



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/KL/KSO/2020/455

BETREFT: aanrekenen van kopiekosten.

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 2 september 2020.

1.2. Verzoeker

[A] en [B], ouders van een leerling.

1.3. Betrokken school

- School: [X].

- Schoolbestuur: [Y].

1.4. CZB

Bij aangetekende brief en e-mail van 2 september 2020 zenden de verzoekers hun klacht aan het secretariaat van de Commissie.

Bij aangetekende brief van 2 september 2020 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 21 september 2020.

Bij e-mail van 11 september 2020 worden de verzoekers uitgenodigd voor de zitting van 21 september 2020.

Bij e-mail van 13 september 2020 en aangetekende brief van 16 september 2020 bezorgt de verwerende partij het secretariaat een verweerschrift met bijbehorende stukken.

Bij e-mail van 14 september 2020 wordt het verweer aan de verzoekers verzonden.

2. INHOUD van de KLACHT

De verzoekers dienen klacht in omwille van het feit dat het schoolbestuur, in weerwil van de belofte in die zin die werd gedaan naar aanleiding van hun eerdere klacht nr. CZB/KL/KSO/2020/449, nog steeds geen rechtzetting en correcte afrekening heeft bezorgd met betrekking tot een teveel aan aangerekende kopieën tijdens het schooljaar 2019-2020. Dat het schoolbestuur zich had geëngageerd om de ouders alsnog een correcte eindafrekening te bezorgen, was voor de Commissie de reden geweest om die vorige klacht ongegrond te verklaren.

De verzoekers stellen dat tot op heden, behoudens een vage brief aan het eind van het vorige schooljaar met de belofte een niet nader bepaald bedrag te crediteren op de eerste factuur van volgend schooljaar, er door de school geen enkele stap is ondernomen om de te veel aangerekende kopieën terug te betalen. Ouders van leerlingen die de scholengroep zullen

verlaten noch ouders waarvan het kind doorstroomt naar [Z] noch ouders waarvan het kind op [X] zal blijven, hebben een concrete berekening of terugbetaling ontvangen.

3. INHOUD van het VERWEER

De verwerende partij stelt de voorbije maanden alles in het werk te hebben gesteld om de ouders te informeren inzake een rechtzetting van de aangerekende kopiekosten (mail 30/06/2020) en alle aanbevelingen die werden gedaan door de Commissie n.a.v. de klacht CZB/KL/KSO/2020/449 structureel in te bedden in de schoolwerking.

De verwerende partij stelt volgende regeling te hebben uitgewerkt:

Voor leerlingen die dit schooljaar ingeschreven blijven op [X] Hart of die de tweede graad starten in [Z] wordt het creditbedrag van schooljaar 19-20 afgetrokken van de voorschotfactuur van oktober 2020. Leerlingen die de [Y]-groep verlaten, werden gevraagd om hun financiële gegevens aan de school te bezorgen om terugbetaling te kunnen doorvoeren. Deze betalingen werden uitgevoerd op 26 augustus 2020. De ouders die geen gegevens doorgestuurd hadden, werden meermaals gecontacteerd (telefonisch, via mail) om deze alsnog te bezorgen.

De verwerende partij wijst erop dat de verzoekers op de [Z] infoavond van hun zoon opnieuw werden geïnformeerd m.b.t. deze werkwijze en daar geen bezwaar tegen hebben gemaakt. Ook heeft tot nader order geen enkele andere ouder opmerkingen of bezwaren gemaakt m.b.t. deze financiële regularisatie.

4. ZITTING COMMISSIE

4.1 Datum en uur: 21 september 2020 om 15u.

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 de ministeriële besluiten van 14 juli 2015 en 21 mei 2019 betreffende de samenstelling van de Commissie Zorgvuldig Bestuur als volgt samengesteld:

De heer Bengt Verbeeck, voorzitter.

Ivo Van Genechten, Rita Lambregts en Paul De Cock, leden.

4.4 Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

- Voor verzoekende partij: [A], verzoekster.

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 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.

** 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 schoolraad bepalen de schoolbesturen de lijst van bijdragen die aan de betrokken personen kunnen worden gevraagd, evenals de afwijkingen die op deze bijdrageregeling worden toegekend. De bijdrageregeling wordt door middel van het school- of centrumreglement aan de betrokken personen meegedeeld. Zowel de bijdrageregeling als de schoolfacturen vermelden dat gespreide betaling mogelijk is evenals een contactpersoon tot wie de betrokken personen die dergelijke gespreide betaling wensen, zich kunnen richten.

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;

...

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

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;

...

** 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 gegoede 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. Toepassing.

Naar aanleiding van de eerdere klacht van de verzoekers stelde de Commissie in haar beslissing nr. CZB/KL/KSO/220/449 van 16 juni 2020 dat de werkwijze van de school inzake het aanrekenen van kosten voor kopieën – erin bestaande dat in de loop van maart reeds een eindfactuur wordt opgemaakt waarbij op basis van het aantal kopieën gemaakt tot en met februari een pro rata berekening voor de rest van het schooljaar wordt gemaakt – niet verzoenbaar is met het principe dat dergelijke aanrekening steeds dient te gebeuren op basis van reëel gemaakte kosten. De Commissie bracht daarbij in herinnering dat waar zij het vragen van een voorschot principieel toelaatbaar acht, dergelijk voorschot dan wel moet verrekend worden met de effectief gemaakte kosten en er mag verwacht worden dat op het einde van het schooljaar, wanneer de werkelijke kosten gekend zijn, een correcte eindafrekening wordt opmaakt en ouders op dat moment in voorkomend geval het deel van het gevraagde voorschot dat niet werd opgebruikt krijgen terugbetaald.

De Commissie besloot evenwel de klacht ongegrond te verklaren, nu was gebleken dat het schoolbestuur, dat dan wel erkende dat de ouders tijdens het schooljaar 2019-2020 teveel hadden betaald voor kopieën gelet op de tijdelijke sluiting van de school ingevolge de maatregelen genomen in de strijd tegen het coronavirus, zich uitdrukkelijk had geëngageerd dit recht te zetten en de ouders alsnog een correcte eindafrekening te bezorgen.

In de voorliggende klacht stellen de verzoekers tot op heden nog steeds niet de beloofde eindafrekening en terugbetaling te hebben ontvangen. De verwerende partij betwist dit niet, maar stelt voor wat betreft de leerlingen die binnen de [Y]-groep blijven een verrekening te zullen doorvoeren via de voorschotfactuur van oktober 2020 en verwijst naar haar communicatie aan de ouders daaromtrent van 30 juni 2020. In haar beslissing nr. CZB/KL/KSO/220/449 heeft de Commissie evenwel uitdrukkelijk aangegeven te verwachten dat de in het vooruitzicht gestelde eindafrekening en terugbetaling plaatsvindt op het einde van het schooljaar 2019-2020. Een verrekening in oktober 2020 via de eerste voorschotfactuur van het schooljaar 2020-2021, komt daaraan evident niet tegemoet. Deze vaststelling laat dan ook geen anders besluit toe dan dat aan de verzoekers niet tijdig de vereiste eindafrekening werd bezorgd en de voorliggende klacht gegrond dient te worden bevonden.

Onverminderd voorgaande overwegingen, voegt de Commissie daar nog aan toe het hoe dan ook niet gepast te vinden dat ouders wiens kind overstapt naar een andere school van het schoolbestuur, zich zouden geconfronteerd zien met een vermenging van de eindafrekening inzake kosten gemaakt binnen de ene school met de aanrekening van voorschotten binnen de andere school. Dergelijke werkwijze kan naar het oordeel van de Commissie in geen geval onderdeel zijn van een transparant kostenbeleid.

5.3.3. De Commissie komt tot volgende beslissing:

De school heeft nagelaten de verzoekers uiterlijk op het einde van het schooljaar 2019-2020 een correcte eindafrekening met betrekking tot de fotokopieën te bezorgen.
De klacht is gegrond.

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 nodigt de verwerende partij uit om haar zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen de 2 maanden na de ontvangst van deze beslissing mee te delen hoe zij aan de beslissing van de Commissie gevolg heeft gegeven of plant te geven.

De Commissie gaat ervan uit dat verwerende partij de aanbevelingen van de Commissie zal opvolgen en oordeelt dat er vooralsnog geen aanleiding is 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, 21 september 2020

Frederik Stevens
Waarnemend Secretaris

Bengt Verbeeck
Voorzitter