



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/KL/P/GV/2015/358b

BETREFT: miskennen overlegbevoegdheid schoolraden.

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 4 mei 2015

1.2. Verzoeker

Namens de Schoolraad Secundair [X].

1.3. Verweerder

Schoolbestuur: VZW [Y].

1.4. CZB

- Klacht van 12 februari 2015: uitvoering beslissing CZB/KL/P/GV/2015/358 van 27 maart '15. Bij e-mail van 9 april 2015 bezorgt de raadsman van verzoeker de brief die hij aan verweerder heeft gericht met het oog op het organiseren van het decretaal opgelegde overleg.

Bij e-mail van 18 april 2015 laat verwerende partij weten hoe zij gevolg zal geven aan de beslissing van de Commissie van 27 maart 2015.

Bij e-mail en brief van 30 april 2015 formuleert de raadsman van verzoeker zijn bedenkingen bij het gevolg dat verwerende partij aan de beslissing van de Commissie heeft gegeven.

Bij e-mail en brief van 13 mei 2015 zendt de raadsman van verzoeker nog twee bijkomende stukken i.v.m. de vacature directeur 1^e graad.

- Klacht van 30 april 2015

Bij aangetekende brief van 30 april 2015 wordt namens de schoolraad SO [X] bij het secretariaat van de Commissie Zorgvuldig Bestuur (met ontvangst op 4 mei 2015) een klacht (met bijlagen) ingediend.

Deze klacht wordt bij e-mail en bij aangetekende brief van 5 mei 2015 aan verwerende partij bezorgd. Er wordt meegedeeld dat de Commissie zich in haar zitting van 19 mei over de uitvoering van beslissing CZB/KL/P/GV/2015/358 zal beraden en ook de nieuwe klacht zal behandelen. Bij e-mail van 8 mei wordt aan verweerder het uur en de locatie en aan verzoeker de datum, het uur en de locatie meegedeeld. Bij e-mail van 8 mei bevestigt de vertegenwoordiger van verweerder zijn aanwezigheid.

Bij e-mail van 11 mei 2015 laat verzoeker weten wie hem op de zitting zal vertegenwoordigen.

Bij e-mail van 12 mei vraagt het secretariaat aan verzoeker om een e-mail van 23 april te willen bezorgen. Deze wordt dezelfde dag bezorgd.

Bij e-mail van 16 mei 2015 zendt verwerende partij haar verweer m.b.t. beide klachten (met 11 bijlagen) aan het secretariaat en aan de raadsman van verzoeker.

2. INHOUD van de KLACHT

2.1. M.b.t. de uitvoering van beslissing CZB/KL/P/GV/2015/358 van 27 maart 2015.

Verzoeker schetst het verloop van de procedure na ontvangst van genoemde beslissing:

- 1 april 2015: de raad van bestuur kondigt aan dat contact zal opgenomen worden met de voorzitter van de schoolraad met het oog op overleg.
- 2 april 2015: verzoek van de raad van bestuur aan de voorzitter van de schoolraad om advies over de vraag van de raad van bestuur om de fusie te laten ingaan op 1 september 2015 en omtrent de functie-omschrijvingen van de diverse te voorziene directiefuncties binnen de toekomstige fusieschool.
- 9 april 2015: schoolraad neemt akte van de bereidheid tot overleg, vraagt hiertoe de nodige informatie te verstrekken (zowel wat betreft de startdatum van de fusie als wat betreft de directeursfuncties) en meldt dat hij zich eerst intern wenst te beraden op 21 april (zijnde onmiddellijk na het paasverlof) waarna een overlegvergadering kan ingepland worden op 5 en 19 mei.

Verzoeker stelt dat, spijs het feit dat de ingang van de fusiedatum nog het voorwerp van overleg diende te zijn, verweerder zowel in zijn interne (cf. de mededeling van 7 april 2015 van de raad van bestuur neergelegd ter zitting) als externe communicatie (cf. publicatie in het Brugsch Handelsblad, de Streekkrant, wikipedia, nieuwe website van de scholen, bij de open deur dag van 25 april) het gegeven bestendigde dat de fusiedatum voor de secundaire scholen 1 september 2015 zou zijn.

- 17 april 2015: brief van de raad van bestuur aan schoolraad waarin het voorwerp van het overleg wat betreft de directeursfuncties beperkt wordt tot de directeursfunctie binnen de toekomstige eerstegraadschool, informatie wordt verstrekt in antwoord op de vraag van de schoolraad en aangedrongen wordt op een spoedige behandeling van de profielomschrijving van die directeursfunctie.
- 20 april 2015: brief van raadsman schoolraad aan de raad van bestuur met de melding dat de schoolraad zich op 21 april zal uitspreken over de vraag of de verstrekte informatie voldeed en, zo ja, over de fusiedatum en dat het profiel van de directeursfunctie eerste graad ondergeschikt is aan de ingangsdatum van de fusie waarover eerst moet beslist worden.
- 23 april 2015: e-mail van de schoolraad met melding dat de verstrekte informatie m.b.t. de ingangsdatum van de fusie onvoldoende was en gevraagd werd om m.b.t. concreet vermelde punten nadere informatie te bekomen. Inzake het profiel van de directeur wordt gesteld dat tijdens het overleg van 5 (en eventueel 19 mei) zou gestreefd worden naar enkele aanpassingen en aanvullingen van de voorgelegde tekst.
- 24 april 2015: e-mail van de raad van bestuur met de melding dat de vraag om overleg beperkt is tot de directiefunctie in de toekomstige eerstegraadschool, dat de schoolraad de termijn voor overleg niet heeft gerespecteerd doch dat een “gedachtenwisseling” met de schoolraad i.v.m. de fusiedatum nog mogelijk was.

Verder gaf de raad van bestuur zijn standpunt m.b.t. specifieke wetgeving (schoolreglement) en andere items (schoolspecifieke aspecten en andere onderwerpen). Wat deze items betreft stelde het dat het aan de schooldirecties behoort dit nader in te vullen.

Daaruit leidt verzoeker de inconsistente aanpak van de raad van bestuur af. In plaats van eerst het doel en vervolgens de middelen en de werkwijze en in functie daarvan de ingangsdatum te bepalen, bepaalt de raad van bestuur eerst het doel, dan de ingangsdatum en vraagt vervolgens aan derden doel en ingangsdatum te respecteren en invulling te geven aan middelen en werkwijze.

De schoolraad meent dat:

- de termijn voor overleg geenszins is verstreken.

Hij stelt dat conform de vaste rechtspraak van de Commissie het overleg slechts tot stand kan

komen na een correcte, pertinente en volledige informatieverstrekking. Deze werd slechts op 17 april verstrekt en bovendien onvolledig geacht. Bovendien schorst de paasvakantie de termijn binnen dewelke het overleg moet plaatsvinden;

- de raad van bestuur zijn besluit van 19 maart inzake de fusiedatum op geen enkele wijze heeft ingetrokken of herzien en integendeel door de externe communicatie over de fusie met ingang van 1 september 2015 het overleg onwerkzaam maakt;
- de raad van bestuur door te weigeren een verdere invulling te geven aan de gevraagde informatie, het voor de schoolraad niet mogelijk maakt met voldoende kennis van zaken overleg te plegen over de ingangsdatum van de fusie;
- de Commissie, gelet op deze omstandigheden, onmogelijk kan oordelen dat de raad van bestuur gevolg heeft gegeven aan de beslissing van 27 maart 2015.

2.2. Klacht van 30 april 2015.

2.2.1. Inrichting van de studierichting “STEM”.

Krachtens artikel 21 van het participatiedecreet moet ieder ontwerp van beslissing dat betrekking heeft op het studieraanbod aan de schoolraad voorgelegd worden. Het voornemen om een nieuwe studierichting aan te bieden moet dus voorwerp van overleg met de schoolraad zijn. De keuze voor de richting STEM werd in diverse documenten aangekondigd (zie de besluiten van de raad van bestuur van 19 maart 2015, de vermelding op de nieuwe website, de aandacht voor die richting tijdens de open-deur-dag). Het schoolbestuur heeft aldus, hoewel uitdrukkelijk gesteld werd dat het slechts om een voornemen ging, laten blijken dat zij dit studieraanbod daadwerkelijk zal aanbieden vanaf het schooljaar 2015-2016 zonder dat hierover aan de schoolraad overleg werd gevraagd.

2.2.2. Aanstelling van de directeur bovenbouw.

Krachtens artikel 21 van het participatiedecreet moet het schoolbestuur vooraleer tot aanstelling van een directeur bovenbouw over te gaan, overleg plegen met de schoolraad over het profiel waaraan deze directeur moet voldoen.

De raad van bestuur besliste tot aanstelling van een directeur bovenbouw m.i.v. 1 september 2015 om redenen dat de bovenbouw recht heeft op één directeur en dat deze één van de huidige vast benoemde moet zijn en dat de directeursfunctie werd toegewezen op grond van de anciënniteit als directeur en het aantal jaren ervaring als leerkracht. Dit neemt niet weg dat deze toewijzing gerechtvaardigd moet worden door pertinente, objectieve criteria en dat de keuze voor die criteria voorwerp is van een beslissing die voor overleg aan de schoolraad moet worden voorgelegd. Verzoeker betwist niet dat de gehanteerde criteria objectieve en pertinente criteria zijn maar de raad van bestuur rechtvaardigt niet waarom uitsluitend deze criteria dienstig zouden zijn. Het is precies om alle criteria die voor de aanstelling van de directeur bovenbouw relevant zijn te bepalen, dat overleg met de schoolraad noodzakelijk was.

3. INHOUD van het VERWEER

3.1. M.b.t. de uitvoering van beslissing CZB/KL/P/GV/2015/358 van 27 maart 2015 n.a.v. de klacht van 12 februari 2015.

Verweerder schetst het verloop van de procedure na ontvangst van genoemde beslissing:

- 2 april 2015: verzoek van de raad van bestuur aan de voorzitter van de schoolraad om overleg over onder meer de vraag van de raad van bestuur om de fusie te laten ingaan op 1 september 2015 en antwoord van verzoeker dat eerst overleg wordt met de raadsman.
- 9 april 2015: brief raadsman verzoeker die meedeelt dat de schoolraad op 21 april 2015 een

interne vergadering zal houden teneinde standpunt te bepalen met het oog op de navolgende overlegvergadering (voorstel: 5 mei) en die om concrete info vraagt over een 23-tal punten.

- 17 april 2015: uitvoerig antwoord van de raad van bestuur aan verzoeker waarin de verschillende items gegroepeerd werden in een viertal rubrieken en de visie van de raad van bestuur werd uiteengezet. Daarbij werd benadrukt dat voor het schooljaar 2015-2016 maximaal gewerkt wordt op basis van de bestaande situatie in het [X]college en dat in het schooljaar 2016-2017 dan verdere verfijningen en/of wijzigingen mogelijk zijn. Verweerder acht dit van belang voor de beoordeling van de voorgestelde ingangsdatum (1 september 2015) van de fusie. Zij vestigt ook de aandacht op de termijn bepaald in artikel 22 van het participatiedecreet, waarbinnen het overleg moet plaatsvinden.
- 23 april 2015: antwoord schoolraad dat hij het overgelegde stuk i.v.m. de startdatum onvoldoende acht en over drie specifieke punten om verduidelijking vraagt.
- 24 april 2015: antwoord van de raad van bestuur op de vraag van de schoolraad en waarin tevens gewezen wordt op het feit dat de termijn voor overleg reeds verstreken is.
- 4 mei 2015: hoewel geen bijkomende info meer werd gevraagd, deelt verzoeker aan de raad van bestuur mee dat, gelet op het uitblijven van nadere inhoudelijke, pertinente informatie met het oog op overleg over de ingangsdatum van de fusie, het geplande overleg van 5 mei niet kan doorgaan.

Verweerder meent dat het niet laten doorgaan van het overleg, en vooral de motivering ervan, ronduit als verbijsterend genoemd moet worden. Na de brief van 24 april met bijkomende info, is er van de schoolraad geen reactie meer gevolgd zodat verweerder er mocht van uitgaan dat afdoende informatie werd gegeven. Zij is ervan overtuigd dat het de schoolraad niet te doen is om het plegen van overleg maar om manifeste tegenwerking van de voorgenomen fusie op 1 september 2015.

Verweerder voert verder aan dat het overleg moet geacht worden te hebben plaats gevonden ingevolge het verstrijken van de termijn voor overleg die 21 kalenderdagen bedraagt en die ingaat de dag nadat een geplande beslissing voor overleg wordt voorgelegd. Het overleg werd aangevraagd op 2 april zodat de termijn op 23 april verstreek.

Verweerder steunt zich hiervoor op de voorbereidende teksten van het decreet van 4 april 2014 dat het participatiedecreet wijzigde.

Zij stelt dat de schoolraad niet kan inroepen dat de termijn niet op 2 april 2015 zou ingegaan zijn omdat hij toen niet over de voorgenomen fusie(datum) geïnformeerd zou geweest zijn. Zij verwijst naar de informatiesessie van 27 januari 2015. Zij stelt dat het onaanvaardbaar zou zijn dat de schoolraad zelf zou kunnen bepalen wanneer de decretale overlegtermijn ingaat, wat elke rechtszekerheid over de aanvangsdatum ervan zou ontnemen. De schoolraad heeft doelbewust die termijn laten verstrijken door op 21 april 2015 (d.i. binnen de opgelegde termijn) alleen samen te komen voor intern overleg, vervolgens een overlegdatum vast te stellen (5 mei) die reeds buiten de termijn viel en dit overleg met een volstrekte drogreden eenzijdig af te zeggen.

De schoolraad beweert ten onrechte dat de overlegtermijn zou geschorst zijn gedurende de paasvakantie. De mogelijkheid om de overlegtermijn te schorsen gedurende de schoolvakanties had, overeenkomstig artikel 23, 10° van het participatiedecreet, in zijn huishoudelijk reglement moeten opgenomen zijn, wat niet gebeurde.

Verweerder besluit dat indien tot op heden geen overleg kon plaatsvinden, dit enkel en alleen te wijten is aan de houding van de schoolraad zelf en dat er manifest sprake is van “een disproportioneel gebruik van het overlegrecht”, wat het participatiedecreet wil voorkomen door het opleggen van een dwingende vervalltermijn voor het houden van overleg.

Zij stelt dat zij tegemoet is gekomen aan de vraag van de Commissie om te voorzien in een

passende genoegdoening en vindt het onbillijk indien de Commissie tot een sanctie bestaande uit een gedeeltelijke terugbetaling van de werkingsmiddelen, zou beslissen.

3.2. Klacht van 30 april 2015.

De klacht betreft het gebrek aan overleg nopens:

- de inrichting van de studierichting STEM
- de aanstelling van de directeur bovenbouw.

3.2.1. Verweerder acht die klacht onontvankelijk omdat die ingediend werd namens de schoolraad en ondertekend werd “i.o.” gevolgd door een onleesbare handtekening zonder vermelding van de naam en/of de hoedanigheid van de ondertekenaar. Hij wijst op artikel 11 van het huishoudelijk reglement dat bepaalt dat de correspondentie die van de schoolraad uitgaat, door de voorzitter en/of de secretaris wordt ondertekend.

Er kan volgens verweerder dus niet nagegaan worden wie namens de schoolraad is opgetreden noch of hij/zij daartoe door de schoolraad gemandateerd was.

3.2.2. De inrichting van de studierichting STEM

- Die klacht is wegens laattijdigheid en bij gebrek aan belang niet ontvankelijk.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de schoolraad reeds minstens op 27 januari 2015 op de hoogte was van de intenties van verweerder om de studierichting STEM in te voeren zodat de op 30 april ingediende klacht laattijdig is.

Het gebrek aan belang leidt verweerder af uit het feit dat de schoolraad geen enkel argument aanhaalt waaruit zou kunnen blijken dat hij het ten gronde niet eens is met de invoering van de richting STEM; hij heeft ook nooit om bijkomende informatie over ‘STEM’ gevraagd.

- Ten gronde merkt verweerder op dat STEM geen nieuwe studierichting is in het eerste leerjaar (1^e graad, 1^e leerjaar) maar een keuze voor het invullen van het complementair gedeelte van het leerplan (meer bepaald in de studierichting “Moderne”). De concrete invulling ligt nog niet definitief vast en is in behandeling in een werkgroep van leerkrachten en zal dan voor overleg aan de schoolraad voorgelegd worden waarna verweerder een definitieve keuze zal maken. Bijgevolg is de klacht ongegrond.

3.2.3. De aanstelling van de directeur bovenbouw.

Verweerder stelt dat voor de benoeming van de directeur bovenbouw een profielbeschrijving niet aan de orde was. Bij fusie beperkt de keuze van de raad van bestuur zich, ingevolge de bestaande decretale regeling, tot de twee in dienst zijnde directeurs. Deze benoeming behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van de raad van bestuur en valt buiten de overlegbevoegdheid van de schoolraad (cf. de limitatieve opsomming in artikel 21 van het participatiedecreet). Een nieuwe profielbeschrijving zou een wijziging van de individuele arbeidsvoorwaarden van de momenteel reeds in dienst zijnde directeur inhouden, materie die uitsluitend tot de bevoegdheid van het LOC (cf. artikel 30, 2^e lid participatiedecreet) en niet tot de overlegbevoegdheid van de schoolraad behoort. Bovendien erkent de schoolraad dat de raad van bestuur zich op objectieve en pertinente criteria heeft gebaseerd.

4. ZITTING COMMISSIE

4.1. Datum en uur: 19 mei 2015 om 13 uur.

4.2. Kamer

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs en kamer bevoegd voor het secundair onderwijs, het deeltijds kunstonderwijs, het volwassenenonderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding.

4.3. Commissieleden

De Commissie is in overeenstemming met artikel V. 22 van het Onderwijsdecreet XIII en artikel 1 tot en met artikel 3 van het ministerieel besluit van 28 november 2007 betreffende de samenstelling van de Commissie Zorgvuldig Bestuur als volgt geldig samengesteld:

De heer Raf Verstegen, voorzitter.

Hilde Timmermans, Lieven Cloots, Etienne Becuwe en Jean Dujardin, leden.

4.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

Voor verzoekende partijen:

- de heer [A], lid van de schoolraad SO [X], geleding ouders;

- de heer [B], advocaat.

Voor verwerende partij:

- de heer [C], bestuurder.

5. BESLISSING VAN DE COMMISSIE

5.1. Regelgeving

** Decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek.*

Artikel V.25

De Commissie beslist over de gegrondheid van klachten van belanghebbenden inzake:
[...]

3° de niet-naleving van de bepalingen omtrent de bevoegdheden en de besluitvormingsprocedures bedoeld in artikel 18 tot en met 22 van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad.

Wanneer zij oordeelt dat een klacht gegrond is, kan zij beslissen om :

1° een gedeeltelijke terugbetaling van de werkingsmiddelen van de betrokken school, de betrokken instelling, het betrokken centrum voor leerlingenbegeleiding of de betrokken instelling voor deeltijds kunstonderwijs op te leggen. De terugvordering of inhouding kan echter niet meer bedragen dan 10 procent van deze werkingsmiddelen en kan er niet toe leiden dat het aandeel in de werkingsmiddelen dat bestemd is voor personeelsaangelegenheden in absolute cijfers kleiner wordt dan wanneer de maatregel niet zou getroffen zijn;

2° ...

Deze sanctie wordt slechts uitvoerbaar de dag nadat de termijn om beroep in te stellen bij de Vlaamse regering verstreken is.

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.

** Decreet van 2 april 2004 betreffende de participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad¹*: hiervoor wordt verwezen naar de regelgeving opgenomen in beslissing

¹ Tekst in voege sinds 1 september 2014 (zie hoofdstuk III van het decreet van 4 april 2014 houdende diverse maatregelen betreffende de rechtspositie van de leerlingen in het basis- en secundair onderwijs en betreffende de participatie op school dat het decreet van 2 april 2004 wijzigd (Belg. Stbl. 20.08.2014).

5.2. Ontvankelijkheid

Wat betreft de klacht van 30 april 2015

De verwerende partij wijst op het artikel 11 van het huishoudelijk reglement dat bepaalt dat de correspondentie die van de schoolraad uitgaat ondertekend wordt door de voorzitter en of de secretaris. In feite is de klacht ondertekend “i.o.” met een totaal onleesbare handtekening. De klacht zou niet ontvankelijk zijn.

De Commissie stelt vast dat de uitgeschreven tekst van de klacht eindigt met de uitdrukkelijke vermelding “Namens de Schoolraad secundair onderwijs [X]college”, gevolgd door de naam, de functie en het e-mailadres van de voorzitter van de schoolraad. Dit volstaat als identificatie voor de ontvankelijkheid bij de Commissie (zie haar reglement van orde, art. 2). Ter zitting neemt de vertegenwoordiging van de schoolraad ook de verdediging van de klacht op zich. Anderzijds blijkt ook niet dat de persoonlijke ondertekening door de voorzitter (of de secretaris) in het huishoudelijk reglement op straffe van nietigheid zou zijn voorgeschreven. Er kan in hoofde van de verwerende partij weinig twijfel bestaan over de herkomst van de klacht. De Commissie is van oordeel dat er in die omstandigheden geen grond is om de klacht onontvankelijk te verklaren.

5.3. Beslissing

Wat betreft de klacht van 12 februari 2015

5.3.1. Participatie, recht op informatie en informatieplicht. De principes. Sanctieregeling.

5.3.1.1. Principes

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. Vl. 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, waarbij in een recente herziening² het onderscheid tussen materie voor advies en materie voor overleg werd vervangen door een geheel van overlegbevoegdheden van de schoolraad. Het decreet erkent en bevestigt ten slotte de eindverantwoordelijkheid van het schoolbestuur.

De schoolraad geeft advies aan en overlegt met het schoolbestuur. Voor het in het decreet geregelde overleg is het schoolbestuur de gesprekspartner van de schoolraad. Het overleg

² Zie supra punt 5.1 ‘Regelgeving’.

heeft plaats in een gezamenlijke vergadering van het schoolbestuur of zijn gemandateerde en 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). 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). Maar het recht op informatie krijgt een bijzondere betekenis wanneer het gaat over aangelegenheden waarvoor de schoolraad over een recht op overleg beschikt. In het huishoudelijk reglement worden hieromtrent een aantal praktische schikkingen vastgelegd (art. 23). Inhoudelijk 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. 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. (zie reeds eerder: CZB/P/KBO/2010/274 en CZB/KL/P/KBO/2013/321).

5.3.1.2. Sanctieregeling

5.3.1.2.1. Een beslissing van het schoolbestuur die genomen wordt zonder dat het voor die aangelegenheid voorgeschreven voorafgaandelijk overleg met de schoolraad werd gevraagd, komt niet rechtsgeldig tot stand en kan dan ook niet op wettige wijze tot uitvoering worden gebracht (o.m. CZB/KL/P/GV/2015/358 - 27/03/2015). De Commissie wijst er op dat voor het officieel onderwijs, waar het schoolbestuur een administratieve overheid is, het niet naleven van de verplichting tot overleg kan leiden tot een schorsing (en een nietigverklaring) door de Raad van State (R.v.St., nr. 195.289 van 15 juli 2009 en nr. 201.906, van 16 maart 2010).

Zelf kan de Commissie zorgvuldig bestuur de naleving van de overlegverplichting enkel onrechtstreeks sanctioneren door het doen terugbetalen (door terugvordering of inhouding) van een gedeelte van de door de gemeenschap toegekende werkingsmiddelen. Of de miskenning van de participatierechten van de schoolraad in feite aanleiding geeft tot het opleggen van een sanctie is afhankelijk van de manier waarop het bestuur gevolg geeft aan de beslissing van de Commissie waarin deze een schending van het participatiedecreet vaststelt. De Commissie nodigt het bestuur uit om, met de alternatieven van het decreet, de betwiste beslissing in te trekken of te herzien, of te voorzien in een passende genoegdoening.

5.3.1.2.2. De eerste remedie voor het rechtzetten van een onwettig tot stand gekomen beslissing is de intrekking van de beslissing of het wijzigen ervan zodat de wettigheid hersteld wordt. Voor zover de omstandigheden dat nog toelaten ligt dan de weg open om, blijvend binnen de hypothese van het participatiedecreet, de schoolraad op een correcte manier om overleg te vragen. Het is duidelijk dat in dat geval het overleg zijn open karakter dient te behouden en eventueel moet kunnen leiden tot een inhoudelijk nieuwe beslissing. Het participatiedecreet kent het laatste woord toe aan het schoolbestuur. Dat brengt mee dat, wil men de plicht tot voorafgaand overleg niet inhoudloos maken, strikt zal moeten worden toegezien op de geloofwaardigheid van de beslissing van het bestuur om zijn eerste beslissing in te trekken of minstens op te schorten in afwachting van het verloop van een geloofwaardig georganiseerd overleg.

Overleg over een in feite reeds genomen en in uitvoering zijnde beslissing moet worden beschouwd als een lege formaliteit, een overleg zuiver *pro forma*, dat niet beantwoordt aan wat de decreetgever met het in het participatiedecreet voorgeschreven overleg heeft gewild (CZB/KL/P/KBO/2014/352 van 8/09/2014). Wanneer het bestuur een voldongen feit heeft gecreëerd en daarover de schoolraad consulteert, kan er geen sprake meer zijn van een waarachtig overleg zoals het participatiedecreet dat voorschrijft (CZB/KL/P/KBO/2013/321 van 18/03/2013).

5.3.1.2.3. De Commissie gaat er van uit dat de participatie een continu proces is en ook een leerproces kan zijn. Dat de betwiste beslissing van het schoolbestuur niet wordt ingetrokken of opgeschort sluit niet uit dat niettemin overleg tussen de schoolraad en het schoolbestuur wordt georganiseerd. Dit kan er toe leiden dat alsnog een consensus wordt gevonden, of dat minstens voor de toekomst de rechten van de schoolraad worden erkend en veilig gesteld. De zorg die het schoolbestuur besteedt aan het herstel van de dialoog met de schoolraad zal mee bepalend zijn om, bij gebrek aan volledig herstel van de wettelijkheid, toch te kunnen spreken van een passende genoegdoening.

5.3.1.2.4. Wanneer de Commissie er toe komt om wegens niet naleven van het participatiedecreet, de terugbetaling van een gedeelte van de werkingsmiddelen op te leggen zal zij bij het bepalen van het bedrag met verschillende factoren rekening kunnen houden. De betrokken materie kan meespelen: zonder overleg het studieaanbod ingrijpend wijzigen weegt zwaarder dan een paragraaf uit het schoolreglement eenzijdig aanpassen. Een inschattingsfout maken (cf. CZB/KL/KBO//2011/279) is anders te beoordelen dan manifest voorbijgaan aan de bevoegdheden van de schoolraad. De inspanningen om in overleg met de schoolraad tot een passende genoegdoening te komen moeten in rekening worden gebracht.

5.3.2. Toepassing

5.3.2.1. De Commissie zorgvuldig bestuur stelt in haar beslissing van 27 maart 2015 (CZB/KL/P/GV/2015/358) vast dat over de ingangsdatum van de geplande fusie tussen het [Y] en het [Y]college geen overleg werd gepleegd tussen het schoolbestuur en de schoolraad en oordeelt dat de beslissing van het schoolbestuur om de fusie van de secundaire scholen te laten ingaan op 1 september 2015 niet wettig is tot stand gekomen.

De partijen hebben de beslissing van de Commissie ontvangen op 1 april 2015. Onmiddellijk na ontvangst van de beslissing van de Commissie vraagt het schoolbestuur alsnog overleg over de ingangsdatum van de op zich niet betwiste fusie en over de functie-omschrijvingen van de diverse te voorziene directiefuncties. Uit het dossier blijkt dat het, in verder te

bespreken omstandigheden, niet meer tot een overleg tussen de schoolraad en het schoolbestuur gekomen is.

De verzoekers wijzen er op dat het schoolbestuur na de mededeling van de beslissing van de Commissie nog altijd de betwiste ingangsdatum van 1 september 2015 in zijn externe en interne communicatie is blijven voorop zetten. Zij verwijzen naar de vernieuwde website en de aankondiging van de open-deur-dag van 25 april 2015 en naar een intern zeer ruim verspreide mededeling van het schoolbestuur van 7 april 2015.

Het schoolbestuur voert ter zitting aan dat het na ontvangst van de beslissing van de Commissie vermeden heeft de fusiedatum nog in haar communicatie te vermelden. Het stelt verder dat indien het alsnog gevraagde overleg loyaal zou hebben kunnen plaatsvinden, het bestuur op de opendeurdag de fusiedatum had kunnen meedelen.

5.3.2.2. Nergens in het dossier blijkt dat het schoolbestuur zou hebben overwogen om de uitvoering van zijn onwettig bevonden beslissing met betrekking tot de ingangsdatum van de scholenfusie in te trekken of op te schorten tot na het alsnog gevraagde overleg. Het is denkbaar dat het bestuur, gelet op het korte tijdsbestek voor de voorbereiding van de geplande fusie wanneer die toch op 1 september moest ingaan, van oordeel is geweest dat de optie van de opschorting uitgesloten was. Daarmee zou enkel bevestigd worden dat het bestuur in feite een voldongen feit had gecreëerd dat het onmogelijk maakte om tot de volle wettelijkheid terug te keren.

Het schoolbestuur stuurt op 7 april 2015 een mededeling aan “alle medewerkers van het [Y] en het [X]college, leden van de algemene vergadering, leden van de Overleggroep en de leden van de RvB”. Daarin worden alle betrokkenen bedankt voor hun inzet. In alle duidelijkheid en met enige trots wordt de fusie met ingang van 1 september 2015 voorgesteld als een niet meer in vraag gestelde, onomkeerbare beslissing van het schoolbestuur. Ter zitting verklaart de vertegenwoordiger van het bestuur dat deze tekst tot stand kwam nog voor de beslissing van de Commissie werd meegedeeld. Dit neemt naar het oordeel van de Commissie niet weg dat het schoolbestuur, door het verspreiden van een dergelijke boodschap nog dagen na ontvangst van de beslissing van de Commissie, daarmee in feite te kennen geeft dat het gevraagde overleg met de schoolraad aan de beslissing om de fusie op 1 september 2015 te laten ingaan niets kan veranderen. De vermelde mededeling zet door negerend stilzwijgen de leden van de schoolraad die zijn opgekomen voor de participatierechten van de schoolraad, impliciet en wellicht ongewild, toch ook op ongepaste wijze in een ongunstig daglicht. Een laattijdig verzoek tot overleg waarvan eenzijdig duidelijk gemaakt wordt dat dit de al genomen beslissing niet zal veranderen, kan op zich niet worden beschouwd als een passende compensatie of genoegdoening voor het eerder falende overleg.

5.3.2.3. De schoolraad verklaart zich op 9 april 2015 bereid om in te gaan op het verzoek van het schoolbestuur daterend van 2 april 2015 om tot overleg te komen. De raad vraagt uitgebreide verdere informatie, kondigt een intern beraad aan op 21 april en stelt als datum voor overleg 5 mei voorop. Het bestuur informeert de raad vrij uitvoerig op 17 april en wijst op het bestaan van een wettelijke termijn waarbinnen het gevraagde overleg moet zijn afgehandeld. Op 23 april laat de schoolraad weten dat de informatie met betrekking tot de ingangsdatum van de fusie onvoldoende is en vraagt gedetailleerde verdere informatie. Op 24 april laat het schoolbestuur weten dat de termijn voor overleg overschreden is, maar verklaart zich bereid “van gedachten te wisselen met de schoolraad over een aantal aandachtspunten m.b.t. de fusie(datum)”. Op 4 mei laat de schoolraad weten dat de overlegvergadering gepland op 5 mei niet zal plaatsvinden.

De Commissie is van oordeel dat de manier waarop de schoolraad de datum voor de overlegbijeenkomst heeft voorgesteld en uiteindelijk heeft opgezegd niet ernstig is. In artikel 22, derde lid van het participatiedecreet is bepaald dat het overleg geacht wordt te hebben plaatsgevonden wanneer het niet heeft plaatsgevonden binnen een termijn van eenentwintig kalenderdagen nadat een geplande beslissing voor overleg wordt voorgelegd. De schoolraad kende deze bepaling of had ze moeten kennen en minstens naar analogie toepassen op het willig overleg. Het duurt tot 9 april vooraleer de schoolraad reageert, informatie vraagt maar meteen ook een datum voor overleg voorstelt die bijna twee weken buiten de wettelijke termijn valt. Dit acht de Commissie gelet op het evident hoogdringend karakter van de betwisting onredelijk. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, schorst de vakantieperiode de termijn niet. Daarvoor was een bepaling in het huishoudelijk reglement in die zin vereist (zie art. 23, 10° participatiedecreet), wat niet het geval is.

Verder moet de Commissie vaststellen dat de schoolraad, met zijn eisen om voorafgaandelijk tot in het detail geïnformeerd te zijn over zowat alle aspecten van het schoolbeleid na de fusie (brief van 9 april, p. 2 en e-mail van 23 april), zich allesbehalve coöperatief heeft opgesteld. Zo stelt de schoolraad op 17 april als voorwaarde om tot overleg over te gaan dat voorafgaandelijk en in detail een eerste ontwerp van nieuw schoolreglement zou worden voorgelegd. De Commissie kan er mee instemmen dat, zoals de schoolraad het stelde in de brief van 9 april 2015, de startdatum van de fusie niet “in het luchtledige” kon worden vastgesteld. Maar de schoolraad kon het uitvoerige antwoord van het schoolbestuur op de eerder gestelde vragen waarin de essentiële opties daaromtrent werden verduidelijkt, in redelijkheid niet weigeren als basis om het overleg aan te vatten. De schoolraad heeft naar het oordeel van de Commissie wel een punt waar hij stelt dat het schoolbestuur, gelet op het precieze voorwerp van de betwisting, een grotere inspanning had kunnen doen om een tijdslijn van implementatie voor te leggen.

De Commissie besluit dat het mislukken van de poging van het schoolbestuur om alsnog tot overleg te komen, mede het gevolg is van het gebrek aan medewerking van de schoolraad.

5.3.2.4. Zoals hoger gezegd is de Commissie van oordeel dat het nog gevraagde overleg in feite betrekking had op een voldongen feit: het schoolbestuur had duidelijk gemaakt dat de fusie zou ingaan op 1 september 2015. Daaruit moet worden afgeleid dat het overschrijden van de termijn voor het organiseren van het overleg, anders dan de verwerende partij aanneemt, niet voor gevolg kan hebben dat het decretaal voorgeschreven overleg moet worden geacht te hebben plaatsgevonden. De ingangsdatum van de fusie is vastgesteld zonder het voorafgaand overleg dat in het participatiedecreet is voorgeschreven. De poging van het schoolbestuur om over de modaliteiten van de fusie alsnog tot een remediërend overleg te komen is niet geslaagd enerzijds doordat het schoolbestuur ook na het ontvangen van de negatieve beslissing van de Commissie zorgvuldig bestuur duidelijk heeft gemaakt dat de genomen beslissing onomkeerbaar was, anderzijds door een gebrek aan open medewerking van de schoolraad.

De Commissie is van oordeel dat de tekortkoming van het schoolbestuur voldoende ernstig is om een sanctie op te leggen. De ervaring leert dat schoolbesturen die tot een belangrijke herschikking van het studieaanbod willen overgaan gemakkelijk geneigd zijn, zoals ook in casu, om de beslissingen in stilte voor te bereiden om ze dan zeer snel aan de advies- en overlegorganen voor te leggen. Daar kunnen goede redenen van efficiëntie voor bestaan. Maar het is de taak van de Commissie zorgvuldig bestuur om er over te waken dat ook in die omstandigheden de prerogatieven van de schoolraad ten volle worden gerespecteerd en ook niet straffeloos kunnen worden genegeerd.

De Commissie ziet in deze een verzachtende omstandigheid in het feit dat het schoolbestuur zich initieel op de oude tekst van het decreet lijkt te hebben gebaseerd om advies te vragen in plaats van het nu verplichte overleg. Anderzijds stelt de Commissie vast dat in de oorspronkelijke timing geen plaats was ingeruimd voor overleg met de schoolraad (zie vorige beslissing van de Commissie, randnr. 5.3.2.2).

De Commissie wil ook rekening houden met het feit dat de poging van het schoolbestuur om alsnog tot overleg en herstel van de participatie te komen mede door een onredelijk stoeve opstelling van de schoolraad is mislukt.

De Commissie is, dit alles in acht genomen, van oordeel dat de terugvordering of inhouding van tweeduizendvijfhonderd euro van de werkingsmiddelen die de gemeenschap voor het lopende werkingsjaar heeft voorzien, een passende sanctie is voor de vastgestelde tekortkoming. Zij hoopt daarmee het belang van het voorafgaandelijk overleg met de schoolraad te benadrukken en de naleving van dit voorschrift te verzekeren.

Wat betreft de klacht van 30 april 2015

5.3.3. Inrichting van de “studierichting STEM”

Verwerende partij stelt terecht dat het bij de invoering van de optie STEM niet om een nieuwe studierichting gaat, maar om het invullen van keuzemogelijkheden in het leerplan van een bestaande richting (hier : “Moderne”). De publieke aandacht voor deze vernieuwing en het belang dat de verwerende partij hecht aan de invoering ervan wijzen erop dat het niettemin gaat om een belangrijke wijziging van het studieaanbod waarover met de schoolraad moet worden overlegd.

De verwerende partij is van mening dat de verzoekende partij al meer dan zestig dagen op de hoogte is van de feiten waardoor de klacht niet ontvankelijk zou zijn wegens laattijdigheid (cf. art. V.28 Onderwijsdecreet XIII-Mozaïek). De Commissie stelt vast dat de verwerende partij zichzelf tegenspreekt doordat zij in tweede instantie argumenteert dat de klacht voorbarig is omdat het voorstel nog in voorbereiding is en ten gepaste tijde voor overleg aan de schoolraad zal worden voorgelegd.

De Commissie kan zich niet uitspreken over het precieze ogenblik waarop een plan aan de schoolraad moet worden voorgelegd. Wel moet altijd nog een zinvol overleg mogelijk zijn. De Commissie heeft geen aanwijzingen dat dit hier niet het geval zou zijn. De klacht is voorbarig en dus ongegrond.

5.3.4. Aanstelling van de directeur bovenbouw

De raad van bestuur heeft beslist om de directrice van het [Y], tevens algemeen directeur, aan te stellen als directeur van de bovenbouwschool (tweede en derde graad). Verwerende partij stelt dat het bestuur bij fusie van twee scholen verplicht is om te kiezen tussen een van de twee in dienst zijnde directeurs en de directeursfunctie toegewezen heeft op grond van anciënniteit en het aantal jaren ervaring als leerkracht.

De verzoekende partij betwist de validiteit van deze criteria niet maar is van oordeel dat ook met andere elementen rekening kon worden gehouden en dat daarvoor een profielbeschrijving moest worden opgemaakt waarover de schoolraad advies had kunnen geven. De verwerende

partij is van mening dat dit zou neerkomen op een wijziging van de individuele arbeidsvoorwaarden van een momenteel in dienst zijnde directeur.

In de gegeven omstandigheden zou de benoeming de exclusieve bevoegdheid van de raad van bestuur zijn, zonder recht op overleg voor de schoolraad.

De Commissie is van oordeel dat de bevoegdheid van de schoolraad om te overleggen over het profiel van de directeur betrekking heeft op een profielbeschrijving voorafgaand aan het uitschrijven van een open vacature. De schoolraad kan zich op geen enkele manier inlaten met de beoordeling van concrete personen. Overleg over het opstellen van een profielvacature wanneer het bestuur gehouden is tot een keuze tussen twee personen zou daar nochtans zo goed als onvermijdelijk op neerkomen. Dat bleek overigens ter zitting al onmiddellijk als de verzoekende partij op ingehouden polemische toon mogelijke bijkomende criteria ontwikkelde.

De Commissie sluit zich aan bij het standpunt van het schoolbestuur volgens hetwelk een in de schoolraad overlegde profielbeschrijving hier niet vereist is. De klacht is ongegrond.

Wat betreft beide klachten

5.3.5. De Commissie komt tot volgende beslissing

5.3.5.1. Wat betreft de klacht van 12 februari 2015

Het schoolbestuur heeft, ook na het ontvangen van de beslissing van de Commissie zorgvuldig bestuur waarin het besluit om de geplande scholenfusie te laten ingaan op 1 september 2015 wegens gebrek aan voorafgaand overleg met de schoolraad onwettig werd genoemd, deze ingangsdatum als een voldongen feit aan alle bij de school betrokken geledingen voorgesteld. Het heeft nadrukkelijk de onwettigheid gehandhaafd en de bestreden beslissing verder uitgevoerd. Dit verantwoordt het opleggen van een sanctie.

De poging van het schoolbestuur om tot een zekere genoegdoening te komen door over de modaliteiten van de fusie alsnog tot remediërend overleg over te gaan en om zo het herstel van het gesprek met de schoolraad te bewerkstelligen, is mede door de onredelijk stroeve opstelling van de schoolraad mislukt. Dit moet bij het bepalen van de strafmaat gelden als een verzachtende omstandigheid.

De Commissie beslist dat de verwerende partij een bedrag van tweeduizendvijfhonderd euro van de voor het lopende werkingsjaar toegekende werkingsmiddelen moet terugbetalen. Deze sanctie is, met toepassing van art. V.25, derde lid van het onderwijsdecreet XIII-Mozaïek van 13 juli 2001, uitvoerbaar de dag nadat de termijn om beroep in te stellen bij de Vlaamse regering verstreken is.

5.3.5.2. Wat betreft de klacht van 30 april 2015

De klacht is in beide onderdelen ongegrond.

6. BEROEP

Tegen een beslissing van de Commissie kan binnen een termijn van zestig kalenderdagen die ingaat de tweede dag na de postdatum van de betekening van deze beslissing, bij aangetekend schrijven een beroep bij de Vlaamse Regering, in de persoon van de Minister van Onderwijs, ingesteld worden (met een afschrift aan het secretariaat van de Commissie).

Brussel, 19 mei 2015

Marleen Broucke
Secretaris

Raf Verstegen
Voorzitter