



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/KL/KSO/2018/409

BETREFT: aanrekenen van kosten in het secundair onderwijs

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 3 juli 2018

1.2. Verzoeker

[X], ouder van een leerling.

1.3. Betrokken school

- School: [A].

- Schoolbestuur: [B].

1.4. CZB

Bij aangetekende brief van 2 juli 2018 zendt de verzoeker zijn klacht aan het secretariaat van de Commissie.

Bij aangetekende brief van 6 juli 2018 wordt de verzoeker uitgenodigd voor de zitting van 24 september 2018.

Bij aangetekende brief van 24 augustus 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 24 september 2018. Een afschrift van die brief wordt bezorgd aan de directie van de school (met de klacht als bijlage).

Bij e-mail van 20 september 2018 bezorgt verwerende partij het secretariaat een verweerschrift. Bij e-mail van 24 september 2018 wordt het verweer aan de verzoeker verzonden.

2. INHOUD van de KLACHT

Verzoeker dient klacht in omwille van een aantal onregelmatigheden in de schoolfacturatie gedurende het schooljaar 2017-2018. Hij stelt verschillende keren gepoogd te hebben met de school in overleg te treden omtrent de betwiste kosten, maar vond geen gehoor.

De klacht heeft betrekking op:

1. Rapporten: hiervoor wordt door de school 3,5 euro aangerekend.
2. Leerlingenkaart: hiervoor rekent de school 3 euro aan.
3. De school vraagt 5 euro voor “diensten/digitale ondersteuning aan ouders”. Hierin zitten de contacten met de ouders, gebruik van Smartschool en administratie vervat. Verzoeker

vraagt zich af welke kosten contacten met ouders met zich meebrengen en leidt uit eerdere uitspraken van de Commissie af dat kosten voor Smartschool en administratie niet mogen worden aangerekend.

4. Fotokopiekosten: in het schoolreglement is vermeld dat de kostprijs per kopie 0,05 euro bedraagt, maar er worden ook kleurenkopieën aan 0,20 euro aangerekend. Van deze laatste prijs is er geen spoor in het reglement. Daarnaast klaagt de verzoeker het hoge aantal kopieën aan: zijn dochter herinnert zich geen van de 37 kleurenkopieën die worden aangerekend voor het laatste trimester, 490 kopieën op 5 maanden is moeilijk te rijmen met een intensief gebruik van invulboeken. Het valt verzoeker ook op dat de kopiekosten voor zijn kinderen, die in verschillende leerjaren zitten, nauwelijks 60 eurocent uit elkaar liggen. Verzoeker kreeg naar aanleiding van de laatste schoolfactuur wel een overzicht van de gemaakte kopieën, maar zijn opmerkingen over de kostprijs en wijze van berekenen bleven onbeantwoord.

3. INHOUD van het VERWEER

De verwerende partij stelt dat, waar verzoeker aanvoert dat zijn vragen onbeantwoord bleven, de directie de verzoeker heeft uitgelegd dat de geraamde kosten besproken, ingeschat en goedgekeurd zijn volgens de geëigende procedures (goedkeuring schoolraad, ramingen op basis van historiek zoals vermeld in het schoolreglement, interne aftoetsing, enz.). In het schoolreglement is een raming opgenomen van de verwachte kosten per leerjaar. De verzoeker werd er ook van op de hoogte gesteld dat de school hem, op eenvoudig verzoek, een detail kan bezorgen van de individuele onkosten, doch dat de totale kosten slechts gekend zijn op het einde van het schooljaar. Volgens de verwerende partij werd de verzoeker er ook op gewezen dat hij steeds terecht kon bij het schoolbestuur indien zijn vragen onvoldoende zouden beantwoord zijn.

De verwerende partij doet ook opmerken dat de door de verzoeker aangehaalde kosten eerder van bescheiden aard zijn en dat het aantal onbetaalde schoolfacturen in de school erg beperkt is.

Met betrekking tot de betwiste kosten doet de verwerende partij het volgende gelden:

1. Rapporten : 3,5 euro.

Deze kosten zijn volgens de verwerende partij verantwoord omdat de rapportmap degelijk genoeg moet zijn om de rapporten een volledig schooljaar op een fatsoenlijke manier te bewaren. De doorrekening van deze kosten is niet nieuw en werd goedgekeurd door alle overlegorganen. Verder is deze kost opgenomen in de raming van de schoolkosten in het schoolreglement en is de doorgerekende kost de werkelijke kost.

2. Leerlingenkaart: 3 euro.

De leerlingenkaart is noodzakelijk in het kader van een sluitende toegangs- en veiligheidscontrole. De doorgerekende kost is de werkelijk kost van de drukker. Geen enkel overlegorgaan heeft hieromtrent opmerkingen gemaakt.

3. Diensten/digitale ondersteuning ouders: 5 euro.

Dit betreft een bescheiden algemene solidariteitsbijdrage voor een aantal extra diensten voor alle leerlingen die niet specifiek aangerekend worden. Enkele voorbeelden: extra verzekering voor ongevallen op weg van en naar school, gratis computergebruik tijdens de middagpauze,

digitale omgeving voor communicatie ouders-school, ruil en vervanging schoolboeken, ondersteuning financieel kwetsbare ouders bij aankoop boeken, gratis middagtoezicht en avondopvang, niet-doorrekenen onverwachte extra kosten.

Verwerende partij stelt dat het niet haalbaar is deze initiatieven, waarmee wordt gestreefd naar een optimale begeleiding en ondersteuning van leerlingen, te individualiseren en apart op te lijsten en/of aan de ouders aan te bieden. Geen enkel overlegorgaan heeft hierover opmerkingen gemaakt. In de raming van de schoolkosten is deze kost verrekend.

4. Fotokopiekosten

Verwerende partij stelt dat een leerling enkel betaalt voor de kopieën die voor hem/haar zijn gemaakt. Het afdruksysteem verloopt geautomatiseerd via Smartschool en van de kopieën bestaan uitgebreide lijsten per klas, per leerling, per leerkracht met aanduiding van de opdracht. Een lijst kan op eenvoudig verzoek aan de betrokken ouder worden bezorgd.

De hoeveelheid kopieën hangt af van de lesopdracht en de taken. De directie controleert maandelijks middels de genoemde lijsten of er geen onrechtmatig gebruik worden gemaakt van het drukwerk.

De totale kostprijs voor alle kopieën tijdens het schooljaar 2017-2018 bedraagt voor de kinderen van de verzoeker 67,28 euro (1214 zwart/wit, 33 kleur) resp. 66,77 euro (1043 zwart/wit, 73 kleur). De kleurenkopieën werden hoofdzakelijk genomen voor het vak godsdienst (ter vervanging van een handboek) en het vak aardrijkskunde (zwart/wit kaarten zijn onvoldoende leesbaar). Kopieën worden steeds gebruikt om de aankoop van dure handboeken te vermijden en te voorzien in extra onderwijshulpmiddelen.

De verwerende partij bevestigt dat de kostprijs voor de kleurenkopieën niet expliciet werd opgenomen in het schoolreglement, doch deze zit wel vervat in de totale ramingskost.

Verwerende partij stelt tot slot dat er bij de leerkrachten op wordt aangedrongen het kopiëren te beperken tot wat strikt noodzakelijk is en dat voor elke kleurenkopie de expliciete toestemming van de directie moet worden gevraagd.

4. ZITTING COMMISSIE

4.1 Datum en uur: 24 september 2018 (om 13u).

4.2 Kamer

Kamer bevoegd voor het secundair onderwijs, het deeltijds kunstonderwijs, het volwassenenonderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding.

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

- [X], verzoeker.

4.5. Stemming

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

5. BESLISSING

5.1. Regelgeving

** Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten van 19 december 1966.*

Artikel 13 bepaalt dat de Lid-Staten zich engageren om het middelbaar onderwijs door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs, voor ieder beschikbaar en algemeen toegankelijk te maken.

** Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind van 20 november 1989.*

Artikel 28 bepaalt dat de Lid-Staten het recht erkennen van het kind op onderwijs en teneinde dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, ervoor te zorgen de ontwikkeling van het secundair onderwijs aan te moedigen, voor ieder kind beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken en passende maatregelen te nemen zoals de invoering van gratis onderwijs en het bieden van financiële bijstand indien noodzakelijk.

** Grondwet.*

Artikel 24, § 3, eerste lid: “De toegang tot het onderwijs is kosteloos tot het einde van de leerplicht”.

** Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs*

Art. 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, artikel 35 van de codificatie betreffende het secundair onderwijs, en artikel 6, 6°, van het decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding en de bijdrageregeling bedoeld in artikel 27bis en 27ter, §1, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997;

2° ...

3° ...

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

1° een gedeeltelijke terugbetaling van de werkingsmiddelen van de betrokken school, de betrokken instelling, het betrokken centrum voor leerlingenbegeleiding of de betrokken instelling voor deeltijds kunstonderwijs 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;

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, de betrokken inrichtende macht of het betrokken bestuur uit om de bestreden rechtshandeling in te trekken of te herzien of in een passende genoegdoening te voorzien.

** Codex Secundair Onderwijs*

Art. 35. In het door de Vlaamse Gemeenschap gefinancierd of gesubsidieerd voltijds

secundair onderwijs en deeltijds beroepssecundair onderwijs kan geen direct of indirect inschrijvingsgeld worden gevraagd.

Na overleg binnen de participatieraad of de schoolraad bepalen de schoolbesturen de lijst van bijdragen die aan de ouders of aan de meerderjarige leerlingen kunnen worden gevraagd, evenals de afwijkingen die op deze bijdrageregeling worden toegekend. Deze regeling wordt door middel van het school- of centrumreglement aan de ouders of aan de personen die de minderjarige leerling in rechte of in feite onder hun bewaring hebben, dan wel aan de meerderjarige leerling meegedeeld.

Art. 36. De kosten van het onderwijs, verstrekt in scholen en centra of afdelingen voor onderwijs, tot stand gebracht door openbare of private personen, vallen ten laste van de schoolbesturen.

Aan de gefinancierde of gesubsidieerde scholen en die aan de bij de decreet en uitvoeringsbesluiten gestelde voorwaarden voldoen, verleent de Vlaamse Gemeenschap salarissen, salaristoelagen en werkingsbudget.

Art. 37.

Jaarlijks wordt een forfaitair werkingsbudget verleend om de kosten te dekken die verbonden zijn aan de werking en de uitrusting van de school, aan het kosteloos verstrekken van leerboeken en schoolbehoeften aan de leerplichtige leerlingen en aan de uitgaven voor de financiering van de investeringen.

Art. 111.

§ 1. Elk schoolbestuur maakt voor elk van zijn scholen een schoolreglement op waarin de rechten en plichten van elke leerling worden vastgelegd.

...

§ 1bis. Het school- of centrubestuur informeert de betrokken personen over het school- of centrumreglement voorafgaand aan de inschrijving van de leerling en bij elke wijziging.

Daarbij moeten volgende principes in acht worden genomen :

1° voorafgaand aan een inschrijving wordt het school- of centrumreglement schriftelijk of via elektronische drager aangeboden en verklaren de betrokken personen zich er schriftelijk mee akkoord;

2° bij elke wijziging van het school- of centrumreglement informeert het school- of centrubestuur de betrokken personen schriftelijk of via elektronische drager over die wijziging en de betrokken personen geven opnieuw schriftelijk akkoord. Indien de betrokken personen zich met de wijziging niet akkoord verklaren, dan wordt aan de inschrijving van de leerling een einde gesteld op 31 augustus van het lopende schooljaar;

3° het school- of centrubestuur vraagt de betrokken personen of ze een papierenversie van het school- of centrumreglement wensen te ontvangen;

4° een wijziging van het school- of centrumreglement kan ten vroegste uitwerking hebben in het daaropvolgende schooljaar, tenzij die wijziging het rechtstreekse gevolg is van nieuwe regelgeving.

§ 1ter....

...

Art. 112.

In het school- of centrumreglement moeten, voor zover van toepassing, minimaal de volgende onderdelen worden opgenomen :

...

6° de financiële bijdrageregeling voor de betrokken personen, de mogelijke afwijkingen en de contactpersoon binnen de school, het centrum voor deeltijds beroepssecundair onderwijs of het centrum voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen voor vragen of opmerkingen dienaangaande;

...

** Omzendbrief SO 78 van 27 november 2001 betreffende zorgvuldig bestuur in het secundair*

onderwijs.

5.2. Bevoegdheid

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

5.3. Beslissing

5.3.1. *Kosteloosheid. Kostenbeperking. Kostenraming en ouderinformatie. Algemeen.*

5.3.1.1. Kosteloosheid

De grondwet waarborgt de kosteloze toegang tot het leerplichtonderwijs. Uit de grondwet en de regelgeving secundair onderwijs volgt dat er in het door de Gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde secundair onderwijs geen direct of indirect inschrijvingsgeld kan worden gevraagd. Dit wordt bevestigd door het Arbitragehof (thans: het Grondwettelijk Hof) in zijn arrest nr. 28/92 van 2 april 1992. De regel van de kosteloze toegang tot het onderwijs impliceert dat de basiskosten voor het verstrekken van onderwijs ten laste vallen van de publieke of private personen die het initiatief nemen om onderwijs aan te bieden. Zij kunnen daarvoor wel door de gemeenschap gefinancierd of gesubsidieerd worden (cf. art. 36 Codex Secundair Onderwijs).

De regel van de kosteloze toegang houdt geen recht op volledige kosteloosheid van het secundair onderwijs in. In genoemd arrest blijkt dat in de huidige stand van de regelgeving op het niveau van het secundair onderwijs de scholen van de ouders en de meerderjarige leerlingen wel een bijdrage kunnen vragen voor didactisch materiaal en voor bepaalde activiteiten en vormen van dienstverlening. Uitgesloten zijn evenwel kosten die behoren tot de basiskosten voor de organisatie van hedendaags onderwijs en een onderdeel vormen van de openbare dienstverlening van elke door de overheid gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstelling.

Voor goederen en diensten waarvoor een bijdrage kan worden gevraagd mag niet meer worden aangerekend dan de kosten van de geleverde goederen of prestaties. Deze kosten moeten kunnen worden verantwoord, onder meer vanuit de eigenheid van de doelgroepen in het secundair onderwijs. De gevraagde bijdragen moeten het kenmerk behouden van een kostprijs. Dat veronderstelt enerzijds dat het gaat om door de school effectief gemaakte kosten en anderzijds dat het goederen of diensten betreft die de betrokken leerling effectief heeft ontvangen.

Er moet een lijst worden opgesteld van de bijdragen die van de ouders kunnen worden gevraagd. Deze lijst moet voor overleg aan de schoolraad worden voorgelegd en bij inschrijving of voor de start van het schooljaar via het schoolreglement aan de ouders worden meegedeeld. De regeling moet ook de mogelijkheid tot het toestaan van afwijkingen vermelden. Onder afwijkingen worden specifieke maatregelen of tegemoetkomingen verstaan voor financieel minder goedge gezinnen. Deze regeling moet voor overleg aan de schoolraad worden voorgelegd en via het schoolreglement aan de ouders worden meegedeeld.

5.3.1.2. Kostenbeperking in het secundair onderwijs. Kostenraming en ouderinformatie.

Het secundair onderwijs mag dan niet verplicht kosteloos zijn, dit belet niet dat “passende maatregelen voor het invoeren van gratis onderwijs” voor dat onderwijsniveau behoren tot de

doelstellingen van het Kinderrechtenverdrag (art. 28, § 1, b). Met haar beleid voor kostenbeperking en bevordering van gelijke kansen wil de Vlaamse Gemeenschap genoemde doelstelling van het kinderrechtenverdrag invulling geven. Het komt elke inrichtende macht toe om zich met passende maatregelen in dit gemeenschappelijk beleid in te schrijven.

Een eerste stap in de ontwikkeling van een beleid van kostenbeperking ligt op het niveau van informatie en inspraak. Zo is decretaal voorgeschreven dat de lijst van de voor de ouders te verwachten geldelijke bijdragen voor overleg aan de schoolraad voorgelegd worden. De regelgeving waarborgt daarmee het recht van inspraak bij het beoordelen van de noodzaak of het verantwoorde karakter van bepaalde kosten en het vaststellen van de hoogte daarvan. Van dit overleg kan gebruik worden gemaakt om op school een beleid en een cultuur van kostenbeperking uit te werken en te stimuleren. Het komt de schoolraad toe om aan de achterban van de schoolraad passende informatie te verstrekken over het gevoerde overleg en het daaruit voortkomend beleid.

De bijdrageregeling wordt in het schoolreglement opgenomen. De bijdrageregeling kan uiteraard geen uitgavenposten bevatten die ten laste vallen van de instelling. Verder moet, om aan de betrachtingen van de decreetgever en de noden van de ouders te voldoen, de bijdrageregeling volledig zijn en zo nauwkeurig als bij de aanvang van het schooljaar mogelijk is. Alle redelijkerwijze te verwachten bijdragen moeten worden vermeld. Een goede regeling zal ook transparant zijn opgesteld. Dat veronderstelt onder meer dat een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen verplichte en facultatieve bijdragen en de activiteiten die daar onder horen.

De Commissie heeft in het verleden herhaaldelijk gesteld dat ook de facturatie transparant hoort te zijn, zonder daarom voor elk onderdeel tot in het laatste detail gepreciseerd te moeten zijn. Ouders die wat dat betreft vragen hebben, moeten op hun verzoek wel een gedetailleerde verantwoording kunnen ontvangen. De school dient zich zo te organiseren dat de ouders daarvoor ook terecht kunnen en correct en zakelijk geïnformeerd worden.

5.3.2. Kosten ten laste van de school.

Aan de verzoeker werd door de school 3,5 euro voor de rapporten en 3 euro voor de leerlingenkaart aangerekend. De verwerende partij verantwoordt deze kosten door te verwijzen naar de noodzaak van een degelijke rapportmap om de rapporten een volledig schooljaar te kunnen bewaren en voor wat betreft de leerlingenkaart, naar een sluitende toegangs- en veiligheidscontrole.

Daarnaast bevat de factuur de rubriek “diensten/digitale ondersteuning aan ouders” (5 euro), die contacten met de ouders, Smartschool en administratie zou omvatten. Volgens de uitleg verstrekt door de school betreft deze laatste rubriek evenwel een algemene solidariteitsbijdrage voor een aantal extra diensten voor de leerlingen die moeilijk te individualiseren en apart aan te bieden zijn.

Kosten voor rapportmap, communicatie met de ouders

De Commissie verwijst naar eerdere uitspraken waarin ze het volgende overwoog:

- “Het verlenen van diploma’s, getuigschriften en studieattesten is een onderdeel van de openbare dienstverlening van elke door de overheid gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstelling. De daarvoor te maken kosten behoren tot de basisuitgaven waarvoor de instellingen zelf moeten instaan. Het regelmatig verlenen van informatie aan de ouders over

de studievorderingen onder de vorm van studierapporten van de leerlingen is naar het oordeel van de Commissie onderdeel van diezelfde basisopdracht. Ouders en leerlingen moeten niet betalen om van de studievorderingen op de hoogte gebracht te worden.

De vormgeving van de studierapporten behoort evident tot de beleidsvrijheid van elke instelling. De Commissie stelt echter vast dat sommige scholen kiezen voor ongetwijfeld stijlvolle maar relatief dure mappen voor de leerlingenrapporten. De scholen moeten wel inzien dat daarvoor een bijdrage vragen - 'voor de rapportenmap, maar niet voor het rapport zelf' - er op neer komt dat ouders en leerlingen niet meer gratis over de studievorderingen geïnformeerd worden. Dit is in strijd met de basisopdracht van elke school. Scholen moeten er bij de vormgeving van de leerlingenrapporten rekening mee houden dat ze de kostprijs daarvan niet kunnen doorrekenen, maar zelf moeten dragen." (zie CZB/KL/KSO/2010/262; CZB/V/KSO/2010/263)

- "Communicatie met de ouders over de organisatie van het onderwijs, inclusief het afleveren van een rapport (CZB/V/KSO/2007/170), behoort tot de elementaire verplichtingen van een school. De kosten daarvoor moeten door de school worden gedragen en kunnen op de werkingsmiddelen worden aangerekend." (zie CZB/V/KSO/2009/238)

"Basiskosten voor het organiseren van onderwijs zoals kosten voor informatie over de studievorderingen van de leerlingen via de leerlingenrapporten en diploma, voor Smartschool, communicatie met de ouders en administratie ... moeten door de school zelf worden gedragen." (zie CZB/KL/P/KSO/2014/351)

Kosten voor Smartschool

Voor wat Smartschool betreft, verwijst de Commissie naar volgende overwegingen in de beslissing CZB/KL/KSO/2011/288:

"Smartschool is een communicatiesysteem dat zowel school/leerkrachten en ouders/leerlingen tot voordeel strekt. Dit communicatiesysteem behoort wezenlijk tot de organisatie van onderwijs en vormt een onderdeel van de openbare dienstverlening van elke door de overheid gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstelling. De daarvoor te maken kosten zijn te beschouwen als basisuitgaven waarvoor de instellingen zelf moeten instaan en waarin de overheid tussenkomt door een werkingsbudget toe te kennen. Dezelfde overwegingen gelden voor het gebruik van internet."

Leerlingenkaart

Met betrekking tot de kost voor een leerlingenpasje heeft de Commissie in eerdere uitspraken het volgende overwogen in advies CZB/V/KSO/2011/289:

- "De Commissie meent dat het gebruik van een dergelijk pasje kadert in de controle en registratie van de aanwezigheid van de leerlingen en dus niet als een bijkomende dienstverlening ten aanzien van de leerlingen en ouders kan worden gezien. Het is een onderdeel van de openbare dienstverlening van elke door de overheid gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstelling. De daarvoor te maken kosten zijn te beschouwen als basisuitgaven waarvoor de instellingen zelf moeten instaan en waarin de overheid tussenkomt door een werkingsbudget toe te kennen." (zie CZB/V/KSO/2011/289)

- "Het personaliseren met de gegevens van de leerling of het aanbrengen van codes komt erop neer dat de school de leerlingenkaart voor leerlingenadministratie gebruikt. De Commissie meent dat in dat geval het gebruik van die kaart kadert in de administratieve organisatie van een school en niet als een dienstverlening ten aanzien van de leerlingen en de ouders kan worden gezien. Het is een onderdeel van de openbare dienstverlening van elke door de overheid gefinancierde en gesubsidieerde onderwijsinstelling. De daarvoor te maken kosten zijn te beschouwen als basisuitgaven waarvoor de instellingen zelf moeten instaan en waarin de overheid tussenkomt door een werkingsbudget toe te kennen." (zie CZB/V/KSO/2013/319)

Toepassing

Het aanrekenen van de kost voor een rapport(map), is niet in overeenstemming te brengen met het recht op kosteloze informatie over de studievorderingen van de leerlingen. Het betreft een basiskost voor het organiseren van onderwijs die door de school zelf moeten worden gedragen en op de werkingsmiddelen kan worden aangerekend.

Nu het schoolbestuur aangeeft dat de leerlingenkaart kadert in de organisatie van een sluitende toegangs- en veiligheidscontrole, ziet de Commissie geen aanleiding om af te wijken van het eerder ingenomen standpunt dat het gebruik van de kaart niet als een dienstverlening ten aanzien van de leerlingen en de ouders kan worden gezien en dat de daarvoor te maken kosten te beschouwen zijn als basisuitgaven waarvoor de instellingen zelf moeten instaan.

In de mate dat de aangerekende kost voor “diensten/digitale ondersteuning aan ouders” betrekking zou hebben op communicatie met de ouders, Smartschool en administratie, betreft het eveneens een basiskost voor het organiseren van onderwijs die door de school zelf moeten worden gedragen en op de werkingsmiddelen kan worden aangerekend.

5.3.3. Nood aan transparantie in de bijdrageregeling en de afrekening.

Hoger werd reeds gesteld dat een goede bijdrageregeling transparant hoort opgesteld te zijn. Dat houdt voor de Commissie in dat de regeling alle normaal te verwachten uitgaven vermeldt, gedifferentieerd is naar leerlingengroepen, onderscheid maakt tussen verplichte en facultatieve uitgaven en op transparante wijze de onderscheiden uitgavenposten vermeldt (zie onder meer CZB/KL/P/KSO/2014/351).

De Commissie heeft in het verleden herhaaldelijk gesteld dat ook de facturatie transparant hoort te zijn, zonder daarom voor elk onderdeel tot in het laatste detail gepreciseerd te moeten zijn. Ouders die wat dat betreft vragen hebben, moeten op hun verzoek wel een gedetailleerde verantwoording kunnen ontvangen. De school dient zich zo te organiseren dat de ouders daarvoor ook terecht kunnen en correct en zakelijk geïnformeerd worden.

De Commissie stelt vast dat de bijdrageregeling in het voorgelegde schoolreglement voor het schooljaar 2017-2018 een opsomming van verplichte en niet-verplichte uitgavenposten bevat. Naast de onderscheiden posten zijn echter geen ramingen van de kostprijs vermeld. Er is enkel voorzien in een raming per klas van het totaalbedrag voor de verplichte resp. niet verplichte uitgaven over het volledige schooljaar. Daarbij voegt zich het gegeven dat in ieder geval verschillende van de betwiste uitgaven (rapport, leerlingenkaart, “diensten/digitale ondersteuning aan ouders”) hoe dan ook ontbreken in de lijst met verplichte uitgaven. Verder wordt vastgesteld dat onder de verplichte uitgaven materialen zijn opgenomen die men volgens de school ook elders mag aankopen. De vraag rijst evenwel hoe ouders met kennis van zaken een beslissing kunnen nemen omtrent het al dan niet via de school aankopen van materialen wanneer de bijdrageregeling voor deze rubrieken geen aparte kostprijs bevat. Uit het geheel van deze gegevens blijkt voor de Commissie dat de bijdrageregeling totaal niet transparant is. Teneinde de ouders bij het begin van het schooljaar op een zinvolle wijze te kunnen informeren is vereist dat de school werk maakt van een bijdrageregeling die volledig is en een zo realistisch mogelijke kostenraming per uitgavenpost bevat.

Wat betreft de aangerekende kost voor “diensten/digitale ondersteuning ouders” (5 euro), stelt de school dat het een algemene solidariteitsbijdrage betreft voor een aantal extra diensten voor de leerlingen die moeilijk te individualiseren en apart aan te bieden zijn. Het werken met een forfaitair bedrag voor een aantal uiteenlopende kosten staat echter op gespannen met de hoger vermelde voorwaarde dat de gevraagde bijdragen steeds het kenmerk moeten behouden van

een kostprijs, wat enerzijds veronderstelt dat het gaat om door de school effectief gemaakte kosten en anderzijds dat het goederen of diensten betreft die de betrokken leerling effectief heeft ontvangen. In haar verweer verwijst de school naar een reeks uiteenlopende initiatieven, zonder evenwel te preciseren hoe de gevraagde bijdrage correspondeert met effectieve individualiseerbare kosten. De school blijft naar het oordeel van de Commissie ook op dit vlak in gebreke om transparante informatie te bieden. Hoe dan ook kan de aangerekende kost geen betrekking hebben op communicatie met de ouders, Smartschool en administratie, nu hoger gebleken is dat dit basiskosten betreffen die door de school zelf moeten worden gedragen.

Kosten voor fotokopieën

Verzoeker klaagt zich erover dat kleurenkopieën aan 0,20 euro aangerekend, daar waar van deze prijs geen melding wordt gemaakt in de bijdrageregeling, en stelt zich vragen bij het hoge aantal kopieën.

De Commissie heeft in het verleden haar bezorgdheid geuit over de hoge kosten voor fotokopieën die worden aangerekend, naast toch ook aanzienlijke bedragen voor handboeken: “Handboeken en werkboeken zijn het typevoorbeeld van didactisch materiaal waarvoor in het secundair onderwijs de kostprijs kan worden ten laste gelegd van de ouders en de leerlingen. Binnen de school kan ook gekozen worden voor het losbladig via fotokopie ter beschikking stellen van het basismateriaal voor een of meer cursussen. Daarnaast wordt waarschijnlijk overal gebruik gemaakt van fotokopieën voor leerstofuitbreiding en/of (extra) oefenstof. De Commissie stelt vast dat de factuur voor fotokopieën in veel scholen aanzienlijk oploopt en herhaaldelijk aanleiding geeft tot vragen en betwistingen. Vooral met betrekking tot de ‘losse’ fotokopieën kan van elke school worden verwacht dat zij een beleid voert om deze te beperken tot wat inderdaad noodzakelijk en nuttig is. Het secundair onderwijs mag dan niet verplicht kosteloos zijn, dat belet niet dat “passende maatregelen voor het invoeren van gratis onderwijs” voor dat onderwijs behoren tot de doelstellingen van het Kinderrechtenverdrag (art. 28, § 1, b). Doorodeloze kosten voortkomend uit onvoldoende doordacht gebruik van losse fotokopieën te vermijden kunnen de scholen zich ook inpassen in het beleid van kostenbeperking en bevordering van gelijke kansen waarmee de Vlaamse Gemeenschap genoemde doelstelling van het kinderrechtenverdrag invulling geeft.

Het komt de Commissie zorgvuldig bestuur niet toe om op dat gebied richtlijnen te geven. Zij vraagt wel aandacht voor twee luiken van het probleem. Elke school zal zelf oordelen hoe zij de gestelde betrachting van kostenbeperking kan realiseren en de volle medewerking van alle leerkrachten daaraan kan bereiken. Het beleid dat gevoerd wordt om onverantwoord kopiëren te vermijden kan in de schoolraad ter sprake komen.

Verder wijst de Commissie er op dat een factuur voor fotokopie altijd een factuur voor reëel gemaakte kosten moet zijn. Fotokopie voor de leerlingen kan geen bron zijn van aanvullende inkomsten.

De ouders en leerlingen mogen van de school een beleid van transparante informatie over de aangerekende kosten voor didactisch materiaal verwachten, in het bijzonder ook voor fotokopieën. De eerste stap daarin is de informatie die aan de schoolraad verstrekt wordt.

De schoolraad heeft vooreerst recht op inzage in de berekening op basis waarvan de eenheidsprijs voor fotokopieën wordt vastgesteld. Ook het beleid dat gevoerd wordt om onverantwoord kopiëren te vermijden kan in de schoolraad ter sprake komen.

Het overleg in de schoolraad moet uitlopen op het opstellen van een lijst van door de ouders te verwachten bijdragen. Het is aangewezen dat de school, op basis van de ervaring uit de voorgaande jaren daarin ook een raming geeft van de te verwachten hoeveelheid fotokopieën. Alleen zo kunnen de ouders zich een benaderend beeld vormen van de omvang van de bedragen die daarvoor zullen worden gevraagd.

De tweede stap in de informatie bestaat in het overhandigen van de bijdragelijst aan de individuele ouders bij het begin van het schooljaar, zoals decretaal is voorgeschreven. De school zal zelf oordelen of het wenselijk is om daar een korte toelichting bij op te nemen over de werkwijze die in de school gevolgd wordt om het gebruik van fotokopieën ten behoeve van de leerlingen te registreren en aan te rekenen.” (CZB/KL/KSO/2010/262; zie ook: CZB/KL/KSO/2011/288; CZB/KL/KSO/2012/315)

Over de wijze van aanrekenen van kopieën en het recht op verantwoording in hoofde van de ouders heeft de Commissie zich in de dossiers CZB/KL/KSO/2009/245b en CZB/KL/KSO/2011/288 als volgt uitgesproken:

“De ouders hebben, zoals eerder gepreciseerd, op hun vraag recht op een verantwoording van het feitelijk aangerekend bedrag voor fotokopieën. Dit is niet mogelijk zonder een met zorg opgezet systeem van registratie van wat op vraag van wie en voor wie wordt gekopieerd. Met een beroep op moderne informatica moet een dergelijke registratie niet tot een onredelijke administratieve overlast worden. Een zorgvuldig beleid wat dat betreft maakt het niet alleen mogelijk een concrete factuur voor de ouders transparant te verantwoorden. Het is ook naar de leerkrachten en andere medewerkers toe een bijzonder geschikt instrument om ieders medewerking te verkrijgen aan het beleid om tot een verantwoord gebruik van de fotokopie op school te komen.”

Toepassing

De Commissie is van oordeel dat de school met betrekking tot te verwachte kost voor kopieën is tekortgeschoten in het aanbieden van transparantie informatie. In schoolreglement wordt melding gemaakt van de kostprijs van 0,05 euro per zwart/wit kopie, maar ontbreekt de prijs van 0,20 euro voor een kleurenkopie. Naast deze eenheidsprijzen per kopie zou de bijdrageregeling ook een raming van een bij benadering te verwachten aantal fotokopieën per leerlingengroep moeten bevatten.

De school toont aan dat zij een werkwijze hanteert waarbij per klas en per leerkracht het aantal kopieën wordt geregistreerd. Dat neemt niet weg dat de aantallen van de aan de verzoeker aangerekende kopieën (1214 zwart/wit, 33 kleur resp. 1043 zwart/wit, 73 kleur) naar het oordeel van de Commissie erg hoog zijn. De Commissie roept de school op haar beleid inzake het gebruik van fotokopieën kritisch tegen het licht te houden en herhaalt haar oproep om het onverantwoord kopiëren te vermijden.

5.3.4. De Commissie komt tot volgende beslissing:

De bijdrageregeling als onderdeel van het schoolreglement vertoont een gebrek aan transparantie. De school dient werk te maken van een bijdrageregeling die een volledig overzicht van verplichte en niet-verplichte uitgaven bevat met per post een zo realistisch mogelijke raming van de te verwachten werkelijke kost.

Kosten voor een rapportmap, de leerlingenkaart, communicatie met de ouders, Smartschool en administratie, zijn basiskosten voor het organiseren van onderwijs die door de school zelf moeten worden gedragen en op de werkingsmiddelen kunnen worden aangerekend. De klacht is gegrond.

De Commissie nodigt het schoolbestuur uit om de Commissie vóór 1 februari 2019 mee te delen hoe het in zijn verder beleid met deze beslissing passend rekening wil houden en hoe het daarbij ook voor het lopende schooljaar al passende maatregelen zal nemen om de bijdrageregeling, in het bijzonder ten aanzien van kosten die de ouders niet mogen worden aangerekend, te herzien.

5.4. 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.

De Commissie gaat ervan uit dat de verwerende partij de aanbevelingen van de Commissie zal opvolgen en ziet voorlopig dan ook geen aanleiding tot 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, 24 september 2018

Frederik Stevens
Waarnemend Secretaris

Bengt Verbeeck
Voorzitter