



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/KL/P/KBO/2013/328

BETREFT: miskennen adviesbevoegdheid schoolraad bij wijziging studieaanbod.

1 PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 16 mei 2013

1.2. Verzoeker

[X], samen met andere ouders die allen ouders van leerlingen zijn die thans school lopen in [B].

1.3. Verweerder

Schoolbestuur: Gemeentebestuur .

School: [A]

1.4. CZB

Bij brief van 15 mei 2013 met postpakket met ontvangst- en leveringsbevestiging verstuurd, dient verzoeker bij het secretariaat van de Commissie Zorgvuldig Bestuur een klacht in.

Bij aangetekende brief van 17 mei 2013 wordt het schoolbestuur in kennis gesteld van de klacht en voor de zitting van de Commissie van 17 juni 2013 uitgenodigd. Bij brief van 17 mei 2013 wordt ook aan de directie van de school een afschrift van de brief aan het schoolbestuur en van de klacht bezorgd.

Bij mailbericht van 16 mei 2013 wordt de ontvangst van de klacht bevestigd.

Bij aangetekende brief van 31 mei 2013 zendt verwerende partij een verweerschrift alsook stukken die op de klacht betrekking hebben.

Bij aangetekende brief van 4 juni 2013 wordt aan de contactpersoon van de ouders (hierna: de verzoeker) het verweerschrift + bijlagen toegezonden en wordt de datum van de zitting van Commissie meegedeeld.

Per e-mail van 10 juni 2013 deelt de directie van de school mee wie voor het gemeentebestuur op de zitting aanwezig zal zijn. Per e-mail van 12 juni deelt ook verzoeker mee dat vier ouders aanwezig zullen zijn.

2. INHOUD van de KLACHT

Verzoeker dient, samen met andere ouders van leerlingen die momenteel school lopen in [B], bij de Commissie een klacht in tegen het schoolbestuur. De klacht is gericht tegen het gebrek aan inspraak van de ouders bij afschaffing van lager onderwijs in de afdeling [B] van [A].

2.1. Verzoeker situeert vooreerst de context van de klacht.

De gemeentelijke basisschool [A] bestaat momenteel uit 3 vestigingsplaatsen: “[C]”, “[D]” en

“[B]”, waar dit schooljaar kinderen in alle 3 de vestigingsplaatsen vanaf de peuterklas t.e.m. het 6^e leerjaar school kunnen lopen, al dan niet in graadklassen. De wijzigingen bestaan erin dat men voor wat de “[C]” en “[B]” betreft overgaat tot een splitsing van de leeftijdsgroepen. In de afdeling “[B]” zal enkel nog plaats zijn voor de peuters en de kleuters van de **1^e en 2^e kleuterklas**. In de afdeling “[C]” zal enerzijds een **brugschool** gecreëerd worden voor de kinderen van de 3^e kleuterklas en die van het 1^e en 2^e leerjaar en anderzijds een lagere school voor het 3^e t.e.m. 6^e leerjaar.

2.2. De feiten.

Verzoeker haalt verder de feiten aan die de beslissing van het schoolbestuur voorafgaan. Op 4 maart werden in volgorde eerst de ABOC, dan het personeel en tenslotte de schoolraad van de herstructurering op de hoogte gebracht. Op 3 maart 2013 om 10:28u werd pas de agenda voor de schoolraad van 4 maart 2013 doorgestuurd, zonder bijgevoegde stukken (bijlage 1). De agenda vermeldt onder punt 3 ‘organisatie volgend schooljaar’ zonder enige inhoudelijke toelichting. De herstructurering werd aan de leden van de schoolraad voorgesteld door de directie van de school in aanwezigheid van de schepenen van onderwijs. De beslissing van de schoolraad inclusief een positief advies aan het schoolbestuur werd genomen binnen dezelfde vergadering. Het verslag van de schoolraad dd. 4 maart (bijlage 2) bevat veel onbeantwoorde vragen en geen motivering voor de genomen beslissing. De vraag of deze beslissing definitief was, werd gesteld door de leden van de schoolraad. Het verslag van de schoolraad dd. 4 maart vermeldt geen antwoord op de gestelde vraag. Van het verslag van de schoolraad kon pas kennis genomen worden op 18 maart, vermits dit pas dan op de website van de school geplaatst werd (bijlage 3). Het advies van de schoolraad werd in het kader van Openbaarheid van Bestuur op 18 april (bijlage 4) toegestuurd door de gemeente. Dit advies was niet gemotiveerd (bijlage 5).

Op 4 maart 2013 om 22:18u werd aan de ouders een uitnodiging verstuurd betreffende een algemene infoavond van [A] afdeling [B] en [C] die zou plaatsvinden op 5 maart 2013 om 18:30u. Op de infoavond van 5 maart werd een grondige structuurwijziging van beide afdelingen gepresenteerd door de directeur van de gemeenteschool [A] in aanwezigheid van de schepenen van onderwijs. De aangekondigde wijzigingen werden voorgesteld als zijnde definitief (bijlage 6). De ouders werden vervolgens uitgenodigd op een tweede infoavond op 16 april; tijdens deze infoavond kwamen meerdere werkgroepen samen om de ouders alsnog inspraak te geven in de uitwerking van een aantal randvoorwaarden inzake de praktische uitvoering van de besliste herstructurering. De hervorming werd uiteindelijk goedgekeurd door het schoolbestuur op de gemeenteraad op 23 april 2013 (bijlage 7).

2.3. De klacht is gegrond op volgende punten:

2.3.1. De wijze waarop de schoolraad geconsulteerd is inzake deze beslissing is niet correct verlopen en de beslissing was al definitief (art. 19-20 van het decreet betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad. Hierna: het participatiedecreet).

Volgens de ouder die de afdeling “[B]” in de schoolraad vertegenwoordigde werd de beslissing hen tijdens de presentatie door de directie als definitief voorgesteld. De hand-outs van de presentatie werden uitgedeeld maar moesten op het einde van de vergadering opnieuw ingeleverd worden, want het was absoluut niet toegestaan de andere ouders hierover ook maar iets te zeggen voorafgaand aan de infoavond van 5 maart. Na de voorstelling volgde een hevige discussie waarbij een aantal leden van de schoolraad zich heel hard verzetten tegen het voorstel. Een aantal van de geopperde bezwaren en vragen werden weergegeven in het verslag van de schoolraad; een ev. antwoord van de directie en/of schepenen

is niet opgenomen. Ook vermeldt het verslag niet dat er ook mensen effectief tegen waren (bijlage 2). Tot slot werd er gestemd over het voorstel. Een meerderheid onder de aanwezigen stemde voor, aan de leden die tegen stemden werd medegedeeld dat ze verplicht waren het positief advies mee te ondertekenen. Hun bezwaren werden echter niet in het advies opgenomen. Het advies vermeldt ook geen motivering. De mensen uit de schoolraad waren duidelijk niet voorbereid op een dergelijke situatie en konden (durfden?) niets anders dan mee het advies ondertekenen.

2.3.2. Het informatierecht van de leden van de schoolraad is geschonden (art. 15 van het participatiedecreet).

Omtrent de wijze waarop de leden van de schoolraad op de hoogte gebracht zijn van dit agendapunt kan men zich vragen stellen. De agenda werd pas de dag voor de vergadering verzonden (bijlage 1). Nergens in deze agenda is er sprake van de voorgestelde herstructureringen, de leden van de schoolraad wisten dan ook helemaal niet dat een dergelijk voorstel die avond zou besproken worden. Daardoor kregen ze niet de kans zich vooraf te informeren omtrent deze beslissing, wat een schending is van hun informatierecht. Op de avond dat ze voor het eerst op de hoogte gebracht werden van de geplande hervormingen en zonder dat op hun vragen een antwoord geformuleerd werd, werden ze al verplicht een positief advies te ondertekenen (bijlage 5).

2.3.3. Het advies van de schoolraad is niet gemotiveerd en is bijgevolg niet rechtsgeldig (art. 19-20 van het participatiedecreet).

Verzoeker haalt artikel 19 van het decreet aan waarin bepaald wordt dat telkens het schoolbestuur een beslissing wil nemen over o.m. het studieaanbod, het ontwerp van beslissing eerst voor advies aan de schoolraad moet worden voorgelegd en dat dit advies, dat gemotiveerd moet zijn, schriftelijk of mondeling aan het schoolbestuur wordt bezorgd.

In het verslag van de schoolraad (bijlage 2) zijn een heel aantal bemerkingen geformuleerd. De conclusie was echter een positief advies. Dit advies (zie bijlage 5) bevat enkel de onderschrijving van twee stellingen en geen enkele motivering. Verzoeker merkt tevens op dat er enkel een advies wordt gegeven voor het afschaffen van het lager onderwijs in de vestigingsplaats [B]. De herstructureringsplannen zoals gepresenteerd en gecommuniceerd (bijlage 6) gaan echter veel verder: in de [C] worden de 1^e en 2^e kleuterklas overgeheveld naar de vestigingsplaats [B] en in de [B] wordt de 3^e kleuterklas naar de vestigingsplaats [C] overgeheveld. Aangezien dit volgens verzoeker toch een duidelijke wijziging is van het studieaanbod dient de schoolraad hier wel degelijk een verplicht en gemotiveerd advies over uit te brengen, wat volledig ontbreekt in dit dossier. Ook een mondelinge motivering hebben de leden van de schoolraad niet gegeven; op de gemeenteraad van 23 april is er evenmin een mondelinge motivering gegeven door een afgevaardigde van de schoolraad.

2.3.4. De samenstelling van de schoolraad strookt niet met de richtlijnen in het huishoudelijk reglement van de schoolraad (art. 6 van het huishoudelijk reglement).

Sinds 1 januari maakt de vertegenwoordiger van de ouders van de afdeling "[C]" deel uit van de gemeenteraad voor [Y]. In die hoedanigheid kon zij geen deel meer uitmaken van de schoolraad, vermits beide taken volgens het huishoudelijk reglement (bijlage 13) niet gecombineerd mogen worden. Zij bleef echter deel uitmaken van de schoolraad, die pas op 1 april een nieuwe samenstelling kreeg. Zij was niet aanwezig op de schoolraad van 4 maart en stemde ook niet mee, maar vanuit haar positie als lid van het schoolbestuur was ze op de

hoogte van wat er op de schoolraad zou voorgesteld worden. Indien, zoals het hoort, een plaatsvervanger was aangesteld als vervanger voor de laatste 3 maanden, dan had dit mogelijk een impact gehad op de beslissing genomen in de schoolraad. De onterechte samenstelling van de schoolraad heeft dus wel degelijk gevolgen voor de genomen beslissing. Verzoeker meent dan ook te mogen stellen dat de beslissing van de schoolraad hierdoor als ongeldig moet beschouwd worden.

2.3.5. De richtlijnen omtrent de syndicale overlegstructuren werden niet gerespecteerd en de schoolraad kon daardoor geen geldig advies uitbrengen (punt 3 uit de omzendbrief Lokale participatieregeling in het basis- en secundair onderwijs).

Volgens het aangehaald punt 3 moet een voorstel van beslissing met gevolgen voor het personeel van de school eerst aan de schoolraad en vervolgens aan het lokaal comité worden voorgelegd voor overleg.

Het ABOC en de schoolraad kwamen beiden samen op 4 maart 2013. Het ABOC om 10u30 's ochtends (zie bijlage 8), de schoolraad om 20u. Het comité stelt zich principieel akkoord, omdat volgens de afvaardiging van de overheid er geen personeelseffect is, maar het comité wenst dat men toch om een schriftelijk advies vraagt aan de vakorganisaties.

In tegenstelling tot wat wordt beweerd, heeft de herstructurering wel impact voor het personeel, wat ook blijkt uit de gemeenteraadsbeslissing (bijlage 7)

De schoolraad (én het ABOC) werden dus niet volgens de regels geraadpleegd. Er zal wel degelijk een impact op het personeel zijn, zodoende moest eerst de schoolraad zijn advies geven en pas daarna het ABOC. Dit advies is dus in strijd met artikel (bedoeld wordt: punt) 3.

3. INHOUD van het VERWEER

3.1. Verwerende partij geeft eerst toelichting bij de structuur van de school [A] waarvan de gemeente inrichtende macht is. De school heeft 3 vestigingsplaatsen, nl. vestigingsplaats [C], vestigingsplaats [B] en vestigingsplaats [D].

3.2. Chronologie van de herstructurering.

- Op 21 juni 2012 bespreekt het inspectieteam met de school het verslag van de doorlichting over de gemeentelijke basisschool [A]. Het advies van de inspectie is beperkt gunstig, voor het kleuteronderwijs omwille van onvoldoende nastreven van de ontwikkelingsdoelen voor wiskundige initiatieven, voor het lager onderwijs omwille van onvoldoende bereiken van de leergebiedgebonden eindtermen of nastreven van de attitudinale eindtermen voor muzische vorming¹.

- Op 2 januari 2013: installatie van de nieuwe gemeenteraad;

- 31 januari 2013: overleg tussen de directie, de bevoegde schepen en de pedagogische begeleider OVSG (Onderwijssecretariaat van de Vlaamse Steden en Gemeenten). Het verslag van de inspectie en de organisatie van het schooljaar 2013-2014 wordt er besproken. Een mogelijke herstructurering moet voor 1 mei 2013 aan het agentschap² overgemaakt worden.

- 18 februari 2013: mailen van de uitnodiging voor de eerstvolgende schoolraad op 5 maart (die uiteindelijk op 4 maart plaatsvindt) aan de leden ervan. Eén van de leden heeft de eed als gemeenteraadslid afgelegd en is derhalve ontslagnemend.

- 18 februari 2013: oproep van de vertegenwoordigers van de representatieve vakorganisaties

¹ Volgens het verslag moet vanaf 1 september 2015 aangetoond kunnen worden dat de tekorten met een beperkt gunstig advies in voldoende mate werden geredigeerd.

² Bedoeld wordt: het Agentschap voor Onderwijsdiensten binnen het Vlaams Ministerie van Onderwijs.

met dagorde voor de vergadering van het afzonderlijk onderhandelingscomité op 4 maart. Op 27 februari wordt aan de dagorde nog een bijkomend agendapunt “organisatie volgend schooljaar” toegevoegd.

- 25 februari 2013: uitnodiging van de leden van de gemeenteraadscommissie vrijetijdzaken/onderwijszaken voor een vergadering op 5 maart met op de agenda: het verslag van de doorlichting en de gevolgen/remediëring.
- 26 februari 2013: uitnodiging van de leerkrachten voor de personeelsvergadering van 5 maart waar het verslag van de doorlichting en de organisatie van het volgend schooljaar aan bod komen.
- 28 februari 2013: uitnodiging ouders voor een infoavond op 5 maart.
- 4 maart 2013: voorstelling van de nieuwe organisatiestructuur voor de school aan de vertegenwoordigers van de vakorganisaties met toelichting van het voorstel tot herstructurering aan de hand van een PowerPointpresentatie. De notulen van de vergadering maken melding van een unaniem gunstig advies m.b.t. de punten aangebracht door de afvaardiging van de overheid.
- 4 maart 2013: personeelsvergadering waarop dezelfde toelichting wordt gegeven. Er wordt van die vergadering geen verslag opgemaakt.
- 4 maart 2013: vergadering van de schoolraad met toelichting van het voorstel tot herstructurering aan de hand van een PowerPointpresentatie. Er gebeurt een bespreking en er wordt een positief advies gegeven.
- 4 maart 2013, 's avonds: de directie stuurt aan de ouders een reminder met de melding dat de volgende dag een herstructurering binnen de school toegelicht wordt.
- 5 maart 2013: infoavond voor de ouders met toelichting door de directie van het voorstel tot herstructurering aan de hand van een PowerPointpresentatie.
- 5 maart 2013: vergadering van de gemeenteraadscommissie vrijetijdszaken/onderwijszaken met toelichting voorstel tot herstructurering. Na bespreking wordt een tweede vergadering van de gemeenteraadscommissie gevraagd. Tijdens de openbare zitting konden de ouders vragen stellen aan de directie en de bevoegde schepen.
- 6 maart 2013: brief aan de ouders door de directie waarin expliciet melding gemaakt wordt van de beoogde nieuwe organisatie, de herstructurering dus.
- 11 maart 2013: uitnodiging van de gemeenteraadsleden voor een (tweede) vergadering van de genoemde gemeenteraadscommissie op 19 maart.
- 13 maart 2013: verzoeker dient een voorstel/vraag in over de gemeentelijke beleidsvoering en dienstverlening teneinde dat op de agenda van een (eerstkomende zitting van) de gemeenteraad in te schrijven.
- 19 maart 2013: vergadering van de gemeenteraadscommissie waarop ook het eigen “pedagogisch team”, de pedagogische begeleider OVSG en het CLB GO! op de vergadering aanwezig zijn, hun standpunt m.b.t. de herstructurering toelichten en vragen beantwoorden. Opnieuw toelichting door de directie aan de hand van een PPpresentatie en beantwoorden van vragen van de ouders, samen met de bevoegde schepen.
- 22 maart 2013: nieuwe brief van de directie aan de ouders over een tweede infoavond op 16 april. Er wordt gemeld dat het College van Burgemeester en Schepenen achter het voorstel van de herstructurering blijft staan en het in april aan de gemeenteraad zal voorleggen en dat er een aantal flankerende maatregelen in het vooruitzicht gesteld worden door de vorming van een aantal werkgroepen.
- 16 april 2013: toelichting door de directie aan ouders van de herstructurering aan de hand van een PPpresentatie.
- 23 april 2013: na het horen van verzoeker, goedkeuring door de gemeenteraad van de herstructurering van de school met afschaffing van het niveau lager onderwijs in vestigingsplaats 2.
- 30 april 2013: melding door de directie van de beslissing tot herstructurering aan het

schoolbeheerteam basisonderwijs van het agentschap conform de omzendbrief van 1 juni 1997 betreffende programmatie en rationalisatie in het gewoon basisonderwijs.

3.3. Globale beoordeling van de klacht.

3.3.1. Goed Bestuur.

Verwerende partij is als schoolbestuur verantwoordelijk voor het onderwijs dat zij inricht. Zij heeft, wat getuigt van goed bestuur, naar oplossingen gezocht voor:

- de infrastructurele problemen (o.m. plaatsgebrek in de ene vestigingsplaats en voldoende beschikbare ruimte in de andere);
- pedagogische uitdagingen (o.m. in het kader van de opvolging van de doorlichting waar het schoolbestuur niet tot het laatste jaar wilde wachten om iets te ondernemen).

Daarbij komt dat dit ook past binnen de opmaak van de strategische meerjarenplanning waartoe elke gemeente in het eerste jaar van de nieuwe legislatuur op grond van artikel 146 van het Gemeentedecreet, verplicht is.

3.3.2. Communicatiestrategie.

Er werd een communicatiestrategie ontwikkeld vertrekkende vanuit het gemeentedecreet (inzonderheid artikel 3) en met respect voor alle bepalingen van de onderwijsregelgeving. Voor de cruciale rol die de directie hierin vervuld wordt verwezen naar artikel 68, §1, 4° van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997.

3.3.3. Concrete invulling

- Hoewel er niets aan het studietoelaat aanbod verandert op het niveau van de (volledige) school (met één instellingsnummer), er enkel iets in één³ van de drie vestigingsplaatsen verandert en mede gelet op het feit dat het participatiedecreet de term “studietoelaat aanbod” in artikel 19 niet definieert, heeft verwerende partij het toch wijs geoordeeld om over de geplande herstructurering het verplicht voorafgaandelijk advies van de schoolraad te vragen, wat op 4 maart 2013 is gebeurd.

- Uit het verslag van de schoolraad van 4 maart 2013 blijkt dat de directie een presentatie heeft gegeven ter verduidelijking van de plannen van het schoolbestuur. De directie heeft het gehad over de pedagogische visie en de infrastructurele uitdagingen van de school. Er is binnen de schoolraad wel degelijk een discussie gevoerd en het verslag vermeldt ook enkele vragen die ter plekke gesteld zijn. Het schoolbestuur heeft zijn plannen tot herstructurering dus wel voorgelegd aan het in het participatiedecreet voorziene geëigende orgaan, zijnde de schoolraad waaraan het schoolbestuur verplicht is advies te vragen.

Na de toelichting in de schoolraad wordt aangekondigd dat dit alles nog op 5 maart voorgelegd wordt aan de ouders in een infoavond en aan genoemde gemeenteraadscommissie.

- Op het einde van de vergadering brengt de schoolraad een positief advies uit over het voorstel tot herstructurering. Op geen enkel moment heeft een lid van de schoolraad een opmerking gemaakt, noch over het niet eerder aankondigen van dit agendapunt, noch over het feit dat de schoolraad niet rechtsgeldig samengesteld zou zijn.

Verwerende partij stelt nog dat de motivatie van het advies van de schoolraad van belang is indien de schoolraad een negatief advies uitbrengt om bijgevolg aan te geven waarom zij geen positief advies wil of kan geven.

3.4. Antwoord op de middelen aangehaald door verzoekende partij.

³ Dit is niet helemaal correct aangezien, naast de afschaffing van het niveau lager onderwijs in vestigingsplaats 2, in vestigingsplaats 2 niet langer een 3^e kleuterklas en in vestigingsplaats 1 niet langer een 1^e en 2^e kleuterklas zal bestaan.

3.4.1. Definitief karakter van de herstructurering en niet-correcte consultatie van de schoolraad.

De beweringen dat aan de schoolraad een definitieve beslissing werd voorgesteld, dat het verslag van de vergadering van de schoolraad van 4 maart niet de werkelijkheid weergeeft en dat tijdens de vergadering dwang zou zijn gebruikt, zijn beweringen die volledig voor rekening van de verzoeker zijn en op geen enkele wijze aannemelijk worden gemaakt.

3.4.2. Schending van het informatierecht van de leden van de schoolraad.

De beweringen dat de leden zich niet hebben kunnen informeren, dat op hun vragen geen antwoord werd gegeven en ze verplicht werden een positief advies te ondertekenen, zijn volledig voor rekening van de verzoeker en worden op geen enkele wijze aannemelijk gemaakt.

Verwerende partij heeft zelf geoordeeld dat de herstructurering van de school waarbij in de vestigingsplaats 2 het lager onderwijs wordt afgeschaft, behoort tot het “studieaanbod” waarvan in artikel 19 van het participatiedecreet sprake is.

Het schoolbestuur heeft het onderwerp – de herstructurering – waarover advies aan de schoolraad werd gevraagd, passend toegelicht, geduid en een inhoudelijke bespreking mogelijk gemaakt op de vergadering van 4 maart. Zoals verzoeker erkent, werd aan de leden van de schoolraad een PowerPointpresentatie ter beschikking gesteld waardoor op een degelijke wijze de vergadering kon gevolgd worden. Aldus was het voor de leden van de schoolraad mogelijk om zich met kennis van zaken een oordeel te vormen over het voor advies voorgelegde voorstel.

3.4.3. Niet gemotiveerd en bijgevolg ongeldig advies van de schoolraad.

Verzoeker geeft niet aan welke decreetbepaling, buiten de artikelen 19 en 20 van het participatiedecreet waar bepaald wordt dat het advies mondeling of schriftelijk wordt uitgebracht, de verplichting tot formeel schriftelijk motiveren in hoofdte van de schoolraad voorschrijft. Klaarblijkelijk verwacht verzoeker de schoolraad met het schoolbestuur.

Overigens is het advies ten aanzien van de herstructurering positief. Mocht een negatief advies zijn gegeven dan had het schoolbestuur slechts op gemotiveerde wijze van het advies van de schoolraad mogen afwijken en zou uit de beslissing van de gemeenteraad daadwerkelijk moeten blijken dat de argumenten van de schoolraad door de gemeenteraad bij zijn finale beslissing in overweging zijn genomen.

3.4.4. Ongeldige samenstelling van de schoolraad.

Verwerende partij ziet niet in wat verzoeker met de beweringen in dat verband poogt te bewijzen. Het is het schoolbestuur en niet de schoolraad dat een beslissing neemt

Op 4 maart 2013 ging de laatste vergadering van de schoolraad door en deze heeft in eer en geweten een gunstig advies uitgebracht over de herstructurering. Omdat het mandaat van de schoolraad op 1 april 2013 na vier jaar afliep, heeft het schoolbestuur zeer recent de schoolraad opnieuw samengesteld. Dit getuigt van het feit dat de schoolraad niet draalt.

Verzoeker die de klacht indiende maakt thans deel uit van de vernieuwde schoolraad.

Verwerende partij meent dat zij door haar handelen manifest de werking van de vorige schoolraad miskent en dat men van een lid van de schoolraad zou mogen verwachten dat het via de geëigende schoolraad werkt en daarnaast geen drukingsgroep gaat oprichten.

3.4.5. Schending van de richtlijnen omtrent de syndicale overlegstructuur.

Verwerende partij beaamt dat de participatiestructuur rekening houdt met de syndicale overlegstructuren en vice versa. Er is geen enkele vorm van ondergeschiktheid tussen beide en beide hebben hun eigen taak te vervullen. Het afzonderlijk bijzonder onderhandelingscomité

heeft op 4 maart een unaniem gunstig advies gegeven m.b.t. de punten aangebracht door de afvaardiging van de overheid, inclusief de voorgenomen herstructurering. Het is geenszins verplicht dat de vertegenwoordigers op de vergadering zelf het protocol/de notulen ondertekenen. Verwerende partij ziet niet in wat verkeerd zou kunnen zijn met het feit dat zij achteraf schriftelijk hun akkoord met de tekst betuigen. Aldus kan verzoeker ook niet ernstig meer beweren dat de leden van de schoolraad niet voor de vertegenwoordigers van de representatieve vakorganisaties schriftelijk hun akkoord betuigden met (de tekst van) hun advies.

4. ZITTING COMMISSIE

4.1. Datum en uur: 17 juni 2013 om 14 uur.

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 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 partij:

- raadsman van de ouders;
- ouder van kinderen in 5^e en 3^e leerjaar;
- ouder van kinderen in 3^e en 1^e kleuterklas;
- ouder van kinderen in 5^e en 3^e leerjaar;
- ouder van kind in 2^e leerjaar;
- ouder van kinderen in 5^e en 3^e leerjaar;
- ouder van kinderen in 3^e en 1^e leerjaar en 2^e kleuterklas.

Voor verwerende partij:

- directie [A];
- schepen van onderwijs;
- gemeentesecretaris .

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 participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad*
Artikel 4

De schoolgemeenschap heeft de maatschappelijke opdracht om:

1° de organisatie en de werking van de participatieorganen te bevorderen en te ondersteunen;

2° bij te dragen aan de ontwikkeling van een participatief schoolklimaat.

Artikel 5

Participatierechten versterken het draagvlak van de scholen en garanderen de samenwerking van de onderwijsbetrokkenen bij het realiseren van de onderwijs- en opvoedkundige opdrachten van de scholen.

Bij de ontwikkeling van een participatief schoolklimaat wordt te allen tijde rekening gehouden met de draagkracht en de mogelijkheden van de leerlingen.

Artikel 6

De uitoefening van de participatierechten doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van de inrichtende macht, respectievelijk de directeur voor genomen beslissingen.

De uitoefening van de participatierechten kan niet raken aan de vrijheid van de inrichtende macht om een eigen pedagogisch project te ontwikkelen.

De uitoefening van de participatierechten heeft geen betrekking op de arbeidsvoorwaarden waarover het lokaal comité zich uitspreekt.

Artikel 15

De leden van de schoolraad hebben in functie van de uitoefening van de in artikel 18, §1, laatste lid, 19 en 21 bedoelde aangelegenheden:

1° een algemeen informatierecht;

2° het recht op eigen verzoek of op vraag te worden gehoord.

Artikel 17

De schoolraad heeft ten behoeve van al het personeel, leerlingen en ouders een communicatie- en informatieplicht over de wijze waarop hij zijn bevoegdheden uitoefent.

Artikel 18

§1. De schoolraad kan aan de inrichtende macht uit eigen beweging een schriftelijk advies uitbrengen over alle aangelegenheden die personeel, leerlingen of ouders aanbelangen.

Het schriftelijk advies kan betrekking hebben op een in artikel 19 of 21 bedoelde aangelegenheid. De inrichtende macht brengt in dat geval binnen de dertig dagen een met redenen omklede reactie uit in de vorm van een voorstel.

§2. De schoolraad kan aan de directeur uit eigen beweging een schriftelijk advies uitbrengen over de algemene organisatie en werking van de school. De directeur brengt na ontvangst van een schriftelijk advies binnen de dertig dagen een met redenen omklede reactie uit in de vorm van een voorstel.

Artikel 19

De inrichtende macht vraagt de schoolraad advies over elk ontwerp van beslissing inzake:

- 1° de bepaling van het profiel van de directeur;
- 2° het studieaanbod;
- 3° het aangaan van samenwerkingsverbanden met andere inrichtende machten en met externe instanties;
- 4° de opstapplaatsen en de busbegeleiding in het kader van het door de inrichtende macht aangeboden vervoer;
- 5° de vaststelling van het nascholingsbeleid;
- 6° het beleid inzake experimenten en projecten;
- 7° het niet opnemen in de maximumfactuur van de bijdrage die aan de ouders gevraagd wordt voor verplichte kledij die omwille van een sociale finaliteit aangeboden wordt. Dit punt is enkel van toepassing op het basisonderwijs.

Artikel 20

§1. Het advies wordt schriftelijk of mondeling uitgebracht en is gemotiveerd.

De inrichtende macht kan slechts op gemotiveerde wijze afwijken van het advies van de schoolraad. Deze motivering wordt binnen een termijn van dertig kalenderdagen meegedeeld aan de schoolraad. De termijn gaat in de dag na deze waarop de beslissing van de inrichtende macht wordt genomen.

§2. Wanneer een advies niet wordt gegeven binnen een termijn van 21 kalenderdagen, die ingaat de dag na die van de adviesaanvraag, wordt het advies geacht gegeven te zijn.

De in het eerste lid bedoelde termijn wordt geschorst tijdens de herfst-, kerst-, krokus- en paasvakantie en tijdens de periode van 6 juli tot en met 15 augustus.

Artikel 21

De inrichtende macht overlegt met de schoolraad over:

- 1° het opstellen of wijzigen van volgende regelingen
 - a) het schoolreglement;
 - b) de lijst van bijdragen die aan de ouders kunnen worden gevraagd, evenals de regeling inzake de afwijkingen die op deze bijdrageregeling worden toegekend, voor zover deze regelingen niet zijn opgenomen in het schoolreglement;
 - c) het schoolwerkplan;
 - d) het beleidsplan of het beleidscontract dat de samenwerking regelt tussen de school en het CLB;
- 2° elk ontwerp van beslissing inzake
 - a) de jaarplanning van extra muros-activiteiten en parascolaire activiteiten;
 - b) de infrastructuurwerken die niet onder het toepassingsgebied vallen van artikel 17, § 2, 1°, a) en c), van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten;
 - c) de vaststelling van de criteria voor de aanwending van lestijden, uren, uren-leraar en punten;
 - d) het welzijns- en veiligheidsbeleid van de school;
 - e) de duur van de stageactiviteiten van de leerlingen en het tijdstip waarop zij worden georganiseerd.

Artikel 22

Dit overleg heeft plaats in een gezamenlijke vergadering van inrichtende macht en schoolraad. Het overleg leidt tot een akkoord of niet-akkoord tussen de inrichtende macht en de schoolraad.

Een akkoord wordt uitgevoerd door de inrichtende macht.

In geval van niet-akkoord neemt de inrichtende macht een eindbeslissing.

Artikel 27

De directeur, de inrichtende macht en de schoolraad bepalen in een overeenkomst de procedureregels die bij het uitoefenen van de participatierechten in acht moeten worden genomen. Inzonderheid wordt het vergaderritme bepaald evenals de wijze waarop de mededeling verzekerd wordt van de verslagen van de schoolraad, de pedagogische raad, de leerlingenraad en/of de ouderraad.

De overeenkomst kan bijkomende rechten en bevoegdheden aan de schoolraad toekennen. Adviesbevoegdheid kan in overlegbevoegdheid worden omgezet.

Artikel 33

Klachten inzake de niet-naleving van de bepalingen omtrent de bevoegdheden en de besluitvormingsprocedures bedoeld in artikelen 18 tot en met 22 kunnen door de schoolraad, zijn geledingen en iedere belanghebbende ingediend worden bij de Commissie Zorgvuldig Bestuur zoals bedoeld in artikel V.21 van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek.

** Omzendbrief GD/2004/03 van 13 juli 2004 betreffende de lokale participatieregeling in het basis- en secundair onderwijs.*

5.2. Bevoegdheid

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

5.3. Beslissing

5.3.1. Wijziging van het studieaanbod.

In art. 19, 2° van het decreet van 2 april 2004 betreffende de participatie op school is bepaald dat de inrichtende macht het advies vraagt van de schoolraad over elk ontwerp van beslissing inzake het studieaanbod. In casu wordt beslist om in een vestigingsplaats van de school het aanbod van lager onderwijs stop te zetten en het aanbod van kleuteronderwijs over twee vestigingsplaatsen te herschikken. De Commissie is van oordeel dat, ook al blijft het studieaanbod op schoolniveau ongewijzigd, een zo ingrijpende herschikking van het aanbod op het niveau van de vestigingsplaatsen moet worden beschouwd als een wijziging van het studieaanbod waarvoor het advies van de schoolraad verplicht is. De Commissie verwijst hierbij naar het art. 37bis, § 1 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 dat het recht op inschrijving garandeert tot op het niveau van de vestigingsplaats. Het beperken van het aanbod kleuteronderwijs en het stopzetten van lager onderwijs in een vestigingsplaats moet dus onbetwistbaar worden beschouwd als een wijziging van het studieaanbod die de rechten van de ouders raakt en waarover het advies van de schoolraad moet worden gevraagd.

5.3.2. Participatie, recht op informatie en informatieplicht. De principes.

De commissie herneemt de overwegingen die zij eerder in haar beslissingen van 21 juni 2010 (CZB/P/KBO/274) en van 4 februari 2013 (CZB/KL/P/KBO/2013/321) formuleerde:

“5.3.1.1. De memorie van toelichting bij het participatiedecreet gaat er van uit “dat bij een democratische samenleving een democratische schoolcultuur hoort. Alle betrokken geledingen moeten derhalve de kans krijgen deel te nemen aan het onderwijsbeleid. De voorwaarden moeten worden geschapen om de betrokkenheid van alle geledingen op diverse niveaus van het onderwijs- en schoolbeleid te vergroten” (*Parl. St.* VI. P. 2003-04, nr. 1955/1, 3). Het decreet creëert daartoe het orgaan van de schoolraad waarin de verschillende

geledingen van de lokale onderwijsgemeenschap (personeel, ouders, lokale gemeenschap) onafhankelijk van het schoolbestuur elkaar ontmoeten. Zo worden de inzichten en betrachtingen van de afzonderlijke geledingen samen gebracht in één formeel participatieorgaan. Het participatiedecreet kent de schoolraad een recht op informatie, op advies en op overleg toe. De inhoud en de draagwijdte van het recht om te adviseren en te overleggen worden in het decreet nader beschreven. Daarbij wordt ook de eindverantwoordelijkheid van het schoolbestuur erkend en bevestigd.

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

5.3.1.3. 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.”

5.3.3. Participatie, recht op informatie en informatieplicht. Toepassing van de principes.

5.3.3.1. De datum voor bijeenkomst van de schoolraad werd aan de leden meegedeeld bij e-mail van 18 februari. Op 21 februari wordt langs dezelfde weg meegedeeld dat de vergadering op verzoek van de schepen verschoven wordt van 5 maart naar 4 maart. Op 3 maart wordt aan de leden de agenda voor de vergadering van de volgende dag meegedeeld. Onder punt 3 wordt vermeld: “Organisatie volgend schooljaar”. Aan deze mededeling zijn geen documenten verbonden.

Op de zitting van 4 maart worden de plannen voor herstructurering van het studieaanbod in een PowerPointpresentatie voorgesteld en besproken. Uit het toch wel uiterst summier verslag van deze vergadering kan worden opgemaakt dat ernstige vragen werden gesteld. Het verslag besluit: “Er is overleg i.v.m. advies schoolraad voor dit project -> positief advies goedgekeurd”. Ter zitting verklaart verwerende partij dat over het advies werd gestemd bij handopsteken. Het verslag maakt er geen melding van hoewel verzoekende partij aanvoert dat er moeilijkheden geweest zijn bij het vastleggen van het eindadvies en het huishoudelijk reglement uitdrukkelijk in het organiseren van een stemming bij afwezigheid van consensus voorziet (art. 17, § 5). Aan de Commissie wordt het al weer bijzonder summier en niet gemotiveerde advies van de schoolraad voorgelegd: “Organisatie volgend schooljaar. Advies van de schoolraad i.v.m. de herstructurering van de vestigingsplaats 2, namelijk [B]. Afschaffen van het niveau lager onderwijs. Akkoord”.

Aan het einde van de vergadering wordt de tekst van de presentatie die aan de leden was uitgereikt, terug opgevraagd.

5.3.3.2. Over de wijze van bijeenroepen van de schoolraad bepaalt het art. 17, § 1 van het huishoudelijk reglement wat volgt:

“De schoolraad wordt door de voorzitter bijeengeroepen bij wijze van schriftelijke uitnodiging met vermelding van plaats, datum, tijdstip en de agendapunten. Eventuele informatieve documenten worden als bijlage meegestuurd. De uitnodiging wordt ten laatste tien werkdagen voor de bijeenkomst overgemaakt aan de leden, uitgezonderd bij hoogdringendheid.”

Uit het voorgaande overzicht van de feiten blijkt dat in dit geval het huishoudelijk reglement niet werd gerespecteerd. De uitnodiging bevatte geen agenda of in extremis slechts een nietszeggend agendapunt. Er werden geen stukken toegevoegd en voor zover die ter zitting ter beschikking werden uitgedeeld, werden ze aan het einde van de zitting weer opgevraagd.

Dat het huishoudelijk reglement niet werd nageleefd, tast naar het oordeel van de Commissie de geldigheid van de adviesaanvraag en van het gegeven advies aan, nu het in de betrokken bepaling gaat om essentiële voorwaarden voor het verstrekken van een geïnformeerd en weloverwogen advies. Zo had een tijdig meegedeelde agenda de verontschuldigde leden kunnen motiveren om hun afspraken anders te regelen. Boven alles wijst de Commissie op het complexe en ingrijpende karakter van het voorstel. Zo de hoogdringendheid van de behandeling een afwijking van het huishoudelijk reglement al zou hebben kunnen verantwoorden, dan was, voor een onderwerp van een dergelijk belang, op zijn minst een tweede bijeenkomst die de leden de nodige ruimte zou hebben gelaten voor reflectie en consultatie, absoluut noodzakelijk geweest. De Commissie stelt vast dat na de zitting van de schoolraad ook de gemeenteraadcommissie een tweede vergadering heeft nodig gehad om tot een besluit te komen. Dat de leden van de schoolraad ter zitting niet hebben opgeworpen dat ze meer tijd nodig hadden om tot een advies te komen, zoals verwerende partij ter zitting aanvoert, overtuigt niet. Het schoolbestuur kende de complexiteit en de uiterste gevoeligheid van het dossier. Het feit dat na de vergadering van de schoolraad de enige verstrekte documentatie weer werd opgevraagd, wijst niet op een context van open informatie die kan leiden tot een voldragen advies, maar past wel in het snelle informatieoffensief op 4 en 5 maart dat minder op inspraak dan op het snel bereiken van een beslissing bedacht lijkt te zijn geweest.

5.3.4. De Commissie komt tot volgende beslissing:

De vraag om advies over het project tot aanpassing van het studieaanbod in twee

vestigingsplaatsen van de school is aan de schoolraad voorgelegd met schending van de waarborgen die in het artikel 17, § 1 van het huishoudelijk reglement van de schoolraad zijn vastgelegd. De Commissie zorgvuldig bestuur is van oordeel dat het schoolbestuur in zijn adviesaanvraag aan de schoolraad tekort gekomen is aan zijn plicht tot actieve en in casu vooral tijdige informatie. Het kende als enige de inhoud en de draagwijdte van het herstructureringsvoorstel dat het voorlegde. Het had er, gelet op de verregaande weerslag op de rechten van de ouders, zelf moeten voor instaan dat de leden van de schoolraad voor het uitbrengen van hun advies konden beschikken over een minimale tijd voor reflectie en consultatie nodig om tot een behoorlijk overwogen advies te kunnen komen. De adviesaanvraag is niet rechtsgeldig ingediend, waaruit volgt dat het advies ook niet geldig werd verleend.

5.4. Sanctieregeling

Artikel V.25, 2^e lid van het decreet betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek van 13 juli 2001 bepaalt dat de Commissie, wanneer zij oordeelt dat een klacht gegrond is, kan beslissen om een gedeeltelijke terugbetaling van de werkingsmiddelen van de betrokken school op te leggen. Voorafgaandelijk aan het opleggen van een sanctie nodigt de Commissie het betrokken schoolbestuur uit om de bestreden rechtshandeling in te trekken of te herzien of in een passende genoegdoening te voorzien.

De Commissie vraagt dat het schoolbestuur aan de Commissie zou meedelen hoe het in zijn verder beleid met bovenstaande beslissing passend rekening zal houden.

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, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel ingesteld worden (met een afschrift aan het secretariaat van de Commissie).

Brussel, 17 juni 2013

Marleen Broucke
Secretaris

Raf Verstegen
Voorzitter