



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/KSO/2024/500

BETREFT: Het niet-tijdig verschaffen van het schoolreglement en het aanrekenen van schoolkosten

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 11 oktober 2024

1.2. Vraagsteller

Mevrouw (X.), ouder;

1.3. Verwerende partij

Schoolbestuur: (Y.);

School: (Z.)

1.4. CZB

Op 3 oktober 2024 ontvangt het secretariaat van de Commissie een e-mailbericht met de vraag en op 11 oktober 2024 bevestigt de vraagsteller dat het een formele vraag om advies betreft. Met een e-mail van 15 oktober 2024 wordt de vraagsteller gemeld dat de vraag voor advies aan de Commissie wordt voorgelegd en wordt de vraagsteller uitgenodigd voor de zitting van 5 november 2024. Diezelfde dag wordt de verwerende partij op de hoogte gesteld van de vraag, gewezen op de mogelijkheid om een verweerschrift in te dienen en uitgenodigd voor de zitting van 5 november 2024.

Bij e-mail van 25 oktober 2024 bezorgt de verwerende partij een verweerschrift met bijbehorend stukkenbundel. Dit wordt op 28 oktober 2024 overgemaakt aan de vraagsteller.

Op 28 oktober 2024 laat de vraagsteller weten op de zitting van de Commissie aanwezig te zullen zijn.

Op 4 november 2024 laat de verwerende partij weten dat zowel directeur (A.) als (B.) (als vertegenwoordiger van het schoolbestuur) zullen aanwezig zijn.

2. INHOUD van de VRAAG

Aan de Commissie Zorgvuldig Bestuur wordt de vraag voorgelegd of het aanrekenen van kosten voor twee extra-murosactiviteiten in schooljaar 2023-2024 door de school aan de vraagsteller correct gebeurde. Er werd voor de dagen waarop deze twee activiteiten werden georganiseerd een doktersattest en een ziektebriefje door de ouders ingediend. De vraagsteller

meent dat deze kosten niet kunnen worden aangerekend en vraagt hierover advies aan de Commissie Zorgvuldig Bestuur.

De vraagsteller werpt daarnaast op dat de facturatie driemaandelijks gebeurt, maar dat de facturen voor januari-maart 2024 en voor april-juni 2024 allebei 5 juli 2024 als factuurdatum hebben.

Tot slot stelt de vraagsteller dat het schoolreglement en de bijdrageregeling niet tijdig werden verstrekt voor het schooljaar 2023-2024.

3. INHOUD VAN HET VERWEER

Betreffende het aanrekenen van kosten bij niet-deelname aan extra-murosactiviteiten, voert de verwerende partij het volgende aan in haar verweerschrift.

Verwerende partij erkent dat ze moet proberen om de gemaakte kosten te recupereren bij niet-deelname aan een uitstap. Het is om deze reden dat aan de vraagsteller enkel de kosten voor het busvervoer werden aangerekend en niet de volledige kost van de activiteiten. Daarbij moet bovendien worden opgemerkt dat de kosten die aan de vraagsteller werden aangerekend een forfaitair bedrag betreffen en dat de werkelijke kosten voor busvervoer veel hoger zijn. Omdat de school al eerder op de hoogte was van het feit dat de leerling niet mag sporten en hiervoor een doktersattest heeft, werd de kost voor het busvervoer naar het langlaufen gecrediteerd. Hierover werd met de vraagsteller gecommuniceerd via mail op 6 september 2024. Een creditnota werd opgemaakt en verzonden op 12 september 2024.

Wat de opmerkingen van de vraagsteller rond driemaandelijkse facturatie betreft, merkt de verwerende partij het volgende op.

De facturatie van de Chromebook gebeurt per kwartaal om de werklast te verlichten. De facturen voor de perioden januari-maart 2024 en april-juni 2024 werden op 5 juli 2024 verstuurd vanwege de samenvoeging van de boekhoudsystemen van de campussen (C.) en (D.) op 1 januari 2024. Dit proces verliep niet zonder problemen, wat de facturatie van leerlingen verstoort. De school benadrukt dat de leerlingenfacturatie onderdeel is van het intern beleid, en dat afwijkende betaalregelingen via de school geregeld moeten worden.

De bruikleen van de Chromebook werd geregeld via een bruikleenovereenkomst, dewelke door de vraagsteller werd ondertekend op 1 september 2022. In schooljaar 2022-2023 werden geen kosten aangerekend, maar vanaf schooljaar 2023-2024 is er een gebruikerskost van 10 EUR per maand. Deze kosten werden gecommuniceerd in de begeleidende brief van 1 september 2023 en in de bijdrageregeling. De vraagsteller ging een contractuele verplichting aan met de school voor het gebruik van de Chromebook en is verplicht te betalen. De facturen, inclusief de genoemde facturen in de vraag van de vraagsteller, zijn correct betaald, wat bevestigd wordt door bijgevoegde betaalbewijzen.

Met betrekking tot de laattijdige verstrekking van het schoolreglement, stelt de verwerende partij het volgende.

Verwerende partij is zich ervan bewust dat het schoolreglement en de bijdrageregeling bij de start van het schooljaar dienen te worden meegedeeld aan ouders en leerlingen. De school heeft geprobeerd zo snel mogelijk aan haar verplichtingen te voldoen. Verwerende partij wil er wel

op wijzen dat de fusie van de scholen (C.) en (D.) voor extra werklast heeft gezorgd en dat de nieuwe fusieschool tijd nodig had om zich te organiseren.

Doordat op 1 september 2024 alle secundaire scholen van de Provincie Oost-Vlaanderen een nieuwe website kregen, werd de oude website van (C.) offline gehaald. Om deze reden is het niet meer mogelijk om de exacte datum waarop de documenten op de website werden geplaatst, te achterhalen. De aanvraag tot wijziging van de website werd afgehandeld op 8 oktober 2023. Het schoolreglement en de bijdrageregeling waren aldus zeker op 8 oktober 2023 beschikbaar op de website van de school. De bijdrageregeling stond op de webpagina “betaalbare school”.

4. ZITTING COMMISSIE

4.1. Datum en uur: 5 november 2024 (om 13.45 uur)

4.2. Kamer

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

4.3. 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, Thijs Streng, Luc Faes en Rita Lambregts, leden;

4.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

Voor de vraagsteller: (A.)

Voor de verwerende partij: (B.) (directeur) en (C.) (vertegenwoordiger van het schoolbestuur)

4.5. Stemming

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

5. ADVIES VAN DE COMMISSIE

5.1. 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 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 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 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.*

5.2. Bevoegdheid

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

5.3. Advies

5.3.1. *Kosteloosheid. Kostenbeperking. Kostenraming en ouderinformatie. Algemeen.*

5.3.1.1. *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.

5.3.1.2. *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.

5.3.2. Toepassing van de principes.

5.3.2.1. Laattijdige verstrekking van het schoolreglement

De stukken in het dossier tonen aan dat het schoolreglement voor het schooljaar 2023-2024 pas op 8 oktober aan de ouders ter beschikking werd gesteld, en dus niet bij aanvang van het schooljaar zoals decretaal voorgeschreven. De verwerende partij betwist dit niet.

Hoewel de Commissie er kennis van heeft genomen – zowel uit het verweerschrift van de verwerende partij als tijdens de zitting – dat de verwerende partij zich bewust is van de laattijdige verstrekking van het schoolreglement voor het schooljaar 2023-2024, en dat deze vertraging het gevolg was van de uitzonderlijk administratieve uitdagingen van dat schooljaar, is het onduidelijk of het schoolreglement voor het schooljaar 2024-2025 dan wel tijdig is verstrekt. Het laattijdig verstrekken van het schoolreglement kan - zelfs al is dit eenmalig en omwille van uitzonderlijke omstandigheden - niet aanvaard worden, doch het is een probleem van geheel andere aard wanneer de verwerende partij het schoolreglement systematisch te laat verstrekt.

De Commissie onderstreept dan ook het belang dat ouders aan het begin van het schooljaar duidelijk geïnformeerd dienen te worden via het schoolreglement en de bijdrageregeling. Dit is essentieel om ouders in staat te stellen weloverwogen beslissingen te nemen en financiële verrassingen te voorkomen.

5.3.2.2. Opmerkingen kostenbeleid

5.3.2.2.1. Algemeen

Voor het beantwoorden van de overige aspecten van de voorliggende adviesvraag betreffende schoolfacturatie, is het noodzakelijk dat de Commissie eerst het algemene kostenbeleid van de school nagaat.

De Commissie richt zich hiervoor op de bijdrageregeling voor schooljaar 2024-2025. Zoals hoger gesteld, dient deze volledig en transparant te zijn. Dit houdt o.m. in dat ze alle normaal te verwachten uitgaven vermeldt, een zo realistisch mogelijke kostenraming per uitgavenpost

biedt, gedifferentieerd is naar leerlingengroepen en onderscheid maakt tussen verplichte en facultatieve uitgaven. (zie o.m. CZB/KL/P/KSO/2014/351).

Concreet vielen o.m. de volgende punten de Commissie op in de bijdrageregeling van de verwerende partij:

- De huurprijs voor de laptop wordt enkel per maand aangegeven, terwijl het jaartotaal ontbreekt. Dit bedrag dient aldus nog met 10 te worden vermenigvuldigd.
- Volgens de bijdrageregeling bedraagt de prijs van een laptoptas 25 euro, maar op de factuur wordt slechts 19 euro aangerekend.
- Het onderscheid tussen verplichte en facultatieve onkosten is niet duidelijk en wordt tevens niet in het schoolreglement vermeld.

Zo werd tijdens de zitting duidelijk dat de verwerende partij met 'facultatieve kosten' forfaitaire kosten bedoelde waarvan de werkelijke kostprijs nog niet gekend is, maar die wel door de vraagsteller moeten worden betaald. De term 'facultatieve kosten', die normaal gesproken verwijst naar kosten die niet verplicht zijn, is in deze context dan ook niet correct.

Gezien de bovengenoemde tekortkomingen, voldoet de bijdrageregeling niet aan de hoger vermelde vereisten van transparantie en volledigheid.

5.3.2.2.2. Aanrekening kosten niet-deelname extramuros-activiteiten

Aan de vraagsteller werden kosten in rekening gebracht voor het busvervoer naar een extramuros-activiteit waaraan het kind van de vraagsteller wegens ziekte niet kon deelnemen. De verwerende partij stelt dat de overige kosten van de activiteit nog gerecupereerd konden worden, maar niet de kosten voor het busvervoer.

De materie van de afrekening van geannuleerde schoolreizen/niet-deelname aan schoolreizen is uitgebreid aan bod gekomen in de adviezen met nummers CZB/V/GV/2020/453 en CZB/V/KSO/2017/387 van de Commissie. Uit deze adviezen volgt o.m. dat bij (plotse) niet-deelname aan een activiteit enkel de reeds effectief gemaakte en niet te recupereren kosten door de school aan de ouders kunnen worden doorgerekend, waarbij een school de plicht heeft maximale inspanning te doen om de reeds gemaakte kosten zoveel mogelijk te recupereren. Zelfs indien de niet-deelname wordt gestaafd door een medisch attest, is het aldus mogelijk dat aan ouders niet-recupereerbare kosten worden doorgerekend.

Uit niets blijkt dat de school met haar beleid in strijd is met de bovenstaande principes. Het is aannemelijk dat busvervoer, dat vaak ver van tevoren moet worden geboekt en waarbij gebruik wordt gemaakt van groepstarieven, moeilijk te annuleren is. Dat de school aan haar plicht tot inspanning heeft voldaan, blijkt tevens uit het feit dat de resterende kosten van de activiteit wel gerecupereerd werden.

5.3.2.2.3. driemaandelijke facturatie Chromebook

De verwerende partij factureert doorgaans per kwartaal voor de Chromebook, maar de vraagsteller wijst erop dat de facturen voor januari-maart 2024 en voor april-juni 2024 beide de datum 5 juli 2024 vermelden. De verwerende partij licht toe dat de vertraging in de versturing

van de factuur voor het 2^{de} kwartaal het gevolg is van de samenvoeging van de campussen (C.) en (D.), wat voor vertraging in de boekhoudkundige systemen zorgde.

De Commissie ziet geen bezwaar in de uitgestelde versturing van een factuur, aangezien dit verder geen impact op de eindafrekening had of bijkomende kosten voor de vraagsteller tot gevolg heeft gehad.

5.3.3. De Commissie komt tot volgend advies:

De Commissie wijst op de regelgeving die inhoudt dat de school het schoolreglement en de bijdrageregeling als onderdeel daarvan vóór de start van het schooljaar beschikbaar stelt zodat ouders met kennis van zaken over de al dan niet (her)inschrijving kunnen beslissen.

Scholen dienen een transparante, in de schoolraad overlegde en als onderdeel van de bijdrageregeling in het schoolreglement opgenomen regeling op te stellen waarmee ouders vooraf duidelijk worden geïnformeerd omtrent de omvang van de financiële risico's die zij dragen.

Om aan deze verplichting te voldoen, zijn aanpassingen aan de bijdrageregeling van de verwerende partij noodzakelijk. Zo dienen onder andere de uitgavenposten de werkelijke jaarprijs te vermelden en is het gemaakte onderscheid tussen verplichte en facultatieve kosten niet correct.

Gezien het feit dat de Commissie daarnaast nog andere onjuistheden in het document heeft vastgesteld, wordt tenslotte aanbevolen dat de verwerende partij het geheel van haar schoolreglement en bijdrageregeling opnieuw evalueert.

Brussel, 5 november 2024

Liesbeth Van Daele
Secretaris

Bengt Verbeeck
Voorzitter