



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/KSO/2017/387

BETREFT: onbetaalde schoolrekeningen en de gevolgen ervan.

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 24 mei 2017

1.2. Vraagstellers

- [X];
- [Y].

1.3. CZB

Bij e-mailbericht van 24 mei 2017 stuurt de vraagsteller zijn vraag aan de Commissie. Bij e-mail van 31 mei 2017 wordt de vraagsteller op de hoogte gebracht van het dossiernummer, datum en locatie van de zitting en wordt hij voor de zitting uitgenodigd. Bij e-mail van 1 juni 2017 bezorgt de vraagsteller een uitgewerkte versie van zijn vragen.

2. INHOUD van de VRAAG

De vraagstellers leggen de Commissie de volgende vragen voor:

- De school biedt handboeken als huurboeken aan en werkboeken om aan te kopen. De vraagstellers vragen of men ouders die de factuur van het schooljaar ervoor niet betaald hebben, gewoon de boekenlijst kan bezorgen.

De school stelt zeer soepel om te gaan met spreidingsplannen, en heel wat ouders maken daar ook te goeder trouw gebruik van. Niettemin zorgen de onbetaalde facturen voor grote financiële tekorten en ziet men zelfs misbruik / oneigenlijk gebruik. De school wil geen beroep doen op een incassobureau inschakelen of de problematiek doorschuiven via de inschakeling van externe firma's die de boekenpakketten verzorgen.

De school stelt geen pasklare oplossing te hebben, wil het kind niet rechtstreeks betrekken bij de problematiek, maar heeft sterk het gevoel dat de huidige werkwijze onvoldoende een afdoend antwoord biedt op zowel de noden van de school als die van de leerling.

- Tijdens de projectweek is er een programma met daguitstappen en de mogelijkheid om deel te nemen aan een (duurdere) meerdaagse excursie met overnachting. Beide programma's zijn allerminst toeristische reizen, maar pedagogisch verantwoorde activiteiten. Zo omvat het programma met daguitstappen bedrijfsbezoeken en gastsprekers.

De school stelt evenwel vast dat leerlingen deelnemen én betalen voor de meerdaagse excursie met overnachting, maar de gewone schoolfactuur niet betalen. De vraagstellers vragen of men van ouders kan eisen dat leerlingen pas kunnen deelnemen aan de meerdaagse met overnachting indien de schoolfactuur betaald is (wat mogelijk is via een gespreide betaling).

Om de kostprijs te drukken worden tal van acties opgezet. Doel is dat alle leerlingen de kans krijgen mee te gaan en heel wat leerlingen ondersteunen deze acties. De school wil het probleem niet 'oplossen' door bijvoorbeeld tijdens de vakanties die meerdaagse excursies te organiseren, want dat druist in tegen de schoolvisie om alle leerlingen alle kansen te geven.

- De school ziet zich geconfronteerd met een aantal leerlingen die finaal afhaken voor een meerdaagse excursie. Inmiddels was er echter geboekt op basis van de inschrijvingen en had de school al heel wat kosten gemaakt. De vraagstellers vragen of men kan eisen dat leerlingen pas kunnen deelnemen bij betaling van een voorschot? Kwestie van toch een stok achter de deur te hebben en een engagement van de ouders te verkrijgen.

3. ZITTING COMMISSIE

3.1. Datum en uur: 6 juni 2017 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 artikel 1 tot en met artikel 3 van het ministerieel besluit van 28.11.2007 betreffende de samenstelling van de Commissie Zorgvuldig Bestuur als volgt geldig samengesteld:

De heer Bengt Verbeeck, voorzitter.

Hilde Timmermans, Thijs Streng, Etienne Becuwe en Jean Dujardin, leden.

3.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadsliden:

[X] en [Y], vraagstellers.

3.5. Stemming

De Commissie heeft na beraadslaging met eenparigheid van stemmen de volgende conclusies opgesteld inzake 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 Staten die partij zijn bij dit Verdrag zich engageren om het secundair onderwijs in zijn verschillende vormen door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs, voor een ieder beschikbaar en algemeen toegankelijk te maken.

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

Artikel 28 bepaalt dat Staten die partij zijn bij dit Verdrag het recht erkennen van het kind op onderwijs en teneinde dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, verbinden zij er zich toe 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 ... en de bijdrageregeling bedoeld in artikel 27bis en 27ter, § 1, van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997;

.....

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 participatieraad of de schoolraad bepalen de schoolbesturen de lijst van bijdragen die aan de ouders of aan de meerderjarige leerlingen kunnen worden gevraagd, evenals de afwijkingen die op deze bijdrageregeling worden toegekend. Deze regeling wordt door middel van het school- of centrumreglement aan de ouders of aan de personen die de minderjarige leerling in rechte of in feite onder hun bewaring hebben, dan wel aan de meerderjarige leerling meegedeeld.

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.

...

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 participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad.*

Art. 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 bevoegd is rekening houdende met de aangebrachte feiten en de geldende regelgeving.

4.3. Advies

4.3.1. Kostenbeheersing. Algemeen.

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 gegoede gezinnen. Deze regeling moet voor overleg aan de schoolraad worden voorgelegd en via het schoolreglement aan de ouders worden meegedeeld.

4.3.2. 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.

4.3.3. Toepassing.

4.3.3.1. Voorafgaand en voor zover als nodig benadrukt de Commissie dat een zinvolle benadering van de voorliggende problematiek van de onbetaalde schoolfacturen volgens haar niet mogelijk is zonder maximaal oog te hebben voor de volgende elementen. De Commissie herinnert vooreerst aan de hierboven aangehaalde verplichting dat scholen zich dienen in te schrijven in een beleid van kostenbeperking. De Commissie wijst ook op de verplichting om in de bijdrageregeling te voorzien in afwijkingen ten gunste van ouders die in sociaal minder gunstige omstandigheden verkeren. De school kan financiële belemmeringen en betalingsmoeilijkheden vermijden door te voorzien in specifieke maatregelen of tegemoetkomingen (vb. afbetalingsplan, spaarsysteem, tussenkomst sociaal fonds) en daarnaast inspanningen te doen om financieel minder goeude gezinnen maximaal te wijzen op andere vormen van ondersteuning die buiten de school om worden georganiseerd, vb. door de gemeente of het OCMW, of door de Vlaamse Gemeenschap. Ook wijst de Commissie op recente initiatieven die de scholen bijstaan in de aanpak van de problematiek van de schoolkosten (zie www.aanpakschoolfacturen.be).

4.3.3.2. Bij het uitwerken van een beleid inzake betalingsproblemen dient de school steeds uit te gaan van het eerder door de Commissie gehanteerde principe dat de problematiek van de schulden zoveel als mogelijk moet worden beschouwd als een aangelegenheid tussen school en ouders, waar de leerlingen zo weinig mogelijk in betrokken worden. Betalingsmoeilijkheden mogen nooit de rechten die een leerling aan zijn inschrijving in de school ontleent, in het gedrang brengen. Elke weerslag op de pedagogische verhouding leerling-school zou onaanvaardbaar zijn (zie CZB/V/GV/2009/242; CZB/V/KSO/2009/247; CZB/V/KSO/2013/338).

Anderzijds kunnen ouders door de school terecht gewezen worden op hun uit artikel 203, § 1 B.W. volgende verplichting om te voorzien in de middelen nodig om een passende opleiding en ontplooiing van hun kinderen te verzekeren.

De Commissie verwijst naar de hierboven aangehaalde verplichting om in het schoolreglement een transparante, in de schoolraad overlegde bijdrageregeling op te nemen. In de context van de voorliggende problematiek hoort daarbij ook een heldere en tijdige communicatie over het door de school gevolgde beleid inzake schoolfacturen en achterstallige betalingen.

4.3.3.3. De vraagsteller legt de vraag voor of het toegestaan is aan leerlingen wiens ouders de factuur van het voorafgaande schooljaar niet betaald hebben, enkel een boekenlijst te bezorgen en of men de deelname van leerlingen aan een meerdaagse excursie mag afhankelijk stellen van het betaald zijn van eerdere schoolrekeningen.

Met betrekking tot de toegang tot het aanbod van studiemateriaal overwoog de Commissie in advies CZB/V/KSO/2009/247 (hernomen en herbevestigd in het advies CZB/KSO/2013/338) het volgende:

“De kosten voor schoolboeken en/of cursussen zijn kosten die de school in overeenstemming met de geldende bepalingen met betrekking tot kosteloze toegang tot het secundair onderwijs rechtsgeldig kan aanrekenen. Het te koop of te huur aanbieden van schoolboeken en

cursussen is een dienstverlening van de school waarvan ouders vrij beslissen of ze er gebruik van maken.

De Commissie is van oordeel dat als de school bij wijze van dienstverlening boeken en cursussen te koop en/of te huur aanbiedt, zij verplicht is deze dienstverlening open te stellen voor alle ouders en leerlingen, los van het al dan niet betalen van eerdere rekeningen.

De Commissie gaat daarbij uit van het beginsel dat betwistingen met betrekking tot het betalen van rekeningen niet kunnen interfereren met de inspanningen die de school doet om voor alle leerlingen het onderwijs onder de beste voorwaarden te laten verlopen. Leerlingen komen vanuit verschillende achtergronden de school binnen. Het moet de doelstelling van de school zijn om zoveel mogelijk elke weerslag van deze verschillen te weren uit de pedagogische relatie, waarin maximaal een gelijke behandeling van elke leerling wordt nagestreefd.

Studiemateriaal dat niet in de handel te krijgen is moet evident aan alle leerlingen worden bezorgd. Maar ook het uitsluiten van leerlingen van de in de school georganiseerde verdeling van studiemateriaal dat wel in de handel te verkrijgen is, moet bijna onvermijdelijk leiden tot een ongunstige situatie voor de betrokken leerlingen (bv. een minder vlotte start van het schooljaar). De Commissie gaat er van uit dat een dergelijk beleid voor de betrokken leerling gemakkelijk een stigmatiserend effect kan hebben ten aanzien van de leerlingengroep, wat in strijd is met de doelstelling van een maximaal gelijke behandeling. De Commissie adviseert met nadruk dat de scholen de problematiek van de schulden zouden beschouwen als een aangelegenheid tussen school en ouder, waar de leerlingen zo weinig mogelijk in betrokken worden.”

De Commissie herneemt integraal het vermelde standpunt en bevestigt dat het niet aanvaardbaar is de toegang van de door de school georganiseerde verdeling van handboeken en werkboeken afhankelijk te stellen van de betaling van eerdere facturen. Onbetaalde facturen kunnen voor de school geen verantwoording vormen om zich ten opzichte van de betrokken leerlingen te beperken tot het overhandigen van een boekenlijst, waarmee men zich dan tot een aanbieder buiten de school zou moeten wenden.

De Commissie ziet geen grond om met betrekking tot de deelname aan excursies een andersluidend standpunt in te nemen. Het deelnemen aan bepaalde excursies afhankelijk stellen van de betaling van vroegere facturen is niet te rijmen met de eerder vermelde doelstelling van een maximaal gelijke behandeling en vormt een inbreuk op het principe dat betalingsmoeilijkheden geen weerslag mogen hebben op de pedagogische verhouding leerling-school.

Daarbij voegt zich het gegeven dat overeenkomstig de Omzendbrief SO/2004/06 inzake extramuros activiteiten in het secundair onderwijs, waarin wordt uitgegaan van het principe dat alle leerlingen van de doelgroep aan de extramuros activiteit deelnemen, het niet deelnemen aan binnen- of buitenlandse schooluitstappen of daaraan verwante activiteiten slechts toegelaten is in de volgende 2 gevallen:

a) indien het een meerdaagse extramuros activiteit betreft, én voor zover het schoolreglement de deelname niet verplicht heeft gesteld, én mits de ouders/meerderjarige leerling de school vooraf en op gemotiveerde wijze in kennis stellen van de niet-deelname;

b) indien het een buitenlandse extramuros activiteit betreft en de leerling niet over de nodige reisdocumenten kan beschikken.

4.3.3.4. De vraagsteller klaagt zich met betrekking tot een meerdaagse excursie over het feit dat een aantal leerlingen finaal afhaken terwijl de school op basis van de inschrijvingen wel al een aantal kosten heeft gemaakt en vraagt zich af of men kan eisen dat leerlingen pas kunnen deelnemen mits de betaling van een voorschot.

De commissie heeft al eerder gesteld dat het tot de autonomie van het schoolbestuur behoort om binnen een schooljaar de modaliteiten voor de betaling van de schoolfacturen vast te stellen en in dat kader de betaling van voorschotten te vragen (zie: CZB/V/KBO/2008/222; CZB/KL/KBO/2008/225; CZB/KL/KSO/2012/315). In het licht van wat hierboven werd gesteld, kan de deelname van leerlingen aan een excursie echter niet gekoppeld worden aan het al dan niet betaald zijn van deze voorschotten.

De Commissie acht het aangewezen dat de gedragslijn van de school in geval van afwezigheid of niet-deelname aan een buitenschoolse activiteit voorwerp vormt van een transparante in de schoolraad overlegde en in het schoolreglement opgenomen regeling. Daaruit zal onder meer moeten blijken vanaf wanneer bij niet-deelname kosten kunnen aangerekend worden en waarvoor. Hoe dan ook kan het hier enkel gaan om door de school effectief gemaakte en niet-recupereerbare kosten. Op vraag van de ouders moet de school deze kosten kunnen aantonen. Het zou ook goed zijn dat de school in dit verband de ouders duidelijk informeert omtrent het feit of door de school een annulatieverzekering werd aangegaan, zodat ouders met kennis van zaken zelf de nodige voorzorgen kunnen nemen.

4.3.4. De Commissie komt tot volgend advies:

Bij het uitwerken van een beleid inzake betalingsproblemen dient de school steeds uit te gaan van het principe dat de problematiek van de schulden zoveel als mogelijk moet worden beschouwd als een aangelegenheid tussen school en ouders, waar de leerlingen zo weinig mogelijk in betrokken worden.

Het is niet aanvaardbaar de toegang tot de door de school georganiseerde verdeling van boeken of de deelname aan excursies afhankelijk te stellen van de betaling van eerdere schoolfacturen.

Het beleid van de school inzake schoolfacturen en achterstallige betalingen dient in het kader van een heldere bijdrageregeling na overleg in de schoolraad te worden opgenomen in het schoolreglement.

Brussel, 6 juni 2017

Frederik Stevens
Waarnemend Secretaris

Bengt Verbeeck
Voorzitter