gebracht van de ouders. Alle ouders ontvingen ook begin september 2018 het huishoudelijk reglement van de dienst [Z]. Volgens verwerende partij heeft de mededeling omtrent de gewijzigde tarieven de ouders bijgevolg tijdig bereikt.

Bovendien wordt erop gewezen dat het schoolreglement verwijst naar huishoudelijk reglement van [Z].

Tot slot vermeldt verwerende partij dat zij op 16 oktober 2018 alle ouders die van de opvangregeling gebruik maken heeft aangeschreven om aan te kondigen dat in de loop van het tweede trimester de oudercomités van de betrokken scholen zullen geïnformeerd worden over de verdere ervaringen in verband met de opvangregeling.

4. ZITTING COMMISSIE

4.1. Datum en uur: 5 november 2018 (om 13u).

4.2. Kamer

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs.

4.3. Commissieleden

De Commissie is in overeenstemming met artikel VII.2 Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs 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 Bengt Verbeeck, voorzitter.

Hilde Timmermans, Thijs Streng, Etienne Becuwe en Jean Dujardin, leden.

4.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

- Voor verzoekende partij:
 - [A], verzoekster;
 - [B], advocaat.
- Voor verwerende partij:
 - [C], algemeen directeur;
 - [D], coördinerend directeur basisonderwijs;
 - [E], advocaat.

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

** Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016.*

Artikel VII.5

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

1° de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen inzake de kosteloosheid van het onderwijs, de beginselen vermeld in artikel 27 van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997, ... en de bijdrageregeling bedoeld in artikel 27bis en 27ter, § 1, van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997;

2° ...

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.

Wanneer zij oordeelt dat een klacht gegrond is, kan zij beslissen om :

1° een gedeeltelijke terugbetaling van het werkingsbudget van de betrokken school of centrum, het betrokken centrum voor leerlingenbegeleiding of de betrokken school voor deeltijds kunstonderwijs op te leggen. De terugvordering of inhouding kan echter niet meer

bedragen dan 10 procent van dat werkingsbudget en kan er niet toe leiden dat het aandeel in het werkingsbudget dat bestemd is voor personeelsaangelegenheden in absolute cijfers kleiner wordt dan wanneer de maatregel niet zou getroffen zijn;

2° ...

Deze sanctie wordt slechts uitvoerbaar de dag nadat de termijn om beroep in te stellen bij de Vlaamse regering verstreken is.

Voorafgaandelijk aan het opleggen van een sanctie nodigt de Commissie het betrokken schoolbestuur of het betrokken bestuur uit om de bestreden rechtshandeling in te trekken of te herzien of in een passende genoegdoening te voorzien.

** 25 februari 1997 - Decreet 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. Voor de berekening van het maximumbedrag van de bijdrage, vermeld in § 1, 1° en 2°, wordt vanaf 1 september 2015 uitgegaan van de volgende basisbedragen per schooljaar:

...

§ 3. ...

§ 4. ...

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.

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.

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:

...

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

.....

§ 3. Voor het lager onderwijs bevat het schoolreglement ten minste de volgende elementen:

...

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

...

§4. ...

§ 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.

Artikel 37bis

§ 1. ...

§ 2. Voorafgaand aan een inschrijving biedt het schoolbestuur schriftelijk of via elektronische drager het pedagogisch project als vermeld in artikel 28, § 1, 2°, en 47, § 1, 1°, en het schoolreglement, vermeld in artikel 37, aan de ouders en de leerling aan en geeft hierbij, indien de ouders dit wensen, toelichting. Indien het schoolbestuur het pedagogisch project of het schoolreglement via elektronische drager ter beschikking stelt, vraagt het de ouders of ze een papieren versie wensen te ontvangen.

De inschrijving wordt genomen na ondertekening voor akkoord van de ouders van dit pedagogisch project en dit schoolreglement.

Bij elke wijziging van het pedagogisch project of het schoolreglement informeert het schoolbestuur de ouders schriftelijk of via elektronische drager over die wijziging en geeft hierbij, indien ouders dit wensen, toelichting. Ouders geven opnieuw schriftelijk akkoord. Ouders die erom verzoeken, ontvangen steeds een papieren versie van het pedagogisch project of het schoolreglement. Indien de ouders zich met de wijziging niet akkoord verklaren, dan wordt aan de inschrijving van het kind een einde gesteld op 31 augustus van het lopende schooljaar.

Een wijziging van het pedagogisch project of schoolreglement kan ten vroegste uitwerking hebben in het daaropvolgende schooljaar tenzij die wijziging het rechtstreekse gevolg is van nieuwe regelgeving.

§3. ...

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

Artikel 15

De leden van de schoolraad hebben in functie van de uitoefening van de bevoegdheden van de schoolraad een algemeen informatierecht.

Het schoolbestuur bezorgt daartoe aan de leden van de schoolraad, samen met de vergaderagenda, alle relevante documenten. Indien tijdens of na een overleg vastgesteld wordt dat er cruciale informatie ontbrak, dan wordt de desbetreffende beslissing van het schoolbestuur opgeschort.

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

Indien een schoolbestuur een overleg vraagt over een ontwerp van beslissing die de schoolorganisatie en de eigenheid van de school fundamenteel verandert, dan moeten de leden van de schoolraad eerst de geleding die ze vertegenwoordigen informeren én raadplegen.

Artikel. 21

Het schoolbestuur of zijn gemandateerde legt ieder ontwerp van beslissing voor overleg aan de schoolraad voor als dat betrekking heeft op:

...

7° het opstellen of wijzigen van de volgende regelingen :

a) het schoolreglement;

...

Artikel 22

Het schoolbestuur informeert tijdig de schoolraad over de geplande beslissingen die voor overleg zullen worden voorgelegd. Op basis daarvan bepaalt de raad zijn overlegagenda. Een schoolraad kan afzien van het recht op overleg. Het overleg heeft plaats in een gezamenlijke vergadering van het schoolbestuur of zijn gemandateerde en de schoolraad.

Het overleg leidt tot een verslag waarin alle standpunten worden opgenomen. Het schoolbestuur of zijn gemandateerde neemt een gemotiveerde eindbeslissing na het overleg of na de onderhandeling zoals bepaald in artikel 30 en brengt de schoolraad in kennis van de beslissing.

Indien een schoolbestuur een overleg vraagt over een ontwerp van beslissing die de schoolorganisatie en de eigenheid van de school fundamenteel verandert, dan moeten de leden van de schoolraad eerst de geleding die ze vertegenwoordigen informeren én raadplegen zoals voorzien in artikel 15.

Wanneer een overleg niet plaatsvindt binnen een termijn van eenentwintig kalenderdagen, die ingaat de dag nadat een geplande beslissing voor overleg wordt voorgelegd, wordt het overleg geacht te hebben plaatsgevonden.

Artikel 33

Klachten inzake de niet-naleving van de bepalingen omtrent de bevoegdheden en de besluitvormingsprocedures bedoeld in artikelen 18 tot en met 22 kunnen door de schoolraad, zijn geledingen en iedere belanghebbende ingediend worden bij de Commissie Zorgvuldig Bestuur.

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

** Omzendbrief GD/2004/03 van 13 juli 2004 betreffende de lokale participatieregeling in het basis- en secundair onderwijs.*

** 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 aangebrachte feiten en de geldende regelgeving, bevoegd is.

5.3. Ontvankelijkheid - tijdigheid

Verwerende partij voert aan dat de klacht van 5 oktober 2018 werd ingediend buiten de voorgeschreven termijn van 60 kalenderdagen volgend op de vaststelling van de kennisname van de feiten, in zoverre zij gericht is tegen de tariefverhoging voor de opvang zoals meegedeeld met de brief van 26 juni 2018.

De Commissie stelt evenwel vast dat waar de verzoekster aangeeft dat de brief van 26 juni 2018 niet door alle ouders werd ontvangen, het schoolbestuur in een brief van 16 oktober 2018, ter zitting neergelegd door de verzoekster, zelf erkent dat de communicatie over de gewijzigde regeling van de opvang wellicht niet voldoende tijdig vóór de aanvang van het schooljaar alle ouders heeft bereikt. Er kan niet met zekerheid worden vastgesteld wanneer de verzoekster effectief kennis heeft genomen van de gewijzigde tarieven. De Commissie ziet dan ook geen redenen om te besluiten tot de laattijdigheid van de klacht. Daarbij voegt zich het gegeven dat de klacht ook gericht is op het niet beschikbaar zijn vóór de aanvang van het schooljaar van een aangepast schoolreglement met de aangekondigde tariefwijzigingen, wat verzoekster evident eerst duidelijk werd begin september. Verder blijken de effectief gehanteerde tarieven voort te vloeien uit een herziening begin september van de tarieven zoals ze waren meegedeeld op 26 juni 2018 en 28 augustus 2018. Deze elementen in acht nemend, is de Commissie van oordeel dat er geen redenen zijn om te besluiten tot de laattijdigheid van de klacht.

5.4. Beslissing

5.4.1. Kostenbeheersing in het basisonderwijs. 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 het bereiken van de eindtermen en het nastreven van de ontwikkelingsdoelen, 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.

5.4.2. Participatie, recht op informatie en informatieplicht. Algemeen.

De memorie van toelichting bij het participatiedecreet gaat er van uit “dat bij een democratische samenleving een democratische schoolcultuur hoort. Alle betrokken geledingen moeten derhalve de kans krijgen deel te nemen aan het onderwijsbeleid. De voorwaarden moeten worden geschapen om de betrokkenheid van alle geledingen op diverse niveaus van het onderwijs en schoolbeleid te vergroten” (*Parl. St. VI. P. 2003-04, nr. 1955/1, 3*). Het decreet creëert daartoe het orgaan van de schoolraad waarin de verschillende geledingen van de lokale onderwijsgemeenschap (personeel, ouders, lokale gemeenschap) onafhankelijk van het schoolbestuur elkaar ontmoeten. Zo worden de inzichten en betrachtingen van de afzonderlijke geledingen samen gebracht in één formeel participatieorgaan. Het participatiedecreet kent de schoolraad een recht op informatie, op advies en op overleg toe. De inhoud en de draagwijdte van het recht om te adviseren en te overleggen worden in het decreet nader beschreven, waarbij in een recente herziening het onderscheid tussen materie voor advies en materie voor overleg werd vervangen door een geheel van overlegbevoegdheden van de schoolraad. Het decreet erkent en bevestigt ten slotte de eindverantwoordelijkheid van het schoolbestuur.

De schoolraad geeft advies aan en overlegt met het schoolbestuur. Voor het in het decreet geregelde overleg is het schoolbestuur de gesprekspartner van de schoolraad. Het overleg heeft plaats in een gezamenlijke vergadering van het schoolbestuur of zijn gemandateerde en de schoolraad.

Uit dit concept van de schoolraad volgt dat de schoolraad onmogelijk zijn taak kan vervullen zonder de actieve inbreng van de kant van het schoolbestuur. In de memorie van toelichting is daarover het volgende te lezen: “De leden van de schoolraad kunnen hun participatierechten enkel uitoefenen, indien zij over voldoende informatie beschikken. Zij hebben daarom een informatierecht ten aanzien van de inrichtende macht.” (*Parl. St. VI. P. 2003-04, nr. 1955/1, 13*). Het participatiedecreet preciseert dat de leden over een algemeen informatierecht beschikken en over het recht om op eigen verzoek of op vraag te worden gehoord (art.15). Maar het recht op informatie krijgt een bijzondere betekenis wanneer het gaat over aangelegenheden waarvoor de schoolraad over een recht op overleg beschikt. In het huishoudelijk reglement worden hieromtrent een aantal praktische schikkingen vastgelegd (art. 23). Inhoudelijk kan worden gesteld dat er een recht is op actieve, adequate en tijdig verstrekte informatie.

Dat de schoolraad zonder adequate informatie niet kan functioneren als een echt participatieorgaan, brengt mee dat er in hoofde van het schoolbestuur sprake is van een plicht tot actieve informatie. Wat de aard en de omvang van de door het schoolbestuur verschuldigde informatie moet zijn, zal door de specifieke kenmerken van elke vraag om advies en elk overleg worden bepaald. In het algemeen kan worden gezegd dat de verstrekte informatie de leden van de schoolraad moet toelaten om zich een gefundeerde mening te vormen over de implicaties van het voorgelegde discussiepunt, over de voor- en nadelen van de voorgestelde oplossingen of keuze, in voorkomend geval ook over het voor en tegen van ernstige alternatieve oplossingen die door het schoolbestuur zijn overwogen. De vorm waarin de informatie moet worden verstrekt zal eveneens afhankelijk zijn van de gegevens van het dossier. In de regel zal een complex dossier informatie in een geschreven stuk vereisen. Ten slotte zal de informatie ook tijdig moeten worden verstrekt. Bij gebrek aan nadere bepalingen in het decreet of het huishoudelijk reglement zal de draagwijdte van deze voorwaarde opnieuw afhankelijk zijn van de aard en de complexiteit van het voorgelegde probleem. (zie reeds eerder: CZB/P/KBO/2010/274 en CZB/KL/P/KBO/2013/321).

5.4.3. Toepassing van de principes.

5.4.3.1. De klacht heeft betrekking heeft op een wijziging bij de aanvang van het schooljaar 2018-2019 van de tarieven voor de voor- en naschoolse opvang en het middagtoezicht in het kader van een vernieuwde werking van de Dienst [Z] van het schoolbestuur.

5.4.3.2. Het aanbod van voor- en naschoolse opvang en middagtoezicht buiten de periode van de normale aanwezigheid van de leerlingen zoals gedefinieerd in art. 3, 43° van het Decreet Basisonderwijs, is te beschouwen als een aanvullende dienstverlening, waarvoor de door de school aangerekende kost moet worden opgenomen in de bijdrageregeling.

Deze bijdrageregeling kan als afzonderlijk hoofdstuk in - of als bijlage bij het schoolreglement worden opgenomen. Maar ze maakt op grond van art. 37, § 2, 2° (kleuteronderwijs) en § 3, 7° (lager onderwijs) van het Decreet Basisonderwijs in beide gevallen een integraal onderdeel uit van het schoolreglement. Dat in voorliggend dossier de tarieven van de opvang zijn opgenomen in het huishoudelijk reglement van [Z] dat een bijlage vormt van het schoolreglement, doet daaraan geen afbreuk.

Uit het voorgaande volgt dat een wijziging aan de bijdrageregeling dus ook een wijziging aan het schoolreglement is, welke overeenkomstig artikel 21, 7° van het participatiedecreet voorafgaandelijk aan de schoolraad voor overleg moet worden voorgelegd.

De Commissie brengt in herinnering dat bij een overleg in de zin van artikel 21 en 22 van het participatiedecreet de nadruk ligt op ‘onderlinge communicatie’ van het bestuur met de schoolraad (zie *Parl. St. VI. P.*, 2013-2014, nr. 2421/1, 13). Het schoolbestuur beschikt weliswaar over de uiteindelijke beslissingsmacht maar vooraleer het schoolbestuur een eindbeslissing neemt, moet zij in dialoog treden met de schoolraad. Het bewijs dat een dergelijk overleg heeft plaatsgevonden, wordt overeenkomstig artikel 22 van het participatiedecreet geleverd door: (1) een verslag waarin alle standpunten worden opgenomen en (2) de gemotiveerde eindbeslissing die het schoolbestuur neemt na het overleg en waarvan de schoolraad in kennis wordt gebracht.

Waar het schoolbestuur stelt dat de overlegprocedure werd nageleefd, verwijst zij naar het verslag van de schoolraad van 12 juni 2018 van [W] waartoe de betrokken school behoort. Kan worden vastgesteld dat de vernieuwde werking van [Z] tijdens de vergadering aan bod is gekomen, dan blijkt uit dat verslag in het geheel niet dat de betwiste aanpassingen van de tarieven voorwerp van overleg hebben uitgemaakt nu op geen enkele wijze standpunten vanuit de schoolraad daaromtrent zijn weergegeven laat staan een besluit. Zoals gesteld is het de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur om voorafgaand aan haar beslissing in dialoog te treden met de schoolraad, waarbij standpunten en bezwaren in een verslag van de overlegvergadering worden opgenomen en de gemotiveerde beslissing wordt teruggekoppeld naar de schoolraad. Daarbij rijst ook de vraag in hoeverre de leden van de schoolraad overeenkomstig artikel 15 van het participatiedecreet vooraf geïnformeerd werden over de concrete tarieven.

Uit de voorliggende stukken blijkt naar het oordeel van de Commissie niet dat met betrekking tot de beslissing inzake de vaststelling van de tarieven voor de voor- en naschoolse opvang en het middagtoezicht voor het schooljaar 2018-2019, zoals aan de ouders meegedeeld met

brieven van 26 juni 2018 en 28 augustus 2018, met de schoolraad een voorafgaand overleg in de zin van artikelen 21 en 22 van het participatiedecreet heeft plaatsgevonden.

In de mate dat uit de brief aan de ouders van 7 september 2018 kan afgeleid worden dat het schoolbestuur kort na de aanvang van het schooljaar, nadat het zich geconfronteerd zag met verschillende vragen en opmerkingen daaromtrent, besloot tot een herziening van de tarieven, moet worden vastgesteld dat uit niets blijkt dat die beslissing voorafgaand voor overleg werd voorgelegd aan de schoolraad.

De Commissie is dan ook van oordeel dat de betwiste aanpassingen van de tarieven voor de voor- en naschoolse opvang en het middagtoezicht als onderdeel van het schoolreglement zijn tot stand gekomen zonder het in het participatiedecreet voorgeschreven overleg en dus een wettelijke grondslag missen.

5.4.3.3. Nog afgezien van het voorgaande punt inzake het vereiste overleg binnen de schoolraad, wijst de Commissie erop dat een wijziging aan het schoolreglement, wil zij bindend zijn voor de ouders, passend en tijdig moet worden meegedeeld. De Commissie wijst op de decretale voorwaarden voor het meedelen en afdwingbaar maken van wijzigingen aan het schoolreglement (art. 37bis, §2, derde en vierde lid decreet basisonderwijs). Daaruit blijkt dat een wijziging aan het reglement vóór 1 september aan de ouders moet meegedeeld zijn wil het voor het daaropvolgend schooljaar uitwerking hebben. Ouders moeten voor de aanvang van het schooljaar op de hoogte zijn van de verplichtingen die ze op zich nemen, zodat zij met kennis van zaken over de al dan niet (her)inschrijving kunnen beslissen.

In dat verband heeft de Commissie eerder ook het volgende overwogen: “Wanneer aan de ouders of de meerderjarige leerling gevraagd wordt om een gewijzigd schoolreglement te ondertekenen dan moet de integrale tekst daarvan vooraf beschikbaar zijn. Van niemand kan worden gevraagd een tekst te ondertekenen waarvan hij vooraf niet met zekerheid de inhoud kon kennen. Bekendmaking kan door overhandiging van een schriftelijk document of door beschikbaar maken via een toegankelijke elektronische drager. In het kader van de actieve informatieplicht die in dit verband op de school rust verdient het bovendien aanbeveling om bij de uitnodiging voor ondertekening van een gewijzigd reglement die de herinschrijving voorafgaat, duidelijk te signaleren welke punten ten aanzien van de vorige versie van het reglement werden gewijzigd”. (zie CZB/KL/KSO/2011/298).

Waar de verzoekster aanvoert dat haar geen gewijzigd schoolreglement voor goedkeuring werd voorgelegd vóór 1 september 2018, wordt dit niet tegengesproken door het schoolbestuur. Er kan in dat verband niet nuttig worden verwezen naar de aankondiging van de wijziging van de tarieven middels de brieven van 26 juni 2018 en 28 augustus 2018, nu dergelijke mededelingen op zich – zonder tijdige opname ervan in het schoolreglement – niet bindend zijn voor de ouders. Het huishoudelijk reglement van [Z], dat een bijlage bij het schoolreglement vormt, werd eerst op 7 september 2018, en de bijlagen met de tarieven op 11 september 2018, aan de ouders ter beschikking gesteld. Daarbij bedenkt de Commissie dat het de duidelijkheid en transparantie zou ten goede komen indien de tarieven voor de opvang worden opgenomen in de bijdrageregeling zelf van het schoolreglement – minstens moet in de bijdrageregeling een verwijzing zijn opgenomen naar de bijlage waarin deze tarieven zijn opgenomen. Nu in casu de organisatie van de opvang onder het beheer van het schoolbestuur valt, valt moeilijk in te zien welke praktische bezwaren dit in de weg zouden staan.

Uit het voorgaande volgt dat, zelfs indien had kunnen aangenomen worden dat de wijzigingen van de tarieven van de opvang rechtsgeldig zouden zijn tot stand gekomen, deze wijzigingen geen uitwerking zouden kunnen hebben in het lopende schooljaar 2018-2019.

5.4.3.4. De verzoekster roept in dat de gevraagde kostprijs niet in verhouding staat tot de geleverde prestaties. In antwoord daarop stelt het schoolbestuur dat de gevraagde bijdragen de loonkost van de lokale coördinator en het toezichthoudend personeel vertegenwoordigen. Het bestuur benadrukt verder te hebben geïnvesteerd in opgeleid personeel voor de opvang en stelt dat de ontvangen ouderbijdragen lager liggen dan de te dragen loonkost. Met de gegevens waarover zij beschikt, komt het de Commissie voor dat de door de school gevraagde bijdragen de redelijkheid niet te buiten gaan. Voor de Commissie kan niet gesteld worden dat de gevraagde bijdragen niet in verhouding zouden staan tot de door de school gemaakte kosten.

5.4.4. De Commissie komt tot de volgende beslissing:

De wijzigingen van de tarieven van de opvang die worden toegepast sinds de aanvang van het schooljaar 2018-2019, zijn tot stand gekomen zonder het voorgeschreven overleg met de schoolraad en missen een wettelijke grondslag. Het gewijzigde huishoudelijk reglement van de dienst [Z] kan als onderdeel van het schoolreglement onder geen beding verder worden toegepast.

De klacht is gegrond.

Het schoolbestuur wordt verzocht de Commissie uiterlijk tegen 31 januari 2019 mee te delen hoe het aan deze beslissing gevolg zal geven.

5.5. Sanctieregeling

Artikel VII.5 codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016 bepaalt dat de Commissie, wanneer zij oordeelt dat een klacht gegrond is, kan beslissen om een gedeeltelijke terugbetaling van de werkingsmiddelen van de betrokken school op te leggen. De terugvordering of inhouding kan echter niet meer bedragen dan 10 procent van deze werkingsmiddelen en kan er niet toe leiden dat het aandeel in de werkingsmiddelen dat bestemd is voor personeelsaangelegenheden in absolute cijfers kleiner wordt dan wanneer de maatregel niet zou getroffen zijn.

Deze sanctie wordt slechts uitvoerbaar de dag nadat de termijn om beroep in te stellen bij de Vlaamse regering verstreken is.

Voorafgaandelijk aan het opleggen van een sanctie nodigt de Commissie het betrokken schoolbestuur uit om de bestreden rechtshandeling in te trekken of te herzien of in een passende genoegdoening te voorzien.

Het schoolbestuur wordt verzocht de Commissie uiterlijk tegen 31 januari 2019 mee te delen hoe het in zijn scholen aan deze beslissing gevolg zal geven.

De Commissie gaat ervan uit dat de verwerende partij zich naar het oordeel van de Commissie zal richten en ziet voorlopig geen aanleiding voor het opleggen van een sanctie.

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 ingesteld worden (met een afschrift aan het secretariaat van de Commissie).

Brussel, 5 november 2018

Frederik Stevens
Waarnemend Secretaris

Bengt Verbeeck
Voorzitter