



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/KSO/2013/338

BETREFT: onbetaalde schoolrekeningen en de gevolgen ervan (niet afleveren van boeken/materiaal, wijze van invordering).

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 29 november 2013

1.2. Vraagsteller

[X], Vrije-CLB-Koepel vzw

1.3. CZB

Bij e-mailbericht van 29 november 2013 stuurt de vraagsteller zijn vraag aan de Commissie. Bij e-mail van 2 december 2013 wordt de vraagsteller op de hoogte gebracht van het dossiernummer, datum en locatie van de zitting en wordt hij voor de zitting uitgenodigd.

2. INHOUD van de VRAAG

De vraagsteller stelt een aantal vragen i.v.m. kosten en factureringen in het secundair onderwijs. Hij meldt dat hij de laatste tijd verschillende signalen van CLB medewerkers ontvangt die duiden op verontrustende ontwikkelingen. Hij wil daarover de visie van de commissie zorgvuldig bestuur inwinnen.

Enkele concrete situaties:

- Leerlingen secundair onderwijs hebben eind oktober nog steeds geen handboeken omdat de rekening niet betaald werd. Voor invulbladeren moeten ze kopieën laten maken waarvan de kostprijs toegevoegd wordt aan de schoolfactuur. Dit doet de kosten uiteindelijk nog verder oplopen voor de ouders. Dit werkt stigmatiserend en zal de motivatie van deze leerlingen niet bevorderen. In het jaarverslag 2012 (3.4.5.1) van de commissie lezen we dat er geen interferentie mag zijn in de onderwijsverstrekking. Als we dit toepassen op deze situatie wat betekent dit dan concreet voor deze leerlingen?
- Indien de school de levering en facturering van boeken uitbesteedt aan een externe organisatie en in feite niets meer te maken heeft met de levering en bedeling van handboeken wat zijn dan de consequenties voor de leerlingen? De leerling beschikt niet over handboeken om de lessen te volgen. Kan een school aangeven dat zij hiermee niets te maken heeft?
- De vraagsteller kreeg nog een vraag i.v.m. werkmaterialen die leerlingen nodig hebben en

zelf moeten aankopen, bv. materialen om in de keuken te werken (set messen). Wat zijn de gevolgen voor de leerling indien de ouders dit niet betalen en de leerling hierdoor niet beschikt over de nodige materialen om de richting te volgen maar er wel zit.

- Ouders krijgen incassobureaus over de vloer. Ouders worden overdonderd, leerling begint onwettig afwezig te blijven en de problematiek van een onbetaalde rekening breidt uit. Onderwijs/de school wordt hier i.p.v. kansenbiedend een bedreiging voor jongeren en gezin. Welke stappen moet een school zetten vooraleer ze via incassobureaus of gerechtsdeurwaarders wil gaan? Welke rechten hebben ouders en hoe is de verhouding school-incasso/gerechtsdeurwaarder en ouders?

De vragen veralgemeend:

- Wat zijn de verantwoordelijkheden voor een secundaire school indien ouders rekeningen niet betalen waardoor leerlingen geen handboeken en/of werkmaterialen hebben om de lessen te volgen?
- Waar heeft de leerling recht op indien de ouders rekeningen weigeren te betalen?
- Hoe zit de verhouding tussen de school, de externe organisaties die leveren/factureren en de ouders?
- Hoe past de inschakeling van incassobureaus en gerechtsdeurwaarders in het verhaal van niet betaling. Moet de school eerst aantonen dat zij gepaste maatregelen nam ten gunste van gezinnen met financiële problemen of is er pure willekeur?
- Indien de school de boekhouding uitbesteedt aan de centrale boekhouding van de scholengemeenschap/scholengroep naar wie moeten ouders zich dan richten? Blijft de lokale school de verantwoordelijke en het aanspreekpunt of is dat de scholengroep/scholengemeenschap?

Dit zijn enkele meldingen van CLB medewerkers van de laatste weken. De vraagsteller vermoedt dat, gezien de toename van armoedecijfers, dit soort van meldingen zal toenemen. De vraagsteller stelt ervan overtuigd te zijn dat enkel structurele overheidsmaatregelen een oplossing kunnen bieden voor deze toenemende problematiek maar dat in afwachting naar tussenoplossingen gezocht wordt.

3. ZITTING COMMISSIE

3.1. Datum en uur: 16 december 2013 om 14 uur.

3.2. Kamer

Kamer bevoegd voor het secundair onderwijs, het deeltijds kunstonderwijs, het volwassenenonderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding.

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, zoals gewijzigd, als volgt geldig samengesteld:

De heer Raf Verstegen, voorzitter.

Lieven Cloots, Paul De Winne, Etienne Becuwe en Jean Dujardin, leden.

3.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden: /

3.5. Stemming

De Commissie heeft na beraadslaging met eenparigheid van stemmen de volgende conclusies opgesteld inzake bevoegdheid en advies.

4. ADVIES VAN DE COMMISSIE

4.1. Regelgeving

** Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten van 19 december 1966.*

Artikel 13 bepaalt dat Staten die partij zijn bij dit Verdrag zich engageren om het secundair onderwijs in zijn verschillende vormen door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs, voor een ieder beschikbaar en algemeen toegankelijk te maken.

** Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind van 20 november 1989.*

Artikel 28 bepaalt dat Staten die partij zijn bij dit Verdrag het recht erkennen van het kind op onderwijs en teneinde dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, verbinden zij er zich toe de ontwikkeling van het secundair onderwijs aan te moedigen, voor ieder kind beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken en passende maatregelen te nemen zoals de invoering van gratis onderwijs en het bieden van financiële bijstand indien noodzakelijk.

** Grondwet.*

Artikel 24, § 3, eerste lid: “De toegang tot het onderwijs is kosteloos tot het einde van de leerplicht”.

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

Art. V.25. De Commissie beslist over de gegrondheid van klachten van belanghebbenden inzake:

1° de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen inzake de kosteloosheid van het onderwijs, de beginselen vermeld in artikel 27 van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997, artikel 35 van de codificatie betreffende het secundair onderwijs, en ... en de bijdrageregeling bedoeld in artikel 27bis en 27ter, § 1, van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997;

.....

Art. V.26. De Commissie kan vragen van belanghebbenden behandelen over de aangelegenheden bedoeld in artikel V.25, eerste lid.

** Codex Secundair Onderwijs.*

Art. 35. In het door de Vlaamse Gemeenschap gefinancierd of gesubsidieerd voltijds secundair onderwijs en deeltijds beroepssecundair onderwijs kan geen direct of indirect inschrijvingsgeld worden gevraagd.

Na overleg binnen de participatieraad of de schoolraad bepalen de schoolbesturen 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. 36. De kosten van het onderwijs, verstrekt in scholen en centra of afdelingen voor onderwijs, tot stand gebracht door openbare of private personen, vallen ten laste van de schoolbesturen.

Aan de gefinancierde of gesubsidieerde scholen en die aan de bij de decreet en uitvoeringsbesluiten gestelde voorwaarden voldoen, verleent de Vlaamse Gemeenschap salarissen, salaristoelagen en werkingsbudget.

Art. 37. Jaarlijks wordt een forfaitair werkingsbudget verleend om de kosten te dekken die verbonden zijn aan de werking en de uitrusting van de school, aan het kosteloos verstrekken van leerboeken en schoolbehoeften aan de leerplichtige leerlingen en aan de uitgaven voor de financiering van de investeringen.

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

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;

.....

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

4.2. Bevoegdheid

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

4.3. Advies

4.3.1. Kostenbeheersing. Algemeen.

De grondwet waarborgt de kosteloze toegang tot het leerplichtonderwijs. Uit de grondwet en de onderwijsregelgeving volgt dat er in het door de Gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde onderwijs geen direct of indirect inschrijvingsgeld kan worden gevraagd. Dit wordt bevestigd door het Arbitragehof¹ in zijn arrest nr. 28/92 van 2 april 1992. De regel van de kosteloze toegang tot het onderwijs impliceert dat de basiskosten voor het verstrekken van onderwijs ten laste vallen van de publieke of private personen die het initiatief nemen om onderwijs aan te bieden. Zij kunnen daarvoor wel door de gemeenschap gefinancierd of gesubsidieerd worden (cf. art. 36 Codex Secundair Onderwijs).

De regel van de kosteloze toegang houdt geen recht op volledige kosteloosheid van het secundair onderwijs in. In genoemd arrest blijkt dat in de huidige stand van de regelgeving op

¹ Thans Grondwettelijk Hof.

het niveau van het secundair onderwijs de scholen van de ouders en de meerderjarige leerlingen wel een bijdrage kunnen vragen voor didactisch materiaal en voor bepaalde activiteiten en vormen van dienstverlening. Uitgesloten zijn evenwel kosten die behoren tot de basiskosten voor de organisatie van hedendaags onderwijs en een onderdeel vormen van de openbare dienstverlening van elke door de overheid gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstelling.

Voor goederen en diensten waarvoor een bijdrage kan worden gevraagd mag niet meer worden aangerekend dan de kosten van de geleverde goederen of prestaties. Deze kosten moeten kunnen worden verantwoord, onder meer vanuit de eigenheid van de doelgroepen in het secundair onderwijs. De gevraagde bijdragen moeten het kenmerk behouden van een kostprijs. Dat veronderstelt enerzijds dat het gaat om door de school effectief gemaakte kosten en anderzijds dat het goederen of diensten betreft die de betrokken leerling effectief heeft ontvangen.

Er moet een lijst worden opgesteld van de bijdragen die van de ouders kunnen worden gevraagd. Deze lijst moet voor overleg aan de schoolraad worden voorgelegd en via het schoolreglement aan de ouders worden meegedeeld. De regeling moet ook de mogelijkheid tot het toestaan van afwijkingen vermelden. Onder afwijkingen worden specifieke maatregelen of tegemoetkomingen verstaan voor financieel minder gegoede gezinnen. Deze regeling moet voor overleg aan de schoolraad worden voorgelegd en via het schoolreglement aan de ouders worden meegedeeld.

4.3.2. Kostenbeperking in het secundair onderwijs. Kostenraming en ouderinformatie.

Het secundair onderwijs mag dan niet verplicht kosteloos zijn, dit belet niet dat “passende maatregelen voor het invoeren van gratis onderwijs” voor dat onderwijsniveau behoren tot de doelstellingen van het Kinderrechtenverdrag (art. 28, § 1, b). Met haar beleid voor kostenbeperking en bevordering van gelijke kansen wil de Vlaamse Gemeenschap genoemde doelstelling van het kinderrechtenverdrag invulling geven. Het komt elke inrichtende macht toe om zich met passende maatregelen in dit gemeenschappelijk beleid in te schrijven.

Een eerste stap in de ontwikkeling van een beleid van kostenbeperking ligt op het niveau van informatie en inspraak. Zo is decretaal voorgeschreven dat de lijst van de voor de ouders te verwachten geldelijke bijdragen voor overleg aan de schoolraad voorgelegd wordt. De regelgeving waarborgt daarmee het recht van inspraak bij het beoordelen van de noodzaak of het verantwoorde karakter van bepaalde kosten en het vaststellen van de hoogte daarvan. Van dit overleg kan gebruik worden gemaakt om op school een beleid en een cultuur van kostenbeperking uit te werken en te stimuleren. Het komt de schoolraad toe om aan de achterban van de schoolraad passende informatie te verstrekken over het gevoerde overleg en het daaruit voortkomend beleid.

De bijdrageregeling kan uiteraard geen uitgavenposten bevatten die ten laste vallen van de instelling. Verder moet, om aan de betrachtingen van de decreetgever en de noden van de ouders te voldoen, de bijdrageregeling volledig zijn en zo nauwkeurig als bij de aanvang van het schooljaar mogelijk is. Alle redelijkerwijze te verwachten bijdragen moeten worden vermeld. Een goede regeling zal ook transparant zijn opgesteld. Daarbij is essentieel dat een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen verplichte en facultatieve bijdragen.

4.3.3. Aanschaf van schoolmateriaal. Verantwoordelijkheid van de school. Uitgangspunten.

4.3.3.1. De vraagsteller stelt de vraag naar de verantwoordelijkheid van een secundaire school indien leerlingen, door het niet-betalen van schoolrekeningen door hun ouders, niet over handboeken en/of werkmateriaal beschikken nodig om de lessen te volgen. Hij vraagt waarop de leerling recht heeft indien ouders de schoolrekeningen niet betalen. Hij vraagt ook wat de consequenties zijn voor de leerlingen als de school de levering en facturering van schoolboeken uitbesteedt aan een externe organisatie en of de school dan kan aangeven dat zij met de levering en bedeling van boeken niets te maken heeft.

4.3.3.2. De Commissie begrijpt dat het voor de scholen in de praktijk een moeilijke oefening kan zijn om in hun beleid beide uitgangspunten in evenwicht te houden. De problematiek is ook delicaat en complex. Zij wil dan ook bij de navolgende algemene beschouwingen en aanbevelingen een voorbehoud maken voor verder onderzoek en bespreking van concrete situaties waarin de consequenties van een bepaalde werkwijze scherper aan het licht komen en accurater kunnen worden beoordeeld.

4.3.3.3. De Commissie is van oordeel dat in deze problematiek een dubbel uitgangspunt kan worden gehanteerd,

Er is vooreerst de vaststelling dat op het niveau van het secundair onderwijs de leermiddelen ten laste vallen van de ouders. De ouders zijn dus verplicht om hun kinderen te voorzien van de leermiddelen die nodig zijn om een passende opleiding en ontplooiing van hun kinderen te verzekeren. Dit volgt uit artikel 203, § 1 B.W.: “De ouders dienen naar evenredigheid van hun middelen te zorgen voor de huisvesting, het levensonderhoud, de gezondheid, het toezicht, de opvoeding, de opleiding en de ontplooiing van hun kinderen. Indien de opleiding niet voltooid is, loopt die verplichting door na de meerderjarigheid van het kind.” Uit dit artikel volgt dat de ouders er zich van bewust moeten zijn dat de uitgaven voor schoolmateriaal hoog in de rangorde van prioriteit voor de gezinsuitgaven moeten staan. Scholen kunnen ook terecht de ouders op deze essentiële verplichting wijzen.

Anderzijds verwijst de Commissie naar haar advies CZB/ V/KSO/2009/247 van 26 oktober 2009 :

“De Commissie is van oordeel dat als de school bij wijze van dienstverlening boeken en cursussen te koop en/of te huur aanbiedt, zij verplicht is deze dienstverlening open te stellen voor alle ouders en leerlingen, los van het al dan niet betalen van eerdere rekeningen.

De Commissie gaat daarbij uit van het beginsel dat betwistingen met betrekking tot het betalen van rekeningen niet kunnen interfereren met de inspanningen die de school doet om voor alle leerlingen het onderwijs onder de beste voorwaarden te laten verlopen. Leerlingen komen vanuit verschillende achtergronden de school binnen. Het moet de doelstelling van de school zijn om zoveel mogelijk elke weerslag van deze verschillen te weren uit de pedagogische relatie, waarin maximaal een gelijke behandeling van elke leerling wordt nagestreefd.

Studiemateriaal dat niet in de handel te krijgen is moet evident aan alle leerlingen worden bezorgd. Maar ook het uitsluiten van leerlingen van de in de school georganiseerde verdeling van studiemateriaal dat wel in de handel te verkrijgen is, moet bijna onvermijdelijk leiden tot een ongunstige situatie voor de betrokken leerlingen (bv. een minder vlotte start van het schooljaar). De Commissie gaat er van uit dat een dergelijk beleid voor de betrokken leerling gemakkelijk een stigmatiserend effect kan hebben ten aanzien van de leerlingengroep, wat in strijd is met de doelstelling van een maximaal gelijke behandeling. De Commissie adviseert met nadruk dat de scholen de problematiek van de schulden zouden beschouwen als een aangelegenheid tussen school en ouder, waar de leerlingen zo weinig mogelijk in betrokken worden.”

4.3.4. Aanschaf van schoolmateriaal. Uiteenlopende werkwijzen.

4.3.4.1. De school kan de leerlingen een lijst van aan te schaffen boeken en/of materialen bezorgen op basis waarvan de leerlingen de boeken/het materiaal op de vrije markt aanschaffen. De school kan ook om de vlotte start van het schooljaar te bevorderen afspraken maken met een firma of organisatie. In de regel blijft ook dan voor de ouders de mogelijkheid open om zich tot een andere aanbieder te wenden. De betalingsmodaliteiten zullen in dit geval door de derde, aanbieder, worden bepaald in overeenstemming met het handelsrecht. Deze werkwijze ontslaat de school uiteraard niet van haar zorgverplichting voor individuele probleemsituaties.

4.3.4.2. Uit praktische overwegingen voor een vlotte start van het schooljaar, maar zeker ook vanuit de betrachting om de leerlingen tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden aan leermateriaal te helpen, organiseren zeer vele scholen zelf de verkoop van boeken en werkmateriaal. Dit aanbod wordt vanuit een sociale bekommernis dikwijls aangevuld met een formule van verhuur vanuit een op de school ingericht boekenfonds. De Commissie is van oordeel dat in deze hypothese de school een bijzonder engagement opneemt, dat haar ook alert moet maken voor de ingrijpende gevolgen van een beperking van de toegang tot het door de school georganiseerde aanbod. De Commissie herhaalt het uitgangspunt dat de scholen de problematiek van de schulden zoveel als mogelijk moeten beschouwen als een aangelegenheid tussen school en ouders, waar de leerlingen zo weinig mogelijk in betrokken worden. Zo adviseerde de Commissie eerder dat vroegere betalingsproblemen geen verantwoording kunnen zijn om bepaalde leerlingen uit te sluiten van de verdere dienstverlening. De Commissie kan, met het huidige zicht op de situatie, geen algemene regel formuleren die het eisen van een onmiddellijke betaling bij het leveren van boeken en materialen in elk geval zou uitsluiten. Zij is wel van oordeel dat gespreide betalingen en afbetalingsmodaliteiten een onderdeel horen te zijn van een sociaal verantwoord beleid in zake aanschaf van studiematerialen.

4.3.5. Transparant beleid in zake schoolfacturen en achterstallige betalingen.

De vraagsteller vraagt hoe de inschakeling van incassobureaus en gerechtsdeurwaarders past in het verhaal van niet betaling en of de school, vooraleer daartoe over te gaan, niet eerst moet aantonen dat zij gepaste maatregelen nam ten gunste van gezinnen met financiële problemen.

De Commissie verwijst naar de hierboven aangehaalde verplichting om te streven naar kostenbeperking en een transparante, in de schoolraad overlegde bijdrageregeling. In de context van de voorliggende problematiek hoort daarbij ook een heldere en tijdige communicatie over het door de school gevolgde beleid inzake schoolfacturen en achterstallige betalingen. De Commissie overwoog in dit verband in haar advies CZB/V/GV/2009/242 van 9 maart 2009 wat volgt:

“De dwangmiddelen die een schuldeiser kan invoeren bij niet tijdig betalen, zijn bepaald in het burgerlijk recht en staan ook ter beschikking van een schuldeiser binnen de schoolverhoudingen. Als schuldeiser moet de school wel rekening houden met de weerslag die specifieke onderwijsregelgeving op het aanwenden van deze rechtsmiddelen kan hebben. Onderwijsregelgeving schrijft voor dat het schoolreglement een in de schoolraad overlegde bijdrageregeling moet bevatten. De Commissie is van oordeel dat een correcte interpretatie van dit voorschrift inhoudt dat het mogelijk vorderen van verwijlinteressen en inningkosten wanneer schoolrekeningen te lang blijven openstaan, in deze bijdrageregeling duidelijk moet worden beschreven.

De Commissie wijst nog op de verplichting om in de bijdrageregeling te voorzien in afwijkingen ten gunste van ouders die in sociaal minder gunstige omstandigheden verkeren. Vooraleer zich op de dwangmiddelen van het burgerlijk recht te beroepen, zal de school aan deze verplichting bijzondere aandacht moeten besteden. Het spreekt vanzelf dat hoe dan ook de regels van het burgerlijk recht, zoals de bepaling dat verwijlntresten niet kunnen worden gevorderd zonder ingebrekestelling, minimumvoorwaarden zijn die door de school moeten worden nageleefd.”

4.3.6. Centrale boekhouding bij de scholengemeenschap/scholengroep.

De vraagsteller vraagt of de lokale school dan wel de scholengroep/scholengemeenschap voor de ouders de verantwoordelijke en het aanspreekpunt is indien de school de boekhouding uitbesteedt aan de centrale boekhouding van de scholengemeenschap/scholengroep.

De Commissie is van oordeel dat de school het aanspreekpunt blijft en dat, zo ze de ouders doorverwijst naar het niveau scholengroep/scholengemeenschap, ze ervoor moet zorgen dat dat niveau voldoende over de situatie van ouders is ingelicht en dat de gepersonaliseerde aanpak van betalingsproblemen niet verloren gaat ingevolge het inschakelen van de scholengroep.

4.3.7. De Commissie komt tot volgend advies

Als de school zelf boeken/materiaal te koop aanbiedt, is het haar plicht om ernstige inspanningen te doen (bv. door te werken met een afbetalingssysteem, tussenkomst van het sociaal fonds) opdat iedere leerling over de nodige boeken en/of materiaal zou beschikken.

De Commissie raadt het gebruik van procedures van gedwongen uitvoering ten zeerste af maar meent dat het niet in haar bevoegdheid ligt om scholen het gebruik van die procedures te ontzeggen. Wel is de Commissie van oordeel dat het mogelijk gebruik van die procedures en in het algemeen het beleid gevoerd rond betalingsproblemen voorwerp van overleg in de schoolraad moet zijn en in het schoolreglement moet opgenomen zijn.

Als de school de boekhouding uitbesteedt aan de centrale boekhouding van de scholengemeenschap/scholengroep, blijft de school de verantwoordelijke en het aanspreekpunt voor de ouders.

Brussel, 16 december 2013

Marleen Broucke
Secretaris

Raf Verstegen
Voorzitter