



COMMISSIE ZORGVULDIG BESTUUR

CZB/V/KBO/2004/56

BETREFT: Basisonderwijs: Subsidie en een bijdrage voor leerlingenvervoer

1. PROCEDURE

1.1 Ontvangstdatum: 24 maart 2004

1.2 Verzoeker

coördinerend inspecteur-generaal, Koning Albert II-laan 15, 1210 Brussel.

1.3 Antwoordende partij

schoolbestuur en vrije basisschool

1.4 CZB

Vraag bij nota van 24 maart 2004.

Bij brief van 15 april 2004 werd de inspectie, school en schoolbestuur geïnformeerd over de zittingsdag.

Op vraag van de betrokken school bij brief van 30 april 2004 werd het dossier uitgesteld tot de zitting van 7 juni 2004. Op de zitting van 7 juni 2004 werd beslist dat de zaak ten gronde wordt uitgesteld, totdat er duidelijkheid is over het statuut van de school.

Bij brief van 8 juli 2004 zijn betrokken uitgenodigd voor de zitting van september 2004.

2. STANDPUNTEN VRAGENDE PARTIJ

Mag een basisschool in zijn schoolreglement bepalen dat de ouders een geldelijke bijdrage leveren voor de organisatie van het leerlingenvervoer door de school?

In hetzelfde punt van dat schoolreglement laat deze basisschool aan de ouders weten dat op hun naam een subsidie bij de dienst leerlingenvervoer wordt aangevraagd. Deze subsidie blijft blijikbaar eigendom van de school. De ouders die geen gebruik maken van het door de school georganiseerde leerlingenvervoer, krijgen m.a.w. de individuele toelage niet in handen, ook al brengen zij zelf hun kind naar school.

Concreet staat het volgende vermeld in punt 17.8 van het schoolreglement van de gesubsidieerde vrije basisschool :

“De ouders gaan akkoord dat op hun naam een subsidie bij de dienst leerlingenvervoer zal worden aangevraagd. Van de ouders zal naast deze subsidie een busbijdrage gevraagd worden. Het schoolbestuur stelt deze vast. De ontvangen gelden blijven eigendom van de school. Wie door omstandigheden enkele keren de bus niet neemt, kan geen aanspraak maken op terugbetaling of vermindering.”

Het decreet basisonderwijs stelt in Afdeling 2 – Rechten en plichten van leerlingen en ouders, onderafdeling A: Vrije Keuze, leerplicht en de inschrijving, artikel 25, §1, 2 dat op verzoek van ouders die vrij onderwijs gebaseerd op een erkende godsdienst of vrij onderwijs gebaseerd op een erkende levensbeschouwing wensen en dat binnen een afstand van vier kilometer niet vinden hetzij dergelijke vrije school in de subsidiëringsregeling op te nemen, hetzij tussen te komen in de kosten van het vervoer naar dergelijke vrije school.

In de praktijk wordt een aanvraag individueel vervoer voor leerlingen van ouders die op meer dan 4 kilometer van de dichtstbijzijnde school wonen door de school aan het departement onderwijs, cel leerlingenvervoer aangevraagd.

De cel leerlingenvervoer controleert de aanvraag. Ze berekent op basis van het aantal kilometers het bedrag van de tussenkomst. Deze tussenkomst is bedoeld voor de ouders en wordt normaliter via de school aan de ouders bezorgd (omzendbrief leerlingenvervoer).

Gezien

- a. de kosteloosheid van het basisonderwijs
- b. artikel 25 van het decreet basisonderwijs, dat slaat op de rechten en plichten van ouders en leerlingen

heb ik als coördinerend inspecteur-generaal vragen bij punt 17.8 uit het schoolreglement van de school in verband met de ouderbijdrage.

3. STANDPUNTEN ANTWOORDENDE PARTIJ

In de school is het zo dat een vriendenkring met een grote participatie van ouders, het schoolvervoer organiseert. De school als organisatie werkt mee aan het schoolvervoer. In principe wordt het geld van de overheid inzake vervoer bij vrije keuzeleerlingen door de school ter beschikking gesteld van de vriendenkring. Daarnaast beslissen ouders en schoolbestuur om een aanvullende bijdrage te vragen van ongeveer 30 euro per schooljaar per gezin (2004-2005).

1. In hoofddorde: exceptie van onontvankelijkheid van de vraag om advies

Vooreerst betwijfelt de school sterk de ontvankelijkheid van de vraag om advies, gesteld door de coördinerend inspecteur-generaal.

Immers, bepaalt artikel 2 § 1 van uw reglement van orde uitdrukkelijk dat een dossier maar ontvankelijk is, indien de verzoekende partij belang heeft bij de vraag.

Terzake, kan de school zich niet inbeelden welk belang de Inspectie heeft bij haar vragen in het algemeen en in het bijzonder bij wat bepaald is in het schoolreglement van onze school. In welke hoedanigheid treedt de inspectie op? Treedt zij op namens één of meerdere ouders? Zijn er klachten bij haar binnen gekomen over het door de school gevoerde beleid?

Ook in de documenten die het reglement van orde toelichten, staat de inspectie nergens als mogelijke indiener van vragen en klachten vermeld. De school meent dan ook dat de door haar gestelde vragen niet behandeld kunnen worden door de Commissie.

Wij nodigen de voorzitter van de Commissie uit om, conform artikel 3 van het reglement van orde, de ontvankelijkheid van de vraag te onderzoeken.

2. In de brief van 24 maart 2004 van de coördinerend inspecteur-generaal wordt in essentie de vraag gesteld of een basisschool als de onze in haar schoolreglement mag bepalen dat de ouders een geldelijke bijdrage leveren voor de organisatie van het leerlingenvervoer door de school, ook als hun kinderen geen gebruik maken van dit vervoer.

a) De school meent dat de vraag gesteld wordt vanuit een verkeerde interpretatie van de reglementen en de concrete situatie van de school.

De school stelt immers vast dat bij de brief van de coördinerend inspecteur-generaal slechts een deel van het schoolreglement, met name enkele bepalingen uit hoofdstuk 17, werd gevoegd. Dit hoofdstuk heeft enkel betrekking op degenen die gebruik maken van het door de school georganiseerde leerlingenvervoer.

Het is daarom onjuist te stellen (zoals de vraagsteller ten onrechte meent) dat in dit hoofdstuk zaken zouden zijn bepaald die betrekking hebben op alle ouders; dus ook die geen gebruik maken van het leerlingenvervoer.

b) Over het feit dat de school wel degelijk bevoegd is om een bijdrage te vragen voor het leerlingenvervoer, kan geen discussie bestaan. Het is een basisschool immers enkel verboden directe of indirecte inschrijvingsgelden of bijdragen voor onderwijs gebonden kosten die noodzakelijk zijn om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven, te vragen. Dat de bijdragen voor leerlingenvervoer hier niet onder vallen, kan volgens ons niet betwist worden.

c) Met de ouders die rechthebbende kinderen hebben die geen gebruik maken van het door de school georganiseerde vervoer, worden individuele afspraken gemaakt. Sommige ouders staan deze vergoeding af aan de V.Z.W. “Bevordering van de School...”, die het vervoer effectief organiseert, aan andere wordt de subsidie zonder meer doorgestort.

d) Gelet op het voorgaande, ziet de school dan ook niet in hoe het in deze zaak ooit tot een negatief advies zou kunnen komen.

4. ZITTING VAN DE COMMISSIE

4.1 Datum en uur

Eerste bespreking : 7 juni 2004, 12u.30

Bespreking ten gronde : 6 september 2004, 12u.30

Eindbespreking: 4 oktober 2004, 12u.30

4.2 Kamer

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs.

4.3 Commissieleden

De Commissie is overeenkomstig artikel V. 22 van het Onderwijsdecreet XIII en artikel 1 tot en met artikel 3 van het ministerieel besluit van 27/09/2002 betreffende de Commissie zorgvuldig bestuur als volgt geldig samengesteld:

De heer Ernest Duys, voorzitter.

Walter Cools, Paul De Winne, Etienne Becuwe, Jean Dujardin.

4.4 Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

Op 7 juni 2004 en 6 september 2004: de heer Jacob Vergouwe, lid schoolbestuur.

5. ADVIES VAN DE COMMISSIE

5.1 Regelgeving

* 25 februari 1997 - Decreet basisonderwijs

Artikel 25 § 1. Ouders kunnen hun kinderen onderwijs laten volgen in een school of ze kunnen kiezen voor huisonderwijs. Ouders hebben bovendien de vrije keuze tussen officieel onderwijs en vrij onderwijs.

Dit betekent dat de Gemeenschap verplicht is :

1° op verzoek van ouders die officieel onderwijs in een school zoals bedoeld in artikel 97 wensen en dat binnen een afstand van vier kilometer niet vinden, hetzij een officiële school zoals bedoeld in artikel 97 in de financierings- of subsidiëringsregeling op te nemen, hetzij tussen te komen in de kosten van het vervoer naar dergelijke officiële school;

2° op verzoek van ouders die vrij onderwijs gebaseerd op een erkende godsdienst of vrij onderwijs gebaseerd op een erkende levensbeschouwing wensen en dat binnen een afstand van vier kilometer niet vinden hetzij dergelijke vrije school in de subsidiëringsregeling op te nemen, hetzij tussen te komen in de kosten van het vervoer naar dergelijke vrije school.

§ 2. Opdat de Gemeenschap de in § 1, 1° en 2° bedoelde verplichting om een officiële of een vrije school in de financierings- of subsidiëringsregeling op te nemen, op zich moet nemen, zijn er ten minste ouders van zestien leerlingen nodig.

§ 3. Het Vlaams Parlement kan de afstandsregeling bedoeld in § 1, 1° en 2° vervangen door regio's of subregio's, door het Vlaams Parlement vastgesteld, waarbinnen de verplichtingen betreffende de vrije keuze moeten worden nagekomen.

Artikel 27

§ 1. In de door de Gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde basis-, kleuter- of lagere scholen kan geen direct of indirect inschrijvingsgeld worden gevraagd. Evenmin kunnen bijdragen worden gevraagd voor onderwijsgebonden kosten die noodzakelijk zijn om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven.

§ 3. Na overleg binnen de participatieraad of de schoolraad bepalen de

schoolbesturen de lijst van bijdragen die aan de ouders kunnen worden gevraagd, evenals de afwijkingen die op deze bijdrageregeling worden toegekend.

Artikel 37

§ 3. Voor het lager onderwijs bevat het schoolreglement ten minste de volgende elementen: 7° de bijdrageregeling bedoeld in artikel 27, § 3.

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

5.2 Stemming

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

5.3 Bevoegdheid

De Commissie beschouwt de vraag als ontvankelijk omdat de regelgeving inzake zorgvuldig bestuur in het onderwijs voorziet in een zeer ruime betekenis van belanghebbende. Er zijn in dit dossier geen redenen aangehaald om een inspectie van het onderwijs uit te sluiten als belanghebbende.

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

5.4 Advies

Internationale verdragen, de grondwet en het decreet basisonderwijs voorzien 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.

Het principe van kosteloos onderwijs betekent niet dat aan de ouders geen geld gevraagd mag worden maar betekent wel dat er geen inschrijvingsgeld gevraagd mag worden en dat ze niet moeten betalen voor datgene wat noodzakelijk is voor het nastreven van de ontwikkelingsdoelen of het bereiken van de eindtermen.

In zijn arrest 28/92 van 2 april 1992 heeft het Arbitragehof de tweedeling aanvaard: enerzijds kosteloze toegang voor het leerplichtonderwijs waarbij rechtstreekse of onrechtstreekse schoolgelden geen beperking mogen vormen en anderzijds het vragen van een bijdrage voor didactisch materiaal en voor bepaalde activiteiten, zonder dat deze de kosten van noodzakelijke en geleverde goederen of prestaties mag overschrijden.

Aanvullend aan het noodzakelijke onderwijsprogramma kunnen er onderwijsactiviteiten en een dienstverlening aan leerlingen, georganiseerd worden die niet noodzakelijk zijn voor 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 die niet verplicht gesteld kan worden en waarvoor een bijdrage aan de ouders gevraagd kan worden.

Overheidssubsidie bij het vervoer van vrije keuzeleerlingen.

De onderwijsregelgeving (artikel 25 decreet basisonderwijs) stelt dat ouders voor het individueel vervoer van rechthebbende leerlingen (vrije keuze en op meer dan 4 km wonen) recht hebben op een overheidssubsidie, die via de school aangevraagd wordt bij de cel Leerlingenvervoer op het Departement Onderwijs. De onkosten voor het individueel vervoer worden per schooltrimester na vervallen termijn, aan het gezinshoofd terugbetaald, via de school. De tussenkomst voor rechthebbende leerlingen komt toe aan de ouders, temeer omdat artikel 25 van het decreet basisonderwijs betrekking heeft op 'rechten en plichten van ouders'. De overheidssubsidie geldt als een compensatie voor de bijkomende kosten voor ouders voor het vervoer naar de school van de vrije keuze.

De onderwijsoverheid aanvaardt dat tussen ouders en school een afspraak gemaakt wordt om de tussenkomst van het departement onderwijs aan de school af te staan indien de leerlingen ook effectief en gratis gebruik maken van het door de school georganiseerde leerlingenvervoer.

In de andere gevallen (gebruik maken van openbaar vervoer of gebracht worden door de ouders) blijft de overheidssubsidie in handen van de ouders.

Wat de betrokken school betreft is het zo dat de ouders die recht hebben op de overheidssubsidie voor vervoerskosten van hun kinderen, ze deze afstaan aan de school of een aanverwante vzw, bij wijze van een soort schenking.

De Commissie wijst nadrukkelijk op de bepalingen van artikel 25 van het decreet basisonderwijs waar uit blijkt dat de overheidssubsidie de ouders toebehoort en dat ze dus verplicht is deze bedragen als eigendom te beschouwen van de ouders. De ouders kunnen de overheidssubsidie ten alle tijde opvragen bij de school, zelfs na een eerdere schenking. Ouders die uit solidariteit met de werking van de school afstand doen van de subsidie dienen allen, duidelijk op voorhand geïnformeerd te worden via het schoolreglement (artikel 27 decreet basisonderwijs). Voor de schenking en het recht op behoud van de overheidssubsidie bevat het bestaande schoolreglement van de betrokken school slechts een te beperkte informatie ten aanzien van de ouders.

De onderwijsregelgeving voorziet dat de omvang van een ouderbijdrage ter sprake komt via overleg in de schoolraad en dat er afwijkingen zijn voor de minder gegoede ouders. 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. Het is daarbij de bedoeling van de bijdrageregeling dat alle ouders bij de start van het schooljaar een duidelijk zicht hebben op de kost die het komende schooljaar meebrengt.

Busbijdrage voor leerlingen schoolvervoer.

Het schoolreglement van de school verplicht de ouders tot het betalen van een 'busbijdrage'. Vooreerst is het zo dat leerlingenvervoer niet geplaatst wordt binnen al hetgeen nodig is inzake leer- en onderwijsactiviteiten die noodzakelijk zijn om de vooropgestelde eindtermen te bereiken en de gestelde ontwikkelingsdoelen na te streven. Een schoolbestuur kan dus een bijdrage vragen aan de ouders voor het door haar georganiseerd leerlingenvervoer.

De Commissie herneemt haar standpunt inzake reële bijdragen. Er kunnen geen willekeurige bijdragen gevraagd worden. Het aanrekenen van kosten in de bijdrage dient reëel te zijn:

enerzijds in overeenstemming met de door de school effectief gemaakte kosten en anderzijds kosten voor goederen of diensten waarvan de betrokken leerling gebruik heeft gemaakt. Dit houdt in dat een busbijdrage enkel kan gevraagd worden aan de ouder wiens kinderen gebruik maken van het door de school georganiseerd leerlingenvervoer.

De Commissie wijst inzake leerlingenvervoer op de omzendbrief GD/2002/08 van 19 augustus 2002 met een overzicht van de reglementering. De leerlingen die gebruik maken van leerlingenvervoer in schoolverband moeten een bijdrage betalen die gelijk is aan de tarieven van De Lijn. De regelgeving houdt in dat de prijs van een "Buzzy Pazz" als tarief geldt (150 euro per jaar in 2004). Het is een eenheidstarief, ongeacht de afstand van de reisweg. Het is de bedoeling dat alle schoolbesturen uit alle netten eenzelfde tarief aanrekenen. Het verschil tussen inkomsten en uitgaven inzake leerlingenvervoer moeten de scholen zelf bijpassen.

De Commissie stelt evenwel vast, dat anders dan in de betrokken omzendbrief voorzien, via milieuconvenanten en gemeentelijke subsidiereglementen heel wat leerlingen die gebruik maken van schoolvervoer de kosten terugbetaald krijgen, zodat de prijs van een Buzzy Pazz in de praktijk niet meer overal het eenheidstarief is.

De Commissie stelt bij gebrek aan duidelijke bepalingen inzake leerlingenvervoer voor om een onderscheid te maken tussen enerzijds de decretaal voorziene overheidssubsidie in het kader van het vervoer van de vrije keuzeleerlingen en anderzijds de busbijdrage. De overheidssubsidie is een recht van ouders waar zij en zij alleen over beslissen inzake bestemming. De busbijdrage is een bijdrage die het schoolbestuur bij het begin van een schooljaar na afspraken in de participatie, kan vragen en dus valt onder de reglementering in het decreet basisonderwijs inzake kosteloosheid en bijdrageregeling.

De Commissie komt tot het volgende advies :

De overheidssubsidie in het kader van het vervoer van vrije keuzeleerlingen behoort de ouders toe en kan maar aan de school afgestaan worden mits voorafgaande duidelijke en precieze informatie in het schoolreglement en voor zover de leerlingen gebruik maken van het door de school georganiseerde leerlingenvervoer. Het schoolreglement dient omstandig te vermelden dat het afstaan van de subsidie vrijwillig is en na overleg met het schoolbestuur steeds herzien kan worden. Opname in het schoolreglement van een afspraak garandeert dat alle ouders duidelijk en precies op voorhand geïnformeerd zijn over de verschillende soorten bijdragen.

Inzake tarieven voor het leerlingenvervoer door de school geldt de reglementering opgesteld door het Departement Onderwijs. Voor alle onderwijsnetten geldt het tarief van een Buzzy Pazz. Ouders kunnen dus niet verplicht worden om als afzonderlijke busbijdrage een hoger bedrag te betalen voor het vervoer van hun kinderen door de school.

Brussel, 4 oktober 2004

Willy Van Belleghem
Secretaris

Ernest Duys
Voorzitter