



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/KSO/2020/443

BETREFT: Uitbesteden van de verkoop van studiemateriaal en de schoolfacturatie aan een externe, commerciële organisatie. Vraag tot verduidelijking van advies CZB/V/KSO/2019/433.

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 24 januari 2020

1.2. Vraagsteller

[A], directie [X].

1.3. CZB

Bij aangetekende brief van 22 januari 2020 bezorgt de vraagsteller zijn vraag aan het secretariaat van de Commissie.

Bij brief van 5 februari 2020 wordt de vraagsteller uitgenodigd voor de zitting van 16 maart 2020.

Op 13 maart 2020 wordt de vraagsteller door het secretariaat per e-mail in kennis gesteld van het uitstel van de zitting van 16 maart 2020 ingevolge de overheidsmaatregelen om de verspreiding van het COVID-19 virus te beperken.

Bij e-mail van 31 mei 2020 wordt de vraagsteller uitgenodigd voor de zitting van 16 juni 2020.

2. INHOUD van de VRAAG

Naar aanleiding van het advies CZB/V/KSO/2019/433 formuleert de vraagsteller een aantal fundamentele vragen en opmerkingen. Volgens hem is maar een gefundeerd advies mogelijk nadat ook distributeurs en scholen door de Commissie zijn gehoord.

De vraagsteller stelt dat [X] de bezorgdheid deelt van het Netwerk tegen Armoede en er steeds naar streeft maximale inspanningen te leveren om onderwijs voor iedereen laagdrempelig en betaalbaar te maken. Om scholen maximaal te kunnen ondersteunen, wordt verzocht om duidelijkheid omtrent de volgende vragen:

“1) Wij bezorgen onze scholen automatisch eind oktober een lijst met een overzicht van de ouders die een derde herinnering met hun openstaand saldo voor geleverde boeken in het lopende schooljaar, (hebben) ontvangen. Wij bieden daarbij elke school de gelegenheid om tussenbeide te komen. Scholen grijpen in een beperkt aantal gevallen, bijvoorbeeld in het geval van kansarmoede en sociale drama's, ook effectief in. Begrijpen we het goed dat, op basis van uw advies, scholen vanaf nu altijd moeten ingrijpen en de schuld overnemen, ook al is een gezin solvabel genoeg om dit zelf te bekostigen?

- 2) Indien de school openstaande rekeningen niet wenst over te nemen, wat dient er dan volgens u te gebeuren? [X] heeft namelijk op dat punt de uitgeverij al betaald en de boeken uitgeleverd?
- 3) Wij bezorgen onze scholen automatisch op het einde van elk schooljaar een overzicht van de onbetaalde facturen (GDPR compliant) voor het lopende schooljaar. De scho(o)len zijn voor deze ouders niet tussenbeide gekomen. Conform onze samenwerkingsovereenkomst dienen ouders voor het volgende schooljaar vooruit te betalen om een nieuwe levering te krijgen. Volgens uw advies zou dit dan niet meer gebeuren omdat de school altijd moet ingrijpen, of begrijpen wij dit verkeerd (ref advies bij vraag 1)?
- 4) Mag een school onderscheid maken tussen onmogelijkheden en onwilligheden tot betaling en, in het laatste geval, wat zijn dan voor de school de mogelijkheden? Ter info: wij begrijpen dat scholen ervaren dat veel ouders vermogend genoeg zijn, maar onwillig zijn om schoolrekeningen te betalen omdat onderwijs gratis wordt bestempeld.
- 5) Welke documenten en informatie hebben de scholen ter beschikking om objectief te kunnen bepalen dat een gezin in armoede leeft, dit alles in een lijn met de GDPR-wetgeving? Welke criteria hebben scholen om een gefundeerd onderscheid te maken tussen reële probleemsituaties en gevallen waarin er geen betalingsbereidheid is?
- 6) [X] werkt nauw samen met scholen die kampen met (hoge) schuldgraad wegens niet betaling van hun eigen facturen door ouders, los van de onbetaalde facturen voor de leermiddelen die wij beheren. Zij vrezen dat die schuldgraad enkel zal toenemen en versterken door jullie advies. Welke adviezen hebben jullie over deze scholen om deze stijgende, niet-gedekte kosten te compenseren? Waarin mogen we hen hierbij helpen en waarin niet?
- 7) In het advies wordt er geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende aanbieders en de modaliteiten van deze samenwerking. [X] werkt als enige met niet-exclusieve éénjarige contracten, waardoor ouders steeds de vrijheid hebben zelf hun aankooppunt te kiezen. Geldt dat advies in dat geval ook?
- 8) Wij begrijpen dat leverings- en behandelingskosten van een externe organisatie gedekt worden door de werkingsmiddelen van de school. Dienen externe organisaties deze kosten dan aan de school te factureren?
- 9) Mogen wij aannemen dat, in het kader van gelijke behandeling tussen partijen, de ophaalkosten van ouders mogen doorgerekend worden aan de school indien de school de ouder/leerling voor 1 september verplicht om de boeken af te halen? Indien niet, op welke basis baseert de commissie dit onderscheidend karakter? Op welke basis kan deze kost bepaald worden?"

3. ZITTING COMMISSIE

3.1 Datum en uur: 16 juni 2020 om 13u30.

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 VII.2 Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs en de ministeriële besluiten van 14 juli 2015 en 21 mei 2019 betreffende de samenstelling van de Commissie Zorgvuldig Bestuur als volgt geldig samengesteld:

De heer Bengt Verbeeck, voorzitter.

Ivo Van Genechten, Rita Lambregts, Luc Faes en Paul De Cock, leden.

3.4 Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

- Namens [X]:

- [B]

- [C]

- [D].

3.5. Stemming

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

4. ADVIES

4.1. Regelgeving

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

Artikel 13 bepaalt dat de Staten zich engageren om 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 te maken.

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

Artikel 28 bepaalt dat de 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, § 3, eerste lid: “De toegang tot het onderwijs is kosteloos tot het einde van de leerplicht”.

** Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs*

Art. 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, artikel 35 van de codificatie betreffende het secundair onderwijs, en artikel 6, 6°, van het decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding en de bijdrageregeling bedoeld in artikel 27bis en 27ter, §1, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997;

2° ...

3° ...

Art. VII.6. De Commissie kan vragen van belanghebbenden behandelen over de aangelegenheden bedoeld in artikel VII.5, 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 schoolraad bepalen de schoolbesturen de lijst van bijdragen die aan de betrokken personen kunnen worden gevraagd, evenals de afwijkingen die op deze bijdrageregeling worden toegekend. De bijdrageregeling wordt door middel van het school- of centrumreglement aan de betrokken personen meegedeeld. Zowel de bijdrageregeling als de schoolfacturen vermelden dat gespreide betaling mogelijk is evenals een contactpersoon tot wie de betrokken personen die dergelijke gespreide betaling wensen, zich kunnen richten.

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.

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

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. Kosteloosheid. Kostenbeperking. Kostenraming en ouderinformatie. Algemeen.

4.3.1.1. Kosteloosheid

De grondwet waarborgt de kosteloze toegang tot het leerplichtonderwijs. Uit de grondwet en de regelgeving secundair onderwijs volgt dat er in het door de Gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde secundair onderwijs geen direct of indirect inschrijvingsgeld kan worden gevraagd. Dit wordt bevestigd door het Arbitragehof (thans: het Grondwettelijk Hof) 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 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 bij inschrijving of voor de start van het schooljaar 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 goedgezinnen. Deze regeling moet voor overleg aan de schoolraad worden voorgelegd en via het schoolreglement aan de ouders worden meegedeeld.

4.3.1.2. 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 worden. 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 wordt in het schoolreglement opgenomen. 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. Dat veronderstelt onder meer dat een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen verplichte en facultatieve bijdragen en de activiteiten die daar onder horen.

De Commissie heeft in het verleden herhaaldelijk gesteld dat ook de facturatie transparant hoort te zijn, zonder daarom voor elk onderdeel tot in het laatste detail gepreciseerd te moeten zijn. Ouders die wat dat betreft vragen hebben, moeten op hun verzoek wel een gedetailleerde

verantwoording kunnen ontvangen. De school dient zich zo te organiseren dat de ouders daarvoor ook terecht kunnen en correct en zakelijk geïnformeerd worden.

4.3.2. Toepassing.

Uit de ter zitting voorgelegde vragen blijkt dat bij de vraagsteller onduidelijkheid bestaat omtrent de rol van de Commissie en de draagwijdte van haar adviezen en beslissingen.

Waar de vraagsteller een commerciële aanbieder van leermiddelen betreft, wijst de Commissie er in de eerste plaats op dat haar bevoegdheid zich ertoe beperkt uitspraak te doen over de interpretatie van een aantal aspecten van de onderwijsregelgeving en over de naleving daarvan door scholen.

Zo is ook advies CZB/V/KSO/2019/433 gericht aan scholen, die ertoe gehouden zijn de daarin opgenomen beginselen na te leven in hun relatie met de ouders en leerlingen. In dat advies heeft de Commissie gesteld dat wanneer de school voor de levering en facturatie van studiemateriaal beroep doet op een externe partner waartoe ouders en leerlingen zich dienen te wenden, zij tegenover deze ouders en leerlingen de verantwoordelijkheid behoudt dat dit gebeurt in een kader waarbinnen de beginselen inzake zorgvuldig bestuur worden nageleefd. Met name dient daarbij te worden verzekerd dat vroegere betalingsmoeilijkheden de toegang tot het aanbod niet in de weg staan – voor de Commissie kunnen betalingsmoeilijkheden de rechten die een leerling aan zijn inschrijving in de school ontleent, immers niet in het gedrang brengen – en wordt voorzien in specifieke maatregelen of tegemoetkomingen voor financieel minder gegoede gezinnen opdat iedere leerling tijdig over de nodige boeken en/of materiaal zou beschikken. Het uitbesteden van bepaalde diensten aan een derde, die dan namens de school optreedt tegenover ouders en leerlingen, houdt dus niet in dat de school in dergelijk geval ontslagen is van haar zorgverplichting voor individuele probleemsituaties. Het is de verantwoordelijkheid van iedere school om de principes uit het genoemde advies op een correcte wijze toe te passen. Bij gebeurlijke vragen of klachten hieromtrent, zal de Commissie dan ook nagaan in hoeverre de school in haar handelen dit advies heeft nageleefd.

Het voorgaande doet evenwel geen afbreuk aan de principiële mogelijkheid als schuldeiser om bij niet tijdige betaling de dwangmiddelen in te roepen die zijn bepaald in het burgerlijk recht of om zijn rechten te doen gelden voor de bevoegde rechter.

4.3.3. De Commissie komt tot volgend advies:

De Commissie herhaalt haar standpunt dat scholen bij het uitbesteden van diensten aan een derde, de verantwoordelijkheid behouden tegenover ouders en leerlingen inzake betalingsproblemen een sociaal verantwoord beleid te garanderen.

Brussel, 16 juni 2020

Frederik Stevens
Waarnemend Secretaris

Bengt Verbeeck
Voorzitter