



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/KBO/2018/418

BETREFT: wijziging bijdrage opvang.

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 24 oktober 2018

1.2. Verzoekers:

[A], voorzitter oudercomité [Y];

[B], lid oudercomité [Y];

[C], lid lokaal bestuurscomité [W].

1.3. Verweerder:

Schoolbestuur: [X].

School: [Y].

1.4. CZB

Bij e-mail van 24 oktober 2018 zendt de verzoekende partij haar vraag aan het secretariaat van de Commissie.

Bij aangetekende brief van 8 november 2018 wordt het schoolbestuur door het secretariaat in kennis gesteld van de vraag, gewezen op de mogelijkheid om een verweerschrift in te dienen en uitgenodigd voor de zitting van 7 december 2018.

Bij e-mail van 8 november 2018 wordt de verzoeker uitgenodigd voor de zitting van 7 december 2018.

Bij e-mail en bij aangetekende brief van 22 november 2018 bezorgt verwerende partij het secretariaat een verweerschrift (+ bijlagen). Bij e-mail van 26 november 2018 wordt het verweer aan de verzoekende partij verzonden.

2. INHOUD van de VRAAG

De vraag heeft betrekking op de tarieven in het kader van de bij het begin van het schooljaar 2018-2019 in werking getreden regeling inzake de opvang door de Dienst [Z] van het schoolbestuur.

In een voorafgaand feitenrelaas geven de verzoekers aan op 31 augustus 2018 per e-mail op de hoogte te zijn gesteld van de nieuwe regeling voor de voor- en naschoolse opvang en het

middagtoezicht. Deze regeling bevat een aantal fundamentele wijzigingen: waar de opvang voorheen autonoom door de school werd georganiseerd gebeurt dit voortaan door de Dienst [Z], de kleuters kunnen voor de avondopvang enkel terecht bij de externe partner [V], de tarieven worden aangepast evenals de uren van de betalende opvangperiodes. De ouders werden uitgenodigd hun kinderen vóór 5 september in te schrijven, terwijl men het huishoudelijk reglement inzake de werking van [Z] pas enkele dagen laten zal ontvangen. Evenmin heeft men op dat moment kennis van een nieuw schoolreglement en een nieuwe bijdrageregeling.

De verzoekers namen contact op met de schooldirectie en de lokale bestuursleden en versturen vanuit het oudercomité op 2 september een brief aan het schoolbestuur met de vraag tot overleg. Een eerste officiële aan het oudercomité gericht reactie volgt pas op 21 september. Tijdens een overleg op 5 september met de schooldirectie en de lokale bestuursleden wordt afgesproken een oplossing te zoeken voor de problematiek m.b.t. [V]. De tarieven van de opvang door [Z] zouden evenwel niet meer te wijzigen zijn.

Op 7 september wordt de ouders gemeld dat voortaan de kinderen van de lagere school worden opgevangen binnen [V] en ontvangt men een brief met aangepaste tarieven voor de opvang door [Z]. In vergelijking met de brief van 31 augustus blijken de bijdragen voor het middagtoezicht voor sommige tarieven iets anders gespreid te zijn en voor andere tarieven zelfs verhoogd.

Na een nieuw gesprek met de schooldirectie en de lokale bestuursleden op 12 september, wordt door het schoolbestuur tegemoet gekomen aan de vraag van de verzoekers om voor wat betreft de avondopvang opnieuw te kunnen kiezen tussen opvang in de school door [Z] of opvang binnen [V].

Nadat ouders individueel werden aangesproken over het feit dat de documenten met de nieuwe tarieven nog niet ondertekend waren, is door het oudercomité op 19 september opnieuw de vraag gesteld aan het schoolbestuur om te overleggen over hun bemerkingen bij de nieuwe opvangregeling.

Op 21 september ontvangt het oudercomité een brief waarin het schoolbestuur laat weten niet in te gaan op hun voorstellen en beslist te hebben om vanaf 1 oktober geen opvang meer aan te bieden wegens een gebrek aan inschrijvingen. In het licht van de initiatieven van het oudercomité hadden vele ouders immers gewacht om de inschrijvingsdocumenten voor akkoord te ondertekenen. Tegelijk biedt het schoolbestuur aan om nog één week opvang te voorzien op de kosten van het oudercomité, met de vraag om een eventuele aanvaarding van het aanbod te bevestigen vóór 22 september om 14u. Het oudercomité laat het bestuur daarop schriftelijk weten niet binnen de voorgestelde korte tijdspanne het gedane aanbod te kunnen beantwoorden en herhaalt zijn vraag tot overleg.

Op 24 september wordt de ouders meegedeeld dat de opvang toch verder verzorgd wordt door [Z] en wordt hen gevraagd om tegen 26 september de inschrijvingsdocumenten in te vullen. Daarnaast wordt ook meegedeeld dat het nieuwe schoolreglement beschikbaar is op de website. De verzoekers wijzen er evenwel op dat het schoolreglement de nieuwe opvangregeling bevat, maar dat geen prijzen worden vermeld.

Op 3 oktober vindt uiteindelijk een gesprek plaats met het schoolbestuur waarin een aantal zaken werden verduidelijkt en gekaderd. Het schoolbestuur blijkt bereid om met de oudercomités van de verschillende scholen rond de tafel te zitten met het oog op een regeling voor volgend schooljaar, maar wenst niet meer te overleggen over de regeling die is ingegaan bij het begin van het lopende schooljaar. Daarnaast wordt de ouders tijdens het gesprek bevestigd dat de nieuwe regeling inzake de opvang niet in de schoolraad werd besproken. Met een brief van 16 oktober heeft het bestuur de nieuwe regeling nog eens bevestigd.

De verzoekers vragen het advies van de Commissie omtrent de volgende punten:

- Met betrekking tot de procedure:
 - o Mag men ervan uitgaan dat de kosten voor de voor- en naschoolse opvang en het middagtoezicht worden gevat door art. 27ter van het decreet basisonderwijs en dus na overleg in de schoolraad in de bijdrageregeling moeten worden opgenomen?
De verzoekers wijzen erop dat de nieuwe tarieven voor de opvang nooit werden besproken in de schoolraad. Het schoolbestuur heeft dit volgens hen overigens zelf toegegeven.
 - o Volgt uit art. 37 decreet basisonderwijs dat de bijdrageregeling moet vervat zitten in of een bijlage moet vormen van het schoolreglement?
 - o Met betrekking tot art. 37bis decreet basisonderwijs wijzen de verzoekers erop dat het schoolreglement met de nieuwe regeling, zonder vermelding van de tarieven, pas op 24 september 2018 werd gepubliceerd. Een eerste brief met de nieuwe regeling en de tarieven heeft men per e-mail ontvangen op 31 augustus. Volgt uit de bepalingen van art. 37bis dat de nieuwe opvangregeling ten vroegste voor het schooljaar 2019-2020 in werking kan treden?
- Met betrekking tot de billijkheid van de tarieven:
 - o Om praktische redenen werkt het bestuur met abonnementsformules. Het voorgestelde systeem voorziet echter een enkele vorm van differentiatie naargelang de duur van de opvang, het aantal dagen per week dat men opvang wenst, enz. Er is maar 1 forfait, weliswaar met verschillende tarieven. Daaruit volgt dat het proportioneel goedkoper wordt naarmate men meer van de opvang gebruik maakt en dat het daarentegen relatief duur is voor wie maar kort of niet dagelijks van de opvang gebruik maakt.
 - o Bij een vergelijking van de tarieven voor de ochtend, avond en middag, kan worden vastgesteld dat de opvang 's morgens, die 85 min. duurt, minder kost dan de opvang 's middags, die slechts 45 min. duurt. De opvang 's middags is even duur als de opvang 's avonds die tot 155 min. duurt. Er is geen enkele differentiatie in het tarief van de avondopvang, die loopt van 15u40 tot 18u15. Er wordt ook vastgesteld dat 1,5 uur in de ochtendopvang 3 keer meer kost dan 1,5 uur in de avondopvang.
De verzoekers kregen te horen dat het verschil in tarifiering te verklaren is door een verschillende personeelskost. Daaromtrent merken zij evenwel op dat een groter aantal kinderen tijdens de middag toch ook meer inkomsten impliceert en niet kan billijken dat een opvangperiode van 45 min. evenveel kost als een opvangperiode van 155 min. Daarenboven worden voor het middagtoezicht ook nu nog leerkrachten ingezet.
Het lijkt de verzoekers onredelijk dat ouders die enkel avondopvang nodig hebben 3 keer meer betalen dan ouders die eenzelfde duurtijd aan opvang gebruiken, maar dan 's morgens. Lang niet iedereen maakt gebruik van zowel ochtend- als avondopvang. Het vrij goedkope tarief voor de ochtendopvang compenseert dus niet voor iedereen de prijsstijging voor de middag- en avondopvang.
 - o Door de hoge prijszetting van de beurtenkaart (1,5 euro per begonnen half uur) is deze alleen geschikt voor zeer occasioneel gebruik en moet bijna iedereen kiezen voor het forfait. Ouders die niet dagelijks of slechts zeer kort gebruik maken van de opvang en voor wie de beurtenkaart geen alternatief is, worden geconfronteerd met een zeer grote prijsstijging t.o.v. het vorige schooljaar.

Deze prijsstijging is des te groter in combinatie met de wijziging in de uren van de betalende opvangperiodes, waardoor veel meer ouders nu betalende opvang nodig hebben.

3. INHOUD van het VERWEER

3.1. Verwerende partij geeft vooreerst een overzicht van een aantal feitelijke gebeurtenissen. In de tweede helft van augustus 2018 kreeg het schoolbestuur van de directie van de betrokken school de vraag om de opvang op de school te organiseren. Tot en met het schooljaar 2017-2018 werd deze opvang door de school zelf geregeld, met dien verstande dat voor het avondtoezicht en voor het toezicht op woensdagnamiddag (en ook op de lesvrije dagen) een beroep worden gedaan op [V]. De twee personeelsleden die de school hiervoor in dienst had konden niet langer worden ingezet en de school had geen andere oplossing gevonden. Het schoolbestuur werd aldus geconfronteerd met een laattijdige vraag, maar besliste om zo snel mogelijk de nodige stappen te ondernemen om vier bijkomende personeelsleden aan te werven ten einde een positief antwoord te kunnen geven op de dringende vraag van de schooldirectie.

Op 28 augustus 2018 heeft het schoolbestuur de ouders van de betrokken school op de hoogte gebracht van de vernieuwde werking van de dienst voor- en naschoolse opvang van het bestuur. Daarmee werd de opvangregeling geïmplementeerd die ook in andere basisscholen van de scholengemeenschap van toepassing werd met ingang van het schooljaar 2018-2019. In andere scholen van de scholengemeenschap verzorgde het schoolbestuur sedert 2014 de voor- en naschoolse opvang. De registratie gebeurde tot en met het schooljaar, 2017-2018 met een scansysteem, wat evenwel tot discussies leidde. Om daaraan tegemoet te komen werd een voorstel gelanceerd om te werken met abonnementen per trimester en daarbij een sociaal en verminderd tarief te voorzien.

Het betrokken opvangsysteem werd overlegd met de directies van de betrokken basisscholen en positief onthaald. Eind mei 2018 werden de abonnementsprijzen voorgesteld aan de betrokken directies met de vraag om dit voor te leggen aan de schoolraden. Er wordt daarbij verwezen naar het verslag van [U] van 12 juni 2018. Op 26 juni 2018 ontvingen alle ouders van de betrokken scholen een brief met de tarieven.

Gezien de betrokken school op dat ogenblik geen vragende partij was, was zij niet betrokken bij dat overleg.

Gezien de dringende in augustus 2018, werden de tarieven op 28 augustus 2018 aan de ouders van de betrokken school meegedeeld. Op verzoek van het oudercomité, dat aandrang op een betere spreiding van de bijdragen, heeft het schoolbestuur een aanpassing van de prijs van het middagtoezicht doorgevoerd, wat resulteerde in de tariefmededeling van 7 september 2018. Gezien het oudercomité niet akkoord was, werd hen voorgesteld dat zij zelf een oplossing zouden uitwerken. In afwachting was het schoolbestuur bereid om voorlopig de opvang verder te organiseren tot 1 oktober 2018. Het oudercomité heeft uiteindelijk moeten vaststellen dat een eigen oplossing financieel niet haalbaar was.

Het schoolbestuur was derhalve de facto verplicht de opvangtaak op zich te nemen, wat zij effectief ook doet tot op heden, met dien verstande dat een belangrijk deel van de ouders, op aanraden van het oudercomité, de inschrijvingsformulieren niet ondertekent daar waar zij wel degelijk gebruik maakt van de opvang.

Op 3 oktober 2018 was er nog een overleg tussen de betrokken partijen, in aanwezigheid van minister Vanhengel.

3.2.1. De beweerde prijsstijging moet volgens verwerende partij sterk worden gerelativeerd.

- De verwerende partij ontkent niet dat binnen het normale tarief de bijdrage voor het middagtoezicht is gestegen van 90 euro naar 229 euro per jaar. Er zijn voortaan echter ook verminderde tarieven. Onder het sociaal verminderd tarief is de middagopvang goedkoper geworden (81 euro per jaar), onder het verminderd tarief (172,50 euro) en het sociaal tarief (114 euro) is de stijging minder uitgesproken.
- Voor wat betreft de ochtendopvang rekende de betrokken school vorig schooljaar een forfaitaire prijs aan van 1 euro voor de periode van 7.15 tot 8.10 uur ofwel een totaalprijs van 190 euro per jaar. De omrekening van de thans geldende abonnementsprijs leidt tot een lager tarief. Onder het normale tarief betaalt men voortaan slechts 80 euro, hetzij een prijsvermindering met meer dan 50 %. Onder de verminderde tarieven zijn de prijsdalingen nog duidelijker. Verwerende partij wijst er bovendien op dat de opvangperiode nu langer is, gezien de opvang een kwartier vroeger begint en duurt tot 8.25 uur. Het feit dat de school open is vanaf 7.00 uur zorgt volgens de verwerende partij ook voor een betere dienstverlening.
- Voor wat betreft de avondopvang rekende de betrokken school vorig schooljaar 1 euro aan voor de periode van 16 uur tot 17 uur en 0,5 euro voor de periode van 17 uur tot 17.30 uur, ofwel een totaalprijs van 275 euro per jaar (15, uur) of 190 euro (1 uur). Dit schooljaar bedraagt het tarief minimum 81 euro (sociaal verminderd tarief) en maximum 229 euro (normaal tarief). Verwerende partij wijst er bovendien op dat de opvangperiode nu langer is en loopt tot 18.15 uur. Ook hier wijst de verwerende partij op een verbeterde dienstverlening, gezien de kinderen, die niet door hun ouders om 17.30 u konden afgehaald worden, tot vorig schooljaar om 15.40 u opgehaald werden om naar IBO te gaan en daarvoor een bijdrage moest worden betaald van 0,85 EUR per begonnen half uur.
- Ook voor wat betreft de 20-beurtenkaart dringt zich volgens verwerende partij een gelijkaardige conclusie op. Vorig jaar kostte de 20 beurtenkaart 20 euro, thans onder het normale tarief 30 euro. Onder de verminderde tarieven betaalt men 22,50 euro, 15 euro of 10,50 euro.

3.2.2. De verhouding tussen de bijdrage en de geleverde prestatie.

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

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

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

De redenering van de verzoekers dat het middagtoezicht duurder is dan de ochtendopvang is volgens de verwerende partij onjuist: het middagtoezicht duurt steeds onveranderlijk 75 minuten (van 12.15 u tot 13.30 u) daar waar het ochtendtoezicht maximaal 85 minuten duurt maar niet alle kinderen gedurende de hele tijdsperiode aanwezig zijn. Ook de redenering dat het avondtoezicht evenveel kost als het middagtoezicht maar voor een veel langere tijdsperiode (maximaal 155 minuten) klopt niet, gezien niet alle kinderen tot 18.15 u blijven. Bij het bepalen van de forfaits heeft de verwerende partij rekening gehouden met het feit dat slechts een deel van de ouders gebruik maken van de volledige tijdsperiode van de ochtend- of avondopvang. Indien het ochtend- en avondtarief zou berekend worden op basis van de maximale opvangduur, zou dit onbillijk zijn voor de ouders wier kinderen slechts een gedeelte van de opvang blijven. Ook tussen ochtend- en avondtarief bestaat er een proportionaliteit, gezien de duur van de opvang 's avonds proportioneel langer is dan deze tijdens de ochtend.

Ieder forfait is een benaderende berekening, waarbij een zekere solidariteit wordt ingebouwd, wat aanvaardbaar is voor het aanrekenen van kosten van opvang. Het blijkt volgens verwerende partij niet dat er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen de forfaitaire bijdrage en het reële voordeel voor de leerling. Gelet op de hoge personeelskost van de opvang, is het ook duidelijk dat hier gaat om een reële kost en geen verborgen vorm van verrijking. Het forfait heeft volgens verwerende partij ook het voordeel dat het administratief veel eenvoudiger is en niet leidt tot discussies, wat iedereen ten goede komt.

Waar vorig schooljaar bepaalde periodes voor en na school gratis waren maar thans binnen de forfaits vallen, wijst verwerende partij erop dat het opvangpersoneel niet gratis werkt en dat het billijk is dat iedere gebruiker een bijdrage betaalt en meewerkt aan de solidariteit.

Verwerende partij erkent dat de kostprijs voor de beurtenkaart binnen het normale tarief met 50 % is gestegen. Voor de andere tarieven ligt dit evenwel anders en is zelfs sprake van ferme prijsdalingen. De kaart is bedoeld voor de occasionele gebruikers. Een vergelijking met de tarieven van [V] is niet aan de orde, gezien deze gesubsidieerd worden.

3.2.3. Met betrekking tot het verschil tussen het eind augustus meegedeelde tarief voor het middagtoezicht en dat van 7 september 2018, stelt verwerende partij dat de aanpassing van de tarieven er kwam om tegemoet te komen aan de vraag van een oudercomité naar een betere spreiding van de bijdragen. Waar het louter de bedoeling was om een herverdeling tussen de trimesters door te voeren, is hierin blijkbaar een fout geslopen. Inmiddels werd dit rechtgezet.

3.2.4. De overlegprocedure en de communicatie van de bijdrageregeling.

De verwerende partij betwist niet dat de gewijzigde tarieven zoals meegedeeld op 28 augustus 2018 (met een minimale wijziging op 7 september 2018), niet voor overleg werden voorgelegd aan de schoolraad van de betrokkens school (daar waar dit wel het geval was in de schoolraden van de andere pedagogische eenheden). Verwerende partij verwijst hiervoor naar de laattijdige mededeling dat de betrokken school niet meer voor de opvang zou instaan waardoor men met een situatie van overmacht werd geconfronteerd.

De verwerende partij is van oordeel dat de tarieven een redelijk evenwicht inhouden voor de verschillende gebruikers, maar blijft bereid om hierover met de schoolraad in overleg te gaan.

4. ZITTING COMMISSIE

4.1. Datum en uur: 7 december 2018 (om 13u).

4.2. Kamer

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs.

4.3. Commissieleden

De Commissie is in overeenstemming met artikel VII.2 Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs en artikel 1 tot en met artikel 3 van het ministerieel besluit van 28.11.2007 betreffende de samenstelling van de Commissie Zorgvuldig Bestuur als volgt samengesteld:

De heer Bengt Verbeeck, voorzitter.

Thijs Streng, Etienne Becuwe en Jean Dujardin, leden.

4.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

- [A], vraagsteller.

- Voor verwerende partij:

- [D], algemeen directeur;

- [E], advocaat.

4.5 Stemming

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

5. ADVIES VAN DE COMMISSIE

5.1. Regelgeving

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

Artikel VII.5

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

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

2° ...

3° de niet-naleving van de bepalingen omtrent de bevoegdheden en de besluitvormingsprocedures bedoeld in artikel 18 tot en met 22 van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad.

Artikel VII.6

De Commissie kan vragen van belanghebbenden behandelen over de aangelegenheden bedoeld in artikel VII.5, eerste lid.

** 25 februari 1997 - Decreet basisonderwijs*

Artikel 27

In de door de gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde basis-, kleuter- of lagere scholen kan geen direct of indirect inschrijvingsgeld worden gevraagd. Evenmin

kunnen er bijdragen worden gevraagd voor kosten die gemaakt worden om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven.

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

Artikel 27bis

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

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

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

3° meerdaagse extra-muros activiteiten.

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

...

§ 3. ...

§ 4. ...

Artikel 27ter

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

§ 2. Na overleg binnen de schoolraad legt het schoolbestuur de lijst vast van bijdragen die aan de ouders kunnen worden gevraagd, zoals bepaald in artikel 27bis en § 1 van dit artikel evenals de afwijkingen die op deze bijdrageregeling worden toegekend.

Deze bijdragen kunnen niet in één keer aan de ouders gevraagd worden, maar enkel gespreid over minstens drie keer gedurende het schooljaar.

§ 3. Vragen in verband met de toepassing van de beginselen vermeld in de artikelen 27, 27bis en 27ter en klachten in verband met inbreuken op deze beginselen kunnen door iedere belanghebbende ingediend worden bij de Commissie Zorgvuldig Bestuur.

Artikel 37

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

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

...

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

.....

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

...

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

...

§4. ...

§ 5. Voor materies waarbij ouders een individuele keuze kunnen maken, die door een regelgeving gegarandeerd wordt, kan die individuele keuze niet via het schoolreglement geregeld worden.

Artikel 37bis

§ 1. ...

§ 2. Voorafgaand aan een inschrijving biedt het schoolbestuur schriftelijk of via elektronische drager het pedagogisch project als vermeld in artikel 28, § 1, 2°, en 47, § 1, 1°, en het

schoolreglement, vermeld in artikel 37, aan de ouders en de leerling aan en geeft hierbij, indien de ouders dit wensen, toelichting. Indien het schoolbestuur het pedagogisch project of het schoolreglement via elektronische drager ter beschikking stelt, vraagt het de ouders of ze een papieren versie wensen te ontvangen.

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

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

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

§3. ...

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

Artikel 15

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

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

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

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

Artikel. 21

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

...

7° het opstellen of wijzigen van de volgende regelingen :

a) het schoolreglement;

...

Artikel 22

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

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

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

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

Artikel 33

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

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

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

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

5.2. Bevoegdheid

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

5.3. Advies

5.3.1. Kostenbeheersing in het basisonderwijs. Algemeen.

De kosteloosheid van het basisonderwijs zoals dat in internationale verdragen, de grondwet en het decreet basisonderwijs is omschreven, houdt in dat er in het door de gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde lager onderwijs geen direct of indirect inschrijvingsgeld kan worden gevraagd. Evenmin kunnen er bijdragen worden gevraagd voor kosten die gemaakt worden om een eindterm te bereiken of een ontwikkelingsdoel na te streven. Dat houdt niet in dat aan de ouders nooit geldelijke bijdragen kunnen worden gevraagd.

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

Daarnaast kunnen ook bijdragen worden gevraagd voor afzonderlijke dienstverlening (zoals maaltijden, middagtoezicht) die niet verplicht gesteld kan worden. Dergelijke bijdragen moeten in een correcte verhouding staan tot de werkelijke kostprijs van de verleende diensten.

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

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

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

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

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

Dat de schoolraad zonder adequate informatie niet kan functioneren als een echt participatieorgaan, brengt mee dat er in hoofde van het schoolbestuur sprake is van een plicht

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

5.3.3. Toepassing van de principes.

5.3.3.1. De verzoekers stellen in de eerste plaats de vraag naar de regelmatigheid van de wijziging bij de aanvang van het schooljaar 2018-2019 van de tarieven voor de voor- en naschoolse opvang en het middagtoezicht in het kader van een vernieuwde werking van de Dienst [Z] van het schoolbestuur.

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

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

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

Het schoolbestuur betwist niet dat de gewijzigde tarieven voor de opvang niet vooraf voor overleg werden voorgelegd aan de schoolraad. Gelet op haar eindverantwoordelijkheid over het beheer van de betrokken school, kan het schoolbestuur in dit verband niet nuttig verwijzen naar het gegeven dat het eerst kort voor de aanvang van het schooljaar vernam dat de school beroep zou moeten doen op de Dienst [Z].

De betwiste aanpassingen van de tarieven voor de voor- en naschoolse opvang en het middagtoezicht, zoals meegedeeld aan de ouders met brieven van 28 augustus 2018 en 7 september 2018, zijn dan ook tot stand gekomen zonder het in het participatiedecreet voorgeschreven overleg en missen een wettelijke grondslag.

5.3.3.3. Nog afgezien van het voorgaande punt inzake het vereiste overleg binnen de schoolraad, wijst de Commissie erop dat een wijziging aan het schoolreglement, wil zij bindend zijn voor de ouders, passend en tijdig moet worden meegedeeld. De Commissie wijst

op de decretale voorwaarden voor het meedelen en afdwingbaar maken van wijzigingen aan het schoolreglement (art. 37bis, §2, derde en vierde lid decreet basisonderwijs). Daaruit blijkt dat een wijziging aan het reglement vóór 1 september aan de ouders moet meegedeeld zijn wil het voor het daaropvolgend schooljaar uitwerking hebben. Ouders moeten voor de aanvang van het schooljaar op de hoogte zijn van de verplichtingen die ze op zich nemen, zodat zij met kennis van zaken over de al dan niet (her)inschrijving kunnen beslissen.

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

Waar de verzoekers aanvoeren dat hen geen gewijzigd schoolreglement voor goedkeuring werd voorgelegd vóór 1 september 2018, wordt dit niet tegengesproken door het schoolbestuur. Er kan in dat verband niet nuttig worden verwezen naar de aankondiging van de wijziging van de tarieven middels de op 31 augustus 2018 meegedeelde brief van 28 augustus, nu dergelijke mededeling op zich – zonder tijdige opname ervan in het schoolreglement – niet bindend is voor de ouders. Het huishoudelijk reglement van [Z] werd eerst na de aanvang van het schooljaar aan de ouders ter beschikking gesteld. Daarbij bedenkt de Commissie dat het de duidelijkheid en transparantie zou ten goede komen indien de tarieven voor de opvang worden opgenomen in de bijdrageregeling zelf van het schoolreglement – minstens moet in de bijdrageregeling een verwijzing zijn opgenomen naar de bijlage waarin deze tarieven zijn opgenomen. Nu in casu de organisatie van de opvang onder het beheer van het schoolbestuur valt, valt moeilijk in te zien welke praktische bezwaren dit in de weg zouden staan.

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

5.3.3.4. In een aantal andere dossiers met betrekking tot de voorgelegde problematiek heeft de Commissie op basis van de haar beschikbare gegevens reeds in het algemeen geoordeeld dat de door de school gevraagde bijdragen de redelijkheid niet te buiten gaan en dat niet kan gesteld worden dat de gevraagde bijdragen niet in verhouding zouden staan tot de door de school gemaakte kosten. (zie CZB/KL/KBO/2018/412; CZB/KL/KBO/2018/415; CZB/KL/KBO/2018/417)

In voorliggend dossier gaat de vraagsteller evenwel verder in op het gegeven dat door de school wordt gewerkt met een systeem van forfaits waarbij geen enkele differentiatie is voorzien naargelang de duur van de opvang. De Commissie overweegt daaromtrent bijkomend het volgende.

Waar gevraagde bijdragen in het kader van een aanvullende dienstverlening in een correcte verhouding moeten staan tot de werkelijke kostprijs van de verleende dienst, is de Commissie zich ervan bewust dat het binnen een aanbod van opvang om redenen van praktische haalbaarheid bijna onvermijdelijk is in zekere mate forfaitaire tarieven te hanteren. Dat neemt niet weg dat de Commissie meent dat het voorliggende systeem zich op een aantal punten

moelijk laat verzoenen met het principe inzake de correcte verhouding van gevraagde bijdrage en werkelijke kostprijs.

Zo wordt binnen het betwiste tariefbeleid gewerkt met een aantal verminderde tarieven. Dat het bestuur sociaal zwakkere groepen wil tegemoet komen met aangepaste tarieven mag dan bijzonder lovenswaardig zijn, het doet wel de vraag rijzen of de kost voor de opvang van zij die genieten van een verminderd tarief niet wordt afgewenteld op hen die onder het normale tarief vallen en of die laatsten aldus niet worden verplicht tot een sociale bijdrage. De Commissie roept het bestuur in dit verband op om na te gaan of de beoogde solidariteit niet op een alternatieve wijze kan worden gegarandeerd.

Het bestuur stelt verder bij de vaststelling van de forfaitaire tarieven te zijn uitgegaan van gemiddelde aanwezigheden van leerlingen in de opvang over de verschillende scholen van de scholengroep heen. Nu evenwel valt aan te nemen dat tussen de scholen onderling op dat vlak duidelijke verschillen kunnen bestaan, is het naar het oordeel van de Commissie problematisch om in het licht van een correcte prijsverantwoording voor een individuele school uit te gaan van gemiddelden op dergelijk hoog niveau. Om te verzekeren dat de gevraagde bijdragen in voldoende mate kunnen gerelateerd worden aan de kostprijs van de geleverde dienst, dient men zich bij de prijszetting dan ook te baseren op gegevens die betrekking hebben op de concrete school.

5.3.4. De Commissie komt tot het volgende advies:

De wijzigingen van de tarieven van de opvang die worden toegepast sinds de aanvang van het schooljaar 2018-2019, zijn tot stand gekomen zonder het voorgeschreven overleg met de schoolraad en missen een wettelijke grondslag. De gewijzigde tariefregeling kan onder geen beding verder worden toegepast.

De gehanteerde forfaits dienen zo te worden vastgesteld dat een correcte verhouding van gevraagde bijdrage en werkelijke kostprijs in voldoende mate is verzekerd.

Brussel, 7 december 2018

Frederik Stevens
Waarnemend Secretaris

Bengt Verbeeck
Voorzitter