



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/KL/P/KBO/2014/352b

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

Antecedenten

Voor de antecedenten in het dossier en de desbetreffende regelgeving wordt verwezen naar de beslissing in dossier CZB/KL/P/KBO/2014/352.

In dat dossier voerden de verzoekers aan dat de wijziging van het schoolreglement met ingang van 1 september 2014, waarvan zij door het schoolbestuur op de hoogte werden gebracht met een brief van 20 juni 2014, tot stand kwam zonder het decretaal voorgeschreven voorafgaandelijk overleg met de schoolraad.

In haar beslissing van 8 september 2014 was de Commissie van oordeel dat de beslissingen van de gemeenteraad van 16 juni 2014 om het uurrooster aan te passen en het tarief voor de voor- en naschoolse opvang en het zwemmen op te trekken, tot stand gekomen zijn zonder het vereiste voorafgaandelijk overleg binnen de schoolraad en dus een wettige grondslag missen. Verder stelde de Commissie dat de in het vooruitzicht gestelde formele wijzigingen van het schoolreglement en de bijdrageregeling, geen uitwerking kunnen hebben in het lopende schooljaar, gelet op het volstrekt autonome karakter van de daarin bedoelde wijzigingen. Van het schoolbestuur werd gevraagd aan de Commissie mee te delen hoe het in zijn verder beleid passend rekening zal houden met de beslissing van de Commissie.

Reactie van de verwerende partij na de beslissing van 8 september 2014

Het schoolbestuur geeft met een brief van 4 november 2014 een overzicht van de stappen en acties die werden genomen na de ontvangst van de beslissing van de Commissie. Zo wordt gewezen op de oprichting van de werkgroep gemeenteonderwijs met vertegenwoordigers van het gemeentebestuur, het personeel en de ouders, die met het oog op de aanpassing van onder meer schoolreglement en afsprakennota voor het schooljaar 2015-16 een bevraging van alle

betrokkenen inzake uurregeling en opvang voorbereidt, op het akkoord van 22 oktober 2014 dat werd bereikt binnen deze werkgroep en de schoolraad om in het lopende schooljaar de nieuwe regeling inzake uurrooster en tarieven voor voor- en naschoolse opvang te behouden, en op de toegift van het bestuur om de naschoolse opvang opnieuw betalend te maken vanaf 16u i.p.v. vanaf 15u30 met ingang van 1 december 2014.

Het bestuur spreekt de hoop uit dat het met deze initiatieven tot de passende genoegdoening is gekomen, waartoe de Commissie haar had opgeroepen.

2. ZITTING COMMISSIE

2.1. Datum en uur: 28 november 2014, 13.30 uur.

2.2. Kamer

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs.

2.3. 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, Lieven Cloots, Etienne Becuwe en Jean Dujardin, leden.

2.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadsliden

Voor verzoekende partij:

- ouder met kind in een vrije gesubsidieerde school;
- ouders

Voor verwerende partij:

- diensthoofd Jeugd, Onderwijs en Kinderopvang;
- Schepen van Onderwijs;
- Schepen van Kinderopvang;
- directeur GBS .

2.5. Stemming

De Commissie is na beraadslaging eenparig tot de volgende conclusies gekomen.

3. BESLISSING VAN DE COMMISSIE

Voorwerp van de betwisting

In haar beslissing van 8 september 2014 oordeelde de Commissie dat de beslissingen van de gemeenteraad van 16 juni 2014 tot wijziging van het uurrooster, als onderdeel van het schoolreglement, en tot wijziging van de bijdrageregeling, welke aan de ouders werden meegedeeld met een brief van 20 juni 2014 en die in uitvoering waren sinds 1 september 2014, een wettige grondslag missen omdat ze tot stand kwamen zonder het in artikel 21 van het participatiedecreet voorgeschreven voorafgaandelijk overleg in de schoolraad. Met betrekking tot de in het vooruitzicht gestelde formele wijziging van het schoolreglement als gevolg van de hoger genoemde beslissingen van 16 juni 2014, stelde de Commissie dat

deze overeenkomstig artikel 37bis, § 2, vierde lid van het decreet basisonderwijs geen uitwerking kunnen hebben in het lopende schooljaar, gelet op het volstrekt autonome karakter van de geplande wijzigingen.

De Commissie neemt kennis van het overzicht van acties die door het bestuur werden ondernomen nadat het op 12 september 2014 de beslissing van 8 september 2014 ontving. De Commissie stelt vast dat de regelingen inzake het uurrooster en inzake de tarieven van de voor- en naschoolse opvang zoals die door het bestuur werden toegepast met ingang van 1 september 2014, ook na de kennisname van de beslissing van de Commissie dat daarvoor voor dit schooljaar geen wettelijke basis is, onverkort van kracht bleven. Niettegenstaande de Commissie in de beslissing van 8 september stelde dat de in het vooruitzicht gestelde formele wijziging van het schoolreglement pas uitwerking kon hebben op 1 september van het volgende schooljaar, werden de ouders met een brief van 20 oktober 2014 verzocht zich akkoord te verklaren met het schoolreglement zoals goedgekeurd door de gemeenteraad op 22 september 2014 en met de afsprakennota goedgekeurd door het College van burgemeester en schepenen op 13 oktober 2014 waarin de betwiste uurregeling en tariefregeling werden opgenomen.

Het bestuur wijst op het akkoord dat binnen de werkgroep gemeenteonderwijs en de schoolraad bereikt werd op 22 oktober 2014 om de gewijzigde regeling gedurende dit schooljaar te behouden, mits de toezegging van het bestuur om de naschoolse opvang betalend te maken vanaf 16u i.p.v. vanaf 15u30 met ingang van 1 december 2014. De Commissie ziet echter niet in hoe dergelijk akkoord in staat is de onwettigheid van de sinds 1 september 2014 toegepaste regeling op te heffen.

Uurregeling

Gelet op het ontbreken van een wettige grondslag voor de regeling die wordt toegepast sinds 1 september 2014, zou een terugkeer naar de oorspronkelijke regeling, nog vroeg in het schooljaar – het bestuur nam kennis van de beslissing van de Commissie op 12 september 2014 – een logische uitvoering van de beslissing van 8 september geweest zijn.

De Commissie stelt nu vast dat er ter plaatse een consensus bestaat dat het niet in het belang van het onderwijs zou zijn de gewijzigde uurregeling op dit moment toch nog terug te schroeven. De verzoekers en de schoolraad stemmen in met het handhaven van de nieuwe uurregeling gedurende het lopende schooljaar. Vanuit de zorg voor een goede schoolorganisatie en rekening houdend met de belangen van alle betrokkenen, het onderwijspersoneel in het bijzonder, kan de Commissie daar begrip voor opbrengen. Zij beslist daarom niet aan te dringen op het ongedaan maken van de vastgestelde onwettigheid en voor het handhaven daarvan geen sanctie op te leggen.

Tariefregeling voor de opvang voor en na de schooluren

De beslissing van de gemeenteraad van 16 juni 2014 zoals die aan de ouders is meegedeeld in een brief van 20 juni 2014 houdt in dat de naschoolse opvang, als gevolg van de verschuiving in de uurregeling, betalend wordt vanaf 15.30 uur i.p.v. 16.00 uur. Tevens wordt het tarief opgetrokken van 0,90 € naar 1,00 € per begonnen half uur. De bijdrageregeling maakt op grond van art. 37, § 2, 2° (kleuteronderwijs) en § 3, 7° (basisonderwijs) integraal deel uit van het schoolreglement. Dat de bijdrageregeling in casu in een aparte afsprakennota per school wordt vastgesteld kan daaraan geen afbreuk doen. De Commissie heeft in haar beslissing van

8 september 2014 vastgesteld dat het schoolreglement ook in dit onderdeel zonder overleg met de schoolraad is tot stand gekomen en dus eveneens wettelijke grondslag mist.

Het bestuur heeft aanvankelijk deze regeling onverkort verder toegepast. Het legt daarvoor geen verantwoording voor. Anderzijds handhaven de verzoekers hun klacht op dit punt. Het bestuur heeft beslist om hen tegemoet te komen door het aanvangsuur voor de betalende opvang van 15.30 uur terug naar 16.00 uur te brengen en dit met ingang van 1 december 2014.

De Commissie ziet niet op grond van welke argumenten het bestuur de vastgestelde onwettigheid in de bijdrageregeling kon en kan handhaven. De verzoekers en de ouders in het algemeen hebben er belang bij dat de wettigheid wordt hersteld. Dat het besparingsplan van de gemeente daardoor enigszins wordt doorkruist is van een andere orde en hier juridisch niet relevant. Geldnood van het bestuur kan geen grondslag zijn om zonder passende wettelijke grondslag geld te innen bij de ouders.

Voor de toekomst zal het bestuur nu gedeeltelijk aan dit bezwaar tegemoetkomen door vanaf 1 december 2014 de naschoolse opvang opnieuw slechts betalend te maken vanaf 16.00 uur. De Commissie moet vaststellen dat daarmee niet wordt ingegaan op het probleem dat sinds 1 september aan de ouders bijdragen werden gevraagd waarvoor geen rechtsgrond bestond. Deze vaststelling klemmt des te meer nu blijkt dat het bestuur wel erg onzorgvuldig is geweest in het meedelen van de nieuwe regeling via de verschillende afsprakennota's. Op het ogenblik van de zitting was voor een school nog de oude regeling van het schooljaar 2013-2014 op de website te lezen. Dat was ook de regeling waar de ouders van die school hun instemming hebben voor gegeven. In een andere school was bij de nieuwe regeling niet vermeld vanaf welk uur de opvang betalend was. Voor nog een andere school werd op 3 november meegedeeld dat de opvang opnieuw slechts betalend was vanaf 16.00 uur. Zoals het er stond was de nieuwe regeling onmiddellijk toepasselijk, terwijl het gemeentebestuur voorhoudt dat de beslissing pas ingaat op 1 december.

De Commissie besluit dat zowel om principiële redenen als omwille van de rechtszekerheid het bestuur voor het volledige schooljaar 2014-2015 verplicht is om de bijdrageregeling voor opvang toe te passen zoals ze van kracht was voor de wijzigingsbeslissing van het bestuur op 16 juni 2014. Het kan de gedane betalingen regulariseren door terugstorten van het teveel betaalde of door verrekening in een volgende schoolfactuur. De Commissie gaat er van uit dat het begin van het derde trimester een redelijke maar dan ook een einddatum is voor de administratieve verwerking.

Aanbevelingen

De Commissie vraagt het bestuur om bijzondere aandacht te besteden aan het beheer van de informatie die aan de ouders wordt aangeboden. De keuze voor de lokale autonomie van de verschillende scholen is een legitieme beleidskeuze. Maar de verwarring in de afsprakennota's bij het doorgeven van de nieuwe regelingen toont aan dat het geldende regime dringend om een betere coördinatie vraagt.

Daarnaast roept de Commissie het schoolbestuur op een kritische denkoefening te maken omtrent het gehanteerde onderscheid tussen de schoolreglementen goedgekeurd door de gemeenteraad en afsprakennota's goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen. Soms wordt de bijdrageregeling in de afsprakennota opgenomen, soms in het

specifiek schoolreglement. Uit de bovenstaande overwegingen blijkt dat de bijdrageregeling als onderdeel van het schoolreglement tot de bevoegdheid van de gemeenteraad behoort.

Verder wordt opgemerkt dat de in de afsprakennota's opgenomen bijdrageregeling niet altijd overeenkomt met wat redelijkerwijze mag verwacht worden op dit vlak. De Commissie heeft in verschillende uitspraken benadrukt dat forfaitaire bedragen onvoldoende de uitgaven verantwoorden. Een maximumbedrag voor pedagogisch-didactische activiteiten en verplaatsingskosten, dat dan overeenkomt met de maximumfactuur, beantwoordt niet aan de vereiste van een zorgvuldige verantwoording en precisering van de te verwachten uitgaven. Dat geldt ook voor maxima voor deelposten die samengeteld ver boven het decretale maximum uitkomen. De Commissie interpreteert de regelgeving zo dat een bijdrageregeling de effectief geplande activiteitstypes aangeeft en de te verwachten corresponderende kostprijs vermeldt, zij het met een benaderende raming.

De Commissie spreekt de hoop uit dat consultatie en overleg tot een breed gedragen oplossing rond de betwiste punten voor het schooljaar 2015-2016 zullen leiden. Zij brengt wel in herinnering dat zij formeel enkel bevoegd is om toe te zien op de naleving van de in het participatiedecreet uitdrukkelijk voorgeschreven stappen in de procedure. Een gebeurlijke beoordeling door de Commissie van het besluitvormingsproces zal dan ook steeds gebeuren aan de hand van de vraag of de schoolraad op een correcte wijze de haar toegekende bevoegdheden heeft kunnen uitoefenen.

Samenvattend besluit

De Commissie beslist om niet aan te dringen op het ongedaan maken van de onwettig vastgestelde uurregeling en om voor het handhaven daarvan geen sanctie op te leggen.

De Commissie is van oordeel dat het bestuur voor het volledige schooljaar 2014-2015 verplicht is om de bijdrageregeling voor opvang toe te passen zoals die van kracht was voor de wijzigingsbeslissing van 16 juni 2014. Het kan de gedane betalingen regulariseren door terugstorten van het teveel betaalde of door verrekening in een volgende schoolfactuur. De Commissie gaat er van uit dat het begin van het derde trimester een redelijke maar dan ook een einddatum is voor de administratieve verwerking.

Het schoolbestuur wordt uitgenodigd om dringend werk te maken van een betere coördinatie van de aan de verschillende scholen toegestane autonomie. De verhouding tussen specifieke schoolreglementen en afsprakennota's is aan herziening toe. Ook sommige bijdrageregelingen moeten grondig worden doorgelicht.

Het schoolbestuur wordt verzocht de Commissie mee te delen hoe het aan deze beslissingen en aanbevelingen gevolg zal geven.

Sanctieregeling

De Commissie gaat ervan uit, mede gelet op het ter zitting door het bestuur ingenomen standpunt, dat de verwerende partij zich naar het oordeel van de Commissie zal richten en ziet geen aanleiding voor het opleggen van een sanctie.

4. 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, 28 november 2014

Frederik Stevens
Wvd. Secretaris

Raf Verstegen
Voorzitter