



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/KL/P/KBO/2014/352

BETREFT: Miskennen bevoegdheid schoolraad bij wijziging schoolreglement.

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 14 juli 2014

1.2. Verzoeker

De verenigde ouderraden van de gemeente [X]

1.3. Verweerder

Schoolbestuur: gemeentebestuur [X]

1.4. CZB

Bij brief van 3 juli 2014, aangetekend verstuurd op 11 juli, dienen vertegenwoordigers van verzoekende partij (hierna verzoekende partij) bij het secretariaat van de Commissie zorgvuldig bestuur een klacht in. Bij aangetekend schrijven van 15 juli 2014 wordt verwerende partij in kennis gesteld van de klacht en gevraagd om binnen de 15 kalenderdagen een verweerschrift in te dienen. Bij e-mail van 11 augustus wordt de datum van de zitting meegedeeld en wordt gevraagd of er van het gemeentebestuur nog een reactie mag verwacht worden. Bij e-mail van 21 augustus 2014 wordt aan verwerende partij meegedeeld dat de datum van de zitting van de Commissie is gewijzigd en wordt nogmaals gepolst naar de reactie van het gemeentebestuur. Bij e-mail van 22 augustus 2014 antwoordt verwerende partij dat het antwoord geagendeerd is op het college van burgemeester en schepenen van 25 augustus. Op 26 augustus wordt het verweerschrift (met 6 bijlagen) bezorgd. Bij e-mail van 8 september 2014 wordt meegedeeld wie het gemeentebestuur op de zitting van de Commissie zal vertegenwoordigen.

Bij e-mail van 26 augustus 2014 wordt verzoekende partij voor de zitting van de Commissie uitgenodigd en in kennis gesteld van het verweerschrift van verwerende partij. Bij e-mail van 8 september 2014 stuurt zij nog een reactie op het verweerschrift, een tijdslijn en reacties van misnoegde ouders en meldt wie op de zitting aanwezig zal zijn.

2. INHOUD VAN DE KLACHT

Verzoekende partij dient bij de Commissie een klacht in tegen het schoolbestuur. De klacht betreft het niet respecteren van de verplichte overlegfunctie van de schoolraad bij wijziging van het schoolreglement (artikel 21 van het participatiedecreet).

Via een schrijven van verwerende partij van 20 juni 2014 werden de ouders in kennis gesteld van de aanpassing van het schoolreglement voor de gemeentescholen in Asse. Deze wijziging

betreft de inkorting van de middagpauze met 30 minuten waarbij het toezicht niet meer door gemeentepersoneel maar door leerkrachten zal moeten gedaan worden, een gevoelige stijging van de duur en de totale kost voor naschoolse opvang omdat de lessen 30 minuten vroeger eindigen en de tarieven van de voor- en naschoolse opvang met 0,10 euro per begonnen half uur stijgen (van 0,90 naar 1,00 euro), de afschaffing van de warme maaltijden en facturatie van de zwemlessen voor de lagere schoolkinderen (dus niet voor de kleuters).

Verwerende partij vreest een negatieve impact op de kwaliteit van het onderwijs (het lerarenkorps zal tijdens de middag geen tijd meer vrij hebben voor vergaderingen, remediëring en zorguren van behoevende leerlingen en andere educatieve activiteiten) en van de naschoolse opvang (kinderen zitten een half uur vroeger in de opvang, wat in de meeste scholen betekent dat ze een half uur langer in een te klein lokaal met veel kinderen moeten zitten).

Gelet op de aanvraag van 3 juli 2014 tot overleg met het gemeentebestuur, vraagt verwerende partij dat, gezien geen overleg is gepleegd wat door de burgemeester in een interview is toegegeven, de Commissie zou willen bemiddelen en de maatregel zou willen opschorten.

Reactie op het verweer

- Schending van het participatiedecreet - Timing

Uit het verweer blijkt dat artikel 21 van bedoeld decreet geschonden werd. Het is de taak van het schoolbestuur om met alle geledingen van de schoolraad over de geplande wijzigingen ruime tijd voor de goedkeuring ervan in overleg te gaan. Na het nemen van de beslissing op 16 juni 2014 is vernomen dat reeds op 18 februari tussen de gemeente en de directies van de gemeentescholen een vergadering plaatsvond waar plannen besproken zijn om een boterhammentaks van 0,75 euro/middag in te voeren. Verzoekende partij begrijpt niet wat na dat overleg en vóór het nemen van de beslissing, het overleg met de schoolraad heeft belet en vermoedt dat alles in besloten kring behandeld werd tot na einde mei (verkiezingen?) en daarna in een versneld tempo en met de minst mogelijke ruchtbaarheid beslissingen zijn genomen en doorgeduwd.

- Advies door lokaal overleg kinderopvang

In het verslag van 18 maart 2014 noch in dat van 10 juni 2014 is er sprake van invloed op de scholen of op aanpassing van de schooluren. Verzoekende partij vraagt zich af of haar inbreng op deze vergadering misschien bewust onmogelijk is gemaakt: de uitnodiging voor de vergadering van 10 juni werd verstuurd op 6 juni (vlak voor het pinksterweekend), de vergadering van mei werd om onduidelijke redenen geannuleerd en het verslag van 10 juni werd pas naar de leden van het LOK op 23 juni, dus na het nemen van de beslissing door het gemeentebestuur, doorgestuurd.

- Gebrek aan inspraak en overleg met ouders en scholen

De gemeente maakt melding van een weloverwogen beslissing rekening houdende met alle belanghebbenden. In de praktijk hebben de belanghebbenden geen inspraak gehad: er was geen overleg met de ouders (tenzij na de beslissing en na aandringen) en ook het personeel heeft zijn ongenoegen geuit wegens gebrek aan inspraak.

- Afschaffen van de warme maaltijden

Het verweer verwijst naar een probleem in verband met hygiëne. In werkelijkheid gaat het om één kleine opmerking tijdens inspectie in één school. Door het inkorten van de middagpauze wordt het eerder praktisch onhaalbaar om warme maaltijden en soep te organiseren omdat de leerlingen nu reeds in drie shiften moeten eten wegens te kleine refters. Met een verkorting

van de pauze betekent dit 20 minuten voor elke leerling om een maaltijd te nuttigen.

- Overleg tussen gemeente en ouderraden is te laat en pro forma

De gemeente heeft op het overleg van 12 augustus 2014 de alternatieven voor het eerst gehoord maar meteen gemeld dat er geen enkele mogelijkheid was tot tijdelijke opschorting van haar plannen.

3. INHOUD van het verweer

Verwerende partij stelt dat de maatregelen er komen naar aanleiding van de besparingsmaatregelen in de kinderopvang, maatregelen die niet op de schoolraad maar wel op het Lokaal Overleg Kinderopvang (LOK), zijnde een andere erkende adviesraad, werden besproken. Zij meent dat dit de enige instantie is waaraan de genomen maatregelen voor advies moeten worden voorgelegd omdat deze raad bestaat uit afgevaardigden van alle ouderraden en de directies van de scholen. Zij verwijst naar het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2013 houdende het lokaal beleid kinderopvang en de samenstelling van het LOK. Daarnaast worden ook directies van kinderdagverblijven, de buitenlandse opvang enz. uitgenodigd op het overleg.

De besparingsmaatregelen in de kinderopvang werden een eerste maal op het LOK van 18 maart 2014 besproken. De maatregelen waren toen nog weinig concreet maar toen was al duidelijk dat inzake kinderopvang er vanaf 1 september 2014 jaarlijks 300.000 euro bespaard diende te worden. De effectieve besparingsmaatregelen zouden voor advies aan het LOK worden voorgelegd, wat gebeurde op 10 juni 2014. Hiervoor waren de verschillende ouderraden die deel uitmaken van het LOK uitgenodigd. Op de vergadering bleek echter niemand van hen aanwezig te zijn. Enkel drie niet-stemgerechtigde leden waren aanwezig.

Bij het nemen van de besparingsmaatregelen is de gemeente niet over één nacht ijs gegaan. Van de verschillende voorstellen werd een financiële analyse gemaakt en er is op zoek gegaan naar besparingen die de minste impact zouden hebben op leerlingen, ouders, leerkrachten en schooldirectie.

De genomen maatregelen werden goedgekeurd op de vergadering van de gemeenteraad van 16 juni 2014. Aangezien in juli en augustus geen gemeenteraden plaatsvinden, was dit de enige waarop de betwiste maatregel nog kon worden geagendeerd vóór de start van het nieuwe schooljaar.

In de kinderopvang werden volgende (besparings)maatregelen genomen:

- de middagopvang in de scholen wordt niet langer door toezicht(st)ers uitgevoerd. Tot juni 2014 betaalde het gemeentebestuur alle loonkosten voor middagopvang in de scholen, inclusief het vrij- en gemeenschapsonderwijs. Deze kosten liepen erg hoog op (jaarlijks zo'n 200.000 euro), wat gelet op de financiële situatie van lokale besturen, onhoudbaar was geworden.

Deze maatregel heeft praktische gevolgen op de organisatie van de middagpauze en ipso facto ook op de openingsuren van de school. Als leerkrachten het middagtoezicht moeten opnemen en zij maar 26 klokuren op school mogen presteren, moest de middagpauze ingekort worden. Deze maatregel heeft echter geen invloed op de kwaliteit van het onderwijs en de leerlingen hebben evenveel uren als voorheen.

- in overleg met de schooldirecties werd beslist om alle schooluren gelijk te stellen: vanaf 1 september wordt de middagpauze in alle gemeentescholen ingekort naar 1 uur en eindigt de school om 15 uur. Door directies werd meermaals aangekaart dat 1,5 uur middagpauze in de herfst- en winterperiode door de ouders niet als ideaal werd ervaren, voornamelijk bij slechte

weersomstandigheden. Vanaf 1 september 2014 zullen ook alle vrije scholen in de gemeente dezelfde uurregeling hanteren, wat erop wijst dat deze keuze weloverwogen en logisch was.

De wijziging van de uurroosters werd op de gemeenteraad van 16 juni 2014 bij spoedbehandeling goedgekeurd. Dit gebeurde door een aanpassing van het arbeidsreglement waarvoor geen advies van of overleg met de schoolraad vereist is.

Het schoolreglement dat jaarlijks aangepast wordt aan de nieuwe wetgeving kon op de gemeenteraad van 16 juni 2014 niet meer goedgekeurd worden omdat het gemeentebestuur de nieuwe decretale wijzigingen voor het schoolreglement pas eind juni ontvangt. Omdat er tijdens de zomermaanden geen gemeenteraden plaatsvinden kan de aanpassing van het schoolreglement maar aan de gemeenteraad van september, meer bepaald op 22 september, voorgelegd worden.

Verwerende partij doet nog het volgende gelden:

- op 27 augustus 2014 werd met de schoolraad over de wijziging van het schoolreglement overleg gepleegd, conform artikel 21 van het participatiedecreet;
- krachtens artikel 22 van bedoeld decreet neemt de inrichtende macht bij niet-akkoord de eindbeslissing;
- een opschorting van de maatregel zoals gevraagd zou een te grote invloed hebben op de werking van de scholen (mogelijks drie keer een wijziging van de uurregeling op een paar maanden tijd wat een negatieve impact zou hebben op leerkrachten, ouders en vooral leerlingen);
- de maatregelen werden tijdig en duidelijk gecommuniceerd zowel bij schrijven van 20 juni 2014 als van 1 juli 2014;
- op vraag van de verenigde ouderraden vond op 12 augustus 2014 een overleg plaats tussen het gemeentebestuur en een afvaardiging van de verenigde ouderraden waarbij deze laatste een aantal voorstellen op tafel heeft gelegd die door het gemeentebestuur zullen besproken worden;
- de geplande maatregelen zullen in het voorjaar van 2015 geëvalueerd worden waarbij de schooldirecties en de ouderraden nauw zullen betrokken worden. Indien nodig kunnen de maatregelen aangepast of bijgestuurd worden;
- de te nemen besparingsmaatregel was geen evidente opdracht waardoor de beslissing laat in het schooljaar werd genomen. De betrokkenheid van en de communicatie met de ouders had beter gekund maar men heeft de schoolraad op geen enkele wijze in haar rechten willen miskennen.

4. ZITTING COMMISSIE

4.1. Datum en uur: 8 september 2014, 13 uur.

4.2. Kamer

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs.

4.3. Commissieleden

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

De heer Raf Verstegen, voorzitter;

Hilde Timmermans, Paul De Winne en Jean Dujardin, leden.

4.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

Voor verzoekende partij:

- [A], ouder;
- [B], ouder.

Voor verwerende partij:

- [C], diensthoofd Jeugd, Onderwijs en Kinderopvang;
- [D], coördinator Onderwijs;
- [E], juridische dienst.

4.5. Stemming

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

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 :

1° de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen inzake de kosteloosheid van het onderwijs, de beginselen vermeld in artikel 27 van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997, ... en de bijdrageregeling bedoeld in artikel 27bis en 27ter, § 1, van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997;

2° ...

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*

¹ 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 brengt met ingang van 1 september 2014 wijzigingen aan het decreet van 2 april 2004 (Belg. Stbl. 20.08.2014).

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 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.

** Decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs*

Artikel 27

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

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

Artikel 27bis

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

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

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

3° meerdaagse extra-muros activiteiten.

§2. Voor de berekening van het maximumbedrag van de bijdrage in § 1, 1° en 2°, wordt vanaf 1 januari 2012 uitgegaan van de volgende basisbedragen per schooljaar :

...

§3.

§4.

Art. 27ter

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

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

Deze bijdragen kunnen niet in één keer aan de ouders gevraagd worden, maar enkel gespreid over minstens drie keer gedurende het schooljaar.

§ 3. Vragen in verband met de toepassing van de beginselen vermeld in de artikelen 27, 27bis en 27ter en klachten in verband met inbreuken op deze beginselen kunnen door iedere belanghebbende ingediend worden bij de Commissie Zorgvuldig Bestuur, bedoeld in artikel V.21 van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek.

Artikel 37

§ 1. Een schoolbestuur moet, met uitzondering van de ziekenhuisscholen, voor elk van zijn

scholen met toepassing van de regelgeving inzake medezeggenschap een schoolreglement opstellen dat de betrekkingen tussen het schoolbestuur en de ouders en leerlingen regelt.

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

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

Gemeenschap en de rechtspersonen die daarvan afhangen;

2° de bijdrageregeling bedoeld in artikel 27ter, § 2;

...

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

...

6° geldelijke en niet-geldelijke ondersteuning die niet afkomstig is van de Vlaamse

Gemeenschap en de rechtspersonen die daarvan afhangen; 7° de bijdrageregeling bedoeld in artikel 27ter, § 2;

.....

Art 37bis

§ 1. Elke leerling heeft recht op inschrijving in de school of vestigingsplaats, gekozen door zijn ouders. Is de leerling 12 jaar of ouder, dan gebeurt de schoolkeuze in samenspraak met de leerling. Bij de keuze van vestigingsplaats wordt rekening gehouden met het aanwezige onderwijsaanbod zoals bepaald in afdeling 1 van hoofdstuk III.

§ 2. Voorafgaand aan een inschrijving biedt het schoolbestuur schriftelijk of via elektronische drager het pedagogisch project als vermeld in artikel 28, § 1, 2°, en 47, § 1, 1°, en het schoolreglement, vermeld in artikel 37, aan de ouders en de leerling aan en geeft hierbij, indien de ouders dit wensen, toelichting. Indien het schoolbestuur het pedagogisch project of het schoolreglement via elektronische drager ter beschikking stelt, vraagt het de ouders of ze een papieren versie wensen te ontvangen.

De inschrijving wordt genomen na ondertekening voor akkoord van de ouders van dit pedagogisch project en dit schoolreglement.

Bij elke wijziging van het pedagogisch project of het schoolreglement informeert het schoolbestuur de ouders schriftelijk of via elektronische drager over die wijziging en geeft hierbij, indien ouders dit wensen, toelichting. Ouders geven opnieuw schriftelijk akkoord. Ouders die erom verzoeken, ontvangen steeds een papieren versie van het pedagogisch project of het schoolreglement. Indien de ouders zich met de wijziging niet akkoord verklaren, dan wordt aan de inschrijving van het kind een einde gesteld op 31 augustus van het lopende schooljaar.

Een wijziging van het pedagogisch project of schoolreglement kan ten vroegste uitwerking hebben in het daaropvolgende schooljaar tenzij die wijziging het rechtstreekse gevolg is van nieuwe regelgeving.

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

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

5.2. Bevoegdheid

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

De Commissie overwoog in een eerder advies dat zij “op zich [...] niet bevoegd [is] voor beslissingen waarbij de gemeenteraad de omvang bepaalt van de middelen uit de gemeentelijke inkomsten die de gemeente voor het onderwijs bestemt. Wanneer echter de gemeenteraad een bijdrageregeling voor onderwijsactiviteiten (zoals zwemmen, sneeuwklas) vaststelt voor ouders en leerlingen in het gemeentelijk onderwijs, treedt de raad onbetwistbaar op als schoolbestuur. Daaruit volgt dat de Commissie bevoegd is om een vraag of een klacht dienaangaande te behandelen. Middag- en avondopvang zijn daarentegen activiteiten die buiten het onderwijsprogramma staan. Het gemeentebestuur kan voor deze dienstverlening rekening houden met het feit dat de daarvoor bestemde middelen afkomstig zijn van door de inwoners van de gemeente betaalde belastingen. Het gemeentebestuur kan in een beoordeling van de prioriteiten van het gemeentelijk algemeen belang voor deze dienstverlening in schoolverband gedifferentieerde tarieven vastleggen. De Commissie is niet bevoegd om zich daarover uit te spreken.” (CZB/V/KBO/2008/212).

De Commissie wijst er op dat bovenstaande erkenning van de autonomie van het gemeentebestuur om prioriteiten vast te stellen in de gemeentelijke dienstverlening in en buiten het onderwijs, geen afbreuk doet aan de verplichting van het gemeentebestuur, wanneer het optreedt als schoolbestuur voor de eigen instellingen, zoals elk ander schoolbestuur voor wijzigingen van de bijdrageregeling in overleg moet gaan met de schoolraad. De parlementaire voorbereiding bij het art. 27ter decreet basisonderwijs laat ook geen twijfel bestaan over de brede inhoud van de bijdrageregeling: “ Artikel 27ter / §1 bepaalt dat alle andere kosten niet onderhevig zijn aan een maximumfactuur (zoals maaltijden, middagtoezicht, voor- en naschoolse opvang enzovoort). Deze kosten moeten wel opgenomen worden in de bijdrageregeling (zoals ook nu reeds het geval is).” *Parl. St.*, VI. Parl., 2006-07, nr. 1221/1, p. 5).

De navolgende overwegingen moeten in die zin gelezen worden.

5.3. Beslissing

5.3.1. Participatie, recht op informatie en informatieplicht

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. Die informatie moet op voorhand en ruim op tijd beschikbaar zijn met het oog op het overleg binnen de schoolraad. Aan het participatierecht wordt afbreuk gedaan wanneer het overleg met de schoolraad plaatsvindt nadat de beslissing al genomen is.

5.3.2. Wijziging aan het schoolreglement en de bijdrageregeling.

De kosteloosheid van het basisonderwijs zoals dat in internationale verdragen, de grondwet en het decreet basisonderwijs is omschreven, houdt in dat er in het door de gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde lager onderwijs geen direct of indirect inschrijvingsgeld kan worden gevraagd. Evenmin kunnen er bijdragen worden gevraagd voor kosten die gemaakt worden om een eindterm te bereiken of een ontwikkelingsdoel na te streven. Dat houdt niet in dat aan de ouders nooit geldelijke bijdragen kunnen worden gevraagd.

In aanvulling op het noodzakelijke onderwijsprogramma kunnen de scholen, met het oog op het optimaliseren van het onderwijsaanbod, voor leerlingen onderwijsactiviteiten organiseren die niet noodzakelijk zijn voor de eindtermen, zowel binnen als buiten de lestijden en al of niet binnen de schoolgebouwen. Voor deze bijkomende activiteiten geldt het principe van de kosteloosheid niet. Het decreet basisonderwijs voert op dat punt geen kosteloosheid in, maar beoogt een kostenbeperking te realiseren.

Daarnaast kunnen ook bijdragen worden gevraagd voor afzonderlijke dienstverlening (zoals maaltijden, toezicht) die niet verplicht gesteld kan worden. Dergelijke bijdragen moeten in een correcte verhouding staan tot de werkelijke kostprijs van de verleende diensten.

De onderwijsregelgeving bepaalt dat de omvang van de bijdrage ter sprake komt via overleg in de schoolraad en dat er afwijkingen zijn voor minder gegoede ouders. De vergelijking tussen te maken kosten en gevraagde bijdragen dient in eerste instantie te gebeuren in de participatieorganen. Het schoolbestuur dient daarna bij de inschrijving alle ouders via het schoolreglement duidelijk en precies op de hoogte te brengen van de verschillende soorten bijdragen.

5.3.3. Toepassing van de principes

5.3.3.1. Overleg met de schoolraad over de wijziging van het schoolreglement.

In een brief aan de ouders gedateerd op 20 juni 2014 brengt het college van burgemeester en

schepenen de ouders op de hoogte van "enkele beslissingen die werden genomen op de gemeenteraad van 16 juni 2014 en invloed hebben op de werking van de scholen en/of de buitenschoolse kinderopvang", beslissingen die vanaf 1 september 2014 ingaan. Het college deelt mee dat de middagopvang in de scholen niet langer door toezicht(st)ers wordt gedaan, dat de middagpauze op 1 uur wordt gebracht (voorheen anderhalf uur) waardoor de naschoolse opvang een half uur eerder betalend wordt (vanaf 15.30 uur i.p.v. 16.00 uur) en dat het tarief voor de voor- en naschoolse opvang wordt verhoogd van 0,90 € tot 1.00 € per begonnen half uur.

De verzoekers zijn van oordeel dat het schoolbestuur over de aangekondigde en ondertussen doorgevoerde wijzigingen niet kon beslissen zonder voorafgaandelijk overleg met de schoolraad. Artikel 21 van het participatiedecreet van 2 april 2004 bepaalt inderdaad dat overleg wordt gepleegd over wijzigingen van het schoolreglement en de lijst van de bijdragen die van de ouders kunnen worden gevraagd. Het ligt voor de hand dat het uurrooster een onderdeel is van het schoolreglement.

Het schoolbestuur betwist niet dat er geen overleg is geweest met de schoolraad voorafgaandelijk aan de wijziging van het uurrooster en het verhogen van de bijdrage voor de voor- en naschoolse opvang. Het voert aan dat er in het Lokaal Overleg Kinderopvang wel degelijk overleg is geweest en stelt dat "het LOK de enige adviesinstantie is waaraan de genomen maatregelen voor advies dienden te worden voorgelegd, rekening houdend met het Besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2013 houdende het lokaal beleid kinderopvang en de samenstelling van het LOK". Het schoolbestuur toont niet aan hoe en waarom het instellen van een overlegprocedure met betrekking tot kinderopvang het in het participatiedecreet voorgeschreven overleg zou kunnen vervangen. De Commissie ziet geen enkele tekst die of beginsel dat deze conclusie zou verantwoorden. Het gaat duidelijk om twee zelfstandig voorgeschreven overlegprocedures.

Uit het dossier, op de zitting bevestigd, maakt de Commissie op dat op 27 augustus 2014 alsnog een overleg met de schoolraad² werd georganiseerd. Uit het dossier en het verweer van het schoolbestuur blijkt ook dat op dat ogenblik de beslissingen die het schoolbestuur had aangekondigd nog altijd van kracht bleven en dat het zonder meer de bedoeling bleef van het schoolbestuur om ze bij de aanvang van het nieuwe schooljaar te laten ingaan. In het verweerschrift voor de Commissie wordt gesteld dat het bestuur een opschorting van de maatregel voor ondoenbaar houdt.

De Commissie is van oordeel dat 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.

De Commissie is van oordeel dat de beslissingen om het uurrooster te wijzigen en het tarief voor de voor- en naschoolse opvang en het zwemmen op te trekken, zoals ze in de brief aan de ouders zijn meegedeeld, tot stand gekomen zijn zonder het vereiste voorafgaandelijk overleg en dus een wettige grondslag missen (zie nog R.v.St., Verbrugghe e.a., nr. 195.289, 15 juli 2009; R.v.St., Ornelis e.a., nr. 224.407, 29 juli 2013: beslissingen genomen zonder het advies van de schoolraad voorgeschreven in art. 19 van het participatiedecreet van 2 april 2004 worden geschorst).

² Geen van de partijen heeft het verslag van de schoolraad van 27 augustus 2014 neergelegd.

5.3.3.2. Goedkeuring van het schoolreglement.

Het schoolbestuur voert in het verweerschrift voor de Commissie nog aan dat de beslissing van 16 juni 2014 een wijziging van het arbeidsreglement betreft waarover geen overleg is voorgeschreven. De daarmee samenhangende wijzigingen van het schoolreglement (en de bijdrageregeling) zijn uitgesteld tot de vergadering van de gemeenteraad van 22 september 2014. Het bestuur rechtvaardigt dit uitstel door het feit dat sommige wijzigingen in de regelgeving die een wijziging van het schoolreglement noodzakelijk maken eerst tegen het einde van de maand juni voor het bestuur beschikbaar zijn en anderzijds het beperkte aantal geplande vergaderingen van de raad.

De Commissie wijst op het artikel 37bis, § 2, vierde lid van het decreet basisonderwijs dat bepaalt: “Een wijziging van het pedagogisch project of schoolreglement kan ten vroegste uitwerking hebben in het daaropvolgende schooljaar tenzij die wijziging het rechtstreekse gevolg is van nieuwe regelgeving”. De reeds in uitvoering zijnde wijzigingen die het schoolbestuur op 22 september nog in het schoolreglement en de bijdrageregeling wil opnemen, zijn niet het gevolg van nieuwe regelgeving, maar van een volstrekt autonome beleidsbeslissing van de gemeente optredend als schoolbestuur. De geplande laattijdige wijzigingen kunnen dus, naar het oordeel van de Commissie, in het schooljaar 2014-2015 geen uitwerking hebben.

De Commissie vraagt nog de aandacht voor de wijzigingen die aan het participatiedecreet zijn aangebracht door het decreet van 4 april 2014 houdende diverse maatregelen betreffende de rechtspositie van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs en betreffende de participatie op school (in werking 1 september 2014), ondermeer in het artikel 21, 10° dat overleg voorschrijft over “het welzijns-, veiligheids- en gezondheidsbeleid van de school ten aanzien van de leerlingen, met inbegrip van het in eigen beheer of door derden verstrekken van gezonde en evenwichtige schoolmaaltijden”.

5.3.4. De Commissie komt tot volgende beslissing

De wijziging van het uurrooster en de wijziging van de bijdrageregeling zoals die aan de ouders is meegedeeld en met ingang van 1 september 2014 wordt toegepast, is tot stand gekomen zonder het in het participatiedecreet voorgeschreven overleg en mist dus een wettelijke grondslag.

De formele wijzigingen van het schoolreglement en de bijdrageregeling die het schoolbestuur nog voor september 2014 in het vooruitzicht stelt, kunnen, gelet op het volstrekt autonome karakter van de daarin bedoelde wijzigingen, geen uitwerking hebben in het lopende schooljaar.

5.4. Sanctieregeling

Artikel V.25, 2e 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 haar 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 ingesteld worden (met een afschrift aan het secretariaat van de Commissie).

Brussel, 8 september 2014

Marleen Broucke
Secretaris

Raf Verstegen
Voorzitter