



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/KSO/2020/448

BETREFT: aanrekenen kost van softwaretool BookWidgets.

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 25 maart 2020

1.2. Vraagsteller

[A], bestuurder [X].

1.3. CZB

Bij e-mail van 25 maart 2020 bezorgt de vraagsteller zijn vraag aan het secretariaat van de Commissie.

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

2. INHOUD van de VRAAG

Aan de Commissie wordt de vraag voorgelegd of in het secundair onderwijs BookWidgets als softwaretool kan doorgerekend worden naar de leerlingen via de leerlingenfactuur.

BookWidgets is een online software-tool waarmee leerkrachten digitale leermiddelen maken. De software bestaat uit een bibliotheek van lege interactieve activiteiten (templates), of widgets. Deze gaan van quizen, digitale werkboekjes, kruiswoordpuzzels, ... De leerkracht vult deze templates met zijn eigen inhoud om zelf oefeningen te maken.

De software heeft 2 gebruikerstypes:

1. De leerkracht: hij/zij die leermiddelen aanmaakt.
 - a. De aangemaakte leermiddelen kunnen gepersonaliseerd zijn voor een specifieke leerling (bv. in het kader van remediëring en personalisering).
 - b. De leermiddelen zijn steeds digitaal en aanvullend op bestaande leerplannen.
 - c. Leerkrachten kunnen gemaakte widgets onderling met elkaar delen, wat de werklast verlaagd.
2. De leerling: hij/zij krijgt de leermiddelen via een rechtstreekse mail of via een leermiddelen-communicatieplatform (bv. Smartschool, Microsoft Teams, Google Classroom,...) van de leerkracht.
 - a. iedere leerling kan individueel oefeningen maken op eigen tempo en naar eigen mogelijkheden.
 - b. de leerkracht krijgt een duidelijk overzicht van de status van iedere individuele leerling voor deze oefeningen.

c. er is geen beperking op het aantal oefeningen dat 1 leerling kan doen.

De vraagsteller is ervan overtuigd dat wanneer de kost voor BookWidgets aan de leerlingen zou kunnen worden doorgerekend, de beoogde doelstelling van de Vlaamse regering om in te zetten op personalisering en digitalisering vlotter zal bereikt worden. De bijdrage per leerling is beperkt en in verhouding tot de geleverde diensten van de scholen en leerkrachten naar de leerlingen toe. BookWidgets kan volgens de vraagsteller gezien worden als een digitale versie van de huidige papieren werkboekjes. Het gebruik van de softwaretool kan volgens de vraagsteller leiden tot een daling van bestaande kosten voor dergelijke werkboeken en kopieën.

De vraagsteller wijst tot slot op het fundamentele verschil tussen BookWidgets en Smartschool, doordat het aanbieden van de oefeningen enkel verloopt via de betrokken leerkracht (dat aanbod moet er dus niet noodzakelijk voor iedereen zijn) en doordat BookWidgets leermaterialen betreft, en dus geen communicatiesysteem is.

De vraagsteller wijst nog op de huidige context van schoolsluitingen ingevolge de coronacrisis, waarbinnen de vraag naar instrumenten voor online lesgeven aanzienlijk is toegenomen. Het gebruik van BookWidgets blijkt de voorbije periode te zijn verviervoudigd, wat volgens de vraagsteller een grote nood aan dergelijke platformen aantoont.

3. ZITTING COMMISSIE

3.1 Datum en uur: 16 juni 2020 om 11u.

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

- [A], vraagsteller.

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 megedeeld. 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.

Art. 111.

§ 1. Elk schoolbestuur maakt voor elk van zijn scholen een schoolreglement op waarin de rechten en plichten van elke leerling worden vastgelegd.

...

§ 1bis. Het school- of centrumbestuur informeert de betrokken personen over het school- of centrumreglement voorafgaand aan de inschrijving van de leerling en bij elke wijziging.

Daarbij moeten volgende principes in acht worden genomen :

1° voorafgaand aan een inschrijving wordt het school- of centrumreglement schriftelijk of via elektronische drager aangeboden en verklaren de betrokken personen zich er schriftelijk mee akkoord;

2° bij elke wijziging van het school- of centrumreglement informeert het school- of centrumbestuur de betrokken personen schriftelijk of via elektronische drager over die wijziging en de betrokken personen geven opnieuw schriftelijk akkoord. Indien de betrokken personen zich met de wijziging niet akkoord verklaren, dan wordt aan de inschrijving van de leerling een einde gesteld op 31 augustus van het lopende schooljaar;

3° het school- of centrumbestuur vraagt de betrokken personen of ze een papierenversie van het school- of centrumreglement wensen te ontvangen;

4° een wijziging van het school- of centrumreglement kan ten vroegste uitwerking hebben in het daaropvolgende schooljaar, tenzij die wijziging het rechtstreekse gevolg is van nieuwe regelgeving.

§ 1ter....

...

Art. 112.

In het school- of centrumreglement moeten, voor zover van toepassing, minimaal de volgende onderdelen worden opgenomen :

...

6° de financiële bijdrageregeling voor de betrokken personen, de mogelijke afwijkingen en de contactpersoon binnen de school, het centrum voor deeltijds beroepssecundair onderwijs of het centrum voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen voor vragen of opmerkingen dienaangaande;

...

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

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;

...

** 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 goedge gezinnen. 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.

De vraag heeft betrekking op een digitale omgeving waarbinnen door leerkrachten vertrekkend van een aantal sjablonen/templates interactief didactisch materiaal (werkblaadjes, toetsen, educatieve spelletjes,...) kan aangemaakt en met de leerling gedeeld worden, al dan niet via een koppeling aan een bestaand communicatieplatform (vb. Smartschool). In het huidige model wordt uitgegaan van een betaalde licentie per leerkracht-gebruiker. Waar de vraagsteller de Commissie de vraag voorlegt of de kost voor de tool kan worden doorgerekend aan de leerlingen, geeft hij ter zitting aan in de toekomst te willen overschakelen naar een systeem met een betaalde licentie per leerling-gebruiker. In dat verband stelt hij een kostprijs voorop van 2,5 euro per jaar per leerling (met kortingen naarmate meer leerlingen intekenen).

Waar de vraagsteller in zijn toelichting ter zitting aanduidt dat de tool zich ook leent tot gebruik in het basisonderwijs, wijst de Commissie erop dat in het basisonderwijs geen bijdragen kunnen worden gevraagd voor kosten die gemaakt worden om een eindterm te bereiken of een ontwikkelingsdoel na te streven (art. 27 Decreet Basisonderwijs 25 februari 1997). De Commissie benadert de vraag verder dan ook uitsluitend vanuit het oogpunt van het secundair onderwijs.

De Commissie benadrukt zich in het hiernavolgend advies op basis van de beschikbaar gestelde gegevens uit te spreken over de voorliggende vraag in haar principiële vorm. Zij behoudt zich evenwel het recht voor om naar aanleiding van mogelijke vragen en klachten met betrekking tot de voorgelegde aangelegenheid concrete toepassingen in individuele gevallen te toetsen aan de decretale regelgeving.

De Commissie bevestigt het principe dat de keuze voor een bepaald pedagogisch project en de daarmee samenhangende leermiddelen behoort tot de autonomie en pedagogische vrijheid van het schoolbestuur (zie o.a. CZB/V/KSO/2016/374; CZB/KL/KSO/2012/311; CZB/V/KSO/2012/307). Zoals de vraagsteller het op heden voorstelt, leidt het geen twijfel dat de softwaretool als leermiddel in het leerproces zou kunnen worden geïntegreerd, en het verplicht gebruik ervan zou kunnen worden voorgeschreven.

De Commissie herhaalt verder dat in het secundair onderwijs de kostprijs voor individualiseerbaar didactisch materiaal ten laste kan gelegd worden van de ouders en de leerlingen. Zij heeft in dat verband met betrekking tot een digitaal platform waarbij de digitale

terbeschikkingstelling van lesmateriaal aan de leerlingen vereiste dat deze laatsten over een betalende toegang tot het platform beschikten, eerder overwogen dat dergelijke toegang tot een digitale kopie in wezen niet verschilt van een fotokopie van lesmateriaal, waarvan niet ter discussie staat dat de kost ervan kan worden doorgerekend (zie CZB/V/KSO/2017/400). De Commissie meent dat in voorliggend dossier in éénzelfde zin kan worden geredeneerd wanneer ervan wordt uitgegaan dat de toegang voor de leerlingen afhankelijk is van de aankoop door de school van een betalende licentie per leerling, (waarvan de kostprijs wordt vastgesteld in functie van het aantal aangesloten leerlingen). Dat de kostprijs van leermiddelen maar kan worden doorgerekend in de mate het individualiseerbare leermiddelen betreft, houdt in dit dossier voor de Commissie minstens in dat een eventuele doorrekening van de kost van de softwaretool maar aanvaardbaar zal zijn in de mate dat blijkt/wordt aangetoond dat alle leerlingen er effectief en in voldoende mate gebruik van maken.

Indien een school de kostprijs voor een betalende licentie per leerling wenst aan te rekenen, dan moet de school de daartoe geëigende procedure volgen. Dit betekent dat die kost in de bijdrageregeling van het schoolreglement moet worden opgenomen en dat hierover voorafgaand overlegd is in de schoolraad.

Bovendien geldt zoals eerder gesteld dat gevraagde bijdragen steeds het kenmerk moeten behouden van een kostprijs.

Waar de Commissie stelt dat de softwaretool als verplicht leermiddel kan worden voorgeschreven en het doorrekenen aan de leerlingen van de kost ervan in beginsel toelaatbaar kan zijn onder de hoger gestelde voorwaarden, ontslaat dat schoolbesturen niet van de verantwoordelijkheid om bij beslissingen hieromtrent met het volgende rekening dienen te houden.

Uit de hoger vermelde verplichting voor een schoolbestuur om zich in te schrijven in een beleid van kostenbeperking, volgt voor de Commissie dat steeds kritisch dient na te gaan of de mogelijkheden die de softwaretool biedt binnen het leerproces, naast de andere leermiddelen die de school reeds verplicht stelt, de kostprijs ervan in redelijkheid kunnen verantwoorden.

De vraagsteller gaat ervan uit dat het gebruik van de softwaretool bestaande kosten voor papieren werkboeken en kopieën zal doen dalen. In dat verband heeft de Commissie er reeds voor gewaarschuwd dat het gebruik van digitale instrumenten kosten die voorheen in de school werden gemaakt en in de bijdrageregeling werden opgenomen, zou kunnen doen verschuiven naar de thuissituatie. Daarbij heeft zij gesteld dat het niet aanvaardbaar zou zijn dat het langs digitale weg aanbieden van les- en cursusmateriaal ertoe leidt dat kosten worden doorgeschoven naar ouders, door hen te verplichten thuis zelf grote aantallen op papier af te drukken, en dat het aangewezen wordt geacht dat de gedragslijn van de school hieromtrent aan bod komt tijdens het hoger vermeld overleg in de schoolraad (zie CZB/V/KSO/2017/400).

Volledigheidshalve voegt de Commissie daaraan toe dat schoolbesturen de verantwoordelijkheid hebben er zorgvuldig over te waken dat de softwaretool voldoet aan de regelgeving inzake privacy en bescherming van persoonsgegevens.

4.3.3. De Commissie komt tot volgend advies:

De Commissie meent dat de kostprijs voor een leerlinggebonden licentie voor de voorgelegde softwaretool aan de leerlingen kan worden aangerekend, mits een voldoende effectief gebruik ervan door alle leerlingen en op voorwaarde dat de kostprijs in redelijkheid kan worden verantwoord.

Brussel, 16 juni 2020

Frederik Stevens
Waarnemend Secretaris

Bengt Verbeeck
Voorzitter