



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/P/KBO/2009/252

BETREFT: Niet respecteren van de verplichte advies- en overlegfunctie van de schoolraad.

1 PROCEDURE

1.1 Ontvangst: 9 oktober 2009

1.2 Verzoeker

Voorzitter schoolraad, tevens ouder

1.3 Verweerder

Schoolbestuur

1.4 CZB

Bij aangetekend schrijven van 8 oktober 2009 dient verzoekende partij bij het secretariaat van de Commissie zorgvuldig bestuur een klacht in. Bij aangetekend schrijven van 22 oktober 2009 wordt verwerende partij uitgenodigd voor de zitting van de Commissie van 7 december 2009 en wordt de directie van de school in kennis gesteld van de klacht.

Op 6 november 2009 zendt verwerende partij een verweerschrift.

Bij schrijven van 17 november 2009 wordt verzoeker op de hoogte gebracht van het verweerschrift en uitgenodigd voor de zitting van 7 december 2009.

2 INHOUD VAN DE KLACHT

Verzoeker dient bij de Commissie een klacht in tegen het schoolbestuur. De klacht betreft het niet respecteren van de verplichte advies- en overlegfunctie van de schoolraad (artikelen 19 en 20 van het participatiedecreet)

1. Het schrappen van “met Freinettechnieken” in de naam en het pedagogisch project van de school

Het gebruik van Freinettechnieken is de identiteit van de school. Dit weerspiegelt zich in de officiële naam van de school en in het gebruik van die technieken.

De officiële naam van de school is “Gemeentelijke basisschool met Freinettechnieken”. Die benaming komt voor op het naambord aan de ingang van de school en op de officiële briefwisseling en de website van de school.

De school heeft er uitdrukkelijk voor gekozen geen methodeschool te zijn. Ze volgt het OVSG-leerplan en vormt een scholengemeenschap met andere gemeentescholen in de rand rond Brussel. Freinettechnieken hebben een centrale plaats in de schoolwerken en het gebruik ervan is opgenomen in het schoolreglement en in het pedagogisch project van de school.

Er zijn andere scholen in de buurt die een meer klassiek pedagogisch project hanteren waaronder zelfs andere scholen van het officieel gesubsidieerd onderwijs die redelijk bereikbaar zijn.

Verzoekende partij brengt volgende feitelijke gegevens aan:

Op dinsdag 16 juni 2009 beslist verwerende partij om de Freinettechnieken af te schaffen op basis van een 5tal klachten van ouders. Die beslissing wordt diezelfde avond op de commissie onderwijs aan de aanwezigen meegedeeld en dit als een variapunt.

Op 17 juni 2009 's avonds krijgt klager als voorzitter van de schoolraad een telefoontje van de directie met de melding dat er nog een punt op de agenda moet worden toegevoegd, zijnde de schrapping van de Freinettechnieken in het pedagogisch project. Hoewel in het huishoudelijk reglement duidelijk staat dat agendapunten ten minste (?) werkdagen voor de vergadering aan de voorzitter of de secretaris moeten gemeld worden wordt dit hem dus niet per gemotiveerde brief door de inrichtende macht meegedeeld.

Op donderdag 18 juni 2009 gaat er een vergadering van de schoolraad door waar de beslissing van de gemeenteraad meegedeeld wordt. De schepen stelt er dat:

- de beslissing gemotiveerd is op basis van een 15-tal klachten van ouders;
- de geleding ouders geen inzage krijgt in de klachten omdat ze er geen zaken mee hebben en het een aangelegenheid van de inrichtende macht is;
- zelfs met een negatief advies de gemeenteraad de beslissing op 6 juli 2009 zal goedkeuren.

Klager reageert hierop dat zodoende niet gewacht wordt op het inspectieverslag dat op 19 juni 2009 met alle partijen wordt besproken. Hij informeert ook alle geledingen dat de schoolraad 21 dagen de tijd heeft om advies uit te brengen en dat er een opschorting is tussen 6 juli en 15 augustus zodat men ten vroegste op 19 augustus 2009 het advies zal vrijgeven.

Op 23 juni 2009 krijgen de kinderen een brief mee naar huis. Hieruit blijkt dat:

- het schoolbestuur beslist heeft het gebruik van Freinettechnieken te schrappen uit het pedagogisch project van de school en dit zonder noemenswaardig overleg;
- het schoolbestuur suggereert dat het gebruik van Freinettechnieken geleid heeft tot het niet bereiken van de eindtermen; hierbij wekt men de indruk dat dit uit het doorlichtingverslag van de onderwijsinspectie zou blijken. Dat verslag is nog niet klaar en dus ook niet vrijgegeven door de inspectie.

Klager acht het erg onwaarschijnlijk dat de onderwijsinspectie deze argumentatie zou geven en vermoedt dat het schoolbestuur een argument 'fabriceert' dat door de ouders niet geverifieerd kan worden.

- het herzien van de pedagogische methodiek zou tot gevolg hebben dat de 'organisatiestructuur' gewijzigd moet worden. Er wordt niet gezegd wat dit zou kunnen betekenen maar men vraagt toch van de ouders 'de inschrijving van hun kind te bevestigen'.

Na het negatieve advies van de schoolraad van 12 augustus 2009 heeft het schoolbestuur op de gemeenteraad van 31 augustus 2009 de beslissing genomen om dan toch het pedagogisch project te veranderen. De schoolraad ontving geen schrijven met de motivatie van het waarom van het naast zich neerleggen van het advies. De beslissing van het schoolbestuur werd via de media vernomen.

Klager wil geen intentieproces maken maar wil wel duidelijk geschreven hebben dat volgens hem het schoolbestuur wetend en willens een zeer instabiel schoolbeleid creëert in de hoop dat veel ouders de school zullen verlaten. Ter zitting wijst klager nog op het groot personeelsverloop wat te wijten zou zijn aan de gebrekkige ondersteuning door het schoolbestuur. Het schoolbestuur wil geen Nederlandstalige gemeenteschool, zeker niet als ook Franstalige inwoners hun kinderen er naartoe sturen.

Klager vindt dat de beslissing tot het schrappen van de Freinettechnieken uit het pedagogisch project onverhoeds en bruusk is genomen. Er was geen redelijk overleg. Bovendien schreven verschillende ouders zich in de loop van het schooljaar voor het eerst in op basis van het pedagogisch project.

Het recht van het schoolbestuur om het pedagogisch project te wijzigen wordt niet betwist. Het was wel zorgvuldiger geweest het komende schooljaar te gebruiken als een jaar van overleg en eventuele wijzigingen te laten ingaan op 1 september 2010. Ouders hadden dan de mogelijkheid gehad kennis te nemen van het doorlichtingverslag.

Ter zitting verklaart klager nog dat het advies van de inspectie gunstig was voor 3 jaar (mits gewerkt wordt aan verbeteringspunten, o.a. rond taal) en dat het leerlingenaantal voor het schooljaar 2009-2010 ingevolge de beslissing van het schoolbestuur van 126 leerlingen teruggevallen is op 76 leerlingen.

2. Invoeren van een nieuwe bijdrageregeling

Bij de agenda van de gemeenteraad van 6 juni (lees: juli) 2009 werd een nieuw retributiereglement gevoegd. Hoewel het betrekking heeft op bijdragen van de ouders en hierover aan de schoolraad advies moet gevraagd worden, heeft het schoolbestuur hierover geen advies aan de schoolraad gevraagd. Dit heeft ertoe geleid dat het schoolreglement en de schoolbrochure voor het schooljaar 2009-2010 nog niet gemaakt zijn.

3. ANTWOORD van verwerende partij

1. Het schrappen van “met Freinettechnieken” in de naam en het pedagogisch project van de school

Op 16 juni 2009 heeft het College van Burgemeester en schepenen beslist om de Freinettechnieken te verlaten en over te gaan tot traditioneel onderwijs. Hoewel het lijkt dat de beslissing plots werd genomen, is het de vrucht van een lange en diepe analyse van het onderwijsproces in de school:

- de laatste twee schooljaren merkte de inrichtende macht dat het leerlingenaantal daalde en dat de school de naam kreeg gemakkelijker te zijn;
- de verwarring tussen een school met Freinettechnieken en een zuivere Freinetschool groeide tijdens deze periode, ook bij het lerarenteam

Het schoolbestuur wijzigde het pedagogisch project en de naam van de school in het belang van de kinderen, om verwarring te vermijden. Het is nooit de bedoeling geweest om de participatietechnieken zomaar overboord te gooien.

De zorg om snel tot een beslissing te komen en het volgende schooljaar met een nieuw project te beginnen heeft de timing beheerst.

Verwerende partij erkent dat het ongelukkig was te hopen dat de schoolraad op 2 dagen tijd over zo een belangrijke aangelegenheid een advies zou kunnen uitbrengen. Het schoolbestuur heeft dit ingezien en de beslissing rond de wijziging van het pedagogisch project uitgesteld van 6 juli 2009 naar de volgende zitting die aanvankelijk voorzien was op 7 september 2009 maar vervroegd werd naar 31 augustus 2009 om het nieuwe schooljaar te kunnen starten met een duidelijk pedagogisch project. Een jaar langer wachten had de school wellicht verder in de negatieve spiraal gezogen. De beslissing werd genomen na ontvangst van het advies van de schoolraad van 12 augustus 2009.

Uit de klacht blijkt de verwarring tussen het schoolbestuur en 'de school'. De wijziging van het pedagogisch project is een autonome beslissing van het schoolbestuur. Niet de school heeft destijds gekozen om een 'methodeschool' te zijn maar het schoolbestuur. Datzelfde schoolbestuur heeft thans beslist opnieuw over te gaan tot traditioneel onderwijs.

Het is een schande te beweren dat er een verborgen agenda zou bestaan waarbij het de bedoeling zou zijn het Nederlandstalig gemeentelijk onderwijs te doen verdwijnen. Het college heeft steeds de beste bedoelingen gehad met de school:

- bij de aanvang van het schooljaar 1999-2000 werd een afwijking gevraagd en verkregen omdat de rationalisatienorm niet meer werd bereikt zodat de school verder gesubsidieerd kon worden;
- al verschillende jaren werd de uitbreiding van de school budgettair voorzien en ingeschreven in het meerjarenplan en voor de uitbreiding werd bij Agion een subsidieaanvraag gedaan.

Het toedichten van politieke drijfveren bij deze beslissing is inderdaad het maken van een intentieproces.

Verweerder betreurt de situatie van de directiewissels maar deze is zeker niet het gevolg van de slechte wil van het bestuur. De directrice die op 16 augustus 2001 vast benoemd werd, verzocht om haar vanaf 3 januari 2007 een tijdelijke andere opdracht toe te kennen. Tijdens die periode werd die functie door onderwijzeressen van de school waargenomen. Met ingang van 1 januari 2008 gaf zij haar ontslag en de nieuwe directeur die met ingang van 21 maart 2008 werd aangeworven wenste zijn contract voor het lopende schooljaar niet te hernieuwen. Er werd een nieuwe directeur aangesteld voor dit schooljaar maar die wenste na twee weken niet verder te gaan en de functie wordt opnieuw waargenomen door een lerares.

Dat de gemeenteraad het niet volgen van het advies van de schoolraad per brief zou moeten motiveren is helemaal ongebruikelijk. Het niet volgen van het advies werd uitvoerig gemotiveerd in de beslissing zelf en verzoeker is in het bezit van deze beslissing.

2. Invoeren van een nieuwe bijdrageregeling

Het advies betreffende het retributiereglement werd wel degelijk gevraagd. Het is gebruikelijk dat de agendering van een punt voor de schoolraad via de directie gebeurt. Het punt werd geadviseerd vóór 6 juli 2009 door de schoolraad van de Franstalige gemeentelijke basisschool. Er moet iets fout gelopen zijn dat het punt niet werd besproken in zitting van de schoolraad van de school van 18 juni 2009. Door het ontbreken van het advies werd dit punt eveneens uitgesteld tot de volgende zitting van de gemeenteraad. Op 12 augustus 2009 heeft de schoolraad het ontbrekende advies gegeven zodat geen sprake kan zijn van het niet respecteren van de procedure.

4 ZITTING COMMISSIE

4.1 Datum en uur: 7 december 2009, 13 uur.

4.2 Kamer

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs.

4.3 Commissieleden

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

De heer Raf Verstegen, voorzitter;

Walter Cools, Hilde Timmermans, Etienne Becuwe en Jean Dujardin, leden.

4.4 Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

Verzoekende partij

4.5 Stemming

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

5 BESLISSING VAN DE COMMISSIE

5.1 Regelgeving

** Decreet van 2 april 2004 betreffende de 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 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 verplicht advies over elk ontwerp van beslissing inzake:

1° de bepaling van het profiel van de directeur;

2° het studietoelaat;

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.

** Decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs*

Artikel 27

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

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

Art. 27ter.

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

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

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

Artikel 37

§1. Een schoolbestuur moet, met uitzondering van de ziekenhuisscholen, voor elk van zijn scholen met toepassing van de regelgeving inzake medezeggenschap een schoolreglement opstellen dat de betrekkingen tussen het schoolbestuur en de ouders en leerlingen regelt.

§2 ...

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

1° het orde- en tuchtreglement van de leerlingen met inbegrip van de interne beroepsmogelijkheden;

2° de procedure volgens dewelke getuigschriften basisonderwijs worden toegekend en de procedure volgens dewelke een beroep kan ingediend worden tegen een beslissing van de klassenraad met betrekking tot het getuigschrift basisonderwijs;

3° bepalingen in verband met onderwijs aan huis;

4° richtlijnen inzake afwezigheden en te laat komen;

5° afspraken in verband met huiswerk, agenda's en rapporten;

6° geldelijke en niet-geldelijke ondersteuning die niet afkomstig is van de Vlaamse Gemeenschap en de rechtspersonen die daarvan afhangen;

7° de bijdrageregeling bedoeld in artikel 27ter, § 2;

.....

§ 4. De inrichtende macht informeert de ouders schriftelijk over het schoolreglement voorafgaand aan de eerste inschrijving van hun kind en bij elke wijziging van het reglement.

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

Artikel V.25

De Commissie beslist over de gegrondheid van klachten van belanghebbenden inzake:

1° de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen inzake de kosteloosheid van het onderwijs, de beginselen vermeld in artikel 27 van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997, artikel V.13, en artikel 6, 6°, van het decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding en de bijdrageregeling bedoeld in artikel 27bis en 27ter, § 1, van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997;

2° ...

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

** 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, rekening houdende met de aangehaalde feiten en de geldende regelgeving.

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. Met deze informatieplicht is een houding, waarbij het schoolbestuur het verstrekken van informatie zou laten afhangen van door de leden van de schoolraad gestelde vragen, niet te verzoenen. Een schoolbestuur dat om een advies vraagt, hoort uit eigen beweging de basisinformatie te verstrekken die nodig is om een adviesformulering mogelijk te maken.

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 Wijziging aan de bijdrageregeling

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

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

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

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

5.3.3 Toepassing van de principes

5.3.3.1 Wegvallen van de Freinettechnieken

De partijen situeren hun meningsverschil binnen de adviesbevoegdheid van de schoolraad. De voorliggende klacht heeft betrekking op de schrapping “met Freinettechnieken” in het pedagogisch project van de school en in het schoolreglement. Op grond van artikel 19, 6° van het participatiedecreet kan allicht worden aangenomen dat het schoolbestuur hierover aan de schoolraad een advies moet vragen.

De Commissie wijst er echter op dat het gebruik van de Freinettechnieken in dit geval is opgenomen in het pedagogisch project en in het schoolreglement. Deze technieken schrappen houdt dus een ingrijpende wijziging in van het pedagogisch project waarmee de ouders hebben ingestemd en van het schoolreglement op basis waarvan zij een inschrijving hebben genomen. Wijzigingen van het schoolreglement moeten op grond van art. 21, 1°, a) van het participatiedecreet in de schoolraad worden overlegd. Tegen deze interpretatie kan niet worden opgeworpen dat het schoolbestuur de vrijheid behoudt om het pedagogisch project op te stellen en dus ook om het te wijzigen (art. 6, tweede lid, participatiedecreet). Ook na overleg dat niet tot een akkoord leidt, blijft het schoolbestuur het orgaan dat de beslissing neemt (art. 22 participatiedecreet). Overigens betwist verzoekende partij op geen enkele manier de bevoegdheid om het pedagogisch project te wijzigen en in casus het gebruik van de Freinettechnieken stop te zetten. Zij voert enkel aan dat het schoolbestuur niet de correcte weg heeft gevolgd om de beleidskeuze te maken waarvoor het inderdaad bevoegd is.

De vraag van het schoolbestuur om dit punt op de agenda van de schoolraad te plaatsen is mondeling aan de voorzitter van de schoolraad gericht. Nergens blijkt dat het de bedoeling van het schoolbestuur zou geweest zijn om het decretaal verplichte overleg op te starten. Dat de voorzitter de vraag heeft begrepen als een vraag om een advies te verlenen., zoals dat wellicht bedoeld was, kan geen afbreuk doen aan de verplichting van het schoolbestuur om overleg te plegen over zo een belangrijke wijziging van het schoolreglement. En het spreekt voor zich dat de vereisten die gelden voor de informatie die met een vraag om advies gepaard moet gaan, minstens even dwingend zijn wanneer de inrichtende macht met de schoolraad in overleg moet treden.

Verzoeker voert aan dat hij op de avond vóór de schoolraad er telefonisch door de directie van de school op de hoogte werd gesteld dat de schrapping van de Freinettechnieken aan de agenda van de schoolraad moest toegevoegd worden.

Verzoeker hekelt het feit dat bij dit agendapunt geen verdere informatie werd gegeven en dat het verzoek niet tijdig en dus niet in overeenstemming met de bepalingen van het huishoudelijk reglement werd ingediend.

Tevens heeft het schoolbestuur nagelaten om de motivering van het niet volgen van het uitgebrachte advies aan de schoolraad mee te delen.

Het bezwaar van verzoeker heeft betrekking op het gebrek aan informatie waarover de schoolraad bij de behandeling van het dossier beschikte en op de tijdigheid van de vraag om bespreking. Na het uitbrengen van het advies heeft het schoolbestuur ook nagelaten de redenen van het niet volgen van het advies aan de schoolraad mee te delen.

Van de vraag van het schoolbestuur aan de schoolraad werd de voorzitter van de schoolraad telefonisch door de directie van de school op de avond voor de vergadering van de schoolraad van 18 juni 2009 op de hoogte gesteld. Hoewel de gemeenteraad de beslissing rond de wijziging van het pedagogisch project van 6 juli 2009 heeft uitgesteld naar de volgende zitting van de gemeenteraad die voorzien was op 7 september 2009 maar vervroegd werd naar 31 augustus 2009, blijkt uit de door de partijen aangebrachte gegevens niet dat tussen de schoolraad van 18 juni 2009 en de datum van het uitbrengen van het advies op 12 augustus 2009, door het schoolbestuur bijkomende informatie met het oog op het uitbrengen van het advies werd bezorgd. Volgens de verklaring van verzoeker ter zitting heeft de schoolraad advies uitgebracht op basis van zelf bijeengesprokkelde gegevens, o.m. op basis van gesprekken met leerkrachten die bij het valideringsgesprek met de inspectie naar aanleiding van de schooldoorlichting aanwezig waren.

Het schoolbestuur heeft niet voldaan aan zijn verplichting om bij een vraag om advies of het opstarten van een overleg binnen de schoolraad actief en tijdig de adequate informatie te verschaffen die de schoolraad moest toelaten om de gestelde vraag met kennis van zaken te behandelen of in overleg te treden.

Verwerende partij stelt dat het niet gebruikelijk is dat de gemeenteraad het niet volgen van het advies van de schoolraad in een brief zou moeten motiveren maar dat de motivatie te vinden is in de beslissing zelf. De Commissie wijst er op dat dit nochtans in het participatiedecreet uitdrukkelijk is voorgeschreven. Door te oordelen dat het volstaat dat de motivering van de afwijking van het advies in de beslissing te lezen valt, schendt verwerende partij artikel 20 van het participatiedecreet. Dat artikel bepaalt dat de inrichtende macht slechts op gemotiveerde wijze van het advies van de schoolraad kan afwijken en dat deze motivering binnen een termijn van dertig kalenderdagen aan de schoolraad wordt meegedeeld. Deze bepaling kan niet anders worden begrepen dan dat het initiatief van de inrichtende macht moet

uitgaan. Ook hier is de Commissie van oordeel dat het schoolbestuur aan zijn actieve informatieplicht tekort is gekomen.

Ter zitting stelt verzoeker ook dat hij tot op heden geen motivering heeft ontvangen en dat hem de notulen van de gemeenteraad waarop de beslissing werd genomen niet werden bezorgd. Om een afschrift van de notulen te ontvangen zou er een bijdrage van meer dan 12 euro moeten betaald worden. De Commissie kon evenmin kennis nemen van deze beslissing gezien geen van de partijen deze heeft bezorgd.

5.3.3.2 Wijziging aan de bijdrageregeling

Op de gemeenteraad van 6 juli 2009 stond de aanpassing van het retributiereglement voor vaste en vrijblijvende kosten op de agenda. Verzoeker stelt dat het schoolbestuur hierover het advies van de schoolraad niet heeft gevraagd en dat op het ogenblik van het indienen van zijn klacht het schoolreglement en de schoolbrochure voor het schooljaar 2009-2010 nog niet gemaakt zijn.

Verwerende partij ontkent dit niet maar stelt dat de schoolraad van de Franstalige gemeentelijke basisschool hierover wel vóór 6 juli 2009 advies heeft uitgebracht en dat er bij de agendering op de schoolraad van verzoeker iets fout gelopen is. Zij stelt verder dat dit agendapunt wegens het ontbreken van het advies uitgesteld werd tot de volgende zitting van de gemeenteraad en dat de schoolraad op 12 augustus 2009 het ontbrekende advies heeft gegeven. De bewering dat het (aangepast) schoolreglement bij de aanvang van het schooljaar 2009-2010 niet beschikbaar was wordt door verwerende partij niet tegengesproken.

Los van het antwoord op de vraag of de schoolraad over de gewijzigde bijdrageregeling een advies heeft uitgebracht, stelt de Commissie vast dat, uitgaande van de gegevens die haar zijn voorgelegd, het schoolbestuur aan zijn plicht om de bijdrageregeling vóór de aanvang van het schooljaar aan de ouders kenbaar te maken tekort geschoten is.

5.3.4 De Commissie komt tot volgende beslissing

De Commissie erkent en bevestigt de autonomie van het schoolbestuur bij de vaststelling van het pedagogisch project. Dat belet niet dat de uitoefening van deze bevoegdheid om de eerder in het schoolreglement opgenomen Freinettechnieken te laten vallen, aan de regels van het participatiedecreet was onderworpen.

Het schoolbestuur heeft nagelaten de nodige informatie te geven die de schoolraad in staat moet stellen met kennis van zaken over het voornemen van het schoolbestuur om het pedagogisch project te wijzigen, een advies uit te brengen. Het schoolbestuur heeft ook geen enkele inspanning gedaan om het overleg mogelijk te maken waartoe het in een correcte interpretatie van het participatiedecreet gehouden was.

Na het nemen van de beslissing heeft het schoolbestuur ook nagelaten de motieven waarom het advies niet wordt gevolgd aan de schoolraad mee te delen. Zodoende heeft het schoolbestuur de artikelen 19 en 20 (advies) dan wel 21 (overleg) van het participatiedecreet geschonden.

Los van het antwoord op de vraag of de schoolraad over de wijziging aan de bijdrageregeling advies heeft gegeven, stelt de Commissie vast dat het schoolbestuur nagelaten heeft om de ouders vóór de aanvang van het schooljaar in kennis te stellen van die wijziging wat een inbreuk is op artikel 20 van het participatiedecreet en artikel 37 van het decreet basisonderwijs.

5.4 Sanctieregeling

De Commissie acht het, gelet op de eigen aard van het dossier, niet aangewezen om de procedure in te zetten voor het opleggen van een sanctie die voor een nieuwe periode van onzekerheid zou zorgen.

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, 7 december 2009

Marleen Broucke
Secretaris

Raf Verstegen
Voorzitter