



COMMISSIE ZORGVULDIG BESTUUR

JAARVERSLAG 2012

ADVIEZEN EN BESLISSINGEN

2008 - 2012

INHOUD

VOORWOORD	4
DEEL I. JAARVERSLAG 2012	5
1.1. COMMISSIE ZORGVULDIG BESTUUR	5
1.1.1. <i>Opdracht en samenstelling</i>	5
1.1.2. <i>Belangrijke wijzigingen in de regelgeving</i>	6
1.2. PROCEDURES (KORTE SAMENVATTING)	6
1.2.1. <i>Vraag en advies (zie nader Reglement van orde, art. 30-35)</i>	6
1.2.2. <i>Klacht en beslissing (zie nader Reglement van orde, art. 36-42)</i>	7
1.3. ACTIVITEITEN VAN DE COMMISSIE IN 2012	8
1.3.1. <i>Algemeen</i>	8
1.3.2. <i>Aantal dossiers</i>	9
1.3.3. <i>Overzicht van de adviezen en beslissingen in 2012</i>	10
DEEL II. ADVIEZEN EN BESLISSINGEN 2008-2012	11
2. BEVOEGDHEID, BELANG EN PROCEDURE	11
2.1. BEVOEGDHEID	11
2.1.1. <i>Algemeen</i>	11
2.1.2. <i>Autonomie van het schoolbestuur</i>	11
2.1.3. <i>Betwistingen van burgerrechtelijke aard</i>	12
2.1.4. <i>Andere toepasselijke regelgeving en vormen van toezicht</i>	13
2.1.5. <i>Participatie (zie ook par. 6)</i>	16
2.2. BELANG.....	16
2.3. PROCEDURE.....	18
3. KOSTENBEPERKING BASISONDERWIJS. KOSTELOZE TOEGANG TOT HET SECUNDAIR ONDERWIJS. KOSTENREGELING VOLWASSENENONDERWIJS	20
3.1. KOSTENBEPERKING BASISONDERWIJS	20
3.1.1. <i>Algemeen</i>	20
3.1.2. <i>Gratis studiemateriaal noodzakelijk voor het bereiken van eindtermen en ontwikkelingsdoelen</i>	21
3.1.3. <i>De scherpe maximumfactuur. 20 € kleuteronderwijs. 60 € basisonderwijs</i>	22
3.1.4. <i>De maximumfactuur voor meerdaagse activiteiten extra muros. 360 € (geïndexeerd)</i>	25
3.1.5. <i>Vrijwillige financiële bijdrage gevraagd aan de ouders</i>	28
3.2. KOSTELOZE TOEGANG TOT HET SECUNDAIR ONDERWIJS	31
3.2.1. <i>Algemeen</i>	31
3.2.2. <i>Nadere ontleding</i>	33
3.3. KOSTEN VOOR AANBOD VAN GOEDEREN EN DIENSTEN EN BIJKOMENDE ONDERWIJSACTIVITEITEN	36
3.3.1. <i>Door de school of derden te dragen kosten die de school niet kan aanrekenen</i>	36
3.3.1.1. <i>Didactische uitrusting</i>	36
3.3.1.2. <i>Gebruik van infrastructuur</i>	37
3.3.1.3. <i>Administratie en informatie</i>	39
3.3.2. <i>Aanbod van goederen en diensten. Feestactiviteiten</i>	42
3.3.2.1. <i>Didactisch materiaal</i>	42
3.3.2.2. <i>Administratieve kosten</i>	43
3.3.2.3. <i>Kledij</i>	43
3.3.2.4. <i>Intern leerlingenvervoer</i>	44
3.3.2.5. <i>Drank en voedsel voor onmiddellijk verbruik. Middagtoezicht</i>	44
3.3.2.6. <i>Feestactiviteiten</i>	46
3.3.3. <i>Bijkomende activiteiten van onderwijs en vorming, begeleiding en ondersteuning</i>	47
3.3.3.1. <i>Bijkomend onderwijsaanbod door de school</i>	47
3.3.3.2. <i>Bijkomende onderwijs- en studiebegeleiding verstrekt buiten de schooluren</i>	48
3.3.3.3. <i>Bijkomende ondersteuning tijdens de schooluren</i>	51

3.3.3.4. Eigen pedagogisch project	52
3.4. TRANSPARANTE BEREKENING EN AANREKENING; VERANTWOORDING VAN DE KOSTEN EN BETALINGSMODALITEITEN	52
3.4.1. <i>Kostprijs</i>	52
3.4.1.1. Kostprijsbepalende elementen	52
3.4.1.2. Reële kostprijs voor de betrokken leerling. Beperkte marges voor een forfaitaire berekening	54
3.4.1.3. Elementen vreemd aan de kostprijs	58
3.4.2. <i>Overleg in de schoolraad. Mededeling in het schoolreglement</i>	61
3.4.3. <i>Verantwoording van de aanrekening</i>	63
3.4.4. <i>Betalingsmodaliteiten. Voorschot en waarborg</i>	68
3.4.5. <i>Werkwijze bij niet betaalde rekeningen</i>	72
3.4.5.1. Geen interferentie in de onderwijsverstrekking	72
3.4.5.2. Opvolging en dwangmiddelen	73
3.4.6. <i>Attesten en bewijzen van betaling</i>	74
3.5. KOSTENREGELING IN HET VOLWASSENENONDERWIJS	74
4. EERLIJKE CONCURRENTIE EN VERBOD VAN POLITIEKE ACTIVITEITEN.....	76
4.1. EERLIJKE CONCURRENTIE TUSSEN SCHOLEN	76
4.2. VERBOD VAN POLITIEKE ACTIVITEITEN	78
4.2.1. <i>Algemeen</i>	78
4.2.2. <i>Bijzondere toepassingen</i>	79
4.2.3. <i>Vroegere jurisprudentie met betrekking tot socio-culturele activiteiten in schoolgebouwen</i>	81
5. HANDELSACTIVITEITEN, RECLAME EN SPONSORING	85
5.1. HANDELSACTIVITEITEN	85
5.1.1. <i>Algemeen</i>	85
5.1.2. <i>Eigen handelsactiviteiten van de school</i>	85
5.1.3. <i>Medewerking aan handelsactiviteiten van derden</i>	89
5.2. RECLAME EN SPONSORING.....	94
5.2.1. <i>Algemeen</i>	94
5.2.2. <i>Toepassingen</i>	96
5.2.2.1. Reclame in leermiddelen	96
5.2.2.2. Rechtstreekse reclame	98
6. PARTICIPATIE IN HET GESUBSIDIEERD VRIJ ONDERWIJS.....	101
6.1. PARTICIPATIE, RECHT OP INFORMATIE EN INFORMATIEPLICHT. ALGEMEEN.....	101
6.2. BEGRENDE BEVOEGDHEID VAN DE COMMISSIE.....	105
6.3. SPECIEFIEKE TOEPASSINGEN.....	107
7. GEZAG VAN DE UITSPRAKEN VAN DE COMMISSIE. SANCTIES	112
8. BEROEP BIJ DE VLAAMSE REGERING	114
BIJLAGEN	115
BIJLAGE 1. SAMENSTELLING VAN DE COMMISSIE IN 2012	115
BIJLAGE 2. OVERZICHT VAN DE ADVIEZEN EN BESLISSINGEN VANAF 2008 TOT 2012.....	116
<i>Bijlage 2.1. Adviezen en beslissingen in 2008</i>	116
<i>Bijlage 2.2. Adviezen en beslissingen in 2009</i>	118
<i>Bijlage 2.3. Adviezen en beslissingen in 2010</i>	119
<i>Bijlage 2.4. Adviezen en beslissingen in 2011</i>	121
<i>Bijlage 2.5. Adviezen en beslissingen in 2012</i>	122

VOORWOORD

De Commissie zorgvuldig bestuur beantwoordt vragen en behandelt klachten met betrekking tot kostenbeheersing in het basisonderwijs, kosteloze toegang tot het secundair onderwijs, eerlijke concurrentie onder scholen en verbod van politieke activiteiten in de school, toelaatbare handelsactiviteiten, reclame en sponsoring en ten slotte participatie in het vrij onderwijs.

In haar adviezen en beslissingen gaat de Commissie in op concrete knelpunten en betwistingen die zich ergens hebben voorgedaan. Het is de betrachting van de Commissie om in die adviezen en beslissingen ook de concrete situaties waaruit de vragen en klachten veelal ontstaan, te overstijgen door het ontwikkelen van een heldere rechtspraak die antwoord biedt op vragen nog voor ze gesteld worden en misschien ook bijdraagt om conflicten en klachten te voorkomen.

Om die functie te kunnen vervullen moet de rechtspraak van de Commissie vlot toegankelijk zijn. De adviezen en beslissingen worden daarom de dag dat ze verstuurd worden aan de partijen ook bekendgemaakt op de website van de Commissie. In de laatste jaren heeft de Commissie ook een inspanning gedaan om de leesbaarheid van de teksten te verhogen. Het beschikkende gedeelte van de adviezen en beslissingen begint met een korte schets van de algemene principes die van toepassing zijn. Bij de behandeling wordt met tussentitels aangegeven welk aspect speciaal aan de orde is. Elk advies of beslissing sluit af met een korte samenvatting.

De Commissie heeft sinds haar ontstaan eind 2002 meer dan 300 beslissingen en adviezen geformuleerd. Het is voor de onderdelen kostenbeperking en kosteloze toegang, en handelsactiviteiten en reclame niet eenvoudig meer om daar zijn weg in te vinden. De jaarverslagen van 2003 tot 2007 kunnen een hulp zijn. De Commissie heeft echter vastgesteld dat de consultatie van opeenvolgende jaarverslagen tijdrovend is en een weinig doorzichtig beeld van de rechtspraak van de Commissie biedt. Daarom heeft zij beslist om een inhoudelijke synthese van alle adviezen en beslissingen te maken die permanent op de website van de Commissie te consulteren is en jaarlijks wordt bijgewerkt. Het Jaarverslag 2008-2009 vormde daar een eerste aanzet toe. Het eigenlijke jaarverslag wordt beknopt gehouden: enkele statistische gegevens, een schets van mogelijke tendensen die zich in het voorbije jaar hebben voorgedaan en een korte verwijzing naar de uitgebrachte adviezen en beslissingen. In het tweede deel van deze bundel worden de 'Adviezen en Beslissingen 2008-2011' van het vorige jaarverslag nu uitgebreid met de gegevens van het werkingsjaar 2012. De Commissie wil op die manier een handig en overzichtelijk werkinstrument bieden dat de consultatie van haar jurisprudentie aanzienlijk kan vereenvoudigen.

Em. Prof. Raf Verstegen
Voorzitter Commissie zorgvuldig bestuur

DEEL I. JAARVERSLAG 2012

1.1. Commissie zorgvuldig bestuur

1.1.1. Opdracht en samenstelling

De Commissie zorgvuldig bestuur werd opgericht door het Onderwijsdecreet XIII-Mozaïek van 13 juli 2001. Zij is bevoegd voor toezicht op kostenbeperking en kosteloosheid, het verbod van politieke activiteiten op school, oneerlijke concurrentie, reclame en handelsactiviteiten, en participatie in het vrij onderwijs. Zij oefent dit toezicht uit door het beantwoorden van vragen en het behandelen van klachten, die beide door elke belanghebbende kunnen worden ingesteld. De vragen worden beantwoord met een advies, bij klacht neemt de commissie een beslissing.¹

De werking van de Commissie is nader geregeld door het Besluit van de Vlaamse regering van 27 september 2002 betreffende de Commissie Zorgvuldig Bestuur.² Het Reglement van orde van de Commissie werd aangepast op 5 mei 2008.³

Er is een kamer bevoegd voor het basisonderwijs en een kamer bevoegd voor het secundair onderwijs, de centra voor leerlingenbegeleiding, het deeltijds kunstonderwijs en het volwassenenonderwijs. Klachten en vragen die te maken hebben met alle onderwijsniveaus worden in een gemeenschappelijke zitting behandeld.⁴ Per kamer moet één lid voldoen aan de voorwaarden om tot rechter in handelszaken benoemd te worden (bedrijfsleven), één lid moet deskundig zijn op het gebied van de bescherming van de consumenten (onderwijsklanten) en twee leden moeten vertrouwd zijn met het onderwijsveld.

De voorzitter, die vanaf 2008 niet langer een magistraat moet zijn, wordt bijgestaan door een secretaris, die ambtenaar is bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. De voorzitter oordeelt over de ontvankelijkheid van de vragen en klachten. De zittingen zijn slechts rechtsgeldig indien alle leden of hun plaatsvervangers aanwezig zijn. De samenstelling van de Commissie is vastgelegd met ingang van 1 januari 2008 bij Ministerieel besluit van 28 november 2007 en met ingang van 1 april 2010 gewijzigd bij Ministerieel besluit van 16 maart 2010.⁵

Op de website van het departement Onderwijs beschikt de Commissie over een afzonderlijke webpagina waar alle adviezen en beslissingen gepubliceerd worden. Ook de jaarverslagen van 2003 tot 2007, 2008-2009, 2010-2011 en 2012 staan vermeld op deze site:

<http://www.ond.vlaanderen.be/zorgvuldigbestuur/jaarverslagen.htm>

¹ Artikel V.21 t.e.m. artikel V.27 van het onderwijsdecreet XIII-Mozaïek (Belg. Stbl. 27 november 2001).

² B.S. 31 oktober 2002.

³ B.S. 11 juni 2008.

⁴ Artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 27 september 2002 betreffende de Commissie Zorgvuldig bestuur (B.S. 31.10.2002).

⁵ B.S. 3 januari 2008 en B.S. 6 april 2010.

1.1.2. Belangrijke wijzigingen in de regelgeving

De maximumbedragen die aan de ouders in het basisonderwijs kunnen worden aangerekend werden met ingang van 1 januari 2012 geïndexeerd (art. 27bis en ter, Decreet basisonderwijs, gew. art. 27-28 Decreet 23 december 2011).

1.2. Procedures (korte samenvatting)

Iedere belanghebbende van zowel binnen als buiten het onderwijsveld kan over rechten en plichten inzake zorgvuldig bestuur informatie inwinnen via een informatieve vragenprocedure of een conflict beslechten door een klachtenprocedure.

1.2.1. Vraag en advies (zie nader Reglement van orde⁶, art. 30-35)

Stap 1

Iedereen die bij een bepaald optreden van een school in het kader van zorgvuldig bestuur een belang heeft, kan om het even wanneer een vraag indienen. Hij die geen belang heeft, kan geen vraag indienen.

Belanghebbenden sturen hun vraag via de post of e-mail, of leggen die neer op het secretariaat van de Commissie tijdens de kantooruren:

Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming

AGODI

Commissie zorgvuldig bestuur – 1C24

Marleen Broucke - tel. 02/553.65.56

Zorgvuldigbestuur.onderwijs@vlaanderen.be

Koning Albert II-laan 15

1210 Brussel

Stap 2

De voorzitter oordeelt over de ontvankelijkheid van de vraag. Hij houdt daarbij rekening met de bevoegdheden van de Commissie zorgvuldig bestuur en de procedurevoorschriften (niet-anoniem, belang).

Het secretariaat informeert dadelijk per post de betrokkenen over de niet-ontvankelijkheid.

In geval van ontvankelijkheid wordt de vraag ter behandeling voorgelegd aan de Commissie.

Stap 3

De Commissie meldt aan de betrokkenen ontvangst van de vraag, deelt het reglement van orde, de samenstelling van de Commissie en plaats en tijd voor de bijeenkomst van de Commissie mee. Zowel de vraagsteller als de persoon op wie de vraag betrekking heeft (verweerder genoemd) kunnen op de vergadering aanwezig zijn. De verweerder kan binnen de door het secretariaat meegedeelde termijn een verweerschrift indienen.

⁶ B.S., 11 juni 2008.

Stap 4

De Commissie stelt haar advies op binnen een termijn van 60 kalenderdagen die ingaat op de postdatum vermeld op de zending of e-mail met de vraag of op de datum van neerlegging op het secretariaat. De betrokkenen ontvangen een afschrift per post.

1.2.2. Klacht en beslissing (zie nader Reglement van orde, art. 36-42)*Stap 1*

Iedereen die bij een bepaald optreden van een school in het kader van zorgvuldig bestuur een belang heeft, kan een klacht indienen binnen een termijn van zestig kalenderdagen na de vaststelling of de kennisname van de betwiste feiten. Hij die geen belang heeft, kan geen klacht indienen.

De belanghebbende heeft er alle belang bij meteen alle nuttige elementen met betrekking tot de inhoud van de klacht en de betrokken personen te vermelden, zodat de Commissie de zaak correct en snel kan behandelen. Vermits de werkzaamheden van de Commissie gebonden zijn aan decretaal vastgelegde termijnen, wordt er geen uitstel van behandeling verleend.

Een klacht inzake zorgvuldig bestuur wordt bij aangetekend schrijven ingediend op het adres van de Commissie:

Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming
AGODI
Commissie Zorgvuldig Bestuur – 1C24
Marleen Broucke tel. 02/553.65.56
Zorgvuldigbestuur.onderwijs@vlaanderen.be
Koning Albert II-laan 15
1210 Brussel

Stap 2

De voorzitter oordeelt over de ontvankelijkheid van de klacht. Hij houdt daarbij rekening met de bevoegdheden van de Commissie zorgvuldig bestuur en de procedurevoorschriften (aangetekend schrijven, niet-anoniem, termijnen, belang).

Het secretariaat informeert dadelijk per post de betrokkenen over de niet-ontvankelijkheid.

In geval van ontvankelijkheid wordt de klacht ter behandeling voorgelegd aan de Commissie.

Stap 3

De Commissie meldt aan de betrokkenen ontvangst van de klacht, deelt het reglement van orde, de samenstelling van de Commissie en plaats en tijd voor de bijeenkomst van de Commissie mee. Zowel de verzoeker als de persoon op wie de klacht betrekking heeft (verweerder genoemd) kunnen op de vergadering aanwezig zijn. De verweerder kan binnen de door het secretariaat meegeedeelde termijn een verweerschrift indienen.

De betrokkenen melden binnen de 15 kalenderdagen na de postdatum vermeld op de zending door de Commissie met de melding van de ontvangst van de klacht, wie ze als getuigen willen oproepen. Het secretariaat schrijft de getuigen aan.

Stap 4

De zitting is rechtsgeldig als de voorzitter en de leden of hun plaatsvervanger aanwezig zijn en wanneer alle betrokkenen tijdig bij de aangetekende zending zijn opgeroepen. Behoudens in geval van overmacht, is een beslissing van de Commissie geldig bij afwezigheid van de betrokkenen, voor zover deze tijdig en bij aangetekend schrijven werden opgeroepen.

De Commissie hoort de betrokkenen. De betrokkenen kunnen zich op de zitting laten bijstaan of vervangen door een raadsman. De Commissie kan ambtshalve of op verzoek van één of meer betrokkenen, getuigen horen.

Stap 5

Bij een beslissing van de Commissie over een overtreding van de beginselen van zorgvuldig bestuur kan de Commissie beslissen om een sanctie op te leggen, die bestaat in een gedeeltelijke terugbetaling van de werkingmiddelen. Zij kan dat niet vooraleer zij aan de verweerder de gelegenheid heeft gegeven om de gelaakte handeling in te trekken, te wijzigen of een passende genoegdoening te geven aan de verzoeker.

Stap 6

Tegen een beslissing van de Commissie kan de betrokkene bij aangetekend schrijven beroep instellen bij de Vlaamse Regering. Betrokkene stelt het beroep in binnen een termijn van zestig kalenderdagen die ingaat de dag na de postdatum van de betekening van de beslissing. Dit beroep schorst de uitvoerbaarheid van de beslissing met inbegrip van de eventuele sanctie.

De Vlaamse Regering spreekt zich binnen een termijn van zestig kalenderdagen uit over het beroep. Tegen de beslissing in beroep door de Vlaamse Regering is verder verhaal mogelijk bij de gewone rechtbank of de administratieve rechter (Raad van State).

1.3. Activiteiten van de Commissie in 2012

1.3.1. Algemeen

De Commissie heeft in 2012 zes vergaderingen gehouden: op 13 februari, 19 maart, 18 juni, 17 september, 22 oktober en 3 december.

Daarnaast wordt het secretariaat van de Commissie frequent geconsulteerd met vragen (tot 100 per jaar) waarop het antwoord in eerdere adviezen en beslissingen te vinden is. Deze vragen worden rechtstreeks door het secretariaat beantwoord zonder dat ze opnieuw aan de Commissie worden voorgelegd, tenzij de verzoeker daar uitdrukkelijk om vraagt en nadat hem op de mogelijkheid om de vraag aan de Commissie voor te leggen werd gewezen. De constante adviespraktijk op basis van eerdere jurisprudentie verklaart in een belangrijke mate de terugloop van de behandelde dossiers. Uit de tweede onderstaande tabel blijkt dat vooral het aantal vragen terugloopt. In 2012 worden de vragen voor het eerst in aantal overtroffen door de klachten, die licht toenamen.

1.3.2. Aantal dossiers⁷

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1a. Kostenbeheersing Basisonderwijs	6	14	6	2	6	5
1b. Kosteloze toegang Sec. onderwijs	12	10	9	8	3	6
2. Eerlijke concurrentie	1	0	1	3	1	2
3. Politieke activiteiten	2	4	1	2	5	0
4. Handelsactiviteiten	2	5	5	5	3	1
5. Reclame en sponsoring	3	4	3	1	1	2
6. Participatie vrij onderwijs	5	2	4	1	2	3
TOTAAL	31	39	29	22	21	19

Binnen het bevoegdheidsdomein van de Commissie krijgt de problematiek van de kostenbeperking en de kosteloosheid nog altijd de grootste aandacht. Na de sterke toename in 2008-2009, mede te verklaren door punten van onzekerheid bij de invoering van de vernieuwde regelgeving betreffende kostenbeperking, is het aantal dossiers in het basisonderwijs wat teruggevallen. Ook op het niveau van het secundair onderwijs, waar wel de kosteloze toegang, maar niet de kosteloosheid is gegarandeerd, blijft deze problematiek, na een onverwacht felle daling van het aantal dossiers in 2011 tot 3, de aandacht vragen.

Na de wijziging van de regelgeving over het gebruik van schoolgebouwen voor activiteiten van politiek geëngageerde personen valt de teller voor politieke activiteiten op nul.

In 2012 ging, meer dan uit bovenstaande opdeling blijkt, grote aandacht naar de problematiek van de participatie. Praktisch alle dossiers van het secundair onderwijs hadden ook mede daar betrekking op. De Commissie moet vaststellen dat bij belangrijke beslissingen zoals het sluiten van een vestigingsplaats of het veralgemeend invoeren van de iPad, de schoolraad niet altijd en vooral niet tijdig de centrale rol krijgt die hem volgens de regelgeving toekomt.

Naast de hierboven opgegeven dossiers, diende de Commissie zich in 2012 nog uit te spreken over het belang van een vereniging om namens haar leden een vraag of een klacht bij de Commissie in te dienen.

⁷ Het jaar waarin de Commissie een dossier behandelt is bepalend voor de opname in de cijfers van dat jaar. In de opgegeven cijfers zijn niet begrepen de dossiers waarin afstand werd gedaan (1 in 2008, 2 in 2009, 1 in 2010 en 1 in 2012).

Tabel met de verhouding vragen/klachten voor elk bevoegdheidsdomein

	2008		2009		2010		2011	
	V	K	V	K	V	K	V	K
1a. Kostenbeheersing Basisonderwijs	11	3	4	2	1	1	6	0
1b. Kosteloze toegang Sec. onderwijs	7	3	6	3	6	2	1	2
2. Eerlijke concurrentie	0	0	1	0	1	2	0	1
3. Politieke activiteiten	0	4	0	1	0	2	3	2
4. Handelsactiviteiten	3	2	4	1	4	1	2	1
5. Reclame en sponsoring	4	0	3	0	1	0	1	0
6. Participatie vrij onderwijs	0	2	0	4	0	1	0	3
TOTAAL	25	14	18	11	13	9	13	9

	2012	
	V	K
1a. Kostenbeheersing Basisonderwijs	2	3
1b. Kosteloze toegang Sec. onderwijs	2	4
2. Eerlijke concurrentie	1	1
3. Politieke activiteiten	/	/
4. Handelsactiviteiten		1
5. Reclame en sponsoring	2	
6. Participatie vrij onderwijs		3
TOTAAL	7	12

1.3.3. Overzicht van de adviezen en beslissingen in 2012.

Zie Bijlagen, 2.5.

DEEL II. ADVIEZEN EN BESLISSINGEN 2008-2012

2. Bevoegdheid, belang en procedure

2.1. Bevoegdheid

2.1.1. Algemeen

De Commissie zorgvuldig bestuur is bevoegd om vragen te beantwoorden en beslissingen te nemen betreffende klachten die betrekking hebben op kosteloosheid, sponsoring, reclame en handelsactiviteiten, eerlijke concurrentie en het verbod van politieke activiteit op school, de naleving van het adviesrecht en het recht op overleg van de schoolraad.

De bevoegdheid van de Commissie op het gebied van participatie is beperkt tot een aantal elementen van de participatieregeling in de schoolraden van het gesubsidieerd onderwijs (art. 7 van het decreet 2 april 2004 betreffende participatie op school en artikel V.25, 3° van het onderwijsdecreet-XIII van 13 juli 2001 zoals ingevoegd door art. 56 van het participatiedecreet). Zij is niet bevoegd om zich uit te spreken over een klacht met betrekking tot participatie in scholen van het gemeenschapsonderwijs, waar daarvoor eigen structuren zijn opgericht.⁸

Beleid neergelegd in omzendbrieven. Geen kritiek van de Commissie

Ter zitting focust verzoekende partij de klacht zeer sterk op individuele foto's die beantwoorden aan de door de overheid gestelde vereisten voor een pasfoto. De Commissie is van oordeel dat 'individuele foto's' een ruime categorie is en ook pasfoto's omvat zodat de klacht binnen de bestaande omzendbrieven moet beoordeeld worden. Bijgevolg vormt de klacht die gericht is tegen het nemen en de verkoop van individuele foto's, een kritiek op het beleid zoals neergelegd in de omzendbrieven. De Commissie ziet vanuit haar bevoegdheid geen grond om in te gaan op de suggestie van verzoekende partij om zich voor herziening van het beleid uit te spreken.⁹

Opvolgen van de naleving van antwoorden en beslissingen

De Commissie is op grond van artikel V.25 van het decreet van 13 juli 2001 bevoegd om erop toe te zien dat haar beslissingen worden nageleefd. Zij kan op vraag of op eigen initiatief verduidelijken welke concrete gevolgen aan haar antwoord of beslissing moeten worden gegeven.¹⁰

Zie ook par. 7. *Gezag van de uitspraken van de Commissie. Sancties*

2.1.2. Autonomie van het schoolbestuur

Pedagogisch project en keuze van bijhorende hulpmiddelen. Onbevoegd

De keuze voor een bepaald pedagogisch project en de daarmee samenhangende (hulp)middelen (in casu iPad) behoort tot de autonomie van de inrichtende macht. De Commissie is niet bevoegd om over die keuze op zich, de weerslag van die keuze op de onderwijsverstrekking en de

⁸ CZB/KL/KBO/2010/272; CZB/P/KSO/2011/280; CZB/KL/P/Vr//2012/317.

⁹ CZB/KL/GV/2008/226.

¹⁰ CZB/KL/KBO/2012/314b.

onderwijskundige merites daarvan een uitspraak te doen. Aspecten die de kostenbeheersing en de participatie raken, vallen wel onder haar bevoegdheid.¹¹

Betwistingen over de houding van de directie of schoolbegeleiding / Pesterijen onder leerlingen. De Commissie is niet bevoegd

De Commissie is niet bevoegd om kennis te nemen van betwistingen die betrekking hebben op de houding van de directie en de leerlingenbegeleiding. Deze problematiek moet op schoolniveau, al dan niet in samenspraak met het schoolbestuur en het centrum voor leerlingenbegeleiding, opgelost worden. Voor pesterijen tussen leerlingen kunnen ouders zich voor advies en ondersteuning wenden tot de vzw Limits, een organisatie die in opdracht van het Departement Onderwijs en Vorming het Steunpunt Ongewenst gedrag op school verzorgt (<http://www.iswlimits.be/nl/onderwijs/40/>). Ook de vzw SASAM kan adviserend optreden (<http://www.sasam.be/>).¹²

De kwaliteit van de voor- en naschoolse opvang. De Commissie is niet bevoegd

De Commissie ziet niet in op grond van welke bepaling zij bevoegd zou zijn om de klacht van verzoekster die betrekking heeft op de kwaliteit van de voor- en naschoolse opvang te behandelen. De Commissie stelt vast dat verzoekster zelf geen bepaling aanduidt op grond waarvan zij meent dat de Commissie bevoegd is. De Commissie verklaart zich onbevoegd om de klacht te behandelen voor zover deze betrekking heeft op de kwaliteit van de opvang.¹³

Interpreteren van afspraken tussen school en CLB. Niet bevoegd

Over de niet verplichte dienstverlening van een CLB moeten de school en het bevoegde CLB afspraken maken met inbegrip van afspraken over de kosten, die vastgelegd worden in een beleidsplan of een beleidscontract. Het komt de Commissie niet toe om de desbetreffende bepalingen in een welbepaalde overeenkomst te interpreteren.¹⁴

2.1.3. Betwistingen van burgerrechtelijke aard

Betwisting over al of niet betaalde rekening. Feitenkwestie. Commissie is onbevoegd

Met betrekking tot de kosteloosheid gaat de Commissie na of de verschillende bepalingen uit het internationaal en het intern recht die daarop betrekking hebben, zijn nageleefd. De Commissie moet er op toezien dat aan de ouders geen bedragen worden aangerekend die niet ten laste van ouders of leerlingen mogen worden gelegd krachtens voornoemde bepalingen.

De Commissie is echter niet bevoegd om zich uit te spreken over betwistingen die betrekking hebben op het betalen van een bedrag waarvan vaststaat dat de school een dergelijke kost aan de ouders mag aanrekenen. Bij betwistingen over het innen van een geldig tot stand gekomen schuldvordering moeten de regels van het burgerlijk recht en het gewone procesrecht worden toegepast. Een betwisting waarvoor de partijen geen uitweg vinden, kan uiteindelijk enkel door de bevoegde rechter worden beslecht. De Commissie zorgvuldig bestuur is daarvoor niet bevoegd.

¹¹ CZB/V/KSO/2012/307; CZB/KL/KSO/2012/311.

¹² CZB/KL/KSO/2011/288.

¹³ CZB/KL/KBO/2011/294.

¹⁴ CZB/V/KBO/2009/254.

Invordering van een openstaand saldo

De Commissie stelt vast dat het ingevorderde bedrag door verzoekster niet wordt betwist. Er wordt niet aangetoond en ook niet beweerd dat de vordering in strijd zou zijn met de bepalingen over de kosteloosheid en de kostenbeperving in het onderwijs, of om een andere reden ongeldig zou zijn tot stand gekomen. De betwisting gaat over het wel of niet betaald zijn van het gevorderde bedrag. Verzoekster beweert dat reeds eerder is betaald. Het behoort niet tot de bevoegdheid van de Commissie om de argumenten voor of tegen deze bewering zelf te beoordelen.

Teruggave van goederen

De leerlingen moeten de eigen goederen (zoals kledij en schoolgerief) die zij op school mogen bewaren, aan het einde van het schooljaar of bij het verlaten van de school terug kunnen meenemen. Elke school kan daarover eigen procedures vaststellen en afspraken maken (cf. CZB/V/KSO/2006/135, 27 maart 2006). In het voorliggend geval gaat de betwisting over de vraag of de goederen in feite al of niet werden teruggegeven. Dit behoort evenmin tot de bevoegdheid van de Commissie zorgvuldig bestuur, als het al of niet betaald hebben van een verschuldigd bedrag. Verzoekster streeft overigens strafrechtelijke vervolging wegens verduistering van de betwiste goederen na.¹⁵

Kost voor duplicaat van getuigschrift secundair onderwijs. Marginaal bevoegd

Hoewel de vraag met betrekking tot het aanrekenen van kosten voor het afleveren van een duplicaat van een diploma of getuigschrift geen verband houdt met de inhoud en kwaliteit van verplichte of niet verplichte onderwijsactiviteiten en moet gesitueerd worden binnen een kader van afzonderlijke dienstverlening los van onderwijs, stelt de Commissie zorgvuldig bestuur dat een duplicaat van een diploma of getuigschrift enkel door de school kan afgeleverd worden. De Commissie beschouwt het afleveren van een duplicaat als een voortgezette dienstverlening waarvoor de school een redelijke vergoeding kan vragen die zij zelf bepaalt. De Commissie is hier marginaal bevoegd. Zij zou enkel kunnen tussenkomen wanneer het gevraagde bedrag niet alleen hoog is, maar zo uitzonderlijk hoog dat het kennelijk de grenzen van de redelijkheid overschrijdt, wat in deze niet het geval is.¹⁶

2.1.4. Andere toepasselijke regelgeving en vormen van toezicht

Ouderbijdragen voor onderwijs. Gemeentelijke tussenkomst voor aanvullende dienstverlening

De Commissie is op zich niet bevoegd voor beslissingen waarbij de gemeenteraad de omvang bepaalt van de middelen uit de gemeentelijke inkomsten die de gemeente voor het onderwijs bestemt. Wanneer echter de gemeenteraad een bijdrageregeling voor onderwijsactiviteiten (zoals zwemmen, sneeuwklas) vaststelt voor ouders en leerlingen in het gemeentelijk onderwijs, treedt de raad onbetwistbaar op als schoolbestuur. Daaruit volgt dat de Commissie bevoegd is om een vraag of een klacht dienaangaande te behandelen. Middag- en avondopvang zijn daarentegen activiteiten die buiten het onderwijsprogramma staan. Het gemeentebestuur kan voor deze dienstverlening rekening houden met het feit dat de daarvoor bestemde middelen afkomstig zijn

¹⁵ CZB/KL/KSO/2009/234.

¹⁶ CZB/V/KSO/2008/188.

van door de inwoners van de gemeente betaalde belastingen. Het gemeentebestuur kan in een beoordeling van de prioriteiten voor het gemeentelijk algemeen belang voor deze dienstverlening in schoolverband gedifferentieerde tarieven vastleggen. De Commissie is niet bevoegd om zich daarover uit te spreken.¹⁷

Al of niet verschuldigd fiscaal attest. Onbevoegd

De Commissie is niet bevoegd, om naar aanleiding van een betwisting over kosten voor opvang, uitspraak te doen over een eventuele verplichting om voor deze kosten een fiscaal attest af te leveren.¹⁸

Schoolfotografie georganiseerd door de Vriendenkring. Privacywetgeving

De Commissie is bevoegd in zoverre de vraag betrekking heeft op de schoolfotografie.

De commissie is niet bevoegd om zich uit te spreken over de toepassing van de regelgeving met betrekking tot de bescherming van de privacy. Deze aangelegenheid behoort tot de bevoegdheid van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. (Zie onder meer het advies van genoemde Commissie nr. 33/2007 en de aanbeveling nr. 02/2007 beide van 28 november 2007, www.privacycommission.be).

De commissie is evenmin bevoegd om zich uit te spreken over een interne instructie van het eigen schoolbestuur in verband met de boekhouding en die een weerslag zou kunnen hebben op de werking van de vriendenkring.¹⁹

Privacywetgeving. Samenvattende verwijzing naar de jurisprudentie van bevoegde Commissie.

De Commissie wijst erop dat het toezicht op de privacy behoort tot de bevoegdheid van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (hierna: Privacy-commissie).

De Commissie zorgvuldig bestuur meent dat de handelwijze van de school strookt met de visie van Privacy-commissie voor wat betreft het nemen en gebruik van niet-gerichte foto's maar niet voor de gerichte foto's. Volgens die Commissie moet voor het nemen en gebruiken van gerichte foto's, naast de uitdrukkelijke toestemming van de ouders, tevens de mogelijkheid voorzien worden om per type van foto al dan niet toestemming te geven. De Commissie meent dat de tekst op het formulier 'Ondertekening schoolinfo' gebruikt kan worden voor de niet-gerichte foto's maar moet aangepast worden voor de gerichte foto's conform het advies van de Privacy-commissie zoals hierboven weergegeven.²⁰

Openbaarheid van bestuur. Eigen bevoegdheid van de Commissie

De Commissie kan niet namens de verzoeker bestuursdocumenten opvragen in het kader van de openbaarheid van bestuur. Zij kan op grond van haar eigen bevoegdheden alle documenten opvragen die zij voor het uitoefening van haar opdracht nodig acht. Voor het opvragen van andere documenten moet verzoeker gebruik maken van de geëigende procedure openbaarheid van bestuur.

De Commissie is ook niet bevoegd om zich uit te spreken over de vraag naar het statuut van de klokkenluider.²¹

¹⁷ CZB/V/KBO/2008/212.

¹⁸ CZB/V/KBO/2008/202.

¹⁹ CZB/V/KBO/2009/232.

²⁰ CZB/KL/KBO/2012/314.

²¹ CZB/KL/KSO/2012/315.

Procedure van erkenning van vrije technische scholen als autorijschool. Onbevoegd

Ter zitting voert verzoekende partij aan dat het K.B. van 11 mei 2004 de erkenning bevestigt van bestaande scholen. Dat waren op dat ogenblik de VTI-rijscholen die ondergebracht waren in een aparte vzw. Door de statutenwijzigingen, waarbij de V.T.I-rijscholen werden geïntegreerd in de scholen voor secundair onderwijs met een eigen vzw-structuur, zouden zij niet langer kunnen worden beschouwd als de op het ogenblik van het in werking treden van het koninklijk besluit erkende scholen.

Het komt de Commissie zorgvuldig bestuur niet toe zich uit te spreken over deze betwisting. De Commissie is geen rechterlijke instantie. Zij kan enkel vaststellen dat de bevoegde federale dienst de verwerende partijen als rijschool erkent. Indien de verzoekende partij van oordeel is dat deze erkenning niet in overeenstemming is met het koninklijk besluit van 11 mei 2004, dan staat het haar vrij deze vraag aan de bevoegde rechter voor te leggen.²²

Concurrentie door technische scholen/autorijscholen

De bevoegde federale overheid heeft geoordeeld dat een ordelijke regeling van de concurrentie onder de rijscholen te verzoenen is met een beperkte uitzonderingsregeling voor in het verleden al erkende technische scholen. Het komt de Commissie zorgvuldig bestuur niet toe om zich uit te spreken over deze beleidskeuze van de bevoegde overheid.²³

“Rijbewijs op school”

Mogelijke betwistingen op dit gebied moeten niet door de Commissie worden beoordeeld, maar door de Vlaamse Stichting Verkeerskunde die instaat voor de organisatie van het project. De Commissie zorgvuldig bestuur ziet ook niet op welke grond zij de toewijzing aan rijscholen die wettig in secundaire scholen zijn geïntegreerd, zou bekritisieren. Het komt de Commissie niet toe de opportuniteit te beoordelen van de voorkeur die een school geeft aan het aanbod van een geïntegreerde VTI-rijschool boven de gratis offerte van een externe rijschool. Verzoekende partij toont niet aan dat deze keuze, in het licht van de door de VSV aangegeven selectiecriteria, kennelijk onredelijk zou zijn.²⁴

Betrokkenheid van een school bij de organisatie van een kinderdagverblijf

Verwerende partij betwist de bevoegdheid van de Commissie om zich over de aangebrachte problematiek uit te spreken. Zij stelt dat het hier in se gaat om een klacht uitgaande van een kinderdagverblijf tegen een zogenaamd concurrerend kinderdagverblijf en dat artikel 51 van het Decreet basisonderwijs de Commissie niet bevoegd maakt om uitspraak te doen over al dan niet oneerlijke concurrentie tussen kinderdagverblijven.

De Commissie is het met verwerende partij eens dat zij niet bevoegd is voor zover de klacht betrekking heeft op de al dan niet eerlijke concurrentie tussen twee zelfstandige uitbaters van een kinderdagverblijf, waarvan geen van beiden een school. De Commissie is wel bevoegd voor zover het schoolbestuur/de school bij dat initiatief betrokken is.

De Commissie wijst er op dat het uitbaten van een kinderdagverblijf een handelsactiviteit is. Zij is bevoegd om na te gaan of de betrokken school of scholengroep al of niet zelf een kinderdagverblijf organiseert. Zij kan ook nagaan of, in voorkomend geval, het onterecht

²² CZB/KL/KSO/2008/211; CZB/V/KSO/2010/265.

²³ CZB/KL/KSO/2008/211; CZB/V/KSO/2010/265.

²⁴ CZB/KL/KSO/2008/211.

uitoefenen van een dergelijke activiteit niet in strijd zou zijn met de regels van de eerlijke concurrentie tussen scholen. In de hypothese dat de Commissie tot het besluit komt dat de scholengroep niet zelf een kinderdagverblijf organiseert, kan de Commissie onderzoeken of de scholengroep zich houdt aan de regels over het voeren van reclame voor derden. De Commissie besluit dat zij, rekening houdende met de aangebrachte feiten en de geldende regelgeving, ten volle bevoegd is om de rol van het GO! te onderzoeken.

De Commissie komt tot het besluit dat de school noch de scholengroep uitbaters zijn van het kinderdagverblijf. Zij verklaart zich onbevoegd om zich uit te spreken over het aspect (on)eerlijke concurrentie tussen handelaren.²⁵

2.1.5. Participatie (zie ook par. 6)

Bevoegd voor de schoolraad, niet voor het medezeggenschapscollege

De Commissie is van oordeel dat zij niet bevoegd is ten aanzien van de klacht over het niet raadplegen van het medezeggenschapscollege, doch wel bevoegd is ten aanzien van de klacht over de werking van de schoolraad. Het participatiedecreet voorziet niet in de mogelijkheid om bij de Commissie Zorgvuldig Bestuur klacht in te dienen indien de decretale bepalingen in verband met de bevoegdheden van het medezeggenschapscollege niet gerespecteerd werden. Het feit dat de stad V. er in haar interne regeling van uitgaat dat de Commissie zorgvuldig bestuur ook bevoegd zou zijn voor beslissingen van het MZC kan daar niets aan veranderen. De bevoegdheden van de Commissie zorgvuldig bestuur worden bij decreet vastgelegd. Derden kunnen daar niets aan afdoen, maar ook niets aan toevoegen.²⁶

Informatie door de schoolraad. Niet bevoegd

Het schoolbestuur dat instaat voor de oprichting van de schoolraad, moet ook instaan voor een goede informatie over de samenstelling van de schoolraad bij de achterban van de verkozen geledingen. De Commissie is onbevoegd om zich uit te spreken over de naleving van de informatieplicht over de werking die berust bij de schoolraad zelf.²⁷

2.2. Belang

Een persoonlijk belang vereist. Vertegenwoordiging

Het reglement van orde van de Commissie zorgvuldig bestuur bepaalt in zijn artikel 2 dat om ontvankelijk te zijn de verzoekende partij belang moet hebben bij de vraag of de klacht (decreet artikel V.25 en V.26) en haar identiteit en adres moet meedelen en indien het gaat om een concrete betwisting ook de identiteit en het adres van de verwerende partij.

De VZW “Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen” vraagt in hoever zij bij de Commissie als belangenverdediger kan optreden.

Een VZW heeft op zich niet de vereiste hoedanigheid om op vraag van en namens een individuele ouder een vraag of een klacht bij de Commissie in te dienen. Dit sluit niet uit dat ouders voor het stellen van een vraag of het indienen van een klacht een mandaat naar burgerlijk recht kunnen geven aan een personeelslid van een vereniging. De vraagsteller of de klager wordt

²⁵ CZB/KL/KBO/2010/267.

²⁶ CZB/P/BO/2008/196, CZB/P/KBO/2010/274.

²⁷ CZB/P/KSO/2009/241.

opgeroepen om op de zitting aanwezig te zijn. Dat houdt niet in dat ze persoonlijk moeten verschijnen. Zij kunnen zich ook laten vertegenwoordigen door een persoon aan wie zij daarvoor een mandaat hebben gegeven. Indien zij persoonlijk verschijnen kunnen zij zich laten bijstaan door een raadsman naar hun keuze.²⁸

Geen ‘class action’, wel een collectief optreden

Verzoeker informeert naar de mogelijkheid van een ‘class action’ in de advies- of klachtenprocedure van de Commissie. Hij stelt dat hij na bevraging van de schooldirectie tot de conclusie komt dat vooral ouders van kinderen uit de beroepsrichting financieel benadeeld zijn waarvoor hij geen persoonlijk belang kan inroepen. Hij vraagt of zijn klacht tot andere ouders kan uitgebreid worden dan wel of hij andere ouders moet oproepen om zelf een klacht neer te leggen. Om ontvankelijk te zijn moet verzoekende partij een belang hebben bij de vraag of de klacht (art. V.25 en V.26 van het decreet van 31.07.2001). Meerdere ouders kunnen samen een vraag of een klacht bij de Commissie aanhangig maken voor zover zij geïdentificeerd kunnen worden. Dit neemt niet weg dat de algemene strekking van een uitspraak bruikbaar kan zijn voor andere gevallen.²⁹

Geen anonieme vragen of klachten over concrete betwistingen. Vragen van algemene strekking.

Aan de basis van het formuleren van een klacht ligt een conflict. Diegene die bij de klacht betrokken is, moet zich kunnen verdedigen. Aan het recht van verdediging zou afbreuk gedaan worden indien de partij die zich tegen de klacht moet verdedigen, geen kennis heeft van de hoedanigheid van de verzoekende partij.

Voor zover aan een bij de Commissie voorgelegde vraag een conflictsituatie ten grondslag ligt, is het eigen aan het recht van verdediging van de bij het conflict betrokken partij dat deze van de hoedanigheid van de verzoekende partij kennis heeft. Het horen van de tegenpartij blijkt ook herhaaldelijk bijzonder nuttig om de Commissie te informeren over de precieze toedracht van de feiten. Een concrete betwisting kan betrekking hebben op een probleem van principiële aard waar de Commissie zich nog niet heeft over uitgesproken. Wanneer de onderliggende problematiek betrekking heeft op het werkingsgebied van een VZW voor belangenverdediging kan zij geacht worden een belanghebbende te zijn die bevoegd is om de vraag in haar principiële vorm aan de Commissie voor te leggen.³⁰

Klacht na schoolverandering. Ontvankelijk

De Commissie is van oordeel dat verzoekende partij belang heeft bij de klacht. De kinderen waren voor een korte periode op school aanwezig en het is aanneembaar dat de schoolverandering een gevolg is van de inbreuken en de reactie van verwerende partij daaromtrent. Er is dus minstens een moreel en/of voortgezet belang in hoofde van verzoekende partij zodat de klacht ontvankelijk is.³¹

Behoud van belang na schoolverandering

Verzoekster schrijft dat zij haar dochter in een andere school heeft ingeschreven en dat zij de problematiek bij de Commissie wenst aan te kaarten zodat dergelijke situaties in de toekomst (voor andere ouders) kunnen vermeden worden. Geconfronteerd met de vraag naar haar belang

²⁸ CZB/V/GV/2012/309.

²⁹ CZB/KL/KSO/2012/315.

³⁰ CZB/V/GV/2012/309.

³¹ CZB/KL/KBO/2008/207.

antwoordt verzoekster dat zij als ouder nog steeds de mogelijkheid heeft om haar kind opnieuw in [A] in te schrijven en dat zij overweegt om, indien het bestuur drastische veranderingen ondergaat, wat impliceert dat de klasindeling en het leerplan jaarlijks grondig worden voorbereid, haar kind opnieuw in die school, die vlak bij haar woonplaats ligt, in te schrijven.

De Commissie acht het aanneembaar dat verzoekster haar kind van school heeft veranderd omdat zij zich niet kon vinden in de wijze waarop de concrete indeling van de kleuterklassen gebeurde en omdat zij voor het voorstel dat zij bij directie en/of schoolbestuur deed gelden, niet het door haar gewenste gehoor vond. De Commissie aanvaardt dat verzoekster na het terugtrekken van haar kind uit de school in die omstandigheden minstens een moreel belang heeft behouden om een klacht in te dienen.³²

Zie ook 2.3. m.b.t. de termijn voor het indienen van een klacht in die gevallen.

Behoud van belang na afstand van heropname in de schoolraad of van mandaat als voorzitter.

De verzoeker wenst geen heropname in de schoolraad of vraagt geen mandaat als voorzitter. Aangezien de verzoeker aanvoert dat zijn ontzetting uit de schoolraad onrechtmatig gebeurde en zijn belang dus samenhangt met de grond van de klacht is de Commissie van oordeel dat de verzoeker het vereiste belang behoudt.³³

Behoud van moreel belang na beweerd foutieve uitschrijving

Verwerende partij betwist het belang van de leerling omdat hij inmiddels op de school is uitgeschreven. De Commissie maakt uit het dossier op dat de leerling werd uitgeschreven omdat hij bij de inschrijving naar eigen overtuiging niet werd geïnformeerd over het feit dat de opleiding tijdens het schooljaar op straffe van weigering van toegang tot het volgende studiejaar verplicht moet gevolgd worden, noch over de kostprijs van de opleiding. De Commissie aanvaardt dat de leerling, nu de oorzaak van de uitschrijving uit de school, samenvalt met het voorwerp van de klacht, minstens een moreel belang behoudt, zodat de klacht ontvankelijk is.³⁴

2.3. Procedure

Overschrijden van de termijn voor het indienen van een klacht

De Commissie aanvaardt dat een ouder die een bepaalde grief heeft die hij bij de directie en/of schoolbestuur doet gelden, aan de aangesproken instantie enige tijd geeft om de grief te beoordelen en eventueel actie te ondernemen waardoor de grond om een klacht in te dienen mogelijks komt te vervallen. In casu heeft verzoekster beslist om haar kinderen vanaf 15 februari 2011 van school te veranderen. De Commissie is van oordeel dat verzoekster die blijkbaar van mening was dat zij over voldoende informatie beschikte om een zo ingrijpende beslissing te nemen, ook moet worden geacht op dat ogenblik over de nodige informatie te beschikken om een klacht in te dienen met betrekking tot de feiten die ze inroept om de terugtrekking van de kinderen te verantwoorden. De Commissie is van oordeel dat vanaf het ogenblik van het wegtrekken van de kinderen uit de school de termijn van 60 dagen voor het indienen van de klacht bij de Commissie is beginnen lopen. De is buiten de termijn van 60 dagen ingediend en bijgevolg onontvankelijk.³⁵

³² CZB/P/KBO/2011/295; CZB/KL/KBO/2011/294.

³³ CZB/KL/P/KSO/2012/310.

³⁴ CZB/KL/KSO/2012/313.

³⁵ CZB/KL/KBO/2011/294.

Geen nieuwe feitelijkheden. Kennis van niet-uitvoering van een eerder advies. Termijn.

Artikel V.28 van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek bepaalt dat klachten bij aangetekend schrijven bij de Commissie worden ingediend en dat klachten die na verloop van een termijn van zestig kalenderdagen na de vaststelling of de kennisname van de betwiste feiten ingediend worden, onontvankelijk zijn.

Een eerste klacht heeft betrekking op een gunning waarbij verzoekende partij ook partij was. De tweede klacht voert aan dat verwerende partijen geen gevolg hebben gegeven aan het advies van 26 april 2010 en de brief van 10 juni 2010 waarbij de Vlaamse Minister van Onderwijs de scholen verzoekt om de werking van “hun rijscholen in overeenstemming te brengen met het advies van de Commissie”. In dat advies was de Commissie van oordeel dat de door verwerende partijen ontwikkelde handelsactiviteiten (auto-rijscholen) niet meer het ondergeschikt karakter hebben dat het decreet vereist. De Commissie stelt vast dat in beide gevallen de klagers sedert meer dan 60 kalenderdagen kennis hadden van de gegevens die het voorwerp van hun klacht uitmaken. De klachten zijn niet ontvankelijk.³⁶

³⁶ CZB/KL/KSO/2012/305.

3. Kostenbeperking basisonderwijs. Kosteloze toegang tot het secundair onderwijs. Kostenregeling volwassenenonderwijs

3.1. Kostenbeperking basisonderwijs

3.1.1. Algemeen

De kosteloosheid van het basisonderwijs zoals dat in internationale verdragen, de grondwet en het decreet basisonderwijs is omschreven, houdt in dat er in het door de gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde lager onderwijs geen direct of indirect inschrijvingsgeld kan worden gevraagd. Evenmin kunnen er bijdragen worden gevraagd voor kosten die gemaakt worden om een eindterm te bereiken of een ontwikkelingsdoel na te streven. Dat houdt niet in dat aan de ouders nooit geldelijke bijdragen kunnen worden gevraagd.

In aanvulling op het noodzakelijke onderwijsprogramma kunnen de scholen, met het oog op het optimaliseren van het onderwijsaanbod, voor leerlingen onderwijsactiviteiten organiseren die niet noodzakelijk zijn voor de eindtermen, zowel binnen als buiten de lestijden en al of niet binnen de schoolgebouwen. Sommige van deze activiteiten kunnen zij voor de leerlingen verplichtend stellen. Voor deze bijkomende activiteiten geldt het principe van de kosteloosheid niet. Het decreet basisonderwijs voert op dat punt geen kosteloosheid in, maar beoogt een kostenbeperking te realiseren. Het decreet stelt daarom maximumbedragen vast die de school kan vragen voor een aantal activiteiten die niet noodzakelijk zijn om de eindtermen te bereiken of de ontwikkelingsdoelen na te streven.

Daarnaast kunnen ook bijdragen worden gevraagd voor afzonderlijke dienstverlening (zoals maaltijden, middagtoezicht) die niet verplicht gesteld kan worden. Dergelijke bijdragen moeten in een correcte verhouding staan tot de werkelijke kostprijs van de verleende diensten.

De onderwijsregelgeving bepaalt dat de omvang van de bijdrage ter sprake komt via overleg in de schoolraad en dat er afwijkingen zijn voor minder gegoede ouders. De vergelijking tussen te maken kosten en gevraagde bijdragen dient in eerste instantie te gebeuren in de participatieorganen. Het schoolbestuur dient daarna bij de inschrijving alle ouders via het schoolreglement duidelijk en precies op de hoogte te brengen van de verschillende soorten bijdragen.³⁷

Verder zijn de kosten voor de aanschaf van de basisuitrusting die eigen zijn aan het naar school gaan, ten laste van de ouders. Het is de bedoeling dat ouders deze producten op de vrije markt en zonder inmenging van de school aankopen zodat ze ook de prijsmarge zelf in de hand hebben. Als de school de materialen zodanig preciseert dat ouders geen keuze en dus geen prijsmarge meer hebben, dan valt dit materiaal onder de scherpe maximumfactuur.³⁸

Vertraagde invoering van de maximumfacturen in de Brusselse rand

Ter zitting geeft de verwerende partij toe dat het schoolbestuur in de voorliggende besluiten nog geen rekening heeft gehouden met de bepalingen in het decreet basisonderwijs betreffende de dubbele maximumfactuur. De Commissie wijst er op dat sinds schooljaar 2008-2009 de scherpe maximumfactuur van 20/60 euro en de maximumfactuur voor meerdaagse activiteiten extra

³⁷ Vaste jurisprudentie van de Commissie; zie o.m.: CZB/KL/KBO/2008/225.

³⁸ CZB/V/KBO/2011/290.

muros van 360 euro voor het hele lager onderwijs geldt. De Commissie insisteert dat het schoolbestuur dringend maatregelen zou nemen om nog in dit schooljaar de decretale bepalingen correct toe te passen. De verwerende partij zegt toe daar werk van te zullen maken.³⁹

3.1.2. Gratis studiemateriaal noodzakelijk voor het bereiken van eindtermen en ontwikkelingsdoelen

Het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 somt als bijlage de materialen op die gratis moeten ter beschikking gesteld worden van de leerlingen. Deze materialen worden geacht noodzakelijk te zijn voor het bereiken van de eindtermen en het nastreven van de ontwikkelingsdoelen. Bij de aanvang heeft de Commissie enkele punten verduidelijkt.

Helder onderscheid maken en ondubbelzinnig ter beschikking stellen

Krachtens het decreet basisonderwijs kunnen er geen bijdragen gevraagd worden voor kosten die nodig zijn om een eindterm te realiseren en een ontwikkelingsdoel na te streven. Om hierover duidelijkheid te scheppen wordt als bijlage bij het decreet een lijst met materialen gevoegd die bij gebruik kosteloos ter beschikking gesteld moeten worden. Duidelijke voorbeelden daarvan zijn handboeken, schriften, schrijfgerief enzovoort. De Commissie is van oordeel dat de door de school gehanteerde lijst verwarrend en niet conform de regelgeving is. Op de lijst wordt zowel materiaal vermeld waarvoor de school moet instaan als materiaal dat de ouders moeten aanschaffen, zoals turn- en zwemgerief. Een lijst met nodige materialen mag ook geen stille uitnodiging zijn voor de ouders om alsnog zelf voor de aankoop in te staan.⁴⁰

Een lijst met nodige materialen mag geen stille uitnodiging zijn voor de ouders om alsnog zelf voor de aankoop in te staan. Een school die een lijstje met de nodige materialen verspreidt, moet daarbij ondubbelzinnig duidelijk maken dat zij alle materialen waarvoor de decretale verplichting geldt, zelf kosteloos ter beschikking van de leerlingen stelt.

Ter zitting zegt de verwerende partij toe zich in de toekomst aan bovenstaande wenken van de Commissie te zullen houden.⁴¹

De Commissie stelt vast dat het schoolreglement geen duidelijk zicht biedt op de bedragen die van de ouders zullen gevraagd worden. Evenmin wordt melding gemaakt van het feit dat er sinds dit schooljaar een dubbele maximumfactuur geldt en dat de bedragen ervan niet overschreden zullen worden. De Commissie nodigt het schoolbestuur uit om deze gegevens uitdrukkelijk in het schoolreglement op te nemen.⁴²

Aanrekenen door CLB van kosten voor brochure

Voor studiemateriaal gericht op het bijbrengen van keuzevaardigheid als onderdeel van de eindtermen, kunnen aan de ouders geen kosten worden aangerekend.⁴³

³⁹ CZB/V/KBO/2008/212.

⁴⁰ CZB/KL/KBO/2008/207; CZB/V/KBO/2008/222; CZB/KL/KBO/2012/314.

⁴¹ CZB/KL/KBO/2008/208.

⁴² CZB/KL/KBO/2008/225.

⁴³ CZB/V/KBO/2009/254.

Beperkende opsomming van kosteloze schoolbenodigdheden

De school moet de materialen die nodig zijn voor het bereiken van de eindtermen en het nastreven van de ontwikkelingsdoelen en die voorkomen op de lijst die als bijlage bij het decreet basisonderwijs is gevoegd, kosteloos ter beschikking stellen. Dit laatste is niet het geval voor de materialen die de vraagsteller opsomt (ringmappen, insteekhoesjes, huiswerkmap en kaftpapier). De school heeft het aan te kopen materiaal dat geacht wordt tot de basisuitrusting te behoren niet zodanig gepreciseerd dat de ouders geen vrije keuze zouden hebben bij de aanschaf van het materiaal. De kosten van het materiaal moeten dan ook niet op de scherpe maximumfactuur aangerekend worden. Wel is de Commissie van oordeel dat de school aan de ouders niet kan vragen om het even welk materiaal aan te schaffen. De school moet de normale zorgvuldigheidsplicht nakomen wat in die context inhoudt dat de aankopen duidelijk nuttig zijn en een meerwaarde hebben voor het onderwijs en de organisatie ervan.⁴⁴

3.1.3. De scherpe maximumfactuur. 20 €kleuteronderwijs. 60 €basisonderwijs

Vanaf 1 januari 2013 zijn de bedragen geïndexeerd

Niet noodzakelijk voor het bereiken van de eindtermen

Het schoolbestuur mag geen bijdrage vragen voor lesmateriaal dat noodzakelijk is voor het bereiken van de eindtermen en het nastreven van de ontwikkelingsdoelen.

Het is niet strijdig met de kosteloosheid in het basisonderwijs om aan de ouders een bijdrage te vragen voor didactisch-pedagogische activiteiten, voor zover die activiteiten niet direct noodzakelijk zijn voor het bereiken van de eindtermen of het nastreven van ontwikkelingsdoelen, maar enkel ondersteunend of illustratief zijn.

Het betrokken schoolbestuur moet, in overeenstemming met de decretale bepalingen, na overleg binnen de participatieorganen, bij de aanvang van het schooljaar de ouders een volledig en schriftelijk overzicht bieden van de soorten kosten en de erbij horende bedragen die gevraagd worden bij het volgen van lager onderwijs.⁴⁵

Geen 'waarborg' voor studiemateriaal bestemd voor het bereiken van de eindtermen (notebook)

Het schoolbestuur wil aan alle leerlingen een notebook ter beschikking, voor gebruik in de klas en thuis. Om de leerlingen en ouders te responsabiliseren zou er eenmalig een waarborg van 50 euro (of minder) gevraagd worden die in alle gevallen terugbetaald zal worden.

De Commissie verwijst naar het advies in dossier CZB/V/KBO/2007/176 waarin ze stelde dat een waarborg een afzonderlijk bedrag is dat integraal teruggegeven wordt, indien de eraan verbonden verplichtingen zijn nagekomen en dat aan een waarborg in zijn juridische betekenis er geen prijs of vergoeding voor geleverde goederen of diensten beantwoordt. In de voorgelegde casus is het terugkrijgen van het betaalde bedrag niet gekoppeld aan de verplichting om de in bruikleen ontvangen notebook in goede staat terug te geven. Het bedrag wordt in elk geval terugbetaald en is enkel gericht op bewustmaking van de waarde van het leermiddel dat aan de kinderen wordt meegegeven. De Commissie ziet niet in op welke juridische grond deze lovenswaardige en begrijpelijke opvoedkundige doelstelling de vorm zou kunnen aannemen van het verplicht betalen van een geldsom. Het bezwaar tegen het vragen van een

⁴⁴ CZB/V/KBO/2011/284.

⁴⁵ CZB/V/KBO/2008/192.

‘bewustmakingspremie’ weegt des te zwaarder waar de notebook aangewend wordt in het kader van het nastreven van de ontwikkelingsdoelen en het bereiken van de eindtermen. Voor materialen die gebruikt worden om de eindtermen te realiseren of de ontwikkelingsdoelen na te streven mag geen bijdrage en dus ook geen waarborg gevraagd worden. De Commissie ziet ook niet hoe deze praktijk zou te verzoenen zijn met de algemene doelstelling van de decreetbepalingen tot kostenbeperking in het lager onderwijs, waarin maximumbedragen worden vastgesteld die van de ouders kunnen worden gevraagd.

De Commissie acht het niet aannemelijk dat van de notebook enkel gebruik zou worden gemaakt voor activiteiten die niet noodzakelijk zijn voor het realiseren van de eindtermen of het nastreven van de ontwikkelingsdoelen. Zij is hoe dan ook van oordeel dat het vragen van een ‘waarborg’ van 50 euro die bovenop de maximumfactuur komt, ook al wordt dat bedrag tijdens het lager onderwijs maar één keer gevraagd, ingaat tegen de bedoeling die de decreetgever met de maximumfactuur beoogde, zijnde het beperken van de kosten voor het basisonderwijs.⁴⁶

Toneelbezoek

Het schoolbestuur kan aan de ouders een bijdrage vragen voor activiteiten die niet noodzakelijk zijn voor het realiseren van de eindtermen of het nastreven van de ontwikkelingsdoelen. Het maximumbedrag van deze bijdrage is voor het lager onderwijs vastgesteld op 60 euro (scherpe maximumfactuur) per leerjaar.

De 3 euro die gevraagd wordt voor de toneelexcursie valt onder deze scherpe maximumfactuur en niet onder de minder scherpe maximumfactuur van 360 euro voor meerdaagse activiteiten extra muros.

Het schoolbestuur moet bij de inschrijving de ouders een duidelijk, schriftelijk en precies overzicht bieden van de soorten kosten en de erbij horende bedragen die gevraagd worden. De verstrekte informatie mag bij de ouders geen verwarring teweeg brengen. Ter zitting zegt de verwerende partij toe zich in de toekomst aan bovenstaande wenken van de Commissie te zullen houden.⁴⁷

Verplichte aankoop van T-shirt met schoollogo en de maximumfactuur. Sociale finaliteit

De verkoop van turnkledij is een toegelaten handelsactiviteit.

Het decreet basisonderwijs bepaalt dat scholen aan de ouders een bijdrage mogen vragen voor verplichte materialen die niet noodzakelijk zijn voor het realiseren van de eindtermen of het nastreven van de ontwikkelingsdoelen en waarvan de ouders niet zelf de kostprijs kunnen bepalen. De verplichte aankoop op school van turnkledij is daarvan een voorbeeld. Deze kosten moeten vanaf 1 september 2008 in principe op de maximumfactuur, die voor het lager onderwijs 60 euro bedraagt, aangerekend worden. Op dit principe van aanrekenen op de maximumfactuur maakt het decreet één uitzondering, met name voor kledij die de school verplicht oplegt aan de ouders.

Het bedrag voor die kledij kan uit de maximumfactuur gehouden worden indien die kledij omwille van een sociale finaliteit aangeboden wordt en de schoolraad over het niet opnemen in de maximumfactuur van de bijdrage die aan de ouders voor die kledij gevraagd wordt een schriftelijk advies heeft uitgebracht. Het schoolbestuur kan, mits motivering, van het advies van de schoolraad afwijken. De school wil voor de lessen bewegingsopvoeding de aankoop van een

⁴⁶ CZB/V/KBO/2010/270.

⁴⁷ CZB/KL/KBO/2008/208.

T-shirt met schoollogo als uniform verplichten en het bedrag voor de aankoop ervan buiten de maximumfactuur houden.

Volgens de onderwijsregelgeving kan de school beslissen om het bedrag dat aan ouders voor verplichte kledij gevraagd wordt niet in de maximumfactuur op te nemen indien die kledij omwille van een sociale finaliteit aangeboden wordt. De commissie meent dat de gevraagde prijs één van de elementen kan zijn die bij de beoordeling van de ‘sociale finaliteit’ betrokken wordt, maar niet het enige element. De sociale finaliteit voor het aanbieden van de bewuste kledij kan bijvoorbeeld ook gelegen zijn in de bedoeling om eenheid in het pedagogisch-didactisch handelen tot stand te brengen.⁴⁸

Een facultatieve activiteit extra muros van 1 dag valt onder de scherpe maximumfactuur

Het decreet basisonderwijs bepaalt in art. 27bis, §2 dat vanaf het schooljaar 2008-2009 de bijdrage van de ouders voor activiteiten die niet noodzakelijk zijn voor het realiseren van de eindtermen of het nastreven van de ontwikkelingsdoelen in het lager onderwijs maximaal 60 euro per schooljaar bedraagt.

Uit de omzendbrief betreffende de activiteiten extra muros van 21 november 2001 blijkt dat de ouders niet verplicht zijn hun kinderen te laten deelnemen aan een daguitstap zoals hier wordt voorgesteld. In de omzendbrief leest men daarover: “Het streefdoel is dat alle leerlingen deelnemen aan de extra-muros-activiteiten, aangezien ze deel uitmaken van het leerprogramma. Vanuit dit oogpunt is het duidelijk dat de eventueel niet-deelnemende leerlingen verantwoord moeten worden opgevangen, m.a.w. dat ze moeten kunnen deelnemen aan een voor hen georganiseerde reeks van activiteiten, die zo dicht mogelijk aansluiten bij de pedagogisch-didactische aanpak die buiten de school aan de andere leerlingen wordt aangeboden.” Daaruit volgt dat het voorstel om de uitstap voor langlaufen facultatief te maken teneinde de toepassing van de maximumfactuur te vermijden, zonder voorwerp is. Deze activiteit hoort hoe dan ook facultatief te blijven. En het is anderzijds duidelijk dat de scherpe maximumfactuur ook betrekking heeft op facultatieve activiteiten extra muros.

Zo gezien komt het voorstel er op neer dat de school de scherpe maximumfactuur zou mogen overschrijden voor ouders die daarmee instemmen. De decretale bepaling is echter geschreven als een verbod voor de school om van de ouders meer te vragen dan het in het decreet bepaalde maximumbedrag. Het verbod is bedoeld als een bescherming voor alle ouders, van wie de vrijheid niet onder druk kan komen te staan doordat andere ouders, ook al hebben ze daar de beste bedoelingen mee, zich bereid verklaren om meer te betalen dan het decretale maximum. De instemming van de ouders om meer te betalen kan geen wettige grondslag zijn voor de school om meer te vragen.⁴⁹

Gratis lessen typen tijdens de lestijd

Het behoort tot de pedagogische vrijheid van een schoolbestuur om, bovenop wat de eindtermen vereisen, een bijkomend maar verplicht aanbod te doen van gratis lessen typen tijdens de uren. Scholen die eisen dat leerlingen de daar geziene leerstof buiten de schooluren inoefenen, moeten er wel voor zorgen dat leerlingen die thuis daartoe de middelen niet hebben, dit kosteloos op school kunnen doen. Scholen kunnen aan de leerlingen geen taken opleggen die de ouders tot uitgaven dwingen die buiten de maximumfactuur vallen. Kosten aanrekenen voor het gebruik van de IT-klas door leerlingen die niet de kans hebben om de tijdens de uren gegeven lessen typen thuis in te

⁴⁸ CZB/V/KBO/2008/201.

⁴⁹ CZB/V/KBO/2008/230.

oefenen, gaat in tegen de doelstelling van de maximumfactuur. Die is er immers op gericht om de ongelijkheden die volgen uit de sociale achtergrond van de leerlingen binnen de school zoveel als mogelijk weg te werken. Gezien het aanbod van lessen typen tijdens de lesuren valt en dus verplicht is, kunnen daarmee gepaard gaande kosten evenmin worden beschouwd als dienstverlening waarvoor kosten kunnen worden aangerekend.⁵⁰

Educatieve tijdschriften

Hoewel in de schoolgids vermeld wordt dat een abonnement op de tijdschriften vrijblijvend is, is de Commissie van oordeel dat de publiciteit die voor de tijdschriften wordt gemaakt en die suggereert dat het nuttig is om die aan te schaffen, voor de ouders misleidend is. De Commissie is verder van oordeel dat het gebruik van de tijdschriften aangekocht door de ouders niet mag verantwoord worden vanuit de nood aan differentiatie waarvoor de school zelf geacht wordt in te staan.⁵¹

Aankoop kerstcadeautjes en scherpe maximumfactuur

De vraag aan de ouders om een kerstcadeautje aan te kopen is zeer sterk verbonden met de plaats van het kind in de school en de leerlingengroep. Daardoor gaat van die vraag een zeer reële druk op de ouders uit die grotendeels het vrijwillig karakter ervan te niet doet. De Commissie is van oordeel dat het bedrag van de aankoop daarom niet buiten de scherpe maximumfactuur kan worden gehouden. Het behoort tot de pedagogische vrijheid van de school om, in overleg met de schoolraad, te beslissen welke activiteiten, buiten deze die noodzakelijk zijn om de eindtermen te bereiken of de ontwikkelingsdoelen na te streven, worden georganiseerd. In het schoolreglement moet vermeld worden dat die kosten op de maximumfactuur worden aangerekend.⁵²

3.1.4. De maximumfactuur voor meerdaagse activiteiten extra muros. 360 € (geïndexeerd)

Onmiddellijke ingang van de maatregel die tijdig was aangekondigd

Het decreet basisonderwijs bepaalt in art. 27bis, §4, tweede lid dat vanaf het schooljaar 2008-2009 de bijdrage van de ouders voor meerdaagse activiteiten extra muros maximaal 360 euro voor het volledige lager onderwijs bedraagt. De omzendbrief BAO/2007/05 van 22 juni 2007 vermeldt reeds de maximumfactuur van 360 euro hoewel die nog niet van toepassing was voor het schooljaar 2007-2008. De maximumfactuur hield dus voor de school geen verrassing in en de school kon er bij het plannen van haar toekomstige activiteiten rekening mee houden.⁵³

Het bestaan van een spaarplan mag niet misleiden. Het spaarplan is niet meer dan een modaliteit van de betaling. De activiteit die in 2008-2009 wordt georganiseerd wordt integraal aan de ouders aangerekend in datzelfde schooljaar. Dat de ouders via een spaarplan een reserve hebben aangelegd belet niet dat ze eerst in 2008-2009 juridisch een schuld hebben tegenover de school voor de activiteit waaraan hun kind in dat jaar deelneemt. De situatie van ouders die niet aan het spaarplan zouden hebben deelgenomen, maakt de situatie helemaal duidelijk. Van hen kan het

⁵⁰ CZB/V/KBO/2011/290.

⁵¹ CZB/KL/KBO/2012/314.

⁵² CZB/V/KBO/2011/281; CZB/KL/KBO/2012/314.

⁵³ CZB/V/KBO/2009/231.

integrale bedrag worden gevraagd in dit schooljaar en dat kan evident niet hoger zijn dan 360 euro.

De omzendbrief BAO/2007/05 van 22 juni 2007 vermeldt reeds de maximumfactuur van 360 euro hoewel die nog niet van toepassing was voor het schooljaar 2007-2008, zodat de scholen vooraf hun toekomstige verplichtingen konden inschatten. De Commissie stelt wel vast dat de school in dit geval misleidende informatie heeft ontvangen van de organisator van de sneeuwklassen, als zouden de voorschotten betaald in een vroeger jaar niet in aanmerking komen voor het bepalen van het maximumbedrag. Ter zitting wordt aan de Commissie ook meegedeeld dat de activiteit reeds heeft plaatsgevonden. De Commissie gaat er van uit dat het hier om nieuwe gegevens gaat, die relevant kunnen zijn om met betrekking tot de vraag naar de terugbetaling een standpunt in te nemen. Zij is van oordeel dat het nu allereerst aan de partijen is om op korte termijn na te gaan of ze, in het licht van deze gegevens en van de beslissing van de commissie tot een passende oplossing kunnen komen.⁵⁴

Verschillend tarief voor leerlingen bij onderwijsactiviteiten extra muros

Het hanteren van een verschillend tarief voor de leerlingen bij onderwijsactiviteiten zoals extramurale activiteiten, is onverenigbaar met de verplichting van elk schoolbestuur om alle ouders en leerlingen gelijk te behandelen. Het aan de leerlingen aangerekende bedrag voor een activiteit extra muros moet op de kostprijs gebaseerd zijn. Indien het schoolbestuur beslist om met eigen of externe middelen de prijs te drukken, dan moet dat voor alle leerlingen op gelijke voet gelden, individuele sociale tegemoetkomingen uitgezonderd. Een lager tarief voor sneeuwklassen aanrekenen aan leerlingen die in vorige schooljaren aan andere meerdaagse extramurale activiteiten deelnamen met de bedoeling zodoende voor deze leerlingen het maximumbedrag niet te overschrijden, brengt mee dat die leerlingen voor het bedrag van de minder scherpe maximumfactuur van 360 euro van meer activiteiten dan andere leerlingen genieten. Een dergelijke behandeling uitgaande van het schoolbestuur is discriminerend.⁵⁵

Externe tegemoetkomingen (bv ziekenfonds) beïnvloeden het maximumbedrag niet

De maximumfactuur mag niet overschreden worden met de motivatie dat de ouders op een of andere manier nog op een tegemoetkoming een beroep kunnen doen. Tussenkomen van het ziekenfonds (of de schooltoelage) komen de ouders persoonlijk toe en kunnen door de school niet in rekening gebracht worden.⁵⁶

Welke kosten vallen binnen de maximumfactuur voor meerdaagse activiteiten extra muros?

Het decreet basisonderwijs bepaalt in art. 27bis, § 4, tweede lid dat vanaf het schooljaar 2008-2009 de bijdrage van de ouders voor meerdaagse activiteiten extra muros maximaal 360 euro voor het volledige lager onderwijs bedraagt. Het schoolbestuur moet hiermee rekening houden bij het plannen van activiteiten en over de besteding van het bedrag duidelijk communiceren naar de ouders. De Commissie zorgvuldig bestuur is van oordeel dat het maximaal bedrag dat mag worden gevraagd voor de sneeuwklassen alle kosten moet dekken die nodig zijn om aan die activiteit ten volle te kunnen deelnemen: de kosten voor het vervoer en het verblijf, de maaltijden (eten en drinken), de begeleiding en toezicht, de skipas voor beginners, het huren van het skimateriaal, een passende verzekering. In het bedrag zijn niet begrepen de kosten die strikt

⁵⁴ CZB/V/KBO/2008/215; CZB/KL/KBO/2008/229.

⁵⁵ CZB/V/KBO/2011/297.

⁵⁶ CZB/KL/KBO/2008/208; CZB/V/KBO/2008/235.

persoonlijk zijn en waarvan de ouders zelf het te besteden bedrag mee kunnen bepalen zoals kosten voor (speciale) kledij, de aankoop van souvenirs....

De Commissie aanvaardt dat een sneeuwklas als een groepsinitiatie wordt opgevat; het is redelijk dat voor leerlingen die reeds eerder op privé-initiatief ski-ervaring hebben opgedaan, de meerkost voor een voor hen geschikte skipas wordt aangerekend. Op die manier wordt ook de gelijke behandeling van alle leerlingen gewaarborgd

Door het vragen van een bedrag van 37 euro voor de skipas bovenop het al betaalde bedrag van 360 euro heeft de school het bedrag van de maximumfactuur voor activiteiten extra muros, dat decretaal vastgelegd is op 360 euro, overschreden.⁵⁷

Kosten voor activiteiten tijdens een meerdaags verblijf extra muros

In het geval dat aangebracht wordt, wenst het schoolbestuur het bedrag van de minder scherpe maximumfactuur van 360 euro integraal voor te behouden voor de sneeuwklassen die in het 6e leerjaar worden georganiseerd. De meerdaagse uitstap die in het 5e leerjaar georganiseerd wordt, zou ten laste van de werkingsmiddelen genomen worden. De Commissie is van oordeel dat, wanneer om het vooropgestelde doel te bereiken, een schoolbestuur beslist om een meerdaagse uitstap ten laste van de werkingsmiddelen te nemen, alle activiteiten die op die uitstap plaatsvinden hierdoor gedekt moeten zijn. Een bedrag – groot of klein – dat door de leerlingen betaald wordt voor activiteiten die geprogrammeerd worden tijdens een meerdaagse uitstap, kan niet op de scherpe maximumfactuur aangerekend worden. Het moet in mindering gebracht worden om het nog beschikbare bedrag voor meerdaagse activiteiten extra muros te bepalen.⁵⁸

Niet omzeilen via Vriendenkring of vrijwillige bijdragen

Om, ondanks de maximumfactuur, de skiklassen toch nog te kunnen organiseren stelt de VZW Vriendenkring voor om, na instemming van *bijna* alle ouders, een spaaractie te organiseren. Die actie zou inhouden dat elke leerling gedurende 9 maanden, te starten vanaf februari, 20 euro per maand zou sparen via de Vriendenkring. De Vriendenkring zou dan het nodige bedrag op de rekening van de school storten.

De Commissie meent dat het opzetten van een dergelijke actie neerkomt op het omzeilen van de regelgeving. De Vriendenkring mag niet dienen om de normatieve bepalingen betreffende de maximumfactuur te ontwijken. Het voorstel komt er op neer dat de school de scherpe maximumfactuur zou mogen overschrijden voor ouders die daarmee instemmen en de betaling daarvoor langs de omweg van de vriendenkring laten lopen. De decretale bepaling is echter geschreven als een verbod voor de school om van de ouders meer te vragen dan het in het decreet bepaalde maximumbedrag. Het verbod is bedoeld als een bescherming voor alle ouders, van wie de vrijheid niet onder druk kan komen te staan doordat andere ouders, ook al hebben ze daar de beste bedoelingen mee, zich bereid verklaren om meer te betalen dan het decretale maximum. De instemming van de ouders om meer te betalen kan geen wettige grondslag zijn voor de school om rechtstreeks of onrechtstreeks meer te vragen van de ouders.⁵⁹

⁵⁷ CZB/V/KBO/2008/235.

⁵⁸ CZB/V/KBO/2011/296.

⁵⁹ CZB/V/KBO/2009/231.

Bijdragen voor meerdaagse verblijven extra muros

Buiten de context van een specifiek schoolproject dat op bijzondere ouderbijdragen is gebaseerd heeft de Commissie er in het verleden al voor gewaarschuwd dat ook voor meerdaagse verblijven extra muros geen constructies kunnen worden opgezet waardoor de doelstelling van het decreet in het gedrang wordt gebracht omdat ze er op neerkomen dat ouders die hun kind in een bepaalde school inschrijven in feite verplicht of minstens onder druk gezet worden om meer dan het decreetaal begrensde bedrag te betalen. De Commissie is van oordeel dat de verwerende partij haar beleid in verband met meerdaagse buitenschoolse activiteiten in het licht van de doelstelling van het decreet kostenbeperking dient te heroverwegen.⁶⁰

Zeeklassen in het buitengewoon onderwijs

Ouders in de school van verzoekende partij beschouwen de zeeklassen voor henzelf ook als een periode van rust. De Commissie zorgvuldig bestuur brengt begrip op voor deze bijzondere situatie, maar ziet nochtans niet hoe het jaarlijks blijven organiseren van zeeklassen en daardoor de maximumfactuur voor extra-murosactiviteiten overschrijden, te verzoenen zou zijn met de geldende regelgeving. Dat de activiteit niet verplicht zou zijn verandert niets aan het probleem, aangezien deelname aan deze extra-murosactiviteiten hoe dan ook niet verplicht kan worden. De huidige regeling van de maximumfactuur voor extramurale activiteiten laat niet toe dat deze factuur overschreden wordt, ook niet als ouders uit het buitengewoon onderwijs daar om begrijpelijke redenen om vragen.⁶¹

3.1.5. Vrijwillige financiële bijdrage gevraagd aan de ouders

Algemeen

De Commissie herneemt in 2010 de overwegingen die ze eerder heeft gemaakt in 2008 met betrekking tot het gesubsidieerd onderwijs en breidt die nu uit tot het gemeenschapsonderwijs:

Ouders kunnen evengoed als buitenstaanders aan de school een vrijwillige bijdrage schenken. In een context van nieuwe schoolstichtingen gebaseerd op alternatieve opvoedingsprojecten is in een aantal scholen van het gesubsidieerd vrij onderwijs een vaste gedragslijn gegroeid om van de ouders op min of meer gestructureerde basis een (soms aanzienlijke) vrijwillige bijdrage te vragen, onderdeel van een sterk ouder gedragen opvoedingsproject. Hoe dan ook moet worden gesteld dat, zolang de vrijwilligheid effectief gewaarborgd is, het storten van een vrijwillige bijdrage niet ter discussie kan worden gesteld. De Commissie overweegt dat het evengoed ouders in het gemeenschapsonderwijs vrij staat om op eigen initiatief extra fondsen te verzamelen die het onderwijs van hun kinderen ten goede komen.

Anderzijds benadrukt de Commissie dat zowel de in het decreet gelijke onderwijskansen gewaarborgde gelijke toegang voor alle leerlingen en de kostenbeperking ingevoerd met het decreet basisonderwijs, voor alle scholen geldt. Het zal onmiskenbaar zo zijn dat de wetenschap dat van de oudergroep in die school een vrijwillige bijdrage wordt gevraagd, voor een groot aantal ouders prohibitief zal zijn om hun kinderen in die school in te schrijven. Op die manier kan het recht om het eigen project sterk door ouderinitiatief (ook geldelijk) te laten dragen, op gespannen voet komen te staan met de in genoemde decreten ingeschreven maatschappelijke

⁶⁰ CZB/KL/KBO/2010/272.

⁶¹ CZB/V/KBO/2008/221.

opdracht. Het hoeft geen betoog dat deze opdracht geldt voor alle instellingen, ongeacht de vraag wie er de bestuursverantwoordelijkheid voor draagt.

Uit bovenstaande ontleding leidt de Commissie zorgvuldig bestuur af dat de scholen die op een georganiseerde manier van de ouders vrijwillige bijdragen vragen, aandacht moeten besteden aan de intrinsieke motivering van de oudergemeenschap en aan het vrijwillig karakter van de bijdragen. De Commissie herinnert aan het feit dat in het decreet basisonderwijs (bijdrageregeling) gevraagd wordt rekening te houden met de situatie van ouders met een beperkte financiële achtergrond. Verder moet worden aangenomen dat van het vragen van (vaste) vrijwillige bijdragen uitgaand van de school zelf, een andere druk zal uitgaan dan van een verzoek dat de oudervereniging richt naar de ouders van de school.

De Commissie besluit haar adviezen met volgende aanbeveling. Het recht om vrijwillige bijdragen te vragen ook van de ouders staat niet ter discussie. De initiatiefnemers dienen zich wel bewust te zijn van de druk die daarvan uitgaat op het realiseren van de decretale verplichting van gelijke toegankelijkheid, kostenbeperking en bijzondere aandacht voor minder gegoede ouders. Dit verplicht hen tot grote zorg voor het waarborgen van het vrijwillig karakter van de gevraagde bijdragen. Het past daarom niet dat de school zelf om vaste bijdragen zou vragen.⁶²

Onderscheid initiatief van de oudervereniging of van de school

Bij de toepassing op het concrete dossier stelt de Commissie vast dat in een van de twee betrokken scholen aan de schoolgids een deel 2 is toegevoegd dat van de oudervereniging uitgaat. Aan de ouders wordt, naast de praktische inzet bij de ouderwerking, om financiële steun gevraagd om het schoolproject te kunnen laten overleven. Deze ondersteuning dient niet alleen voor de materiële uitbouw van de school (afbetaling schoolgebouw, kosten voor onderhoud van gebouwen ...) maar ook voor kosten i.v.m. het leren en opvoeden (bv. werken met kleine leefgroepen, aanschaf van kwalitatief didactisch materiaal ...). De oudervereniging stelt hierbij richtbedragen voorop die in functie van de leeftijd en het aantal kinderen in een gezin, van 60 tot 120 euro per maand kunnen oplopen. De ouders worden aangespoord om “tijdig” te storten en de betaling bij voorkeur via een doorlopende opdracht te regelen. In het deel 1 met informatie aan ouders vanuit het schoolbestuur wordt op de financiële ondersteuning vanuit de Oudervereniging gewezen (bv. voor inzetten van vakleerkrachten, in stand houding en verbetering van de activa (roerend en onroerend).

Bij het item “schoolkosten” wordt genoteerd: “Dankzij een door alle ouders solidair gedragen mecenaat (onder de vorm van vrijwillige bijdragen aan de oudervereniging, giften of schenkingen van derden ...) moet de school uiterst zelden beroep doen op de ouders voor de betaling van extra schoolkosten.” In het deel uitgaande van het schoolbestuur wordt het vrijwillig karakter van de bijdragen onderstreept en worden de ouders niet aangemaand om aan de oudervereniging financiële bijdragen te doen.

Met betrekking tot de door verzoekers gestelde vraag bevestigt de school dat er in de toekomst zal over worden gewaakt dat het gedeelte van de schoolgids waarin een bijdragevoorstel en een uitnodiging tot betalen is opgenomen, niet van de school maar van de oudervereniging uitgaat.

De Commissie besluit haar advies met het standpunt dat het niet past dat de school zelf om vaste bijdragen zou vragen.⁶³

⁶² CZB/V/KBO/2008/209; CZB/KL/KBO/2010/272.

⁶³ CZB/V/KBO/2008/209.

Onderscheid school - vriendenkring

De Commissie stelt vast dat het beleid met betrekking tot vrijwillige ouderbijdragen in de betrokken school manifest onvoldoende rekening houdt met bovenstaande aanbevelingen die de Commissie op grond van de decretale regeling heeft geformuleerd. Er wordt in de betrokken school geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verantwoordelijkheid van de school en die van de vriendenkring. De bijdragen worden gestort op een rekening op naam van de vriendenkring. Maar ze worden gevraagd volgens een vast bijdrageschema en de oproep om de bijdrage te storten gaat uit van de school zelf en wordt bij herhaling opgenomen in de schoolkrant die aan alle leerlingen wordt meegegeven. Een dergelijke werkwijze kan onmogelijk waarborgen dat de ouders vooreerst bij de inschrijving en daarna op elk ogenblik van het schooljaar in de door hen beleefde werkelijkheid de volle vrijheid behouden om al of niet een bijkomende bijdrage te storten. Dat aan de ouders zou worden gesuggereerd dat ze bij de inschrijving zouden hebben ingestemd met een schoolbeleid dat op basis van ouderbijdragen een extra pedagogisch aanbod doet, dat zonder die bijdragen niet vol te houden is, is bijzonder moeilijk te verzoenen met een reële vrije toegang en een waarachtige vrije keuze voor het al of niet storten van nieuwe vrije bijdragen. Dit is des te meer problematisch nu blijkt dat de school geen transparant beleid hanteert met betrekking tot de implementatie van de decretale voorschriften met betrekking tot de aankondiging van te verwachten bijdragen en maximumfacturen.⁶⁴

De ouderbijdrage en maximumfactuur

Het schoolreglement bevat geen becijferde bijdrageregeling. Uit de bijdrageregeling kunnen de ouders niet afleiden voor welke activiteiten en diensten ze in elk geval moeten bijdragen om als minimum met hun vrijwillige stortingen het bedrag te bereiken dat hen ook verplicht zou kunnen worden opgelegd. Naar het oordeel van de Commissie begint in zekere zin eerst vanaf die grens de werkelijk vrije bijdrage. De voorstelling dat de gekozen werkwijze inhoudt dat de ouders ook onder de maximumgrens kunnen blijven en dat zo een grote vrijheid geboden wordt omdat niemand tot het bedrag van de maximumfactuur gehouden is, is allesbehalve transparant. Ze is maar vol te houden als men aanvaardt dat meteen van de overgrote meerderheid van de ouders verwacht wordt dat ze “vrijwillig” meer bijdragen dan de in de maximumfactuur bepaalde bovengrens. Ouders die hun bijdrage zouden willen beperken tot het decretale maximumbedrag hebben in de bijdrageregeling van het schoolreglement geen enkel houvast. Dat houvast is nu net een essentieel streefdoel van het decreet kostenbeperking geweest: van bij het begin van het schooljaar dienen de ouders te weten wat de maximumbijdrage kan zijn die ze - buiten de hypothese van een beroep op een bijzondere tegemoetkoming - redelijkerwijze moeten betalen en waarvoor die bestemd is.⁶⁵

Zie ook *supra*, onder 3.1.4.

⁶⁴ CZB/KL/KBO/2010/272.

⁶⁵ CZB/KL/KBO/2010/272.

3.2. Kosteloze toegang tot het secundair onderwijs

3.2.1. Algemeen

De grondwet waarborgt de kosteloze toegang tot het leerplichtonderwijs. Uit de grondwet en de onderwijsregelgeving volgt dat er in het door de Gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde onderwijs geen direct of indirect inschrijvingsgeld kan worden gevraagd. Dit wordt bevestigd door het Arbitragehof 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. 25 Schoolpactwet 29 mei 1959).

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.

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, zonder dat deze de kosten van geleverde goederen of prestaties mag overschrijden. Deze kosten moeten kunnen worden verantwoord, onder meer vanuit de eigenheid van de doelgroepen in het secundair onderwijs. De regelgeving waarborgt het recht van inspraak bij het beoordelen van de noodzaak of het verantwoorde karakter van bepaalde kosten en het vaststellen van de hoogte daarvan. Er moet een lijst worden opgesteld van de bijdragen die van de ouders kunnen worden gevraagd. De regeling moet ook de mogelijkheid tot het toestaan van afwijkingen vermelden. Onder afwijkingen worden specifieke maatregelen of tegemoetkomingen verstaan voor financieel minder goeude gezinnen. Deze regeling moet voor overleg aan de schoolraad worden voorgelegd en via het schoolreglement aan de ouders worden meegedeeld.⁶⁶

Dit betekent dat het schoolbestuur bij de inschrijving alle ouders schriftelijk, duidelijk en precies op de hoogte dient te brengen van de verschillende soorten bijdragen en dat de ouders voor de

⁶⁶ Vaste jurisprudentie van de Commissie; zie o.m. CZB/KL/KSO/2010/262; CZB/V/KSO/2009/247; CZB/KL/KSO/2011/288; CZB/KL/KSO/2011/298.

start van het schooljaar een schriftelijk overzicht moeten hebben van de kosten voor het betrokken schooljaar.⁶⁷

Kostenbeperking in het secundair onderwijs 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.⁶⁸

Voor de ouders is het ook van belang dat ze tijdig geïnformeerd zijn over de wijze van betalen en de termijnen voor facturering en eindafrekening. De werkwijze die de school daarbij volgt, met inbegrip van het beleid van sociale tegemoetkoming hoort daarom ook aansluitend bij de bijdrageregeling te worden gecommuniceerd. Het optreden bij wanbetaling moet vanzelfsprekend aan de wettelijke voorschriften voldoen en moet, van zodra daar aanleiding toe bestaat, ook duidelijk worden meegedeeld. De Commissie heeft in het verleden herhaaldelijk gesteld dat 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.⁶⁹

⁶⁷ Vaste jurisprudentie; zie: CZB/KL/KSO/2009/245b; CZB/KL/KSO/2011/288.

⁶⁸ CZB/V/KSO/2011/289; CZB/KL/KSO/2011/298; CZB/KL/KSO/2011/302. Zie ook: CZB/KL/KSO/2009/245b.

⁶⁹ CZB/KL/KSO/2009/245b; CZB/V/KSO/2011/289; CZB/KL/KSO/2011/298.

3.2.2 Nadere ontleding

Handboeken en boekenfonds

Elke school beslist zelf of zij een initiatief neemt om schoolboeken die ook in de boekhandel te verkrijgen zijn, aan te bieden onder de vorm van verkoop of verhuur. 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 - het recht behouden om het studiemateriaal dat op de vrije markt voor handen is, op eigen initiatief aan te schaffen. Dit vraagt dat ze ook tijdig over een nauwkeurig overzicht van het aan te schaffen materiaal kunnen beschikken.

Dergelijke initiatieven zijn te beschouwen als dienstverlening aan ouders en leerlingen. Ze hebben een vlotte start van het schooljaar op het oog en kunnen er helpen voor zorgen dat alle leerlingen onmiddellijk over het nodige studiemateriaal beschikken. Ze hebben ook een sociaal oogmerk. Gegroepeerde aankopen maken het mogelijk om bij uitgevers prijsreducties te bedingen. De scholen kunnen zelf een beleid uitstippelen om deze reducties aan de ouders en leerlingen toe te kennen. Het niet volledig doorrekenen van de toegestane korting kan het mogelijk maken om een kleine reserve te vormen die toelaat om in individuele gevallen tegemoet te komen aan de noden van ouders voor wie de schoolkosten bijzondere problemen meebrengen. Zolang de aan de meerderheid van de ouders gevraagde prijs lager is of ten hoogste gelijk aan de marktprijs kan een dergelijk beleid niet worden beschouwd als een min of meer afgedwongen sociale bijdrage. Het moet wel duidelijk zijn dat inkomsten uit de verkoop van studiemateriaal in elk geval de leerlingen moeten ten goede komen. Anderzijds kan het sociaal oogmerk van een boekenfonds nooit verantwoord dat studiemateriaal boven marktprijs zou worden aangeboden.⁷⁰

Aanrekenen van kosten voor een iPad

In de huidige stand van de regelgeving kan de iPad in het secundair onderwijs worden beschouwd als een geïndividualiseerd werkinstrument van de leerling waarvoor de ouders en leerlingen zelf de kosten moeten dragen. Dit sluit niet uit dat voor bepaalde studierichtingen de school zelf zal moeten instaan voor meer vermogende en aan de specifieke noden aangepaste computerinfrastructuur.

De vraagsteller situeert het voorstel voor verplichte aankoop van de iPad in de context van de inspanningen om de kosten voor de leerlingen in het secundair onderwijs te beperken. Door het werken met de iPad zou de aanschaf van een rekenmachine en op termijn van handboeken vervallen en zou het aantal aan te rekenen kopieën drastisch zakken, wat de verhoging van de schoolkosten door de kost van de iPad zou compenseren. Daarbij moet wel de vraag worden gesteld naar enerzijds de afstand tussen goede intenties en streefdoelen en anderzijds de capaciteit om genoemde baten ook op korte termijn effectief te realiseren. Het risico dat moeilijkheden bij de omschakeling in feite leiden tot een gevoelige en nog lang blijvende verhoging van de kostprijs van het secundair onderwijs is naar het oordeel van de Commissie verre van denkbeeldig. Ook kan de vraag worden gesteld of alle kosten in aanmerking genomen zijn. Zijn er bv. ook niet nog nieuwe bijkomende kosten voor toepassingsprogramma's te verwachten?

Anderzijds wijst de Commissie er op dat het invoeren van de iPad wellicht voor gevolg heeft dat de school ook op haar basisuitrusting bespaart doordat geen of minder computers moeten worden

⁷⁰ CZB/KL/KSO/2009/245b.

aangeschaft en dat op het up to date houden van bestaande computers kan worden bespaard. Het komt de Commissie aldus voor dat het gebruik van de iPad in een schoolcontext de grens tussen wat tot de persoonlijke uitrusting van de leerling enerzijds en wat tot de basisuitrusting van de school anderzijds behoort, doet vervagen. De Commissie moet vaststellen dat het onderwijs hier geconfronteerd wordt met zeer indringende vragen naar de implicaties van de informatiemaatschappij van de toekomst op de organisatie en de financiering van het onderwijs en de verdragsverplichting om te streven naar kosteloosheid ook van het secundair onderwijs.⁷¹

Fotokopieën

Handboeken en werkboeken zijn het typevoorbeeld van didactisch materiaal waarvoor in het secundair onderwijs de kostprijs kan worden ten laste gelegd van de ouders en de leerlingen. Handboeken kunnen afkomstig zijn van een externe uitgever. Maar binnen de school kan ook gekozen worden voor het losbladig via fotokopie ter beschikking stellen van het basismateriaal voor een of meer cursussen. Daarnaast wordt waarschijnlijk overal gebruik gemaakt van fotokopieën voor leerstofuitbreiding en/of (extra) oefenstof.

De Commissie stelt vast dat de factuur voor fotokopieën in veel scholen aanzienlijk oploopt en herhaaldelijk aanleiding geeft tot vragen en betwistingen. Vooral met betrekking tot de ‘losse’ fotokopieën kan van elke school worden verwacht dat zij een beleid voert om deze te beperken tot wat inderdaad noodzakelijk en nuttig is. Het komt de Commissie zorgvuldig bestuur niet toe om op dat gebied richtlijnen te geven. Zij vraagt wel aandacht voor twee luiken van het probleem.

Elke school zal zelf oordelen hoe zij de gestelde betrachting van kostenbeperking kan realiseren en de volle medewerking van alle leerkrachten daaraan kan bereiken. Het beleid dat gevoerd wordt om onverantwoord kopiëren te vermijden kan in de schoolraad ter sprake komen.

Verder wijst de Commissie er op dat een factuur voor fotokopie altijd een factuur voor reëel gemaakte kosten moet zijn. Dat houdt vooreerst in dat fotokopie geen bron van aanvullende inkomsten kan zijn. De eenheidsprijs die de school vaststelt moet dan ook op een correcte berekening van de kostprijs steunen. De verantwoording daarvan kan onderdeel zijn van het overleg in de schoolraad over de voor de ouders te verwachten bijdragen.⁷²

De ouders en leerlingen mogen van de school een beleid van transparante informatie over de aangerekende kosten voor didactisch materiaal verwachten, in het bijzonder ook voor fotokopieën. De eerste stap daarin is de informatie die aan de schoolraad verstrekt wordt.

De schoolraad heeft vooreerst recht op inzage in de berekening op basis waarvan de eenheidsprijs voor fotokopieën wordt vastgesteld. Ook het beleid dat gevoerd wordt om onverantwoord kopiëren te vermijden kan in de schoolraad ter sprake komen.

Het overleg in de schoolraad moet uitlopen op het opstellen van een lijst van door de ouders te verwachten bijdragen. Het is aangewezen dat de school, op basis van de ervaring uit de voorgaande jaren daarin ook een raming geeft van de te verwachten hoeveelheid fotokopieën. Alleen zo kunnen de ouders zich een benaderend beeld vormen van de omvang van de bedragen die daarvoor zullen worden gevraagd.

De tweede stap in de informatie bestaat in het overhandigen van de bijdragelijst aan de individuele ouders bij het begin van het schooljaar, zoals decretaal is voorgeschreven. De school

⁷¹ CZB/V/KSO/2012/307.

⁷² CZB/KL/KSO/2009/245b; CZB/KL/KSO/2010/262; zie ook *infra*, 3.4.3. Verantwoording van de aanrekening

zal zelf oordelen of het wenselijk is om daar een korte toelichting bij op te nemen over de werkwijze die in de school gevolgd wordt om het gebruik van fotokopieën ten behoeve van de leerlingen te registreren en aan te rekenen.⁷³

Stagemappen

Klaagster vindt dat ze een door de school verschafte stagemap zelf en veel goedkoper kan aanschaffen. Volgens het verweer van de school gaat het om drie stagemappen die door de school om drie redenen werden aangekocht: uniformiteit naar de stageplaatsen toe, goedkoopste mogelijkheid en de mappen werden volledig inhoudelijk klaargemaakt door de school en aan de leerlingen op 1 september bezorgd.

De Commissie herinnert er aan dat ouders in de regel vrij zijn om zelf het studiemateriaal aan te kopen, ook als dat op school wordt aangeboden. Zij neemt in dit geval aan dat de school de verplichte aankoop van een stagemap op aanvaardbare wijze verantwoordt vanuit herkenbaarheid naar buiten en efficiëntie in de voorbereiding.⁷⁴

Activiteit extra muros. Eendaagse uitstap. Meerdaagse reis. Informatie en deelname

Dergelijke uitstappen vormen een activiteit extra muros waarvoor de modaliteiten geregeld zijn in de omzendbrief SO/2004/06 van 5 mei 2004 betreffende activiteiten extra muros in het secundair onderwijs (<http://www.ond.vlaanderen.be/zorgvuldigbestuur/> onder 'regelgeving'). Volgens die omzendbrief moet het schoolreglement informatie over het schoolbeleid inzake activiteiten extra muros bevatten en moeten eventuele kosten voor deze activiteiten die aan ouders/leerlingen worden doorgerekend, voorkomen op de bijdragelijst die vóór het begin van het schooljaar wordt opgesteld. Voor meerdaagse activiteiten geldt dat, indien de deelname verplicht is, dit in het schoolreglement moet opgenomen zijn. Indien het schoolreglement de deelname niet verplicht dan moeten niet-deelnemende leerlingen op een pedagogisch verantwoorde manier binnen de instelling opgevangen worden, wat betekent dat voor hen activiteiten worden opgezet die aansluiten bij de aanpak van de activiteit extra muros. De instelling zal ook naar best vermogen initiatieven nemen die financiële belemmeringen vermijden, bv. via het opzetten van een systeem van schoolsparen.

De onderwijsregelgeving voorziet dat de jaarplanning van de activiteiten extra muros en de parascolaire activiteiten en de lijst van de bijdragen die aan ouders kunnen gevraagd worden alsook de regeling inzake de afwijkingen die op deze bijdrageregeling toegekend worden, voorwerp zijn van overleg in de schoolraad. Onder afwijkingen worden specifieke maatregelen of tegemoetkomingen verstaan voor financieel minder goeude gezinnen.

Rekening houdende met de bij decreet vastgelegde bevoegdheden van de schoolraad geeft de Commissie zorgvuldig bestuur voorrang aan het proces van participatie. De vergelijking tussen gemaakte kosten en gevraagde bijdragen dient in eerste instantie te gebeuren in de schoolraad. Ouders, personeel en school kunnen in de schoolraad bespreken of bepaalde schooluitgaven wenselijk zijn (uitstap/schoolreis) en of een bepaalde schoolbijdrage correct is (bedrag uitstap/schoolreis). Het schoolbestuur dient daarna bij de inschrijving alle ouders schriftelijk, duidelijk en precies op de hoogte te brengen van de verschillende soorten bijdragen. De ouders moeten voor de start van het schooljaar een schriftelijk overzicht hebben van de kosten voor het betrokken schooljaar, ook van de verschillende schoolreizen en hun totale kost. Verzoekster toont

⁷³ CZB/KL/KSO/2010/262; CZB/KL/KSO/2011/298.

⁷⁴ CZB/KL/KSO/2010/262.

niet aan, beweert ook niet dat de school haar verplichtingen met betrekking tot het organiseren van de activiteiten extra muros niet zou zijn nagekomen.

De georganiseerde excursies in de opleiding Toerisme zijn inherent aan het leerplan en dus verplicht. De door verzoekster ingeroepen motieven om niet deel te nemen zijn niet van aard om het verplichte karakter ongedaan te maken. Er worden geen niet te voorziene omstandigheden ingeroepen. Zo is bezoek op eigen initiatief geen alternatief voor een verplichte schooluitstap. Verblijf in het buitenland zonder nadere verantwoording is dat evenmin. Ook staat het niet onomstootbaar vast dat er ondubbelzinnig verwittigd werd. De school voert op geloofwaardige wijze aan dat zij uit de reacties van de leerlinge op school mocht afleiden dat zij de reis naar Parijs toch zou meemaken.

Ter zitting bevestigt de directie dat de mogelijkheid van financiële tussenkomst niet in het schoolreglement maar wel in een brief van het oudercomité is opgenomen. De school sloot een annuleringsverzekering maar deze geldt enkel in geval van onvoorziene omstandigheden. De Commissie vindt het meer dan wenselijk dat voor verplichte uitstappen en/of activiteiten, zoals in de richtingen toerisme en hotel, in het schoolreglement wordt opgenomen dat er een financiële tussenkomst mogelijk is.⁷⁵

Afspraken over opvang van leerlingen in uitwisselingprojecten
Zie CZB/V/KSO/2010/266

3.3. Kosten voor aanbod van goederen en diensten en bijkomende onderwijsactiviteiten

3.3.1. Door de school of derden te dragen kosten die de school niet kan aanrekenen

3.3.1.1. Didactische uitrusting

Aanbod van een elektronisch leerplatform

De uitbouw van elk onderwijs veronderstelt het organiseren van voortdurende communicatiestromen. Het feit dat de elektronische infrastructuur waarop vandaag een beroep gedaan wordt om deze communicatiestromen te organiseren, niet toegankelijk is zonder een individuele machtiging maakt van deze infrastructuur nog geen geïndividualiseerd leermiddel waarvan de kostprijs geheel of gedeeltelijk aan de leerlingen kan worden aangerekend. Het aanbod van een elektronisch leerplatform zoals beschreven door de vraagsteller vormt een onderdeel van de openbare dienstverlening van elke door de overheid gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstelling. De daarvoor te maken kosten behoren tot de basisuitgaven waarvoor de instellingen zelf moeten instaan.⁷⁶

Smartschool en het gebruik van internet

Op de bijdrageregeling en in de facturatie is een bedrag opgenomen voor Smartschool en het gebruik van internet. Smartschool is een communicatiesysteem dat zowel school/leerkrachten en ouders/leerlingen tot voordeel strekt. Dit communicatiesysteem behoort wezenlijk tot de organisatie van onderwijs en vormt een onderdeel van de openbare dienstverlening van elke door de overheid gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstelling. De daarvoor te maken kosten

⁷⁵ CZB/V/KSO/2008/191; CZB/V/KSO/2008/197; CZB/KL/KSO/2008/205.

⁷⁶ CZB/V/KSO/2010/273.

zijn te beschouwen als basisuitgaven waarvoor de instellingen zelf moeten instaan en waarin de overheid tussenkomt door een werkingsbudget toe te kennen. Dezelfde overwegingen gelden voor het gebruik van internet.

De Commissie verwijst naar haar advies in dossier CZB/V/KSO/2010/273 waar zij het volgende overwoog: “Uit de beschrijving van de functies van het leerplatform leidt de commissie af dat het leerplatform voor alle leerlingen zal moeten openstaan en onmogelijk kan worden voorbehouden aan leerlingen die daarvoor kiezen en vrijwillig een bijdrage betalen. In het secundair onderwijs kan de kostprijs van verplicht gestelde leermiddelen wel worden aangerekend aan de leerlingen op voorwaarde dat het om individualiseerbare leermiddelen en kosten gaat. De commissie heeft reeds eerder geadviseerd dat software die voor de algemene werking van de school bedoeld is niet aan individuele leerlingen kan worden aangerekend. Voor bijzondere programma’s bijvoorbeeld in een opleiding informatica zou dit wel kunnen. (CZB/V/KSO/2003/14; CZB/V/KSO/2007/161).”⁷⁷

Draadloos netwerk

De Commissie verwijst naar haar eerdere adviezen en besluit dat bovenstaande overwegingen ook gelden voor kosten van het gebruik van een draadloos netwerk die dan ook ten laste vallen van het werkingsbudget van de school.⁷⁸

Klas- en schoolbibliotheek

De commissie vestigt de aandacht op artikel 25 van de schoolpactwet van 29 mei 1959 dat nog geldt voor het secundair onderwijs. Deze bepaling stelt dat de kosten van het organiseren van onderwijs ten laste zijn van het schoolbestuur maar dat de overheid tussenkomt in die kosten door een werkingsbudget toe te kennen.

De Commissie is van oordeel dat kosten betreffende klas- en schoolbibliotheek behoren tot een sokkel van vaste algemene kosten die in eerste instantie ten laste zijn van het schoolbestuur en waarvoor er een werkingsbudget wordt toegekend. Deze kosten hebben geen direct verband met een duidelijk individualiseerbare dienstverlening, en kunnen niet individueel aangerekend worden.

Ter zitting verklaart de directie dat het bedrag van 40 euro overeenstemt met de kost voor fotokopieën, dat voor de klas- en schoolbibliotheek geen kosten werden aangerekend en dat ze aan het secretariaat de opdracht gaf die post te schrappen wat ten onrechte niet gebeurde.⁷⁹

3.3.1.2. Gebruik van infrastructuur

Gebruik van de refter. Kosten die de prijs van het middagmaal kunnen bepalen

Er van uitgaand dat een refter behoort tot de basisinfrastructuur, moet ook worden aangenomen dat dit lokaal wordt aangewend met gebruik van de normale nutsvoorzieningen (gas, elektriciteit, water). Er kan dus geen aparte aanrekening zijn van kosten voor infrastructuur en bijhorende nutsvoorzieningen. Eventuele kosten voor de vergoeding van toezienend personeel, kosten voor de voedingswaren en het klaarmaken daarvan komen in aanmerking.⁸⁰

⁷⁷ CZB/KL/KSO/2011/288.

⁷⁸ CZB/V/KSO/2012/307.

⁷⁹ CZB/V/KSO/2008/195.

⁸⁰ CZB/V/KSO/2008/227.

Gebruik van sportinfrastructuur

Elk schoolbestuur of inrichtende macht draagt de kosten van en de financiële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het onderwijs in de eigen instellingen. De gemeenschap komt financieel tussen onder de vorm van salarissen, werkingsmiddelen en investeringsmiddelen (art. 67, § 1 Decreet basisonderwijs 25 februari 1997 en art 25 Schoolpactwet 29 mei 1959). Kosten die gemaakt worden voor de basisuitrusting en -werking van een school dienen dan ook gedragen te worden door het schoolbestuur. Daartoe behoort de inrichting van de lokalen nodig voor het organiseren van de verplichte activiteiten. Leslokalen, studiezalen, computerlokalen, laboratoria vragen een eigen infrastructuur. Voor het gebruik van deze lokalen kan aan de ouders geen bijdrage worden gevraagd. Dat zou neerkomen op een indirect inschrijvingsgeld. Verder is de Commissie van oordeel dat een refter ook behoort tot de basisinfrastructuur van een school. Voor het gebruik van dit lokaal kan evenmin een vergoeding worden gevraagd, wel voor de aparte dienstverlening die daarin wordt geboden (CZB/V/KSO/2008/227, 19 januari 2009).

Voor lichamelijke opvoeding zijn eindtermen goedgekeurd zodat het vak sowieso behoort tot de verplichte vakgebieden die elke gewone secundaire school moet organiseren. Ook deze activiteit vraagt een aangepaste accommodatie. Daaruit volgt dat de overheid ook aanvaardt dat door haar verschaft investeringsmiddelen mede kunnen worden aangewend voor de bouw van een sportzaal, of dat werkingsmiddelen voor de huur ervan worden gebruikt.

Sommige scholen hebben een sporthal in eigendom, andere huren die, nog andere moeten al of niet tegen vergoeding, gebruik maken van door andere instanties geëxploiteerde infrastructuur. Maar de voorwaarden waaronder een school over een sporthal kan beschikken kunnen geen invloed hebben op de basisregel dat de school zelf de kosten moet dragen voor het organiseren van verplichte activiteiten. Er kan aan de ouders geen bijdrage worden gevraagd in de lasten van een bouwlening, of voor de huur van het gebouw, maar ook niet voor de toegangsprijs van een door derden geëxploiteerde sporthal (zie ook CZB/V/KSO/2003/12 van 2 juni 2003 en CZB/V/KSO/2004/82 van 6 december 2004).⁸¹

Lichamelijke opvoeding. Onderscheid basiskosten – vervoerkosten

De Commissie wijst op het onderscheid tussen het systematisch aanrekenen van kosten voor gebruik van infrastructuur van derden voor de lessen lichamelijke opvoeding en het occasioneel organiseren van een verrijkt aanbod voor deze lessen. De lessen lichamelijke opvoeding zijn onderdeel van het realiseren van de eindtermen. Elke school moet instaan voor de basisuitrusting die vereist is om het decretaal verplichte onderwijsaanbod te realiseren. De Commissie acht het dan ook niet aanvaardbaar dat een school die zelf over geen sportinfrastructuur beschikt systematisch het gebruik van sportvoorzieningen van derden aan de ouders en de leerlingen gaat doorrekenen.

Dit sluit niet uit dat een school het aanbod in deze lessen partieel kan verrijken door een aantal bijzondere lessen waarvoor een nog meer aangepaste infrastructuur vereist is en daarvoor het toegangsgeld mag doorrekenen.

⁸¹ CZB/V/KSO/2008/227; CZB/V/KSO/2009/238.

Met betrekking tot het vervoer naar extern georganiseerde activiteiten van lichamelijke opvoeding aanvaardde de Commissie in hetzelfde advies dat de kost voor vervoer als afzonderlijke dienstverlening aan de ouders mag worden aangerekend.⁸²

Toegang tot het zwembad mag aangerekend worden

Zwemmen moet als specifieke sportactiviteit enkel in het lager onderwijs verplicht worden aangeboden en dit gratis gedurende een jaar. De Commissie heeft al eerder aanvaard dat scholen de kosten voor de toegang tot een zwembad met bijhorend bewakingspersoneel aan de ouders kunnen doorrekenen (CZB/V/KSO/2003/11, 2 juni 2003).⁸³

3.3.1.3. Administratie en informatie

‘Algemene onkosten’

De voorgelegde bijdrageregeling bevat een rubriek “Algemene onkosten en schoolgerei” waarin een soort forfait wordt gehanteerd met kosten voor “briefwisseling, postzegels, proefwerkpapier, schoolagenda, huiswerkblok, rapport... De Commissie aanvaardt dat om redenen van administratieve haalbaarheid bij het bepalen van bepaalde kosten gewerkt wordt met een beperkt forfait. Dit mag geen aanleiding zijn om algemene kosten die ten laste vallen van de school door te rekenen aan de ouders. Zo roept in de rubriek “algemene kosten” de post ‘briefwisseling, postzegels, rapport’ vragen op. Communicatie met de ouders over de organisatie van het onderwijs, inclusief het afleveren van een rapport (CZB/V/KSO/2007/170), behoort tot de elementaire verplichtingen van een school. De kosten daarvoor moeten door de school worden gedragen en kunnen op de werkingsmiddelen worden aangerekend. Een post ‘briefwisseling, postzegels’ vraagt dan ook een nadere verantwoording. Het voorliggend forfait voor algemene kosten maakt onvoldoende duidelijk dat er geen algemene kosten die ten laste vallen van het schoolbestuur en waarvoor er een werkingsbudget wordt toegekend, aan de ouders worden aangerekend.⁸⁴

Kosten voor het rapport en een rapportmap

Het verlenen van diploma’s, getuigschriften en studieattesten is een onderdeel van de openbare dienstverlening van elke door de overheid gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstelling. De daarvoor te maken kosten behoren tot de basisuitgaven waarvoor de instellingen zelf moeten instaan. Het regelmatig verlenen van informatie aan de ouders over de studievorderingen onder de vorm van studierapporten van de leerlingen is naar het oordeel van de Commissie onderdeel van diezelfde basisopdracht. Ouders en leerlingen moeten niet betalen om van de studievorderingen op de hoogte gebracht te worden.

De vormgeving van de studierapporten behoort evident tot de beleidsvrijheid van elke instelling. De Commissie stelt echter vast dat sommige scholen kiezen voor ongetwijfeld stijlvolle maar relatief dure mappen voor de leerlingenrapporten. De scholen moeten wel inzien dat daarvoor een bijdrage vragen - ‘voor de rapportmap, maar niet voor het rapport zelf’ - er op neerkomt dat ouders en leerlingen niet meer gratis over de studievorderingen geïnformeerd worden. Dit is in strijd met de basisopdracht van elke school. Scholen moeten er bij de vormgeving van de

⁸² CZB/KL/KSO/2012/315.

⁸³ CZB/V/KSO/2009/238.

⁸⁴ CZB/V/KSO/2009/238.

leerlingenrapporten rekening mee houden dat ze de kostprijs daarvan niet kunnen doorrekenen, maar zelf moeten dragen.⁸⁵

Kosten voor informatie aan de ouders

De Commissie is van oordeel dat de uitgaven voor de noodzakelijke communicatie met de ouders behoren tot de basiskosten van wie onderwijs aanbiedt en die de school zelf hoort te dragen. Een bijkomende vergoeding voor correspondentie met ouders die geen gebruik maken van Smartschool acht de Commissie dan ook onaanvaardbaar, temeer daar achter het niet aansluiten bij Smartschool meer dan eens een sociaal motief kan worden vermoed.⁸⁶

Aanrekenen van kosten voor informatiemateriaal en schoolkrant

Scholen maken hun onderwijsaanbod bekend aan kandidaat ouders en leerlingen en ontwikkelen daarvoor informatiemateriaal dat zij gratis verspreiden. Bij de inschrijving kunnen zij, naast het schoolreglement, meer gedetailleerde informatie onder de vorm van een brochure of anders vrij ter beschikking stellen. Tot in dit stadium komt aanrekenen van kosten niet ter sprake. Een goede werking van de school vereist een volgehouden informatiestroom tussen school en ouders en leerlingen. Losse informatie over oudercontact, schooluitstappen, opendeurdagen, sportdagen enz. moeten geacht worden te behoren tot de sokkel vaste kosten die de school zelf moet dragen en die ze op de werkingskosten kan aanrekenen.

De schoolkrant kan in principe niet worden beschouwd als een leermiddel of studiemateriaal waarvoor en verplichte bijdrage kan worden gevraagd. Het gaat in beginsel om kosten voor informatie en communicatie die geen direct verband hebben met een duidelijk individualiseerbare dienstverlening, maar die behoren tot een sokkel van vaste algemene kosten die in eerste instantie ten laste zijn van het schoolbestuur. Dergelijke publicaties behoren tot de informatie die de school vrij maar op eigen kosten kan verspreiden onder ouders en leerlingen. Gelet op de meerkost van een dergelijk tijdschrift zullen de scholen de verspreiding daarvan doorgaans beperken tot ouders die daarop intekenen en een bijdrage betalen. De Commissie zorgvuldig bestuur ziet geen grond om van de ouders een verplichte bijdrage te vragen voor deze vorm van informatie en communicatie.

De school kan terecht wijzen op het belang van een goede communicatie met de ouders en op de positieve rol die een schoolkrant daarin kan spelen. Dergelijke overwegingen geven een schoolkrant echter nog niet het karakter van studiemateriaal of leermiddel waarvoor een verplichte bijdrage kan worden aangerekend. Het feit dat de schoolraad het verplicht karakter van de schoolkrant goedkeurde, kan evenmin dit gevolg hebben.⁸⁷

Aanrekenen van kosten voor leerlingpasje en bij verlies ervan.

In de bijdrageregeling is een post voor een 'leerlingpasje voor de leerlingen die over de middag niet op school blijven' en een post 'bij verlies van dit pasje' opgenomen waarvoor respectievelijk 0,50 € en 2,50 € wordt aangerekend. De Commissie meent dat het gebruik van een dergelijk pasje kadert in de controle en registratie van de aanwezigheid van de leerlingen en dus niet als een bijkomende dienstverlening ten aanzien van de leerlingen en ouders kan worden gezien. Het is een onderdeel van de openbare dienstverlening van elke door de overheid gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstelling. De daarvoor te maken kosten zijn te beschouwen als

⁸⁵ CZB/KL/KSO/2010/262; CZB/V/KSO/2010/263.

⁸⁶ CZB/KL/KSO/2012/315.

⁸⁷ CZB/V/KSO/2010/263.

basisuitgaven waarvoor de instellingen zelf moeten instaan en waarin de overheid tussenkomt door een werkingsbudget toe te kennen. De Commissie zorgvuldig bestuur ziet geen grond om de kost van het pasje aan de ouders als een verplichte bijdrage aan te rekenen. De toelating die aan leerlingen die in de nabijheid van de school wonen wordt gegeven om de school onder de middag te verlaten, kan moeilijk als een bijzondere dienstverlening worden beschouwd. Wat het aanrekenen van kosten voor het verlies van een leerlingenpasje betreft, is de Commissie anderzijds wel van oordeel dat bij verlies van het pasje voor het afleveren van een duplicaat van het leerlingenpasje een redelijke vergoeding kan worden gevraagd voor de veroorzaakte administratieve overlast. Gezien het bedrag van die vergoeding in de bijdrageregeling is opgenomen, gaat de Commissie ervan uit dat hierover in de schoolraad werd overlegd.

De Commissie wijst er wel op dat de bijdragenregeling voorziet in een bijzondere vergoeding ingeval van verlies. Daarmee is niet gelijk te stellen het feit dat een leerling het pasje op een bepaalde dag niet bij zich heeft. De Commissie heeft er reeds eerder op gewezen dat het niet opgaat dat de school de leerlingen zou disciplineren en tot stiptheid zou aanzetten door het opleggen van een soort boete voor het occasioneel vergeten van een pasje (V/KSO/2005/121). Wel kan er aan gedacht worden om, op voorwaarde dat de mogelijkheid bestaat voor de leerling om bv. een broodje te kopen op school, te bepalen dat een leerling zonder pasje de school niet zal kunnen verlaten. Preciseren van afspraken daarover behoort tot het beleid van de school.⁸⁸

Schoolverzekering ten laste van de school. Bijkomende verkeersongevallenverzekering

In het schoolreglement wordt de indruk gewekt dat de bijdrage die van de ouders gevraagd wordt, betrekking heeft op de eigenlijke schoolverzekering waarvan de premies ten laste vallen van de school. De Commissie heeft reeds eerder geoordeeld dat de kost voor de verzekering die de burgerlijke aansprakelijkheid van leerlingen voor schade aan derden terwijl de leerlingen onder toezicht van de school staan en de lichamelijke schade opgelopen door leerlingen in schoolverband dekt, ten laste is van de school. Het engagement dat schoolbesturen op zich nemen om onderwijs te organiseren, houdt verantwoordelijkheden in, o.a. dat het bestuur de nodige verzekeringen voor gebouwen en personen (bestuur, personeel en leerlingen) dient aan te gaan. De daaraan verbonden uitgaven behoren tot een sokkel van vaste algemene kosten die ten laste van het schoolbestuur zijn. (zie CZB/V/KSO/2003/15).

Het aanbieden van een verkeersongevallenverzekering voor leerlingen echter vormt een afzonderlijke dienstverlening waarop ouders vrijblijvend kunnen intekenen en waarvoor een bijdrage kan aangerekend worden (zie daarover nog CZB/V/KSO/2003/24). Het facultatief karakter van die bijdrage uit de bijdrageregeling blijken en de ouders moeten te kennen geven dat ze van die dienstverlening gebruik wensen te maken.

De Commissie wijst er ten overvloede nog op dat, wanneer een clause voor verzekering van de leerlingen op de weg van en naar de school wordt opgenomen in de schoolverzekering, de basispremies voor de schoolverzekering ten laste van de school blijven.

Het is naar het oordeel van de Commissie belangrijk dat de school aan de ouders duidelijk maakt welke waarborgen de eigen verzekering van de school bieden en wat de juiste inhoud is van het facultatieve aanvullende aanbod.⁸⁹

⁸⁸ CZB/V/KSO/2011/289.

⁸⁹ CZB/KL/KSO/2011/288.

Onderscheid tussen de boekhouding van de school en van het oudercomité.

Volgens een verklaring van de directie op de zitting zou in de post ‘briefwisseling’ ook de kost voor het versturen van briefwisseling vanuit het oudercomité begrepen zijn. De Commissie is van oordeel dat de boekhouding van het oudercomité duidelijk moet worden onderscheiden van die van de school. De vraag of de school de correspondentiekosten van het oudercomité zelf kan ten laste nemen of eventueel via een subsidie de werking van het oudercomité kan ondersteunen, kan niet door de Commissie zorgvuldig bestuur worden beantwoord. De Commissie is niet bevoegd om zich uit te spreken over de besteding van de werkingsmiddelen van de school. Maar de school kan geen kosten die gemaakt worden door of voor het oudercomité doorrekenen aan de ouders. Daardoor krijgen deze kosten immers het karakter van een verplichte bijdrage, wat ze niet mogen hebben.⁹⁰

Bijdrage vriendenkring

De Commissie herneemt haar standpunt dat aan ouders een vrijwillige bijdrage kan gevraagd worden voor een oudercomité of een vriendenkring, een organisatie die niet direct betrokken is bij het onderwijs zelf. De bijdrage is facultatief en ouders zijn niet verplicht om ze te betalen. In haar verweer stelt de school dat ouders die problemen hebben met die solidariteitsbijdrage, niet verplicht zijn deze te voldoen. Ter zitting stelt de directie dat die post in de toekomst niet meer zal opgenomen worden in de factuur.⁹¹

Zie nog supra 3.2.2.

3.3.2. Aanbod van goederen en diensten. Feestactiviteiten

3.3.2.1. Didactisch materiaal

Zie ook supra: 3.2.2 secundair onderwijs en 3.3.1.1.

Verzekering voor iPad kan aangerekend worden

De Commissie leidt uit de vraagstelling af dat de school verwacht dat de gehuurde iPads verzekerd worden en dat de school hiervoor facultatief een verzekering aanbiedt. In die context vormt het aanbieden van de verzekering een afzonderlijke dienstverlening waarop ouders vrijblijvend kunnen intekenen. De Commissie is van oordeel dat in dat geval de kosten kunnen aangerekend worden. Zij wijst er wel op dat het facultatief zijn van die bijdrage uit de bijdrageregeling moet blijken en dat de ouders te kennen moeten geven dat ze van die dienstverlening gebruik wensen te maken. Ook moet het voor ouders duidelijk zijn wat door die verzekering al of niet wordt gedekt (beschadiging, diefstal, verlies ...).

Deze vraag maakt ook duidelijk dat er voor het geval bij de school geen verzekering wordt aangegaan, er potentieel een pijnlijk contentieux van aansprakelijkheid en vergoeding kan ontstaan. De school dient hieromtrent ook een transparant beleid uit te stippelen, zonder het voorgehouden facultatief karakter van de verzekering bij de school in het gedrang te brengen.⁹²

⁹⁰ CZB/V/KSO/2009/238.

⁹¹ CZB/V/KSO/2008/195.

⁹² CZB/V/KSO/2012/307.

3.3.2.2. Administratieve kosten

Kost voor duplicaat van getuigschrift secundair onderwijs

Hoewel de vraag met betrekking tot het aanrekenen van kosten voor het afleveren van een duplicaat van een diploma of getuigschrift geen verband houdt met de inhoud en kwaliteit van verplichte of niet verplichte onderwijsactiviteiten en moet gesitueerd worden binnen een kader van afzonderlijke dienstverlening los van onderwijs, stelt de Commissie zorgvuldig bestuur dat een duplicaat van een diploma of getuigschrift enkel door de school kan afgeleverd worden. De Commissie beschouwt het afleveren van een duplicaat als een voortgezette dienstverlening waarvoor de school een redelijke vergoeding kan vragen die zij zelf bepaalt. De Commissie is hier marginaal bevoegd. Zij zou enkel kunnen tussenkomen wanneer het gevraagde bedrag niet alleen hoog is, maar zo uitzonderlijk hoog dat het kennelijk de grenzen van de redelijkheid overschrijdt, wat in deze niet het geval is.⁹³

Bijdrage voor een elektronische betaalsleutel voor facultatieve dienstverlening

Voor niet verplichte dienstverlening kan de school in principe een bijdrage vragen. Zij kan met het oog op een efficiënte organisatie van de dienstverlening het gebruik van een betaalsleutel invoeren. Als de sleutel eigendom blijft van de school kan voor het gebruik daarvan een waarborgsom worden gevraagd (CZB/V/KBO/2004/72). Naar het oordeel van de commissie kan ook de verkoop van een betaalsleutel onderdeel zijn van de organisatie van de niet verplichte dienstverlening voor zover voldaan wordt aan de algemene voorwaarden: gebruik voor facultatieve dienstverlening, vergoeding niet boven kostprijs, met in de schoolraad overlegde en in het schoolreglement aangekondigde bijdragen.

Een eenmalig bedrag van 5 euro voor een betaalsleutel die de leerlingen gedurende hun volledige studieloopbaan kunnen gebruiken lijkt voor de commissie niet onredelijk.⁹⁴

3.3.2.3. Kledij

Verplichte aankoop van T-shirt met schoollogo en de maximumfactuur basisonderwijs zie supra, 3.1.3.

Verkoop van vak- of werkkledij

In het kader van de organisatie van bepaalde opleidingen zoals een hotelschool kan een schoolbestuur de leerlingen verplichten vak- of werkkledij aan te schaffen. Omwille van de gelijkvormigheid en de veiligheid (in dit geval speciaal de brandveiligheid) kan de school voorschrijven aan welke vereisten van kwaliteit en vormgeving de kledij moet beantwoorden. De school kan ondergeschikt aan de doelstelling van een goede organisatie van de betrokken opleiding beslissen om de werkkledij zelf te verkopen en de ouders/leerlingen verplichten om deze kledij in de school aan te kopen. De school moet bij de keuze voor een leverancier van de producten de toepasselijke regelgeving met betrekking tot de aanbestedingen naleven.

De prijs die de school aan de ouders/leerlingen aanrekent, moet te verantwoorden zijn vanuit de door de school te maken kosten. Het is evident dat het principe van de vak- of werkkledij en de prijs daarvan ter sprake komt in de schoolraad en dat de prijs terug te vinden is in de bijdrageregeling. In de schoolraad zal de inrichtende macht motiveren waarom een strikte

⁹³ CZB/V/KSO/2008/188.

⁹⁴ CZB/V/KSO/2010/273.

reglementering ter zake wordt voorgesteld. De geldende regelgeving met betrekking tot de aanbestedingen moet waarborgen dat de overeenkomst die tussen de school en de betrokken firma of firma's gesloten wordt, tot een verantwoorde prijs leidt en in correcte concurrentiële verhoudingen tot stand komt.⁹⁵

Zie ook infra: onder 5.1.2 en 5.1.3

Kledijvoorschrift van de school

Het schoolreglement omvat de concrete voorschriften omtrent het dragen van het uniform met label van de school. Door het te ondertekenen verbindt men er zich toe die voorschriften na te leven.

In haar antwoord op het verweer van de school stelt verzoekster dat zij op dit punt niet aandringt. De Commissie moet zich daarover dus niet uitspreken.⁹⁶

3.3.2.4. Intern leerlingenvervoer

Forfaitair berekende bijdrage voor het intern leerlingenvervoer; busvervoer voor schooluitstappen

zie infra, 3.4.1. Kostprijs

Vervoer naar sportactiviteiten tijdens de schooluren

Het vervoer van leerlingen tijdens de schooluren voor lessen lichamelijke opvoeding wordt als een afzonderlijke dienstverlening beschouwd. De overheid stelt ook geen middelen ter beschikking om deze kosten te (helpen) dragen. Voor een afzonderlijke dienstverlening kan het schoolbestuur een bijdrage vragen aan de ouders.

De bijdrage voor het vervoer naar sportactiviteiten moet worden opgenomen in de bijdrageregeling die in de schoolraad wordt overlegd en aan de ouders wordt meegedeeld via het schoolreglement. De bijdrage moet in overeenstemming zijn met de effectief gemaakte kosten waarvan de leerling gebruik heeft gemaakt.⁹⁷

3.3.2.5. Drank en voedsel voor onmiddellijk verbruik. Middagtoezicht

Schoolbeleid i.v.m. gezonde voeding en ecologie. Verplichte aankoop van melk kan niet

De Commissie bevestigt dat het tot de autonomie van een schoolbestuur hoort om in het kader van een gezondheidsbeleid afspraken te maken inzake beschikbaarheid van dranken op school. Aldus kan het schoolbestuur in samenspraak met de participatieorganen beslissen om op school bijvoorbeeld frisdranken volledig te weren, zowel voor wat betreft de verkoop in de school als voor de drankjes die door de ouders aan de kinderen worden meegegeven.

De Commissie oordeelt dat het vrijblijvend te koop aanbieden van drankjes aan de leerlingen en tegen een normale prijs, een handelsactiviteit is die verenigbaar is met de onderwijsopdracht. De verkoop van drankjes kan beschouwd worden als een normale dienstverlening aan de leerlingen. De leerlingen moeten wel vrijblijvend van deze service gebruik kunnen maken. Aan

⁹⁵ CZB/V/KSO/2008/216.

⁹⁶ CZB/KL/KSO/2008/205.

⁹⁷ CZB/V/KSO/2009/238.

dit vrijblijvend karakter wordt afbreuk gedaan wanneer aan de ouders verboden wordt om drankjes met de kinderen mee te geven die ze in de school wel nog kunnen aanschaffen.⁹⁸

Het schoolbestuur kan drank en voedsel voor onmiddellijk verbruik op school aanbieden. Het kan beperkingen stellen aan wat de ouders aan drank en voedsel met de kinderen kunnen meegeven (overwegingen van gezondheid en milieubescherming). De ouders moeten wel de vrijheid behouden om alle producten die de school aanbiedt, liever zelf met hun kinderen mee te geven.⁹⁹

Aanrekenen van de kostprijs van een zelfbereide lunch in het buitengewoon onderwijs

In het kader van het bijbrengen van zelfredzaamheid aan kinderen met mentale beperkingen wordt de kinderen aangeleerd om zelf hun boterham klaar te maken. Het brood brengen de kinderen zelf mee, voor de aankoop van het beleg staat de school in. Het gaat dus enerzijds om een leeractiviteit, anderzijds om een dienstverlening onder de vorm van het verschaffen van een maaltijd. De Commissie zorgvuldig bestuur is van oordeel dat de bijzondere vorm waarin de maaltijd wordt voorbereid, niet belet dat de school de kostprijs voor deze producten mag aanrekenen. Dat de kinderen in schoolverband leren om hun eigen maaltijd voor te bereiden, kan niet betekenen dat ze ook recht zouden hebben om die gratis te ontvangen. De bijzondere omstandigheden van het schools klaarmaken van de maaltijd brengt naar het oordeel van de Commissie ook mee dat de school, met het oog op de eenheid van het didactisch handelen, voor alle leerlingen een uniforme regeling kan hanteren.¹⁰⁰

Onderscheid tussen middagopvang en refterdienst

Op de zitting van de Commissie zorgvuldig bestuur van 4 maart 2004 stelde de directie dat er aan de leerlingen die enkel hun boterham eten in de refter geen verplichte consumptie van een dessert wordt aangerekend, wat niet toelaatbaar zou zijn. Het volledige bedrag van 0,75 € werd voorgesteld als een bijdrage voor het middagtoezicht en het dessert is te beschouwen als een gratis toetje. De commissie aanvaardde deze voorstelling van zaken.

Nu stelt de directie in haar brief van 23 juni 2008 dat sinds september 2004 geen vergoeding voor opvang meer wordt gevraagd omdat het personeel daarvoor niet meer wordt vergoed. De uitgavenposten en de bijhorende bedragen blijven op een kleine verhoging van de prijzen na ongewijzigd. De commissie beschikt niet over gegevens waaruit zou blijken dat de bijdrageregeling die ze voor de commissie en de betrokken ouders als een vergoeding voor opvang kwalificeerde, na overleg in de schoolraad vervangen heeft door een reftervergoeding. De schoolraad heeft nochtans recht op overleg met betrekking tot de bijdrageregeling. Daartoe behoort onder meer een verantwoording van de kosten en een inzicht in de kwalificatie daarvan. Uit de verder nog te bespreken discussie over het fiscaal attest blijkt dat dit voor de ouders een bijzonder relevant gegeven is. De Commissie zorgvuldig bestuur wijst er op dat de directie of de inrichtende macht niet eenzijdig en zonder overleg de bijdrageregeling kunnen wijzigen. De commissie dringt er op aan dat de schooloverheid voor het komende jaar daaromtrent volle duidelijkheid creëert in de schoolraad. In het overleg moet zij, indien zij voor een reftervergoeding kiest, duidelijk maken dat wat boven de kosten voor de voeding uitgaat, in redelijkheid inderdaad als een kostenvergoeding voor reftergebruik kan worden beschouwd.

⁹⁸ CZB/V/KBO/2008/214.

⁹⁹ CZB/KL/KBO/2009/255.

¹⁰⁰ CZB/V/KBO/2008/221.

Zoals eerder gezegd is het verder niet aanvaardbaar dat kosten zouden worden aangerekend voor niet gevraagde of zelfs niet gebruikte voedingsproducten.¹⁰¹

3.3.2.6. Feestactiviteiten

Inkom voor schoolfeest.

Uit de vraag blijkt dat ouders en grootouders een inkom moeten betalen als zij het schoolfeest waarin hun (klein)kinderen optreden willen bijwonen. De leerlingen zelf betalen geen inkom. Het betreft dus geen kost die in de bijdrageregeling moet opgenomen worden. Verder beperkt de Commissie zich, bij gebrek aan nadere gegevens over het concrete initiatief dat aanleiding gaf tot het stellen van de vraag, tot een aanbeveling van algemene strekking.

Voor vrije activiteiten die plaatsvinden buiten de schooluren kunnen de scholen in beginsel een bijdrage vragen voor deelname aan deze activiteit. Het organiseren van dergelijke activiteiten is traditioneel een manier voor scholen om aanvullende middelen te verwerven voor bijkomende initiatieven. Activiteiten die in deze context worden georganiseerd, hebben in sterke mate het kenmerk van een sociaal evenement waarbij al wie deel neemt weet dat het de bedoeling is om, naast het creëren van sociale verbondenheid, de school ook materieel en financieel te steunen.

Principieel daarvan te onderscheiden – hoewel de facto misschien niet altijd even duidelijk – zijn activiteiten waarin leerlingen optreden met een programma waarvoor ze wekenlang geoefend hebben tijdens de schooluren. De gezamenlijke betrokkenheid van ouders (en familie) en kinderen op een dergelijk optreden brengt mee dat in hun beleving de grens tussen schoolprestatie en vrije activiteit ook vager wordt. De Commissie is van oordeel dat het feit dat de kinderen tijdens de schooluren intens op het optreden tijdens het schoolfeest worden voorbereid, zijn weerslag heeft op het vrije karakter van de deelname van de ouders en familie aan het schoolfeest. De school dient zich terdege bewust te zijn van de reële (morele en sociale) druk op ouders en familieleden van leerlingen om deel te nemen aan dergelijke activiteiten die daardoor voor een deel dat vrijwillig karakter verliezen. De Commissie wijst daarbij op de doelstelling van de regelgeving met betrekking tot de kostenbeperking in het basisonderwijs, die er op gericht is om de gelijke toegang van de ouders in elke school te waarborgen. Scholen die activiteiten van die aard organiseren, moeten naar het oordeel van de Commissie oog hebben voor de betrokkenheid ook van de ouders met een meer beperkte financiële draagkracht. Dat zal vooral blijken bij het nemen van de beslissing of, desgevallend in welke mate, kosten voor de organisatie van een dergelijke activiteit worden doorgerekend. Het zou in strijd zijn met de doelstellingen van de regelgeving indien activiteiten die de kinderen in de schooluren hebben ingeoeffend, onrechtstreeks worden gebruikt of toch werken als een drukkingsmiddel voor fondsenwerving.¹⁰²

Ouder- en grootouderfeest

De toegang tot een schoolfeest waarvoor kinderen tijdens de schooluren geoefend hebben moet voor ouders en grootouders gratis zijn. De Commissie acht het toelaatbaar dat vooraf kaarten te koop worden aangeboden die op het feest voor consumpties ingeruild kunnen worden. Het moet voor alle betrokkenen echter duidelijk zijn dat er geen enkele verplichting tot aankoop is. Wie een consumptiebonnetje of –kaart koopt, doet dat vrijwillig.¹⁰³

¹⁰¹ CZB/V/KSO/2008/202.

¹⁰² CZB/V/KBO/2011/300.

¹⁰³ CZB/KL/KBO/2012/314 en 314b.

Nieuwjaarsbrieven

Het aanbieden van nieuwjaarsbrieven is een vorm van dienstverlening waar ouders vrijblijvend kunnen op ingaan en waarvoor de school kosten kan aanrekenen. Wel moet de school voor leerlingen die geen nieuwjaarsbrieven bestelden in een passende alternatieve activiteit voorzien en hierover duidelijk communiceren.¹⁰⁴

3.3.3. Bijkomende activiteiten van onderwijs en vorming, begeleiding en ondersteuning

3.3.3.1. Bijkomend onderwijsaanbod door de school

Eindtermen: kosten extra lesuren Frans

De Commissie zorgvuldig bestuur wil in eerste instantie het systeem van de eindtermen in het Vlaams onderwijsbestel aanhalen. De eindtermen zijn minimumdoelen die de overheid noodzakelijk en bereikbaar acht voor een bepaalde groep leerlingen. De regelgeving betreffende eindtermen houdt in dat ze worden bereikt door de school op groepsniveau. De leergebied - of vakoverschrijdende eindtermen maken deel uit van de basisvorming, die de school bij haar leerlingen moet realiseren. De eerste verantwoordelijken daarvoor zijn de school en het schoolteam. De scholen dienen inspanningen te leveren zodat met het reguliere aanbod zoveel mogelijk leerlingen de doelstellingen halen, rekening houdende met het startniveau van de leerling en de context van de school. Het aldus geplande onderwijs- en opvoedingsaanbod wordt gerealiseerd met de reglementair voorziene personeelsbezetting.

Uit de infobrochure die door de school werd bezorgd, blijkt dat de 2 lesuren Frans boven het normale lestijdenpakket van 32 lestijden komen. De leerlingen worden hiervoor in groepen verdeeld volgens hun niveau. De bedoeling van die cursussen is dat de leerlingen de school perfect tweetalig verlaten. De aanvullende lesuren Frans worden gegeven door externen of door leerkrachten van de school (als zelfstandigen in bijberoep). Die lesuren worden gegeven over de middag, aan het begin of het einde van de dag of tussen de gewone lesuren door, in functie van de mogelijkheden van het uurrooster. Voor het eerste jaar waarin het kind van de vragende partij zit gaan die lesuren door op donderdag en vrijdagmiddag.

De onderwijsregelgeving legt het maximum aantal lestijden per week per onderwijsvorm vast. Vrijwel alle scholen richten dit maximale aantal lestijden in. Bijgevolg gaat een school over het wettelijke maximum aantal lestijden indien zij de leerlingen extra lesuren “Frans” laat volgen. Indien de school de leerlingen niet vrij zou laten deze lesuren al dan niet te volgen zou dit ingaan tegen de inspanningsverplichting die de school heeft ten aanzien van alle leerlingen en tegen het gelijkheidsbeginsel.

Ook de onderwijsinspectie voor het secundair onderwijs gaat er in het algemeen van uit dat alle eindtermen (basisvorming, specifieke vorming en vakoverstijgende eindtermen) binnen de voor iedereen toegankelijke lestijden of reguliere schoolactiviteiten moeten gerealiseerd worden. Dit geldt ook voor de eindtermen “Frans”. Lesuren Frans, e.a. die aangeboden worden tegen betaling buiten de voor iedereen toegankelijke lesuren, kunnen niet verplicht worden en daar kan de onderwijsinspectie ook geen rekening mee houden in de beoordeling van de vraag of de school de leerlingen weet te brengen tot het bereiken van de eindtermen. Het in de aanvullende lesuren

¹⁰⁴ CZB/KL/KBO/2012/314c.

bijgebrachte kennisniveau kan dan ook niet worden meegenomen bij het attesteren van de leerlingen.

Aanvullende ondersteuning

De school kan evenwel autonoom afwegen om aanvullend aan haar opdracht inzake eindtermen een ondersteuning door externen toe te laten in het leer- en opvoedingsproces. Het is duidelijk dat voor dit aanbod een bijdrage mag gevraagd worden aan de ouders.

Het is wenselijk dat de algemene principes inzake de afweging van dit aanbod worden voorgelegd aan de participatieorganen en terug te vinden zijn in het schoolreglement.

De Commissie zorgvuldig bestuur wijst er op dat vooraleer een vorm van bijkomende begeleiding kan worden ingeschakeld, de school zorgvuldig moet nagaan of in het reguliere programma voldoende aandacht wordt besteed aan differentiëring en remediëring. Het is een opdracht van het onderwijs om het draagvlak voldoende ruim te houden. Ook binnen de verplichte lesuren moet redelijkerwijze plaats zijn voor een zekere mate van remediëring en afstemming op de verschillende mogelijkheden van de leerlingen. Verder zijn de eindtermen minimumdoelstellingen waaraan een school in haar eigen reguliere programma nog bijkomende doelstellingen kan toevoegen. Eerst wanneer beide punten zijn onderzocht kunnen bijkomende lesuren worden overwogen. Als in tweede orde een school extra lesuren tegen betaling organiseert moet duidelijk het onderscheid gemaakt worden met het reguliere aanbod. Het schoolbestuur moet in alle duidelijkheid aan de ouders meedelen

- dat er extra lesuren worden aangeboden,
- welk bedrag de ouders daarvoor moeten betalen,
- dat het volgen van deze lesuren niet verplicht is
- en dat de beoordeling van de studievorderingen van de leerlingen die moet leiden tot het al of niet toekennen van een getuigschrift, gebaseerd is op de leerstof van de reguliere lesuren.

De Commissie komt tot volgend advies: Het in algemene termen vermelden in een infobrochure van een extra aanbod van de school gelet op het groeiende belang van talenkennis, voldoet niet aan deze essentiële informatieplicht van de school. Het is aangewezen dat van de ouders een schriftelijke instemming wordt gevraagd voor het volgen van de extra lesuren en de betaling van het bijhorende studiegeld.

In de feitelijke organisatie van de extra lesuren zal de school er ook over waken dat het om een reëel vrije keuze blijft gaan. Meer bepaald zal een duidelijk onderscheid tussen de leerkrachten waar de leerlingen in de reguliere lesuren mee geconfronteerd worden en de leerkrachten die de aanvullende lesuren geven, daarvoor belangrijk zijn. De Commissie meent dat het binnen de deontologie van een school niet past dat leerkrachten die de aanvullende lesuren verzorgen dezelfde zijn als deze die voor het reguliere aanbod instaan.¹⁰⁵

3.3.3.2. Bijkomende onderwijs- en studiebegeleiding verstrekt buiten de schooluren

‘Leren leren’. In hoever is een aanvullend facultatief onderwijs- en begeleidingsaanbod tegen betaling aanvaardbaar?

Aan de Commissie zijn al eerder initiatieven voor vrijwillige aanvullende programma’s “leren leren” voorgelegd waarop ze met sterk voorbehoud heeft gereageerd (cf. V/2005/122 en

¹⁰⁵ CZB/V/KSO/2008/189.

V/2006/145). De Commissie heeft ook in de adviezen die ze daarbij heeft geformuleerd de verplichting van de scholen benadrukt om er streng over te waken dat er geen enkele vermenging of vervaging van verantwoordelijkheden kan ontstaan.

Na onderzoek van het nu voorliggende dossier is de Commissie van oordeel dat een dergelijk alternatief aanbod om een eindterm te bereiken, in de ogen van de ouders en de buitenwereld de geloofwaardigheid van het eigen aanbod van de school op dat terrein in het gedrang kan brengen. Wat moeten ouders denken die vanuit de school een aanbod voor een aanvullend programma ontvangen? Sommigen zullen niet zo duidelijk weten dat “leren leren” een eindterm is waarvan de beheersing door de school bij alle leerlingen moet worden nagestreefd en kunnen zich misschien wel schuldig voelen als ze niet ‘alles doen’ om hun kind vooruit te helpen en te laten slagen. Voor hen is het aanbod misleidend. Anderen kunnen de kwaliteit van het schoolaanbod in twijfel trekken wanneer hen gesuggereerd wordt dat in vijf sessies van twee uur externen vaardigheden kunnen bijbrengen waar het gewone programma niet toe in staat is. Zij kunnen er aan twifelen dat de school zelf het nodige doet om haar eigen programma aan te passen aan wat naar hedendaags onderwijskundig inzicht in het leerproces als bijzonder efficiënt zou zijn beoordeeld. De suggestie dat anderen tegen betaling op korte tijd kunnen bewerken waar de school zelf niet toe in staat zou zijn, schendt de geloofwaardigheid van de school.

Uit een aandachtige lezing van de folder die aan de Commissie is voorgelegd, blijkt dat dergelijke sessies ‘leren leren’ in een belangrijke mate zullen neerkomen op het efficiënter leren gebruiken van door de leerlingen gekende studietechnieken. Inoefenen op de leerstof van gekende (en nieuwe) technieken die ook voorwerp zijn van het onderdeel ‘leren leren’ in het onderwijsprogramma, kan worden beschouwd als het geven van bijlessen of een soort repetitoraat. Een dergelijke handelsactiviteit met onderwijs als voorwerp is niet verenigbaar met de eigen opdracht van de school.

Dat het niet de school zelf is die het alternatieve programma aanbiedt, belet niet dat het initiatief in de school toelaten en zelfs bevorderen een vervaging in de verantwoordelijkheden meebrengt die de geloofwaardigheid van de school in het gedrang brengt. De Commissie zorgvuldig bestuur heeft in het verleden gesteld dat bijlessen tegen betaling niet in de school kunnen worden aangeboden: “Een schoolbestuur mag op geen enkele manier de schijn wekken dat het meewerkt aan activiteiten binnen de school die de school zelf, op basis van de onderwijsreglementering, niet kan/mag organiseren: (V/2003/8).

De Commissie laat opmerken dat deze conclusie a fortiori geldt voor initiatieven ter remediëring van tekorten in bepaalde leergebieden of vakken. Wanneer als mogelijk motief om deel te nemen aan een remediëringsprogramma, naast ongetwijfeld valabele inhoudelijke motieven, ook aangehaald wordt: “als je geen risico wil nemen en je examen onder begeleiding wil voorbereiden” ziet het er naar uit dat op die manier nieuwe behoeften worden gecreëerd. Dit stemt tot nadenken over de opportuniteit van de medewerking van de scholen.

De Commissie vraagt ook nog aandacht voor het feit dat het in de school organiseren van deze oefensessies ‘leren leren’ een negatief effect kan hebben op de gelijke behandeling van de leerlingen. Doelstellingen van het onderwijsprogramma worden tegen betaling ingeoefend binnen de schoolgebouwen. Wie niet betaalt en daaraan niet meedoet, kan vrezen dat zijn kind daarvan binnen het onderwijsprogramma nadeel zal ondervinden. Het bevorderen - ook zonder dat het aanbevolen wordt - van betalende programma’s voor leerlingen die minstens gedeeltelijk overlappen met de doelstellingen van het eigen programma is ook omwille van de negatieve weerslag op de gelijke behandeling niet aanvaardbaar. De Commissie herinnert ook aan de

inspanningen om door kostenbeperking het lager onderwijs voor iedereen op gelijke wijze toegankelijk te maken.

De Commissie komt tot volgend advies: “Leren leren” behoort in het lager onderwijs tot de leergebied overschrijdende eindtermen. Eventuele aanvullende lessen die leerlingen moeten helpen om de eindtermen beter te bereiken kunnen binnen de school enkel gratis worden aangeboden. Dit is ook het geval indien de aanvullende lessen niet volledig overlappen met wat de school in het eigen programma moet nastreven. Een aanbod tegen betaling leidt tot vervaging van de verantwoordelijkheden en is niet verenigbaar met de eigen pedagogische en onderwijskundige taken van de school. Het bevorderen van dergelijke initiatieven binnen de school brengt de geloofwaardigheid van de school in het gedrang.¹⁰⁶

Geen aanvullend facultatief aanbod binnen de school tegen betaling

Voor de basisvorming heeft de decreetgever eindtermen vastgelegd. Elke school heeft de maatschappelijke opdracht de vakgebonden eindtermen met betrekking tot kennis, inzicht en vaardigheden bij de leerlingen op schoolniveau te bereiken.

Eventuele aanvullende lessen die leerlingen moeten helpen om de eindtermen beter te bereiken kunnen binnen de school enkel gratis worden aangeboden. Dit is ook het geval indien de aanvullende lessen niet volledig overlappen met wat de school in het eigen programma moet nastreven. Een aanbod tegen betaling leidt tot vervaging van de verantwoordelijkheden en is niet verenigbaar met de eigen pedagogische en onderwijskundige taken van de school. Het inschakelen van de leerlingenbegeleiding in het particulier initiatief verhoogt noodzakelijk de onduidelijkheid. Het bevorderen van dergelijke initiatieven binnen de school brengt de geloofwaardigheid van de school in het gedrang en is ook omwille van de negatieve weerslag op de gelijke behandeling niet aanvaardbaar.¹⁰⁷

Logopedie buiten de schooluren door de zorgcoördinator

De Commissie vindt het in principe niet passend dat leerkrachten die het reguliere aanbod verzorgen binnen de school ook binnen de schoolgebouwen voor niet schoolgebonden dienstverlening instaan, ook al gebeurt dat buiten de schoolopdracht. De commissie meent te kunnen vaststellen dat geen druk op de ouders is uitgeoefend. In acht genomen het beperkte en eenmalige karakter van de vastgestelde dienstverlening, acht de Commissie het, in het belang van het betrokken kind, aanvaardbaar dat de met de ouders gemaakte afspraken verder nageleefd worden.¹⁰⁸

Ter beschikking stellen van software ter ondersteuning van leerlingen met dyslexie

De Commissie is van oordeel dat er niets op tegen is dat de school een extra hulpmiddel gebruikt om de studie-efficiëntie van de leerlingen met dyslexie te verbeteren met dien verstande dat het gebruik van dat hulpmiddel tijdens de schooluren voldoende intensief is zodat de baat die eruit gehaald wordt ook maximaal is. De Commissie is verder van oordeel dat het gebruik van het middel er niet toe mag leiden dat de leerling van de extra oefening thuis afhankelijk is om op school het beoogde resultaat te bereiken.

¹⁰⁶ CZB/V/KBO/2008/219.

¹⁰⁷ CZB/V/KSO/2010/268.

¹⁰⁸ CZB/V/KBO/2010/276.

Onder geen beding kunnen ouders worden verplicht een dergelijk hulpmiddel aan te kopen. Het schoolbestuur zou bij wijze van dienstverlening een dergelijk hulpmiddel ter beschikking kunnen stellen van de betrokken leerlingen om het thuis te gebruiken, eventueel mits betaling van een redelijke vergoeding. Die vergoeding moet in voorkomend geval niet op de maximumfactuur worden aangerekend.¹⁰⁹

3.3.3.3. Bijkomende ondersteuning tijdens de schooluren

Niet schoolgebonden hulpverlening. Revalidatie tijdens de schooluren

De Commissie zorgvuldig bestuur verwijst naar haar uitvoerig advies met betrekking tot het onderscheid tussen schoolgebonden en niet schoolgebonden hulpverlening in schoolgebouwen (CZB/V/KBO/2005/97). De Commissie stelde daarin “dat vooraleer een vorm van niet schoolgebonden begeleiding kan worden ingeschakeld, de school zorgvuldig moet nagaan of de beoogde remediëring ook niet kan worden bereikt met een schoolgebonden draagvlak. Het is een opdracht van het gewoon onderwijs om het draagvlak voldoende ruim te houden”. Het Besluit van de Vlaamse regering van 12 november 1997 benadrukt in het artikel 10^{ter}; 5°, b) deze voorwaarde voor het inschakelen van schoolexterne remediëring van bepaalde stoornissen. De Commissie neemt aan dat met niet schoolgebonden hulpverlening bedoeld wordt een aanbod ten aanzien van leerlingen door hulpverleners die niet behoren tot het reglementair door onderwijs gesubsidieerd personeel, ongeacht de soort en de doelstelling van de behandeling (onderwijsgericht, medische of paramedische stoornissen, revalidatie, e.a.).

In principe wordt de hulpverlening door niet schoolgebonden hulpverleners aangepakt buiten de school, door de ouders met een behandeling en een zorgverstrekker van hun eigen keuze.

De Commissie zorgvuldig bestuur stelt dat de scholen, zonder daartoe verplicht te zijn, ook kunnen voorzien in faciliteiten die het mogelijk maken deze hulpverlening door externen in de schoolgebouwen zelf te organiseren. De Commissie zorgvuldig bestuur is van mening dat voor de onderwijswetgeving het inschakelen van de niet schoolgebonden hulpverleners kan worden beschouwd als een toegelaten medewerking aan een beroepsuitoefening van derden. Het zijn activiteiten die verenigbaar zijn met de opdracht van de school omdat ze in het verlengde liggen van de schoolgebonden dienstverlening door de school. De Commissie verwijst daarvoor naar de collectieve doelstelling van een verbeterde ondersteuning van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften (functiebeperkingen, leer- of ontwikkelingsstoornissen) in het gewoon onderwijs zoals die in de beleidsnota onderwijs 2009-2014 en in het internationaal verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap tot uiting komt. Ook schooloverheden moeten in het licht van deze collectieve doelstelling kunnen besluiten om eigen middelen in te brengen voor het optimaal realiseren van deze doelstelling. In het licht van genoemde doelstelling aanvaardt de Commissie dat een school haar lokalen voor niet schoolgebonden hulpverlening gratis ter beschikking stelt. Zij acht het onrechtstreeks voordeel dat op die manier toegekend wordt aan particuliere initiatiefnemers ondergeschikt aan de realisatie van de eigen doelstellingen van het onderwijs. (CZB/V/KBO/2009/256).

Het besluit van de Vlaamse Regering van 12 november 1997 betreffende de controle op de inschrijvingen van leerlingen in het basisonderwijs regelt nu in het bij besluit van 10 september 2010 gewijzigde artikel 10^{ter} de mogelijkheden om afwezigheid uit de lestijd toe te staan voor niet schoolgebonden hulpverlening gericht op revalidatie na ziekte of ongeval, remediëring bij bepaalde stoornissen en revalidatie in het buitengewoon onderwijs. Deze hulpverlening kan op

¹⁰⁹ CZB/V/KBO/2011/301.

verplaatsing buiten de school worden verstrekt. Het besluit houdt geen verplichting in voor de school om hulpverlening waarvoor afwezigheid uit de lestijd wordt toegestaan, ook binnen de schoolgebouwen mogelijk te maken.¹¹⁰

3.3.3.4. *Eigen pedagogisch project*

Bijwonen van een kerstviering

De verplichting om een kerstviering bij te wonen valt in een school van het vrije net te verantwoorden vanuit het pedagogisch project. De kosten die in het kader van die viering gemaakt worden, kunnen op de verplichte uitgaven aangerekend worden. De Commissie vraagt wel dat de school die post duidelijk in de bijdrageregeling omschrijft door ze, in voorkomend geval, herkenbaar bij de verplichte uitgaven te vermelden.¹¹¹

3.4. Transparante berekening en aanrekening; verantwoording van de kosten en betalingsmodaliteiten

3.4.1. Kostprijs

3.4.1.1. Kostprijsbepalende elementen

Kosten die de prijs van het middagmaal kunnen bepalen

Er van uitgaand dat een refter behoort tot de basisinfrastructuur, moet ook worden aangenomen dat dit lokaal wordt aangewend met gebruik van de normale nutsvoorzieningen (gas, elektriciteit, water). Er kan dus geen aparte aanrekening zijn van kosten voor infrastructuur en bijhorende nutsvoorzieningen. Eventuele kosten voor de vergoeding van toeziend personeel, kosten voor de voedingswaren en het klaarmaken daarvan komen in aanmerking.¹¹²

Aankoop met korting. Beleid moet prijsreducties aan de ouders en de leerlingen doen toekomen

Aan de Commissie wordt de vraag gesteld of de school de korting die zij als instelling krijgt, aan de leerlingen moet doorrekenen dan wel of zij de marktprijs mag vragen bij aankoop via de school.

De Commissie wijst er vooreerst op dat studenten bij de aanschaf van IT-materiaal in de gewone handel zelf hoge kortingen krijgen. Het lijkt dus niet meer dan redelijk dat de door de school gehanteerde prijs de prijs die studenten bij rechtstreekse aankoop zelf betalen, niet mag overtreffen.

De Commissie is verder van oordeel dat de school voor het materiaal dat zij ter beschikking stelt, in principe de werkelijke kostprijs moet aanrekenen. De Commissie heeft in het verleden aanvaard dat de prijszetting voor de leerlingen bij aankoop met reductie geen exacte weergave moet zijn van de collectief bedongen prijs. De scholen moeten onder meer ook kosten maken voor de administratie en de bedeling van de goederen. De Commissie benadrukt wel dat de eventueel niet doorgerekende kortingen aan de leerlingen ten goede moeten komen. De scholen kunnen daarbij zelf een beleid uitstippelen om de bedongen reducties aan ouders en leerlingen toe te kennen. Men kan bij wijze van voorbeeld denken aan een sociaal fonds om tegemoet te komen

¹¹⁰ CZB/V/KBO/2011/285.

¹¹¹ CZB/V/KSO/2011/289.

¹¹² CZB/V/KSO/2008/227.

aan de noden van sociaal minder begoede leerlingen (cf. art. 35 van de Codex Secundair Onderwijs die inhoudt dat de bijdrageregeling moet voorzien in de mogelijkheid om afwijkingen toe te staan) .

Wat naar het oordeel van de Commissie niet kan is dat dergelijke middelen zouden worden aangewend voor uitgaven voor werking en uitrusting van de school die ten laste vallen van de school en door de werkingsmiddelen moeten gedragen worden. Het zou aldus in strijd zijn met de geest van de regelgeving indien in dit geval bijvoorbeeld een deel van de kosten voor het draadloos netwerk via onderhandelde, maar niet doorgerekende prijsreductie, dan toch op de leerlingen zou worden afgewenteld. De Commissie gaat hierbij uit van het principe dat scholen wel in beperkte mate bijkomende middelen uit een handelsactiviteit kunnen genereren, maar dat dit geen betrekking kan hebben op activiteiten waar de leerlingen verplicht moeten aan deelnemen of goederen die zij zich voor gebruik in de school moeten aanschaffen. Scholen moeten er over waken dat voor aanvullende inkomsten die zij bij de ouders of leerlingen werven, het totaal vrijwillig karakter gewaarborgd is.¹¹³

Bepalen van de kostprijs voor fotokopie

Bij het bepalen van de kostprijs voor fotokopie moet de school uitgaan van de reële kosten die de school daarvoor draagt. Fotokopie voor de leerlingen kan geen bron zijn van aanvullende inkomsten.

In voorliggend geval heeft de school, geconfronteerd met een ongunstig contract met een externe firma in eerste instantie de kostprijs verhoogd tot 0,10 € per kopie. Daarna heeft de school dit contract opgebroken door het betalen van een schadevergoeding aan de eerste firma. De overeenkomst met een andere firma maakt het volgens de berekeningen van de school mogelijk om de eenheidsprijs op 0,06 of 0,05 € te brengen. De berekening die toelaat te oordelen of dit als een kostendekkende bijdrage kan worden beschouwd is materie voor het overleg binnen de schoolraad bij de bespreking van de lijst van ouderbijdragen. In de context van de voorliggende betwisting vraagt de Commissie zorgvuldig bestuur dat de school alsnog deze berekening ook aan haar zou voorleggen. De Commissie neemt aan dat de schadevergoeding om het eerste contract af te kopen redelijkerwijze moet worden meegerekend in de kosten die de school dit jaar voor fotokopie moet maken.¹¹⁴

De Commissie stelt vast dat over de prijs per kopie in de schoolraad werd overlegd en dat de eenheidsprijs per kopie in de bijdrageregeling is vermeld. De Commissie geeft voorrang aan het lokaal overleg en stelt vast dat de daarbij vastgestelde eenheidsprijs niet kennelijk onredelijk is. Zij wijst er wel op dat de prijs moet aansluiten bij de werkelijke kost. De vergelijking met andere scholen kan op zich geen afdoende verantwoording zijn voor de vastgestelde prijs en kan achteraf enkel ter verantwoording van de redelijkheid van de beslissing worden aangehaald.¹¹⁵

Eigen drukkerij

De directie stelt dat zij beseft dat kiezen voor een eigen drukkerij een duurdere optie is maar dat dit niet opweegt tegen de snelheid en de mogelijkheid om vele cursussen (i.p.v. duurdere handboeken) snel en efficiënt tegen een ecologisch verantwoorde prijs aan de ouders aan te bieden. Zoals eerder overwogen behoort een dergelijke keuze tot de beleidsvrijheid van het

¹¹³ CZB/V/KSO/2012/307.

¹¹⁴ CZB/V/KSO/2008/197.

¹¹⁵ CZB/KL/KSO/2011/298; CZB/KL/KSO/2012/315.

schoolbestuur. Wanneer dit op passende wijze aan de ouders is meegedeeld zijn zij daar door de inschrijving en de ondertekening van het schoolreglement ook door gebonden.¹¹⁶

Buitengewoon onderwijs. Kosten voor kookles. Vervoer. Plaats van aankoop

De berekening en de aanrekening aan de leerlingen van de vervoerkosten voor inkopen van de voedingsproducten en van de bijkomende verzekeringskosten wordt niet volledig transparant toegelicht. In het secundair onderwijs mogen kosten voor uitstappen die kaderen in het leerplan aangerekend worden. Voor het aanrekenen ervan gelden de algemene principes zoals uiteengezet in punt 5.3.1: de kosten moeten in de bijdragelijst die in de schoolraad werd overlegd, zijn opgenomen en de bijdragelijst moet bij het begin van het schooljaar aan de ouders worden meegedeeld.

De commissie is niet bevoegd om zich uit te spreken over de optie van de school om de aankopen bij een welbepaalde supermarkt te doen. Dit behoort tot de pedagogische vrijheid van de school die de suggestie van de verzoekende partij om de leerlingen ook prijsbewust te leren aankopen autonoom kan beoordelen.¹¹⁷

3.4.1.2. Reële kostprijs voor de betrokken leerling. Beperkte marges voor een forfaitaire berekening

Prestatiegebonden inkomsten

De Commissie is van oordeel dat het initieel niet de bedoeling kan zijn dat sommen of een deel ervan die door bepaalde ouders voor een welbepaalde prestatie, bv. middagtoezicht, worden betaald, worden aangewend om bv. de aankoop van boeken te financieren. Dit zou afbreuk doen aan het basisprincipe dat geldt bij het aanrekenen van kosten die niet aan de maximumfacturen zijn onderworpen en dat inhoudt dat de gevraagde bijdrage in een correcte verhouding moet staan tot de werkelijke kostprijs van de verleende diensten of prestaties.¹¹⁸

Een algemeen forfait is een onvoldoende specifieke aanrekening van kosten

De bijdrageregeling moet alle te verwachten uitgaven begroten of minstens ramen, duidelijk onderscheid maken tussen verplichte en niet verplichte bijdragen en naar leerlingengroepen gedifferentieerd zijn zodat aan de leerlingen enkel prestaties worden aangerekend die ook effectief voor hun leerlingengroep werden verricht of hen individueel werden verstrekt. Deze voorwaarden sluiten het gebruik van een algemeen forfait voor toch zeer uiteenlopende kosten uit.¹¹⁹

Te onderscheiden van een forfaitaire kostenbegroting is de modaliteit van betalen in schijven of voorschotten, afgesloten met een eindafrekening¹²⁰.

Beperkt forfait

De voorgelegde bijdrageregeling bevat een rubriek “Algemene onkosten en schoolgerei” waarin een soort forfait wordt gehanteerd met kosten voor “briefwisseling, postzegels, proefwerkpapier, schoolagenda, huiswerkblok, rapport... De Commissie aanvaardt dat om redenen van

¹¹⁶ CZB/V/KSO/2010/269.

¹¹⁷ CZB/V/KSO/2008/228.

¹¹⁸ CZB/V/KBO/2012/304.

¹¹⁹ CZB/V/KSO/2011/302; CZB/KL/KSO/2012/315.

¹²⁰ CZB/KL/KSO/2012/315.

administratieve haalbaarheid bij het bepalen van bepaalde kosten gewerkt wordt met een beperkt forfait. Vragen naar een precieze verantwoording kunnen in de schoolraad worden gesteld. Verder adviseert de Commissie dat de ouders op aanvraag een gedetailleerde verantwoording van alle kosten en rekeningen kunnen verkrijgen. Het is redelijk dat de school zelf niet het initiatief neemt om voor alle leerlingen de bewijsstukken van uitgaven voor te leggen. Ouders en school moeten voldoende met elkaar communiceren zodat een volledig inzicht in de schoolrekeningen mogelijk wordt, zij het voor details op verzoek van de ouders.¹²¹

Het niet-transparant zijn van de bijdrageregeling

De Commissie is van oordeel dat het hanteren van al te ruime vorken geen transparante informatie biedt en onvoldoende gerelateerd is aan de effectieve kosten. De excursie voor de richting toerisme buiten beschouwing gelaten komt men nu voor de verplichte uitgaven in het totaal tot een vork tussen 80 en 185 € (of meer). Bij de post drukwerk en kopieën worden grote marges zonder nadere specificatie verklaard door een verwijzing naar een “jaarprijs per groep”. De Commissie herneemt haar advies 289 waarin zij heeft gesteld dat ze verwacht dat de school het beleid van kostenbeperking in het secundair onderwijs zal onderschrijven en de voorgelegde kostenraming op een aantal punten preciezer zal formuleren. De Commissie kan er begrip voor opbrengen dat de complexe structuur van het secundair onderwijs deze opdracht bemoeilijkt, maar gaat er van uit dat een grotere differentiëring, die in andere scholen voorkomt, ook hier haalbaar moet zijn. Zij wijst er verder met nadruk op dat het overschakelen naar enkel maar maximumbedragen waarop de school alludeert, alleen aanvaardbaar kan zijn wanneer deze bedragen voldoende gerelateerd blijven aan de effectieve kosten die immers ook dan gedifferentieerd zullen zijn naar groepen en richtingen.¹²²

Ten minste een raming van onzekere kosten

Met verzoekers stelt de Commissie vast dat voor een aantal posten die in de bijdrageregeling zijn opgenomen geen bedrag wordt vermeld. De Commissie kan erin komen dat het soms moeilijk kan zijn om voor bepaalde posten het exacte bedrag te bepalen maar meent dat het mogelijk moet zijn om, op grond van ervaring uit het verleden, een raming van de te verwachten kost te maken. De Commissie verwacht van de school dat zij voor de posten waarvoor het exact bedrag niet kan worden bepaald, minstens een raming van de te verwachten kost in de bijdrageregeling opneemt.¹²³

Cultuurdag. Beperkt forfait

Ook hier geldt dat het aanrekenen van kosten in de bijdrage reëel dient te zijn, d.i. in overeenstemming met de door de school effectief gemaakte kosten voor goederen of diensten waarvan de betrokken leerling gebruik heeft gemaakt.

Op de zitting licht de directie toe dat de prijs van 23 euro de kosten voor toegang tot de Da Vinci tentoonstelling, het chocolademuseum, voor de gids, een drankje en het vervoer omvat. Naargelang de klas kon de activiteit verschillen zodat niet alle leerlingen aan dezelfde activiteit deelnamen. De totale kostprijs van de cultuurdag werd wel verdeeld over het aantal leerlingen, ongeacht de activiteit waaraan de leerlingen deelnamen. De klas van de zoon van verzoekster nam niet aan een activiteit deel waarvoor betaald diende te worden.

¹²¹ CZB/V/KSO/2009/238.

¹²² CZB/KL/KSO/2011/298.

¹²³ CZB/KL/KBO/2012/314.

Bij het aanrekenen van kosten dient het uitgangspunt te zijn dat enkel aangerekend wordt wat geconsumeerd wordt. De school moet erover waken dat wat aangeboden wordt aan de leerlingen gelijkwaardig is en qua kosten in dezelfde lijn ligt. De Commissie kan er in komen dat er voor uitstappen met een forfait wordt gewerkt waardoor een zekere solidariteit ontstaat, echter op voorwaarde dat alle leerlingen binnen hetzelfde schooljaar van een evenwaardig aanbod qua kosten genieten en dat het schoolbestuur hierover ook duidelijk communiceert. Als het verschil tussen de verschillende groepen te groot is, moeten de reële kosten aangerekend worden.¹²⁴

Hanteren van richtprijzen voor verplichte activiteiten

De bijdrageregeling bevat een rubriek verplichte uitgaven voor 'Film, toneel, gastsprekers waarvoor een richtprijs van 10 tot 30 euro wordt vermeld. Verzoekster meent dat, nu het uiteindelijke bedrag van de uitgaven pas in de loop van het schooljaar wordt vastgesteld, er over de hoogte van de kosten per schooljaar in de schoolraad geen overleg was en vraagt zich af of dergelijke bijdrageregeling wel geldig is. De Commissie wijst er op dat haar kritische houding tegenover minimum-maximumposten in de bijdrage regeling niet kan betekenen dat deze techniek in het geheel niet aanvaardbaar zou zijn. Ouders moeten in redelijkheid aanvaarden dat de kostprijs voor culturele activiteiten niet exact kan worden vastgesteld bij het begin van het schooljaar en wel bij benadering moet worden vermeld. Een marge die aansluit bij de voor elke leerlingengroep te verwachten kostprijs kan dan correct informatief zijn.¹²⁵

Forfaitair berekende bijdrage voor intern leerlingenvervoer; busvervoer voor schooluitstappen

De organisatie van het intern leerlingenvervoer behoort tot de facultatieve dienstverlening waarvoor aan de ouders een bijdrage kan worden gevraagd. Ook hier geldt als uitgangspunt dat de gevraagde bijdrage in verhouding moet staan tot de kosten die de school ten behoeve van elke betrokken leerling moet maken.

De Commissie stelt allereerst vast dat het hier enkel gaat om het interne leerlingenvervoer en niet om het vervoer van en naar de school of het vervoer op grotere afstand bij schoolreizen en meerdaagse uitstappen. Er kan in de hier voorgelegde regeling geen twijfel over bestaan dat het in hoofde van de school inderdaad om reële kosten gaat. De bijdrage heeft immers maar betrekking op een beperkt deel van de kosten voor het geplande intern leerlingenvervoer. De formule van het eigen georganiseerd intern vervoer zou ondenkbaar zijn zonder een aanzienlijke tussenkomst van de gemeente en van de school zelf op basis van haar werkingsmiddelen. Dat het om reële kosten gaat is in die mate waar dat de vraag kan worden gesteld of alle voorwaarden wel vervuld zijn om in te stappen in deze formule die gelet op de omvang van de investeringen ook ernstige risico's inhoudt. Het komt de Commissie zorgvuldig bestuur evident niet toe om zich daarover uit te spreken. Voor de Commissie is wel essentieel dat de risico's ook in de toekomst niet op de ouders zullen kunnen worden afgewenteld. De bijdrage die voor het intern leerlingenvervoer en andere kosten voor de daarmee samenhangende initiatieven kan worden gevraagd, moet immers altijd blijven binnen de perken van de maximumfactuur die door de decreetgever is vastgesteld.

De aanrekening van de kosten aan de ouders die hier voor de scholengemeenschap wordt voorgesteld komt neer op het invoeren van een vorm van forfaitaire kostenbijdrage voor het intern leerlingenvervoer. Dit vraagt zoals eerder uiteengezet een bijzondere verantwoording. De

¹²⁴ CZB/V/KSO/2008/195.

¹²⁵ CZB/KL/KSO/2011/298.

Commissie zorgvuldig bestuur komt tot het besluit dat onder de nog te bespreken voorwaarden en binnen de hier aangegeven grenzen een vorm van forfaitaire berekening van de vervoerkosten die aan de ouders worden aangerekend, aanvaardbaar is.

Vooreerst stelt de Commissie vast dat het risico dat het gebruik van forfaitaire bijdragen zou leiden tot het creëren van een niet aanvaardbare bron van bijkomende inkomsten waar geen kostprijs tegenover staat, onbestaande is gelet op enerzijds de omvang van de reële kosten en anderzijds de decretale begrenzing van de bijdragen door de bepaling van de maximumfactuur. Verder stelt de scholengemeenschap dat het alternatief voor de aangesloten scholen zou neerkomen op een verdere afbouw van de initiatieven ter verrijking van het onderwijsgebeuren en het schoolleven. Het uitbesteden van het vervoer op commerciële basis zou immers onhoudbaar duur worden, terwijl het openbaar vervoer voor het intern leerlingenvervoer geen valabel alternatief biedt. Verder blijkt dat het hier om een activiteit gaat waarvoor de exacte toerekening per leerling bijzonder moeilijk is, gelet op onder meer de hoge vaste kosten. Het is niet toevallig dat ook de vervoersmaatschappij De Lijn met formules als de Buzzypas de aanrekening van de kosten binnen zekere grenzen vereenvoudigt door het aanbieden van een forfaitaire formule. De Commissie zorgvuldig bestuur is van oordeel dat, gelet op de voorgaande overwegingen en onder voorbehoud van de navolgende beschouwingen, het principe van een forfaitaire bijdrageregeling hier kan worden aanvaard.

Ook forfaitaire bijdragen moeten in een zekere verhouding blijven staan tot de kosten die de ouders zouden moeten dragen in het geval van een meer doorgedreven geïndividualiseerde aanrekening. De Commissie oordeelt dat het differentiëren van de kostprijs naar kleuteronderwijs en lager onderwijs, zoals ook de decreetgever dat doet bij het vaststellen van de maximumfactuur in principe een aanvaardbaar uitgangspunt is. Dat belet niet dat van de school kan worden verwacht dat zij alert blijft voor mogelijke vertekeningen van de verhoudingen binnen de leerlingengroepen doordat bv. de ouders van de jongste groep in de kleuterschool voor het mogelijk schaarse gebruik van het intern vervoer een bijdrage zouden moeten betalen die hoger ligt dan wat ze met een beroep op het commercieel vervoer zouden moeten betalen. Het is de verantwoordelijkheid van de school er over te waken dat er geen kennelijke wanverhouding ontstaat tussen de forfaitaire bijdrage en het reële voordeel dat de leerlingen genieten.

Verder wijst de Commissie zorgvuldig bestuur op het uitgangspunt van de decreetgever dat ze al bij herhaling in herinnering bracht: de bepaling van de bijdragen van de ouders en de verantwoording daarvan moet allereerst in de schoolraad worden overlegd. De Commissie kan enkel oordelen over de grenzen waarbinnen bepaalde initiatieven kunnen worden genomen, niet over de wenselijkheid of de opportuniteit daarvan.

De Commissie komt tot volgend advies:

Gelet op bovenstaande overwegingen en binnen de aangehaalde randvoorwaarden is een formule van forfaitaire aanrekening van een gedeelte van de kosten voor intern vervoer van de leerlingen principieel aanvaardbaar. Over de opportuniteit of de wenselijkheid van een dergelijke formule kan de Commissie zorgvuldig bestuur zich niet uitspreken. Zij brengt in herinnering dat voor het nemen van een beslissing daaromtrent de participatieprocedure moet worden gevolgd en dat bijgevolg elk jaar voor de aanvang van het schooljaar overleg met de schoolraad noodzakelijk blijft.¹²⁶

Kosten voor maaltijden die door de leerlingen worden bereid

¹²⁶ CZB/V/KBO/2008/198.

Wanneer de leerlingen zelf hun broodmaaltijd leren klaarmaken of in de kookles een volledig maal leren bereiden gaat het enerzijds om een leeractiviteit, anderzijds om een dienstverlening onder de vorm van het verschaffen van een maaltijd. De school kan, met het oog op de eenheid van het didactisch handelen, voor alle leerlingen een uniforme regeling opleggen en een eenvormige bijdrage bepalen. Men kan ook niet verwachten dat de kostprijs per afzonderlijke maaltijd wordt berekend en zeker ook niet dat rekening wordt gehouden met de eetlust van elke leerling afzonderlijk. Een forfaitaire bijdragebepaling is onvermijdelijk. Dit neemt niet weg dat de aangerekende kosten de werkelijke kostprijs van de aangerekende goederen en diensten moeten benaderen en dat ouders recht hebben te vernemen welke elementen bij de berekening van het bedrag in aanmerking genomen worden. Volgens verwerende partij omvat het bedrag van de aangerekende kosten ook reftergeld, wat kosten voor toezicht, onderhoud van lokaal, keukenpersoneel en vernieuwen van kopjes omvat.

In advies 2008/227 sprak de Commissie zich uit over de vraag welke kosten bij de bepaling van de prijs van een middagmaal in rekening kunnen worden gebracht. Zij adviseerde “dat een refter behoort tot de basisinfrastructuur van de school. Daarvoor kunnen geen ouderbijdragen worden gevraagd. Dit kan evenmin voor kosten van de nutsvoorzieningen die volgen uit het normale gebruik van de basisinfrastructuur. Een bijdrage kan worden gevraagd voor de vergoeding van toezien personeel, kosten voor de voedingswaren en het klaarmaken daarvan.” Uit dit advies volgt dat voor het onderhoud van het lokaal geen vergoeding kan worden gevraagd. Voor toezicht en personeel kan een bijdrage gevraagd worden voor zover de leerlingen aan toezicht buiten de lesuren onderworpen zijn en voor hen buiten de lesuren extra personeel wordt ingezet.¹²⁷

3.4.1.3. Elementen vreemd aan de kostprijs

Korting bij betaling via overschrijving: niet aanvaard

De Commissie wijst er op dat het aanbod van schoolmateriaal in principe tegen kostprijs gebeurt. Zij is van oordeel dat het geven van een betekenisvolle korting de indruk wekt dat voor de boeken niet de werkelijke kostprijs wordt aangerekend en dat de school dus een zekere winstmarge hanteert.

De vraagsteller toont ook niet aan hoe de voorgestelde korting zou kunnen worden beschouwd als een passende compensatie voor verminderde administratieve kosten. Het geven van een korting aan ouders die per overschrijving betalen creëert zodoende tussen ouders een verschil in behandeling die niet redelijk verantwoord wordt.¹²⁸

Vrijstelling van kosten voor studiemateriaal bij vervroegde inschrijving

Het decreet volwassenenonderwijs laat toe dat kosten voor het studiemateriaal worden aangerekend. Dit houdt geen verplichting in en sluit niet uit dat het centrum deze kosten volledig of gedeeltelijk zelf draagt.

Een centrum dat een vrijstelling van bijdrage voor studiemateriaal verleent, moet in de voorwaarden die het daarvoor hanteert, steunen op objectieve gronden die een gelijke behandeling van alle cursisten waarborgen. De Commissie ziet niet dat er een goede reden is om cursisten die voor een bepaalde datum inschrijven, wel en anderen die na die datum inschrijven, geen vrijstelling van bijdrage voor het studiemateriaal toe te kennen. Het moment van inschrijving is, voor zover de Commissie in het algemeen kan oordelen, geen criterium dat in een

¹²⁷ CZB/V/KSO/2008/228.

¹²⁸ CZB/V/KSO/2009/246.

objectief verband staat met enerzijds de kostprijs van het studiemateriaal of de door de school te maken kosten, of anderzijds met de specifieke situatie van de cursist. Dit criterium toepassen leidt tot een niet objectief verantwoord verschil in behandeling van de cursisten.¹²⁹

Gedifferentieerde kostprijs afhankelijk van eerdere deelname aan activiteiten extra muros. Niet aanvaardbaar.

Een poging om de maximumfactuur van 360 euro te eerbiedigen kan er onmogelijk toe leiden dat sommige leerlingen tijdens hun loopbaan in die school voor die 360 euro aan de sneeuwklas deelnemen, andere aan de sneeuwklas en de sportklas, nog andere aan de sneeuwklas, de sportklas en de zeeklas. De Commissie zorgvuldig bestuur acht het onaanvaardbaar dat een schoolbestuur voor onderwijsactiviteiten zelf een verschil in behandeling onder haar leerlingen zou creëren. Een schoolbestuur dat extra middelen ter beschikking wil stellen om meerdere activiteiten extra muros mogelijk te maken moet daarbij altijd blijven uitgaan van het principe dat kosten voor de afzonderlijke activiteiten, behoudens individuele, sociaal gemotiveerde afwijkingen, op gelijke wijze aan de leerlingen worden aangerekend.¹³⁰

Gemeentelijk onderwijs. Gedifferentieerde bijdragen voor onderwijsactiviteiten naargelang de woonplaats van de ouders. Niet aanvaardbaar.

De verwerende partij hanteert voor zwemmen, meerdaagse activiteiten extra muros, middag- en avondopvang en maaltijden verschillende tarieven naargelang de leerlingen in of buiten de gemeente wonen. Zij verantwoordt dit verschil in behandeling vanuit de gemeentelijke autonomie. Ook op andere domeinen (bv. museumbezoek, bibliotheekbezoek) kan een gemeente oordelen dat zij lagere tarieven kan toestaan aan personen die door het betalen van gemeentelijke belastingen al op een andere manier hebben bijgedragen aan de betrokken gemeentelijke dienstverlening. De vraag moet worden gesteld in hoever dit correcte uitgangspunt ook voor tegemoetkomingen en dienstverlening in de context van het door de Vlaamse Gemeenschap gesubsidieerde gemeentelijk onderwijs kan worden gehandhaafd.

Het artikel 76 van het decreet basisonderwijs bepaalt dat bij de aanwending van het werkingsbudget ieder schoolbestuur rekening moet houden met een gelijke behandeling van al zijn gefinancierde of gesubsidieerde scholen en van al zijn leerlingen. Voor zover bij de activiteiten waarvoor een op basis van woonplaats gedifferentieerde bijdrage wordt gevraagd, ook gedeeltelijk een beroep zou worden gedaan op het werkingsbudget, geldt ook hier de regel van de gelijke behandeling.

Verwerende partij vraagt voor het schoolzwemmen - het jaar gratis zwemmen niet meegerekend - een bijdrage van de leerlingen die buiten de gemeente wonen, terwijl dit gratis is voor leerlingen van de gemeente. Schoolzwemmen is voor alle leerlingen een verplichte activiteit net als andere lessen van lichamelijke opvoeding. Voor extramurale activiteiten zoals groenklassen, zeeklassen, sneeuwklassen worden op basis van hetzelfde criterium verschillende bijdragen gevraagd. Deze onderwijsactiviteiten zijn niet strikt verplicht. Het gaat niettemin om onderwijsactiviteiten waaraan maximale deelname van alle leerlingen wordt nagestreefd. Hoezeer dit het geval is blijkt uit de verklaring van verwerende partij ter zitting dat groenklassen ook aanleiding kunnen geven tot evaluatie van de leerlingen.

¹²⁹ CZB/V/KSO/2010/260.

¹³⁰ CZB/V/KBO/2011/297.

In beide gevallen worden de bijdragen vastgesteld door het gemeentebestuur optredend in zijn hoedanigheid van inrichtende macht van het gemeentelijk onderwijs. De Commissie zorgvuldig bestuur acht het onaanvaardbaar dat een inrichtende macht voor onderwijsactiviteiten zelf een verschil in behandeling onder haar leerlingen zou creëren. Dat de eigen middelen waarover de gemeente als inrichtende macht beschikt afkomstig zijn uit belastinggelden van gemeenteonderdanen rechtvaardigt nog niet dat de gemeente in de organisatie van haar onderwijs de deelname aan onderwijsactiviteiten afhankelijk zou stellen van verschillende bijdragen gebaseerd op het criterium van de woonplaats. Een inrichtende macht die beslist om onderwijs te organiseren met middelen van de Vlaamse Gemeenschap en met eigen middelen, moet de in dat kader georganiseerde onderwijsactiviteiten voor elke leerling onder gelijke voorwaarden toegankelijk stellen.

Verder is de Commissie zorgvuldig bestuur van oordeel dat gedifferentieerde bijdragen voor de deelname aan sommige onderwijsactiviteiten naargelang de woonplaats van de leerling ook niet te verzoenen zijn met de Vlaamse regelgeving met betrekking tot de beperking van de kosten voor het basisonderwijs. Sinds schooljaar 2008-2009 worden de kosten van het zwemmen, met uitzondering van het jaar gratis zwemmen, aangerekend op de scherpe maximumfactuur die voor het kleuteronderwijs 20 euro en voor het basisonderwijs 60 euro per jaar bedraagt. Het aanrekenen van een hoger bedrag - of het niet kosteloos maken als dat voor andere leerlingen wel zo is - voor leerlingen die niet in de gemeente wonen, heeft als gevolg dat deze sneller het maximumbedrag zullen bereiken. Hierdoor bestaat het gevaar dat ze aan minder activiteiten zullen kunnen deelnemen. Een dergelijk verschil in kansen tot participatie in verplichte activiteiten creëren is discriminerend en voor een inrichtende macht onaanvaardbaar.

Sinds schooljaar 2008-2009 geldt voor extramurale activiteiten de minder scherpe maximumfactuur die voor het volledig lager onderwijs 360 euro bedraagt. Net zoals met betrekking tot het zwemmen is de Commissie van oordeel dat het hanteren van een verschillend bedrag in functie van de woonplaats van de leerling onverenigbaar is met de invoering van de minder scherpe maximumfactuur. Uit de gemeenteraadsbeslissing van 25 april 2002 blijkt dat voor leerlingen die buiten de gemeente wonen die factuur al bij deelname aan één activiteit (sneeuwklas) wordt overschreden zodat voor die leerlingen de deelname aan nog andere activiteiten bemoeilijkt wordt. Maar ook bij aangepaste bedragen en voor andere activiteiten geldt dat verschillende bijdragen naargelang de woonplaats voor de leerlingen een verschil in kansen tot participatie aan onderwijsactiviteiten creëert. Dit kan niet veroorzaakt worden door de inrichtende macht zelf.¹³¹

Gedifferentieerde bijdragen voor middag- en avondopvang naargelang de leerling wel of niet in de gemeente woont. Aanvaardbaar

Middag- en avondopvang zijn activiteiten die buiten het onderwijsprogramma staan. Het is een dienstverlening die de school aanbiedt en die niet verplicht is. De ouders kunnen er al of niet een beroep op doen en het al dan niet gebruik maken ervan heeft geen weerslag op de schoolprestaties. Deze diensten worden genoten in de context van de school maar maken geen deel uit van de inrichting van het onderwijs zelf.

Het gemeentebestuur kan voor deze dienstverlening rekening houden met het feit dat de daarvoor bestemde middelen afkomstig zijn van door de inwoners van de gemeente betaalde belastingen. Het gemeentebestuur kan in een beoordeling van de prioriteiten voor het gemeentelijk algemeen

¹³¹ CZB/V/KBO/2008/212.

belang voor deze dienstverlening in schoolverband gedifferentieerde tarieven vastleggen in functie van de woonplaats van het gezin. De Vlaamse regelgeving vraagt wel dat alle bijdragen die van de ouders worden gevraagd, in de schoolraad worden overlegd.¹³²

3.4.2. Overleg in de schoolraad. Mededeling in het schoolreglement

Algemeen

De onderwijsregelgeving bepaalt dat de omvang van de bijdrage ter sprake komt via overleg in de schoolraad en dat er afwijkingen zijn voor minder gegoede ouders. De vergelijking tussen te maken kosten en gevraagde bijdragen dient in eerste instantie te gebeuren in de participatieorganen. Het schoolbestuur dient daarna bij de inschrijving alle ouders via het schoolreglement duidelijk en precies op de hoogte te brengen van de verschillende soorten bijdragen.¹³³

Voorrang voor het proces van participatie

Rekening houdende met de bij decreet vastgelegde bevoegdheden van de schoolraad geeft de Commissie zorgvuldig bestuur voorrang aan het proces van participatie. De vergelijking tussen gemaakte kosten en gevraagde bijdragen dient in eerste instantie te gebeuren in de schoolraad. Ouders, personeel en school kunnen in de schoolraad bespreken of bepaalde schooluitgaven wenselijk zijn (uitstap/schoolreis) en of een bepaalde schoolbijdrage correct is (bedrag uitstap/schoolreis). Het schoolbestuur dient daarna bij de inschrijving alle ouders schriftelijk, duidelijk en precies op de hoogte te brengen van de verschillende soorten bijdragen. De ouders moeten voor de start van het schooljaar een schriftelijk overzicht hebben van de kosten voor het betrokken schooljaar, ook van de verschillende schoolreizen en hun totale kost. Verzoekster toont niet aan, beweert ook niet dat de school haar verplichtingen met betrekking tot het organiseren van de activiteiten extra muros niet zou zijn nagekomen.¹³⁴

Herkwalificatie van een vergoeding voor opvang tot een reftervergoeding vraagt overleg

De commissie beschikt niet over gegevens waaruit zou blijken dat de bijdrageregeling die ze voor de commissie en de betrokken ouders als een vergoeding voor opvang kwalificeerde, na overleg in de schoolraad vervangen heeft door een reftervergoeding. De schoolraad heeft nochtans recht op overleg met betrekking tot de bijdrageregeling. Daartoe behoort onder meer een verantwoording van de kosten en een inzicht in de kwalificatie daarvan. Uit de verder nog te bespreken discussie over het fiscaal attest blijkt dat dit voor de ouders een bijzonder relevant gegeven is. De Commissie zorgvuldig bestuur wijst er op dat de directie of de inrichtende macht niet eenzijdig en zonder overleg de bijdrageregeling kunnen wijzigen. De commissie dringt er op aan dat de schooloverheid voor het komende jaar daaromtrent volle duidelijkheid creëert in de schoolraad. In het overleg moet zij, indien zij voor een reftervergoeding kiest, duidelijk maken dat wat boven de kosten voor de voeding uitgaat, in redelijkheid inderdaad als een kostenvergoeding voor reftergebruik kan worden beschouwd. Zoals eerder gezegd is het verder niet aanvaardbaar dat kosten zouden worden aangerekend voor niet gevraagde of zelfs niet gebruikte voedingsproducten.¹³⁵

¹³² CZB/V/KBO/2008/212.

¹³³ CZB/P/KBO/2009/252.

¹³⁴ CZB/KL/KSO/2008/205.

¹³⁵ CZB/V/KSO/2008/202.

Beschikbaarheid van het schoolreglement en de bijdrageregeling

De bijdrageregeling kan als afzonderlijk hoofdstuk in - of als bijlage bij het schoolreglement worden opgenomen. Maar ze maakt in beide gevallen een integraal onderdeel uit van het schoolreglement. Wijzigingen aan de bijdrageregeling zijn dus ook wijzigingen aan het schoolreglement.

Dat de bijdrageregeling een onderdeel is van het schoolreglement heeft consequenties voor de te volgen procedures bij herinschrijving van een leerling. Wanneer aan de ouders of de meerderjarige leerling gevraagd wordt om een gewijzigd schoolreglement te ondertekenen dan moet de integrale tekst daarvan vooraf beschikbaar zijn. Van niemand kan worden gevraagd een tekst te ondertekenen waarvan hij vooraf niet met zekerheid de inhoud kon kennen. Bekendmaking kan door overhandiging van een schriftelijk document of door beschikbaar maken via een toegankelijke elektronische drager. In het kader van de actieve informatieplicht die in dit verband op de school rust verdient het bovendien aanbeveling om bij de uitnodiging voor ondertekening van een gewijzigd reglement die de herinschrijving voorafgaat, duidelijk te signaleren welke punten ten aanzien van de vorige versie van het reglement werden gewijzigd. Uit het voorgaande volgt dat de school er moet voor instaan dat ook bij herinschrijving het schoolreglement met de bijdrageregeling beschikbaar is voor 1 september, zodat ouders met kennis van zaken door ondertekening hun instemming kunnen geven. Dat de wijziging in de bijdrageregeling meestal erg beperkt is en dat een latere mededeling daarvan in het verleden nooit moeilijkheden heeft meegebracht, zoals door de school wordt aangevoerd, kan geen afbreuk doen aan het principe waar ouders die dat wensen zich terecht kunnen op beroepen. Dat het reglement moet beschikbaar zijn voor de opening van het schooljaar betekent, anders dan verzoekster lijkt te veronderstellen, niet dat het reglement 'automatisch' moet worden overhandigd of toegezonden. Beschikbaarheid op elektronische drager is in de regelgeving aanvaard, maar veronderstelt wel dat bijhorende account en paswoord zijn meegedeeld.

De Commissie wijst overigens op de recente wijziging van de regelgeving waarin is bepaald dat wijzigingen aan het schoolreglement in de loop van het jaar eerst uitwerking hebben op 31 augustus van het lopende schooljaar (artikel 111, §1bis, 2° Codex Secundair Onderwijs). Deze aanpassing was net bedoeld om in geval van herinschrijving betwistingen bij het begin van het schooljaar zoveel mogelijk te voorkomen.¹³⁶

Voorafgaande mededeling van het school- of centrumreglement

Krachtens het decreet volwassenenonderwijs is het zich akkoord verklaren met het centrumreglement één van de inschrijvingsvoorwaarden. Op het ogenblik van de inschrijving moet een cursist dus op een redelijke manier kennis kunnen nemen van het reglement. De wijze waarop een centrubestuur de inschrijvingen organiseert kan geen reden zijn om het reglement niet ter beschikking te stellen.

Indien het centrubestuur toelaat om online in te schrijven, dan moet het reglement op de website gemakkelijk raadpleegbaar zijn. Een cursist die het reglement niet kan raadplegen kan het ook niet goedkeuren en zou zodoende geen online inschrijving kunnen realiseren. Indien het centrubestuur de inschrijvingen in de klas organiseert, dan moet het centrumreglement bij de inschrijving raadpleegbaar zijn.¹³⁷

¹³⁶ CZB/KL/KSO/2011/298.

¹³⁷ CZB/V/KVO/2008/210.

Mededeling van een wijziging van de bijdrageregeling

Los van het antwoord op de vraag of de schoolraad over de wijziging aan de bijdrageregeling advies heeft gegeven, stelt de Commissie vast dat het schoolbestuur nagelaten heeft om de ouders vóór de aanvang van het schooljaar in kennis te stellen van die wijziging wat een inbreuk is op artikel 20 van het participatiedecreet en artikel 37 van het decreet basisonderwijs.¹³⁸

Geen instemming met een facultatief aanbod door ondertekening van het schoolreglement

De Commissie stelt dat, wanneer zaken facultatief worden aangeboden, dit uit de kostenraming moet blijken. Wanneer het facultatieve karakter van bepaalde uitgaven wordt aangegeven wordt meteen ook duidelijk dat de loutere ondertekening van het schoolreglement waarin de kostenraming is opgenomen, niet kan worden beschouwd als een instemming met een bepaalde uitgave. De school moet zich bij facultatieve uitgaven zo organiseren dat ouders met de deelname expliciet instemmen (bv. door te werken met een inschrijvingsstrook).¹³⁹

3.4.3. Verantwoording van de aanrekening

Transparante facturatie; nadere toelichting op verzoek

De Commissie heeft in het verleden herhaaldelijk gesteld dat 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.¹⁴⁰

Als de school belangrijke bedragen aanrekent, dient hierover de nodige informatie beschikbaar te zijn. Een meer gedetailleerde informatie dient niet op initiatief van de school aan alle ouders meegedeeld te worden, wel aan hen die erom vragen. Het komt de ouders toe een constructieve communicatie op te starten om over gedetailleerde elementen van de bijdrageregeling uitleg te verkrijgen, ofwel via de schoolraad of rechtstreeks met een aanspreekpunt in de school. Als uit het gesprek school - ouders blijkt dat een gevraagd bedrag voor een bepaalde leerling niet in de bijdrageregeling is opgenomen en bovendien kennelijk niet in overeenstemming is met de door de school gemaakte kosten voor diensten of goederen aan de betrokken leerling, dan zijn de ouders niet verplicht om het bedrag te betalen. Eventuele concrete betwistingen of vragen naar verantwoording zullen, met het oog op een aanpassing voor een volgend schooljaar, aanleiding zijn voor een heroverweging van de regeling in de schoolraad.

In het voorliggende dossier kan de Commissie, gelet op de op verschillende punten tegenstrijdige antwoorden van verwerende partij, moeilijk anders dan instemmen met de verzuchting van de verzoekende partij dat de verwerende partij zelf niet meer goed weet welke kosten in de verschillende bijdragen wel of niet worden aangerekend. De school moet in elk geval een ernstige inspanning doen om voor een volgend schooljaar een meer transparante kostenberekening aan de schoolraad voor te leggen.¹⁴¹

¹³⁸ CZB/P/KBO/2009/252.

¹³⁹ CZB/KL/KSO/2011/288; CZB/KL/KSO/2011/298.

¹⁴⁰ CZB/KL/KSO/2009/245b.

¹⁴¹ CZB/V/KSO/2008/228.

Een transparante afrekening veronderstelt dat de bedragen die aangerekend worden juist zijn en dat de betalingen op de juiste post aangerekend worden. De school moet ervoor zorgen dat ouders die vragen hebben bij de facturatie een detail ontvangen van wat wordt aangerekend en voor welk bedrag en dat de betalingen worden aangerekend op de posten waarvoor ze werden verricht. De Commissie is van oordeel dat het facturatiesysteem dat door de school gebruikt wordt, verhindert dat de betalingen op de juiste post worden aangerekend en nodigt de school uit om het systeem van facturatie te evalueren en bij te sturen.¹⁴²

‘Forfaitair bedrag voor onkosten’

In het schoolreglement is niet omschreven welke kosten onder dit bedrag begrepen zijn. Uit de neergelegde stukken blijkt dat door verschillende directies hierover tegenstrijdige verklaringen werden afgelegd. Hiermee geeft de verwerende partij toe dat de verantwoording van die post niet duidelijk is. De Commissie nodigt de school uit om die post nader te specificeren.¹⁴³

Kosten voor maaltijden die door de leerlingen worden bereid

Wanneer de leerlingen zelf hun broodmaaltijd leren klaarmaken of in de kookles een volledig maal leren bereiden gaat het enerzijds om een leeractiviteit, anderzijds om een dienstverlening onder de vorm van het verschaffen van een maaltijd. De school kan, met het oog op de eenheid van het didactisch handelen, voor alle leerlingen een uniforme regeling opleggen en een eenvormige bijdrage bepalen. Men kan ook niet verwachten dat de kostprijs per afzonderlijke maaltijd wordt berekend en zeker ook niet dat rekening wordt gehouden met de eetlust van elke leerling afzonderlijk. Een forfaitaire bijdragebepaling is onvermijdelijk. Dit neemt niet weg dat de aangerekende kosten de werkelijke kostprijs van de aangerekende goederen en diensten moeten benaderen en dat ouders recht hebben te vernemen welke elementen bij de berekening van het bedrag in aanmerking genomen worden. Volgens verwerende partij omvat het bedrag van de aangerekende kosten ook reftergeld, wat kosten voor toezicht, onderhoud van lokaal, keukenpersoneel en vernieuwen van kopjes omvat.

In advies 2008/227 sprak de Commissie zich uit over de vraag welke kosten bij de bepaling van de prijs van een middagmaal in rekening kunnen worden gebracht. Zij adviseerde “dat een refter behoort tot de basisinfrastructuur van de school. Daarvoor kunnen geen ouderbijdragen worden gevraagd. Dit kan evenmin voor kosten van de nutsvoorzieningen die volgen uit het normale gebruik van de basisinfrastructuur. Een bijdrage kan worden gevraagd voor de vergoeding van toezienend personeel, kosten voor de voedingswaren en het klaarmaken daarvan.” Uit dit advies volgt dat voor het onderhoud van het lokaal geen vergoeding kan worden gevraagd. Voor toezicht en personeel kan een bijdrage gevraagd worden voor zover de leerlingen aan toezicht buiten de lesuren onderworpen zijn en voor hen buiten de lesuren extra personeel wordt ingezet.

Kosten voor broodmaaltijd.

De verzoekende partij verwijst naar het grote verschil tussen wat in dezelfde instelling voor een broodmaaltijd in het lager en in het secundair onderwijs wordt aangerekend en maakt hiermee duidelijk dat de vraag naar verdere verantwoording terecht gesteld is. De Commissie neemt er akte van dat de school zich engageert om in het schoolreglement van volgend schooljaar de post “broodmaaltijd” die op de schoolrekening voorkomt nader te omschrijven.¹⁴⁴

¹⁴² CZB/KI/KSO/2011/303.

¹⁴³ CZB/V/KSO/2008/228.

¹⁴⁴ CZB/V/KSO/2008/228.

Verantwoording van prijzen in een boekenfonds

Indien de school een aanbod doet voor gemeenschappelijke aankoop van studiemateriaal of verhuur van schoolboeken zullen de voorwaarden duidelijk gecommuniceerd worden.

Het gebruik maken van een boekenfonds veronderstelt van de zijde van de ouders dat zij een aantal beleidskeuzes aanvaarden die bij het opmaken van het initiatief zijn gemaakt. Dergelijke beleidskeuzes kunnen in het overleg in de schoolraad ter sprake komen en op die manier voor de ouders kenbaar gemaakt worden. De school kan bij individuele vragen de grote lijnen van dat beleid uiteenzetten. Zij kan bijvoorbeeld duidelijk maken wat het beleid is ten aanzien van de bij uitgevers bedongen kortingen voor gezamenlijke bestellingen. Van de school kan niet worden verwacht dat zij de uitwerking van deze beleidskeuzes telkens weer ook tegenover afzonderlijke ouders in detail gaat verantwoorden. Intekenen op het boekenfonds gebeurt vrij en veronderstelt bijvoorbeeld instemming met de door de school of het fonds gekozen afschrijvingstermijn voor ontleende boeken, en de voor het ontlenen gevraagde vergoeding. Ook de na onderhandeling met uitgevers door de school gekozen prijszetting van afzonderlijke in het fonds aangeboden boeken of boekenpakketten kan, met inachtneming van de boven gemaakte overwegingen, worden beschouwd als een beleidsbeslissing.

Op basis van een helder opgestelde bijdrageregeling moeten de ouders weten waaraan zij zich kunnen verwachten. De in de bijdrageregeling aangekondigde bijdrage voor de aankoop of de huur van studiemateriaal voor een bepaalde leerlingengroep moet, tenzij op een andere manier verder informatie wordt gegeven, beschouwd worden als een verkoop- of verhuurprijs die door de ouders wordt aanvaard. Dit gaat echter enkel op voor zover de bijdrageregeling aangepast is aan de leerlingengroep waarvoor het opgegeven bedrag kan worden verantwoord.

Het recht van de ouders op een individuele verantwoording van de hen aangerekende bedragen moet gezien worden in het licht van de bijdrageregeling. De verantwoording van de individuele facturatie kan steunen op de in de bijdrageregeling opgenomen bedragen die aangepast aan de betrokken leerlingengroep zijn vastgesteld. Een vergelijking met de marktprijzen voor het effectief geleverde studiemateriaal kan zo nodig aantonen dat het boekenfonds een voor de ouders globaal gunstige dienstverlening blijkt te zijn.

De afschrijvingstermijn voor verhuurde boeken behoort tot een algemene beleidslijn die in een transparant beleid bekend hoort te zijn. De berekeningsbasis waarop deze termijn steunt, kan in het overleg in de schoolraad aan bod komen, maar moet niet bij de verantwoording van individuele facturatie worden voorgelegd.

Toepassing De bijdrageregeling is op dit punt onvoldoende gepreciseerd. Het is niet duidelijk wat onder het facultatief boekenfonds valt en wat verplichte aankopen in de school zijn (bv. agenda). Er is onduidelijkheid geweest over de aanschaf en de te verwachten levensduur van een atlas. Het innen van de kostprijs buiten factuur en via contante betaling kan het gevoel van onvoldoende transparantie hebben versterkt.

Het is voor de Commissie en allicht ook voor de ouders niet altijd duidelijk of het globale bedrag voor boeken altijd correct is aangepast aan de betrokken leerlingengroep.

Het recht op informatie van individuele ouders is niet onbepikt. Bovenstaande overwegingen geven daar zekere grenzen van aan. Ouders kunnen de betaling van een schoolfactuur weigeren zolang ze de hen verschuldigde informatie niet ontvangen. Maar zij moeten zich ook bewust zijn van de grenzen van hun recht.¹⁴⁵

¹⁴⁵ CZB/KL/KSO/2009/245b.

Verantwoording aanrekening fotokopieën

De ouders en leerlingen mogen van de school een beleid van transparante informatie over de aangerekende kosten voor didactisch materiaal verwachten, in het bijzonder ook voor fotokopieën. De eerste stap daarin is de informatie die aan de schoolraad verstrekt wordt. Zoals hoger gezegd heeft de schoolraad vooreerst recht op inzage in de berekening op basis waarvan de eenheidsprijs voor fotokopieën wordt vastgesteld. Ook het beleid dat gevoerd wordt om onverantwoord kopiëren te vermijden kan in de schoolraad ter sprake komen.

Het overleg in de schoolraad moet uitlopen op het opstellen van een lijst van door de ouders te verwachten bijdragen. Het is aangewezen dat de school, op basis van de ervaring uit de voorgaande jaren daarin ook een raming geeft van de te verwachten hoeveelheid fotokopieën. Alleen zo kunnen de ouders zich een benaderend beeld vormen van de omvang van de bedragen die daarvoor zullen worden gevraagd.

De tweede stap in de informatie bestaat in het overhandigen van de bijdragelijst aan de individuele ouders bij het begin van het schooljaar, zoals decretaal is voorgeschreven. De school zal zelf oordelen of het wenselijk is om daar een korte toelichting bij op te nemen over de werkwijze die in de school gevolgd wordt om het gebruik van fotokopieën ten behoeve van de leerlingen te registreren en aan te rekenen.

Wat uiteindelijk de individuele mededeling van de gemaakte kosten betreft is het wenselijk dat de kostennota's die aan de ouders worden bezorgd zo transparant mogelijk worden opgesteld, zodat duidelijk is welke kosten onder welke posten worden ondergebracht. In het concrete dossier beantwoordt bijvoorbeeld het onderscheid tussen drukwerken en fotokopieën niet aan dit uitgangspunt.¹⁴⁶

Verantwoording fotokopieën. Precieze verantwoording op aanvraag

Dat het om reële kosten voor de leerlingen moet gaan betekent ook dat de school bij de concrete aanrekening niet kan werken met grove forfaitair vast gestelde bedragen voor grote groepen. De aanrekening moet, zonder in extreem individualiseren te vervallen, gebaseerd zijn op een omschrijving van de leerlingengroepen waarvoor dezelfde bestedingen zijn gedaan. Berekeningen op basis van een gemiddelde voor grotere groepen in de laatste jaren beantwoorden niet aan dit vereiste. Dergelijke gemiddelden zijn geschikt als informatie in de bijdrageregeling, maar volstaan niet voor de concrete aanrekening. Daaruit volgt dat bijvoorbeeld in maart geen eindrekening op basis van de raming in de bijdrageregeling kan worden opgemaakt. Een aanrekening van reëel voor een leerlingengroep in dat jaar gemaakte kosten veronderstelt een afrekening aan het einde van de desbetreffende periode.

De ouders hebben, zoals eerder gepreciseerd, op hun vraag recht op een verantwoording van het feitelijk aangerekend bedrag voor fotokopieën. Dit is niet mogelijk zonder een met zorg opgezet systeem van registratie van wat op vraag van wie en voor wie wordt gekopieerd. Met een beroep op moderne informatica moet een dergelijke registratie niet tot een onredelijke administratieve overlast verworden. Een zorgvuldig beleid wat dat betreft maakt het niet alleen mogelijk een concrete factuur voor de ouders transparant te verantwoorden. Het is ook naar de leerkrachten en andere medewerkers toe een bijzonder geschikt instrument om ieders medewerking te verkrijgen aan het beleid om tot een verantwoord gebruik van de fotokopie op school te komen.

¹⁴⁶ CZB/V/KSO/2008/197; CZB/KL/KSO/2011/288.

Toepassing Verzoeksters hebben in het voorliggend dossier geen vragen bij de gehanteerde eenheidsprijs. Wel betwisten zij het voor hun kinderen aangerekende aantal kopieën. Voor zover de Commissie is geïnformeerd hebben de ouders op dat gebied voor het schooljaar waarover de betwisting door de Commissie wordt behandeld, niet de gedetailleerde uitleg gekregen waar zij recht op hebben. De school lijkt geen onderscheid te maken tussen een raming op basis van gemiddelden in de voorafgaande jaren en een effectieve berekening voor het lopende schooljaar. De Commissie is van oordeel dat een nadere verantwoording voor fotokopie inhoudt dat er minstens een opsplitsing per leraar/vak, in voorkomend geval per groepsproject wordt gegeven van de kosten die worden aangerekend. Ouders kunnen het betalen van de schoolfactuur afhankelijk stellen van het ontvangen van de hen daarover verschuldigde informatie.¹⁴⁷

Fotokopieën. Niet verantwoorde kosten zijn niet verschuldigd

Als de school belangrijke bedragen voor fotokopieën aanreket, dient hierover de nodige informatie beschikbaar te zijn. Enkel kopieën die de leerling effectief gebruikt, kunnen worden aangerekend. De informatie tot in het detail moet niet op initiatief van de school aan alle ouders meegedeeld worden, enkel aan hen die erom vragen. Het komt de ouders toe een constructieve communicatie op te starten om over elementen van de bijdrageregeling uitleg te bekomen, ofwel via de schoolraad of rechtstreeks met een aanspreekpunt in de school. De school dient zich zo te organiseren dat de ouders die meer gedetailleerde informatie wensen, daarvoor ook terecht kunnen en correct en zakelijk geïnformeerd worden.

Als uit het gesprek school - ouders blijkt dat een gevraagd bedrag voor een bepaalde leerling niet in overeenstemming is met de door de school gemaakte kosten voor diensten of goederen aan de betrokken leerling, dan dienen de ouders het bedrag niet te betalen.¹⁴⁸

Kosteloze verantwoording van gemaakte kosten

Het organiseren van opvang na de schooluren is een afzonderlijke dienstverlening van de school waar ouders volledig vrijwillig kunnen op intekenen en waarvoor kosten kunnen aangerekend worden. Op hun verzoek moeten ouders een verantwoording van de aangerekende kosten ontvangen waarvoor de school geen administratieve kosten in rekening kan brengen.¹⁴⁹

Verantwoording van activiteiten extra muros

Rekening houdende met de bij decreet vastgelegde bevoegdheden van de schoolraad geeft de Commissie zorgvuldig bestuur voorrang aan het proces van participatie. De vergelijking tussen gemaakte kosten en gevraagde bijdragen dient in eerste instantie te gebeuren in de schoolraad. Ouders, personeel en school kunnen in de schoolraad bespreken of bepaalde schooluitgaven wenselijk zijn (welke uitstap) en wat een in redelijkheid te verantwoorden bedrag kan zijn en of een bepaalde schoolbijdrage redelijk verantwoord is (bedrag voor de uitstap). Het schoolbestuur dient daarna bij de inschrijving alle ouders schriftelijk, duidelijk en precies op de hoogte te brengen van de verschillende soorten bijdragen. De ouders moeten voor de start van het schooljaar een schriftelijk overzicht hebben van de kosten voor het betrokken schooljaar, dus ook van de verschillende schoolreizen en hun totale kost. Ook hier geldt dat het aanrekenen van kosten in de bijdrage reëel dient te zijn, d.i. in overeenstemming met de door de school effectief

¹⁴⁷ CZB/KL/KSO/2009/245b; CZB/KL/KSO/2011/288.

¹⁴⁸ CZB/V/KSO/2008/197; CZB/KL/KSO/2010/262.

¹⁴⁹ CZB/V/KBO/2009/258.

te maken kosten voor goederen of diensten waarvan de betrokken leerling gebruik maakt. Een raming blijft verschillen van een effectieve kostenberekening.

Wat de verantwoording betreft geldt ook hier de regel dat de school aan ouders die daar om vragen de werkelijke kostprijs nader moet toelichten. Anders dan voor schoolboeken is er voor hen ook niet een ‘winkelprijs’ als referentie. Anderzijds moeten de ouders begrijpen dat de prijsbepaling voor een extra muros activiteit niet blijvend ter discussie kan staan en constant afhankelijk zijn van een laatste wel of niet uitgegeven halve euro. Intekenen voor zo een activiteit waarvoor een vaste prijs is vooropgesteld, heeft ook iets van de bindende instemming met een reisovereenkomst.

Discussies over alternatieve bestedingen en eventueel goedkoper mogelijke formules behoren tot de gesprekken die in een open schoolklimaat gevoerd worden. Zij zijn geen onderdeel van een betwisting over een op grond van een duidelijke afspraak verschuldigd bedrag.¹⁵⁰

3.4.4. Betalingsmodaliteiten. Voorschot en waarborg.

Contant betalen

De Commissie gaat uit van het feit dat een contante betaling een geldige betalingswijze is. De Commissie kan erin komen dat er situaties kunnen zijn waar het vragen van een contante betaling te verantwoorden valt, bv. wanneer er een groot tijdsinterval ligt tussen de activiteit en de eerstvolgende factuur. Hierover oordelen valt onder de autonomie van de school. De Commissie meent echter dat vanuit het oogpunt van transparantie en traceerbaarheid van de aangerekende kosten het streefdoel moet zijn om zoveel mogelijk alle kosten op de schoolrekening aan te rekenen. Ook worden betwistingen over beweerde maar door de school niet geregistreerde betalingen aldus vermeden.¹⁵¹

Het vragen van een voorschot

De Commissie zorgvuldig bestuur bevestigt dat het behoort tot de autonomie van de lokale onderwijsgemeenschap om afspraken te maken over modaliteiten bij het innen van de ouderbijdrage. Een mogelijke afspraak is dat bij de aanvang van het schooljaar een redelijk voorschot wordt gevraagd. De Commissie kan er mee akkoord gaan dat op voorhand een beperkt vast bedrag aan de ouders gevraagd wordt. Het bedrag wordt verrekend met de effectieve kosten die de school maakt voor de betrokken leerling. De besteding van het vast bedrag kan opgevolgd worden door de ouders. Het is niet onredelijk om naar mate van het voorschot gebruik is gemaakt, een aanvulling op het voorschot te vragen. Dit laat toe om het gevraagde bedrag beperkt te houden. Op het einde van het schooljaar wordt het deel van het voorschot dat niet werd opgebruikt aan de ouders terugbetaald.

De Commissie vraagt dat er over het voorschot op de ouderbijdrage met de ouders duidelijk wordt gecommuniceerd. Het doel en de besteding van het gevraagde bedrag moeten duidelijk omschreven worden. Het voorschot dient besproken te worden in de schoolraad en duidelijk vermeld te worden in het schoolreglement. Daarbij moet aandacht besteed worden aan afwijkingen voor minder gegoede ouders.¹⁵²

¹⁵⁰ CZB/KL/KSO/2009/245b.

¹⁵¹ CZB/KL/KSO/2009/245b; zie ook: CZB/KL/KSO/2011/298; CZB/KL/KSO/2012/315.

¹⁵² CZB/V/KBO/2008/222; CZB/KL/KBO/2008/225; CZB/V/KSO/2011/302; CZB/KL/KSO/2012/315.

Geen verplichte deelname aan een spaarplan voor uitgaven in een later schooljaar.

De school werkt met een spaarplan. De commissie gaat er van uit dat een gespreide betaling allereerst uit lofwaardige sociale motieven wordt georganiseerd. Er kan dan ook geen bezwaar bestaan tegen een dergelijke formule wanneer de ouders daar vrijwillig kunnen aan deelnemen. Toch wijst de commissie er op dat een spaarplan niet meer is dan een modaliteit van de betaling. De sneeuwklassen worden in schooljaar 2012-2013 georganiseerd. Eerst dan hebben ouders juridisch een schuld tegenover de school voor de activiteit waaraan hun kind in dat schooljaar deelneemt. Ouders die daar de voorkeur zouden aan geven, moeten daarom in de mogelijkheid gesteld worden om het volledige bedrag te betalen in het jaar dat de activiteit wordt georganiseerd. Het feit dat de school zelf afspraken van gespreide betaling maakt met organisatoren van de activiteiten biedt haar nog geen grondslag om ook aan de ouders een vervroegde gedeeltelijke betaling op te leggen. De commissie heeft al eerder gesteld dat het wel tot de autonomie van het schoolbestuur behoort om binnen een schooljaar de modaliteiten voor de betaling van de schoolfacturen vast te stellen en bv. betaling van voorschotten te vragen (zie: CZB/V/KBO/2008/222 en CZB/KL/KBO/2008/225).¹⁵³

Onderscheid tussen voorschot en waarborg moet ondubbelzinnig zijn

De Commissie zorgvuldig bestuur stelt vast dat de betwisting niet gaat over het betalen van inschrijvingsgeld voor het onderwijs. Volgens de verklaringen ter zitting werd de toezegging om in te schrijven in de school en het internaat enkel mondeling gegeven. Verwerende partij legt ook geen door de ouders/leerling ondertekend inschrijvingsformulier voor. Het betaalde voorschot van 250 € heeft betrekking op het kostgeld voor de inschrijving in het internaat. De ouders werden schriftelijk uitgenodigd om een voorschot op het kostgeld voor het internaat te betalen. Daarin werd luidens de verklaring van de directeur wel de reden toegelicht waarom dit voorschot werd gevraagd (onzekerheid in het verloop van de inschrijvingen voorkomen). Maar de directeur bevestigt dat het feit dat bij niet effectief inschrijven het voorschot niet zou worden terugbetaald, niet uitdrukkelijk en zeker niet schriftelijk aan de ouders werd meegedeeld.

Een voorschot dat niet kan worden terugbetaald krijgt daarmee het karakter van een waarborg. De Commissie zorgvuldig bestuur is van oordeel dat een school in de specifieke omstandigheden van een internaat verbonden aan een hotelschool een dergelijke maatregel kan nemen om het verloop van de inschrijvingen onder controle te houden en om zo te trachten voor iedereen ongewenste onzekerheid tot kort voor de opening of zelfs na het begin van het schooljaar te vermijden. De Commissie is het erover eens dat in dergelijke specifieke situaties waar de vraag groter is dan het aanbod, een school een waarborg kan vragen die in functie van de omstandigheden (bv. tijdstip van afzegging, redenen voor de afzegging ...) al dan niet terugbetaalbaar kan zijn. Naar het oordeel van de Commissie kunnen de ouders, die met dergelijke procedures niet vertrouwd zijn, evenwel terecht verwachten dat hen onbetwistbaar en in alle duidelijkheid schriftelijk zou zijn meegedeeld dat het voorschot in principe niet wordt terugbetaald indien de leerling ook niet effectief in de school inschrijft en in het internaat komt verblijven. De Commissie is van oordeel dat dit mede volgt uit de situatie in het onderwijs waar de inschrijving voor het onderwijs als dusdanig kosteloos is, wat het verwachtingspatroon van de ouders ook kan beïnvloeden. Zonder duidelijke waarschuwing kan de school niet verwachten dat de ouders een voorschot ook gaan beschouwen als een niet terugbetaalbare waarborg. In deze context kan de school niet weigeren om een voorschot voor de inschrijving in het internaat terug te betalen.

¹⁵³ CZB/V/KBO/2011/297.

De Commissie komt tot volgende beslissing: Om alle voornoemde redenen acht de Commissie de klacht gegrond. Verwerende partij dient het door verzoekster gestorte bedrag onverwijld terug te betalen.¹⁵⁴

Geen 'waarborg' voor studiemateriaal bestemd voor het bereiken van de eindtermen (notebook)
Het schoolbestuur wil aan alle leerlingen een notebook ter beschikking , voor gebruik in de klas en thuis. Om de leerlingen en ouders te responsabiliseren zou er eenmalig een waarborg van 50 euro (of minder) gevraagd worden die in alle gevallen terugbetaald zal worden.

De Commissie verwijst naar het advies in dossier CZB/V/KBO/2007/176 waarin ze stelde dat een waarborg een afzonderlijk bedrag is dat integraal teruggegeven wordt, indien de eraan verbonden verplichtingen zijn nagekomen en dat aan een waarborg in zijn juridische betekenis er geen prijs of vergoeding voor geleverde goederen of diensten beantwoordt. In de voorgelegde casus is het terugkrijgen van het betaalde bedrag niet gekoppeld aan de verplichting om de in bruikleen ontvangen notebook in goede staat terug te geven. Het bedrag wordt in elk geval terugbetaald en is enkel gericht op bewustmaking van de waarde van het leermiddel dat aan de kinderen wordt meegegeven. De Commissie ziet niet in op welke juridische grond deze lovenswaardige en begrijpelijke opvoedkundige doelstelling de vorm zou kunnen aannemen van het verplicht betalen van een geldsom.¹⁵⁵

Vrijstelling van kosten voor studiemateriaal bij vervroegde inschrijving

De Commissie ziet niet dat er een goede reden is om cursisten die voor een bepaalde datum inschrijven, wel en anderen die na die datum inschrijven, geen vrijstelling van bijdrage voor het studiemateriaal toe te kennen. Het moment van inschrijving is, voor zover de Commissie in het algemeen kan oordelen, geen criterium dat in een objectief verband staat met enerzijds de kostprijs van het studiemateriaal of de door de school te maken kosten, of anderzijds met de specifieke situatie van de cursist. Dit criterium toepassen leidt tot een niet objectief verantwoord verschil in behandeling van de cursisten.¹⁵⁶

Facturatie via een andere rechtspersoon van kosten voor door de school geprogrammeerde activiteiten

De Commissie zorgvuldig bestuur gaat er van uit dat door de school opgelegde activiteiten waarvoor de ouders niet vrij een alternatief kunnen kiezen, moeten worden beschouwd als een onderdeel van de rechtsverhouding tussen school en ouders (of leerlingen). De school kan de ouders nooit verplichten om voor dergelijke activiteiten een verbintenis aan te gaan met een andere organiserende instantie.

De schuldvordering die uit de deelname aan deze activiteiten ontstaat is en blijft een vordering tussen de school en de ouders of de meerderjarige leerling (tenzij na het ontstaan van de vordering zou voldaan zijn aan de wettelijke vereisten voor een overdracht van schuldvordering). De invordering van de kosten die uit een dergelijke verplichte activiteit volgen, gebeurt dan ook ten volle onder de verantwoordelijkheid van de school. Dat blijft zo, ook wanneer de school er voor zou opteren om, onder nog te preciseren voorwaarden, voor de facturatie en de betaling een aparte rechtspersoon in te schakelen.

¹⁵⁴ CZB/KL/KSO/2008/187.

¹⁵⁵ CZB/V/KBO/2010/270.

¹⁵⁶ CZB/V/KSO/2010/260.

Het inschakelen van een aparte rechtspersoon voor de betaling van door de school geprogrammeerde schoolactiviteiten roept grote vragen op. Vooreerst zal de school moeten nagaan of dit wel mogelijk is binnen de regelgeving die het statuut van de school beheerst. Elke school moet hierin de voor haar geldende beheers- en boekhoudkundige regels volgen. Vooral wil de Commissie er op wijzen dat het inschakelen van een aparte rechtspersoon voor het factureren en innen van kosten voor door de school geprogrammeerde activiteiten tegenover de ouders nooit meer kan zijn dan een modaliteit van de betaling. Het blijft gaan om gelden die de ouders aan de school verschuldigd zijn en die zij op verzoek van de school aan een andere rechtspersoon betalen. Daaruit volgt dat alle vragen naar verantwoording van de aangerekende kosten door de school moeten worden beantwoord.

Dat het om innen van specifieke schoolkosten gaat, brengt ook mee dat de opbrengst een gebonden bestemming heeft. De school blijft er verantwoordelijk voor dat de geïnde gelden overeenkomstig hun bestemming beheerd worden. Tegenover de ouders blijft de school daarvoor alle verantwoordelijkheid dragen.

De Commissie wijst ten slotte met nadruk op het feit dat het inschakelen van een aparte rechtspersoon onvermijdelijk vragen oproept met betrekking tot de controle en het toezicht op de activiteiten van de aparte rechtspersoon. De Commissie is niet bevoegd om zich hier verder over uit te spreken. Zij kan wel, in het algemeen sprekend, haar bezorgdheid uiten over wat zij als een structureel probleem beschouwt.

Ouders die vragen of twijfels hebben met betrekking tot de correcte besteding van de middelen die op grond van de schoolverhouding geïnd worden, kunnen zich wenden tot de schoolraad en de schooldirectie. Indien zij hun vragen handhaven kunnen zij in voorkomend geval de hiërarchische overheid van de directie of het schoolbestuur aanspreken. Uiteindelijk is een klacht bij de gerechtelijke autoriteiten mogelijk. In een moderne samenleving is het nut van het optreden als klokkenluider erkend. Wie bezwaren of klachten publiek maakt moet zich wel bewust zijn van de grens tussen een gerechtvaardigde klacht en ongefundeerd uithalen wat kan gaan tot strafbare laster.¹⁵⁷

Facturatie voor een boekenfonds ondergebracht in een aparte rechtspersoon

Scholen zijn, zoals hoger gezegd, niet verplicht om schoolboeken te verkopen of te verhuren. Er zijn goede redenen om te verantwoorden dat ze dat wel doen. Het is niet uitgesloten dat zij de organisatie daarvan overlaten aan bijvoorbeeld een vriendenkring of een oudercomité met aparte rechtspersoonlijkheid. Dat het niet om een verplichte activiteit gaat brengt mee dat de juridische vragen die hiermee kunnen samengaan, kunnen verschillen van wat onder het vorige randnummer is geschreven. Zonder daar nu verder op in te gaan wijst de Commissie er op dat ook hier de school, door het feit dat zij autonoom beslist over de samenwerking met de betrokken rechtspersoon die ze in het schoolleven betreft, tegenover de ouders verantwoordelijk blijft voor het beleid van die rechtspersoon, voor de verantwoording van de prijszetting en de garantie dat de gelden overeenkomstig hun bestemming worden besteed. De afspraken die de school daarover met die rechtspersoon maakt kunnen voorwerp van bespreking zijn in de schoolraad.

Toepassing: De school stelde het in de loop van de debatten voor als zouden de ouders een overeenkomst aangaan met de vzw Sociaal Fonds. Deze interpretatie is zeker niet aanvaardbaar voor de verplichte activiteiten die door de school worden georganiseerd. Dat er voor het boekenfonds wel een overeenkomst zou zijn tussen ouders en de vzw sociaal Fonds blijkt

¹⁵⁷ CZB/KL/KSO/2009/245b.

evenmin uit de aan de Commissie voorgelegde informatie. Dat de vzw optreedt in opdracht van de school houdt nog niet in dat de ouders met de vzw een overeenkomst hebben. De Commissie is van oordeel dat de school een bijzondere inspanning moet doen voor een duidelijke en correcte informatie aan de ouders over de draagwijdte van de gekozen wijze van factureren.

De Commissie zorgvuldig bestuur is niet bevoegd om toe te zien op het intern beheer van de school of van de vzw waarmee zij samenwerkt. Vragen van verzoeksters die daarop betrekking hebben zijn niet ontvankelijk.¹⁵⁸

3.4.5. Werkwijze bij niet betaalde rekeningen

3.4.5.1. Geen interferentie in de onderwijsverstrekking

Onbetaalde rekeningen: weigeren van toegang tot het aanbod van studiemateriaal

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.¹⁵⁹

De Commissie herinnert er ten slotte aan dat betalingsmoeilijkheden nooit de rechten die een leerling aan zijn inschrijving in de school ontleent, mogen in het gedrang brengen. Zij adviseert met nadruk dat de scholen deze problematiek van de schulden zouden beschouwen als een aangelegenheid tussen school en ouder, waar de leerlingen zo weinig mogelijk in betrokken worden. Elke weerslag op de pedagogische verhouding leerling-school zou onaanvaardbaar zijn.¹⁶⁰

¹⁵⁸ CZB/KL/KSO/2009/245b.

¹⁵⁹ CZB/V/KSO/2009/247.

¹⁶⁰ CZB/V/GV/2009/242.

3.4.5.2. *Opvolging en dwangmiddelen*

Factuurvoorwaarden, verwijlinteressen of aanrekenen van boetes

Met betrekking tot factuurvoorwaarden, verwijlinteressen of aanrekenen van boetes is er geen regelgeving opgesteld door de onderwijsoverheid. Hier geldt de regelgeving van het handels- of burgerlijk recht. Als het schoolbestuur deze regelgeving wenst toe te passen, is het verplicht hierover tijdig en op ruime schaal met de ouders en het personeel te communiceren.¹⁶¹

Invordering van schoolkosten

De Commissie zorgvuldig bestuur gaat er van uit dat de vraag enkel betrekking kan hebben op niet betaalde kosten die de school in overeenstemming met alle geldende bepalingen met betrekking tot kosteloos basisonderwijs en kosteloze toegang tot het secundair onderwijs, rechtsgeldig kan aanrekenen.

De dwangmiddelen die een schuldeiser kan inroepen bij niet tijdig betalen, zijn bepaald in het burgerlijk recht en staan ook ter beschikking van een schuldeiser binnen de schoolverhoudingen. Als schuldeiser moet de school wel rekening houden met de weerslag die specifieke onderwijsregelgeving op het aanwenden van deze rechtsmiddelen kan hebben.

Onderwijsregelgeving schrijft voor dat het schoolreglement een in de schoolraad overlegde bijdrageregeling moet bevatten. De Commissie is van oordeel dat een correcte interpretatie van dit voorschrift inhoudt dat het mogelijk vorderen van verwijlinteressen en inningkosten wanneer schoolrekeningen te lang blijven openstaan, in deze bijdrageregeling duidelijk moet worden beschreven.

De Commissie wijst nog op de verplichting om in de bijdrageregeling te voorzien in afwijkingen ten gunste van ouders die in sociaal minder gunstige omstandigheden verkeren. Vooraleer zich op de dwangmiddelen van het burgerlijk recht te beroepen, zal de school aan deze verplichting bijzondere aandacht moeten besteden. Het spreekt vanzelf dat hoe dan ook de regels van het burgerlijk recht, zoals de bepaling dat verwijlinteressen niet kunnen worden gevorderd zonder ingebrekestelling, minimumvoorwaarden zijn die door de school moeten worden nageleefd.

De Commissie herinnert er ten slotte aan dat betalingsmoeilijkheden nooit de rechten die een leerling aan zijn inschrijving in de school ontleent, mogen in het gedrang brengen. Zij adviseert met nadruk dat de scholen deze problematiek van de schulden zouden beschouwen als een aangelegenheid tussen school en ouder, waar de leerlingen zo weinig mogelijk in betrokken worden. Elke weerslag op de pedagogische verhouding leerling-school zou onaanvaardbaar zijn.¹⁶²

Betalingstermijn

De school kan in het schoolreglement opnemen dat verwijlinteressen en inningkosten zullen gevorderd worden wanneer schoolrekeningen te lang open blijven staan. Daarbij moet de school minimum de regels van het burgerlijk recht in acht nemen zoals de bepaling dat verwijlinteressen niet zonder ingebrekestelling kunnen gevorderd worden.

Toepassing. De Commissie is van oordeel dat de betalingsmodaliteiten die in het schoolreglement zijn opgenomen beantwoorden aan bovenstaande principes.

¹⁶¹ CZB/V/KBO/2008/222.

¹⁶² CZB/V/GV/2009/242; CZB/V/KSO/2009/247.

De school kan de betalingstermijn vrij vaststellen. De gekozen termijn van 14 dagen is redelijk en met geen enkel wettelijk voorschrift in strijd.¹⁶³

3.4.6. Attesten en bewijzen van betaling

Fiscaal attest voor opvang en toezicht

Volgens de fiscale wetgeving kunnen de kosten voor kinderopvang tijdens de middagpauze aanleiding geven tot een fiscaal voordeel. Wie zo'n opvang organiseert en daarvoor kosten aanreken moet daarvan een attest afleveren. (Dat belet niet dat bij gebrek aan een (correct) attest de betaling van een opvangvergoeding met andere middelen kan worden bewezen). Kosten voor maaltijden komen niet in aanmerking. Daaruit volgt dat eventuele bedragen voor opvang enerzijds en voor maaltijden of voedingsproducten anderzijds duidelijk van elkaar moeten worden gescheiden.

De commissie zorgvuldig bestuur die met deze betwisting geconfronteerd wordt vanuit het oogpunt van de kostenbeperking en de kosteloosheid van het lager onderwijs, is verder niet bevoegd om een uitspraak te doen over een eventuele verplichting van de school om in de gegeven omstandigheden voor wat ze zelf kosten voor opvang heeft genoemd, een fiscaal attest af te leveren.¹⁶⁴

Facturen en attesten

Sommige mutualiteiten kennen, op voorleggen van een factuur, een vergoeding toe voor deelname aan meerdaagse activiteiten extra muros. Dit pleit ervoor om ook deze uitgaven in de schoolfactuur op te nemen. Indien de betaling op een andere manier is verlopen hebben de ouders op hun verzoek recht op een betalingsbewijs, in voorkomend geval op een attest waarvan zij het formulier aan de school voorleggen.

Voor zover ook fiscale tegemoetkomingen bestaan, hoort de school zich zo te organiseren dat ouders hun recht kunnen laten gelden.¹⁶⁵

3.5. Kostenregeling in het volwassenenonderwijs

Algemeen

Krachtens het decreet volwassenenonderwijs is het zich akkoord verklaren met het centrumreglement één van de inschrijvingsvoorwaarden. Op het ogenblik van de inschrijving moet een cursist dus op een redelijke manier kennis kunnen nemen van het reglement. Als een cursist er uitdrukkelijk om vraagt, is het centrumbestuur ertoe gehouden hem een papieren kopie van het centrumreglement te overhandigen.

Het centrumreglement moet minstens de bijdrageregeling, het reglement van orde, het evaluatiereglement en informatie over de regionale ombudsdienst bevatten.

Het bedrag van het inschrijvingsgeld dat een cursist verschuldigd is, behoort tot de bijdrageregeling. Het decreet bepaalt dat het inschrijvingsgeld berekend wordt door het aantal

¹⁶³ CZB/V/KBO/2009/257.

¹⁶⁴ CZB/V/KSO/2008/202.

¹⁶⁵ CZB/KL/KSO/2009/245b.

lestijden van een module met 1 euro te vermenigvuldigen en dat in welbepaalde gevallen de cursisten (geheel of gedeeltelijk) vrijstelling van het inschrijvingsgeld kunnen krijgen.¹⁶⁶

Vrijstelling van inschrijvingsgeld

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat het schoolbestuur via verschillende kanalen (door ophanging aan de ingang van het secretariaat, via de website ..) de cursisten heeft ingelicht over de gevallen waarin vrijstelling van inschrijvingsgeld geldt. Onverminderd de actieve informatieplicht die op een centrumbestuur rust, is de Commissie van oordeel dat de cursiste in de gegeven omstandigheden geen recht op terugbetaling van het inschrijvingsgeld kan laten gelden.¹⁶⁷

Aanrekenen van studiemateriaal

De regelgeving met betrekking tot het volwassenenonderwijs laat de door de Gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde instellingen voor volwassenenonderwijs toe om naast het vragen van inschrijvingsgeld ook kosten voor cursusmateriaal nodig voor het volgen van een module aan te rekenen. Het moet daarbij gaan om door het centrum effectief gemaakte kosten voor cursusmateriaal dat de betrokken cursist effectief heeft ontvangen. De kostprijs moet bij het begin van het schooljaar geraamd worden en moet voor de inschrijving aan de cursisten meegedeeld worden.

Er mogen geen andere bedragen worden aangerekend.¹⁶⁸

¹⁶⁶ CZB/KL/VO/2010/271.

¹⁶⁷ CZB/KL/VO/2010/271.

¹⁶⁸ CZB/V/KSO/2010/260.

4. Eerlijke concurrentie en verbod van politieke activiteiten.

4.1. Eerlijke concurrentie tussen scholen

Eerlijke concurrentie tussen scholen. Algemeen

Het verbod op oneerlijke concurrentie heeft een ruime toepassing. Het heeft betrekking op de informatie die de school verspreidt over haar aanbod, de initiatieven die ze neemt om leerlingen aan te trekken en, in het algemeen, alle handelingen waar zij zich bij het publiek als onderwijsinstelling manifesteert.

Elke school verstrekt correcte informatie over het eigen onderwijsaanbod, opvoedingsproject en de aansluitende activiteiten van de school. Een schoolbestuur mag ruim informeren en publiciteit maken voor het eigen aanbod. Het schoolbestuur belicht daarbij zijn eigen aanbod zonder vergelijkingen te maken met andere scholen. Andere scholen mogen daarbij niet betrokken worden in de vorm van negatieve vaststellingen, aanvallen op, enz. Een schoolbestuur dient de eerlijke concurrentie ook na te komen in het geheel van zijn werking. De school kan geen handelingen stellen of activiteiten organiseren die strijdig zijn met de wet of met wat rekening houdend met de eigenheid van het onderwijsdomein aanvaardbaar is.¹⁶⁹

Geschenkjes

Naar het oordeel van de Commissie zou het uitdelen van kleine geschenken ook de eerlijke concurrentie verstoren en niet te verzoenen zijn met de correcte informatieopdracht die bij de werving van leerlingen moet vooropstaan.¹⁷⁰

Uitdelen van een USB-stick

De school kan op een informatieavond alle nodige inlichtingen ter beschikking stellen. De Commissie stelt evenwel vast dat een USB-stick duidelijk meer is dan een drager voor schoolinformatie. De stick is voor andere doeleinden bruikbaar en kan daarom als een materieel voordeel of geschenk worden begrepen. Dat vooraf niet wordt aangekondigd dat een stick zal worden uitgedeeld, verandert niets aan de aard van het geschenk en aan het feit dat dit in de volgende weken als dusdanig kan worden beoordeeld door alle ouders in de regio.

Op het ogenblik van de inschrijving moeten ouders zich akkoord verklaren met het schoolreglement. Dit veronderstelt dat zij kennis kunnen nemen van het reglement. De Commissie gaat er van uit dat, vanuit democratisch oogpunt, voor de inschrijving het schoolreglement en andere verplichte informatie voor ouders en leerlingen beschikbaar moet zijn op papier. Dit sluit niet uit dat scholen ook de keuze laten voor een cd-rom. Een USB-stick die als een geschenkje kan worden begrepen, kan niet worden uitgedeeld aan (ouders van) leerlingen die nog niet zijn ingeschreven in de school.

Het staat elke school vrij om na de start van het schooljaar informatie te verspreiden onder leerlingen en ouders onder de vorm die ze daarvoor verkiezen, waaronder een USB-stick die voor verdere schooldoeleinden wordt gebruikt. Ook nu moet de school er van uitgaan dat het niet past dat een school gadgets zou uitdelen die als kleine geschenken moeten worden beschouwd. Zij zal

¹⁶⁹ CZB/V/KBO/2010/261, CZB/KL/KSO/2010/264 en CZB/KL/KBO/2010/267.

¹⁷⁰ CZB/V/KSO/2009/236.

er vanzelfsprekend ook rekening mee houden dat de informatiekkanalen die ze kiest, geen ongelijke kansen tot participatie voor de ouders in het leven mogen roepen.

De Commissie komt tot volgend advies: Alhoewel op de USB-stick enkel informatie staat over het eigen onderwijs, meent de Commissie dat het uitdelen van de USB-stick voor de effectieve inschrijving van een leerling beschouwd moet worden als het verlenen van een materieel voordeel, wat de eerlijke concurrentie tussen scholen zou kunnen verstoren.¹⁷¹

Kinderdagverblijf in een lokaal van de school verhuurd aan een derde

De Commissie stelt vast dat elementen in het dossier wijzen op een sterke verwevenheid tussen het schoolbestuur/school enerzijds en de uitbater van het kinderdagverblijf die de lokalen van de school huurt anderzijds, wat tot concurrentieverstoring aanleiding zou kunnen geven.

Er worden aan de Commissie tegenstrijdige gegevens voorgelegd met betrekking tot de openheid van informatie die vanuit het kinderdagverblijf aan de ouders zal worden gegeven. Er wordt melding gemaakt van een verklaring als zouden de verantwoordelijken de kinderen bij voorkeur willen oriënteren naar het gemeenschapsonderwijs. Dit wordt ter zitting door de verantwoordelijke tegengesproken.

De Commissie is van oordeel, gelet op de verregaande betrokkenheid van de scholengroep bij de inrichting van het kinderdagverblijf, dat een bevoorrechte oriëntatie van de kinderen naar het GO!, of bv. een voorrang bij inschrijving in het kinderdagverblijf voor leerlingen van het GO!, vragen zouden kunnen oproepen met betrekking tot het naleven van het beginsel van de eerlijke concurrentie tussen onderwijsinstellingen. Zij stelt vast dat het kinderdagverblijf nog maar pas van start is gegaan en dat er op dit ogenblik geen feiten worden voorgelegd die voor de Commissie aanleiding zouden kunnen of moeten zijn voor verder onderzoek van dit aspect van het dossier.¹⁷²

Publiciteit voor nieuwe opleidingen / Ongelijke toegang tot infobeurzen

De Commissie vindt het normaal dat in folders met de opleidingen niet enkel melding gemaakt wordt van opleidingen die men nu al aanbiedt maar ook van opleidingen waarvoor een aanvraag loopt. Wel is de Commissie van oordeel dat verweerder voor de nog niet goedgekeurde opleiding had moeten vermelden dat deze nog niet officieel was goedgekeurd.

De Commissie wijst op de ongelijke situatie die bestaat tussen scholen die Se-n-se onderwijs aanbieden en andere die daarenboven nog hoger onderwijs aanbieden. Zij acht het wenselijk dat de organisatoren van de SID-in beurzen bij het afgrenzen van de doelstellingen en bij het toezicht op de naleving daarvan door de deelnemers, rekening zouden houden met deze ongelijke situatie en het daarmee samenhangend concurrentieel voordeel waarvoor de Commissie geen goede grond ziet.¹⁷³

Hanteren van de slogan 'er is maar één echte handelsschool' als publiciteit

De Commissie is van oordeel dat de school door het gebruiken van de slogan 'er is maar 1 echte handelsschool' op een toelaatbare wijze publiciteit maakt. Enerzijds stelt de Commissie vast dat de betrokken school al een zeer lange tijd officieel de naam 'De Handelsschool' draagt en dat ze onder die benaming ook erg gekend is onder de lokale gemeenschap waardoor die naam als het ware een merknaam is geworden. Bovendien beschikt de school over een uitgesproken profiel op

¹⁷¹ CZB/V/KSO/2009/236.

¹⁷² CZB/V/KBO/2010/261 en CZB/KL/KBO/2010/267.

¹⁷³ CZB/KL/KSO/2010/264.

het vlak van studieaanbod, in die zin dat 95% van de leerlingen de studierichting handel volgen. Anderzijds is er geen sprake van een negatieve vergelijking tussen de scholen. Het gaat hier om een in de verf zetten van het eigen aanbod, gebruik makend van een woordspeling met de naam van de school. Er wordt niet de indruk gewekt dat de andere scholen die de studierichting handel aanbieden, geen handelsscholen zouden zijn of in hun kwaliteit genegeerd worden.¹⁷⁴

Publiciteit voor gezamenlijk onderwijsaanbod

Verwerende partij toont aan dat de opleiding HBO5 boekhouden door CVO [Y], CVO [N] en [O] in samenwerking aangeboden wordt en dat één van de instellingen onderwijsbevoegdheid in de vestigingsplaats te [L] heeft. Dat wordt door de verzoeker niet betwist.

De Commissie is van oordeel dat indien aanvaard wordt dat samenwerking tussen de drie instellingen mogelijk is, het voor de samenwerkende instellingen ook mogelijk moet zijn om de binnen de samenwerking aangeboden opleiding te promoten en er gezamenlijk met de samenwerkende instellingen publiciteit in flyers voor te verspreiden. Dat is in de voorliggende betwisting het geval. De Commissie meent dat de klacht ongegrond is.¹⁷⁵

4.2. Verbod van politieke activiteiten

4.2.1. Algemeen

Politieke propaganda en politieke activiteiten in een school zijn verboden. De Commissie zorgvuldig bestuur is van oordeel dat aan het decretaal verbod op politieke propaganda in het onderwijs een ruime uitleg moet worden gegeven. De wetgever heeft een breed verbod op het oog gehad omdat het de bedoeling is dat het onderwijs in alle gevallen neutraal zou zijn ten aanzien van elke politieke activiteit. Ook een activiteit die geen politieke inhoud heeft, kan door de context waarin die wordt georganiseerd, moeten worden beschouwd als promotie voor een bepaalde politieke strekking of partij en dus als verboden politieke propaganda.

Het breed verbod op politieke activiteiten geldt ten aanzien van het schoolbestuur en de verschillende instanties binnen de school. Politieke propaganda en politieke activiteiten in de onderwijsinstellingen, door welke persoon of instantie dan ook en ongeacht voor wie bestemd, zijn verboden.

In de eerste plaats moet het onderwijs zelf vrij zijn van politieke propaganda. Dit verbod doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van de school om een ruime maatschappelijke vorming mee te geven en het recht om het eigen opvoedingsproject uit te bouwen. Waar de grenzen liggen moet in concreto worden beoordeeld.

Leerlingen, ouders en personeel kunnen niet via de school benaderd worden met informatie of gadgets die als propaganda voor of tegen een politieke partij moeten worden beschouwd.¹⁷⁶

Op het decretaal verbod van politieke propaganda en activiteiten werd met het decreet van 1 juli 2011 betreffende het onderwijs XXI in een afwijking voorzien. Sinds 1 september 2011 zijn politieke activiteiten in de school toegelaten buiten de periodes waarin er schoolactiviteiten zijn en buiten de periode van 90 dagen voorafgaand aan een verkiezing. Onder politieke activiteiten

¹⁷⁴ CZB/V/KSO/2012/308.

¹⁷⁵ CZB/KL/VO/2012/316.

¹⁷⁶ CZB/V/KBO/2011/292; ook eerder: CZB/KL/KBO/2008/220; CZB/KL/KSO/2009/250.

wordt verstaan alle activiteiten die worden georganiseerd door politieke partijen of politieke mandatarissen van politieke partijen, waarvan de standpunten en gedragingen niet in strijd zijn met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De versoepeling van het verbod geldt dus enkel ten aanzien van politieke activiteiten die in een school plaatsvinden buiten de periodes van de schoolactiviteiten en buiten de periode van 90 dagen voorafgaand aan de verkiezingen.¹⁷⁷

4.2.2. Bijzondere toepassingen

Politieke propaganda en socio-culturele activiteiten buiten de schoolmuren. Inschakelen van leerlingen

Het voorwerp van de klacht heeft betrekking op de verspreiding binnen de school van een uitnodiging voor een sinterklaasfeest georganiseerd door een politieke partij buiten de schoolmuren. De uitnodiging bevat verschillende verwijzingen naar een welbepaalde politieke partij: het is de politieke partij die de kinderen uitnodigt, de waarborg moet gestort worden op een rekening van de partij en op de uitnodiging wordt het logo van de partij vermeld.

Door toe te laten dat de uitnodiging voor het sinterklaasfeest van een welbepaalde politieke partij in zijn basisscholen met de kinderen werd meegegeven, heeft het schoolbestuur naar het oordeel van de Commissie haar verplichting tot politieke neutraliteit niet nageleefd.¹⁷⁸

Politiek gebruik van een schoolfoto

De klacht is enerzijds gericht tegen de school/het schoolbestuur voor zover die toelating tot publicatie hebben gegeven en anderzijds tegen de voorzitter van de schoolraad voor zover deze in een politieke publicatie als titulatuur “voorzitter schoolraad” en “OCMW-raadslid” vermeldt en aldus een niet-politiek mandaat, namelijk voorzitter van de schoolraad, vermengt met een politiek verkozen mandaat.

Het publiceren in het tijdschrift van een politieke partij van een foto van een activiteit in de school die georganiseerd werd door een politiek mandataris die tevens voorzitter is van de schoolraad, kan worden beschouwd als een niet aanvaardbare poging om een zeker politiek krediet te halen uit een op de school georganiseerde activiteit.

Voor zover de klacht gericht is tegen het schoolbestuur dat daaraan zijn medewerking zou hebben verleend is de klacht feitelijk ongegrond.

De klacht is gegrond voor zover die gericht is tegen de mandataris/voorzitter van de schoolraad. De commissie stelt vast dat het schoolbestuur de klacht met de grootste zorg behandeld heeft en dat alle betrokkenen duidelijk afstand hebben genomen van wat gebeurd is. De commissie is van oordeel dat het hier gaat om een eenmalig incident.¹⁷⁹

Vermelding gemeentelijke tussenkomst middagtoezicht op schoolfactuur

De brief van het gemeentebestuur die de vraagsteller als bijlage bij de vraag voegt (en die wellicht aansluit bij een verzoek dat reeds aan alle scholen gelegen op het grondgebied van de gemeente werd gezonden), bevat volgende tekst: “Verwijzend naar onze brief van 18 juni 2010 verzoeken we u nogmaals om op de kostennota voor de maaltijden die u maandelijks aan de

¹⁷⁷ CZB/V/KBO/2011/292; CZB/V/KBO/2011/299.

¹⁷⁸ CZB/KL/KBO/2010/259.

¹⁷⁹ CZB/KL/KBO/2011/279.

ouders verstuurt, volgende vermelding te willen plaatsen: “met tussenkomst van het gemeentebestuur [...] in het middagtoezicht”. Hieruit blijkt dat het gemeentebestuur via de schoolfactuur zijn verdiensten bij de ouders kenbaar wil maken. De Commissie is van oordeel dat een schoolfactuur geen instrument kan zijn om een zeker politiek krediet te verwerven voor het door het gemeentebestuur gevoerde beleid. De Commissie meent dat een verplichting om de tussenkomst van de gemeente in de kosten te vermelden op de maandelijkse schoolfacturen een stille vorm van politieke beïnvloeding zou inhouden die niet toelaatbaar is. Het gemeentebestuur beschikt over andere kanalen om bij de inwoners van de gemeente zijn verdiensten in de verf te zetten

Het komt verder het schoolbestuur toe om te oordelen hoe het op passende wijze, bv. naar aanleiding van de verantwoording van de bijdrageregeling in de schoolraad, de door de gemeente geleverde inspanning onder de aandacht van de ouders wil brengen.¹⁸⁰

Vermelding van de schepen van onderwijs in de communicatie van de school

Uit een bericht blijkt dat het volgens de schepen wenselijk ware geweest hem te vermelden in de folder voor de ouders waarin het nieuwe schoolteam wordt voorgesteld. De Commissie merkt op dat de hoedanigheid van schoolbestuur berust bij het College van burgemeester en schepenen; er is in dat verband geen sprake van een persoonlijke bevoegdheid van de schepen van onderwijs. Vanzelfsprekend vormt deze schepen inzake onderwijsaangelegenheden wel het aanspreekpunt binnen het college en treedt hij naar de scholen en andere betrokkenen op als de vertegenwoordiger ervan. Het komt de Commissie dan ook niet onlogisch voor dat gevraagd wordt om de naam van de schepen, eventueel met foto, te vermelden in een folder die bij de ouders verspreid wordt naar aanleiding van de fusie van twee gemeentescholen. In zoverre het gaat om een loutere vermelding van de naam, eventueel met foto, waartoe “verzocht” wordt in de voorgelegde e-mail, en dit in het kader van een publicatie van een schoolbrochure waarbij, naar aanleiding van een reorganisatie van het scholenaanbod van de gemeente, een schoolteam wordt voorgesteld zoals in casu, kan er volgens de Commissie geen sprake zijn van politieke propaganda. Verder acht de Commissie het ook denkbaar dat de schepen van onderwijs, die het schoolbestuur in onderwijsaangelegenheden vertegenwoordigt, als verantwoordelijke uitgever op de schoolbrochure wordt vermeld.

De Commissie is anderzijds van oordeel dat de schoolverantwoordelijken de vrijheid moeten behouden om voor de courante zaken autonoom met de ouders te communiceren, zonder vermelding van de naam van de schepen. De verzoeker toont, niet tegenstaande een herhaalde vraag van de Commissie, nergens aan dat het gemeentebestuur, zoals in de tweede vraag wordt voorgehouden, de opdracht zou hebben gegeven de naam van de schepen van onderwijs bij om het even welke uitnodiging of publicatie te vermelden. De in de vraag besloten implicatie dat er hier sprake zou kunnen zijn van een ontoelaatbare politieke activiteit is daardoor voor de Commissie in het concrete geval zonder voorwerp.¹⁸¹

Gebruik van school-e-mailadres voor politieke doeleinden

De voorzitter van het schoolbestuur stuurt vanuit zijn privé-e-mailadres een zelf ontvangen e-mail door aan een aantal personeelsleden op hun professioneel e-mailadres. Die e-mail omvat een politiek pamflet met een oproep tot verspreiding.

¹⁸⁰ CZB/V/KBO/2011/282.

¹⁸¹ CZB/V/KBO/2011/292.

De Commissie erkent dat het moeilijk uit te maken is of professionele e-mailadressen enkel voor professionele doeleinden dan wel ook voor privé-communicatie gebruikt worden. Zij is van oordeel dat een schoolbestuur daarom des te meer met grote omzichtigheid moet te werk gaan om te voorkomen dat voor professionele doeleinden verkregen adressen ook zouden worden gebruikt voor politieke doeleinden. Deze plicht van zorgvuldigheid geldt ook voor de individuele leden van het schoolbestuur bij het gebruik van het adressenbestand waarover zij beschikken. Het komt de Commissie voor dat bij het doorsturen van een politiek pamflet met oproep tot verspreiding ervan, in dit geval niet alle vereiste omzichtigheid is in acht genomen.¹⁸²

4.2.3. Vroegere jurisprudentie met betrekking tot socio-culturele activiteiten in schoolgebouwen

Tot aan de invoering van een uitzondering op het decretaal verbod op politieke activiteiten in schoolgebouwen (zie 4.2.1) oordeelde de Commissie dat ook socio-culturele activiteiten van politieke partijen en mandatarissen met een publiek mandaat onder het verbod vielen.

Het verbod geldt ook buiten de schooluren en schooldagen. De Commissie verwijst hierbij naar de omzendbrief Bao/2002/3 van 21 februari 2002, par. 4: *“Met uitzondering van het gebruik van schoollokalen voor stem- en stemopnemingsbureaus tijdens verkiezingen, mogen er geen lokalen van de school worden gebruikt of verhuurd voor politieke activiteiten.”*¹⁸³

Politieke propaganda en socio-culturele activiteiten

De Commissie is het eens met de verwerende partijen waar zij stellen dat de activiteiten die hier ter sprake komen en die worden georganiseerd in lokalen van het stedelijk onderwijs, moeten worden beschouwd als culturele activiteiten die geen politieke inhoud hebben. Dat de activiteiten inhoudelijk niet op de politiek betrokken zijn volstaat evenwel niet om aan te tonen dat de organisatie ervan niet als een politieke activiteit moet worden beschouwd.

Het is onmiskenbaar dat de folder die aan de commissie is voorgelegd en waarin deze activiteiten worden aangekondigd uitgaat van een lokale afdeling van de politieke partij Y. De folder draagt als titel: “Activiteitenkalender politieke partij Y en vereniging Z”. Op de folder is ook een “instapkaart” afgedrukt om de jaarlijkse ledenbijdrage te innen. De kaart moet worden teruggestuurd naar “de lokale afdeling Z van de politieke partij Y”, wat wel de indruk moet wekken dat het hier gaat om ledenwerving van de lokale afdeling van politieke partij Y. De politieke partij Y voert op die manier politieke propaganda met culturele activiteiten die worden georganiseerd in lokalen van het stedelijk onderwijs.

Medeorganisator is vereniging Z. Volgens de website van “vereniging Z” is deze afdeling “de socio-culturele zusterorganisatie van de dynamische politieke partij Y wijkafdeling Z”.

De stelling van eerste verwerende partij als zouden de genoemde activiteiten “worden georganiseerd in rigoureuze toepassing” van de desbetreffende regelgeving, enkel omdat ze geen politieke inhoud hebben, moet dan ook worden beschouwd als een normvervaging over wat neutraliteit voor een onderwijsinstelling hoort te zijn. Er is hier overduidelijk sprake van politieke propaganda op basis van culturele activiteiten die in gebouwen van het gemeentelijk onderwijs

¹⁸² CZB/V/KBO/2011/299.

¹⁸³ CZB/KL/KBO/2010/277; ook CZB/KL/KBO/2008/220; CZB/KL/KSO/2009/250.

worden georganiseerd. Dit valt onder het ruim te interpreteren verbod van politieke propaganda in onderwijsinstellingen.

De Stad voert als tweede verwerende partij aan dat volgens het huishoudelijk reglement op het gebruik van schoollokalen het neutraliteitsbeginsel moet worden gerespecteerd en dat verder de geplande activiteiten op officiële wijze werden goedgekeurd. De Stad voert niet aan dat haar diensten werden misleid of dat de betwiste propaganda buiten haar weten is gekoppeld aan culturele activiteiten waarvan de Stad ter goeder trouw het neutrale karakter zou hebben aanvaard. Ook al zou deze gang van zaken in theorie nog denkbaar zijn voor de stedelijke administratie, ze is dat niet in hoofde van eerste verweerder, schepenen van onderwijs van de Stad. In zijn verweerschrift schrijft de schepenen: “Mijn voorzitterschap van enerzijds de lokale afdeling Z van de politieke partij Y en anderzijds vereniging Z stelt mij dan ook in staat voor beide verenigingen duidelijk een onderscheid te maken bij de keuze van de plaatsen waar bepaalde activiteiten van deze verenigingen in alle legaliteit kunnen worden georganiseerd en plaatsvinden.” Daaruit moet worden afgeleid dat de schepenen van onderwijs persoonlijk op de hoogte was van het feit dat de culturele activiteiten in de politieke propaganda van de politieke partij Y zouden worden ingeschakeld. Dat blijkt ten overvloede uit het feit dat de schepenen van onderwijs met eigen naam ook optreedt als verantwoordelijke uitgever van de folder. De Commissie besluit uit het voorgaande dat de Stad als inrichtende macht van het stedelijk onderwijs, door het optreden van haar schepenen bevoegd voor onderwijs mede verantwoordelijk is voor het feit dat activiteiten in haar schoolgebouwen als politieke propaganda worden gebruikt.¹⁸⁴

De Commissie meent dat de activiteit die voorwerp is van de klacht en die wordt georganiseerd in een lokaal van het gemeenschapsonderwijs, moet worden beschouwd als een socio-culturele activiteit die geen politieke inhoud heeft. Dat de activiteit inhoudelijk niet op de politiek betrokken is volstaat evenwel niet om aan te tonen dat de organisatie ervan niet als een politieke activiteit moet worden beschouwd. De krant waarin de activiteit wordt aangekondigd en uitvoerig wordt beschreven, gaat uit van de lokale afdeling van een politieke partij. De activiteitenkalender opgenomen in het gemeentelijk berichtenblad vermeldt de activiteit (7^e mosselvestijn), de naam van de organiserende politieke partij en de plaats van de activiteit (naam en adres van de school). De Commissie spreekt haar verwondering uit over de manier waarop de verwerende partij zich opstelt. Enerzijds zou het door een politieke partij georganiseerde mosselvestijn geen propaganda zijn, maar anderzijds wordt het gebruik van de schoolgebouwen voor een gelijkaardig feest geweigerd omdat het gedachtegoed van de vragende partij onverenigbaar zou zijn met het project van de school. Verwerende partij toont daarmee overtuigend aan dat zij evengoed als de publieke opinie waar ze naar verwijst, afhankelijk van de omstandigheden ook socio-culturele activiteiten als politieke activiteiten en politieke propaganda beschouwt en dus eigenlijk ook had moeten beseffen dat ze de eerste toelating niet mocht geven.¹⁸⁵

¹⁸⁴ CZB/KL/GV/2008/213.

¹⁸⁵ CZB/KL/KBO/2008/220.

Organisatie van jaarlijks eetfestijn van politieke partij of mandataris in refter van gemeentelijke of provinciale school

Alhoewel de uitnodiging geen melding maakt van de politieke partij die de schepen aanhangt, heeft het feit dat de activiteit van een schepen uitgaat een partijpolitieke connotatie. Het ambt van schepen wordt toegewezen na verkiezingen die een kerngebeuren uitmaken van de politieke democratie. De jaarlijks terugkerende restaurantdagen zijn, evengoed als een ‘bal van de burgemeester’ een activiteit die bedoeld is om de naambekendheid van een politiek verkozenen te onderhouden en te versterken. Het organiseren van een dergelijke activiteit in een schoolgebouw creëert een dubbelzinnige situatie. In de publieke opinie kan de school gemakkelijk geassocieerd worden met het bestuursteam van het ogenblik.

Door de bewuste activiteit in haar schoolgebouwen toe te laten heeft het schoolbestuur naar het oordeel van de Commissie haar verplichting tot politieke neutraliteit niet nageleefd. De verwerende partij verwijst, ter verantwoording daarvoor naar het provinciaal reglement op het gebruik van de infrastructuur van de provinciale onderwijsinstellingen. Daarin is o.m. het volgende bepaald: “Volgende activiteiten worden niet als partijpolitieke manifestaties beschouwd: - besloten vergaderingen van een politieke partij, waaraan enkel partijleden deelnemen; - vormingsinitiatieven en sociaal-culturele activiteiten waarop ook niet-partijleden zijn uitgenodigd”. De Commissie moet vaststellen dat het voorgelegde reglement zoals het op de betwiste feiten toegepast wordt, niet in overeenstemming is met de manier waarop naar haar oordeel en vaste jurisprudentie het decretale verbod van politieke activiteiten op school moet worden geïnterpreteerd.¹⁸⁶

De uitnodiging voor de restaurantdagen gaat uit van twee personen die actief zijn in de lokale politiek, met name de burgemeester en de OCMW-voorzitter. Deze mandaten worden toegewezen uitgaande van de resultaten van de gemeenteverkiezingen. De uitnodiging vermeldt in opvallend grote letters de namen van die personen die de activiteit organiseren met daarnaast in kleine letters en onder een embleem, de vermelding van de [federatie voor gehandicaptenzorg], de aard van de activiteit (restaurantdagen) en de plaats van de activiteit (naam en adres van de school). De uitnodiging bevat ook een inschrijvingsstrook waarmee een gegadigde zich kan inschrijven voor “de restaurantdagen van [A] en [B]”.

De uitnodiging maakt geen melding van de politieke partij die de betrokken personen aanhangen noch van hun mandaat en wil het doen voorkomen dat de [federatie voor gehandicaptenzorg] (mede)organisator is. Het verweerschrift houdt wel uitdrukkelijk voor dat het om een activiteit van genoemde vereniging zou gaan. Verwerende partij legt echter geen stukken voor die erop duiden dat de vermelde [federatie] een aanvraag heeft ingediend, betrokken is bij de inrichting van de activiteit of begunstigde is van de opbrengst. De inschrijvingsstrook die vermeldt dat gegadigden inschrijven voor de restaurantdagen van de op de uitnodiging vermelde personen, wijzen op het tegendeel. Bijzonder in dit dossier is verder dat de Commissie zorgvuldig bestuur reeds eerder heeft beslist dat een door een schepen van dezelfde gemeente georganiseerde restaurantdag in dezelfde school niet in overeenstemming was met het decretale verbod van politieke activiteiten in een onderwijsinstelling (CZB/KL/KSO/2010/250). Dit precedent had er moeten toe leiden dat een nieuwe aanvraag voor een restaurantdag waarbij personen met een politiek mandaat de motor zijn, formeel aan het schoolbestuur zou worden voorgelegd en met zorg op dat niveau zou worden behandeld. Uit het dossier en uit het verweer ter zitting blijkt niet dat dit inderdaad ook gebeurd is. In deze context kan de commissie de zuiver formele vermelding

¹⁸⁶ CZB/KL/KSO/2009/250.

van naam en logo van de [federatie gehandicaptenzorg] niet anders beoordelen dan als een poging van de beide initiatiefnemers om de jurisprudentie van de commissie zoals die in genoemde beslissing duidelijk tot uiting kwam, te omzeilen.

De vermelding van de namen van de organisatoren in grote letters op de uitnodiging en de mededeling op de inschrijvingsstrook dat gegadigden inschrijven voor de restaurantdagen van de betrokken personen, laten er geen twijfel over bestaan dat dezen de bedoeling hebben om hun naambekendheid als politiek gekozenen te vergroten. Dat bij hun naam hun politieke functie of mandaat niet wordt vermeld, doet, gezien de relatief kleine gemeenschap waarbinnen zij politiek actief zijn, hieraan geen afbreuk.¹⁸⁷

¹⁸⁷ CZB/KL/KSO/2011/283.

5. Handelsactiviteiten, reclame en sponsoring

5.1. Handelsactiviteiten

5.1.1. Algemeen

De onderwijsregelgeving houdt in dat scholen handelsactiviteiten mogen organiseren voor zover deze geen daden van koophandel zijn en verenigbaar zijn met de onderwijsopdracht.

Een daad van koophandel is, in de betekenis die de decreetgever daaraan heeft gegeven, in essentie gericht op persoonlijke verrijking. Een school kan dus geen daad verrichten louter en alleen ter verrijking van haar bestuur of ter verrijking van natuurlijke personen die al dan niet als personeelslid bij het onderwijs zijn betrokken. Een school kan echter wel activiteiten ontwikkelen die een beperkt vermogensvoordeel (een marginaal winsttoegmerk) nastreven ter bekostiging van haar werking.

Verder moeten de handelsverrichtingen verenigbaar zijn met de onderwijsopdracht van de school. Dit betekent dat de verrichtingen moeten kaderen in de normale dienstverlening aan de leerlingen of in de afwerking van het leerprogramma. Indien de handelsactiviteiten niet rechtstreeks bijdragen tot de realisatie van de onderwijsopdracht, dan moeten ze een occasioneel karakter hebben om toelaatbaar te zijn. De opbrengst moet aan onderwijs besteed worden en er mag geen aankoopverplichting gelden.¹⁸⁸

Handelsactiviteiten en concurrentie

De onderwijsregelgeving stelt dat scholen handelsactiviteiten mogen organiseren voor zover de opbrengst besteed wordt aan onderwijs en verenigbaar is met de onderwijsopdracht.

Bij het voeren van handelsactiviteiten zijn de onderwijsinstellingen verplicht de regelgeving inzake handelspraktijken te volgen, zoals onder meer de federale wetgeving betreffende de handelspraktijken en bescherming van de consument. De onderwijsinstellingen dienen eerlijke handelsgebruiken te respecteren, aandacht te hebben voor de rechten van de klant en onrechtmatige bedingen uit te sluiten. Onder dezelfde voorwaarden kan de school haar medewerking verlenen aan handelsactiviteiten van derden binnen de school.¹⁸⁹

5.1.2. Eigen handelsactiviteiten van de school

Te koop aanbieden van studiemateriaal (in casu iPad)

Elke school beslist zelf of zij een initiatief neemt om studiemateriaal dat in de handel te verkrijgen is, aan te bieden onder de vorm van verkoop of verhuur. 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 - het recht behouden om het studiemateriaal dat op de vrije markt voor handen is, op eigen initiatief aan te schaffen. Dit vraagt dat ze ook tijdig over een nauwkeurig overzicht van het aan te schaffen materiaal kunnen beschikken. De regel van de vrije aankoop buiten het schoolaanbod moet naar het oordeel van de Commissie ook in dit geval gelden.

¹⁸⁸ CZB/V/KBO/2009/251.

¹⁸⁹ CZB/V/KBO/2009/249.

Het aanbod van studiemateriaal door de school is te beschouwen als dienstverlening aan ouders en leerlingen. Het heeft een vlotte start van het schooljaar op het oog en kan er helpen voor zorgen dat alle leerlingen onmiddellijk over het nodige studiemateriaal beschikken. Het heeft ook een sociaal oogmerk. Gegroepeerde aankopen maken het mogelijk om bij leveranciers prijsreducties te bedingen.¹⁹⁰

Te koop aanbieden van soep, maaltijden en broodjes aan de leerlingen

De Commissie oordeelt dat het te koop aanbieden van soep, maaltijden en broodjes aan de leerlingen en tegen een normale prijs, een handelsactiviteit is die verenigbaar is met de onderwijsopdracht. De verkoop ervan behoort tot de normale dienstverlening aan de leerlingen. De leerlingen moeten wel vrijblijvend van deze service gebruik kunnen maken.

Het schoolbestuur dient de regels met betrekking tot de eerlijke handelspraktijken na te leven. De kostprijs voor een aanvullende dienstverlening moet ook steeds in verhouding zijn met de geleverde prestaties en is voorwerp van overleg binnen de schoolraad (cf. art. 21, 1°, b, Decreet 2 april 2004 betreffende de participatie op school).¹⁹¹

Verkoop voedingsproducten. Controle op de middagpauze van de leerlingen. Eerlijke concurrentie

De verwerende partij toont overtuigend aan dat het strikt bewaken van de middagpauze van de leerlingen past in een zorgvuldig uitgewerkt beleid van verantwoordelijkheid tegenover de leerlingen, hun ouders en de maatschappelijke omgeving. In het licht daarvan mist de klacht als zou de maatregel genomen zijn om het eigen aanbod van de school te bevorderen ten nadele van dat van verzoeker elke grondslag.¹⁹²

Verkoop van vak- of werkkledij

De school kan, nog los van een eventueel beperkt winstoogmerk, beslissen om met betrekking tot specifieke opleidingen een beperkte handelsactiviteit in te richten. Dit vraagt een passende verantwoording vanuit een goede organisatie van dat onderwijs. Deze activiteiten zullen passen in de normale dienstverlening aan de leerlingen of in de afwerking van het leerprogramma.

In het kader van de organisatie van bepaalde opleidingen zoals een hotelschool kan een schoolbestuur de leerlingen verplichten vak- of werkkledij aan te schaffen. Omwille van de gelijkvormigheid en de veiligheid (in dit geval speciaal de brandveiligheid) kan de school voorschrijven aan welke vereisten van kwaliteit en vormgeving de kledij moet beantwoorden.

Het verkopen van vak- of werkkledij is een handelsactiviteit. De school kan ondergeschikt aan de doelstelling van een goede organisatie van de betrokken opleiding beslissen om de werkkledij zelf te verkopen en de ouders/leerlingen verplichten om deze kledij in de school aan te kopen.

De school moet bij de keuze voor een leverancier van de producten de toepasselijke regelgeving met betrekking tot de aanbestedingen naleven. De prijs die de school aan de ouders/leerlingen aanrekent, moet te verantwoorden zijn vanuit de door de school te maken kosten.¹⁹³

¹⁹⁰ CZB/V/KSO/2012/307.

¹⁹¹ CZB/KL/KSO/2008/206.

¹⁹² CZB/KL/KSO/2008/206.

¹⁹³ CZB/V/KSO/2008/216.

Verkoop van dvd's met schoolactiviteiten

De voorgestelde verkoop van dvd's met schoolactiviteiten voldoet aan de gestelde voorwaarden. De Commissie vestigt de aandacht van de vraagsteller wel op de bepalingen van de privacywet en de interpretatie die de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer daar aan geeft. (Zie onder meer het advies nr. 33/2007 en de aanbeveling nr. 02/2007 beide van 28 november 2007, www.privacycommission.be). In veel gevallen is vereist dat ouders of de meerderjarige leerlingen voor het publiceren en verspreiden van foto's of ander beeldmateriaal hun toestemming geven.¹⁹⁴

Autorijschool. Voor een school toelaatbare handelsactiviteit?

De Commissie zorgvuldig bestuur is wel bevoegd om te oordelen of het organiseren van een rijkschool die ook voor externen toegankelijk is, een handelsactiviteit is die (nog) te verzoenen valt met de primaire opdracht van een secundaire school. De Commissie bevestigt haar eerdere beoordeling dat een dergelijke ingrijpende keuze voor het organiseren van handelsactiviteiten in het onderwijs niet wenselijk is. Onvermijdelijk komt de school daardoor, onder meer gelet op de bevoorrechte toegang tot een deel van het publiek, als een storend element tussen op de concurrentiële markt van de autorijscholen. De hernieuwde klacht van lokale concurrenten bevestigt deze beoordeling. De Commissie stelt echter vast dat de overheid die bevoegd is voor het regelen van de concurrentie geoordeeld heeft dat er voldoende zwaarwegende argumenten zijn om voor de bestaande initiatieven een afwijking te aanvaarden. De Commissie beschouwt deze beleidskeuze als een extern gegeven dat zich aan haar opdringt. Zij komt, vanuit haar eigen bevoegdheden oordelend, tot het besluit dat er ook vanuit het functioneren van de onderwijsinstellingen geen gegevens zijn die zich tegen de door de federale overheid toegestane uitzondering zouden verzetten. De Commissie gaat daarbij uit van de volgende vaststellingen.

- Er zijn aan de Commissie geen gegevens voorgelegd en de Commissie ziet ook geen elementen die er zouden op wijzen dat de handelsactiviteiten, door de manier waarop ze georganiseerd worden, onverenigbaar zouden zijn met de uitoefening van de onderwijsopdracht, meer bepaald met de pedagogische en onderwijskundige taken en doelstellingen van de school.
- De winst van de handelsactiviteit komt integraal ten goede aan de uitoefening van de onderwijsopdracht.
- De verwerende partijen tonen aan dat de toezichthoudende instanties een correcte boekhoudkundige scheiding van de geldstromen van de secundaire school en van de rijkschoolactiviteit vaststellen.¹⁹⁵

Autorijschool voor een school toelaatbare handelsactiviteit? Geen ondergeschikt karakter meer

Binnen de bevoegdheid van de Commissie is de centrale vraag of het organiseren van een autorijschool die ook voor externen toegankelijk is; een handelsactiviteit is die (nog) te verzoenen valt met de primaire opdracht van een secundaire school. De commissie bevestigt haar eerdere beoordeling dat een dergelijke ingrijpende keuze voor het organiseren van handelsactiviteiten in het onderwijs niet wenselijk is. Onvermijdelijk komt de school daardoor, onder meer gelet op de bevoorrechte toegang tot een deel van het publiek, als een storend element tussen op de concurrentiële markt van de autorijscholen. De hernieuwde klacht van lokale concurrenten illustreert deze beoordeling. De Commissie vindt eveneens bevestiging van deze beoordeling in

¹⁹⁴ CZB/V/KBO/2008/200.

¹⁹⁵ CZB/KL/KSO/2008/211.

het feit dat het K.B. van 11 mei 2004 enkel de bestaande onderwijsinstellingen als autorijschool erkent, en dit uit respect voor gedane investeringen en erkenning van opgebouwde expertise.

In het dossier CZB/KL/KSO/2008/211 kwam de Commissie, vanuit haar eigen bevoegdheden oordelend, tot het besluit dat er ook vanuit het functioneren van de onderwijsinstellingen geen gegevens zijn die zich tegen het door de federale overheid toegestane uitzondering zouden verzetten.

Verzoekende partijen leggen thans nadere gegevens voor met betrekking tot de omvang van de activiteiten die de verwerende partijen ontplooiën op de markt van de autorijscholen. De private rijscholen maken met cijfergegevens voor 2005 geloofwaardig dat de VTI-rijscholen in de regio samen tot 25 % van de markt bestrijken. Verwerende partijen betwisten in hun verweerschrift, of ter zitting deze gegevens niet echt. Ter zitting werd door verwerende partijen bevestigd dat zowel buitenstaanders als leerlingen zich voor de rijschoolopleidingen en voor de rijbewijscategorieën inschrijven en dat het aandeel van de buitenstaanders veel hoger (voor een van de scholen tot 80 %) ligt dan het aandeel van de leerlingen.

De Commissie is van oordeel dat de volgens de federale wetgeving verleende erkenning aan secundaire scholen om als rijschool op te treden, deze geen vrijgeleide geeft om zich zonder beperking op die markt te begeven. Bij de ontplooiing van die activiteit moeten zij de onderwijsregelgeving respecteren. De onderwijsregelgeving bepaalt dat handelsactiviteiten verenigbaar moeten zijn met de onderwijsopdracht van de school. Dit betekent dat die activiteiten moeten kaderen in de normale dienstverlening aan de leerlingen of in de afwerking van het leerprogramma en dat, indien zij niet rechtstreeks bijdragen tot de realisatie van de onderwijsopdracht, zij alleszins een ondergeschikt karakter moeten hebben.

De Commissie aanvaardt dat de door de VTI-rijscholen ontwikkelde activiteiten in het verlengde liggen van de onderwijsopdracht van een technische school met een opleiding zoals automechanica. Dit betekent echter niet dat ze onbeperkt georganiseerd mogen worden. De Commissie is van oordeel dat de private rijscholen met de voorgelegde cijfers, die door verwerende partijen niet worden betwist, geloofwaardig maken dat die activiteiten niet meer als ondergeschikt in de zin van het decreet kunnen worden aangemerkt.

De Commissie wijst nog op haar advies met betrekking tot de verkoop van producten van de praktijkafdelingen en bijhorende publiciteit (CZB/V/KSO/2003/26). De Commissie gaat er daarin van uit dat eindproducten van de praktijklessen voeding kunnen verkocht worden, maar dat publiciteit voor deze verkoop niet mag leiden tot het op georganiseerde wijze creëren van een autonome vraag. De Commissie brengt ook in herinnering dat nu al een aantal jaren terug sommige hotelscholen de restaurantfunctie van hun instelling sterker naar derden wilden uitbouwen. Rechtspraak heeft verduidelijkt dat de restaurantfunctie van deze scholen beperkt diende te blijven tot wat kadert in de normale dienstverlening aan de leerlingen en de afwerking van het leerprogramma.

De manier waarop de rijschoolactiviteiten van verwerende partijen werden uitgebouwd valt naar het oordeel van de Commissie niet meer in te passen in het decretale voorschrift aangaande het ondergeschikt karakter van toegelaten handelsactiviteiten van scholen zoals dat met betrekking tot andere opleidingen wordt geïnterpreteerd. De Commissie laat ook nog opmerken dat het fenomeen beperkt blijft tot een welomschreven regio en dat technische scholen daarbuiten niet, vanuit hun onderwijsopdracht de behoefte hebben gevoeld om de rijopleiding voor hun leerlingen automechanica zelf zo breed uit te bouwen.

Op basis van de door de private autorijscholen aangebrachte en door verwerende partijen niet betwiste gegevens, kan de Commissie niet anders dan vaststellen dat de geïndiceerde

rijschoolactiviteiten de door de decreetgever vereiste ondergeschiktheid aan de onderwijsopdracht overschrijden.¹⁹⁶

Organisatie van een kinderdagverblijf in lokaal van de school verhuurd aan derden

De Commissie wijst er op dat het uitbaten van een kinderdagverblijf een handelsactiviteit is. Zij is bevoegd om na te gaan of de betrokken school of scholengroep al of niet zelf een kinderdagverblijf organiseert. De gegevens van het dossier doen sterk denken aan wat in het handelsleven een ‘gerant’ wordt genoemd. De Commissie neemt niettemin aan dat daarmee nog niet bewezen is dat de verregaande betrokkenheid van de school bij de organisatie van het kinderdagverblijf, deze organisatie wel tot een handelsactiviteit van de school maakt.¹⁹⁷

5.1.3. Medewerking aan handelsactiviteiten van derden

Verkoop van vak- of werkkledij

In het kader van de organisatie van bepaalde opleidingen zoals een hotelschool kan een schoolbestuur de leerlingen verplichten vak- of werkkledij aan te schaffen. Omwille van de gelijkvormigheid en de veiligheid (in dit geval speciaal de brandveiligheid) kan de school voorschrijven aan welke vereisten van kwaliteit en vormgeving de kledij moet beantwoorden. De Commissie ziet drie mogelijke werkwijzen om de verkoop te organiseren.

Vooreerst kan de school de vereiste specificaties waaraan de kledij moet beantwoorden, ter beschikking stellen van alle kandidaat-verkopers. Zij kan in dat geval geen exclusief verkooprecht aan een bepaalde firma toekennen. De Commissie ziet niet vanuit welk rechtmatig belang de school in dat geval een dergelijke eenzijdige beperking van de mededinging en van de vrije keuze van de leerlingen/ouders zou verantwoorden.

De school kan ook oordelen dat deze formule van vrije verkoop onvoldoende waarborgen biedt dat de vereisten vooral met betrekking tot de veiligheid altijd worden nageleefd en efficiënt kunnen worden gecontroleerd. Zij kan daarom de verkoop strikter regelen door de verkoop zelf te organiseren of door die uit te besteden.

Het verkopen van vak- of werkkledij is een handelsactiviteit. De school kan ondergeschikt aan de doelstelling van een goede organisatie van de betrokken opleiding beslissen om de werkkledij zelf te verkopen en de ouders/leerlingen verplichten om deze kledij in de school aan te kopen.

De school moet bij de keuze voor een leverancier van de producten de toepasselijke regelgeving met betrekking tot de aanbestedingen naleven. De prijs die de school aan de ouders/leerlingen aanrekent, moet te verantwoorden zijn vanuit de door de school te maken kosten.¹⁹⁸

Op permanente basis te koop aanbieden van schoolbenodigdheden

De Omzendbrief SO 78 van 27 november 2001 betreffende zorgvuldig bestuur in het secundair onderwijs geeft (onder punt 4.1) een beperkende opsomming van de op school toegelaten handelsactiviteiten:

“Onder handelsactiviteiten moet worden verstaan : a) verkoop van producten gericht hetzij op onmiddellijke consumptie hetzij op eenheid in het pedagogisch-didactisch handelen van de school (bijvoorbeeld op het vlak van schoolbenodigdheden); b) verkoop van producten en

¹⁹⁶ CZB/V/KSO/2010/265.

¹⁹⁷ CZB/KL/KBO/2010/261 en 267.

¹⁹⁸ CZB/V/KSO/2008/216.

levering van diensten ter gelegenheid van occasionele activiteiten (bijvoorbeeld ter gelegenheid van opendeurdagen); c) verkoop van producten en levering van diensten die voortvloeien uit de afwerking van de goedgekeurde leerplannen in het technisch en het beroeps secundair onderwijs. Een goed beheer van de school impliceert immers de mogelijkheid van verkoop van de geproduceerde goederen (bijvoorbeeld in de studierichtingen hout, hotel, bakkerij, slagerij ...) of van aanbod van diensten (bijvoorbeeld in de studierichtingen haartooi, lichaamsverzorging ...).

In overeenstemming met de richtlijnen van de omzendbrief heeft de Commissie in het verleden geoordeeld dat de verkoop van voedsel en drank aan de leerlingen voor gebruik op school een handelsactiviteit is die voor een school aanvaardbaar is omdat dit behoort tot de normale dienstverlening aan de leerlingen (CZB/2002/6; CZB/2008/206). Zij heeft ook aanvaard dat een schoolbestuur kan beslissen omwille van de gelijkvormigheid en vlotte opstart van het schooljaar goederen te verkopen die te maken hebben met het leren en opvoeden in de school (zie CZB/2004/79 waar de verwerende partij naar verwijst).

De Commissie stelt vast dat de verkoop van werkmaterialen voor tekenen en schilderen aan de cursisten in voorliggend geval niet gemotiveerd wordt vanuit de eenheid en de kwaliteit in het didactisch handelen en de vlotte organisatie van het onderwijs. Er worden op permanente basis goederen verkocht die de cursisten zich evengoed en zonder enig nadeel voor de organisatie van het onderwijs in de gewone handel kunnen aanschaffen. Op basis van de gegevens die aan de Commissie zijn voorgelegd en naar eigen zeggen van de verwerende partij kan de verkoop geacht worden primair gericht te zijn op het genereren van aanvullende inkomsten voor de school. De betwiste verkoop door de VZW valt daarmee niet onder te brengen bij de normale dienstverlening aan de cursisten en is niet ondergeschikt aan het nastreven van de eenheid van didactisch handelen (punt a/ in de omzendbrief). Het gaat, gelet op het permanente karakter van het initiatief, ook niet om een toegelaten occasionele activiteit bedoeld onder b/ in de omzendbrief.

De commissie verwijst naar de verantwoording die, na de aanpassing van de regelgeving, in de omzendbrief wordt gegeven voor het beperkend karakter van de opsomming van de toegelaten handelsactiviteiten:

“Deze opsomming van beperkt toegelaten activiteiten is op zich niet nieuw. Het voorkomen van concurrentie met het bedrijfsleven moet immers nog steeds onverkort vooropstaan.”(paragraaf na l.c.)

De huidige betwisting kan deze bekommernis alleen maar illustreren. De Commissie besluit dat het op permanente basis te koop aanbieden van schoolbenodigdheden zonder inherent didactische noodzaak zoals dat in voorliggend geval gebeurt, een voor een school niet toegelaten handelsactiviteit uitmaakt.¹⁹⁹

Verkoop van schoolbenodigdheden op permanente basis via een andere rechtspersoon

Het ligt voor de hand dat een school een activiteit die ze zelf niet rechtstreeks mag organiseren, ook niet kan laten organiseren in de school via het inschakelen van een andere natuurlijke persoon of een rechtspersoon. In dit geval is de verkoop ruimtelijk in de school geïntegreerd en wordt de verkoop georganiseerd door een vereniging zonder winstoogmerk die volledig gecontroleerd wordt door de inrichtende macht. De verkoopactiviteiten kunnen door de buitenwereld moeilijk anders worden gepercipieerd dan als ‘van de school’ in ruime zin. De medewerking die de inrichtende macht aldus verleent aan de uitbouw van de handelsactiviteit is

¹⁹⁹ CZB/KL/DKO/2011/286.

niet te verzoenen met de doelstelling van de beperking in het toelaten van handelsactiviteiten zoals die in de omzendbrief wordt weergegeven, met name het voorkomen dat onderwijsinstellingen in een concurrentiële positie komen te staan met het bedrijfsleven.²⁰⁰

Te koop aanbieden van gespecialiseerd teken- en schildermateriaal in kunstacademie

Het op niet permanente basis te koop aanbieden van gespecialiseerd teken- en schildermateriaal waarbij de eenheid van didactisch handelen wordt beoogd en dat kadert in de normale dienstverlening aan de leerlingen, maakt een toegelaten handelsactiviteit uit. Als randvoorwaarde geldt dat het aanbod vrijblijvend is en dat de omschrijving van de in de schoolcontext gebruikte materialen zodanig is dat potentiële leveranciers voldoende geïnformeerd zijn om op basis daarvan te beslissen de voorgeschreven materialen al dan niet in hun aanbod op te nemen.²⁰¹

Verkoop van fruit door een lokale fruitboer op school

Bij het voeren van handelsactiviteiten zijn de onderwijsinstellingen verplicht de regelgeving inzake handelspraktijken te volgen, zoals onder meer de federale wetgeving betreffende de handelspraktijken en bescherming van de consument. De onderwijsinstellingen dienen eerlijke handelsgebruiken te respecteren, aandacht te hebben voor de rechten van de klant en onrechtmatige bedingen uit te sluiten.

Uit het feitenrelaas blijkt dat het schoolbestuur binnen het domein van de school één bepaalde handelszaak zou willen toelaten om een commerciële actie te organiseren. Het gaat niet om een zuiver pedagogisch-didactische aangelegenheid maar wel om een verkoopinitiatief -weliswaar zonder aankoopverplichting voor de ouders en de kinderen- en in het voordeel van één bepaalde handelsonderneming. De commissie meent dat, hoe lovenswaardig de bedoeling van de school (het eten van fruit bevorderen), ook moge zijn, het ondersteunen van de handelsactiviteiten van één bepaald bedrijf strijdig kan zijn met de wet op de handelspraktijken als er voorwaarden worden overeengekomen die aanleiding geven tot oneerlijke concurrentie ten nadele van andere verkopers van gelijkaardige of identieke goederen of diensten. De Commissie vindt het niet toelaatbaar dat het schoolbestuur een handelszaak zou uitnodigen om op een regelmatige, niet occasionele basis binnen het domein van de school producten te verkopen.²⁰²

Tweedehandsbeurs voor verkoop van kinderspullen via schoolwebsite

De Commissie stelt vast dat het permanent te koop aanbieden van producten via de website een commerciële activiteit is, waarvoor talrijke ondernemers een platform aanbieden.

Voor zover de Commissie op grond van de beschikbare gegevens kan oordelen, komt het geven van de toelating om kinderspullen via de website van de school, waartoe ook derden toegang hebben, te koop aan te bieden neer op het medewerken aan een permanente commerciële activiteit. Dergelijke activiteit die geen verband houdt met de onderwijsopdracht acht de Commissie niet toelaatbaar. Een handelsactiviteit die niet rechtstreeks bijdraagt tot de realisatie van de onderwijsopdracht, moet een occasioneel karakter hebben om toelaatbaar te zijn.

²⁰⁰ CZB/KL/DKO/2011/286.

²⁰¹ CZB/V/DKO/2011/291.

²⁰² CZB/V/KBO/2008/199.

Kinesitherapie in de schoolgebouwen buiten de schooluren

De vraag betreft een niet schoolgebonden dienstverlening door derden buiten de schooluren. Het staat elke school vrij om te beslissen over het gebruik van de schoolinfrastructuur buiten de schooluren, op voorwaarde dat dit gebruik in overeenstemming blijft met de opdracht en de verantwoordelijkheid van een school. In casu ligt de dienstverlening duidelijk in het verlengde van de opdracht van een school en kan het initiatief worden beschouwd als een waardevolle vorm van maatschappelijke dienstverlening.

De Commissie wijst op het belang van het feit dat het hier gaat om een initiatief op vraag van de ouders. De scholen kunnen juridisch noch moreel worden gedwongen om hun medewerking te verlenen aan vormen van maatschappelijke dienstverlening door derden die zich bereid verklaren om hun diensten in de school aan te bieden. Men kan verwachten dat het initiatief ook niet voor gevolg zal hebben dat bij andere ouders kunstmatig behoeften worden gecreëerd, wat niet gewaarborgd is indien het initiatief aanbodgestuurd en niet vraaggestuurd zou zijn.

De Commissie zorgvuldig bestuur is van mening dat het inschakelen van de niet schoolgebonden hulpverleners voor de onderwijswetgeving kan worden beschouwd als een toegelaten medewerking aan een beroepsuitoefening. Het zijn activiteiten die verenigbaar zijn met de opdracht van de school omdat ze in het verlengde liggen van de schoolgebonden dienstverlening door de school.

De organisatie van een niet schoolgebonden hulpverlening tegen betaling door ouders in onderwijslokalen zonder enige tegenprestatie ten aanzien van de school lijkt de Commissie zorgvuldig bestuur niet aanvaardbaar. Hierbij dient ook rekening gehouden te worden met het feit dat schoolbesturen subsidies inzake gebouwen en een werkingsbudget van de overheid ontvangen met als doelstelling onderwijs verstrekken. Het is redelijk dat een school die meewerkt aan het verwerven van een inkomen door externe hulpverleners, ten minste de kosten die door de dienstverlening worden veroorzaakt, aanrekent aan de desbetreffende zorgverstrekker.

De vraag betreft een niet schoolgebonden hulpverlening waarvan niet de school maar de ouders de initiatiefnemer zijn in een lokaal van de school en buiten de schooluren. De school rekent de door haar te maken kosten voor het gebruik van het lokaal aan de externe zorgverstrekker aan. Onder die voorwaarden staat het de school vrij de voorgestelde overeenkomst aan te gaan.²⁰³

Zie echter ook volgend advies CZB/V/KBO/2009/256.

Niet schoolgebonden dienstverlening in de schoolgebouwen; financiële bijdrage van logopedisten

Onder zekere voorwaarden kan de school haar medewerking verlenen aan handelsactiviteiten van derden binnen de school. Het staat elke school vrij om te beslissen over het gebruik van de schoolinfrastructuur door derden buiten de schooluren, op voorwaarde dat dit gebruik in overeenstemming blijft met de opdracht en de verantwoordelijkheid van een school. In de hier onderzochte hypothese ligt de dienstverlening duidelijk in het verlengde van de opdracht van een school.

In toepassing van deze beginselen heeft de Commissie zorgvuldig bestuur geoordeeld dat de school bij het verlenen van haar medewerking aan initiatieven van anderen in de school, haar eigen kosten hoort te laten vergoeden (CZB/V/KBO/2005/97). Het gratis ter beschikking stellen van schoolinfrastructuur aan welbepaalde initiatiefnemers werd geacht aan deze laatsten een niet

²⁰³ CZB/V/KBO/2009/249; zie ondertussen, rekening houdend met recente ontwikkelingen: geen verplichting om een bijdrage te vragen: CZB/V/KBO/2009/256, 1 februari 2010.

verantwoord voordeel toe te kennen. Anderzijds werd overwogen dat de middelen die voor het onderwijs bestemd zijn, niet onrechtstreeks ten goede kunnen komen van particulieren. Sindsdien doen zich in het onderwijs steeds duidelijker nieuwe ontwikkelingen voor met betrekking tot het beleid aangaande leerlingen met een of andere vorm van functiebeperking. In zijn beleidsnota 2009-2014 kiest de minister van onderwijs voor een verbeterde ondersteuning van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften (functiebeperkingen, leer- of ontwikkelingsstoornissen) in het gewoon onderwijs (*Samen grenzen verleggen voor elk talent*, Beleidsnota 2009-2014, www.ond.vlaanderen.be/beleid). In het internationaal verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap waarborgen de lidstaten (waaronder België en de Vlaamse Gemeenschap) een inclusief onderwijssysteem op alle niveaus (art. 24). De implementatie van deze verdragsverplichting zal de medewerking van alle overheden en betrokkenen vragen. Ook schooloverheden moeten in het licht van deze collectieve doelstelling kunnen besluiten om eigen middelen in te brengen voor het optimaal realiseren van deze doelstellingen. De Commissie zorgvuldig bestuur is van oordeel dat in dit licht gezien, scholen hun infrastructuur ook gratis moeten kunnen ter beschikking stellen voor initiatieven van niet schoolgebonden hulpverlening die gericht zijn op het realiseren van genoemde collectieve doelstelling. Zij acht het onrechtstreeks voordeel dat op die manier toegekend wordt aan particuliere initiatiefnemers ondergeschikt aan de realisatie van de eigen doelstellingen van het onderwijs. Dit is naar het oordeel van de Commissie des te meer het geval nu blijkt dat er, gelet op de contractuele vrijheid, in de huidige regelgeving geen mogelijkheid is om te verhinderen dat de particuliere hulpverleners de hen door de school aangerekende kosten integraal doorrekenen aan de ouders.²⁰⁴

Schoolfotografie als handelsactiviteit

De omzendbrieven BaO 2002/3 van 21 februari 2002 en SO 78 van 27 november 2001 behandelen de problematiek van de schoolfotografie en stellen het volgende: “Het nemen (*lees*: en verkopen) van zowel individuele foto’s van leerlingen als klasfoto’s wordt binnen onderwijs beschouwd als een handelsactiviteit met strikt occasioneel karakter die relatief beperkte financiële middelen genereert en derhalve toegelaten is. De scholen/onderwijsinstellingen moeten er wel over waken dat het normale verloop van de onderwijsverstrekking en het volledig afwerken van de leerprogramma’s niet in het gedrang komen door de tijd die aan het nemen van de foto’s wordt besteed. Dit betekent dat, voor zover deze activiteit tijdens de lessen plaatsvindt, het verlet tot een minimum moet worden herleid. Tenslotte geldt ook dat ouders en leerlingen nooit enige aankoopverplichting hebben”. Dat de fotoactie ieder jaar terugkomt, belet niet dat dit in het geheel van de activiteiten van de school een occasionele activiteit blijft. De inkomsten die de scholen daaruit halen zijn wellicht niet verwaarloosbaar, maar niet disproportioneel met het geheel van de inkomsten en uitgaven van een school.²⁰⁵

Schoolfotografie. Individuele foto’s. Pasfoto’s

Ter zitting focust verzoekende partij de klacht zeer sterk op individuele foto’s die beantwoorden aan de door de overheid gestelde vereisten voor een pasfoto. De Commissie is van oordeel dat ‘individuele foto’s’ een ruime categorie is en ook pasfoto’s omvat zodat de klacht binnen de bestaande omzendbrieven moet beoordeeld worden. Bijgevolg vormt de klacht die gericht is

²⁰⁴ CZB/V/KBO/2009/256; CZB/V/KBO/2011/285 (revalidatie).

²⁰⁵ CZB/KL/GV/2008/226.

tegen het nemen en de verkoop van individuele foto's, een kritiek op het beleid zoals neergelegd in de omzendbrieven. De Commissie ziet vanuit haar bevoegdheid geen grond om in te gaan op de suggestie van verzoekende partij om zich voor herziening van het beleid uit te spreken.²⁰⁶

Organisatie van fotosessies binnen de schooluren door VZW vriendenkring

Het nemen en verkopen van individuele foto's, inbegrepen pasfoto's, is in overeenstemming met de bestaande omzendbrief. De school kan voor de organisatie van de activiteit een beroep doen op de Vriendenkring. De Commissie is niet bevoegd om zich uit te spreken over interne instructies voor de boekhoudkundige verwerking van deze activiteit.²⁰⁷

5.2. Reclame en sponsoring

5.2.1. Algemeen

De onderwijsregelgeving laat toe dat schoolbesturen, binnen de grenzen die de decreetgever daarvoor aangeeft, een eigen beleid voeren inzake reclame en sponsoring. De principes die de school daarbij hanteert, worden overlegd binnen de schoolraad en moeten in het schoolreglement worden verwoord. Deze verplichting wordt bij de bespreking van wat art. 37, § 3, 6° van het decreet basisonderwijs is geworden, in de memorie van toelichting als volgt omschreven: "Het is de bedoeling dat scholen concrete afspraken maken over deze algemene principes. Omwille van de rol van reclame en sponsoring in de moderne maatschappij en in de belevingswereld van kinderen, is het belangrijk dat deze afspraken worden gemaakt binnen de participatie- of schoolraad en op een correcte manier naar de ouders worden vertaald. De opname van de houding van de school ten aanzien van reclame en sponsoring door derden in het schoolreglement zet enerzijds aan tot overleg en zorgt anderzijds voor de veruitwendiging van deze principes.

De nieuwe regeling houdt in dat de fundamentele visie op reclame en sponsoring in het reglement wordt opgenomen. Dit betekent dat er wordt aangegeven of er binnen de schoolmuren al dan niet ruimte is voor reclame en sponsoring door derden en, zo ja, op welke gronden bepaalde reclame of sponsoring niet toelaatbaar wordt geacht. Het betreft met andere woorden de grondhouding ten aanzien van het gegeven "reclame en sponsoring", en bijvoorbeeld niet het afpunten van de concrete sponsors." (Zie: Vlaams Parlement, Stuk 729 (2000-2001) - nr. 1, p. 7). Na amendering wordt het verplichte overleg over 'reclame en sponsoring' vervangen door de houding van de school tegenover externe financiering: "De houding t.a.v. de middenstromen, afkomstig van derden, vormt een essentieel gegeven. Daarom moet dit in alle openheid en op basis van transparante gegevens met de diverse actoren, waaronder de ouders, kunnen worden besproken." (Zie: Vlaams Parlement, Stuk 729 (2000-2001) – Nr. 9, blz. 12, Verslag namens de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid).

Reclame bij onderwijsactiviteiten, leermiddelen of didactisch materiaal kan volgens de decreetgever niet. De onderwijsregelgeving laat ook niet toe dat schoolbesturen binnen de onderwijstijd meewerken aan commerciële activiteiten van privébedrijven, onder meer door het uitdelen van reclamefolders.

Van (commerciële) reclame en sponsoring moet worden onderscheiden het geven van informatie over en deelnemen aan acties met een ruim erkend maatschappelijk doel (bv. jeugdvoetbal,

²⁰⁶ CZB/KL/GV/2008/226.

²⁰⁷ CZB/V/KBO/2009/232.

scouts, 11.11.11). Scholen beslissen in welke mate ze aan dergelijke acties bekendheid geven en deelnemen.

Bij het verspreiden van commerciële reclame- en sponsoringboodschappen gelden striktere regels. De school moet de decretale principes ter zake nakomen: de reclame mag kennelijk niet onverenigbaar zijn met de pedagogische en onderwijskundige taken en doelstellingen en de objectiviteit, de geloofwaardigheid, de betrouwbaarheid en de onafhankelijkheid van de school mogen niet in het gedrang komen.²⁰⁸

Mededelingen die de verkoop van producten of diensten bevorderen en sponsoring.

De onderwijsregelgeving regelt het statuut van mededelingen die rechtstreeks of onrechtstreeks tot doel hebben de verkoop van producten of diensten te bevorderen. Dergelijke mededelingen zijn niet absoluut verboden. De decreetgever heeft er wel strikte beperkingen voor ingesteld.

In het basisonderwijs moet het schoolbestuur er over waken dat de door het bestuur verstrekte leermiddelen en de verplichte activiteiten vrij blijven van bedoelde mededelingen. Onder leermiddelen en activiteiten moet worden verstaan alles wat noodzakelijk is om de eindtermen te realiseren, de ontwikkelingsdoelen na te streven of de in het eigen leerplan opgenomen doelstellingen te realiseren. Het betreft alles wat daartoe aangewend wordt in de klas bij het opvoeden en leren: leermiddelen (leerboeken, agenda, geografische kaarten, foto's, folders, brochures e.a.), didactisch materiaal (video, audio, film e.a.). Elke reclameboodschap (tekst, foto) bij leermiddelen of verplichte onderwijsactiviteiten die bepaalde bedrijven, producten of merken onder de aandacht brengen of suggereren is in strijd met het decretaal verbod betreffende reclame.

De onderwijsregelgeving voorziet wel een uitzondering op het verbod op reclameboodschappen bij facultatieve activiteiten in het basisonderwijs. Er mag sponsorvermelding zijn. De sponsorvermelding moet wel verenigbaar zijn met de pedagogische en onderwijskundige taken en doelstelling van de school en ze mag de objectiviteit, de geloofwaardigheid, de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de school niet in het gedrang brengen. In het secundair onderwijs geldt dat de leermiddelen vrij moeten blijven van mededelingen die rechtstreeks of onrechtstreeks tot doel hebben de verkoop van producten of diensten te bevorderen. Met leermiddelen wordt bedoeld dat wat in het noodzakelijke onderwijsprogramma in ruime zin gebruikt wordt bij het leren. Ook activiteiten (zowel verplichte als facultatieve) moeten vrij zijn van die mededelingen maar ook hier voorziet de regelgeving in de uitzondering op het verbod zoals die voor het basisonderwijs voor de facultatieve activiteiten geldt.

Met respect voor de aldus omschreven grenzen kan het schoolbestuur verder een eigen beleid voeren op het gebied van reclame en sponsoring. De principes die de school daarbij hanteert, worden overlegd binnen de schoolraad en moeten in het schoolreglement worden verwoord. Verder kan een bedrijf/organisatie zich in een school enkel manifesteren mits uitdrukkelijke toestemming van het schoolbestuur en/of directie.²⁰⁹

²⁰⁸ CZB/V/GZ/2008/203.

²⁰⁹ CZB/V/GV/2010/275.

5.2.2. Toepassingen

5.2.2.1. Reclame in leermiddelen

Reclame voor automobilistenbond in de schoolagenda

Schoolbesturen zijn verplicht om de leermiddelen vrij te houden van teksten en beelden die reclame inhouden. Het standpunt is dat met leermiddelen datgene is bedoeld wat in het noodzakelijke onderwijsprogramma in ruime zin gebruikt wordt bij het leren: leerboeken, geografische kaarten, tijdschriften, agenda's, foto's, folders, brochures e.a. en het didactisch materiaal zoals o.a. film, computer, video, audio e.a. Er kan geen twijfel bestaan over het standpunt dat de agenda, die een instrument voor constante sturing en begeleiding van het leerproces is dat de leerlingen voortdurend moeten gebruiken, als een leermiddel moet worden beschouwd.

Elke reclameboodschap (tekst, foto) bij leermiddelen in het noodzakelijke onderwijsprogramma die bepaalde bedrijven, producten of merken rechtstreeks of onrechtstreeks onder de aandacht brengt is in strijd met het decretaal verbod betreffende reclame. In casu worden de leerlingen aangespoord om gebruik te maken van een dienst van een commerciële instelling. Dit kan niet louter als een sponsorvermelding worden beschouwd, zoals de vertegenwoordiger van de school het voorstelt. Het gebruik van deze dienst is weliswaar gratis, maar dat belet niet dat de leerlingen naar een welbepaald bedrijf worden georiënteerd. De bedoeling is duidelijk de naambekendheid van het bedrijf te verhogen, wat als reclame moet worden beschouwd. Het repetitieve karakter van de vermelding kan deze interpretatie alleen maar bevestigen.

De Commissie zorgvuldig bestuur is van oordeel dat de school zich niet kan verschuilen achter het feit dat de agenda's werden uitgegeven in samenwerking met een onderwijskoepel, en dat de school in deze de eindverantwoordelijkheid heeft.

De Commissie komt tot volgend advies. Het (herhaald) doorverwijzen naar de diensten van een commerciële firma moet worden beschouwd als reclame. Door het gebruik van een agenda waarin deze verwijzingen zijn opgenomen overtreedt de school het verbod van reclame in de leermiddelen. De Commissie aanvaardt wel dat de agenda's tot het einde van dit schooljaar verder worden gebruikt.²¹⁰

Actie tandenpoets met logo van een mutualiteit op leermiddelen

Een mutualiteit heeft een programma uitgewerkt om jonge kinderen aan te zetten tot regelmatig poetsen van de tanden. Daarvoor worden o.m. lectuur, een clubkaart, een beker ontworpen die door de schoolbesturen die aan de actie deelnemen, ter beschikking gesteld worden van de leerlingen. Op dat materiaal is systematisch het logo aangebracht van de initiatief nemende mutualiteit. Ter zitting deelden de vertegenwoordigers van de mutualiteit mee dat dit, om verwarring te voorkomen, in de toekomst niet meer het geval zou zijn voor de lidkaart van de club. Het uitdelen en het gebruik ervan in de leersituatie maakt deze materialen voor de leerlingen naar het oordeel van de Commissie tot leermiddelen zoals bedoeld in art. 51, §4, 1° van het Decreet basisonderwijs van 25 februari 1997. Dit artikel bepaalt dat door het schoolbestuur verstrekte leermiddelen geen mededelingen mogen bevatten die rechtstreeks of onrechtstreeks ten doel hebben de verkoop van producten of diensten te bevorderen. Deze bepaling kan, gelet op de eenduidige formulering van dit onderdeel van het artikel en op het feit

²¹⁰ CZB/V/KSO/2008/190.

dat in het vervolg van het artikel het verbod enkel genuanceerd wordt voor mededelingen bij facultatieve activiteiten, voor wat de leermiddelen betreft niet anders dan strikt worden geïnterpreteerd.

Voor zover de Commissie kan oordelen moet het gebruikte didactisch materiaal en het hele concept van de actie beschouwd worden als een zeer positieve bijdrage om bij de leerlingen aandacht voor hygiëne en een goede gezondheidszorg te bevorderen. Daarmee past de actie in een maatschappelijk doel waarvan de bevordering mede tot de opdrachten van een mutualiteit behoort. Dat de mutualiteit door het ontwerpen van deze actie een haar door de overheid opgedragen taak vervult, neemt niet weg dat het project, in de manier waarop het is uitgewerkt, tevens nadrukkelijk “gesigneerd” is. De Commissie stelt vast dat in het kader van de Belgische structuren de verschillende mutualiteiten zich sterk concurrentieel opstellen en met allerlei acties aan ledenwerving doen. In deze context is het nadrukkelijk gebruik van het logo van de betrokken mutualiteit tevens te beschouwen als een actie voor het stimuleren van de naambekendheid, het onrechtstreeks bevorderen van de eigen diensten en de werving van nieuwe leden. Dat de ziekenfondsen bij hun acties geen winst nastreven doet geen afbreuk aan het wervend karakter dat, minstens ondergeschikt, sommige acties kenmerkt.

De vertegenwoordigers van de initiatief nemende mutualiteit zien het logo als een vorm van ‘signering’. Het zou enkel de identiteit weergeven van wie het materiaal ontwikkelt.

Uiteraard kan de uitgever van een schoolboek de naam van de firma vermelden. Een discrete bronvermelding is ook mogelijk voor aanvullend leermateriaal. De Commissie verwijst naar een precedent waarbij de naam van een energiebedrijf, zonder gebruik van het bedrijfslogo, discreet wordt vermeld als uitgever van spel- en leermateriaal ontwikkeld door het bedrijf. (CZB/V/KBO/2004/68, 6 september 2004). Anderzijds heeft de Commissie zorgvuldig bestuur er al herhaaldelijk op gewezen dat uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het inprenten van een logo bij jonge kinderen een bijzonder efficiënte en door reclamemakers graag gebruikte vorm van publiciteit voeren is (CZB/V/KBO/2003/21, 3 november 2003; CZB/V/KBO/2007/156, 5 februari 2007). De initiatiefnemers kunnen op dit terrein van het voorliggend project nog een meerwaarde verwachten doordat een deel van de materialen door de kinderen meegenomen wordt naar huis, waardoor de actie ook de ouders bereikt.

De initiatiefnemers stellen dat het materiaal dat zij de scholen aanbieden vaak ook buiten de schoolcontext wordt gebruikt. Dit kan er op wijzen dat bij het ontwerpen van het project onvoldoende aandacht is besteed aan de specifieke voorwaarden die door de decreetgever gesteld zijn voor het gebruik van materialen als leermiddelen in het onderwijs.

De Commissie komt tot het volgende advies: De Commissie besluit dat het project door het nadrukkelijk gebruik van het logo, onmiskenbaar als nevendoeel heeft het onrechtstreeks bevorderen van naambekendheid en de afname van de eigen diensten. Het beantwoordt daardoor niet aan het strikte voorschrift in het decreet basisonderwijs dat leermiddelen vrij moeten zijn van dergelijke mededelingen.²¹¹

Gezondheidsopvoeding en bevordering van consumptie van fruit

Bij de toelichting van het project wordt gesteld dat het project verder gaat dan alleen maar verdelen van fruit en dat de vaste fruitdag een aanknopingspunt vormt voor een bredere (educatieve) werking in de klas en op school rond fruit, groenten en gezonde voeding in het algemeen. Voor zover de Commissie kan oordelen moet het gebruikte materiaal en het hele

²¹¹ CZB/V/KBO/2009/248; CZB/V/KBO/2009/239.

concept van de actie beschouwd worden als een zeer positieve bijdrage om bij de leerlingen aandacht voor gezonde voeding te bevorderen. Dit is uiteraard een thematiek die op school thuis hoort

Het promotiemateriaal is bestemd voor een zeer ruim gebruik in de school: affiches die aangebracht kunnen worden buiten elke activiteit om, materiaal dat een activiteit kan ondersteunen, maar ook rechtstreeks als leermiddel in de hoger omschreven betekenis kan worden gebruikt. Dat dit laatste ook effectief de bedoeling is werd ter zitting uitdrukkelijk bevestigd door de vraagsteller. Vraag is dan of het promotiemateriaal voldoet aan de decretaal vastgestelde voorwaarden betreffende reclame en sponsoring op school.

De Commissie is van oordeel dat, voor zover de voorgelegde materialen het logo vermelden van een welbepaalde fruitdistributeur ze moeten worden beschouwd drager te zijn van een mededeling die rechtstreeks of onrechtstreeks ten doel heeft de verkoop van producten van de betrokken firma te bevorderen. Ze zijn daardoor ongeschikt als leermiddelen of voor het basisonderwijs als materiaal voor een verplichte activiteit.

De Commissie is verder van oordeel dat de voorgelegde materialen die het logo van een welbepaalde fruitdistributeur vermelden, er op gericht zijn om in een steeds weerkerende context en met het oog op het verhogen van de merk- of naambekendheid gebruikt te worden. Zij beantwoorden daarom niet aan wat de decreetgever onder een discrete sponsorvermelding verstaat en kunnen daarom evenmin voor niet verplichte activiteiten in het basisonderwijs en voor alle activiteiten in het secundair onderwijs aangewend worden.

Over het gebruik los van de leermiddelen en buiten de met de leerlingen georganiseerde activiteiten kan de school autonoom oordelen, zij het binnen het kader van een beleid waarvan de principes binnen de schoolraad zijn overlegd.²¹²

Werkmateriaal met logo van een energieleverancier

Het project waarbij het logo van een energieleverancier manifest aanwezig is, is niet geschikt voor gebruik als leermiddel en bij verplichte activiteiten.

Voor zover met het project zou worden gewerkt binnen de facultatieve activiteiten, is de Commissie van oordeel dat het maatschappelijk en opvoedkundig doel van het project geen voldoende verantwoording voor de scholen is om deel te nemen aan een actie die, in de huidige vorm, tevens moet worden begrepen als een middel om het afnemen van eigen diensten van de betrokken energieleverancier te bevorderen. In de bestaande concurrentiële context valt deelname aan de actie door de scholen niet te verzoenen met hun plicht tot objectiviteit en onafhankelijkheid.²¹³

5.2.2.2. Rechtstreekse reclame

Reclame voor Cultuur op school

Schoolbesturen kunnen autonoom beslissen om mee te werken aan het verspreiden van informatie betreffende maatschappelijk relevante activiteiten die jongeren kunnen aanbelangen. De school moet hierbij de decretale principes naleven. Zo moeten de leermiddelen vrij blijven van reclameboodschappen. Verder mogen reclame- en sponsoringboodschappen kennelijk niet onverenigbaar zijn met de pedagogische en onderwijskundige taken en doelstellingen en de

²¹² CZB/V/GV/2010/275.

²¹³ CZB/V/KBO/2012/318.

objectiviteit, de geloofwaardigheid, de betrouwbaarheid en de onafhankelijkheid van de school niet in het gedrang brengen.

Een belanghebbende die meent dat een schoolbestuur niet binnen de contouren van de regelgeving handelt, kan een vraag stellen aan of een klacht indienen bij de Commissie.²¹⁴

Reclame op een voertuig van de school

De Commissie meent dat sponsorvermeldingen in een schoolbus die zich niet tot de buitenwereld richten, maar tot de gebruikers van de bus, aanvaardbaar zijn.

Zij is anderzijds van oordeel dat een dienstwagen van de school, beschilderd met reclameboodschappen voor lokale ondernemers door het publiek niet of nauwelijks in verband kan worden gebracht met de maatschappelijke opdracht van de school en moet worden begrepen als reclame voor producten van derden waartoe de school zich niet kan lenen.²¹⁵

Reclame voor één verdeler van software

De betrokken firma vraagt aan de scholen om bij leerlingen en ouders aan haar aanbod ruime bekendheid te geven. Zij stelt daarbij dat dit “trouwens perfect [kan] binnen de regels opgesteld door de commissie zorgvuldig bestuur”.

Ter zitting beroept de vertegenwoordiger van de firma zich op het advies CZB/V/2005/117 van 5 december 2005 waarin de Commissie overweegt: “Het optreden van de school in dit dossier is blijkbaar beperkt tot kennisgeving van het aanbod van de betrokken softwarefirma aan leerkrachten en ouders. Dergelijke kennisgeving, voor zover deze op neutrale en objectieve wijze gebeurt, wordt niet als een commerciële reclame bestempeld. Verder zijn de schoolbesturen volledig vrij om een contract aan te gaan met het betrokken softwarebedrijf.”

De Commissie wijst er op dat de in voorliggende vraag betrokken firma deze uitspraak onmogelijk op zichzelf en op haar vraag naar publiciteit door de scholen kan toepassen. Het aangehaalde advies van de Commissie werd verleend op vraag van een medewerker van het departement onderwijs dat op dat ogenblik in gesprek was met een grote producent van software ter voorbereiding van een gunstaanbod voor leerkrachten en ouders. Deze producent biedt ondertussen een gunstpakket voor het onderwijs aan. Daarvan zegt de Commissie dat de scholen leerkrachten, ouders en leerlingen van het bestaan van dit aanbod op neutrale wijze kunnen informeren. De in voorliggende vraag bedoelde firma is echter zelf niet de producent, maar slechts een van de door de producent geselecteerde verdelers. Het rondsturen van de folder van de betrokken firma, het opnemen van het aanbod van de firma in de boekenlijst krijgt daarmee het karakter van reclame voor één welbepaalde verdeler, waardoor het niet als neutrale informatie kan worden bestempeld. De verwijzing naar de beweerde overeenstemming met de door de Commissie opgestelde regels is dus niet terecht. De betrokken firma moet zich in de toekomst zorgvuldig onthouden van een dergelijk onterecht inroepen van het gezag van de Commissie.

De Commissie overweegt in haar eerder advies verder dat “de schoolbesturen volledig vrij [zijn] om een contract aan te gaan met het betrokken softwarebedrijf”. De schoolbesturen kunnen dit individueel of gegroepeerd doen en zodoende wellicht nog bijkomende voordelen bedingen bij verdelers van het gunstpakket. De Commissie overwoog al eerder met betrekking tot verkoop van schoolartikelen dat een gegroepeerde en gestandaardiseerde aankoop door de school over

²¹⁴ CZB/V/KSO/2009/243.

²¹⁵ CZB/V/KSO/2008/217.

verschillende jaren bij grotere handelszaken wellicht een voordelige kostprijs oplevert en zag daarin geen oneerlijke concurrentie (CZB/V/2004/79).

In het voorliggend dossier is er echter geen sprake van bijzondere voordelen die tussen scholen en de betrokken firma zouden zijn bedongen. Aan de scholen wordt enkel gevraagd om publicitair op te treden ten voordele van één enkele verdeler. Dit komt er op neer dat de scholen zich zouden lenen tot een promotie voor een handelaar waarmee ze geen enkele contractuele band hebben. Het feit dat die handelaar een gunstpakket van software aanbiedt dat voor ouders en leerlingen voordelig is, kan daarvoor geen voldoende verantwoording zijn, nu vaststaat dat er nog andere verdelers zijn, waarvan de scholen de voorwaarden niet eens hebben onderzocht. De Commissie ziet niet hoe een dergelijke vorm van publiciteit voeren te verzoenen zou zijn met het decretale voorschrift dat reclameboodschappen die uitgaan van de school, de objectiviteit, de geloofwaardigheid, de betrouwbaarheid en de onafhankelijkheid van de school niet mogen in het gedrang brengen.

De Commissie onderkent, in een context van een algemeen beleid van kostenbeperking in het onderwijs, het belang van een goede informatie aan ouders, leerlingen en leerkrachten van het bestaan van voor het onderwijs gunstige pakketten software. Het komt de scholen toe om uit te kijken naar passende kanalen van informatie over het bestaan van dit aanbod van de softwareproducent. Een eenzijdige publiciteit voor een enkele verdeler waarmee de school geen enkele contractuele band heeft, is daarbij evenwel niet aanvaardbaar.²¹⁶

Aankoopbevordering in één grootwarenhuis of van een bepaald merk verf

De Commissie zorgvuldig bestuur is van oordeel dat het kennelijk niet te verzoenen is met de pedagogische opdracht van de school om jonge kinderen in te schakelen als dragers van een boodschap die hun ouders moet aanzetten om bij een welbepaald warenhuis hun aankopen te doen of bij een welbepaalde verffabrikant en in winkels waar dat merk wordt aangeboden hun verf aan te kopen. Het staat het oudercomité vrij om op andere manieren aan de voorgestelde actie mee te werken. Maar het is onaanvaardbaar om daar de kinderen persoonlijk vanuit de school in te betrekken.²¹⁷

Reclame en sponsoring chalet voor bijkomende activiteiten

De Commissie is van oordeel dat schoolbesturen binnen de schoolmuren discreet en op een niet opzichtige wijze melding mogen maken van firma's of organisaties die bijdragen tot de aankoop van een chalet bestemd voor bijkomende activiteiten, voor zover die sponsorvermelding niet wordt aangebracht in ruimtes die gebruikt worden voor opvoedings- en onderwijsactiviteiten die noodzakelijk zijn voor het bereiken van de eindtermen en het nastreven van de ontwikkelingsdoelen en niet van buiten de school duidelijk kan waargenomen worden.²¹⁸

²¹⁶ CZB/V/GZ/2008/203.

²¹⁷ CZB/V/KBO/2008/193 en CZB/V/KBO/2012/312.

²¹⁸ CZB/V/KBO/2011/287.

6. Participatie in het gesubsidieerd vrij onderwijs

Niet bevoegd voor het gemeenschapsonderwijs

De bevoegdheid van de Commissie op het gebied van participatie is beperkt tot een aantal elementen van de participatieregeling in de schoolraden van het gesubsidieerd onderwijs (art. 7 van het decreet 2 april 2004 betreffende participatie op school en artikel V.25, 3° van het onderwijsdecreet-XIII van 13 juli 2001 zoals ingevoegd door art. 56 van het participatiedecreet). Zij is niet bevoegd om zich uit te spreken over een klacht met betrekking tot participatie in scholen van het gemeenschapsonderwijs, waar daarvoor eigen structuren zijn opgericht.²¹⁹

6.1. Participatie, recht op informatie en informatieplicht. Algemeen

De memorie van toelichting bij het participatiedecreet gaat er van uit “dat bij een democratische samenleving een democratische schoolcultuur hoort. Alle betrokken geledingen moeten derhalve de kans krijgen deel te nemen aan het onderwijsbeleid. De voorwaarden moeten worden geschapen om de betrokkenheid van alle geledingen op diverse niveaus van het onderwijs- en schoolbeleid te vergroten” (*Parl. St. VI. P. 2003-04, nr. 1955/1, 3*). Het decreet creëert daartoe het orgaan van de schoolraad waarin de verschillende geledingen van de lokale onderwijsgemeenschap (personeel, ouders, lokale gemeenschap) onafhankelijk van het schoolbestuur elkaar ontmoeten. Zo worden de inzichten en betrachtingen van de afzonderlijke geledingen samen gebracht in één formeel participatieorgaan. Het participatiedecreet kent de schoolraad een recht op informatie, op advies en op overleg toe. De inhoud en de draagwijdte van het recht om te adviseren en te overleggen worden in het decreet nader beschreven. Daarbij wordt ook de eindverantwoordelijkheid van het schoolbestuur erkend en bevestigd.

De schoolraad geeft advies aan en overlegt met het schoolbestuur. Voor het verplicht advies en het in het decreet geregelde overleg is het schoolbestuur de gesprekspartner van de schoolraad. Uit dit concept van de schoolraad volgt dat de schoolraad onmogelijk zijn taak kan vervullen zonder de actieve inbreng van de kant van het schoolbestuur. In de memorie van toelichting is daarover het volgende te lezen: “De leden van de schoolraad kunnen hun participatierechten enkel uitoefenen, indien zij over voldoende informatie beschikken. Zij hebben daarom een informatierecht ten aanzien van de inrichtende macht.” (*Parl. St. VI. P. 2003-04, nr. 1955/1, 13*). Dit recht op informatie heeft betrekking op de aangelegenheden waarvoor zij over een adviesrecht en een recht op overleg beschikken. Het participatiedecreet preciseert dat de leden over een algemeen informatierecht beschikken en over het recht om op eigen verzoek of op vraag te worden gehoord (art. 15). In de memorie van toelichting is gesteld dat de wijze waarop een en ander wordt geregeld, kan worden vastgelegd in een overeenkomst tussen de schoolraad en het schoolbestuur (cf. art. 27). Bij gebrek aan zo een overeenkomst, moet worden nagegaan aan welke kenmerken de informatie waar de schoolraad recht op heeft, moet beantwoorden. Samenvattend kan worden gesteld dat er een recht is op actieve, adequate en tijdig verstrekte informatie.

Dat de schoolraad zonder adequate informatie niet kan functioneren als een echt participatieorgaan, brengt mee dat er in hoofde van het schoolbestuur sprake is van een plicht tot actieve informatie. Met deze informatieplicht is een houding, waarbij het schoolbestuur het

²¹⁹ CZB/KL/KBO/2010/272; CZB/P/KSO/2011/280; CZB/KL/P/Vr//2012/317.

verstrekken van informatie zou laten afhangen van door de leden van de schoolraad gestelde vragen, niet te verzoenen. Een schoolbestuur dat om een advies vraagt, hoort uit eigen beweging de basisinformatie te verstrekken die nodig is om een adviesformulering mogelijk te maken.

Wat de aard en de omvang van de door het schoolbestuur verschuldigde informatie moet zijn, zal door de specifieke kenmerken van elke vraag om advies en elk overleg worden bepaald. In het algemeen kan worden gezegd dat de verstrekte informatie de leden van de schoolraad moet toelaten om zich een gefundeerde mening te vormen over de implicaties van het voorgelegde discussiepunt, over de voor- en nadelen van de voorgestelde oplossingen of keuze, in voorkomend geval ook over het voor en tegen van ernstige alternatieve oplossingen die door het schoolbestuur zijn overwogen. De vorm waarin de informatie moet worden verstrekt zal eveneens afhankelijk zijn van de gegevens van het dossier. In de regel zal een complex dossier informatie in een geschreven stuk vereisen. Ten slotte zal de informatie ook tijdig moeten worden verstrekt. Bij gebrek aan nadere bepalingen in het decreet of het huishoudelijk reglement zal de draagwijdte van deze voorwaarde opnieuw afhankelijk zijn van de aard en de complexiteit van het voorgelegde probleem.²²⁰

Beslissingsbevoegdheid sluit verplicht overleg niet uit

Wijzigingen aan het schoolreglement moeten op grond van artikel 21, 1°, a) van het participatiedecreet in de schoolraad overlegd worden. Tegen de overlegverplichting kan niet worden opgeworpen dat het schoolbestuur de vrijheid behoudt om het pedagogisch project op te stellen en dus ook om het te wijzigen. Ook na het overleg dat niet tot een akkoord leidt, blijft het schoolbestuur het orgaan dat de beslissing neemt (art. 22 participatiedecreet). Maar het is wel de inhoud van het decreet dat de argumenten pro toegelicht worden en dat mogelijke bezwaren beantwoord worden in de schoolraad vooraleer een definitieve beslissing kan worden genomen. Dat is de essentie van verplicht overleg.²²¹

Centrale rol voor de schoolraad

Het beeld ontstaat van een schoolraad die in reserve gehouden wordt als laatste formele bekrachtiger eerder dan als centraal orgaan waar het organiseren en voeren van het overleg plaats moet hebben. In de omzendbrief betreffende participatie op school wordt gesteld: “Het zwaartepunt van de inspraak op school wordt in het participatiedecreet bij de schoolraad gesitueerd.” (GD/2004/03 van 13/07/2004). Na een eerste resolute aankondiging van een beleidsbeslissing aan de pers, werd vooral informatie verstrekt en informeel overleg gepleegd, maar er is weinig zorgvuldig omgegaan met de eigen zelfstandige rol van de schoolraad. De schoolraad werd als overlegorgaan zeer laat ingeschakeld en heeft zeker niet de centrale plaats ingenomen die er door het decreet aan toegekend wordt.²²²

Overleg moet tijdig worden opgestart

De Commissie is zich zeer goed bewust van de snelle evoluties die zich voordoen op het gebied van het verwerven van kennis en informatie en van de enorme uitdagingen die van daar uit op het onderwijs afkomen. Zij wil benadrukken dat in dit perspectief een al te sterk in het licht stellen van rechten ontleend aan de lopende overeenkomst gesloten in een toch snel evoluerende kennismaatschappij verlamdend zou werken op de noodzakelijke ontwikkelingen binnen het

²²⁰ CZB/P/KBO/2009/252; CZB/P/KBO/2009/244; CZB/P/KBO/2010/274; CZB/KL/KSO/2012/311.

²²¹ CZB/V/KSO/2012/307 en CZB/KL/KSO/2012/311.

²²² CZB/KL/KSO/2012/311.

onderwijs. Zonder verder in te gaan op de rechtsgrond die voor ook vrij ingrijpende wijzigingen kan worden ingeroepen, kan voor het officieel onderwijs worden verwezen naar het principe van de veranderlijkheid van de openbare dienst. Voor het vrij onderwijs geldt het eigen karakter van de schoolovereenkomst waarvan de decreetgever de duur aan de schoolbesturen oplegt. Tegenover dit recht tot wijzigen staat echter naar het oordeel van de Commissie wel een verscherpt belang van het vroegtijdig overleg in het daarvoor bevoegde overlegorgaan dat de schoolraad is, van de duidelijkheid van de rechten en plichten die uit de in het schoolreglement opgenomen wijzigingen voortvloeien en, heel bijzonder voor wat het domein van de bevoegdheid van de Commissie Zorgvuldig Bestuur betreft, van een grote transparantie met betrekking tot de financiële consequenties die daar voor de ouders in besloten liggen.

De verplichting om tijdig te informeren over belangrijke wijzigingen in het schoolreglement is, daargelaten de verwijzing naar het begin van het nieuwe schooljaar, niet in een decretale of reglementaire bepaling vastgelegd. Het principe zelf moet naar het oordeel van de Commissie Zorgvuldig Bestuur geacht worden besloten te liggen in het algemeen geldende 'beginsel van behoorlijk handelen' dat voor de overheid veelal omschreven wordt als 'beginsel van behoorlijk bestuur'. Wat een tijdige informatie kan of moet zijn valt niet in abstracto vast te stellen, maar moet in elk geval afzonderlijk worden beoordeeld. Daarbij kan rekening gehouden worden met zeer uiteenlopende factoren, waarbij een bijzonder gewicht moet worden toegekend aan de mogelijkheden waarover het bestuur beschikt om zelf het tijdstip van de invoering te bepalen, de gewettigde verwachting die betrokkenen aan een bestaande (school)overeenkomst ontlenen (vertrouwensbeginsel) en de omvang en de impact van de voorgestelde wijzigingen.²²³

Mededeling op de schoolraad is geen overleg

Verwerende partij stelt nog dat de kosten in de schoolraad besproken werden. Zij verwijst hiervoor naar het verslag van de schoolraad van 23 juni 2010 (!) waar het invoeren van de training in elk van de twee laatste jaren van de opleiding Rijn- en Binnenvaart zou besproken zijn (haar stuk 11). Dit item komt inderdaad onder agendapunt 8 'Mededelingen van de directeur' voor. Daarin wordt geacteerd dat er een samenwerking met de marine voor alle onderdelen van de Basis STCW 95 opleidingen in de maak is, dat dit de kosten merkkelijk zou drukken en de opleiding dus 2 maal zou worden voorzien (5e en 6e jaar). De Commissie stelt vast dat dergelijke mededeling niet beantwoordt aan het vereiste van overleg zoals opgevat in het participatiedecreet, overleg dat tot een akkoord of een niet akkoord leidt. Verwerende partij legt geen andere verslagen neer waaruit blijkt dat de schoolraad over het inrichten van die opleiding en het verplicht zijn ervan heeft overlegd. De Commissie wijst er op dat een akkoord dat bereikt wordt in de schoolraad, hoe dan ook passend moet worden geïntegreerd in het schoolreglement en de bijdrageregeling om bindend te zijn voor de ouders. Dat is in dit geval, zoals hoger gesteld, niet gebeurd.²²⁴

Begrip voor de moeilijkheid om een schoolraad op te richten

Het betrokken schoolbestuur moet, in overeenstemming met de decretale bepalingen, na overleg binnen de participatieorganen, bij de aanvang van het schooljaar de ouders een volledig en schriftelijk overzicht bieden van de soorten kosten en de erbij horende bedragen die gevraagd worden bij het volgen van lager onderwijs.

²²³ CZB/KL/KSO/2012/311.

²²⁴ CZB/KL/KSO/2012/313.

De Commissie kan er begrip voor opbrengen dat de school tijdelijk moeilijkheden ondervindt voor een reglementaire samenstelling van de schoolraad. Zij kan alleen aandringen dat de school acuut zou blijven zoeken naar een oplossing die in overeenstemming is met de decretale voorschriften.²²⁵

Niet reglementair samengestelde schoolraad

Verzoekster stelt de vraag naar de weerslag van de onregelmatige samenstelling van de schoolraad op de verplichtingen van de ouders. Binnen de grenzen van de voorliggende vraagstelling is de Commissie van oordeel dat de onregelmatige samenstelling meebrengt dat de ouders het verplicht karakter van als dusdanig aangegeven uitgaven kunnen betwisten vooraleer die gedaan worden. Dat brengt echter nog niet mee dat uitgaven die al verricht werden als vergoeding voor een door de leerling genoten prestatie, automatisch onverschuldigd zouden zijn. Eventuele betwistingen daarover, bv. op grond van een onredelijk geacht bedrag, zouden behoren tot de bevoegdheid van de burgerlijke rechter. Voor de school houdt de vaststelling dat de schoolraad niet reglementair is samengesteld, de verplichting in om uiterlijk tegen het begin van het nieuwe schooljaar de situatie te regulariseren.²²⁶

Art.12, §1, 1° van het decreet van 2 april 2004 betreffende de participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad bepaalt dat de oudergeleding in de schoolraad bestaat uit leden, rechtstreeks verkozen door en uit de ouders van de leerlingen. In afwijking daarvan wordt, indien een ouderraad bestaat, de geleding ouders in de schoolraad uitsluitend samengesteld uit afgevaardigden, aangeduid door en uit deze raad (art. 12, §2).

Artikel 46 van bedoeld decreet bepaalt dat de leden van de ouderraad verkozen worden door en uit de ouders en dat iedere ouder zich verkiesbaar kan stellen en één stem uitbrengen. De ouders in de schoolraad moeten dus in elk geval rechtstreeks verkozen zijn, ofwel als lid van de schoolraad ofwel als lid van de ouderraad.

Indien de leden van een ouderraad niet op basis van verkiezingen zijn samengesteld en de leden van de schoolraad vanuit die ouderraad zijn aangeduid, dan beantwoordt de samenstelling van de schoolraad niet aan de voorschriften van het participatiedecreet.²²⁷

Bevoegdheid schoolbestuur inzake het beëindigen van het mandaat van een lid/voorzitter van de schoolraad

De vertegenwoordigers van de ouders in de schoolraad die door en uit de schoolraad zijn aangewezen, moeten worden beschouwd als mandatarissen van de ouderraad. De ouderraad kan, wanneer die van oordeel is dat het gemandateerde lid in de schoolraad niet of niet passend de standpunten van de ouderraad verdedigt, het mandaat intrekken. Het lid verliest daardoor zijn lidmaatschap in de ouderraad. Genoemde beëindigingsgrond volgt, naar het oordeel van de Commissie, uit het herroepbaar karakter van een mandaat.

De voorzitter van de schoolraad wordt door de leden van de schoolraad verkozen (art. 24 Participatiedecreet van 2 april 2004). Het komt dus de geledingen toe om over de ontzetting uit het mandaat van voorzitter te beslissen. Dat het huishoudelijk reglement van de schoolraad bepaalt dat de voorzitter wordt verkozen “voor de duur van het mandaat van de schoolraad” doet

²²⁵ CZB/V/KBO/2008/192.

²²⁶ CZB/KL/KSO/2011/298.

²²⁷ CZB/KL/KSO/2011/298b; CZB/KL/P/KSO/2012/310.

hieraan geen afbreuk, nu het de schoolraad zelf is die het huishoudelijk reglement opstelt en wijzigt.

Het schoolbestuur dat niet in de schoolraad vertegenwoordigd is, heeft dus geen bevoegdheid om aan het mandaat van een lid of voorzitter van de schoolraad een einde te stellen.²²⁸

Aanwezigheid van de voorzitter van het schoolbestuur op de schoolraad. Verzoeker hekelt het feit dat de voorzitter van het schoolbestuur de vergaderingen van de schoolraad bijwoont, wat de vrije meningsuiting zeer sterk zou hinderen. Het huishoudelijk reglement van de schoolraad bepaalt dat de schoolraad externen kan uitnodigen. De procedureovereenkomst die een bijlage vormt bij het huishoudelijk reglement van de schoolraad, bepaalt verder dat, “om het overleg te bevorderen en vragen direct te kunnen beantwoorden”, maximaal twee leden van de raad van bestuur als deskundigen worden uitgenodigd op elke vergadering van de schoolraad. De aanwezigheid van een lid van het schoolbestuur is dus voorzien in het huishoudelijk reglement van de schoolraad en de bijlage bij dat reglement. Hoe dan ook, is de Commissie van oordeel dat de aanwezigheid van een lid van het schoolbestuur op zich de regelmatigheid van de samenstelling van de schoolraad niet aantast.²²⁹

6.2. Begrensd bevoegdheid van de Commissie

Onrechtstreeks toetsen van de geldigheid van de samenstelling van de schoolraad

De Commissie is niet bevoegd om rechtstreeks klachten te behandelen die verband houden met de samenstelling van de schoolraad zoals die is bepaald in de artikelen 12 tot 14 van het participatiedecreet. Zij is wel bevoegd om na te gaan of de essentiële voorschriften die een invloed hebben op het correct uitoefenen van de bevoegdheden waarop de Commissie toezicht heeft, zijn nageleefd (cf. CZB/P/KSO/2009/241). Een wezenlijke voorwaarde opdat het overleg juridisch correct zou verlopen is dat de schoolraad geldig is samengesteld. Binnen de grenzen van het toezicht op de naleving van de artikelen 18 tot 22 van het participatiedecreet is de Commissie dus ook bevoegd om na te gaan of de schoolraad is samengesteld overeenkomstig het art. 12 van het participatiedecreet.²³⁰

De Commissie is voor participatie enkel bevoegd na klacht

De Commissie is enkel bevoegd om de geldigheid van de samenstelling van een schoolraad te beoordelen naar aanleiding van een klacht met betrekking tot verplicht advies en overleg. Het overleg over de bijdrageregeling 2008-2009 gebeurde in het daaraan voorafgaande schooljaar in een regelmatig samengestelde schoolraad. De klacht dienaangaande is ongegrond. Over de samenstelling van de schoolraad in 2008-2009 kan de Commissie zich niet uitspreken omdat geen inhoudelijke klacht voor dat schooljaar is ingediend.²³¹

²²⁸ CZB/KL/P/KSO/2012/310.

²²⁹ CZB/KL/P/KSO/2012/310.

²³⁰ CZB/KL/P/KSO/2012/310.

²³¹ CZB/P/KSO/2009/241.

Niet bevoegd voor de medezeggenschapsraad, enkel voor de schoolraad

De Commissie is van oordeel dat zij, rekening houdende met de aangehaalde feiten en de geldende regelgeving niet bevoegd is ten aanzien van de eerste klacht (klacht over het niet raadplegen van het medezeggenschapscollege) doch wel bevoegd is ten aanzien van de tweede klacht (klacht over de bevoegdheden van de schoolraad).

Het feit dat de stad V. er in haar interne regeling van uitgaat dat de Commissie zorgvuldig bestuur ook bevoegd zou zijn voor beslissingen van het MZC kan daar niets aan veranderen. De bevoegdheden van de Commissie zorgvuldig bestuur worden bij decreet vastgelegd. Derden kunnen daar niets aan afdoen, maar ook niets aan toevoegen.²³²

Bevoegdheid controle samenstelling schoolraad

De Commissie is niet bevoegd om rechtstreeks klachten te behandelen die verband houden met de samenstelling van de schoolraad zoals die is bepaald in de artikelen 12 tot 14 van het participatiedecreet. Zij is wel bevoegd om na te gaan of de essentiële voorschriften die een invloed hebben op het correct uitoefenen van de bevoegdheden waarop de Commissie toezicht heeft, zijn nageleefd (cf. CZB/P/KSO/2009/241). Een wezenlijke voorwaarde opdat het overleg juridisch correct zou verlopen is dat de schoolraad geldig is samengesteld. Binnen de grenzen van het toezicht op de naleving van de artikelen 18 tot 22 van het participatiedecreet is de Commissie dus ook bevoegd om na te gaan of de schoolraad is samengesteld overeenkomstig het art. 12 van het participatiedecreet.²³³

Verplaatsen kleuter van 2e naar 1e kleuterklas wegens teveel leerlingen. Niet bevoegd

De concrete indeling van de kleuterklassen in een bepaald schooljaar en de toewijzing van een leerling aan een bepaalde groep, die gebeurt met toepassing van een aan de schoolraad voorgelegde en in de schoolbrochure opgenomen afspraak, valt niet onder de advies- of overlegbevoegdheid van de schoolraad maar behoort tot de autonomie van de school/het schoolbestuur. De Commissie is niet bevoegd om de klacht te behandelen.²³⁴

Sturende en bemiddelende rol van de Commissie

De Commissie stelt vast, zonder alle opmerkingen van de verzoekende partij bij te treden, dat er van de kant van verwerende partij tekortkomingen zijn vastgesteld. Zij nodigt verder beide partijen uit om onnodige conflicten te vermijden en constructief samen te werken om het beoogde doel, een goed werkende schoolraad, te bereiken.

De Commissie komt met instemming van de verwerende partij tot volgende beslissing:

Het schoolbestuur en de school engageren zich om tegen 1 december 2008 een huishoudelijk reglement dat de werking van de schoolraad regelt, op te stellen en het aan het secretariaat van de Commissie te bezorgen. Dat reglement moet de basis leggen voor een correcte toepassing van het participatiedecreet en onder meer ook een regeling bevatten over het samenroepen en de frequentie van de vergaderingen, over het onderscheid tussen agendapunten voor advies en voor overleg, over de voor de leden beschikbare informatie.²³⁵

²³² CZB/P/BO/2008/196; CZB/P/KBO/2010/274 en CZB/KL/P/KSO/2012/310.

²³³ CZB/KL/KSO/2011/298.

²³⁴ CZB/P/KBO/2011/295.

²³⁵ CZB/P/BO/2008/204.

Goede werking van de schoolraad als verantwoordelijkheid van alle partijen

De Commissie zorgvuldig bestuur geeft aan het schoolbestuur de opdracht om het huishoudelijk reglement aan te passen daar waar het van het decreet afwijkt. De verwerende partij stemt daar mee in. Opdat de leden van de schoolraad aan hun opdracht een zinvolle invulling zouden kunnen geven moeten de decretale bepalingen die de werking van de schoolraad regelen en de procedureregels die de schoolraad zelf heeft vastgelegd, ten volle nageleefd worden.

Zonder ook iets af te doen van het recht van elkeen om zich, wanneer hij dat wenselijk acht, tot de Commissie te wenden, roept de Commissie beide partijen met aandrang om met gezond verstand rekening te houden met het feit dat het welslagen van inspraak en overleg uiteindelijk in de handen ligt van de rechtstreeks betrokkenen en niet in die van de Commissie Zorgvuldig Bestuur.²³⁶

Informatie over de samenstelling en over de werking van de schoolraad. Verschil in verantwoordelijkheid

Het schoolbestuur dat instaat voor de oprichting van de schoolraad, moet ook instaan voor een goede informatie over de samenstelling van de schoolraad bij de achterban van de verkozen geledingen. De Commissie is onbevoegd om zich uit te spreken over de naleving van de informatieplicht over de werking die berust bij de schoolraad zelf.²³⁷

Informatie over de werking van de schoolraad

Het decreet participatie op school van 2 april 2004 bepaalt dat de schoolraad ten behoeve van het personeel, leerlingen en ouders een communicatie- en informatieplicht heeft over de wijze waarop hij zijn bevoegdheden uitoefent. Op de naleving van deze verplichting is geen specifiek toezicht georganiseerd. Het behoort mede tot de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur om een vlotte werking van de schoolraad en de doorstroming van informatie vanuit de schoolraad mogelijk te maken en te bevorderen.²³⁸

Onderzoek naar gevoerd participatiebeleid

De Commissie is niet bevoegd om een onderzoek te voeren naar de implementatie van een evaluatiebeleid in een school of om een school op het punt van de participatie gedurende enkele jaren onder toezicht te stellen.²³⁹

6.3. Specifieke toepassingen

Inspraak bij verandering van pedagogische methode. Wegvallen van de Freinettechnieken

De partijen situeren hun meningsverschil binnen de adviesbevoegdheid van de schoolraad. De voorliggende klacht heeft betrekking op de schrapping “met Freinettechnieken” in het pedagogisch project van de school en in het schoolreglement. Op grond van artikel 19, 6° van het participatiedecreet kan allicht worden aangenomen dat het schoolbestuur hierover aan de schoolraad een advies moet vragen. De Commissie wijst er echter op dat het gebruik van de Freinettechnieken in dit geval is opgenomen in het pedagogisch project en in het

²³⁶ CZB/P/KBO/2009/233.

²³⁷ CZB/P/KSO/2009/241; CZB/KL/KSO/2012/315; zie ook: CZB/KL/KSO/2011/298.

²³⁸ CZB/V/KSO/2011/289.

²³⁹ CZB/KL/P/KSO/2012/310.

schoolreglement. Deze technieken schrappen houdt dus een ingrijpende wijziging in van het pedagogisch project waarmee de ouders hebben ingestemd en van het schoolreglement op basis waarvan zij een inschrijving hebben genomen. Wijzigingen van het schoolreglement moeten op grond van art. 21, 1°, a) van het participatiedecreet in de schoolraad worden overlegd. Tegen deze interpretatie kan niet worden opgeworpen dat het schoolbestuur de vrijheid behoudt om het pedagogisch project op te stellen en dus ook om het te wijzigen (art. 6, tweede lid, participatiedecreet). Ook na overleg dat niet tot een akkoord leidt, blijft het schoolbestuur het orgaan dat de beslissing neemt (art. 22 participatiedecreet). Overigens betwist verzoekende partij op geen enkele manier de bevoegdheid om het pedagogisch project te wijzigen en in casus het gebruik van de Freinettechnieken stop te zetten. Zij voert enkel aan dat het schoolbestuur niet de correcte weg heeft gevolgd om de beleidskeuze te maken waarvoor het inderdaad bevoegd is.

De vraag van het schoolbestuur om dit punt op de agenda van de schoolraad te plaatsen is mondeling aan de voorzitter van de schoolraad gericht. Nergens blijkt dat het de bedoeling van het schoolbestuur zou geweest zijn om het decretaal verplichte overleg op te starten. Dat de voorzitter de vraag heeft begrepen als een vraag om een advies te verlenen, zoals dat wellicht bedoeld was, kan geen afbreuk doen aan de verplichting van het schoolbestuur om overleg te plegen over zo een belangrijke wijziging van het schoolreglement. En het spreekt voor zich dat de vereisten die gelden voor de informatie die met een vraag om advies gepaard moet gaan, minstens even dwingend zijn wanneer de inrichtende macht met de schoolraad in overleg moet treden.

Verzoeker voert aan dat hij op de avond vóór de schoolraad er telefonisch door de directie van de school op de hoogte werd gesteld dat de schrapping van de Freinettechnieken aan de agenda van de schoolraad moest toegevoegd worden. Verzoeker hekelt het feit dat bij dit agendapunt geen verdere informatie werd gegeven en dat het verzoek niet tijdig en dus niet in overeenstemming met de bepalingen van het huishoudelijk reglement werd ingediend.

Tevens heeft het schoolbestuur nagelaten om de motivering van het niet volgen van het uitgebrachte advies aan de schoolraad mee te delen. Het bezwaar van verzoeker heeft betrekking op het gebrek aan informatie waarover de schoolraad bij de behandeling van het dossier beschikte en op de tijdigheid van de vraag om bespreking. Na het uitbrengen van het advies heeft het schoolbestuur ook nagelaten de reden van het niet volgen van het advies aan de schoolraad mee te delen. Van de vraag van het schoolbestuur aan de schoolraad werd de voorzitter van de schoolraad telefonisch door de directie van de school op de avond voor de vergadering van de schoolraad van 18 juni 2009 op de hoogte gesteld. Hoewel de gemeenteraad de beslissing rond de wijziging van het pedagogisch project van 6 juli 2009 heeft uitgesteld naar de volgende zitting van de gemeenteraad die voorzien was op 7 september 2009 maar vervroegd werd naar 31 augustus 2009, blijkt uit de door de partijen aangebrachte gegevens niet dat tussen de schoolraad van 18 juni 2009 en de datum van het uitbrengen van het advies op 12 augustus 2009, door het schoolbestuur bijkomende informatie met het oog op het uitbrengen van het advies werd bezorgd. Volgens de verklaring van verzoeker ter zitting heeft de schoolraad advies uitgebracht op basis van zelf bijeengesprokkelde gegevens, o.m. op basis van gesprekken met leerkrachten die bij het valideringsgesprek met de inspectie naar aanleiding van de schooldoorlichting aanwezig waren. Het schoolbestuur heeft niet voldaan aan zijn verplichting om bij een vraag om advies of het opstarten van een overleg binnen de schoolraad actief en tijdig de adequate informatie te verschaffen die de schoolraad moest toelaten om de gestelde vraag met kennis van zaken te behandelen of in overleg te treden.

Verwerende partij stelt dat het niet gebruikelijk is dat de gemeenteraad het niet volgen van het advies van de schoolraad in een brief zou moeten motiveren maar dat de motivatie te vinden is in de beslissing zelf. De Commissie wijst er op dat dit nochtans in het participatiedecreet uitdrukkelijk is voorgeschreven. Door te oordelen dat het volstaat dat de motivering van de afwijking van het advies in de beslissing te lezen valt, schendt verwerende partij artikel 20 van het participatiedecreet. Dat artikel bepaalt dat de inrichtende macht slechts op gemotiveerde wijze van het advies van de schoolraad kan afwijken en dat deze motivering binnen een termijn van dertig kalenderdagen aan de schoolraad wordt meegedeeld. Deze bepaling kan niet anders worden begrepen dan dat het initiatief van de inrichtende macht moet uitgaan. Ook hier is de Commissie van oordeel dat het schoolbestuur aan zijn actieve informatieplicht tekort is gekomen. Ter zitting stelt verzoeker ook dat hij tot op heden geen motivering heeft ontvangen en dat hem de notulen van de gemeenteraad waarop de beslissing werd genomen niet werden bezorgd. Om een afschrift van de notulen te ontvangen zou er een bijdrage van meer dan 12 euro moeten betaald worden. De Commissie kon evenmin kennis nemen van deze beslissing gezien geen van de partijen deze heeft bezorgd²⁴⁰

Opheffen van een vestigingsplaats

De voorliggende betwisting heeft betrekking op het opheffen van een vestigingsplaats in het kleuteronderwijs. Dit behoort tot het “studieaanbod” waarover verplicht voorafgaandelijk het advies van de schoolraad moet worden gevraagd (art. 19, 2° Participatiedecreet; zie CZB/P/BO/2007/167, 4 juni 2007).

Het schoolbestuur heeft nagelaten het standpunt waarover advies werd gevraagd aan de schoolraad passend te motiveren. Dit is in die mate in strijd met het wezen zelf van de participatie dat de adviesaanvraag niet kan worden beschouwd als een geldige adviesaanvraag in de zin van het decreet. Door gebrek aan tijdige en adequate informatie was de schoolraad niet in staat om zich met kennis van zaken een oordeel te vormen over het voor advies voorgelegde standpunt van het schoolbestuur. De aanvraag is nietig en moet als onbestaande worden beschouwd. Het in die omstandigheden gegeven “advies” van de schoolraad kan evenmin worden beschouwd als een geldig advies in de zin van het participatiedecreet.²⁴¹

Sluiten van een kleuterafdeling

Het sluiten van een kleuterafdeling behoort tot de bevoegdheid van de inrichtende macht.

De Commissie is het erover eens dat voorafgaand aan die beslissing de schoolraad om advies werd gevraagd. Toch meent de Commissie dat verwerende partij, door haar handelwijze en inzonderheid door de manier waarop naar de ouders over de nakende sluiting werd gecommuniceerd, de indruk heeft gewekt dat de beslissing al genomen was. Hoewel de schoolraad de wettelijk toegemeten tijd kreeg om advies uit te brengen en de letter van het participatiedecreet werd nageleefd, meent de Commissie dat de procedure niet in de geest van participatie is verlopen.²⁴²

²⁴⁰ CZB/P/KBO/2009/252.

²⁴¹ CZB/P/KBO/2009/244; de beslissing van de Commissie wordt inhoudelijk bevestigd door R.v.St., nr. 195.289 van 15 juli 2009 en nr. 201.906 van 16 maart 2010.

²⁴² CZB/P/BO/2008/196.

Herlocalisatie van de 3de graad van een basisschool naar een andere school van hetzelfde schoolbestuur

De door het schoolbestuur genomen beslissing tot herlocalisatie van de 3e graad van de basisschool naar een andere school van hetzelfde schoolbestuur kadert in het welzijn- en veiligheidsbeleid van de school. Elk ontwerp van beslissing hierover moet met de schoolraad overlegd worden.

Hoogdringendheid kan een reden zijn om het overleg niet te organiseren, maar moet in concreto worden beoordeeld. Uit het feit dat met de leerkrachten wel overleg gepleegd werd leidt de Commissie af dat de ingeroepen hoogdringendheid niet van die aard was dat een overleg met alle in de schoolraad vertegenwoordigde belanghebbenden onmogelijk of onredelijk moeilijk was. Het schoolbestuur is in de concrete omstandigheden te kort gekomen aan zijn plicht tot informatie en overleg met de schoolraad. Zodoende heeft het schoolbestuur het artikel 21 van het participatiedecreet geschonden.²⁴³

Aankoop van leermiddelen. Beoordeling van de opportuniteit door de schoolraad

De Commissie gaat ervan uit dat verzoekster niet betwist dat de bijdrageregeling aan de schoolraad werd voorgelegd. De betwisting draait rond het feit dat de schoolraad overlegd heeft over een bijdrageregeling zonder zicht te hebben op de activiteiten die met de opgegeven bedragen corresponderen.

De Commissie is van oordeel dat een schoolraad die zijn taak ernstig neemt, bij het overleg over de bijdrageregeling informatie kan vragen over de aard van de activiteiten waarvoor bepaalde bedragen worden voorgesteld. Dat kan echter niet inhouden dat alle activiteiten aan de schoolraad zouden moeten worden voorgelegd en er goedgekeurd worden. De concrete invulling van de jaarlijks te plannen activiteiten valt, zolang die binnen de in de schoolraad overlegde grenzen blijft, onder de autonomie van het schoolbestuur. Aan de Commissie zijn geen gegevens gesignaleerd waaruit zou blijken dat de schoolraad niet over de door die raad gewenste informatie kon beschikken. Verder heeft de Commissie al eerder geoordeeld dat het in de eerste plaats aan de schoolraad zelf toekomt om de achterban over de werking te informeren. Zij is niet bevoegd om zich daarover uit te spreken (CZB/P/KSO/2009/241).²⁴⁴

Algemeen verplicht gebruik van de iPad

Aanpassingen die aanzienlijk hogere kosten veroorzaken op de schoolrekening of thuis, die de situatie van de leerling in zijn leergedrag, zijn behoeften, zijn verantwoordelijkheden en risico's betekenisvol beïnvloeden of kunnen beïnvloeden, die een weerslag hebben of zeer waarschijnlijk zullen hebben op in het gezin geldende gedragsregels (als voorbeeld het gebruik van het internet) zullen de ouders gemakkelijker confronteren met de vraag of zij die wijzigingen kunnen aanvaarden dan wel zich genoopt zien om uit te kijken naar de mogelijkheid tot inschrijving in een andere school.

Het schoolbestuur was volkomen autonoom in het kiezen en plannen van het ogenblik waarom deze vernieuwing ingang zou vinden. De Commissie is, met het grootste respect voor de enorme inspanningen die geleverd werden door een hele ploeg, van oordeel dat het bestuur de tijd tussen een enthousiaste aankondiging van het initiatief in de pers en de harmonische realisatie, met

²⁴³ CZB/P/KBO/2010/274.

²⁴⁴ CZB/KL /KSO/2011/298.

respect voor de decretaal voorgeschreven participatieprocedures, ruimer had moeten inschatten.²⁴⁵

Bevoegdheid schoolraad inzake bepalen van het profiel van de pedagogisch directeur. Het participatiedecreet bepaalt in artikel 19, 1° dat de inrichtende macht de schoolraad advies vraagt over elk ontwerp van beslissing inzake de bepaling van het profiel van de directeur. Dat het gebruikte profiel uit eerdere situaties bekend is, belet niet dat het advies van de schoolraad moet worden gevraagd.²⁴⁶

²⁴⁵ CZB/KL/KSO/2012/311.

²⁴⁶ CZB/KL/P/KSO/2012/310.

7. Gezag van de uitspraken van de Commissie. Sancties

Algemeen

Dossiers komen zeer uitzonderlijk een tweede keer voor de Commissie.

De Commissie heeft tot hiertoe nog geen enkele keer aanleiding gezien om een sanctie op te leggen. Ze stelt meestal een grote bereidheid vast om zich te richten naar de inhoud van de adviezen en beslissingen. Wel is het zo dat de Commissie over geen informatie beschikt over het gevolg dat gegeven wordt aan haar adviezen en beslissingen als daaromtrent geen nieuwe vraag of klacht wordt ingediend.

Gebondenheid door de adviezen en beslissingen van de Commissie

De bevoegdheden van de Commissie zorgvuldig bestuur worden bepaald in het art. V. 25 van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek. Tot die bevoegdheden behoort het beslissen over de gegrondheid van klachten van belanghebbenden inzake een aantal in dat artikel opgesomde materies. Wanneer de Commissie oordeelt dat de klacht gegrond is, kan zij sanctionerend optreden onder de vorm van een terugvordering of inhouding van werkingsmiddelen. De Commissie kan ook vragen van belanghebbenden over deze materies behandelen. De bevoegdheid betreft onder meer het toezicht op de naleving van de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen en decretale bepalingen inzake de kosteloosheid van het onderwijs en de beginselen vermeld in (voor het secundair onderwijs) artikel V.13 van datzelfde decreet, thans artikel 35 van de Codex Secundair Onderwijs. Dit artikel 35 bepaalt dat in het door de Gemeenschap gefinancierd of gesubsidieerd (voltijds en deeltijds beroeps) secundair onderwijs geen direct of indirect inschrijvingsgeld kan worden gevraagd. Dit artikel bepaalt verder dat de inrichtende machten, na overleg binnen de schoolraad, de lijst van bijdragen bepalen evenals de afwijkingen die op deze bijdrageregeling worden toegekend en dat deze regeling door middel van het schoolreglement aan de ouders of de meerderjarige leerlingen wordt meegedeeld.

De genoemde bevoegdheden houden in dat de Commissie zorgvuldig bestuur is aangesteld om namens de Vlaamse Gemeenschap uitspraak te doen over de interpretatie van de relevante artikelen in de onderwijswetgeving. De door de Commissie gegeven interpretaties zijn, onder voorbehoud van een beroep bij de Vlaamse regering tegen een sanctie of een latere andersluidende rechterlijke uitspraak, principieel bindend voor de scholen. Dit principe geldt ongeacht of de Commissie haar interpretatie gaf in de context van een klacht dan wel van een vraag.

De Commissie is er zich wel van bewust dat de vraagstelling naar de werking in de tijd en de daarmee samenhangende problematiek van de afdwingbaarheid van de door haar gegeven interpretaties een complexe aangelegenheid is die moeilijk sluitend in algemene overwegingen kan worden vastgelegd. Wel moet naar het oordeel van de Commissie worden aangenomen dat in het schoolreglement, in de bijdrageregeling en in het aanbod van goederen en diensten geen schikkingen mogen voorkomen die in strijd zijn met uitspraken die vóór het beslissingsproces van de school aangaande het vastleggen daarvan, tijdig en passend op de website van de Commissie werden gepubliceerd.

De problematiek van uitgevoerde beslissingen van de school die blijken in te gaan tegen een door de Commissie eerder gegeven interpretatie of tegen een na onderzoek voor het eerst door Commissie geformuleerde interpretatie moet geval per geval onderzocht worden. Een negatieve uitspraak over de toelaatbaarheid van een bepaalde bijdrage kan niet automatisch betekenen dat

alle ouders ook voor het lopende schooljaar de bijdrage kunnen terugvorderen. Anderzijds kan er geen grond zijn om niet terug te betalen wanneer ten onrechte een bijdrage werd aangerekend voor een niet verrichte dienstverlening. Hoe dan ook zal rekening moeten worden gehouden met de bevoegdheid van de rechter om zich over betwistingen van contractuele aard uit te spreken. De interpretatie van de Commissie kan daarbij een richtsnoer zijn voor de rechterlijke interpretatie. Verder kan de Commissie na het indienen van een klacht een sanctie opleggen voor bewust of duidelijk nalatig overtreden van de regelgeving zoals die door de Commissie wordt geïnterpreteerd.²⁴⁷

Inschattingsfout. Geen sanctie

Tweede verwerende partij erkent een inschattingsfout te hebben gemaakt. De Commissie ziet geen grond voor het opleggen van een sanctie, nu alle betrokkenen zich duidelijk hebben gedistantieerd van wat gebeurd is.²⁴⁸

Waarschuwing voor sanctie

De Commissie wijst op het art. V.25, vierde lid van het onderwijsdecreet XIII-Mozaiëk van 13 juli 2001: “Voorafgaandelijk aan het opleggen van een sanctie nodigt de Commissie het betrokken schoolbestuur, de betrokken inrichtende macht of het betrokken bestuur uit om de bestreden rechtshandeling in te trekken of te herzien of in een passende genoegdoening te voorzien.” De Commissie beschouwt deze verwijzing als een aanmaning die haar in de mogelijkheid stelt om bij herhaling van de feiten, ook al worden die nog weer anders ingekleed, onmiddellijk tot het opleggen van een sanctie over te gaan.²⁴⁹

Geen sanctie na beroep bij de Vlaamse regering

Tegen de uitspraak waarin de Commissie besliste dat de voorgeschreven participatie van de schoolraad niet correct was nageleefd bij het verplicht invoeren van de iPad op school werd beroep aangetekend bij de Vlaamse regering. De Commissie had aan het eind van haar beslissing de decretale bepaling die voorziet in het opleggen van een sanctie, integraal geciteerd. De Vlaamse regering volgde de beslissing van de Commissie integraal, maar besloot dat er geen aanleiding was voor het opleggen van een sanctie. Zij verwees daarvoor naar de erkenning door de school van te kort komen op dat punt en naar inspanningen voor verder informatie en overleg die na de uitspraak van de Commissie nog waren tot stand gekomen.

²⁴⁷ CZB/V/KSO/2011/289.

²⁴⁸ CZB/KL/KBO/2011/279.

²⁴⁹ CZB/KL/KSO/2011/283.

8. Beroep bij de Vlaamse regering

Tegen beslissingen van de Commissie werden in 2009 drie beroepen ingeleid waarvan twee betrekking hadden op beslissingen die in 2008 genomen werden.

In het eerste dossier (CZB/KL/KSO/2009/205) werd de beslissing van de Commissie formeel bevestigd door de Vlaamse regering.

Bij een ander beroep (dossier CZB/KL/KSO/2008/211) besliste de Minister het beroep niet aan de Vlaamse regering te kunnen voorleggen omdat met het beroep essentiële elementen werden aangebracht die niet als zodanig ter beoordeling aan de Commissie werden voorgelegd.

In het dossier CZB/P/KBO/2009/244 werd de bij de Commissie bestreden beslissing door de Raad van State geschorst (arrest nr. 195.289 van 15 juli 2009) en vernietigd (arrest nr. 201.906 van 16 maart 2010). De Vlaamse regering heeft zich niet binnen de decretaal voorziene termijn van 60 dagen over het beroep uitgesproken zodat de voor verzoeker gunstige beslissing van de Commissie definitief geworden is.

Tegen de beslissingen van de Commissie in 2010 en 2011 werd telkens één beroep ingesteld.

Het beroep van de gemeente tegen de beslissing in CZB/KL/KSO/2010/277 werd niet ter beslissing aan de regering voorgelegd omdat de regelgeving die ter discussie stond voorwerp van wijziging was.

De Vlaamse regering verklaarde het beroep tegen de beslissing in CZB/KL/KSO/2011/286 ontvankelijk doch ongegrond en bevestigde de beslissing van de Commissie.

De beslissing CZB/KL/KSO/2012/311 met betrekking tot de verplichte invoering van de iPad werd aangevochten voor de Vlaamse regering. Deze trad inhoudelijk de beslissing van de Commissie volledig bij, maar besliste op 14 september 2012 dat geen sanctie zou worden opgelegd gelet op het feit dat de school enerzijds erkende de regelgeving inzake participatie onvoldoende zorgvuldig te hebben nageleefd, anderzijds nog na het tot stand komen van de beslissing van de Commissie belangrijke inspanningen deed voor verdere informatie en overleg.

BIJLAGEN

Bijlage 1. Samenstelling van de Commissie in 2012²⁵⁰

De heer Raf VERSTEGEN, emeritus-hoogleraar, wordt aangesteld als voorzitter van de Commissie zorgvuldig bestuur.

Worden aangesteld als effectieve en plaatsvervangende leden van de kamer van de Commissie zorgvuldig bestuur, bevoegd voor het basisonderwijs :

1° Effectief lid : Walter COOLS, met als plaatsvervangers : Riki PINXTEN, Jozef SCHOOLS en Lieven CLOOTS;

2° Effectief lid : Hilde TIMMERMANS, met als plaatsvervangers : Paul DE WINNE, Marc Henry CORNELY en Francis DERYCKERE;

3° Effectief lid : Etienne BECUWE, met als plaatsvervangers : Bengt VERBEECK, Luc D'HAEGER;

4° Effectief lid : Jean DUJARDIN, met als plaatsvervangers : Etienne BECUWE en Bengt VERBEECK.

Worden aangesteld als effectieve en plaatsvervangende leden van de kamer van de Commissie zorgvuldig bestuur, bevoegd voor het secundair onderwijs, de centra voor leerlingenbegeleiding, het deeltijds kunstonderwijs en het volwassenenonderwijs :

1° Effectief lid : Riki PINXTEN, met als plaatsvervangers : Walter COOLS, Jozef SCHOOLS en Lieven CLOOTS;

2° Effectief lid : Marc Henri CORNELY, met als plaatsvervangers : Hilde TIMMERMANS, Paul DE WINNE en Francis DERYCKERE;

3° Effectief lid : Etienne BECUWE, met als plaatsvervangers : Bengt VERBEECK en Luc D'HAEGER;

4° Effectief lid : Jean DUJARDIN, met als plaatsvervangers : Etienne BECUWE en Bengt VERBEECK.

²⁵⁰ In de loop van 2012 heeft de heer Francis Deryckere zijn ontslag ingediend. In zijn vervanging moet nog worden voorzien.

Bijlage 2. Overzicht van de adviezen en beslissingen vanaf 2008 tot 2012²⁵¹

Bijlage 2.1. Adviezen en beslissingen in 2008

- CZB/KL/KSO/2008/187: Secundair Onderwijs: Weigering terugbetaling voorschot op kostgeld van het internaat
- CZB/V/KSO/2008/188: Secundair Onderwijs: Kost voor duplicaat van getuigschrift secundair onderwijs
- CZB/V/KSO/2008/189: Secundair Onderwijs: Kosten extra lessen Frans
- CZB/V/KSO/2008/190: Secundair Onderwijs: Reclame voor VAB-rijscholen in de schoolagenda
- CZB/V/KSO/2008/191: Secundair Onderwijs: Kosten driedaagse reis
- CZB/V/KBO/2008/192: Basisonderwijs: Allerlei bijdragen
- CZB/V/KBO/2008/193: Basisonderwijs: Actie Delhaize in samenwerking met ouderraad
- CZB/KL/KSO/2008/194: Secundair Onderwijs: Kosten schoolrekening
- CZB/V/KSO/2008/195: Secundair Onderwijs: Kosten schoolrekening
- CZB/P/KBO/2008/196: Basisonderwijs: Geen inspraak bij de sluiting van een kleuterschool
- CZB/V/KSO/2008/197: Secundair Onderwijs: Kosten schoolrekening
- CZB/V/KBO/2008/198: Basisonderwijs: Bijdrageregeling busvervoer voor schooluitstappen
- CZB/V/KBO/2008/199: Basisonderwijs: Verkoop van fruit door de lokale fruitboer op school
- CZB/V/KBO/2008/200: Basisonderwijs: Verkoop van dvd's met opnames van activiteiten
- CZB/V/KBO/2008/201: Basisonderwijs: Verplichte aankoop van T-shirt met schoollogo en de maximumfactuur
- CZB/V/KBO/2008/202: Basisonderwijs: Bijdrage voor middagopvang
- CZB/V/GZ/2008/203: Reclame voor software

²⁵¹ De dossiers worden opgenomen in het jaar van behandeling door de Commissie.

- CZB/P/BO/2008/204: Onvoldoende inspraak schoolraad
- CZB/KL/KSO/2008/205: Secundair Onderwijs: Bijdrage voor schooluitstappen / Logo op uniform
- CZB/KL/KSO/2008/206: Secundair Onderwijs: Oneerlijke handelspraktijken en schending van de privacy
- CZB/KL/KBO/2008/207: Basisonderwijs: Toepassing regelgeving maximumfactuur
- CZB/KL/KBO/2008/208: Basisonderwijs: Toepassing maximumfactuur
- CZB/V/KBO/2008/209: Basisonderwijs: Vragen van een vrijwillige financiële bijdrage
- CZB/V/KVO/2008/210: Secundair Onderwijs: Inschrijving en kennisname centrumreglement
- CZB/KL/KSO/2008/211: Secundair Onderwijs: VTI-Autorijscholen en VTI-s
- CZB/V/KBO/2008/212: Basisonderwijs: Verschil in bijdrage naargelang de woonplaats van de ouders
- CZB/KL/GV/2008/213: Activiteiten in een school georganiseerd door een politieke partij
- CZB/V/KBO/2008/214: Basisonderwijs: Verplichte aankoop van drankjes
- CZB/V/KBO/2008/215: Basisonderwijs: Maximumfactuur sneeuwklassen
- CZB/V/KSO/2008/216: Secundair Onderwijs: Verplichte aankoop van vak- of werkkledij
- CZB/V/KSO/2008/217: Secundair Onderwijs: Reclame op voertuig ter beschikking gesteld van school
- CZB/KL/KSO/2008/218: Afstand
- CZB/V/KBO/2008/219: Basisonderwijs: Extra lessen over “leren leren” door een externe organisatie
- CZB/KL/KBO/2008/220: Basisonderwijs: Een mossselfestijn in een school georganiseerd door een politieke partij
- CZB/V/KBO/2008/221: Basisonderwijs: Maandelijkse bijdrage
- CZB/V/KBO/2008/222: Basisonderwijs: Voorschot en maximumfactuur
- CZB/KL/GV/2008/223: Verspreiden van politieke propaganda op een school buiten de schooluren

- CZB/KL/KBO/2008/224: Basisonderwijs: Activiteiten in een school georganiseerd door een politieke partij
- CZB/KL/KBO/2008/225: Basisonderwijs: Voorschot en maximumfactuur
- CZB/KL/GV/2008/226: Schoolfotografie en handelsactiviteit

Bijlage 2.2. Adviezen en beslissingen in 2009

- CZB/V/KSO/2008/227: Secundair Onderwijs: Berekening prijs middagmaal
- CZB/V/KSO/2008/228: Secundair Onderwijs: Kosten schoolrekening
- CZB/KL/KBO/2008/229: Basisonderwijs: Maximumfacturen (zwemmen en skireis)
- CZB/V/KBO/2008/230: Basisonderwijs: Organisatie langlauf buiten maximumfactuur
- CZB/V/KBO/2009/231: Basisonderwijs: Organisatie van skiklassen door VZW vriendenkring
- CZB/V/KBO/2009/232: Basisonderwijs: Organisatie van fotosessies door VZW vriendenkring
- CZB/P/KBO/2009/233: Basisonderwijs: Onvoldoende inspraak schoolraad
- CZB/KL/KSO/2009/234: Secundair Onderwijs: Secundair onderwijs
- CZB/V/KBO/2009/235: Basisonderwijs: Maximumfactuur voor sneeuwklassen
- CZB/V/KSO/2009/236: Secundair Onderwijs: Geven van een USB-stick die informatiebrochure bevat
- CZB/V/ KSO/2009/237: Afstand
- CZB/V/KSO/2009/238: Secundair Onderwijs: Aanrekenen van kosten
- CZB/V/KBO/2009/239: Basisonderwijs: Reclame mutualiteit
- CZB/KL/KSO/2009/240: Afstand
- CZB/P/KSO/2009/241: Secundair Onderwijs: Onvoldoende inspraak schoolraad
- CZB/V/GV/2009/242: Secundair Onderwijs: Invordering schoolkosten
- CZB/V/KSO/2009/243: Secundair Onderwijs: Reclame cultuur op school

- CZB/P/KBO/2009/244: Basisonderwijs: Niet respecteren adviesfunctie en informatierecht van de schoolraad
- CZB/KL/KSO/2009/245: Secundair Onderwijs: Kosten schoolrekening
- CZB/KL/KSO/2009/245b: Secundair Onderwijs: Kosten schoolrekening
- CZB/V/KSO/2009/246: Secundair Onderwijs: Korting bij betalen kosten via overschrijving
- CZB/V/KSO/2009/247: Secundair Onderwijs: Onbetaalde schoolrekeningen en weigeren van toegang tot het boekenfonds van de school
- CZB/V/KBO/2009/248: Basisonderwijs: Gezondheidsproject mutualiteit op school
- CZB/V/KBO/2009/249: Basisonderwijs: Kinesithherapie buiten de schooluren
- CZB/KL/KSO/2009/250: Secundair Onderwijs: Restaurantdagen in een school georganiseerd door een schepen
- CZB/V/KBO/2009/251: Basisonderwijs: Tweedehandsbeurs voor verkoop van kinderspullen via schoolwebsite
- CZB/P/KBO/2009/252: Basisonderwijs: Niet respecteren van de verplichte advies- en overlegfunctie van de schoolraad
- CZB/KL/KSO/2009/253: Afstand
- CZB/V/KBO/2009/254: Basisonderwijs: Aanrekenen door CLB van kosten voor brochure
- CZB/KL/KBO/2009/255: Basisonderwijs: Verplichte aankoop van melk

Bijlage 2.3. Adviezen en beslissingen in 2010

- CZB/KL/KBO/2009/256: Basisonderwijs: Niet schoolgebonden dienstverlening in de schoolgebouwen; financiële bijdrage van logopedist
- CZB/V/KBO/2009/257: Basisonderwijs: Kosten schoolkrant
- CZB/V/KBO/2009/258: Basisonderwijs: Detail van de schoolrekening en aanrekenen administratieve kosten voor het bekomen ervan
- CZB/KL/KBO/2010/259: Verdelen van uitnodigingen van een politieke partij op school
- CZB/V/KSO/2010/260: Secundair: Toepassing kostenregeling in de centra voor volwassenenonderwijs
- CZB/V/KBO/2010/261: Kinderdagverblijf in lokalen van school

- CZB/KL/KSO/2010/262: Secundair: Aanrekenen kosten secundair onderwijs
- CZB/V/KSO/2010/263: Secundair: Aanrekenen van kosten voor schoolkrant en voor rapportmap zie ook: CZB/V/KSO/2009/238 en CZB/V/KSO/2004/53
- CZB/KL/KSO/2010/264: Voeren van publiciteit voor nieuwe opleiding
- CZB/V/KSO/2010/265: VTI-Autorijscholen en VTI-s
- CZB/V/KSO/2010/266: Secundair: (terug)betaling van voorschot
- CZB/KL/KBO/2010/267: Kinderdagverblijf in lokalen van de school
- CZB/V/KSO/2010/268: Secundair: Organisatie inhaallessen
- CZB/V/KSO/2010/269: Secundair: Prijsbepaling kost per fotokopie
- CZB/V/KBO/2010/270: Basisonderwijs: Vragen van een terugbetaalbare waarborg
- CZB/KL/VO/2010/271: Secundair: Terugbetaling inschrijvingsgeld in het volwassenenonderwijs
- CZB/KL/KBO/2010/272: Basisonderwijs: Beheersing onderwijskosten (vrijwillige bijdragen en maximumfactuur) - participatie
- CZB/V/KSO/2010/273: Secundair: Bijdrage elektronische betaalsleutel en elektronisch leerplatform
- CZB/P/KBO2010/274: Geen inspraak schoolraad bij herlocalisatie 3de graad
- CZB/V/GV/2010/275: Het schoolfruitproject Tutti Frutti
- CZB/V/KBO/2010/276: Logopedie buiten de schooluren door de zorgcoördinator
- CZB/KL/KBO/2010/277: Organisatie van jaarlijks eetfestijn van politieke partij in refter van gemeentelijke Fusieschool
- CZB/V/KSO/2010/278: Vraag niet behandeld wegens gebrek aan voorwerp

Bijlage 2.4. Adviezen en beslissingen in 2011

- CZB/KL/KBO/2011/279: Politiek gebruik van een schoolfoto
- CZB/P/KSO/2011/280: Miskennen bevoegdheden schoolraad bij sluiting van school
- CZB/V/KBO/2011/281: Basisonderwijs: Aankoop kerstcadeautjes en scherpe maximumfactuur
- CZB/V/KBO/2011/282: Vermelding gemeentelijke tussenkomst middagtoezicht op schoolfactuur
- CZB/KL/KSO/2011/283: Restaurantdagen in een school georganiseerd door een burgemeester en een OCMW-voorzitter
- CZB/V/KBO/2011/284: Basisonderwijs: Aanrekenen kosten voor schoolbenodigdheden
- CZB/V/KBO/2011/285: Revalidatie tijdens schooluren advies ontwerp
- CZB/KL/DKO/2011/286: Verkoop van teken- en schildermateriaal in gemeentelijke Academie
- CZB/V/KBO/2011/287: Reclame en sponsoring chalet
- CZB/KL/KSO/2011/288: Secundair: Aanrekenen kosten (kopieën, Smartschool, internet, verzekering)
- CZB/V/KSO/2011/289: Secundair: Aanrekenen van kosten voor kerstviering en middagpas
- CZB/V/KBO/2011/290: Basisonderwijs: Gratis typelessen tijdens de lesuren
- CZB/V/DKO/2011/291: Te koop aanbieden van gespecialiseerd teken- en schildermateriaal in kunstacademie
- CZB/V/KBO/2011/292: Vermelding van de schepen van onderwijs in de communicatie van de school
- CZB/KL/KSO/2011/293: Onontvankelijk
- CZB/KL/KBO/2011/294: Organisatie van de voor- en naschoolse opvang
- CZB/P/KBO/2011/295: Verplaatsen kleuter van 2de naar 1ste kleuterklas wegens teveel leerlingen
- CZB/V/KBO/2011/296: Basisonderwijs: Dubbele maximumfactuur
- CZB/V/KBO/2011/297: Basisonderwijs: Minder scherpe maximumfactuur (verschil bijdrage en betalen voorschot)

- CZB/KL/KSO/2011/298: Secundair: Naleven van adviezen van de Commissie m.b.t. de bijdrageregeling en van de verplichting inzake participatie
- CZB/V/KBO/2011/299: Gebruik van school-emailadres voor politieke doeleinden
- CZB/V/KBO/2011/300: Basisonderwijs: Vragen van inkom voor een schoolfeest

Bijlage 2.5. Adviezen en beslissingen in 2012

- CZB/KL/KSO/2011/298b: (on)regelmatige samenstelling van de schoolraad
- CZB/V/KBO/ 2011/301: Aankoop van een programma voor dyslexie en maximumfactuur
- CZB/V/KSO/ 2011/302: Aanrekening kosten
- CZB/KL/KSO/2011/303: Afrekening schoolkosten
- CZB/V/KBO/ 2012/304: Verhoging kosten voor middagtoezicht
- CZB/KL/KSO/2012/305: VTI-Autorijscholen
- CZB/KL/P/KSO/2012/306: Miskennen bevoegdheid schoolraad (afstand)
- CZB/V/KSO/2012/307: verplichte aankoop iPads
- CZB/V/KSO/2012/308: Publiciteitscampagne en eerlijke concurrentie
- CZB/V/GV/2012/309: hoedanigheid en belang als verzoekende partij - anonieme vraag of klacht
- CZB/KL/P/KSO/2012/310: Miskennen naleving participatiedecreet
- CZB/KL/KSO/2012/311: Verplichte aankoop iPads
- CZB/V/KBO/ 2012/312: Actie verffabrikant Levis “de kleurrijkste school”
- CZB/KL/KSO/2012/313: Bijdrage voor verplichte driedaagse training
- CZB/KL/KBO/2012/314: schoolreglement, bijdrageregeling en kostenbeheersing
- CZB/KL/KBO/2012/314b: Schoolreglement, bijdrageregeling en kostenbeheersing
- CZB/KL/KBO/2012/314c: Schoolreglement, bijdrageregeling en kostenbeheersing

CZB/KL/KSO/2012/315:	Kosteloosheid en kostenbeperking; aanrekening kosten; participatie
CZB/KL/VO/2012/316:	Misleidende informatie op website over het onderwijsaanbod
CZB/KL/P/Vz/2012/317:	Klacht van een schoolraad uit het GO: niet ontvankelijk
CZB/V/KBO/ 2012/318:	"Deelname aan het project ""Doe de klik"" van Electrabel"