



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/KBO/2009/257

BETREFT: kosten schoolkrant

1 PROCEDURE

1.1 Ontvangst: 18 december 2009

1.2 Verzoeker

- [X]

1.3 Betrokken school

- Schoolbestuur: [Z]

- School: [Y]

1.4 CZB

Op 18 december 2009 ontvangt het secretariaat van de Commissie Zorgvuldig Bestuur een e-mailbericht waarbij verzoekende partij een vraag stelt. Bij e-mail van 25 december verzoekt zij haar vraag aan de commissie voor te leggen.

Bij brief van 13 januari 2010 wordt verwerende partij in kennis gesteld van de vraag en van de mogelijkheid om een repliek op de vraag in te dienen. Zij wordt tevens uitgenodigd voor de zitting van de Commissie van 1 februari 2010. Bij brief van 22 januari 2010, verzonden op 26 januari, bezorgt zij haar verweerschrift. Op vraag van het secretariaat wordt het verweerschrift op 28 januari 2010 ook per e-mail bezorgd.

Op 25 januari 2010 wordt de telefonische uitnodiging van verzoekende partij voor de zitting van de Commissie van 1 februari 2010 bij e-mail bevestigd. Op 28 januari 2010 wordt bij e-mail het verweerschrift bezorgd waarop verzoekster bij e-mail van 31 januari reageert.

2 INHOUD van de VRAAG

Verzoekster heeft twee vragen.

1. Zij vraagt of de school de aankoop van de schoolkrant kan verplichten en kan aanrekenen op de maximumfactuur van 60 euro.

Zij heeft zich al tot het secretariaat gericht met de mededeling dat zij als ouder niet verplicht is die aan te kopen en gevraagd om de kost van de schoolkrant van de factuur te schrappen.

Het secretariaat weigert de factuur aan te passen om reden dat in het schoolreglement staat dat de aankoop verplicht is.

Verzoekster voelt zich verbaal agressief behandeld door het secretariaat wanneer zij om uitleg vraagt bij de factuur.

2. Verzoekster betwist dat zij de factuur binnen de 14 dagen moet betalen. Zij meent dat facturen slechts binnen 30 dagen betaald moeten worden.
De factuur vermeldt dat ouders voor uitleg bij de klastitularis terecht kunnen. Deze verwijst echter door naar het secretariaat en daar weigeren ze uitleg te geven.

3. REPLIEK van VERWERENDE PARTIJ

3.1 Betreffende het aanrekenen door de school van de schoolkrant. [...]

Het betreft hier eerder een 'bijdrage' in de productiekosten van deze schoolkrant. De volledige hoofding is '[schoolkrant]'. Reeds 46 jaar (!) weten de leerlingen én hun ouders het concept van deze schoolkrant te waarderen. De school kreeg zelfs schriftelijke felicitaties van de coördinerend inspecteur-generaal.

Enerzijds is [schoolkrant] werkmateriaal voor de leerlingen.
Bij het verschijnen van een nieuw nummer wordt in de klas gretig gelezen en gewerkt in het tijdschrift. De leerlingen vinden er informatieve artikels in, duiding, eigen verslagen, creatief werk van medeleerlingen, door leerlingen gemaakte leesteksten, kruiswoordraadsel, fotoreportages, en zo meer... Ideaal als vastzetting bij het einde van een trimester!

Anderzijds is [schoolkrant] er voor de ouders.
Een uitgebreide redactieploeg van vrijwilligers zorgt voor duiding van de pedagogische werking, geeft opvoedkundige tips, verslaat schoolactiviteiten, biedt uitslagen onderzoeken... Het is dan ook geen vrijblijvend blad: de schoolkrant wordt beschouwd als een verbinding tussen school en gezin, inherent aan een goede werking van de school.

Zoals trouwens jaarlijks gemotiveerd en opgenomen in de Schoolgids (pag. 25), en de belangrijke Engagementsverklaring met verwijzing naar 'Andere initiatieven' die de school neemt om de contacten met ouders te optimaliseren (*Schoolgids pag. 31* en goedgekeurd door de Schoolraad van 15.06.09).

Deze dienstverlening maakt dus een wezenlijk onderdeel uit van het opvoedingsproject, vandaar ook het verplichtend karakter in de bijdrageregeling van de school. Men rekent hier op het engagement (*zie Engagementsverklaring van de school*) van elke ouder die zijn kinderen aan de school toevertrouwt. Ouders die ingaan op het pedagogisch project houden hier best rekening mee. De schoolkeuze is vrij (13 basisscholen van diverse netten in stad) én de communicatie hieromtrent is duidelijk!

Beleid van de school

In het beleid van zorgvuldig bestuur, in casu de kostenbeheersing in het basisonderwijs, wordt deze uitgave verantwoord overeenkomstig artikel 27bis dat het schoolbestuur aan de ouders een bijdrage kan vragen voor '*verplichte materialen die niet noodzakelijk zijn voor het realiseren van de eindtermen of het nastreven van de ontwikkelingsdoelen en waarvan de ouders het te besteden bedrag niet zelf kunnen bepalen*'.

Verwerende partij voegt hieraan het volgende toe:

- de semestriële verplichte bijdrage voor het schoolblad is opgenomen in de maximumfactuur (niet meer dan 20 euro voor de kleuterschool en niet meer dan 60 euro voor de lagere school). De scherpe maximumfactuur wordt uiteraard hierdoor niet overschreden.

- deze bijdrageregeling wordt jaarlijks opgenomen in de Schoolgids/schoolreglement (zie pag. 42) als verplichte uitgave en zodanig gemotiveerd op pagina 25 en in de engagementsverklaring (pag. 31);
- deze bijdrageregeling werd besproken en goedgekeurd in de Schoolraad van 15.06.09 en 27.08.09 (zie bijlage);
- deze bijdrageregeling werd nu ook bij het begin van het schooljaar (1 september 2009) meegedeeld aan de ouders en door verzoekster voor akkoord ondertekend op 1 september 2009 (zie bijlage). Een overeenkomst die voor beide partijen verbindend is. Trouwens, verzoekster had tot op heden geen problemen met deze regeling;
- deze bijdrageregeling voorziet ook de gebruikelijke afwijkingen (zie Schoolgids 11 Bijdrageregeling>Bijdragen>6 'Ouders die problemen ondervinden...');
- er wordt semestrieel (vlak voor kerstvakantie en zomervakantie) een schoolblad aangerekend. De gevraagde bijdrage van 2 euro/nummer per gezin, ongeacht het aantal ontvangen exemplaren, is zeer redelijk. Zo bedroegen alleen al de drukkosten voor het decembernummer 1665,78 euro. Hiervan werd via de ouderbijdrage 690 euro gecupereerd zodat alleen al voor drukwerk de school 965,78 bijdroeg. De jaarlijkse Schoolgids met Schoolreglement (verschijningsdatum 1 september) is uiteraard gratis voor elke ouder.

3.2 De termijn waarbinnen een factuur door de ouders aan de school moet betaald worden.

Op advies van haar raadsman neemt de school reeds jaren terug in de Schoolgids/Schoolreglement (zie bijlage) de betalingsmodaliteiten op. Het is een omstandige procedure die nauwkeurig opgevolgd wordt en waarbij niet nagelaten wordt door ons secretariaat om bijzonder klantvriendelijk te zijn (zie afwijkingen Schoolgids 11 Bijdrageregeling>Bijdragen>6 'Ouders die problemen ondervinden...').

Beleid van de school

Verwerende partij verwijst naar de modaliteiten opgenomen in het schoolreglement.

Zij stelt dat er geen wettelijke basis bestaat om te stellen dat de betalingstermijn voor de schoolfacturen 30 dagen dient te zijn.

De betalingstermijn wordt door de betrokken partijen vrij vastgelegd bij overeenkomst. Concreet gebeurt dit door een termijn van 14 dagen op te nemen in het schoolreglement. Gezien verzoekster dit schoolreglement voor akkoord ondertekend heeft, is er wat dit punt betreft een overeenkomst tot stand gekomen die voor beide partijen verbindend is.

De school stelt met deze flexibele regeling die opgenomen is in het schoolreglement – en waarvan verzoekster weet heeft - tot op heden geen problemen te hebben gekend. Trouwens, verzoekster had tot op heden geen problemen met deze regeling.

Het is de bezorgdheid van een goed werkend schoolsecretariaat om een gezond financieel beleid vanuit een duidelijke communicatie uit te bouwen uiteraard met oog voor de zwakkeren (zie afwijkingen in bijdrageregeling).

4. ZITTING van de COMMISSIE

4.1 Datum en uur: 1 februari 2010, 13.15 uur. Het dossier werd in voortzetting behandeld op de zitting van 15 maart 2010.

4.2 Kamer

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs.

4.3 Commissieleden

De Commissie is in overeenstemming met artikel V. 22 van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek en artikel 1 tot en met artikel 3 van het ministerieel besluit van 28.11.2007 betreffende de samenstelling van de Commissie Zorgvuldig Bestuur als volgt geldig samengesteld:

De heer Raf Verstegen, voorzitter;

Walter Cools, Hilde Timmermans, Jean Dujardin en Bengt Verbeeck, leden.

4.4 Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

Voor verwerende partij:

- [Z]

- [Y]

4.5 Stemming

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

5. ADVIES van de COMMISSIE

5.1 Regelgeving

** Decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs*

Artikel 27

In de door de gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde basis-, kleuter- of lagere scholen kan geen direct of indirect inschrijvingsgeld worden gevraagd. Evenmin kunnen er bijdragen worden gevraagd voor kosten die gemaakt worden om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven.

De lijst met materialen die bij gebruik kosteloos ter beschikking dienen gesteld te worden om de eindtermen te realiseren of de ontwikkelingsdoelen na te streven, vormt een bijlage 1 bij dit decreet.

Artikel 27bis

§ 1. Het schoolbestuur kan aan de ouders een bijdrage vragen voor :

1° activiteiten die niet noodzakelijk zijn voor het realiseren van de eindtermen of het nastreven van de ontwikkelingsdoelen;

2° verplichte materialen die niet begrepen zitten onder artikel 27 en waarvan de ouders het te besteden bedrag niet zelf kunnen bepalen;

3° meerdaagse extra-muros activiteiten.

§2. Het maximumbedrag van de bijdrage in § 1, 1° en 2°, wordt als volgt bepaald:

- voor het kleuteronderwijs : 20 euro;

- voor het lager onderwijs : 60 euro.

Deze bedragen zijn van toepassing vanaf het schooljaar volgend op de goedkeuring van het decreet nieuwe financiering leerplichtonderwijs.

[...]

Art. 27ter.

§ 1. De kosten die niet vervat zitten in artikel 27bis, § 1, zijn niet onderworpen aan de maximumfactuur. Deze kosten worden kenbaar gemaakt in de bijdrageregeling. De gevraagde kostprijs moet steeds in verhouding zijn tot de geleverde prestatie.

§ 2. Na overleg binnen de schoolraad legt het schoolbestuur de lijst vast van bijdragen die aan

de ouders kunnen worden gevraagd, zoals bepaald in artikel 27bis en § 1 van dit artikel evenals de afwijkingen die op deze bijdrageregeling worden toegekend.

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

Artikel 37

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

§ 2.

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

1° het orde- en tuchtreglement van de leerlingen met inbegrip van de interne beroepsmogelijkheden;

2° de procedure volgens dewelke getuigschriften basisonderwijs worden toegekend en de procedure volgens dewelke een beroep kan ingediend worden tegen een beslissing van de klassenraad met betrekking tot het getuigschrift basisonderwijs;

3° bepalingen in verband met onderwijs aan huis;

4° richtlijnen inzake afwezigheden en te laat komen;

5° afspraken in verband met huiswerk, agenda's en rapporten;

6° geldelijke en niet-geldelijke ondersteuning die niet afkomstig is van de Vlaamse Gemeenschap en de rechtspersonen die daarvan afhangen;

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

8° de wijze waarop de leerlingenraad in voorkomend geval wordt samengesteld;

9° de engagementsverklaring tussen de school en de ouders waarin wederzijdse afspraken worden opgenomen over oudercontact, voldoende aanwezigheid, vormen van individuele leerlingenbegeleiding en het positieve engagement ten aanzien van de onderwijstaal.

.....

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

Artikel 21

De inrichtende macht overlegt met de schoolraad over

1° het opstellen of wijzigen van

a) het schoolreglement;

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

.....

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

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

** Omzendbrief BaO 2009/02 van 27 april 2009 betreffende engagementsverklaring in het basisonderwijs.*

5.2 Bevoegdheid

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

5.3 Advies

5.3.1 Algemeen

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 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. 25 Schoolpactwet 29 mei 1959).

Voor het basisonderwijs geldt, op basis van internationale verdragen en van het decreet basisonderwijs een versterkte kosteloosheid van het onderwijs. Deze 'kosteloosheid' van het basisonderwijs houdt nog altijd niet in dat aan de ouders helemaal geen kosten mogen aangerekend worden. Het betekent wel dat niet alleen geen inschrijvingsgeld mag worden gevraagd, maar dat ook geen bijdragen gevraagd kunnen worden voor onderwijsgebonden kosten die noodzakelijk zijn om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven.

In aanvulling op het noodzakelijke onderwijsprogramma kunnen de scholen, met het oog op het optimaliseren van het onderwijsaanbod, voor leerlingen onderwijsactiviteiten organiseren die niet noodzakelijk zijn voor de eindtermen, zowel binnen als buiten de lestijden en al of niet binnen de schoolgebouwen. Sommige van deze activiteiten kunnen zij voor de leerlingen verplichtend stellen. Voor deze bijkomende activiteiten geldt het principe van de kosteloosheid niet. Het decreet basisonderwijs voert op dat punt geen kosteloosheid in, maar beoogt een kostenbeperking te realiseren. Het decreet stelt daarom maximumbedragen vast die de school kan vragen voor een aantal activiteiten die niet noodzakelijk zijn om de eindtermen te bereiken of de ontwikkelingsdoelen na te streven.

Daarnaast kunnen ook bijdragen worden gevraagd voor afzonderlijke dienstverlening (zoals maaltijden, middagtoezicht) die niet verplicht gesteld kan worden. 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.

De onderwijsregelgeving bepaalt wel dat de omvang van de bijdrage ter sprake komt via overleg in de participatieorganen (schoolraad, participatieraad) en dat er afwijkingen zijn voor minder gegoede ouders. De vergelijking tussen gemaakte kosten en gevraagde bijdrage dient in eerste instantie te gebeuren in de participatieorganen. Het schoolbestuur dient daarna bij de inschrijving alle ouders via het schoolreglement duidelijk en precies op de hoogte te brengen van de verschillende soorten bijdragen.

5.3.2 Aanrekenen van kosten voor informatie en voor een schoolkrant

Scholen maken hun onderwijsaanbod bekend aan kandidaat ouders en leerlingen en ontwikkelen daarvoor informatiemateriaal dat zij gratis verspreiden. Bij de inschrijving kunnen zij, naast het schoolreglement, meer gedetailleerde informatie onder de vorm van een

brochure of anders vrij ter beschikking stellen. Tot in dit stadium komt aanrekenen van kosten niet ter sprake.

Een goede werking van de school vereist een volgehouden informatiestroom tussen school en ouders en leerlingen. Losse informatie over oudercontact, schooluitstappen, opendeurdagen, sportdagen enz. moeten geacht worden te behoren tot de sokkel vaste kosten die de school zelf moet dragen en die ze op de werkingskosten kan aanrekenen.

De schoolkrant kan in principe niet worden beschouwd als een leermiddel of studiemateriaal waarvoor een verplichte bijdrage kan worden gevraagd. Het gaat in de regel om kosten voor informatie en communicatie die geen direct verband hebben met een duidelijk individualiseerbare dienstverlening, maar die behoren tot een sokkel van vaste algemene kosten die in eerste instantie ten laste zijn van het schoolbestuur. Dergelijke publicaties behoren tot de informatie die de school vrij maar op eigen kosten kan verspreiden onder ouders en leerlingen. Gelet op de meerkost van een dergelijk tijdschrift zullen de scholen de verspreiding daarvan doorgaans beperken tot ouders die daarop intekenen en een bijdrage betalen.

Toepassing

In voorliggend geval is de schoolkrant uitgewerkt tot een lijvig werkstuk (110 bladzijden) waarvoor alle ouders verplicht een bijdrage betalen. De school verdedigt deze aanrekening enerzijds vanuit de overweging dat het tijdschrift ook in de klas gebruikt wordt, dat het ondermeer ook telkens samengesteld is uit bijdragen van de verschillende klassen waaraan de leerlingen meewerken, anderzijds vanuit de engagementsverklaring, zijnde een geheel van wederzijdse afspraken tussen school en ouders, waarvan het tijdschrift deel uitmaakt en dat in het schoolreglement is opgenomen.

De Commissie stelt vast dat de schoolkrant een werkstuk is dat een product is van de gehele school (directie, leerkrachten en leerlingen) en als dusdanig ook wordt verspreid in de klassen. De betrokkenheid van elke klas om een onderdeel van het volgend nummer van de schoolkrant voor te bereiden maakt dat leerlingen hierdoor doelgericht leren werken. Op die manier maakt de school geloofwaardig dat de schoolkrant een geïntegreerd onderdeel is van het project van de school en als aanvullend materiaal voor de werking van de school kan worden beschouwd. De Commissie neemt aan dat het tijdschrift zoals het in deze school is uitgewerkt, valt onder de materialen bedoeld in art. 27bis, § 1, 2° decreet basisonderwijs die niet noodzakelijk zijn om de eindtermen en ontwikkelingsdoelen te bereiken en waarvoor de ouders niet zelf de kostprijs kunnen bepalen. Het aangerekende bedrag valt dus, zoals de school ook aangeeft, onder de scherpe maximumfactuur van 20 of 60 €.

Wel is de Commissie van oordeel dat de school het vragen van een bijdrage niet kan verantwoorden vanuit de engagementsverklaring, die vanaf schooljaar 2010-2011 verplicht is. Een engagementsverklaring is een geheel van wederzijdse afspraken tussen school en ouders rond de volgende (vier) thema's: engagement in verband met oudercontact, voldoende aanwezigheid van de leerlingen, vormen van individuele leerlingenbegeleiding en positief engagement ten aanzien van de onderwijstaal. Naar het oordeel van de Commissie kunnen de decretale bepalingen met betrekking tot wederzijdse engagementen tussen school en ouders en leerlingen niet aangegrepen worden om het aanrekenen van bijkomende kosten te verantwoorden.

5.3.3 Maatregelen bij niet betalen van een schoolfactuur

De onderwijsregelgeving schrijft voor dat het schoolreglement een in de schoolraad overlegde bijdrageregeling moet bevatten. De Commissie wijst ook op de verplichting om in de bijdrageregeling te voorzien in afwijkingen ten gunste van ouders die in sociaal minder gunstige omstandigheden verkeren.

De Commissie is van oordeel dat, gelet op de informatieve functie daarvan, het voorschrift dat het schoolreglement een bijdrageregeling moet bevatten, ook inhoudt dat in deze bijdrageregeling duidelijk aangegeven wordt tot welke maatregelen de school zich voorneemt over te gaan indien de ouders een correct opgestelde schoolfactuur niet betalen.

De dwangmiddelen die een schuldeiser kan inroepen bij niet tijdig betalen, zijn bepaald in het burgerlijk recht en staan ook ter beschikking van een schuldeiser binnen de schoolverhoudingen. Vooraleer zich op de dwangmiddelen van het burgerlijk recht te beroepen, zal de school aan de verplichting om rekening te houden met ouders die in sociaal minder gunstige omstandigheden verkeren, bijzondere aandacht moeten besteden.

De school kan in het schoolreglement opnemen dat verwijlinteressen en inningkosten zullen gevorderd worden wanneer schoolrekeningen te lang open blijven staan. Daarbij moet de school minimum de regels van het burgerlijk recht in acht nemen zoals de bepaling dat verwijlinteressen niet zonder ingebrekestelling kunnen gevorderd worden.

Toepassing

De Commissie is van oordeel dat de betalingsmodaliteiten die in het schoolreglement zijn opgenomen beantwoorden aan bovenstaande principes.

De school kan de betalingstermijn vrij vaststellen. De gekozen termijn van 14 dagen is redelijk en met geen enkel wettelijk voorschrift in strijd.

5.3.4 De Commissie komt tot volgend advies:

Het schoolblad zoals het in het project van de betrokken school is ontwikkeld, kan worden gerekend tot de materialen die niet noodzakelijk zijn voor het realiseren van de eindtermen of het nastreven van de ontwikkelingsdoelen en waarvoor de school een verplichte bijdrage kan vragen. Dit bedrag valt onder de scherpe maximumfactuur.

De voorwaarden voor betaling van facturen die de school toepast, beantwoorden aan de vereisten van zorgvuldig bestuur: ze zijn inhoudelijk correct en worden passend gecommuniceerd.

Brussel, 15 maart 2010

Marleen Broucke
Secretaris

Raf Verstegen
Voorzitter