



COMMISSIE ZORGVULDIG BESTUUR

CZB/P/BO/2007/167

BETREFT: Basisonderwijs: Advies inzake oprichting kleuterafdeling

1. PROCEDURE

1.1 Ontvangst: 19.04.2007

1.2 Verzoeker

Schoolraad
Secretaris

1.3 Betrokken school

Basisschool.
Schoolbestuur.

1.4 Antwoordende partij

Schoolbestuur.

1.5 CZB

- Een brief werd ontvangen op het secretariaat van de Commissie zorgvuldig bestuur op 07/05/2007.
- Betrokkenen werden op 14/05/2007 verwittigd van de zittingsdag.
- Verwerende partij dient op 23/05/2007 een verweerschrift in.
- Het verweerschrift is op 23/05/2007 doorgestuurd naar de verzoeker.

2. STANDPUNTEN KLAGENDE PARTIJ

In zijn officiële bijeenkomst van donderdag 4 mei 2006 heeft de schoolraad van het stedelijk basisonderwijs tegen ontvangstbewijs een schriftelijk advies uitgebracht bij het stadsbestuur, betreffende de oprichting van een kleuterafdeling in stadsschool Kameleon vanaf 1 september 2007.

In de gemeenteraadszitting van 15 mei 2006 stelde het schepencollege aan de gemeenteraad voor om op dit advies niet in te gaan en aan de schoolraad voor te stellen om haar voorstel te herhalen aan de volgende legislatuur.

Op 12 februari 2007 heeft de schoolraad tegen ontvangstbewijs zijn advies herhaald t.o.v. het nieuwe stadsbestuur.

Op 20 februari 2007 formuleerde het schepencollege aan de directie schriftelijk de opdracht op de aanvraag te staven met concrete cijfergegevens. Dit schrijven bevat ook de 'bewering' dat op die manier werd voldaan aan de vereiste om binnen de 30 dagen een antwoord te geven op het advies van de schoolraad.

Op 27 februari ontving de directie een mail met het besluit van het schepencollege van 27.02.07, waarin hij verzocht werd om nog een aantal bijkomende gegevens te verstrekken.

In de gemeenteraad van 12 maart 2007 werd het advies evenwel niet behandeld, hoewel deze gemeenteraad binnen de termijn van 30 dagen viel.

De gemeenteraad van 16 april 2007 heeft het advies behandeld en besloten om geen kleuterafdeling op te richten. Op de vergadering van die gemeenteraad werd na de stemming, waarbij bleek dat de meerderheid geen kleuterafdeling wil oprichten, evenwel geen met redenen omkleed voorstel naar de schoolraad behandeld.

Tot op heden mocht de schoolraad nog steeds geen met redenen omkleeden reactie in de vorm van een voorstel ontvangen zoals vastgelegd in artikel 18 §1 van het participatiedecreet. Het schrijven van 20.02 en 27.02 voldoet geenszins aan de gestelde vereisten.

De schoolraad is ervan overtuigd dat haar adviesbevoegdheid door het Stadsbestuur niet werd gerespecteerd. Verzoeker gaat er tevens van uit dat het Stadsbestuur de zaak moedwillig op de lange baan schuift om bij een eventuele schorsing van de gemeenteraadsbeslissing de oprichting van de kleuterafdeling op 01 september 2007 technisch onmogelijk te maken en de bevoegdheden van de schoolraad op die manier verder uitholt.

3. STANDPUNTEN ANTWOORDENDE PARTIJ

1. De klacht is onontvankelijk

De klacht zoals geformuleerd door de schoolraad is onontvankelijk en wel om volgende redenen.

1.1 Onregelmatige samenroeping van de schoolraad op 18.01.2007 voor de vergadering van 30.01.2007.

a) Vaststelling van de dagorde en ondertekening van de oproeping door een onbevoegd persoon.

b) Oproepingstermijn niet gerespecteerd.

1.2. Onregelmatige samenstelling van de schoolraad op 30.01.2007 wegens niet bereiken van het quorum.

Doordat de beslissing van de schoolraad tot het formuleren van het voorstel tot oprichten van kleuteronderwijs onregelmatig is wegens het niet bereiken van het quorum, is uiteraard de klacht geformuleerd door de schoolraad op 03.05.2007 onontvankelijk. Immers, de beslissing van 03.05.2007 gaat zelf terug op een eerste onregelmatige beslissing. De onregelmatigheid van de eerste beslissing van de schoolraad van 30.01.2007 zorgt ervoor dat de stad niet gehouden was binnen de 30 dagen een gemotiveerd tegenvoorstel te doen, want wat onregelmatig is kan geen juridisch gevolg sorteren. Om dezelfde reden is de beslissing van de schoolraad van 03.05.2007, als steunend op een onregelmatige beslissing onontvankelijk.

1.3. Onregelmatige samenroeping van de schoolraad op 24.04.2007 voor de vergadering van 03.05.2007.

Een onregelmatig samengeroepen schoolraad kan niet op rechtsgeldige wijze een klacht formuleren. De schending van het huishoudelijk reglement leidt tot de niet-ontvankelijkheid van de klacht.

2. De klacht is ongegrond

Alhoewel voormelde formele argumenten volstaan om de klacht van de schoolraad af te wijzen wenst het college ook nog te wijzen op volgende inhoudelijke argumenten.

2.1. Over de besluitvormingsprocedure.

De besluitvormingsprocedure zou, zo blijkt uit de klacht, niet zijn nageleefd omdat het voorstel van de schoolraad niet binnen de 30 dagen aanleiding gegeven heeft tot een repliek van de inrichtende macht, zijnde de gemeenteraad.

De stelling van de schoolraad gaat in rechte niet op. De termijn van 30 dagen is geen fatale termijn, noch een vervaltermijn. Het gaat om een termijn van orde die – wat de adviesbevoegdheid op vraag van de inrichtende macht betreft - blijkbaar maar loopt vanaf de beslissing van de gemeenteraad (zie 5.4.2.1. omzendbrief 2004/03 van 13.07.2004).

Het is niet omdat de 30 dagen zijn overschreden dat de stad automatisch moet worden gesanctioneerd. Het decreet voorziet ter zake trouwens geen sanctie. De termijn van 30 dagen mag worden overschreden, zonder dat er een formeel juridische sanctie is, indien kan worden aangetoond dat de stad ondertussen inspanningen heeft gedaan om een behoorlijk gestoffeerd dossier samen te stellen zodat de gemeenteraad met kennis van zaken en op grond van pertinente motieven een beslissing kon nemen.

Gegeven de wijze waarop het dossier werd ingeleid door de schoolraad (zonder concrete gegevens), en ingevolge de tijd nodig voor het inwinnen van de informatie bij de directie was het de inrichtende macht onmogelijk om via de gemeenteraad binnen een termijn van 30 dagen een gemotiveerd tegenvoorstel te formuleren zoals door het decreet vereist.

Gegeven het feit dat de gemeenteraad in principe maar maandelijks samenkomt en gegeven het aantal maal dat bijkomende vragen dienden te worden gesteld zou het resultaat van dergelijke aanpak enkel geweest zijn dat er op 12.03.2007 nog geen inhoudelijk standpunt van de gemeenteraad zou zijn. Hetzelfde geldt in dat geval voor 16.04.2007. Aldus zou dan zeker de datum van 01.05 zijn overschreden en zou, bij positieve beslissing van de gemeenteraad, sowieso de oprichting van kleuter per 01.09.2007 decretaal onmogelijk zijn gemaakt.

2.2. Over de regels inzake de bevoegdheidsverdeling.

Het onderdeel van de klacht waarin wordt gesteld dat niet op een formeel gemotiveerde wijze een tegenvoorstel werd geformuleerd is een argument dat in feite niet op gaat. De gemeenteraad heeft, weliswaar buiten een termijn van 30 dagen – maar zonder dat daaromtrent een probleem kan worden gemaakt, een tegenvoorstel geformuleerd aan de schoolraad.

Dit tegenvoorstel is formeel gemotiveerd, nu daarin de redenen waar de gemeenteraad op heeft gesteund letterlijk zijn weergegeven.

De schoolraad verwacht haar adviesbevoegdheid met de beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad. Ook het participatiedecreet van 2004 erkent, via art. 6 en de voorbereidende werken, dat de inrichtende macht uiteindelijk de beslissing neemt.

Bovendien is het duidelijk dat, alhoewel onderzoek ter zake niet tot de bevoegdheid van de Commissie behoort, de argumentatie van de gemeenteraad pertinent en ter zake is.

Een dergelijk bestaand aanbod van kleuteronderwijs zoals het uit de stukken blijkt, bovendien in het gemeentelijke net op dergelijke korte afstand, volstaat op zich al om in het kader van een behoorlijk bestuur, te verantwoorden dat geen bijkomende gemeenschapsmiddelen voor de inrichting van bijkomend gemeentelijk kleuteronderwijs worden vrijgemaakt.

Wanneer men de bestaande populatie van de school bekijkt dan merkt men bovendien dat er in de school amper 49 leerlingen zijn verdeeld over zes lesgroepen. Terecht mocht dan ook het recruteringspotentieel onvoldoende worden geacht.

4. ZITTING COMMISSIE

4.1 Datum en uur

4 juni 2007, 13u.

4.2 Commissieleden

De Commissie is overeenkomstig artikel V. 22 van het Onderwijsdecreet XIII en artikel 1 tot en met en artikel 3 van het ministerieel besluit van 27.09.2002 betreffende de Commissie zorgvuldig bestuur als volgt geldig samengesteld:

De heer Ernest Duys, voorzitter.

Walter Cools, Hilde Timmermans, Raf Verstegen, Etienne Becuwe.

4.3 Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

Directeur basisschool

Juridische dienst, schoolbestuur

5. BESLISSING VAN DE COMMISSIE

5.1 Regelgeving

* Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind van 20 november 1989. Artikel 12 bepaalt dat jongeren het recht hebben om hun meningen te uiten over alle aangelegenheden die hen aanbelangen en dat met deze mening rekening moet gehouden worden, rekening houdende met de capaciteiten van de minderjarige. Artikel 13 stelt dat de minderjarige recht heeft op informatie om zijn mening te kunnen vormen. Artikel 28 bepaalt dat er inspanningen moeten zijn om het primair onderwijs verplicht te stellen en voor iedereen gratis.

* Decreet betreffende de participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad -2 april 2004

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.

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 (adviesmateries) of 21 (overlegmateries) 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.

Artikel 19

De inrichtende macht vraagt de schoolraad verplicht advies over elk ontwerp van beslissing inzake : 2° het studieaanbod;

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 32

§1. Tijdens de besluitvormingsprocedures over aangelegenheden bedoeld in artikel 19 en 21, kan een bemiddelingscommissie op vraag van hetzij de inrichtende macht hetzij de schoolraad optreden.

Een bemiddelingscommissie is samengesteld uit drie personen. De inrichtende macht en de schoolraad duiden elk één persoon aan. Deze twee personen kiezen de derde persoon, die optreedt als voorzitter.

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

5.2 Stemming

De Commissie heeft na beraadslaging en met eenparigheid van stemmen de volgende conclusies opgesteld inzake bevoegdheid, beslissing en sanctie.

5.3 Bevoegdheid

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

5.4 Beslissing

De Commissie zorgvuldig bestuur stelt vast dat het gemeentebestuur de bezwaren die het nu inroept tegen de ontvankelijkheid, steunt op mogelijk formele onnauwkeurigheden in de werkwijze van de schoolraad, waar het in de antecedenten van deze procedure nooit op gewezen heeft. De Commissie kan met deze laattijdig opgeworpen bezwaren geen rekening houden en oordeelt dat de klacht ontvankelijk is. De Commissie vraagt wel alle betrokkenen met inbegrip van de stad, als schoolbestuur (schepencollege, directie, gemeentelijke administratie) en dus als medeverantwoordelijke van de installatie en werking van een schoolraad, om de eventuele onregelmatigheden op korte termijn weg te werken.

De Commissie stelt vast dat de klacht betrekking heeft op een uit te bouwen onderwijsaanbod, nl. een nieuwe kleuterafdeling met ingang van 1 september 2007. Hiervoor geldt volgens de decretale regelgeving een adviesbevoegdheid tussen schoolraad en schoolbestuur.

De regelgeving inzake participatie op school voor het gesubsidieerd onderwijs voorziet dat de schoolraad op eigen initiatief aan het schoolbestuur een advies kan doorgeven over wijzigingen in het studieaanbod. Het huishoudelijk reglement van de betrokken schoolraad bevestigt dit. In dit dossier is in januari 2007 een advies geformuleerd door de schoolraad voor een nieuwe kleuterafdeling en op 12 februari bezorgd aan het schoolbestuur (stad). Omwille van termijnen houdt de Commissie geen rekening met de adviezen en procedures van 2006.

De Commissie zorgvuldig bestuur stelt vast dat het nieuwe stadsbestuur, als schoolbestuur, het advies van februari 2007 van de schoolraad, meteen heeft opgenomen. Er zijn in februari en maart 2007 een reeks relevante handelingen (bijkomende basisinfo, uiteenzetting directie, bespreking schepencollege) gesteld die moeten leiden tot een besluit in de gemeenteraad. Het schepencollege stelt in haar zitting van 13 februari 2007 om het dossier te agenderen op de gemeenteraad van maart 2007. Het komt de Commissie in dit dossier redelijk over dat met het oog op een gemotiveerde besluitvorming en rekening houdende met de specifieke decretale bepalingen inzake de organisatie van een schepencollege en gemeenteraad, het advies van februari 2007 in de gemeenteraad van april 2007 behandeld wordt. Belangrijk daarbij is dat de datum van 1 mei 2007 werd gehaald. Het is de uiterste datum om bij het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming een melding te maken van het oprichten van een nieuwe kleuterafdeling met ingang van 1 september 2007 (omzendbrief BAO/97/4 van 17 juni 1997).

Het decreet inzake de participatie op school voorziet ook in de mogelijkheid van de oprichting van een geschillencommissie. Ze is bedoeld als een arbitragecommissie bij conflicten tussen schoolbestuur en schoolraad.

Uiteindelijk is in de gemeenteraad van 16 april 2007 een voldoende gemotiveerde beslissing (onderwijsaanbod, nataliteit, onderwijsvrede) tot stand gekomen. Uit de ingediende stukken blijkt dat er een volledig dossier beschikbaar was voor de gemeenteraadsleden en dat er diverse gemotiveerde tussenkomsten werden gehouden. De Commissie gaat er dan ook vanuit dat meteen op 16 april 2007 het standpunt van de gemeenteraad duidelijk was voor een belangrijk gedeelte van de betrokkenen.

De Commissie zorgvuldig bestuur vraagt het schoolbestuur (stad) wel aandacht te besteden aan de communicatie met de schoolraad door zo snel en zorgvuldig mogelijk zijn eindbeslissing mede te delen aan de betrokkenen.

5.5 Sanctieregeling

De Commissie zorgvuldig bestuur beslist om geen sanctie op te leggen.

6. BEROEP

Tegen een beslissing van de Commissie kan binnen een termijn van zestig kalenderdagen die ingaat de dag na de postdatum van de betekening van deze nota, een beroep ingesteld worden bij de Vlaamse Regering.

Brussel, 4 juni 2007

Willy Van Belleghem
Secretaris

Ernest Duys
Voorzitter