

Advies

Tegemoetkoming in de kosten van het vervoer naar een vrije basisschool conform artikel 25 van het Decreet basisonderwijs

Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid.

Verzoekschrift betreffende het gesubsidieerd leerlingenvervoer (2001-2002, nr. 17).

Stuk 2001-2002/7

1. SITUERING

Op 11 december 2001 werd door de heer F. De Bie een verzoekschrift ingediend bij het Vlaams Parlement. Dit verzoekschrift werd ontvankelijk verklaard en in behandeling genomen door de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid op 23 januari 2002. Dit advies werd opgesteld op verzoek van deze Commissie.

De heer De Bie is directeur van een protestants-christelijke basisschool in Mechelen, de 'School met de Bijbel'. Op basis van artikel 25 van het Decreet basisonderwijs verkrijgen de ouders van een aantal leerlingen van deze school een tegemoetkoming in de vervoerskosten naar de school. Bij de toepassing van artikel 25 Decreet basisonderwijs wordt, door de administratie, als voorwaarde voor de tegemoetkoming gesteld dat de leerlingen moeten schoolgaan in de dichtstbijzijnde school (van dezelfde levensbeschouwelijke of godsdienstige strekking). Indien dit niet het geval is vervalt de volledige tegemoetkoming.

De heer De Bie is in zijn verzoekschrift van oordeel dat deze maatregel buiten proportie is. Hij is van oordeel dat er minstens een tegemoetkoming moet gegeven worden die overeenstemt met de afstand van de woonplaats tot de dichtstbijzijnde basisschool van dezelfde levensbeschouwelijke of godsdienstige strekking.

2. OVERWEGINGEN VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

2.1. Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (verder 'het Verdrag') bevat naast een aantal bepalingen die zich expliciet richten op het onderwijs, eveneens een aantal meer algemene bepalingen die van groot belang zijn voor de rechten **op**, **in** en **door** onderwijs.

De artikelen 28 en 29 van het Verdrag omvatten specifieke onderwijsrechten. Onderwerpen zoals gratis onderwijs en de doelstellingen van het onderwijs komen hierin aan bod. De vrijheid van onderwijs, zijnde de vrijheid van personen om onderwijs te organiseren en de vrijheid van ouders (en kinderen) om een bepaald type onderwijs te volgen, komt slechts op één plaats expliciet aan bod. Artikel 29.2 bepaalt dat artikel 28 ¹ zo moet geïnterpreteerd worden dat het de

¹ Gratis basisonderwijs, standstill voor kostprijs voortgezet onderwijs, toegankelijkheid van onderwijs, informatie en begeleiding bij onderwijskeuze, regelmatig schoolbezoek.

vrijheid om onderwijsinstellingen op te richten niet aantast. Deze vrijheid kan enkel worden beperkt omwille van kwaliteitsredenen en de beginselen waaraan het onderwijs inhoudelijk volgens het Verdrag moet voldoen (zoals de volledige ontplooiing van de leerling, het bijbrengen van eerbied voor fundamentele rechten en vrijheden, e.d.).² Deze bepaling voorziet enkel een verbodsbepaling en niet in een actieve verplichting zoals momenteel ter discussie.

Andere artikelen die hier van belang kunnen zijn, betreffen de klassieke beschermingsrechten (verbod op discriminatie op basis van o.m. religie, zie art. 2) en het recht op respect voor persoonlijke overtuiging (art. 13 en 30) en de vrijheid van godsdienst (art. 14). Ook deze bepalingen hebben een beschermende en veeleer 'passieve' draagwijdte. Ze verbieden staten de uitoefening van deze rechten te verhinderen of mensen te discrimineren. De discussie die aan de basis ligt van huidig verzoekschrift raakt aan de verplichting van de overheid om actief in te grijpen, te organiseren en tussen te komen (financieel) om de uitoefening van de vrijheid van onderwijs te ondersteunen. Deze invulling van de vrijheid van onderwijs gaat verder dan de tekst van het Verdrag. Wel is het zo dat, indien de overheid een regeling uitwerkt, deze regeling niet discriminerend mag zijn (art. 2 van het Verdrag).

De verregaande invulling van de vrijheid van onderwijs zoals neergelegd in het artikel 25 van het Decreet basisonderwijs is mede ingegeven door de historiek van het Vlaamse (Belgische) onderwijsbeleid. Deze invulling gaat voort op de principes vervat in artikel 24 van de Grondwet en het 'Schoolpact'.

2.2. Huidige regelgeving

a. Principe

Onder de (onder)afdeling betreffende de vrije keuze van onderwijs wordt in het Decreet basisonderwijs vorm gegeven aan de grondwettelijke keuzevrijheid van onderwijs (art. 24, §1 G.W.).

Op Vlaams niveau heeft men de volgende regeling uitgewerkt. Indien er zich geen vrije onderwijsinstelling, gebaseerd op een bepaalde erkende levensbeschouwing of godsdienst, binnen de vier kilometer van de woonplaats van het kind bevindt, heeft de overheid twee mogelijkheden. Ofwel kan men overgaan tot erkenning en subsidiëring van een dergelijke school (indien minstens 16 ouders van leerlingen hierom verzoeken). Ofwel komt men tussen in de kosten van het vervoer naar een dergelijke school.

² Dit is ook de draagwijdte van artikel 13.3 van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake economische, sociale en culturele rechten, opgemaakt te New York.

"§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 de artikelen 97 en 98 wensen en dat binnen een afstand van vier kilometer niet vinden, hetzij een officiële school zoals bedoeld in de artikelen 97 en 98 in de financierings- of subsidiëringsregeling op te nemen, hetzij tussen te komen in de kosten van het vervoer naar een 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 Vlaamse 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 moet worden nagekomen."

Uit het dossier van de indiener van het verzoekschrift blijkt dat een aantal leerlingen geen tussenkomst meer krijgen in de vervoerskosten naar de 'School met de Bijbel' te Mechelen. Men motiveert deze beslissing met het argument dat de leerlingen niet de dichtstbijzijnde school bezoeken. (Brief van dhr. F. Baerts dd. 27 februari 2001 aan dhr. De Bie). Sinds de erkenning van protestants-christelijke scholen in Schoten en Etterbeek wonen deze leerlingen dichterbij deze scholen, dan bij de Mechelse School met de Bijbel.

Het Kinderrechtencommissariaat wil deze problematiek op een genuanceerde wijze benaderen. De Vlaamse regelgeving voldoet op het vlak van de vrijheid van onderwijs ruim aan de normen opgenomen in het Verdrag. Dé fundamentele vraag in dit dossier is hoe ver de actieve tussenkomst van de overheid dient te gaan bij het verwezenlijken van deze rechten. Vanzelfsprekend zal de tussenkomst van de overheid mede bepalend zijn voor het werkelijke genot van de vrijheid op onderwijs. De draagwijdte van de tussenkomst van de overheid wordt bovendien beïnvloed door budgettaire argumenten. Zo lang de vrijheid van onderwijs en onderwijsrechten niet werkelijk gefnuikt worden (door bvb. de verplichting om naar de dichtstbijzijnde school te gaan), heeft de overheid een appreciatiemarge. Bij het invullen van deze marge mag vanzelfsprekend geen inbreuk gemaakt worden op andere beginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel.

b. Toepassing van het decreet

De letter van artikel 25, §1, al. 3, 2° van het Decreet basisonderwijs voorziet twee mogelijkheden. **Ofwel** gaat men over tot erkenning en subsidiëring van een basisschool gebaseerd op een erkende godsdienst dan wel een erkende levensbeschouwing, **ofwel** komt de overheid tussen in de kosten van het vervoer naar een dergelijke school.

Deze tweede hypothese is hier aan de orde. Hoewel in het vernoemde artikel nergens wordt verwezen naar de **dichtstbijzijnde** basisschool, wordt dit wel als voorwaarde opgelegd. De administratie steunt zich hierbij op artikel 4 van de Wet houdende oprichting van de Nationale Dienst voor Leerlingenvervoer. In artikel 4, §1 wordt de opdracht van de diensten voor leerlingenvervoer omschreven. Zij *“verzekeren [...] het vervoer van leerlingen [van het secundair onderwijs]³ naar de dichtstbijgelegen niet-confessionele, confessionele of pluralistische school[...]”*. De paragraaf 1bis van dit artikel voorziet dat de diensten eveneens belast zijn met het *“verzekeren van vervoer van de leerlingen van het basisonderwijs voor zover deze leerlingen in een school ingeschreven zijn die gelegen is in een door de diensten bediende zone en voor zover er geen passend openbaar vervoer bestaat naar de dichtstbijzijnde vrije of officiële school [...]”*.

Op z'n minst kan worden gesteld dat de wetgeving ter zake niet geheel duidelijk is. We kunnen enkel vaststellen dat: (1) het Decreet basisonderwijs niet de voorwaarde voorziet dat men naar de dichtstbijzijnde school moet gaan; (2) artikel 4, §1 van vernoemde wet wel spreekt van de dichtstbijzijnde school maar niet van toepassing is op het basisonderwijs; en (3) in paragraaf 1bis van dat artikel een regeling wordt uitgewerkt voor het basisonderwijs, maar deze betrekking heeft op het verzekeren van vervoer in zoverre dit gebeurt voor het secundair onderwijs. Deze laatste bepaling slaat dus niet om de vergoeding, maar enkel op het **organiseren** van een vervoer.

O.i. zijn deze bepalingen niet voldoende om een voorwaarde toe te voegen aan artikel 25 van het Decreet basisonderwijs. Deze artikelen viseren een andere problematiek. De vergoeding ontzeggen aan leerlingen die niet schoolgaan in de dichtstbijzijnde vrije basisschool (van dezelfde strekking) heeft o.i. dan ook onvoldoende wettelijke basis. Minstens kan het Vlaams Parlement duidelijkheid verschaffen over de toepassingsvoorwaarden van deze vergoeding.

Het Kinderrechtencommissariaat is van oordeel dat vanuit financieel oogpunt kan worden beargumenteerd dat slechts wordt tussengekomen voor de kosten naar de dichtstbijzijnde school. Een dergelijke voorwaarde zou logisch zijn in het ka-

³ Deze wijziging werd aangebracht door het Decr. VI.Parl. 14 juli 1998 betreffende het onderwijs IX (meer bepaald artikel 127, §1).

der van een rationeel beheer van overheidsmiddelen en zou als dusdanig wel legitiem zijn. Deze voorwaarde dient dan wel decretaal vastgelegd te worden. Het gaat in dit geval o.i. om een al te vrije interpretatie van het decreet door de administratie. Door het niet verlenen van een tussenkomst aan leerlingen die niet naar de dichtstbijzijnde onderwijsinstelling gaan wordt een voorwaarde toegevoegd, die als dusdanig niet in het decreet vermeld staat.

c. Eigenlijke vraag van het verzoekschrift

De vraag van de indiener van het verzoekschrift is minder verregaand. In het verzoekschrift wordt gevraagd de regeling te herzien in die zin dat kinderen, ook al gaan ze niet naar de dichtstbijzijnde basisschool, zeker recht hebben op een vergoeding. Deze vergoeding komt dan neer op de afstand van de woonplaats naar de dichtstbijzijnde basisschool, ook al gaan de leerlingen naar een verder gelegen school.

Indien echter het Vlaams Parlement van oordeel zou zijn dat de administratie voornoemde regeling correct toepast kan het Kinderrechtencommissariaat het standpunt van de verzoeker bijtreden.

Het recht op onderwijs en de vrijheid van onderwijs zijn in België ruim omschreven (zie punt 2.1.). **Op dit punt** voldoet de Belgische wetgeving zeker aan de onderwijsrechten opgenomen in het Verdrag. Het Kinderrechtencommissariaat ondersteunt tevens alle mogelijke kostenbeperkende en leerlingondersteunende maatregelen. Indien dan de regeling op dergelijke wijze zou worden toegepast dat men bij de keuze van een basisschool (wiens pedagogisch project gebaseerd is op een erkende godsdienst of levensbeschouwing) enkel een tussenkomst krijgt voor de verplaatsing tot de dichtstbijzijnde basisschool van het beoogde type, lijkt dit te verantwoorden.⁴ Maar dan moet dit een duidelijke decretale voorwaarde zijn. Daarentegen de **volledige** tussenkomst ontzeggen om reden dat men niet de dichtstbijzijnde basisschool bezoekt, is een onevenredige maatregel. Hierdoor is deze maatregel discriminatoir. Het gaat hier immers om situaties die vrijwel identiek zijn. Het gaat steeds om leerlingen die les willen krijgen in een school met een bepaalde levensbeschouwing. Een dergelijke school blijkt zich niet binnen de 4 kilometer van hun woonplaats te bevinden. Kiezen zij voor de dichtst bijgelegen school dan krijgen zij een vergoeding. Kiezen zij echter voor een verder gelegen school (wat hun grondwettelijk recht is) verliezen zij de vol-

⁴ Bij deze redenering volgen we de denkwijze van het Arbitragehof met betrekking tot het verbod op discriminatie. De rechtspraak van dit Hof stelt dat een verschillende behandeling kan verantwoord zijn, indien hiermee een legitiem doeleinde wordt nagestreefd (we denken bijvoorbeeld aan een rationeel (overheids-)budgetbeheer. Zelfs in een dergelijk geval mag de maatregel echter niet buiten proportie zijn.

ledige tussenkomst. Dit disproportioneel verschil in behandeling van vrijwel identieke situaties houdt o.i. een discriminatie in.

Vanuit het standpunt van de kinderen wil het Kinderrechtencommissariaat nog een bijkomende opmerking maken. Deze opmerking slaat op die kinderen die vroeger reeds naar de Mechelse school gingen en waarvoor een vergoeding werd betaald in de periode dat er geen dichtere protestants-christelijke basisschool was. Na een overgangsregeling, werd deze vergoeding beëindigd (Brief van dhr. F. Baerts dd. 27 februari 2001 aan dhr. De Bie). Dit zou er dan op neerkomen dat deze leerlingen van school zouden moeten veranderen om nog in aanmerking te komen voor de vergoeding. Een dergelijke oplossing houdt geen rekening met de verlangens en rechten van kinderen. Het kan immers hun wens zijn school te blijven lopen in hun oude school.

Het is dan ook niet meer dan billijk dat ook indien niet wordt gekozen voor de dichtstbijzijnde school, een beroep kan worden gedaan op een tussenkomst, zij het dat deze wordt beperkt tot de tussenkomst die verkregen zou worden indien het kind zou ingeschreven zijn in de dichtstbijzijnde basisschool.

3. ADVIES VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

- Het Kinderrechtencommissariaat is van oordeel dat de beslissing enkel een vergoeding voor het vervoer van de leerlingen in het kader van artikel 25, §1, al. 3, 2° van het Decreet basisonderwijs toe te kennen indien de leerlingen naar de dichtstbijzijnde basisschool gaan, gesteund is op een foute interpretatie van het voornoemde artikel. Het Kinderrechtencommissariaat verzoekt het Vlaams Parlement dan ook om in de huidige verzoekschriftprocedure ofwel de bevoegde minister en haar administratie te wijzen op de juiste toepassing van het decreet, ofwel via een decreetswijziging duidelijkheid te scheppen omtrent de toepassingsvoorwaarden van het artikel 25, §1, al. 3, 2° van het Decreet basisonderwijs.
- In zoverre de Commissie van oordeel is dat de administratie de regeling opgenomen in artikel 25 van het Decreet basisonderwijs correct toepast, is het Kinderrechtencommissariaat van oordeel dat het verzoekschrift gegrond is in zoverre er wordt verzocht om minstens, op basis van artikel 25, §1, al. 3, 2° van het Decreet basisonderwijs, een vergoeding te verlenen voor de verplaatsing van de woonplaats tot aan de dichtstbijzijnde onderwijsinstelling van een erkende godsdienst of levensbeschouwing, ook al verkiezen de ouders hun kind naar een verder gelegen school te sturen.

Ankie Vandekerckhove.
Kinderrechtencommissaris
Februari 2002