



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/KBO/2008/198

BETREFT: Basisonderwijs: bijdrageregeling busvervoer voor schooluitstappen.

1 PROCEDURE

1.1 Ontvangst: 2 april 2008

1.2 Vraagsteller:

De heer Lieven Verkest, coördinerend directeur van de Scholengemeenschap Driespan (Katholieke basisscholen van Ruiselede, Wingene en Zwevezele).

1.3 CZB

Bij e-mailbericht van 31 maart 2008 zendt de vragende partij haar vraag gedateerd op 2 april 2008 aan het secretariaat van de commissie. Bij e-mailbericht van 25 april 2008 nodigt het secretariaat de vragende partij uit voor de zitting van 5 mei 2008.

2 INHOUD van de VRAAG:

De scholengemeenschap die vrij landelijk gelegen is, heeft tijdens de lesuren nogal wat nood aan busvervoer (afhankelijk van de situatie waar de school zich bevindt natuurlijk) om kinderen te vervoeren naar het zwembad, de sporthal, het cultureel centrum, de sportdag, een leerwandeling, ... kortom allerlei activiteiten die helpen de eindtermen of ontwikkelingsdoelen te realiseren of het onderwijs levendiger te maken. Het betreft intern vervoer binnen een straal van 25 km en geen leerlingenvervoer of vervoer voor schoolreizen. Aangezien het huren van bussen bij een autocarbedrijf vrij duur geworden is en de minister vanaf volgend schooljaar een scherpe maximumfactuur oplegt voor ouders, is de scholengemeenschap van plan om zelf bussen aan te kopen. Op die manier kan deze met minder budget toch haar doelen realiseren en evenveel activiteiten blijven organiseren als voorheen. Deze bussen zouden toebehoren aan de scholengemeenschap (een op te richten VZW wordt eigenaar) en er zou een lening op 10 jaar voor aangegaan worden. De bussen zouden ingezet worden voor alle scholen van de scholengemeenschap.

Om het busvervoer te kunnen opstarten, is er voldoende kapitaal nodig om:

- de bussen af te betalen
- de bussen te verzekeren
- contracten af te sluiten met chauffeurs
- brandstof te kopen
- de bussen te onderhouden

- de bussen te bergen
- ...

Om garantie te hebben op het nodige kapitaal (en dus geen financiële risico's te nemen) wil de scholengemeenschap putten uit volgende middelen:

- de enveloppe van de kosteloosheid van het departement onderwijs;
- een vervoerssubsidie van de gemeente;
- een bijdrageregeling van de ouders (binnen de scherpe maximumfactuur, zijnde maximum 20 euro voor een kleuter en 60 euro voor een lager schoolkind).

Gedurende dit schooljaar worden alle vervoerskosten nog gedragen door de ouders. Dat betekent dat alle kosten à 100 % doorgerekend worden op het moment dat ze zich voordoen. Aangezien er volgend schooljaar met een scherpe maximumfactuur gewerkt wordt, zal dit niet meer kunnen. Vandaar de noodzakelijke aanvullingen uit de werkingstoelagen en de subsidie van de gemeenten.

Als de scholengemeenschap (vandaag) alle vervoerskosten samentelt voor een heel schooljaar en die vermindert met de noodzakelijke aanvullingen, dan komt zij nog aan een jaarlijkse, gemiddelde bijdrageregeling voor ouders van 9 euro per kleuter en 36 euro per lager schoolkind. Als zij deze 9 euro zou opvragen per week, dan telt zij hiervoor 0,25 euro voor een kleuter en 1 euro voor een lager schoolkind. De vraag is nu of dit wel mag ?

Concreet vraagt de scholengemeenschap dus of zij per week een gelijke, forfaitaire bijdrage mag vragen aan alle ouders per kind, ongeacht de locatie van de school, om alle vervoer te bekostigen voor de totale scholengemeenschap. De scholengemeenschap stelt dit zo voor omdat:

- de schoolrekening dan voor alle ouders vrij stabiel blijft (elke week een vast tarief voor het vervoer);
- de kosten gelijk zijn voor alle ouders (volgens het solidariteitsprincipe waardoor de tarieven voor iedereen democratisch blijven);
- het minder administratief werk inhoudt (er hoeft niet telkens meer aangerekend en uitgerekend worden voor het vervoer – alle vervoer zit in het forfaitaire bedrag inbegrepen).

3 ZITTING COMMISSIE

3.1 Datum en uur: 5 mei 2008, 12.45 uur.

3.2 Kamer

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs.

3.3 Commissieleden

De Commissie is in overeenstemming met artikel V. 22 van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek en artikel 1 tot en met artikel 3 van het ministerieel besluit van 28.11.2007 betreffende de samenstelling van de Commissie Zorgvuldig Bestuur als volgt geldig samengesteld:

De heer Raf Verstegen, voorzitter;

Walter Cools, Hilde Timmermans, Etienne Becuwe, Jean Dujardin, leden.

3.4 Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

Voor de scholengemeenschap: de heer Lieven Verkest, coördinerend directeur;
De heer Patrick Vervaeck, directeur, Vrije Basisschool, Ruiselede.

3.5 Stemming

De Commissie heeft na beraadslaging eenparig de volgende conclusies opgesteld inzake bevoegdheid en advies.

4 ADVIES VAN DE COMMISSIE

4.1 Regelgeving

* Decreet basisonderwijs van 25 februari 1997

Artikel 27:

In de door de gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde basis-, kleuter- of lagere scholen kan geen direct of indirect inschrijvingsgeld worden gevraagd. Evenmin kunnen er bijdragen worden gevraagd voor kosten die gemaakt worden om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven.

De lijst met materialen die bij gebruik kosteloos ter beschikking dienen gesteld te worden om de eindtermen te realiseren of de ontwikkelingsdoelen na te streven, vormt een bijlage 1 bij dit decreet.

Artikel 27bis:

§ 1. Het schoolbestuur kan aan de ouders een bijdrage vragen voor:

1° activiteiten die niet noodzakelijk zijn voor het realiseren van de eindtermen of het nastreven van de ontwikkelingsdoelen;

2° verplichte materialen die niet begrepen zitten onder artikel 27 en waarvan de ouders het te besteden bedrag niet zelf kunnen bepalen;

3° meerdaagse extra-muros activiteiten.

§ 2. Het maximumbedrag van de bijdrage in § 1, 1° en 2°, wordt als volgt bepaald :

- voor het kleuteronderwijs : 20 euro;

- voor het lager onderwijs : 60 euro.

Deze bedragen zijn van toepassing vanaf het schooljaar volgend op de goedkeuring van het decreet nieuwe financiering leerplichtonderwijs (d.i. vanaf 1 september 2008).

Artikel 27ter:

§ 1. De kosten die niet vervat zitten in artikel 27bis, § 1, zijn niet onderworpen aan de maximumfactuur. Deze kosten worden kenbaar gemaakt in de bijdrageregeling. De gevraagde kostprijs moet steeds in verhouding zijn tot de geleverde prestatie.

§ 2. Na overleg binnen de schoolraad legt het schoolbestuur de lijst vast van bijdragen die aan de ouders kunnen worden gevraagd, zoals bepaald in artikel 27bis en § 1 van dit artikel evenals de afwijkingen die op deze bijdrageregeling worden toegekend.

Artikel 37

§1. 1. Een schoolbestuur moet, met uitzondering van de ziekenhuisscholen, voor elk van zijn scholen met toepassing van de regelgeving inzake medezeggenschap een schoolreglement opstellen dat de betrekkingen tussen het schoolbestuur en de ouders en leerlingen regelt.

§ 2. Voor het kleuteronderwijs bevat het schoolreglement ten minste de volgende elementen:

1° geldelijke en niet-geldelijke ondersteuning die niet afkomstig is van de Vlaamse

Gemeenschap en de rechtspersonen die daarvan afhangen;

2° de bijdrageregeling bedoeld in artikel 27, § 3.

§ 3. Voor het lager onderwijs bevat het schoolreglement ten minste de volgende elementen:

1° het orde- en tuchtreglement van de leerlingen met inbegrip van de interne beroepsmogelijkheden;

2° de procedure volgens dewelke getuigschriften basisonderwijs worden toegekend en de procedure volgens dewelke een beroep kan ingediend worden tegen een beslissing van de klassenraad met betrekking tot het getuigschrift basisonderwijs;

3° bepalingen in verband met onderwijs aan huis;

4° richtlijnen inzake afwezigheden en te laat komen;

5° afspraken in verband met huiswerk, agenda's en rapporten;

6° geldelijke en niet-geldelijke ondersteuning die niet afkomstig is van de Vlaamse Gemeenschap en de rechtspersonen die daarvan afhangen;

7° de bijdrageregeling bedoeld in artikel 27, §3;

8° de wijze waarop de leerlingenraad in voorkomend geval wordt samengesteld.

§ 4. De inrichtende macht informeert de ouders schriftelijk over het schoolreglement voorafgaand aan de eerste inschrijving van hun kind en bij elke wijziging van het reglement.

* Omzendbrief BaO 2002/3 van 21 februari 2002 betreffende het zorgvuldig bestuur in het basisonderwijs.

* Omzendbrief BaO/2007/05 van 22 juni 2007 betreffende kostenbeheersing in het basisonderwijs.

4.2 Bevoegdheid

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

4.3 Advies

4.3.1. Algemeen

4.3.1.1. Uit internationale verdragen, de grondwet en het decreet basisonderwijs volgt dat er in het door de Gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde lager onderwijs geen direct of indirect inschrijvingsgeld kan worden gevraagd. Verder kunnen geen bijdragen gevraagd worden voor onderwijsgebonden kosten die noodzakelijk zijn om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven.

4.3.1.2. Aanvullend aan het noodzakelijke onderwijsprogramma kunnen er voor leerlingen didactisch-pedagogische activiteiten en een dienstverlening georganiseerd worden die niet noodzakelijk zijn voor het bereiken van de eindtermen, zowel binnen of buiten de lestijden en al of niet binnen de schoolgebouwen; hiervoor geldt het principe van de kosteloosheid niet. Het gaat om een afzonderlijke dienstverlening waarvoor een bijdrage aan de ouders gevraagd kan worden. Deze bijdrage hoort in principe voor elke leerling afzonderlijk in verhouding te staan tot de voor hem gemaakte kosten en de reële dienstverlening. Dat belet niet dat voor specifieke situaties en apart te verantwoorden, een zekere vorm van forfaitaire kostenberekening kan worden aanvaard.

4.3.1.3. De onderwijsregelgeving bepaalt dat de omvang van de bijdrage ter sprake komt via overleg in de schoolraad als participatieorgaan en dat er afwijkingen zijn voor minder

gegoede ouders. De vergelijking tussen gemaakte kosten en gevraagde bijdrage 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.

4.3.2. Bijdrage voor het intern leerlingenvervoer

4.3.2.1. 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.

4.3.2.2. 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 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 ondermeer 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.

4.3.2.3. 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.

4.3.3. 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.

Brussel, 5 mei 2008

Marleen Broucke
Secretaris

Raf Verstegen
Voorzitter