



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/KSO/2009/238

BETREFT: aanrekenen van kosten

1 PROCEDURE

1.1 Ontvangst: 19.02.2009

1.2 Verzoeker

- ouder van een leerling

1.3 Verweerder

- School
- Schoolbestuur

1.4 CZB

Op 19 februari 2009 ontvangt het secretariaat van de Commissie Zorgvuldig Bestuur per e-mail een vraag in verband met het aanrekenen van kosten op de schoolfactuur en onvoldoende communicatie daarover. Op 23 februari 2009 stuurt het secretariaat het mailbericht naar verwerende partij met de mededeling dat de vraag zal behandeld worden op de zitting van 9 maart 2009.

Bij e-mail van 24 februari zendt verwerende partij een repliek en laat weten wegens andere afspraken niet aanwezig te kunnen zijn op de zitting. De behandeling van de vraag wordt daarom uitgesteld naar de zitting van 27 april 2009. Dit wordt bij e-mailbericht van 25 februari en 5 maart 2009 aan respectievelijk verwerende en verzoekende partij meegedeeld. Bij mailbericht van 16 maart 2009 deelt verwerende partij mee dat hij op de zitting aanwezig zal zijn. Verzoekende partij laat via e-mail van 22 maart 2009 weten dat ze niet op de zitting aanwezig zal zijn.

2 INHOUD van de VRAAG

1. Kosten voor sportactiviteiten

Vorig jaar werden er aan verzoekster kosten aangerekend voor sportactiviteiten, enerzijds zwemmen en anderzijds sportlessen buiten de schoolgebouwen (0,45 euro per sportles). Verweerder verantwoordde deze kosten door te stellen dat de school over onvoldoende accommodatie beschikt. Verzoekster heeft hier niet meer op gereageerd, tot ze het advies van de Commissie in dossier CZB/V/KSO/2004/82 las. Volgens dat advies kan het vragen van een bijdrage voor het gebruik van een sporthal als gebouw voor lessen LO tijdens de schooluren een indirect inschrijvingsgeld vormen.

Verzoekster heeft het advies van de Commissie voorgelegd aan verwerende partij. Deze antwoordde dat dit citaat van het advies gaat over kosten die een school zou aanrekenen bij het gebruik van een eigen sporthal, een gebouw dus dat gedeeltelijk met overheidsgeld betaald wordt en dat in het vrij onderwijs scholen bijna overal beroep moeten doen op externe infrastructuur. De directie stelde verder dat het op jaarbasis om en bij de 5 euro gaat en dat dit bedrag doelbewust zo laag mogelijk gehouden wordt precies om geen verdoken inschrijvingsgelden te innen. De kost in het zesde jaar ligt nog gevoelig hoger omdat de school, overeenkomstig het leerplan, leerlingen ook kennis wil laten maken met sportactiviteiten waarvoor zij helemaal niet over de infrastructuur beschikt.

In een latere correspondentie met verzoekster stelde de directie dat de bijdrageregeling formeel wel degelijk in orde en inhoudelijk ook te verantwoorden is. Als er geen minimale bijdrage mag gevraagd worden voor het gebruik van extra buitenschoolse sportinfrastructuur, dan kan er ook geen zwemles meer gegeven worden; de directie ziet dan als alternatief dat de lessen LO in niet te verantwoorden omstandigheden (bvb. buiten sporten) doorgaan.

Verzoekster vraagt zich af of de argumentatie van verwerende partij klopt. Of betaalde ze als ouder ten onrechte kosten voor het gebruik van externe sportaccommodatie, en zal die kost in de toekomst (de bijdrageregeling vermeldt voor het zesde jaar een kost van 50 tot 60 euro) terecht of ten onrechte worden aangerekend?

2. Schoolgerei – Algemene onkosten

De bijdrageregeling vermeldt voor alle klassen in de tweede en derde graad een vaste prijs van 20 euro in het eerste trimester en 14 euro in het tweede en derde trimester. Verzoekster vraagt of de school deze kosten moet detailleren en of algemene kosten kunnen worden aangerekend. Verzoekster stelt verwonderd te zijn dat een vaste prijs wordt aangerekend ongeacht de richting en het jaar dat de leerling volgt, daar waar uit beslissingen van de Commissie volgt dat enkel kosten die rechtstreeks voor de leerling zijn gemaakt, kunnen aangerekend worden.

3 REPLIEK van VERWERENDE PARTIJ

Verwerende partij verduidelijkt dat ze een arme school is, wat wordt veroorzaakt doordat ze als centrumschool in zeer oude gebouwen moet werken met zeer hoge onderhouds- en verwarmingskosten. Ook pedagogisch-didactisch zijn de gebouwen vaak niet aangepast aan de hedendaagse noden, wat onder meer geldt voor de sportinfrastructuur. Daarom is men al een paar jaar bezig met een structuurwijziging voor het onderwijs in Kortrijk-centrum teneinde in financieel (en infrastructureel) betere omstandigheden te kunnen werken.

Het geheel van de leerling-gebonden uitgaven en inkomsten is gesteund op twee indicatoren:

1. in de regio voor het geheel van schoolrekeningen en boeken de goedkoopste zijn in het net in vergelijkbare studierichtingen;
2. erop toezien dat minimaal 90% en maximaal 95% van de leerling-gebonden uitgaven via de leerlingenrekeningen terug binnenkomen.

Verwerende partij geeft aan dat in het door verzoekster aangehaald geval het gaat over een 10-tal keer aanrekenen van een kost van 0,45 euro voor de inkom in een sporthal van een naburige gemeente. Verweerder meent dat een kost van 5 euro op jaarbasis een redelijk te verantwoorden iets is.

Verweerder hoopt dat de Commissie zal begrijpen dat elke cent die binnenkomt in de school ook weer aan de leerlingen wordt uitgeven. Hij geeft aan dat de VZW een publieke dubbele boekhouding heeft, waarover omstandig verantwoording wordt afgelegd t.a.v. personeel en ouders. Als één of andere regelgeving zou betekenen dat sommige bedragen niet mogen gevraagd worden aan leerlingen en hun ouders, dan zal dat betekenen dat het pedagogisch-didactisch aanbod zal moeten inkrimpen. Verweerder vraagt of de Commissie precies en volledig kan aangeven op welke regelgeving ze steunt. In dat geval kan de school op basis daarvan haar verdere houding bepalen.

Op de zitting geeft de directie verdere duiding bij de post “algemene onkosten en schoolgerei”. Deze post omvat o.m. schoolagenda, schrijfblok, toetsenpapier, briefwisseling ..

4 ZITTING COMMISSIE

4.1 Datum en uur: 27 april 2009 om 13.00 uur

4.2 Kamer

Kamer bevoegd voor secundair onderwijs, deeltijds kunstonderwijs, volwassenenonderwijs, centra voor leerlingbegeleiding

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, Etienne Becuwe en Jean Dujardin, leden.

4.4 Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

- directeur

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

* Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten van 19 december 1966. Artikel 13: De Lid-Staten maken 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.

* 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 bepaalt dat de toegang tot het onderwijs kosteloos is tot het einde van de leerplicht (basis- en secundair onderwijs).

* Decreet betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek van 13 juli 2001.

Art. V.13: In het door de Gemeenschap gefinancierd of gesubsidieerd voltijds secundair onderwijs en deeltijds beroepssecundair onderwijs kan geen direct of indirect inschrijvingsgeld worden gevraagd.

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

Art. V.28. De klachten bedoeld in artikel V.25 worden bij aangetekend schrijven bij de Commissie ingediend.

Klachten die na verloop van een termijn van zestig kalenderdagen na de vaststelling of de kennisname van de betwiste feiten ingediend worden, zijn onontvankelijk

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

Art. 17. De schoolraad heeft ten behoeve van al het personeel, leerlingen en ouders een communicatie- en informatieplicht over de wijze waarop hij zijn bevoegdheden uitoefent.

Art. 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;

.....

* Wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving.

Artikel 25

De kosten van het onderricht, verstrekt in de inrichtingen of afdelingen voor onderwijs, tot stand gebracht door openbare en private personen, vallen ten laste van de inrichtende machten.

Aan de inrichtingen en afdelingen van inrichtingen voor bewaarschool-, lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs, die bedoeld worden in artikel 24 en die aan de bij de wet en verordening gestelde voorwaarden voldoen, verleent de Staat evenwel

a) Weddentoelagen;

b) Werkingstoelagen.

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

* Omzendbrief SO/2004/06 van 5 mei 2004 betreffende extramuros activiteiten in het secundair onderwijs

5.2 Bevoegdheid

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

5.3. Advies

5.3.1 Algemeen

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. Uit dit arrest blijkt ook dat in de huidige stand van de regelgeving op het niveau van het secundair onderwijs de scholen wel een bijdrage kunnen vragen voor didactisch materiaal en voor bepaalde activiteiten en vormen van dienstverlening, zonder dat deze de kosten van geleverde goederen of prestaties mag overschrijden.

Er bestaat in het secundair onderwijs dus wel kosteloze toegang, maar geen volledige kosteloosheid. Voor bepaalde materialen en diensten mogen aan de ouders en meerderjarige leerlingen kosten worden doorgerekend. Deze kosten moeten verantwoord kunnen worden, 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.

De regelgeving waarborgt het recht van inspraak bij het beoordelen van de noodzaak of het verantwoorde karakter van bepaalde kosten en het vaststellen van de hoogte daarvan. Er moet een lijst worden opgesteld van de bijdragen die van de ouders kunnen worden gevraagd. 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.

5.3.2 Kosten voor sportactiviteiten

5.3.2.1 Gebruik van sportinfrastructuur

Elk schoolbestuur of inrichtende macht draagt de kosten van en de financiële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het onderwijs in de eigen instellingen. De gemeenschap komt financieel tussen onder de vorm van salarissen, werkingsmiddelen en investeringsmiddelen (art. 67, § 1 Decreet basisonderwijs 25 februari 1997 en art 25 Schoolpactwet 29 mei 1959). Kosten die gemaakt worden voor de basisuitrusting en -werking van een school dienen dan ook gedragen te worden door het schoolbestuur. Daartoe behoort de inrichting van de lokalen nodig voor het organiseren van de verplichte activiteiten. Leslokalen, studiezalen, computerlokalen, laboratoria vragen een eigen infrastructuur. Voor het gebruik van deze lokalen kan aan de ouders geen bijdrage worden gevraagd. Dat zou neerkomen op een indirect inschrijvingsgeld. Verder is de Commissie van oordeel dat een refter ook behoort tot de basisinfrastructuur van een school. Voor het gebruik van dit lokaal

kan evenmin een vergoeding worden gevraagd, wel voor de aparte dienstverlening die daarin wordt geboden (CZB/V/KSO/2008/227, 19 januari 2009).

Voor lichamelijke opvoeding zijn eindtermen goedgekeurd zodat het vak sowieso behoort tot de verplichte vakgebieden die elke gewone secundaire school moet organiseren. Ook deze activiteit vraagt een aangepaste accommodatie. Daaruit volgt dat de overheid ook aanvaardt dat door haar verschaft investeringsmiddelen mede kunnen worden aangewend voor de bouw van een sportzaal, of dat werkingsmiddelen voor de huur ervan worden gebruikt.

Sommige scholen hebben een sporthal in eigendom, andere huren die, nog andere moeten al of niet tegen vergoeding, gebruik maken van door andere instanties geëxploiteerde infrastructuur. Maar de voorwaarden waaronder een school over een sporthal kan beschikken kunnen geen invloed hebben op de basisregel dat de school zelf de kosten moet dragen voor het organiseren van verplichte activiteiten. Er kan aan de ouders geen bijdrage worden gevraagd in de lasten van een bouwlening, of voor de huur van het gebouw, maar ook niet voor de toegangsprijs van een door derden geëxploiteerde sporthal (zie ook CZB/V/KSO/2003/12 van 2 juni 2003 en CZB/V/KSO/2004/82 van 6 december 2004).

Zwemmen moet als specifieke sportactiviteit enkel in het lager onderwijs verplicht worden aangeboden en dit gratis gedurende een jaar. De Commissie heeft al eerder aanvaard dat scholen de kosten voor de toegang tot een zwembad met bijhorend bewakingspersoneel aan de ouders kunnen doorrekenen (CZB/V/KSO/2003/11, 2 juni 2003).

5.3.2.2 Vervoer naar sportactiviteiten tijdens de schooluren

Het vervoer van leerlingen tijdens de schooluren voor lessen lichamelijke opvoeding wordt als een afzonderlijke dienstverlening beschouwd. De overheid stelt ook geen middelen ter beschikking om deze kosten te (helpen) dragen. Voor een afzonderlijke dienstverlening kan het schoolbestuur een bijdrage vragen aan de ouders.

De bijdrage voor het vervoer naar sportactiviteiten moet worden opgenomen in de bijdrageregeling die in de schoolraad wordt overlegd en aan de ouders wordt meegedeeld via het schoolreglement. De bijdrage moet in overeenstemming zijn met de effectief gemaakte kosten waarvan de leerling gebruik heeft gemaakt.

5.3.3 Algemene onkosten en schoolgerei

De regelgeving bepaalt dat de bijdrageregeling door de school bij de inschrijving van de leerling schriftelijk aan de ouders wordt medegedeeld. De Commissie is van oordeel dat er over de bijdrageregeling voldoende communicatie was. Het schoolbestuur heeft het nodige gedaan om, na overleg in de participatieorganen, de ouders bij de aanvang van het schooljaar een volledig overzicht te geven van de verschillende soorten kosten die zullen aangerekend worden. Daarbij is telkens duidelijk gemaakt of het om een precieze of een te verwachten kostprijs gaat.

De voorgelegde bijdrageregeling bevat een rubriek “Algemene onkosten en schoolgerei” waarin een soort forfait wordt gehanteerd met kosten voor “briefwisseling, postzegels, proefwerkpapier, schoolagenda, huiswerkblok, rapport... De Commissie aanvaardt dat om redenen van administratieve haalbaarheid bij het bepalen van bepaalde kosten gewerkt wordt met een beperkt forfait. Vragen naar een precieze verantwoording kunnen in de schoolraad worden gesteld. Verder adviseert de Commissie dat de ouders op aanvraag een gedetailleerde

verantwoording van alle kosten en rekeningen kunnen verkrijgen. Het is redelijk dat de school zelf niet het initiatief neemt om voor alle leerlingen de bewijsstukken van uitgaven voor te leggen. Ouders en school moeten voldoende met elkaar communiceren zodat een volledig inzicht in de schoolrekeningen mogelijk wordt, zij het voor details op verzoek van de ouders.

Het gebruik van een beperkt forfait mag echter geen aanleiding geven om algemene kosten die ten laste vallen van de school door te rekenen aan de ouders. Zo roept in de rubriek “algemene kosten” de post ‘briefwisseling, postzegels, rapport’ vragen op. Communicatie met de ouders over de organisatie van het onderwijs, inclusief het afleveren van een rapport (CZB/V/KSO/2007/170), behoort tot de elementaire verplichtingen van een school. De kosten daarvoor moeten door de school worden gedragen en kunnen op de werkingsmiddelen worden aangerekend. Een post ‘briefwisseling, postzegels’ vraagt dan ook een nadere verantwoording. Het voorliggend forfait voor algemene kosten maakt onvoldoende duidelijk dat er geen algemene kosten die ten laste vallen van het schoolbestuur en waarvoor er een werkingsbudget wordt toegekend, aan de ouders worden aangerekend.

5.3.4. Onderscheid tussen de boekhouding van de school en van het oudercomité.

Volgens een verklaring van de directie op de zitting zou in de post ‘briefwisseling’ ook de kost voor het versturen van briefwisseling vanuit het oudercomité begrepen zijn. De Commissie is van oordeel dat de boekhouding van het oudercomité duidelijk moet worden onderscheiden van die van de school. De vraag of de school de correspondentiekosten van het oudercomité zelf kan ten laste nemen of eventueel via een subsidie de werking van het oudercomité kan ondersteunen, kan niet door de Commissie zorgvuldig bestuur worden beantwoord. De Commissie is niet bevoegd om zich uit te spreken over de besteding van de werkingsmiddelen van de school. Maar de school kan geen kosten die gemaakt worden door of voor het oudercomité doorrekenen aan de ouders. Daardoor krijgen deze kosten immers het karakter van een verplichte bijdrage, wat ze niet mogen hebben.

5.4 De Commissie komt tot volgend advies:

Kosten voor het gebruik van lokalen nodig voor de organisatie van verplichte onderwijsactiviteiten kunnen niet aan de ouders worden doorgerekend; dit zou neerkomen op een indirect inschrijvingsgeld. Het vervoer naar een sporthal is een bijkomende dienstverlening waarvoor een bijdrage kan worden gevraagd.

In het voorliggend dossier heeft de school over het algemeen de regels over het opstellen en bekendmaken van de bijdrageregeling correct toegepast. De Commissie wijst er wel op

- dat geen bijdrage kan worden aangerekend voor het gebruik van een sporthal;
- dat een post ‘briefwisseling, postzegels’ weinig precies is en niet kan leiden tot het aanrekenen van algemene correspondentiekosten die de school zelf moet dragen;
- dat de kosten voor het rapport ten laste zijn van de school;
- dat de school geen kosten die ze maakt voor het oudercomité kan doorrekenen aan de ouders.

Brussel, 27 april 2009

Marleen Broucke
Secretaris

Raf Verstegen
Voorzitter