



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/KSO/2024/498

BETREFT: Het aanrekenen van kopiekosten voor examens, toetsen en overhoringen

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 10 juli 2024

1.2. Verzoeker

Dhr. (X.), ICT-coördinator, bij (Y.);

1.3. CZB

Op 10 juli 2024 ontvangt het secretariaat van de Commissie een e-mailbericht met de vraag en op 23 augustus 2024 bevestigt de verzoeker per e-mail dat zijn vraag het secundair onderwijs betreft. Met een e-mail van 26 augustus 2024 wordt de verzoeker gemeld dat de vraag voor advies aan de Commissie wordt voorgelegd en wordt de verzoeker uitgenodigd voor de zitting van 18 september 2024.

Op 2 september 2024 laat de verzoeker weten niet op de zitting van de Commissie aanwezig te zullen zijn.

2. INHOUD van de VRAAG

Aan de Commissie wordt de vraag voorgelegd of op de school van de verzoeker – waar deze werkzaam is als ICT-coördinator – kopiekosten mogen worden aangerekend voor examens, toetsen en overhoringen.

3. ZITTING COMMISSIE

3.1. Datum en uur: 18 september 2024 (om 13.45 uur)

3.2. Kamer

Kamer bevoegd voor het secundair onderwijs

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;

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

3.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

/

3.5. Stemming

De Commissie heeft na beraadslaging en met eenparigheid van stemmen de volgende conclusies opgesteld betreffende 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 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 8, 3°, van het decreet van 27 april 2018 betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding, de bijdrageregeling, bedoeld in artikel 27bis en 27ter, §1, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, en de regeling met betrekking tot persoonlijke bijdrage, bedoeld in artikel 38 tot en met 41 van het decreet van 16 juni 2023 over de onderwijsinternaten;

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.

Art. 111.

§ 1. Elk schoolbestuur maakt voor elk van zijn scholen, met uitzondering van de scholen van opleidingsvorm 4, type 5, die verbonden zijn aan een ziekenhuis of aan een residentiële setting, 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 dan schriftelijk of digitaal 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;

...

** 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 megedeeld. 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 megedeeld.

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.

4.3.2. Toepassing van de principes.

Om antwoord te kunnen bieden op de voorliggende vraag, dient de Commissie na te gaan of kopiekosten in het kader van examens, toetsen en overhoringen al dan niet vallen onder het werkingsbudget dat aan scholen wordt verleend om de kosten te dekken die verbonden zijn aan de werking van de school conform art. 37 Codex Secundair Onderwijs.

De Commissie heeft in het verleden herhaaldelijk gesteld dat informatie over de studievorderingen van leerlingen een basiskost betreft voor het organiseren van onderwijs die door de school zelf moet worden gedragen. (zie CZB/KL/KSO/2010/262; CZB/V/KSO/2010/263; CZB/KL/P/KSO/2014/351; CZB/KL/KSO/2018/409). Dat verhindert het vragen van een bijdrage voor rapporten en rapportmappen.

De Commissie meent – met bovenstaand principe in het achterhoofd – dat kopiekosten die worden gemaakt voor het schriftelijk evalueren van leerlingen eveneens een basiskost voor de organisatie van onderwijs kunnen uitmaken, die niet aan de ouders en leerlingen kunnen worden doorgerekend. Zij acht het echter wel noodzakelijk om hierbij een onderscheid te maken tussen enerzijds evaluaties in het kader van dagelijks werk en anderzijds evaluaties die vallen onder de noemer examens, dewelke de definitieve afsluiting van een leermoment inhouden.

Schriftelijke (eind)examens hebben namelijk steeds tot doel om te evalueren en studievorderingen aan te tonen en zijn aldus in alle studierichtingen van het secundair onderwijs een bekend en vergelijkbaar begrip. Bijgevolg oordeelt de Commissie dat de kopiekosten die hiervoor worden gemaakt, beslist dienen te worden gedragen door het werkingsbudget van de school.

Toetsen en overhoringen doorheen het schooljaar daarentegen kunnen verschillende invullingen krijgen. Zo kunnen de resultaten ervan een onderdeel uitmaken van een definitief eindcijfer of kunnen zij overwegend een pedagogische rol spelen in het leerproces. Enkel in dit laatste geval – waar de toetsen en overhoringen aldus weinig impact hebben op de eindquotering – mag een school de kopiekosten doorrekenen aan de ouders.

De Commissie acht het onmogelijk om voor deze kopiekosten één geldend beleid uit te werken en legt hiervoor de verantwoordelijkheid bij de schoolraad om hiervoor een richtlijn te bepalen.

De Commissie wijst tot slot op haar eerdere overwegingen omtrent de hoge kosten voor kopieën, de wijze van aanrekenen ervan en het recht op verantwoording in hoofde van de ouders, waarbij zij benadrukt dat het van belang is dat het steeds om reële kosten gaat, dat in de bijdrageregeling de eenheidsprijs per kopie alsook de globale kostprijs gebaseerd op een raming van het te verwachten aantal kopieën afzonderlijk vermeld wordt en dat het gegeven dat ouders recht hebben op een nadere verantwoording van de aangerekende bedragen de aanwezigheid veronderstelt van een registratiesysteem van wat op vraag van wie en voor wie wordt gekopieerd (zie CZB/KL/KSO/2009/245b; CZB/KL/KSO/2010/262; CZB/KL/KSO/2011/288; CZB/KL/KSO/2012/315).

4.3.3. De Commissie komt tot volgend advies:

Kopiekosten die worden gemaakt in functie van examens enerzijds en toetsen en overhoringen die bijdragen tot een definitieve eindbeoordeling anderzijds, maken een basiskost uit voor de organisatie van onderwijs en dienen aldus door het werkingsbudget van de school te worden gedragen. Spelen de toetsen en de overhoringen daarentegen overwegend een pedagogische rol, dan mogen de kopiekosten hiervoor wel aan de ouders worden doorgerekend.

Daar het onmogelijk is voor de Commissie om één geldend beleid uit te vaardigen voor kopiekosten van toetsen en overhoringen doorheen het schooljaar, is het aan de schoolraad om hiervoor een richtlijn uit te werken.

Brussel, 18 september 2024

Liesbeth Van Daele
Waarnemend Secretaris

Bengt Verbeeck
Voorzitter