



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/KL/P/KSO/2013/320

BETREFT: miskennen bevoegdheid schoolraad.

1 PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 29 januari 2013

1.2. Verzoeker

[X], voorzitter schoolraad [A], personeelsafgevaardigde [A] en begeleider leerlingenraad (2011-2012).

1.3. Verweerder

Schoolbestuur [A].

School [A] Bovenbouw

1.4. CZB

Bij brief van 27 januari 2013, aangetekend verstuurd op 28 januari 2013, dient verzoekende partij bij het secretariaat van de Commissie Zorgvuldig Bestuur een klacht in. Bij aangetekende brief van 30 januari 2013 wordt het schoolbestuur in kennis gesteld van de klacht en voor de zitting van de Commissie van 18 maart 2013 uitgenodigd. Bij brief van 30 januari 2013 ontvangen de directie van de school een afschrift van de brief aan het schoolbestuur en van de klacht. Bij brief van 31 januari wordt verzoekende partij de ontvangst van de klacht gemeld en de datum van de zitting meegedeeld.

Bij aangetekende brieven van 6 en 13 februari 2013 zendt verwerende partij respectievelijk een dossier en een verweerschrift. Op 21 februari wordt dit verweerschrift en het dossier aan verzoeker gezonden.

Met een brief van 3 maart 2013, aangetekend verstuurd op 6 maart, stuurt verzoeker een reactie (+ bijlagen) op het verweerschrift.

Per brief van 11 maart wordt die reactie (+ bijlagen) aan het schoolbestuur bezorgd.

Per e-mail van 14 maart 2013 meldt een stafmedewerker van het schoolbestuur wie op de zitting zal aanwezig zijn.

Na de zitting van 18 maart 2013 worden verzoekende en verwerende partij bij brief van 27 maart 2012 verzocht standpunt in te nemen ten aanzien van artikel 10, §§ 2 en 4 van het participatiedecreet en wordt hen meegedeeld dat het dossier in voortzetting zal behandeld worden op de zitting van 6 mei 2013. Verwerende partij wordt tevens verzocht bijkomende stukken neer te leggen.

Verzoeker antwoordt bij brief van 17 april 2013 en meldt op de zitting aanwezig te zullen zijn.

2. INHOUD van de KLACHT

1. Verzoeker dient bij de Commissie een klacht in tegen het schoolbestuur. De klacht betreft het niet respecteren van het participatiedecreet.

1.1. Het miskennen van de bevoegdheden van de schoolraad (schending van de artikelen 19 en 21 van het participatiedecreet):

- sinds het aantreden van verzoeker als voorzitter op 13 juni 2012 is de schoolraad nog geen enkele keer samengekomen, ook niet na een oproep van verzoeker hiertoe van 14 november 2012;
- de schoolraad heeft geen advies kunnen geven over de op 1 september 2012 nieuw bijgekomen vestigingsplaats met een nieuw schoolnummer;
- de schoolraad heeft geen advies kunnen geven over het schoolreglement;
- het schoolbestuur heeft de schoolraad geen advies gevraagd rond de vaststelling van het nascholingsbeleid;
- het schoolbestuur heeft geen overleg gepleegd rond een ontwerp van beslissing rond het aanwenden van lestijden, uren-leraar en punten.

1.2. Niet toepassen van het huishoudelijk reglement (schending artikel 10):

- op 23 januari 2013 stuurt de directeur een brief betreffende de organisatie en de (her)verkiezing van de leden. Hierin wordt de geleding van het personeel gewijzigd van twee naar vier mandaten, ofschoon het huishoudelijk reglement bepaalt dat elke geleding 2 leden telt. Over de andere geledingen (oudergeleding, leerlingengeleding en lokale gemeenschap) wordt in de brief niet gesproken. Het personeel wordt ook ingedeeld in verschillende “categorieën” waarover geen enkele uitspraak bestaat.

Deze brief is volgens verzoeker ook een inbreuk tegen artikel 12, §2 van het huishoudelijk reglement dat bepaalt dat de briefwisseling die van de schoolraad uitgaat, ondertekend wordt door de voorzitter en door de secretaris. Aldus wordt het bestaan van de huidige schoolraad genegeerd.

Verzoeker ziet hierin ook een inbreuk op artikel 27 van het participatiedecreet dat bepaalt dat de directeur, de inrichtende macht en de schoolraad in een overeenkomst de procedureregels die bij het uitoefenen van de participatierechten in acht moeten genomen worden, bepalen.

1.3. Samenstelling van de leerlingenraad.

In het verslag van de personeelsvergadering van 11 januari 2013 is opgenomen dat alle klastitularissen verwacht worden om in de komende week kandidaten voor de leerlingenraad te laten verkiezen per klas en dat nadien een datum gepland wordt voor een 1^e samenkomst.

2. Reactie op het verweer.

Verzoeker reageert op de punten die door het schoolbestuur werden aangebracht:

- punt 1: verzoeker stelt zich niet te kunnen uitspreken over het mailverkeer van het schoolbestuur naar zijn scholen;
- punt 2: de voorzitter en de leden van de schoolraad gingen er van uit dat de schoolraad wel rechtsgeldig was en deze had op zijn minst eerst ingelicht moeten worden. Verzoeker vermoedt dat de vaststelling door het schoolbestuur van het niet rechtsgeldig zijn van de schoolraad verband houdt met het indienen van zijn klacht.

- punt 3: Als lid en voorzitter van de schoolraad ontkent verzoeker formeel dat er in de schoolraad enig overleg gepleegd is rond het schoolreglement. Verzoeker verwijst naar de verslagen uit het LOC en de schoolraad.
- punt 4: de tuchtzaak gevoerd tegen verzoeker heeft niets met deze zaak te maken. Verzoeker legt zijn verweer neer waaruit blijkt dat zijn gevoerde acties een gevolg zijn van het groeiend ongenoegen vanwege het personeel.
- punt 5: voor wat de pedagogische raad betreft, verwijst het schoolbestuur naar de situatie van maart 2009, die ondertussen achterhaald is. In mei 2011 was er vanuit het personeel een oproep ter oprichting van een pedagogische raad. Hierop heeft de directie en het schoolbestuur nooit enige reactie gegeven zodat er geen verkiezingen werden georganiseerd. Vanaf de oprichting van de leerlingenraad werden de leden verkozen. Verzoeker legt de oproep naar de leerlingen vanaf schooljaar 2008-2009 en van 2011-2012 voor. De verkiezingen werden telkens gehouden in afspraak met de leerkracht PAV. Uit het mailverkeer van 17.12.2012 met de directie blijkt dat de oprichting van de leerlingenraad werd tegengehouden. Pas na het indienen van de klacht is men overgegaan tot de oprichting van de leerlingenraad. De klacht van verzoeker was de aanleiding om de begeleiding ervan niet meer aan hem toe te vertrouwen. Voor wat de ouderraad betreft, legt verzoeker een verslag van 17 oktober 2011 neer.
- punt 6: er blijkt nergens uit wanneer het schoolbestuur tot dat besef kwam en vanaf wanneer men dan alle communicatie heeft stopgezet en de leden ervan op de hoogte heeft gebracht.
- punt 7: volgens de installatievergadering van 26 juni 2009 is de heer [R] wel lid van de schoolraad. Dhr. [S] werd door de directie uitgenodigd en is inderdaad geen lid. Dat de directie een ouderraad heeft opgericht blijkt uit het verslag van 17 oktober 2011 waarvan dhr. [T] lid was. De uitnodiging ging uit van de directie. Het verslag heeft verzoeker aan de plaatsvervanger van de directie voorgelegd.
- punt 8: de leerlingenraad werd vlug opgericht na het indienen van de klacht.
- punten 9-10: rond het inrichten van de verkiezingen van 22 februari 2013 zijn er een aantal onduidelijkheden voor het personeel en de kandidaten.
Er is geen consensus over het aantal mandaten. Het bestaan van de huidige schoolraad wordt ontkend NA het indienen van de klacht.
Door de indeling in vier categorieën krijgt het personeel niet de kans om op de kandidaat van keuze te stemmen. Het is ook niet altijd duidelijk tot welke categorie een personeelslid behoort (bv. kan halftijds ondersteunend personeelslid en halftijds leerkracht zijn). Bij de organisatie van de verkiezingen werden artikel 7, §1 (uithangen van de alfabetische lijst met de kandidaten uiterlijk 5 dagen voor de datum van de verkiezingen) en de artikelen 11 en 17 (mogelijkheid voor een personeelslid dat gekandideerd heeft om de stemverrichtingen bij te wonen/ het tellen van de stemmen in aanwezigheid van de kandidaten) van het kiesreglement niet nagekomen.
Ook werd foutieve informatie gegeven. Zo werd mondeling meegedeeld dat het geven van een volmacht niet toegestaan is waardoor sommige personeelsleden geen volmacht hebben gegeven.
Verzoeker concludeert dat het schoolbestuur naar aanleiding van zijn klacht overhaast te werk is gegaan om alsnog aan de reglementering m.b.t. de schoolraad te voldoen.
Hij stelt nog dat al het mogelijke wordt gedaan om zijn inzet als lid, later voorzitter, van de schoolraad, begeleider van de leerlingenraad en personeelsafgevaardigde te boycotten alleen omdat hij vraagt om een correcte werking van de overlegorganen die zowel in het participatiedecreet als in het LOC-decreet is vastgelegd.

3. Bij brief van 27 maart 2013 (dus na de zitting van 18 maart) werden partijen verzocht, in

het licht van artikel 10, §§ 2 en 4 van het participatiedecreet, standpunt in te nemen m.b.t. de bevoegdheid van het schoolbestuur om:

- het aantal mandaten per geleding in de schoolraad van twee naar vier te verhogen;
- binnen de geleding van het personeel te differentiëren.

Bij brief van 17 april 2013 geeft verzoeker zijn standpunt weer.

3.1. Het aantal mandaten per geleding.

Bij de oprichting van de schoolraad in 2009 werd in overleg met de toenmalige directeur het aantal mandaten op 2 vastgelegd omdat:

- voor een kleine school een uitgebreide schoolraad niet opportuun is;
- voor een BSO school is het sowieso moeilijker om kandidaten te motiveren, zeker voor de ouders, om vanuit de desbetreffende raden in de schoolraad te zetelen;
- de GOK-vergadering werd omgevormd tot pedagogische raad met toevoeging van de technisch adviseur zodat zowel de theorie als de praktijkleerkrachten vertegenwoordigd zijn.

De uitbreiding van twee naar vier mandaten is uitsluitend een beslissing van het schoolbestuur zonder te onderzoeken of er vanuit elke geleding wel genoeg kandidaten kunnen zetelen. Er hebben zich nu geen ouders en geen omwonenden kandidaat gesteld daar waar dit in het verleden wel het geval was. De nieuw opgerichte raad telt nu 4 leerlingen en 4 leerkrachten waardoor er nooit een paritair samengestelde raad kan ontstaan. Dit aantal van 4 is nooit vastgelegd door de schoolraad zoals bedoeld in artikel 10, §2.

3.2. Differentiëren binnen de personeelsgeleding.

Verzoeker argumenteert waarom differentiëren binnen de personeelsgeleding niet wenselijk is.

Er is vanuit het personeel nooit een vraag naar differentiatie geweest. Verzoeker heeft zich als personeelsafgevaardigde steeds tegen groepsvorming verzet. In deze kleine school bestaan geen grote afdelingen die een aparte vertegenwoordiger kunnen verantwoorden. Veel personeelsleden hebben een opdracht in verschillende afdelingen en vestigingen en er zijn personeelsleden die zowel een ondersteunende als leerkrachtfunctie hebben die niet de keuze hebben kunnen maken tot welke groep ze wilden behoren.

De nieuw opgerichte vestiging vanaf september 2012 werd louter om administratieve redenen opgericht. Verzoeker vindt het daarom onbegrijpelijk dat men dit nu ook als element van differentiatie gebruikt tenzij om een bepaalde groep te bevoordelen. Deze groep bestaat immers uit veel minder leden dan de anderen waardoor zij veel gemakkelijker kunnen verkozen worden. Bij die werkwijze werden door het personeel veel vragen en bedenkingen gesteld. Artikel 10, §4 voorziet in waarborgen voor vestigingsplaatsen maar geen verdeling naar opdracht of functie.

Een differentiatie volgens vestigingen zou als gevolg hebben dat er twee groepen ontstaan die niet representatief zijn voor de school: een zeer kleine groep bestaande uit leerkrachten van één afdeling en de rest.

3. INHOUD van het VERWEER

3.1. Verwerende partij legt uit waarom de schoolraad voor de periode 2009-2012 niet rechtsgeldig samengesteld was.

1. Het schoolbestuur heeft in maart 2009 op een correcte wijze de verkiezingen van de schoolraad opgestart. Zij verwijst hiervoor naar het e-mailverkeer van 5 februari 2009 van het schoolbestuur naar al haar scholen en de communicatie per brief van dezelfde datum naar de geledingen.

2. Het schoolbestuur stelde vast dat er de facto een schoolraad werd geïnstalleerd. Het ging ervan uit dat deze schoolraad rechtsgeldig was samengesteld en dus ook op rechtsgeldige wijze functioneerde. Het was hierin ter goeder trouw.
3. Het schoolbestuur heeft op regelmatige basis gecommuniceerd met de schoolraad. Zo heeft het onder meer de bepaling van het profiel van de directeur ter advies en het schoolreglement voor overleg aan de schoolraad voorgelegd. Het schoolbestuur verwijst hierbij naar de e-mails over en de verslagen van de schoolraad.
4. In de periode mei-september 2012 is ten aanzien van verzoeker een tuchtzaak gevoerd. Toen is gebleken dat de schoolraad niet rechtsgeldig samengesteld was.
5. Verzoeker liet uitschijnen dat er geen kandidaten waren voor de personeelsgeleding en de leerlingengeleding maar dat de pedagogische raad en de leerlingenraad leden afvaardigden naar de schoolraad. Achteraf is gebleken dat er voor geen van beide raden in 2009 verkiezingen werden gehouden. Uit e-mailverkeer van verzoeker van 3 en 10 maart 2009 blijkt dat verzoeker in overleg met de leden van de toenmalige GOK-raad deze raad hervormde tot een pedagogische raad doch de leden ervan zijn echter nooit rechtsgeldig verkozen.
6. Op basis van het voorgaande blijkt dat er voor de periode 2009-2012 geen rechtsgeldige schoolraad was. Vanaf het besef daarvan, heeft het schoolbestuur alle communicatie met de zogenaamde schoolraad stopgezet en besloot het dat de nieuwe verkiezingen voor de periode 2012-2017 moesten opgestart worden zonder rekening te houden met het huishoudelijk reglement van de huidige “schoolraad” (cf. punt 9).
7. Verzoeker geeft aan voorzitter te zijn van deze “schoolraad”, op basis van een eenparige stemming die in de “schoolraad” is gebeurd op 13 juni 2012. Het verslag van die schoolraad vermeldt de naam van de aanwezige leden. Het schoolbestuur merkt op dat de leden initieel niet rechtsgeldig zijn verkozen (de personeelsleden zijn nooit afgevaardigd door de zgn. pedagogische raad, de ouder was geen verkozen lid van de oudergeleding en de vertegenwoordiger van het schoolbestuur was geen lid).
8. Intussen heeft het schoolbestuur de verkiezingen van de nieuwe schoolraad (periode 2013-2017) georganiseerd. De leerlingen hebben reeds op een rechtsgeldige wijze de leerlingenraad verkozen. Voor de oudergeleding en de personeelsgeleding werden de ouders respectievelijk de personeelsleden verzocht zich kandidaat te stellen¹.
9. Het schoolbestuur heeft inderdaad beslist de personeelsgeleding van twee naar vier mandaten uit te breiden, ervan uitgaande dat het huishoudelijk reglement van een niet-rechtsgeldig verkozen schoolraad van nul en generlei waarde is.
10. Het schoolbestuur heeft de beslissing om het personeel voor de verkiezingen van de personeelsgeleding onder te verdelen in vier categorieën genomen met het oog op een zo evenwichtig mogelijk samengestelde personeelsgeleding. Het beroept zich op artikel 21, §1 van het participatiedecreet en op een mededeling van het VVKSO waarin het volgende wordt bepaald: “Het schoolbestuur kan ervoor zorgen dat de verschillende personeelscategorieën in de personeelsgeleding vertegenwoordigd zijn. Zo kunnen er

¹Op 15 april 2013 bezorgt het schoolbestuur de samenstelling van de schoolraad 2013-2017. Daaruit blijkt dat de geleding ouders en de geleding lokale gemeenschap niet werden ingevuld omdat er geen kandidaten waren en dat verzoeker tot voorzitter van de schoolraad werd gekozen.

bijvoorbeeld afzonderlijke kieslijsten worden voorzien voor de leraars AV en de leraars TV/PV, of voor de leraars en het ondersteunend personeel.”

3.2. Verzoek tot neerlegging van stukken na de zitting van 18 maart 2013.

3.2.1. Stukken waaruit de onregelmatige samenstelling van de schoolraad blijkt.

In de loop van de grote vakantie 2012 kwam aan het licht dat de oprichting van de zetelende schoolraad niet conform richtlijnen van het schoolbestuur en conform het participatiedecreet gebeurd was.

Uit neergelegde stukken blijkt dat de onderliggende raden, zijnde de pedagogische raad, de leerlingenraad en de ouderraad², niet rechtstreeks verkozen werden. Bijgevolg kunnen uit die raden geen afgevaardigden voor de schoolraad gerekruteerd worden. In elk geval ontbreekt elk bewijsstuk (bv. kalender, kiesreglement, kandidatenlijsten, resultaten ..) dat er verkiezingen werden georganiseerd.

Wel werd in maart 2009 een oproep gedaan tot de ouders en de leerlingen om zich rechtstreeks kandidaat voor de schoolraad te stellen. Daarop heeft slechts één ouder gereageerd zodat de rechtstreekse verkiezing van de geledingen van de schoolraad ook niet gerealiseerd werd.

Verwerende partij haalt nog een aantal onregelmatigheden aan:

- een lid van de schoolraad die voor de personeelsgeleding werd afgevaardigd, komt niet voor op de lijst van de zgn. “pedagogische raad”, wat, zelf als aangenomen wordt dat er een verkozen pedagogische raad was, hoe dan ook niet kan;
- het LOC beslist dat de pedagogische raad en de leerlingenraad elk twee vertegenwoordigers zullen sturen, hoewel een aanpassing van het aantal mandaten enkel door de zetelende schoolraad, die er niet was, kan gebeuren.
- een schoolraad kan slecht rechtsgeldig vergaderen indien elke geleding vertegenwoordigd is. In casu was slechts één geleding met 2 afgevaardigden, waarvan minstens één niet reglementair, vertegenwoordigd.

3.2.2. Bewijs dat de voorzitter en de leden van de onregelmatige samenstelling van de schoolraad in kennis werden gesteld.

Verwerende partij leidt o.a. uit mailberichten van verzoeker vanaf 14 november 2012 af dat de voorzitter en de overige leden van de schoolraad van de onregelmatige samenstelling van de onderliggende raden op de hoogte waren. De correspondentie verliep aanvankelijk met de directie van de school en het schoolbestuur is pas in laatste instantie tussengekomen, toen de school het probleem niet zelf kon oplossen.

Ten laatste één week voor de verkiezingen werden opgestart, was iedereen die nog in de schoolraad en/of in de onderliggende raden zetelde, op de hoogte van de bevindingen van het schoolbestuur en iedereen kon reageren indien hij bewijzen had dat de schoolraad wel rechtsgeldig kon zetelen.

Vanaf 17 januari heeft het schoolbestuur een 3-tal mededelingen voor de personeelsleden gemaakt voor het personeel. In een eerste mededeling werden de onregelmatigheden die in het verleden gebeurd waren (niet verkozen onderliggende raden die afgevaardigden stuurden naar de schoolraad) en de gevolgen ervan, uiteengezet.

Na het indienen van de klacht bij de Commissie volgde een mededeling op 28 januari 2013 waarin het schoolbestuur meedeelde dat de verkiezingsprocedure niet zou opgeschort worden zoals door verzoeker gevraagd werd.

² In feite ging het om een “oudercomité”.

Op 30 januari 2013 werd een derde mededeling opgesteld waarin in detail de beweegredenen van het schoolbestuur om voor de personeelsgeleding verkiezingen te organiseren, uiteengezet werden.

3.2.3. Voorleggen van het huishoudelijk reglement van de schoolraad dat het reglement van 29 april 2010 voorafgaat.

Tussen 2005-2009 functioneerde in de school geen schoolraad zodat er dan ook geen huishoudelijk reglement was om op terug te vallen. De school werd pas in september 2005 overgenomen.

3.3. Standpuntbepaling in het licht van artikel 10, §§ 2 en 4.

3.3.1. Het aantal mandaten per geleding.

Aangezien er geen rechtsgeldige schoolraad zetelde, moest het schoolbestuur handelen zoals bij een eerste verkiezing, zonder zetelende schoolraad en zonder huishoudelijk reglement, en zelf het aantal mandaten (ten minste twee per geleding zonder dat een maximum vastgesteld is) vastleggen.

3.3.2. Differentiëren binnen de personeelsgeleding.

Het schoolbestuur heeft hier de suggestie gevolgd van het VVKSO opgenomen in mededeling M-VVKSO-2005-011. Deze suggestie is niet in tegenspraak met de voorzieningen van het participatiedecreet en spoort volkomen met de procedure van de sociale verkiezingen.

Artikel 10, §2 van het participatiedecreet bepaalt dat het de schoolraad zelf is die het aantal mandaten vastlegt. Als er geen zetelende schoolraad is, moet het schoolbestuur beslissen over het aantal mandaten en na de verkiezing kan de schoolraad het aantal mandaten niet meer wijzigen; dit zou tot een grote mate van rechtsonzekerheid leiden voor de kandidaten én voor de kiezers.

Met het oog op de volgende verkiezingen is het de schoolraad zelf die het aantal mandaten vastlegt, rekening houdend met eventuele waarborgen uitgewerkt op basis van art. 10, §4.

Het schoolbestuur verwijst nog naar artikel 12, §1, laatste lid, dat het volgende bepaalt: “De inrichtende macht bepaalt de nadere regelen inzake de verkiezingsprocedure. Deze procedure waarborgt ten minste de verkiezing, desgevallend tussentijds, van een redelijk aantal plaatsvervangers voor de effectieve vertegenwoordigers van het personeel, de leerlingen en de ouders.

Het woord ‘ten minste’ wijst erop dat, naar analogie met de procedure van de sociale verkiezingen, in de procedure ook andere waarborgen kunnen uitgewerkt worden.

De waarborgen vermeld in artikel 10, §4 zijn van een andere aard dan deze vermeld in artikel 12, §1 en gelden enkel in specifieke omstandigheden (schoolraad voor meerdere scholen en/of school met verschillende vestigingsplaatsen). Artikel 12, §1 geldt voor alle scholen zonder uitzondering.

Een schoolbestuur dat waarborgen wil uitwerken voor de vertegenwoordiging binnen bepaalde geledingen, zal dat vanaf de tweede periode weliswaar moeten doen binnen de krijtlijnen die door de zetelende schoolraad getrokken zijn, maar de zetelende schoolraad zal op zijn beurt niet kunnen beletten dat het schoolbestuur rekening houdend met het vastgelegd aantal mandaten alsnog waarborgen uitwerkt.

De artikelen 10 en 12 zijn niet in tegenspraak met elkaar maar vullen elkaar aan.

De waarborgen die in de verkiezingsprocedure werden ingebouwd, zijn waarborgen in de

zin van art. 12, §1, m.a.w. zij hebben betrekking op de verkiezingsprocedure (bevoegdheid schoolbestuur), niet op de bepaling van het aantal mandaten (bevoegdheid van de rechtsgeldig zetelende schoolraad).

4. ZITTING COMMISSIE

4.1. Datum en uur: 18 maart 2013 en 6 mei 2013.

4.2. Kamer

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs.

4.3. Commissieleden

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

De heer Jean Dujardin, wnd. voorzitter.

Etienne Becuwe, Luc D'Haeger, Lieven Cloots (zitting van 18 maart) en Paul De Winne, leden.

4.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

Verzoekende partij: [X]

Voor verwerende partij:

- afgevaardigd-bestuurder vzw [A];
- stafmedewerker ;
- stafmedewerker VVKSO.

5. BESLISSING VAN DE COMMISSIE

5.1. Regelgeving

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

Artikel V.25

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

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

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

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

2° ...

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

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

** Decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad*
Artikel 4

De schoolgemeenschap heeft de maatschappelijke opdracht om:

- 1° de organisatie en de werking van de participatieorganen te bevorderen en te ondersteunen;
- 2° bij te dragen aan de ontwikkeling van een participatief schoolklimaat.

Artikel 5

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

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

Artikel 6

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

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

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

Artikel 10

§1. ...

§2. De schoolraad telt een gelijk aantal leden per geleding. Bij de oprichting van de schoolraad telt elke geleding ten minste twee leden. De schoolraad legt het aantal leden per geleding vast. Dat aantal kan evenwel nooit minder dan twee bedragen.

§3. ...

§4. De inrichtende macht kan waarborgen uitwerken opdat geledingen uit verschillende vestigingsplaatsen of – in het geval bedoeld in artikel 9 – verschillende scholen in de schoolraad zouden worden vertegenwoordigd.

Artikel 15

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

- 1° een algemeen informatierecht;
- 2° het recht op eigen verzoek of op vraag te worden gehoord.

Artikel 17

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

Artikel 18

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

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

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

Artikel 19

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

- 1° de bepaling van het profiel van de directeur;
- 2° het studieaanbod;
- 3° het aangaan van samenwerkingsverbanden met andere inrichtende machten en met externe instanties;
- 4° de opstapplaatsen en de busbegeleiding in het kader van het door de inrichtende macht

aangeboden vervoer;

5° de vaststelling van het nascholingsbeleid;

6° het beleid inzake experimenten en projecten;

7° het niet opnemen in de maximumfactuur van de bijdrage die aan de ouders gevraagd wordt voor verplichte kledij die omwille van een sociale finaliteit aangeboden wordt. Dit punt is enkel van toepassing op het basisonderwijs.

Artikel 20

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

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

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

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

Artikel 21

De inrichtende macht overlegt met de schoolraad over:

1° het opstellen of wijzigen van volgende regelingen

a) het schoolreglement;

b) de lijst van bijdragen die aan de ouders kunnen worden gevraagd, evenals de regeling inzake de afwijkingen die op deze bijdrageregeling worden toegekend, voor zover deze regelingen niet zijn opgenomen in het schoolreglement;

c) het schoolwerkplan;

d) het beleidsplan of het beleidscontract dat de samenwerking regelt tussen de school en het CLB;

2° elk ontwerp van beslissing inzake

a) de jaarplanning van extra muros-activiteiten en parascolaire activiteiten;

b) de infrastructuurwerken die niet onder het toepassingsgebied vallen van artikel 17, § 2, 1°, a) en c), van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten;

c) de vaststelling van de criteria voor de aanwending van lestijden, uren, uren-leraar en punten;

d) het welzijns- en veiligheidsbeleid van de school;

e) de duur van de stageactiviteiten van de leerlingen en het tijdstip waarop zij worden georganiseerd.

Artikel 22

Dit overleg heeft plaats in een gezamenlijke vergadering van inrichtende macht en schoolraad.

Het overleg leidt tot een akkoord of niet-akkoord tussen de inrichtende macht en de schoolraad.

Een akkoord wordt uitgevoerd door de inrichtende macht.

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

Artikel 27

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

De overeenkomst kan bijkomende rechten en bevoegdheden aan de schoolraad toekennen.

Adviesbevoegdheid kan in overlegbevoegdheid worden omgezet.

Artikel 33

Klachten inzake de niet-naleving van de bepalingen omtrent de bevoegdheden en de besluitvormingsprocedures bedoeld in artikelen 18 tot en met 22 kunnen door de schoolraad,

zijn geledingen en iedere belanghebbende ingediend worden bij de Commissie Zorgvuldig Bestuur zoals bedoeld in artikel V.21 van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek.

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

5.2. Bevoegdheid

Met betrekking tot de problematiek van de samenstelling en verkiezing van de schoolraad was de Commissie in het verleden reeds in de gelegenheid om zich uit te spreken over sommige aspecten van haar bevoegdheid. Aangaande de behandeling van klachten overwoog zij wat volgt:

“De Commissie is niet bevoegd om rechtstreeks klachten te behandelen die verband houden met de samenstelling van de schoolraad zoals die is bepaald in de artikelen 12 tot 14 van het participatiedecreet. Zij is wel bevoegd om na te gaan of de essentiële voorschriften die een invloed hebben op het correct uitoefenen van de bevoegdheden waarop de Commissie toezicht heeft, zijn nageleefd (cf. CZB/P/KSO/2009/241). Een wezenlijke voorwaarde opdat het overleg juridisch correct zou verlopen is dat de schoolraad geldig is samengesteld. Binnen de grenzen van het toezicht op de naleving van de artikelen 18 tot 22 van het participatiedecreet is de Commissie dus ook bevoegd om na te gaan of de schoolraad is samengesteld overeenkomstig het art. 12 van het participatiedecreet.” (CZB/KL/P/KSO/2012/310).

Anderzijds kunnen aan de Commissie zorgvuldig bestuur ook vragen worden gesteld die betrekking hebben ofwel direct op een concrete betwisting ofwel op een problematiek met een algemene draagwijdte. In de laatste hypothese deelt de Commissie mee welke interpretatie zij in de toekomst zal geven aan bepaalde onderdelen van de regelgeving waar zij zich bij het beoordelen van concrete betwistingen zou moeten over uitspreken. In het voorliggend geval wordt de Commissie geconfronteerd met een problematiek van algemene strekking met betrekking tot de interpretatie van de artikelen 12 tot 14 van het participatiedecreet waarvoor zij formeel niet bevoegd is verklaard, maar waarover zij niettemin bij concrete betwistingen met betrekking tot de toepassing van de artikelen 18 tot 22 inzake advies en overleg een uitspraak zou moeten doen. De Commissie is van oordeel dat aldus in de vormelijke klacht die rechtstreeks op de samenstelling van de schoolraad betrekking heeft, een vraag van algemene strekking besloten ligt waarop zij, nu zelf in het kader van zorgvuldig bestuur, een antwoord moet geven.

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.

Wat de aard en de omvang van de door het schoolbestuur verschuldigde informatie moet zijn, zal door de specifieke kenmerken van elke vraag om advies en elk overleg worden bepaald. In het algemeen kan worden gezegd dat de verstrekte informatie de leden van de schoolraad moet toelaten om zich een gefundeerde mening te vormen over de implicaties van het voorgelegde discussiepunt, over de voor- en nadelen van de voorgestelde oplossingen of keuze, in voorkomend geval ook over het voor en tegen van ernstige alternatieve oplossingen die door het schoolbestuur zijn overwogen. De vorm waarin de informatie moet worden verstrekt zal eveneens afhankelijk zijn van de gegevens van het dossier. In de regel zal een complex dossier informatie in een geschreven stuk vereisen.

Ten slotte zal de informatie ook tijdig moeten worden verstrekt. Bij gebrek aan nadere bepalingen in het decreet of het huishoudelijk reglement zal de draagwijdte van deze voorwaarde opnieuw afhankelijk zijn van de aard en de complexiteit van het voorgelegde probleem.

5.3.2. Klacht met betrekking tot de werking van de schoolraad.

Uit de voorgelegde stukken en de verklaringen tijdens de hoorzittingen blijkt dat de schoolraad voor de periode 2009-2013 op meerdere punten onregelmatig was samengesteld. Het schoolbestuur kon terecht beslissen om niet langer met de schoolraad in die samenstelling samen te werken.

Uit de verklaringen van verzoeker en het verweer van het schoolbestuur blijkt dat het schoolbestuur eenzijdig en zonder passende communicatie is opgetreden na de vaststelling dat de schoolraad voor de periode 2009-2013 onregelmatig was samengesteld.

Door bijna uitsluitend mondeling te communiceren is er geen zekerheid dat alle betrokkenen en belangstellenden de boodschap hebben ontvangen. Het bestuur had er zich moeten van bewust zijn dat de schoolraad en zijn voorzitter recht hebben op een duidelijke, schriftelijk vastgelegde en ook tijdig meegedeelde motivering van de beslissing om de samenwerking met

een feitelijk functionerende schoolraad stop te zetten. Het bestuur is tekort gekomen aan de normale informatieplicht en een loyale samenwerking met de schoolraad en met de voorzitter in het bijzonder.

De klacht is ontvankelijk en wat dit punt betreft, gegrond. De Commissie raadt het schoolbestuur aan om in de toekomst de communicatie op een adequate en transparante wijze te organiseren.

5.3.3. Gegrondheid van de klacht m.b.t. de samenstelling en de verkiezing van de schoolraad voor 2013 e.v.

De partijen zijn het er over eens dat er geen schoolraad was tot 2009. Uit de voorgelegde stukken en de verklaringen tijdens de hoorzittingen blijkt, zoals gezegd, dat de schoolraad voor de periode 2009-2013 op meerdere punten onregelmatig was samengesteld. Daardoor kon voor de samenstelling en de verkiezing van de schoolraad in 2013 geen beroep worden gedaan op het Huishoudelijk Reglement dat op 29 april 2010 door de uittredende schoolraad was aangenomen.

Het schoolbestuur heeft om die redenen rechtmatig kunnen handelen alsof het een eerste oprichting van de schoolraad betrof en heeft terecht zelf de omvang van de geledingen kunnen vastleggen op vier vertegenwoordigers elk. De Commissie wil ook aannemen dat het bestuur, altijd in de context van een eerste samenstelling van de schoolraad, heeft kunnen beslissen dat in de geleding van het personeel de vier mandaten worden voorbehouden voor de volgende personeelscategorieën:

- 1 voor de categorie ondersteunend personeel
- 1 voor de categorie leraren AV
- 1 voor de categorie leraren PT/TV vestiging [1]
- 1 voor de categorie leraren PT/TV vestiging [2]

Uit de toelichting tijdens de hoorzitting is gebleken dat het personeel voor de verkiezing van de kandidaten binnen de betrokken personeelscategorie is ingedeeld in vier aparte kiescolleges die elk slechts stemgerechtigd zijn voor het mandaat dat aan hun eigen personeelscategorie is voorbehouden.

De Commissie merkt hierbij op dat door deze indeling van de kiesgerechtigde personeelsleden in afzonderlijke kiescolleges naargelang de personeelscategorie, de rechten als kiezer aanzienlijk worden beknot daar zij slechts kunnen stemmen voor een vertegenwoordiger uit de eigen personeelscategorie. De Commissie is van oordeel dat de doelstelling van het bestuur om een gedifferentieerde samenstelling van de personeelsvertegenwoordiging te bereiken, ook had kunnen worden gerealiseerd met een minder verregaande inperking van het kiesrecht van de personeelsleden, dat dan toch het uitgangspunt is van de decretale regeling.

In de gedachtegang dat het schoolbestuur voor de eerste samenstelling van de schoolraad de bevoegdheid heeft om het aantal mandaten voor een bepaalde personeelscategorie voor te behouden, bestaat er geen rechtsgrond om de personeelsleden in te delen in kiescolleges waarvan de kiesgerechtigden enkel kunnen stemmen voor kandidaten die tot dezelfde personeelscategorie behoren.

De klacht is op dat punt ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond.

5.3.4. De Commissie komt tot volgende beslissing:

De Commissie is bevoegd om zich over de samenstelling en de verkiezing van de schoolraad uit te spreken.

Na de vaststelling van de onregelmatige samenstelling van de schoolraad, had het schoolbestuur aan de schoolraad en zijn voorzitter een duidelijke, schriftelijk vastgelegde en tijdig meegedeelde motivering van de beslissing om de samenwerking met een feitelijk functionerende schoolraad stop te zetten, moeten meedelen. Het bestuur is tekort gekomen aan de normale informatieplicht en een loyale samenwerking met de schoolraad en met de voorzitter in het bijzonder.

Bij een eerste oprichting van de schoolraad mag het schoolbestuur de omvang van de geledingen vastleggen en voor de samenstelling van de kieslijsten differentiëren volgens personeelscategorie.

Er bestaat geen rechtsgrond om de personeelsleden in te delen in kiescolleges waarvan de kiesgerechtigden enkel kunnen stemmen voor kandidaten die tot dezelfde personeelscategorie behoren.

De Commissie nodigt het betrokken schoolbestuur uit om uiterlijk op 30 oktober 2013 de geleding van het personeel in de schoolraad opnieuw te laten verkiezen rekening houdend met de voormelde overweging.

5.4. Sanctieregeling

De Commissie gaat ervan uit dat verwerende partij de aanbevelingen van de Commissie zal opvolgen en oordeelt dat er vooralsnog geen aanleiding is tot het opleggen van een sanctie. Zij vraagt dat het schoolbestuur de Commissie van de kiesverrichtingen op de hoogte houdt.

6. BEROEP

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

Brussel, 6 mei 2013

Marleen Broucke
Secretaris

Jean Dujardin
Wnd. voorzitter