



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/KL/P/KBO/2015/361

BETREFT: miskennen participatiedecreet.

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 9 april 2015

1.2. Verzoekers

- [A], [B], [C] en [D], allen ouder van een leerling.

1.3. Verweerder

Schoolbestuur: Gemeentebestuur [X].

1.4. CZB

Bij aangetekende brief van 8 april 2015 dienen de verzoekers bij het secretariaat van de Commissie Zorgvuldig Bestuur een klacht (met 4 bijlagen) in.

Bij aangetekende brief van 10 april 2015 wordt het schoolbestuur in kennis gesteld van de klacht en gewezen op de mogelijkheid om een verweerschrift in te dienen.

Bij aangetekende brief van 28 april 2015 wordt een verweerschrift (met 9 stukken) bezorgd.

Met een brief van 29 april 2015 worden de verzoekers in kennis gesteld van de datum van de zitting en wordt hen het verweerschrift bezorgd.

Bij e-mail van 7 mei 2015 worden de verzoekers in kennis gesteld van de gewijzigde datum van de zitting.

Bij e-mail van 8 mei 2015 laten verzoekers het secretariaat weten wie op de zitting zal aanwezig zijn.

Bij e-mail van 18 mei 2015 bezorgen verzoekers het secretariaat een repliek op het verweerschrift. Met een e-mail van dezelfde datum bezorgt het secretariaat deze repliek aan het schoolbestuur.

2. INHOUD van de KLACHT

2.1. Verzoekers menen dat bij de beslissing van de gemeenteraad van [X] van 10 maart 2015 om het Protocol tot overname van de gemeentelijke basisschool [X] door het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap goed te keuren, fouten werden gemaakt die een vernietiging ervan rechtvaardigen.

Aan deze goedkeuring gingen volgende feiten vooraf:

- Op donderdag 12 februari 2015 werden de personeelsleden van het gemeentelijk onderwijs ingelicht over het feit dat het gemeentelijk onderwijs per 1 september 2015 zou worden

overgedragen naar het GO! Op deze gelegenheid was een vlag van het GO! gedrapeerd en werd er achteraf getoost.

- Op vrijdag 13 februari 2015 werd met de kinderen een brief meegegeven.
- Ook via de pers werd een uitgebreide communicatie gevoerd. (zie artikel uit het Nieuwsblad en Het Laatste Nieuws d.d. 14 februari 2015)
- Op vrijdag 27 februari 2015 werd het voorstel pas besproken op de schoolraad.
- Op 5 maart 2015 wordt er in het Bijzonder Onderhandelings- en overlegcomité voor het onderwijzend personeel van de gemeentelijke basisschool een protocol afgesloten.
- Op 10 maart 2015 wordt het voorstel op de gemeenteraad besproken en goedgekeurd.

Verzoekers voelen zich, als ouders van leerlingen van het gemeentelijk onderwijs, door deze handelwijze geschaad in hun rechten om volgende redenen:

De veel te strakke timing die de gemeente hanteerde geeft verzoekers de indruk dat alles zo snel mogelijk moest gebeuren om elke vorm van reële inspraak onmogelijk te maken.

Verzoekers wijzen erop dat de gemeente als schoolbestuur het decreet van 2 april 2004 betreffende de participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad dient na te leven en ze halen de beslissing CZB/P/KBO/2008/196 van de Commissie aan waarin in een gelijkaardig geval de handelwijze van het schoolbestuur gelaakt werd.

Verzoekers menen dat het loutere feit dat er zo uitgebreid wordt gecommuniceerd én de wijze waarop de overdracht wordt voorgesteld als een voldongen feit, te beschouwen is als een schending van de prerogatieven die het participatiedecreet aan de schoolraad toekent.

Bovendien bevat de communicatie volgens verzoekers tal van kennelijke fouten en elementen die toch minstens vragen doen rijzen. Daarbij wordt door verzoekers verwezen naar:

- De stelling dat de schoolwerking zal worden voortgezet met dezelfde directie en hetzelfde schoolteam. De gemeente kan hieromtrent volgens verzoekers geen enkele garantie geven omdat personeelsleden zelf kunnen kiezen om al dan niet naar een ander net over te stappen en omdat de regels inzake reëffectatie en wedertewerkstelling ertoe kunnen leiden dat personeelsleden uit scholengroep 11 van het GO! gereëffecteerd worden naar de school in [X].
- De engagementen omtrent investeringen in de schoolinfrastructuur. Onder verwijzing naar gegevens uit het memorandum van het GO! voor de verkiezingen 2014 en de schoolgebouwenmonitor van AGION, vragen verzoekers zich af in hoeverre het GO! de aangekondigde engagementen kan honoreren.
- De leerplannen: sommige van de leerplannen van het OVSG die de school momenteel gebruikt en van het GO! verschillen zeer grondig van elkaar. Gelet op de grote impact van de leerplannen op de dagdagelijkse klaspraktijk, betekent dit volgens verzoekers wel degelijk een grote verandering. De omschakeling van leerplannen zal onvermijdelijk de onderwijskwaliteit ondermijnen en dit zal ten koste gaan van de kinderen.
- Schoolcultuur: het gemeentelijk onderwijs is een zeer gedecentraliseerd onderwijsnet waarbij het schoolbestuur zeer dicht bij de school staat. Het GO! daarentegen wordt centraal aangestuurd. Het is volgens verzoekers zeer onwaarschijnlijk dat een overdracht naar een ander schoolbestuur dat zo fundamenteel anders georganiseerd is, geen impact zou hebben op de schoolcultuur. Als ouders kozen verzoekers bewust voor een school die is verbonden met het lokale gemeentebestuur en niet voor een grote organisatie waarvan zij de bestuurders niet kennen.

Hoewel er een protocol van akkoord werd afgesloten, werden er vanuit vakbonds zijde fundamentele opmerkingen toegevoegd. De syndicale onderhandelingen werden pas op 5 maart 2015 afgerond. Het is bijgevolg onmogelijk dat dit document vanaf de verzending van de agenda van de gemeenteraad van 10 maart ter beschikking van de raadsleden (zie art. 21 van het gemeentedecreet) werd gesteld.

Door de syndicale onderhandelingen te laat op te starten, heeft het bestuur volgens verzoekers minstens door onachtzaamheid, zo niet moedwillig er voor gezorgd dat de raadsleden niet tijdig kennis konden nemen van de verzuchtingen van de vakorganisaties. Hierdoor werd zowel afbreuk gedaan aan de syndicale rechten van het personeel, als aan de rechten van de gemeenteraadsleden.

Het feit dat de onderhandelingen hebben aangesleept, kan hier volgens verzoekers niet als excuus worden ingeroepen. Het bestuur wist of had alleszins moeten weten dat een dergelijke overdracht een gevoelige én juridisch-technisch moeilijke materie is, waardoor er voor de syndicale onderhandelingen voldoende tijd moet worden voorzien. Het bestuur had er ook rekening mee moeten houden dat de onderhandelingen allicht niet tot het, door haar verhoopte, protocol van akkoord zonder opmerkingen zou leiden.

Aangezien het gemeentebestuur van [X] bij de goedkeuring van de overdracht zowel de rechten van de schoolraad, van het personeel en de gemeenteraadsleden heeft geschonden en tegelijkertijd deze beslissing liet voorafgaan door kennelijk misleidende informatie, vragen verzoekers de Commissie deze beslissing te vernietigen.

2.2. Replik op het verweer.

2.2.1. Omtrent het tijdig bezorgen van alle relevante informatie aan de schoolraad.

Verzoekers stellen vast dat een aantal documenten die cruciale informatie bevatten niet aan de schoolraad werden bezorgd, zoals:

- a. bijlage 2 bij het verweerschrift van de gemeente/bijlage 3 bij het protocol: *Overeenkomst inzake roerende en onroerende goederen, veiligheid en hygiëne*. Dit document bevat zeer essentiële informatie zoals het overzicht van de toekomstige investeringen in veiligheid en hygiëne die niet op voorhand aan de schoolraad werden bezorgd. Pas uit de samenlezing van dit document met het huidige protocol blijkt volgens verzoekers dat de engagementen van het GO! tot infrastructuurinvesteringen quasi nihil zijn. Deze informatie staat overigens haaks op de brief die aan de ouders werd meegegeven.
- b. Bijlage 3 - vergelijking van de leerplannen OVSG en GO!:

Uit het verslag van de schoolraad blijkt dat het verschil in leerplannen zeer sterk geminimaliseerd wordt. In de brief die aan de ouders werd bezorgd, wordt zelfs geschreven dat er voor ouders en leerlingen niets verandert. De dagdagelijkse klaspraktijk wordt echter zeer sterk bepaald door de leerplannen. Een wijziging van leerplan, laat staan van alle leerplannen tegelijk is dus een zeer fundamentele ingreep die een grote invloed heeft de schoolwerking.

Bijlage twee bewijst dat het bestuur over een vergelijking beschikte, waarbij over vier bladzijden lang de verschillen tussen de leerplannen worden geduid. Omtrent wiskunde wordt zelfs onomwonden gesteld dat het leerplan van het GO! verouderd is en best niet gebruikt wordt.

Door deze bijlage niet aan de stukken van de schoolraad toe te voegen, werd dus essentiële informatie die een kritische blik op de pedagogische impact van de beslissing werpt, achter gehouden.

Hieruit blijkt duidelijk dat de schoolraad niet over alle relevante informatie beschikte die nodig was om de reële gevolgen van de overdracht en het realiteitsgehalte van bepaalde beloften op de juiste manier te beoordelen.

2.2.2. Omtrent het voorafgaandelijk voorstellen als een voldongen feit.

Ook de argumenten van het schoolbestuur dat zij de beslissing niet als een voldongen feit hebben voorgesteld houden volgens verzoekers weinig steek.

- De uitnodiging voor de schoolraad werd op dezelfde dag verstuurd als de perscommunicatie en de brief naar de ouders. Deze bewuste dag was allicht niet toevallig 13 februari, de vrijdag voor het begin van de krokusvakantie. De vergadering van de schoolraad zelf ging door op vrijdagavond 26 februari. Dit in de wetenschap dat op maandag 1 maart de uitnodiging voor de gemeenteraad aan de raadsleden bezorgd diende te worden en het dossier vanaf dat moment volledig ter inzage moet liggen voor de raadsleden. Dit betekent dat het bestuur de facto geen tijd had voorzien om eventuele bemerkingen van de schoolraad ter bespreking aan het GO! voor te leggen. Binnen deze strakke timing heeft het bestuur de leden van de schoolraad overigens de mogelijkheid ontnomen om terug te koppelen met de geleding die zij vertegenwoordigen.
- De brief geeft volgens verzoekers heel duidelijk de intentie weer van het bestuur om de overdracht te realiseren:
 - o Hij focust zeer eenzijdig op de vermeende nood en de vermeende voordelen van de overdracht. Nergens wordt gesuggereerd dat er ook alternatieven onderzocht worden.
 - o Nergens spreekt de brief zich in de voorwaardelijke wijs uit over de overdracht.
 - o Bepaalde passages laten weinig aan de verbeelding over: *Het allerbelangrijkste is dat er, in dit hele verhaal, voor ouders en leerlingen niets verandert. Het onderwijs wordt per 01 september 2015 voortgezet op dezelfde wijze zoals nu het geval is, ...*
 - o Pas helemaal op het einde wordt inderdaad vermeld dat het stadsbestuur het belangrijk vindt dat de ouders op de hoogte zijn én betrokken worden. Er wordt nergens een concreet plan vermeld hoe men die betrokkenheid wou realiseren.
- Het schoolbestuur meent ook dat tijdens de vergadering van de schoolraad duidelijk gesteld is dat het slechts om een ontwerp ging en dat dit blijkt uit het verslag van de schoolraad van 26 februari 2015. Bij analyse van dit verslag vinden verzoekers echter nergens enige vermelding of suggestie dat er een ontwerp besproken wordt. Ook hier worden de vermeende noodzaak en vervolgens de gevolgen van de overdracht besproken. Ook hier wordt niets in de voorwaardelijke wijs gesteld, of alternatieven besproken.

Tot slot wijzen verzoekers erop dat zij op 27 maart 2015 het ontwerp van protocol hebben opgevraagd bij het gemeentebestuur, maar dit tot op heden nog niet ontvingen.

3. INHOUD van het VERWEER

Verwerende partij geeft een chronologisch overzicht van de verschillende stappen in het overnamedossier:

25 september 2014

Eerste gesprek met vertegenwoordigers van het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap om na te gaan of deze geïnteresseerd zijn in een overname van het gemeentelijk basisonderwijs.

Nadien werd informatie verzameld en hebben nog een aantal gesprekken plaatsgevonden waar o.a. een ontwerp van protocol werd besproken. Dit ontwerpprotocol werd tijdens verdere besprekingen steeds aangepast.

12 februari 2015

- Verzending uitnodiging ABOC
- Opmaak uitnodiging van de leden van de schoolraad voor de vergadering van 26 februari 2015 met o.a. volgend agendapunt 'Gemeentelijk basisonderwijs. Overname van de gemeentelijke basisschool door het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap'. Het ontwerpprotocol tot overname werd bijgevoegd.
- Aan de personeelsleden werd duidelijk gecommuniceerd dat het een voorstel betreft dat nog aan de bevoegde organen moet worden voorgelegd voor verdere bespreking.

13 februari 2015

- E-mail aan de leden van de schoolraad met de uitnodiging voor de vergadering van 26 februari 2015, met als bijlagen het ontwerpprotocol en het verslag van de vorige schoolraad.
- Brief aan de ouders om hen in te lichten omtrent de mogelijke overname van de gemeentelijke basisschool door het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap. Uit deze brief blijkt nergens dat er hieromtrent reeds een beslissing werd genomen.

In de communicatie naar de pers toe wordt duidelijk gesteld dat 'vanaf het schooljaar 2015-2016 KAN'

26 februari 2015

- vergadering van het Afzonderlijk Bijzonder Onderhandelingscomité voor onderwijzend personeel van het gemeentelijk basisonderwijs (ABOC). Aangezien de vakbonden bijkomende vragen hadden werd er geen protocol ondertekend en werd afgesproken het voorstel tot overname verder te bespreken op een bijkomende vergadering van het ABOC op 05 maart 2015.
- vergadering van het Hoog Overlegcomité (HOC). Het voorstel tot overname van de gemeentelijke basisschool door het GO! onderwijs van de Vlaamse gemeenschap wordt gunstig geadviseerd.
- bespreking door de schoolraad van het voorstel tot overname van het gemeentelijk onderwijs door het GO! De schoolraad verklaart zich UNANIEM akkoord met het ontwerpprotocol.

05 maart 2015

De vergadering van het ABOC ondertekent een protocol van akkoord voor wat betreft het voorstel tot overname van het gemeentelijk onderwijs door het GO!.

10 maart 2015

Goedkeuring door de gemeenteraad. Er werden geen opmerkingen gemaakt inzake bezwaren aangaande onvoldoende informatie. Alle informatie werd, conform de bepalingen van artikel 21 van het gemeentedecreet, ter beschikking gesteld van de raadsleden.

17 maart 2015

Verslag vergadering oudercomité - bespreking voorstel tot overname

Na analyse van de artikelen 18 tot en met 22 van het participatiedecreet besluit verwerende partij dat enkel de artikelen 21 en 22 hier van toepassing blijken te zijn. Volgens verwerende partij is hier geen sprake van een schending van het participatiedecreet

Aangezien de leden van de schoolraad via mail op 13 februari 2015 de uitnodiging (brief van 12 februari 2015) voor de vergadering van 26 februari 2015, het ontwerpprotocol tot overname van de gemeentelijke basisschool door het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap en het verslag van de vorige schoolraad ontvingen, werden deze tijdig geïnformeerd over die eventuele overname. Aangezien de leden van de schoolraad tijdig geïnformeerd worden is artikel 22 van het participatiedecreet niet geschonden.

Overeenkomstig artikel 21 van het participatiedecreet moet de ontwerpbeslissing aangaande de overname van de gemeentelijke basisschool voor overleg aan de schoolraad voorgelegd worden.

Het ontwerpprotocol tot overname werd niet alleen tijdig aan de leden van de schoolraad bezorgd, tijdens de vergadering van 26 februari 2015 werd hierover een toelichting gegeven. Verwerende partij verwijst daarvoor naar het verslag van de schoolraad van 26 februari 2015. Bijgevolg is niet te kort gekomen aan de plicht tot overleg overeenkomstig artikel 21 van het participatiedecreet

Uit de stukken blijkt dat de schoolraad tijdig beschikte over alle relevante informatie aangaande de eventuele overname van de gemeentelijke basisschool door het GO! en zich uitgesproken heeft over het ontwerpprotocol. De schoolraad gaat akkoord met de overname.

In de klacht wordt verwezen naar de beslissing van de Commissie CZB/P/KBO/2008/196. Tevens wordt in de klacht gesteld dat het loutere feit dat er zo uitgebreid wordt gecommuniceerd én de wijze waarop de overdracht wordt voorgesteld als een voldongen feit, te beschouwen is als een schending van de prerogatieven die het participatiedecreet aan de schoolraad toekent.

De vergelijking van deze beslissing van de Commissie gaat in dit geval niet op. Zowel op de personeelsvergadering, de vergadering van de schoolraad en de vergadering van het ABOC werd steeds duidelijk gesteld dat het gaat over een ontwerp. Dit blijkt uit het verslag van de schoolraad van 26 februari 2015. De informatie die aan de leden van de schoolraad bezorgd werd, was het ontwerpprotocol tot overname van de gemeentelijke basisschool door het GO! onderwijs van de Vlaamse gemeenschap. Ook de leden van het ABOC hebben zich uitgesproken over dit ontwerpprotocol.

Uit alle stukken blijkt volgens verwerende partij duidelijk dat er in deze fase nog geen sprake was van een beslissing.

De argumenten in de klacht omtrent de zorgen over het bestaande team, de schoolinfrastructuur, de leerplannen en de schoolcultuur weerlegt verwerende partij als volgt:

1. Zorgen over het bestaande team

Tijdens de vergadering van 12 februari 2015 werd aan de personeelsleden hun rechtspositie toegelicht wanneer zij wel of niet wensen over te gaan. De teneur van de personeelsleden, na deze toelichting, was positief.

Op 2 maart 2015 werd de toestand van de personeelsleden van Scholengroep [Y] onderzocht. Conclusie: alle boventallige personeelsleden zijn gereffecteerd in de reffectatiecommissie van de eerste ronde (Scholengemeenschap) en alle TADD'ers hebben een aanstelling.

Uit deze gegevens blijkt dat er op 02 maart 2015 geen personeelsleden zijn die de personeelsleden van het gemeentelijk onderwijs kunnen verdringen.

2. Engagementen omtrent de investeringen in de schoolinfrastructuur

In bijlage 3 van het protocol werden afspraken inzake de voorziene investeringen op korte termijn opgenomen.

3. De leerplannen

Er werd een vergelijking gemaakt tussen de leerplannen van het OVSG en dit van het GO! onderwijs van de Vlaamse gemeenschap door de pedagogische begeleidingsdienst. Hieruit blijkt dat er geen grote wezenlijke verschillen zijn en er werd een tijdspad uitgeschreven om om te gaan met de leerplanswitch.

In het protocol werd hiervoor het volgende meegedeeld:

- a) de leerplannen van het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap zullen progressief ingevoerd worden;
- b) in een overgangsperiode, voorzien in 3 schooljaren, kunnen de voordien bij de gemeente gevolgde lessentabellen en leerplannen van toepassing blijven. Op termijn kan een eenvormigheid nagestreefd worden. Het GO! zal hiervoor met de betrokken directies afspraken maken en pedagogische begeleiding voorzien.

4. Schoolbestuur

De school behoudt haar autonomie. Door onder Scholengroep [Y] te ressorteren is er de mogelijkheid om expertise uit te wisselen met de andere basisscholen van de scholengroep. De autonomie van de school wordt zelfs groter doordat de school onder het toepassingsgebied van het Bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs valt (artikel 14).

4. ZITTING COMMISSIE

4.1. Datum en uur: 19 mei 2015 om 14 uur.

4.2. Kamer

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs.

4.3. Commissieleden

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

De heer Raf Verstegen, voorzitter.

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

4.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

Voor verzoekende partij:

- mevrouw [D];
- de heer [A];
- de heer [E] (KOOGO).

Voor verwerende partij:

- de heer [F], schepen van onderwijs.

5. BESLISSING VAN DE COMMISSIE

5.1. Regelgeving

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

Artikel V.25

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

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

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

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

2° ...

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

Voorafgaandelijk aan het opleggen van een sanctie nodigt de Commissie het betrokken schoolbestuur, de betrokken inrichtende macht of het betrokken bestuur uit om de bestreden rechtshandeling in te trekken of te herzien of in een passende genoegdoening te voorzien.

** Decreet van 2 april 2004 betreffende de participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad¹*

Artikel 4

De schoolgemeenschap heeft de maatschappelijke opdracht om:

1° de organisatie, de werking van en de deelname aan de participatieorganen te bevorderen en te ondersteunen, met inbegrip van het bevorderen van een representatieve weergave van de schoolpopulatie in de samenstelling van die organen;

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 bevoegdheden van de schoolraad een algemeen informatierecht.

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

Artikel 18

De schoolraad kan aan het schoolbestuur uit eigen beweging een schriftelijk advies uitbrengen over alle aangelegenheden opgesomd in artikel 21. Het schoolbestuur geeft na ontvangst van dit advies binnen dertig kalenderdagen een met redenen omkleed antwoord.

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

Artikel. 21

Het schoolbestuur of zijn gemandateerde legt ieder ontwerp van beslissing voor overleg aan de schoolraad voor als dat betrekking heeft op :

- 1° de bepaling van het profiel van de directeur;
- 2° het studieaanbod;
- 3° het aangaan van samenwerkingsverbanden met andere schoolbesturen en met externe instanties;
- 4° de opstapplaatsen en de busbegeleiding in het kader van het door het schoolbestuur aangeboden vervoer;
- 5° de vaststelling van het nascholingsbeleid;
- 6° het beleid met betrekking tot experimenten en projecten;
- 7° het opstellen of wijzigen van de volgende regelingen :
 - a) het schoolreglement;
 - b) het schoolwerkplan in het basisonderwijs;
 - c) het beleidsplan of het beleidscontract dat de samenwerking regelt tussen de school en het centrum voor leerlingenbegeleiding;
- 8° de infrastructuurwerken die niet onder het toepassingsgebied vallen van artikel 26, § 1, 1°, a) en c), van de wet van 15 juni 2006 betreffende de overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten;
- 9° de vaststelling van de criteria voor de aanwending van lestijden, uren, uren-leraar en punten;
- 10° 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;
- 11° het beleid met betrekking tot interne kwaliteitszorg, met inbegrip van de bespreking van de resultaten van een schooldoorlichting;
- 12° het gelijke-onderwijskansenbeleid in het secundair onderwijs.

Artikel 22

Het schoolbestuur informeert tijdig de schoolraad over de geplande beslissingen die voor overleg zullen worden voorgelegd. Op basis daarvan bepaalt de raad zijn overlegagenda. Een schoolraad kan afzien van het recht op overleg. Het overleg heeft plaats in een gezamenlijke vergadering van het schoolbestuur of zijn gemandateerde en de schoolraad.

Het overleg leidt tot een verslag waarin alle standpunten worden opgenomen. Het schoolbestuur of zijn gemandateerde neemt een gemotiveerde eindbeslissing na het overleg of na de onderhandeling zoals bepaald in artikel 30 en brengt de schoolraad in kennis van de beslissing.

Wanneer een overleg niet plaatsvindt binnen een termijn van eenentwintig kalenderdagen, die ingaat de dag nadat een geplande beslissing voor overleg wordt voorgelegd, wordt het overleg geacht te hebben plaatsgevonden.

Artikel 23.

De werking van de schoolraad wordt geregeld in een huishoudelijk reglement.

Het huishoudelijk reglement bepaalt ten minste :

- 1° ...
- ...
- 4° de wijze van bijeenroeping en de vergaderfrequentie;
- 5° het tijdstip en de wijze waarop de agenda en de bijbehorende documenten worden bezorgd aan de leden van de schoolraad en aan de pedagogische raad, de leerlingenraad en de ouderaad;
- 6° de taken van de voorzitter;
- 7° de wijze van besluitvorming, inzonderheid de aanwezigheidsquota en de stemverhoudingen;

8° de wijze waarop de communicatie- en informatieplicht gerealiseerd wordt;

9° de modaliteiten rond het afzien van het recht op overleg;

10°

Artikel 30

Wanneer een ontwerpbeslissing betrekking heeft op de overlegbevoegdheden van de schoolraad, wordt de ontwerpbeslissing eerst ter overleg voorgelegd aan de schoolraad. Zij wordt vervolgens onderhandeld binnen het lokaal comité, voor wat betreft de grondregelen ter zake van het administratief statuut, met inbegrip van de vakantie- en verlofregeling, de bezoldigingsregeling, de betrekkingen met de vakorganisaties en de inrichtende machten, de organisatie van de sociale diensten of de verordeningsbepalingen, algemene maatregelen van inwendige orde en algemene richtlijnen met het oog op de latere vaststelling van de personeelsformatie of inzake arbeidsduur en organisatie van het werk.

De door de schoolraad uitgeoefende advies- en overlegrechten hebben geen betrekking op de arbeidsvoorwaarden waarover het lokaal comité zich uitspreekt.

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, in zoverre de klacht betrekking heeft op de niet-naleving van de bepalingen omtrent de bevoegdheden en de besluitvormingsprocedures bedoeld in artikel 18 tot en met 22 van het participatiedecreet van 2 april 2004.

In de mate de klacht betrekking heeft op de wijze waarop door de verwerende partij de syndicale onderhandelingen werden georganiseerd en het daaruit voortvloeiende gebrek aan informatie waarover de leden van de gemeenteraad zouden hebben kunnen beschikken op het moment van de goedkeuring van het protocol tot overname van de gemeentelijke basisschool op 10 maart 2015, ziet de Commissie niet in op welke grond zij bevoegd zou zijn een uitspraak te doen en beschouwt zij de klacht als onontvankelijk.

Ter zitting blijkt dat de klacht mede is ingegeven door de onvrede van de verzoekers, die geen lid zijn van de schoolraad, met het feit dat er vanuit de leden van de schoolraad onvoldoende terugkoppeling is geweest naar de oudergeleding die zij vertegenwoordigen. De Commissie wijst op het artikel 15, tweede lid van het participatiedecreet dat voor de schoolraad een communicatie- en informatieplicht bevat over de activiteiten van de raad en de wijze waarop de bevoegdheden worden uitgeoefend. In het artikel 23, 8° van dat decreet is bepaald dat het huishoudelijk reglement van de schoolraad nader moet omschrijven hoe deze communicatie en informatieplicht wordt gerealiseerd. Deze artikelen zijn niet aan het toezicht van de Commissie zorgvuldig bestuur onderworpen. Dit geldt a fortiori over de interne communicatie tussen de oudergeleding en hun vertegenwoordigers in de schoolraad voorafgaand aan het beraad in de schoolraad. Het komt enkel de betrokken geleding en haar vertegenwoordigers toe om hierover afspraken te maken.

5.3. Beslissing

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

De memorie van toelichting bij het participatiedecreet gaat er van uit “dat bij een democratische samenleving een democratische schoolcultuur hoort. Alle betrokken geledingen moeten derhalve de kans krijgen deel te nemen aan het onderwijsbeleid. De voorwaarden moeten worden geschapen om de betrokkenheid van alle geledingen op diverse niveaus van het onderwijs en schoolbeleid te vergroten” (*Parl. St. 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, waarbij in een recente herziening² het onderscheid tussen materie voor advies en materie voor overleg werd vervangen door een geheel van overlegbevoegdheden van de schoolraad. Het decreet erkent en bevestigt ten slotte de eindverantwoordelijkheid van het schoolbestuur.

De schoolraad geeft advies aan en overlegt met het schoolbestuur. Voor het in het decreet geregelde overleg is het schoolbestuur de gesprekspartner van de schoolraad. Het overleg heeft plaats in een gezamenlijke vergadering van het schoolbestuur of zijn gemandateerde en de schoolraad.

Uit dit concept van de schoolraad volgt dat de schoolraad onmogelijk zijn taak kan vervullen zonder de actieve inbreng van de kant van het schoolbestuur. In de memorie van toelichting is daarover het volgende te lezen: “De leden van de schoolraad kunnen hun participatierechten enkel uitoefenen, indien zij over voldoende informatie beschikken. Zij hebben daarom een informatierecht ten aanzien van de inrichtende macht.” (*Parl. St. VI. P. 2003-04, nr. 1955/1, 13*). Het participatiedecreet preciseert dat de leden over een algemeen informatierecht beschikken en over het recht om op eigen verzoek of op vraag te worden gehoord (art.15). Maar het recht op informatie krijgt een bijzondere betekenis wanneer het gaat over aangelegenheden waarvoor de schoolraad over een recht op overleg beschikt. In het huishoudelijk reglement worden hieromtrent een aantal praktische schikkingen vastgelegd (art. 23). Inhoudelijk kan worden gesteld dat er een recht is op actieve, adequate en tijdig verstrekte informatie.

Dat de schoolraad zonder adequate informatie niet kan functioneren als een echt participatieorgaan, brengt mee dat er in hoofde van het schoolbestuur sprake is van een plicht tot actieve informatie. Wat de aard en de omvang van de door het schoolbestuur verschuldigde informatie moet zijn, zal door de specifieke kenmerken van elke vraag om advies en elk overleg worden bepaald. In het algemeen kan worden gezegd dat de verstrekte informatie de leden van de schoolraad moet toelaten om zich een gefundeerde mening te vormen over de implicaties van het voorgelegde discussiepunt, over de voor- en nadelen van de voorgestelde oplossingen of keuze, in voorkomend geval ook over het voor en tegen van ernstige alternatieve oplossingen die door het schoolbestuur zijn overwogen. De vorm waarin

² Zie supra punt 5.2 ‘Regelgeving’.

de informatie moet worden verstrekt zal eveneens afhankelijk zijn van de gegevens van het dossier. In de regel zal een complex dossier informatie in een geschreven stuk vereisen. Ten slotte zal de informatie ook tijdig moeten worden verstrekt. Bij gebrek aan nadere bepalingen in het decreet of het huishoudelijk reglement zal de draagwijdte van deze voorwaarde opnieuw afhankelijk zijn van de aard en de complexiteit van het voorgelegde probleem. (zie reeds eerder: CZB/P/KBO/2010/274 en CZB/KL/P/KBO/2013/321).

5.3.2. Toepassing

Uit het dossier blijkt dat de leden van de schoolraad met een e-mail van 13 februari 2015 een uitnodiging ontvingen voor de vergadering van 26 februari 2015 waarop als 2^e punt van de dagorde het volgende is opgenomen: “2. Gemeentelijk Basisonderwijs. Overname van de gemeentelijke basisschool door het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap.” Als bijlage bij de uitnodiging werd een ontwerp van protocol tot overname van de gemeentelijke basisschool [X] door het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap toegevoegd. Blijkens het verslag van de schoolraad van 26 februari kwamen tijdens de vergadering verschillende aspecten met de betrekking tot de mogelijke overname van de school door het GO! aan bod en werd besloten tot een akkoord met het voorgelegde protocol. Bij het verslag van de schoolraad is een ondertekend proces-verbaal toegevoegd waarin is vermeld dat de leden van de schoolraad unaniem akkoord gaan met het protocol tot overname van de gemeentelijke basisschool door het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap. Dit protocol werd vervolgens definitief goedgekeurd door de gemeenteraad op 10 maart 2015.

De verzoekers stellen dat het recht op overleg van de schoolraad werd miskend doordat de beslissing tot overdracht van de school door het schoolbestuur werd voorgesteld als een voldongen feit, inzonderheid door de uitgebreide communicatie hieromtrent aan ouders en pers op 13 februari 2015.

De Commissie stelt vast dat de brief aan de ouders van 13 februari 2015 spreekt over “een zeer concreet voorstel waarbij de Vlaamse Gemeenschap via het GO! vanaf het schooljaar 2015-2016 de inrichtende macht zal kunnen zijn van het huidige gemeentelijk basisonderwijs” en de bespreking van het voorstel in de bevoegde overlegorganen en gemeenteraad in het vooruitzicht stelt. Ook het ter zitting neergelegde persbericht uitgaande van de gemeente hanteert consequent de term “voorstel”. Met het ontwerp van protocol aangaande de overdracht van de school aan het GO! werd unaniem ingestemd door de leden van de schoolraad op 26 februari 2015; de goedkeuring van het protocol door de gemeenteraad volgde op 10 maart 2015. De leden van de schoolraad blijken bij de bespreking van het ontwerp van protocol tijdens de vergadering van 26 februari 2015 noch op enig ander moment, te hebben aangevoerd dat de werkwijze van het schoolbestuur een miskennis van hun recht op overleg zou uitmaken.

Bovenstaande elementen in acht genomen, is de Commissie dan ook van oordeel dat niet ernstig kan gesteld worden dat de rechten van de schoolraad miskend werden doordat het overleg betrekking had op een in feite reeds genomen beslissing.

Door de verzoekers wordt verder gesteld dat de leden van de schoolraad niet tijdig konden beschikken over alle relevante informatie met betrekking tot de geplande beslissing die voor overleg werd voorgelegd. Daarbij wordt onder meer verwezen naar de engagementen omtrent de investeringen in de schoolinfrastructuur en de vergelijking tussen de leerplannen van het OVSG en het GO!. Uit het verslag van 26 februari 2015 en de toelichting ter zitting van verwerende partij, daarin niet tegengesproken door de verzoekers, blijkt dat onder meer de aspecten personeel, infrastructuur en leerplannen in het licht van de overdracht aan bod kwamen op de schoolraad. De leden van de schoolraad hebben na geïnformeerd te zijn

omtrent deze punten unaniem ingestemd met het ontwerp van protocol aangaande de overdracht van de school. De Commissie wijst erop dat het recht op informatie bedoeld in artikel 22 van het participatiedecreet, bestaat in hoofde van de leden van de schoolraad en stelt vast dat geen van deze leden heeft geoordeeld dat het bestuur op dit punt niet correct is tewerk gegaan. In die omstandigheden kan niet in redelijkheid worden besloten tot een schending van artikel 22 van het participatiedecreet.

Dat het artikel 22 van het participatiedecreet formeel niet is geschonden belet niet dat verzoekers terecht het gevoel kunnen hebben gehad dat de geest van het participatiedecreet onder druk werd gezet. Een zeer ingrijpende beslissing wordt bijzonder assertief aan de ouders en via de pers aan de hele bevolking meegedeeld. Dat het nog maar om een voorstel gaat en geen beslissing is in de persberichten niet of nauwelijks vast te stellen. De schoolraad, die allicht geen ervaring had met het behandelen van een probleem van een dergelijke omvang en complexiteit, beschikte ook over weinig tijd om de achterban te consulteren. De ervaring van de laatste jaren toont naar het oordeel van de Commissie aan dat schoolbesturen die wel eens een verlamdend overleg met alle betrokkenen lijken te vrezen, kiezen voor een snel beslissingsproces. De Commissie stelt vast dat schoolbesturen op die manier het lokaal gedragen overleg weinig kansen geven en zich met een erg formalistisch overleg met de schoolraad op de rand en ook wel over de grens van de wettelijkheid begeven. Anderzijds moeten de schoolraden en de geledingen daarbinnen ook bijzonder aandachtig blijven om tijdig en transparant te communiceren met de achterban.

De Commissie komt tot volgende beslissing

De beslissing van het gemeentebestuur van 10 maart 2015 houdende de overdracht van de gemeentelijke basisschool naar het GO! onderwijs is tot stand gekomen met naleving van de bepalingen van het participatiedecreet. Het ontwerp van protocol aangaande deze overdracht werd vooraf aan de schoolraad voorgelegd en na overleg unaniem goedgekeurd. Geen van de leden van de schoolraad, in wiens hoofde het recht op overleg en informatie overeenkomstig de bepalingen van het participatiedecreet bestaat, heeft aangevoerd zich in zijn rechten miskend te weten. De elementen die door de verzoekers in de klacht naar voren worden gebracht zijn niet van aard dat ze iets af doen aan de vaststelling dat de schoolraad formeel op een correcte wijze betrokken werd bij de beslissing tot overdracht. Gelet op haar tot dat punt begrensde bevoegdheid, acht de Commissie de klacht dan ook ongegrond.

6. BEROEP

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

Brussel, 19 mei 2015

Marleen Broucke
Secretaris

Raf Verstegen
Voorzitter