



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/KSO/2021/463

BETREFT: Verplichte aankoop ringmappenpakket.

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 11 februari 2021

1.2. Vraagsteller
(X).

1.3. CZB

Op 26 januari 2021 ontvangt het secretariaat van de Commissie een e-mailbericht met de vraag. Met een e-mail van 3 maart 2020 wordt de verzoekster uitgenodigd voor de zitting van 22 maart 2021.

Op 10 maart 2021 laat de verzoekster weten op de zitting van de Commissie aanwezig te zullen zijn.

2. INHOUD van de VRAAG

De vraag wordt gesteld of het een school toegelaten is om leerlingen te verplichten een ringmappenpakket aan te kopen. De school wenst hiervoor samen te werken met (Y), aangezien de leerlingen via deze winkel reeds een verplicht werkboekenpakket dienen aan te kopen.

De school meent dat op die manier uniformiteit in haar manier van werken zou kunnen bereikt worden, tegemoet kan worden gekomen aan de moeilijkheden die leerlingen van het 1ste jaar ondervinden om zich te organiseren voor de verschillende vakken en tot slot ook de kosten voor studiemateriaal zo veel mogelijk kunnen gedrukt worden.

Daarnaast wenst men ouders en leerlingen de mogelijkheid te geven om tegelijkertijd extra studiemateriaal via (Y) aan te kopen, zoals een passer, een geodriehoek en plasticen insteekmapjes.

Voor het schooljaar 2021-2022 werd een beperkte materiaallijst opgesteld en een ringmappenpakket samengesteld, die worden aangeboden zonder aankoopverplichting. Met het oog op de volgende schooljaren wordt gevraagd of men de aankoop van het ringmappenpakket samen met het boekenpakket, verplicht mag opleggen.

3. ZITTING COMMISSIE

3.1 Datum en uur: 22 maart 2021 om 14u.

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 samengesteld:

De heer Bengt Verbeeck, voorzitter.

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

3.4 Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

(X), vraagsteller;

(Z).

3.5. Stemming

De Commissie heeft na beraadslaging eenparig 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 Lid-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 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, § 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 centrubestuur 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 centrubestuur 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 centrubestuur 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;

...

** 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 goeie gezinnen.

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.

4.3.2.1. De Commissie brengt in herinnering dat elke school vrij is te bepalen of zij een initiatief neemt om studiematerialen die in de handel te verkrijgen zijn, bij wijze van dienstverlening zelf aan te bieden onder de vorm van verkoop of verhuur. De school kan ook afspraken maken met een firma waar leerlingen terecht kunnen om deze materialen aan te schaffen. De Commissie heeft in eerdere beslissingen en adviezen gesteld dat de vrijwilligheid daarbij de regel is en dat de ouders - behoudens een afzonderlijk te verantwoorden uitzondering – steeds het recht behouden om zich voor het studiemateriaal dat op de vrije markt voor handen is, tot een andere aanbieder te wenden (zie CZB/KL/KSO/2009/245b; CZB/V/KSO/2012/307; CZB/V/KSO/2013/338).

4.3.2.2. In voorliggend dossier wordt het voorstel om de leerlingen te verplichten tot de aankoop van een ringmappenpakket via een externe partner als volgt verantwoord.

Vooreerst zou men hiermee tegemoet komen aan de leerlingen die moeilijkheden ondervinden bij de organisatie van de verschillende vakken, voornamelijk in het eerste leerjaar. Ter zitting verduidelijkt de vraagsteller in dat verband dat het ringmappenpakket voor elk vak een map met een andere kleur zou bevatten. Ook voor de leerkrachten zou dit de zaken vereenvoudigen, nu zij onmiddellijk zouden kunnen controleren of de leerlingen de juiste map voor zich hebben. Daarnaast hoopt de vraagsteller dat met deze werkwijze kosten kunnen gedrukt worden. Momenteel wordt nog een prijsvoorstel van Studieshop afgewacht, maar de vraagsteller benadrukt het opzet om de kostprijs zo laag mogelijk te houden. Bovendien zou dit ook makkelijk zijn voor de ouders, nu zij zich hiervoor niet meer naar de winkel zouden moeten begeven. Om diezelfde reden wenst men een vrijblijvend pakket van extra schoolmateriaal aan te bieden via Studieshop. Ook de uniformiteit in de manier van werken die op deze wijze bereikt zou worden, ziet de vraagsteller als een groot pluspunt.

4.3.2.3. De vraagsteller verwijst dan wel naar een aantal mogelijke praktische voordelen van het gebruik van een uniform ringmappenpakket, maar de Commissie ziet daarin geen redenen die van aard zijn om in afwijking van de hoger vermelde algemene regel inzake de vrijwilligheid, een verplichte aankoop via een externe partner van de school te verantwoorden. Naar het oordeel van de Commissie wordt niet aangetoond dat een verplichte aankoop van het uniform ringmappenpakket van een zodanig belang is in functie van een vlotte schoolwerking, dat dit opweegt tegen de beperking van de vrijheid van ouders om zelf te kiezen waar zij deze materialen aanschaffen of om gebruik te maken van mappen waarover zij zelf reeds zouden beschikken. In dat verband merkt de Commissie ook louter bijkomend op dat geen duidelijkheid bestaat over de prijsbepaling van het eventuele aanbod van de school.

4.3.2.4. Waar het aanbod van een ringmappenpakket via Studieshop aldus hoogstens een vrijblijvend aanbod voor ouders en leerlingen kan zijn, en de school daarnaast via dezelfde aanbieder ook een facultatief aanbod van bijkomend studiemateriaal plant te doen, wijst de Commissie erop dat het waarborgen van de keuzevrijheid van ouders dan wel veronderstelt dat de school de ouders tijdig een nauwkeurig overzicht geeft van de aan te schaffen materialen en kostprijs waartegen ze worden aangeboden. Ook wanneer wordt beslist samen te werken met een externe aanbieder, blijft het de verantwoordelijkheid van de school om daarover vooraf transparant te communiceren. Het zou verder niet aanvaardbaar zijn mochten ouders worden doorverwezen naar een externe aanbieder zonder vooraf volledig te zijn geïnformeerd over welke de materialen zijn waarover de leerlingen voor de school verplicht dienen te beschikken enerzijds en wat eventueel bijkomende, facultatief aan te schaffen, materialen zijn anderzijds. (Zie CZB/V/KSO/2019/433)

4.3.3. De Commissie komt tot het volgende advies:

Het ringmappenpakket kan door de school enkel op vrijwillige basis worden aangeboden. Om de keuzevrijheid van ouders en de leerlingen te garanderen, dient de school vooraf transparant te communiceren over de aan te schaffen materialen en de kostprijs waartegen ze worden aangeboden.

Brussel, 22 maart 2021

Frederik Stevens
Waarnemend Secretaris

Bengt Verbeeck
Voorzitter