



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/KBO/2015/363

BETREFT: bijdragebeleid school (aanrekenen werkelijke kosten versus vrijwillige solidariteitsbijdrage)

1. PROCEDURE

1.1 Ontvangst: 6 mei 2015

1.2 Verzoeker

-[A], directeur GO! Freinetschool [X].

1.3 Betrokken school

- School: GO! Freinetschool [X].
- Schoolbestuur: GO! scholengroep [Y].

1.4 CZB

Met een brief van 30 april 2015, verstuurd op 4 mei 2015, dient de verzoekende partij bij het secretariaat van de Commissie een vraag om advies in.

Bij e-mail van 7 mei 2015 wordt de vraagsteller voor de zitting van de Commissie op 19 mei 2015 uitgenodigd. Met een e-mail van dezelfde datum laat de vraagsteller weten niet aanwezig te zullen zijn op de zitting.

Bij e-mail van 16 juni 2015 laat het secretariaat van de Commissie de vraagsteller weten dat zijn vraag niet kon behandeld worden op de zitting van 19 mei en zal hernomen worden op de zitting van 29 juni. Met een e-mail van dezelfde datum deelt de vraagsteller mee niet aanwezig te zullen zijn op de zitting.

2. INHOUD van de VRAAG

In het kader van een recente doorlichting werd de vraagsteller gesuggereerd het bijdragebeleid van de school t.a.v. de ouders voor advies aan de Commissie voor te leggen.

Op de school geldt een regeling waarbij de ouders geheel vrijwillig kunnen opteren voor het solidariteitssysteem van de school of de eerder individueel gerichte maximumfactuur. De kostenstructuur van beide systemen werd concreet uitgewerkt in het schoolreglement en de vrijwilligheid om te opteren voor één van de beide systemen wordt benadrukt. In het schoolreglement wordt het doel van de bijdragen ook duidelijk omschreven

Tijdens het schooljaar 2014-2015 werd slechts door 1 ouderkoppel niet gekozen voor het betalen van een solidariteitsbijdrage. De keuze voor dit systeem kadert binnen het onderwijsproject, waarbij de betrokkenheid van ouders en leerlingen zeer groot is. Het solidariteitssysteem zou voor 77% van de ouders tot een lagere kost leiden en zou de school

13.000,00 EUR minder ontvangsten opleveren dan wat het geval zou zijn bij de toepassing van de maximumfactuur.

De school heeft ervoor gekozen over deze regeling zo direct mogelijk te communiceren, zonder omwegen en aparte vzw's die al dan niet gekoppeld zijn aan de ouderraad.

Omdat de school zich bewust is van het soms delicate en gevoelige karakter van dit thema, heeft zij ervoor geopteerd de regeling voor advies aan de Commissie voor te leggen.

3. ZITTING COMMISSIE

3.1. Datum en uur: 29 juni 2015, 13.00 uur.

3.2. Kamer

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs.

3.3. 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;

Hilde Timmermans, Lieven Cloots, Luc D'Haeger en Jean Dujardin, leden.

3.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

/

3.5. Stemming

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

4. ADVIES VAN DE COMMISSIE

4.1. Regelgeving

* 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 in § 1, 1° en 2°, wordt vanaf 1 januari 2012 uitgegaan van de volgende basisbedragen per schooljaar :

voor het kleuteronderwijs :

- 20 euro in het geval de leerling tijdens het jaar waarin het schooljaar in kwestie begint de leeftijd van twee jaar bereikt;

- 20 euro in het geval de leerling tijdens het jaar waarin het schooljaar in kwestie begint de leeftijd van drie jaar bereikt;

- 30 euro in het geval de leerling tijdens het jaar waarin het schooljaar in kwestie begint de leeftijd van vier jaar bereikt;

- 35 euro in het geval de leerling tijdens het jaar waarin het schooljaar in kwestie begint de leeftijd van vijf jaar bereikt;

- 35 euro in het geval het een leerplichtige kleuter betreft;

voor het lager onderwijs : 60 euro.

Deze basisbedragen zijn per schooljaar aanpasbaar op basis van de gezondheidsindex van de maand maart van hetzelfde kalenderjaar waarin het schooljaar in kwestie begint volgens de volgende formule :

$Nx = \text{basisbedrag}(Cx/107,85);$

waarbij :

Nx gelijk is aan het geïndexeerde bedrag voor schooljaar x-y;

Cx de gezondheidsindex is van de maand maart van hetzelfde kalenderjaar (x) waarin het schooljaar begint;

107,85 de gezondheidsindex is van de maand januari 2008.

Hierbij wordt Nx afgerond naar het hoger gelegen geheel getal dat een veelvoud is van vijf.

IN VOEGE VANAF 1/9/2015 (Decr. 19-12-2014 - B.S. 27-1-2015; Art. 10) : "§ 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:- voor het

kleuteronderwijs: 40 euro;- voor het lager onderwijs: 80 euro. Deze basisbedragen zijn per schooljaar aanpasbaar op basis van de gezondheidsindex van de maand maart van hetzelfde

kalenderjaar waarin het schooljaar in kwestie begint volgens de volgende formule: $Nx =$

basisbedrag ($Cx/100,60$); waarbij: Nx gelijk is aan het geïndexeerde bedrag voor schooljaar x-

y; Cx de gezondheidsindex is van de maand maart van hetzelfde kalenderjaar (x) waarin het schooljaar begint; 100,6 de gezondheidsindex is van de maand januari 2014. Hierbij wordt Nx

afgerond naar het hoger gelegen geheel getal dat een veelvoud is van vijf."

§3 ...

§4. Voor de berekening van het maximumbedrag van de bijdrage in § 1, 3°, wordt vanaf 1 januari 2012 uitgegaan van het volgende basisbedrag voor het lager onderwijs : 360 euro.

Dit bedrag is per schooljaar aanpasbaar op basis van de gezondheidsindex van de maand maart van hetzelfde kalenderjaar waarin het schooljaar in kwestie begint volgens de volgende formule :

$Nx = 360(Cx/107,85);$

waarbij :

Nx gelijk is aan het geïndexeerde bedrag voor schooljaar x-y;

Cx de gezondheidsindex is van de maand maart van hetzelfde kalenderjaar (x) waarin het schooljaar begint;

107,85 de gezondheidsindex is van de maand januari 2008.

Hierbij wordt Nx afgerond naar het hoger gelegen geheel getal dat een veelvoud is van vijf.

Voor het kleuteronderwijs mag er geen bijdrage gevraagd worden voor meerdaagse extra-murosactiviteiten.

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, 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. Voor het kleuteronderwijs bevat het schoolreglement ten minste de volgende elementen :

1° geldelijke en niet-geldelijke ondersteuning die niet afkomstig is van de Vlaamse Gemeenschap en de rechtspersonen die daarvan afhangen;

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

.....

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

1°het reglement inzake tucht en schending van de leefregels van de leerlingen met inbegrip van een preventieve schorsing, een tijdelijke uitsluiting of een definitieve uitsluiting en inzake de beroepsprocedure zoals vermeld in artikel 32, § 2, en onderafdeling F van deze afdeling, inbegrepen het hanteren van redelijke en haalbare termijnen;

2°de procedure volgens dewelke het getuigschrift basisonderwijs wordt toegekend, met inbegrip van de beroepsprocedure vermeld in onderafdeling E van deze afdeling;

3° bepalingen in verband met onderwijs aan huis;

4° richtlijnen inzake afwezigheden en te laat komen;

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

...

§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. ...

* 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.

4.2. Bevoegdheid

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

4.3. Advies

4.3.1 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.

4.3.2. Vrijwillige bijdragen

In een context van nieuwe schoolstichtingen gebaseerd op alternatieve opvoedingsprojecten is in een aantal scholen een vaste gedragslijn gegroeid om van de ouders op min of meer gestructureerde basis een (soms aanzienlijke) vrijwillige bijdrage te vragen, onderdeel van een sterk oudergedragen opvoedingsproject.

De Commissie overweegt dat, zolang de vrijwilligheid effectief gewaarborgd is, het storten van een vrijwillige bijdrage niet ter discussie kan worden gesteld. Het staat de ouders evengoed als buitenstaanders vrij om op eigen initiatief extra fondsen te verzamelen die het onderwijs van hun kinderen ten goede komen en/of om zelf giften te doen. Dit recht geldt uiteraard ongeacht de vraag wie de bestuursverantwoordelijkheid draagt voor de instelling

. Anderzijds benadrukt de Commissie dat zowel de in het decreet gelijke onderwijskansen gewaarborgde gelijke toegang voor alle leerlingen als de kostenbeperking ingevoerd met het decreet basisonderwijs, voor alle scholen geldt. Het zal onmiskenbaar zo zijn dat de wetenschap dat van de oudergroep in een school een vrijwillige bijdrage wordt gevraagd, voor een groot aantal ouders prohibitief zal zijn om hun kinderen in die school in te schrijven. Op die manier kan het recht om het eigen project sterk door ouderinitiatief (ook geldelijk) te laten dragen, op gespannen voet komen te staan met de in genoemde decreten ingeschreven maatschappelijke opdracht. De initiatiefnemers dienen zich wel bewust te zijn van de druk die daarvan uitgaat op het realiseren van de decretale verplichting van gelijke toegankelijkheid, kostenbeperking en bijzondere aandacht voor de situatie van ouders met een beperkte financiële achtergrond.

Uit het voorgaande volgt dat de scholen die op een georganiseerde manier van de ouders vrijwillige bijdragen verwachten, bijzondere aandacht moeten besteden aan de intrinsieke motivering van de oudergemeenschap en aan het vrijwillig karakter van de bijdragen. Verder moet worden aangenomen dat van het vragen van (vaste) vrijwillige bijdragen uitgaand van de school zelf, een andere druk zal uitgaan dan van een verzoek dat de oudervereniging richt naar de ouders van de school.. Naar het oordeel van de Commissie past het daarom niet dat de school zelf op een gestructureerde wijze om vaste bijdragen zou vragen.

(Zie CZB/V/KBO/2008/209, 2 oktober 2008, CZB/KL/KBO/2010/272, 21 juni 2010)

4.3.3. Toepassing

4.3.3.1. De Commissie stelt vast dat het voorgelegde bijdragebeleid onvoldoende rekening houdt met de bovenstaande aanbevelingen die de Commissie al eerder heeft geformuleerd. De vraagsteller houdt voor dat de ouders in volle vrijheid een keuze kunnen maken voor het betalen van een solidariteitsbijdrage in plaats van het systeem van facturatie van werkelijke kosten overeenkomstig de decretale bepalingen inzake kostenbeheersing. De wijze waarop het bijdragebeleid wordt voorgesteld in het schoolreglement maakt die bewering volgens de Commissie hoegenaamd niet geloofwaardig. Doorheen het schoolreglement leest het als een evidentie dat men als ouder participeert aan het systeem van de solidariteitsbijdragen. Meer nog: er blijkt een zekere afkeuring voor het systeem van de aanrekening van werkelijke kosten. Zo wordt in het reglement benadrukt dat de school om principiële redenen steeds met een solidariteitsbijdrage heeft gewerkt, wat een betere sociale spreiding van de lasten garandeert en het secretariaat “een hoop nodeloos administratief werk bespaart” (pag. 11) en wordt er op gewezen dat vorig schooljaar geen enkele familie voor het systeem van facturatie koos (pag.12). In het onderdeel ‘7.5 Zwemmen en turnen’ wordt vermeld dat geen bijdrage gevraagd wordt voor de zwembeurten en het busvervoer naar het zwembad gezien dit in de solidariteitsbijdrage vervat zit. Voor iedereen dus. Verder blijkt dat de bij het reglement gevoegde “verklaring van instemming met het pedagogisch project en het schoolreglement” een bepaling bevat waarin de ondertekenende ouder zich engageert maandelijks een solidariteitsbijdrage aan de school over te maken. Van een alternatief met factureren van gecijferde uitgaven is geen sprake.

Het is duidelijk dat het reglement geschreven is vanuit de gedachte dat iedereen geacht wordt in te stappen in het systeem van de solidariteitsbijdrage. Het alternatief van betaling op factuur is er slechts beperkt en totaal niet transparant in het reglement ingeschoven. Het bestuur maakt met dergelijke voorstelling van zaken niet geloofwaardig dat men als ouder werkelijk de keuze heeft uit 2 alternatieven.

Volgens de Commissie gaat daarmee van het schoolreglement een ontoelaatbare druk uit en is het vereiste vrijwillig karakter van de solidariteitsbijdrage onvoldoende gewaarborgd.

In de hoger aangehaalde dossiers stelde de Commissie in het licht van de zorg voor het vrijwillig karakter van de gevraagde bijdragen, dat het ook niet past dat de school zelf om vaste bijdragen zou vragen, gelet op de druk die daarvan uitgaat.

4.3.3.2. Om de ouders in volle vrijheid een keuze te laten maken om al dan niet in te stappen in het systeem van solidariteitsbijdragen, is daarnaast vereist dat voldoende transparantie wordt geboden omtrent de kosten die de school wil en kan aanrekenen overeenkomstig de regels inzake kostenbeheersing. De Commissie stelt echter vast dat het voorgelegde schoolreglement geen echte bijdrageregeling bevat die in detail de te verwachten bijdragen preciseert en daarbij duidelijk een onderscheid maakt tussen verplichte en vrijwillige uitgaven en de activiteiten die daaronder horen. Dergelijk houvast, een essentieel streefdoel van het decreet kostenbeperking, is nu net cruciaal om ouders in staat te stellen een correcte inschatting te maken van waartoe men zich binnen het systeem van de solidariteitsbijdragen engageert.

De school dient duidelijk te maken welke verplichte activiteiten en diensten in het kader van de maximumfactuur worden aangerekend, zodat ouders een klaar beeld hebben van waartoe zij binnen de grenzen van het decreet hoe dan ook gehouden zouden zijn.

Met betrekking tot aanvullende dienstverlening, zoals het aanbieden van koeken en fruit en de organisatie van middagtoezicht, moeten ouders duidelijk en ondubbelzinnig geïnformeerd worden dat het een facultatief aanbod betreft zonder aankoopverplichting. De Commissie

wijst erop dat ouders die op dat facultatief aanbod wensen in te gaan moeten, conform artikel 37, §5 van het decreet basisonderwijs, expliciet van die keuze doen blijken.

Vanzelfsprekend geldt bij het aanrekenen van kosten dat er maar kosten kunnen aangerekend worden voor goederen of diensten die de leerling effectief heeft genoten of anders gezegd, het steeds dient te gaan om reële kosten. De Commissie begrijpt ook niet hoe, indien de kosten correct geraamd en gefactureerd worden, de school tot 13.000 € meer zou kunnen ontvangen dan met het stelsel van de solidariteitsbijdrage het geval is, zoals de school het – dan nog in haar reglement – nochtans zelf stelt.

4.3.4. De Commissie komt tot volgend advies:

Het voorgelegde bijdragebeleid garandeert het vrijwillig karakter van de gevraagde solidariteitsbijdragen niet. Om geloofwaardig te maken dat ouders in volle vrijheid kunnen kiezen voor het betalen van een solidariteitsbijdrage in plaats van het systeem van facturatie van werkelijke kosten overeenkomstig de decretale bepalingen inzake kostenbeheersing, dient de school werk te maken van een voldoende transparant reglement waarin de optie van de facturatie van werkelijke kosten als een volwaardige mogelijkheid naar voren komt. Het past ook niet dat de school zelf op gestructureerde wijze de solidariteitsbijdragen int.

De Commissie zou het waarderen dat de vraagsteller haar laat weten hoe hij zich naar het advies van de Commissie wil richten.

Brussel, 29 juni 2015

Frederik Stevens
Wvd. Secretaris

Raf Verstegen
Voorzitter