



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/P/KBO/2017/389

BETREFT: vertegenwoordiging geleding ouders in de schoolraad.

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 2 juni 2017.

1.2. Verzoeker

[A], gemeentesecretaris.

- Betrokken school: [B].

1.3. CZB

Bij e-mail van 2 juni 2017 stelt verzoeker een vraag aan de Commissie. Bij e-mail van 14 juni 2017 bevestigt het secretariaat de ontvangst ervan.

Bij e-mail van 22 juni 2017 nodigt het secretariaat verzoeker uit voor de zitting van 4 juli 2017.

Bij e-mail van 27 juni 2017 stelt het secretariaat de voorzitter van de ouderraad in kennis van de vraag en nodigt hem met het oog op een getuigenis voor de zitting uit. De voorzitter bevestigt zijn aanwezigheid bij e-mail van 27 juni 2017.

1.4. Samenhang met dossier CZB/KL/KBO/2017/392

De problematiek die wordt aangebracht in de voorliggende vraag vormt ook het voorwerp van een klacht die door [Z], lid van de ouderraad, op 13 juni 2017 werd ingediend bij de Commissie en gekend is onder het nummer CZB/KL/KBO/2017/392. Gelet op de inhoudelijke overeenkomsten tussen beide dossiers, werden de vraag en de klacht ter zitting gelijktijdig behandeld.

2. INHOUD van de VRAAG

Naar aanleiding van een incident in de ouderraad werd Koogo (de koepel van ouderverenigingen van het officieel gesubsidieerd onderwijs) ingeschakeld, door de ouderraad enerzijds met het oog op bemiddeling en door het schoolbestuur anderzijds met het oog op het verkrijgen van advies hoe de participatie van de ouders en de samenwerking met de ouderraad het best verloopt.

Hierbij is aan de oppervlakte gekomen dat de ouderraad geen decretale ouderraad is. Uit het verslag van 16 juni 2015 blijkt dat deze er unaniem voor heeft gekozen een ondersteunend oudercomité (feitelijke vereniging) en geen decretale ouderraad te willen zijn.

Deze vaststelling heeft als consequentie dat de huidige afvaardiging van de ouderraad naar de schoolraad niet rechtsgeldig gebeurd is. Dit werd begin mei aan het bestuur van de ouderraad meegedeeld.

Dit wordt bevestigd door Koogo in haar advies van 21.04.2017 en nadien ook nog door de juridische dienst van de OVSG (Onderwijskoepel van steden en gemeenten) in haar respons van 22.05.2017. Dit impliceert dat beslissingen van de schoolraad zouden kunnen worden vernietigd op basis van een onwettige samenstelling zodat het geen optie is om dit advies te negeren.

De geleding ouders is momenteel dus niet (geldig) vertegenwoordigd in de schoolraad. Deze situatie is niet wenselijk. Het gemeentebestuur wil dat de participatierechten van de geleding ouders op een democratische, duidelijke manier gegarandeerd kunnen worden.

Het opnieuw omzetten van de ouderraad naar een decretale ouderraad kan altijd indien de ouderraad daarvoor zou kiezen, maar lost het probleem van de vertegenwoordiging van de ouders in de schoolraad niet meteen op. Deze nieuwe decretale ouderraad zou immers zijn recht op het afvaardigen van vertegenwoordigers naar de schoolraad pas kunnen laten gelden bij de wedersamenstelling op 1 april 2021.

De enige oplossing is dan ook om zo snel mogelijk verkiezingen te houden onder alle ouders, zodat de ouders wel vertegenwoordigd zullen zijn in de schoolraad en participatie mogelijk is.

Hiervoor is een verkiezingsreglement vereist.

Een voorstel van zo'n verkiezingsreglement werd ingediend door [mevrouw X, gemeenteraadslid] en werd door het college ondersteund. Het reglement werd op 29 mei 2017 door de gemeenteraad met algemene stemmen (unaniem) goedgekeurd.

De verkiezing voor een vertegenwoordiging van de ouders in de schoolraad zal plaatsvinden op 28 juni 2017. Alle ouders zullen van deze verkiezingen (en van alles wat hiermee samenhangt) door de schooldirectie op de hoogte gebracht worden.

Het schoolbestuur hoopt op deze manier de ouderparticipatie toch zo snel mogelijk te kunnen garanderen.

Het schoolbestuur is van mening op deze manier correct en zorgvuldig te hebben gehandeld om de participatierechten van de geleding ouders op een democratische, duidelijke manier te kunnen garanderen en vraagt hiervan de bevestiging van de Commissie.

3. ZITTING COMMISSIE

3.1. Datum en uur: 4 juli 2017 om 14.30 uur.

3.2. Kamer

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs.

3.3. Commissieleden

De Commissie is in overeenstemming met artikel VII.2 van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016 en artikel 1 tot en met artikel 3 van het ministerieel besluit van 28.11.2007 betreffende de samenstelling van de Commissie Zorgvuldig Bestuur, zoals gewijzigd, als volgt samengesteld:

De heer Bengt Verbeeck, voorzitter;

Hilde Timmermans, Thijs Streng, Etienne Becuwe en Jean Dujardin, leden.

3.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

- Voor verzoekende partij:

- [C], burgemeester;
- [D], directeur;
- [E], directeur;
- [F], advocaat.;
- [Y], voorzitter ouderraad.
- [Z], lid ouderraad.

3.5. Stemming

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

4. ADVIES VAN DE COMMISSIE

4.1. Regelgeving

** Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016*

Artikel VII.5.

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.

Artikel VII.6. De Commissie kan vragen van belanghebbenden behandelen over de aangelegenheden bedoeld in artikel VII.5, eerste lid.

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

2° bij te dragen aan de ontwikkeling van een participatief schoolklimaat.

Artikel 5

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

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

Artikel 8

§ 1. In iedere school wordt een schoolraad opgericht.

§2. ...

Artikel 10

§1. De schoolraad wordt in het basisonderwijs samengesteld uit vertegenwoordigers van de volgende geledingen:

1° de ouders;

2° het personeel;

3° de lokale gemeenschap.

...

§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. Indien een geleding geen of onvoldoende vertegenwoordigers telt, is de schoolraad desalniettemin regelmatig samengesteld, voor zover de bij of krachtens dit decreet voorziene stappen met het oog op de samenstelling van de schoolraad zijn ondernomen.

§4. ...

...

Artikel 12

Als een pedagogische raad, ouderraad of leerlingenraad bestaat, wordt de betrokken geleding in de schoolraad samengesteld uit afgevaardigden, aangeduid door en uit deze raad. Als een pedagogische raad, ouderraad of leerlingenraad ervoor opteert om geen gebruik te maken van hun recht om leden voor hun geleding in de schoolraad aan te duiden, of als er geen pedagogische raad, ouderraad of leerlingenraad is, zal er voor de samenstelling van die geleding(en) een verkiezing plaatsvinden. Het schoolbestuur of zijn gemandateerde bepaalt de verdere uitwerking van de verkiezingsprocedure en waarborgt daarbij dat iedereen die verkiesbaar is zich kandidaat kan stellen en dat iedereen die stemgerechtigd is kan stemmen. Indien er minder kandidaten zijn dan het aantal toe te wijzen mandaten of indien het aantal kandidaten gelijk is aan het aantal toe te wijzen mandaten, dan zijn de kandidaten die op de kandidatenlijst worden vermeld, van rechtswege verkozen en wordt de verkiezingsprocedure als beëindigd beschouwd.

In afwijking van het eerste lid kan het schoolbestuur of zijn gemandateerde in het buitengewoon secundair onderwijs gemotiveerd beslissen om in overleg met de pedagogische raad de leerlingengeleding in de schoolraad aan te duiden.

Artikel 14

De schoolraad wordt om de vier jaar opnieuw samengesteld.

Bij beëindiging van een begonnen mandaat wordt het mandaat volgemaakt door een plaatsvervanger, op de wijze vastgelegd in het huishoudelijk reglement.

Bij fusie of opslorping wordt een nieuwe schoolraad samengesteld door en uit de betrokken schoolraden. De nieuwe schoolraad voltooit de lopende termijn van vier jaar.

Artikel 18

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

Artikel. 21

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

1° de bepaling van het profiel van de directeur;

2° het studieaanbod;

3° het aangaan van samenwerkingsverbanden met andere schoolbesturen en met externe instanties;

4° de opstapplaatsen en de busbegeleiding in het kader van het door het schoolbestuur aangeboden vervoer;

5° de vaststelling van het nascholingsbeleid;

6° het beleid met betrekking tot experimenten en projecten;

7° het opstellen of wijzigen van de volgende regelingen :

a) het schoolreglement;

b) het schoolwerkplan in het basisonderwijs;

c) het beleidsplan of het beleidscontract dat de samenwerking regelt tussen de school en het centrum voor leerlingenbegeleiding;

8° de infrastructuurwerken die niet onder het toepassingsgebied vallen van artikel 26, § 1, 1°, a) en c), van de wet van 15 juni 2006 betreffende de overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten;

9° de vaststelling van de criteria voor de aanwending van lestijden, uren, uren-leraar en punten;

10° het welzijns-, veiligheids- en gezondheidsbeleid van de school ten aanzien van de leerlingen, met inbegrip van het in eigen beheer of door derden verstrekken van gezonde en evenwichtige schoolmaaltijden;

11° het beleid met betrekking tot interne kwaliteitszorg, met inbegrip van de bespreking van de resultaten van een schooldoorlichting;

12° het gelijke-onderwijskansenbeleid in het secundair onderwijs.

Artikel 22

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

Het overleg leidt tot een verslag waarin alle standpunten worden opgenomen. Het schoolbestuur of zijn gemandateerde neemt een gemotiveerde eindbeslissing na het overleg of na de onderhandeling zoals bepaald in artikel 30 en brengt de schoolraad in kennis van de beslissing. Wanneer een overleg niet plaatsvindt binnen een termijn van eenentwintig kalenderdagen, die ingaat de dag nadat een geplande beslissing voor overleg wordt voorgelegd, wordt het overleg geacht te hebben plaatsgevonden.

Artikel 45

In elke school kan een ouderraad worden opgericht. De oprichting ervan is verplicht wanneer ten minste tien procent van de ouders erom vraagt, voor zover dit percentage ten minste drie ouders betreft.

Artikel 46

De zetelende ouderraad bepaalt de wijze waarop die raad voor de volgende mandaatperiode zal samengesteld worden en staat in voor de organisatie van die samenstelling. Alle ouders worden op de hoogte gebracht en betrokken bij die samenstelling en kunnen zich kandidaat stellen.

Als de zetelende ouderraad nalaat dit te bepalen of als er geen zetelende ouderraad is, staat het schoolbestuur samen met de schoolraad in voor de samenstelling van de ouderraad via verkiezingen. Iedere ouder kan zich verkiesbaar stellen en is stemgerechtigd. Indien er minder kandidaten zijn dan het aantal toe te wijzen mandaten of indien het aantal kandidaten gelijk is aan het aantal toe te wijzen mandaten, dan zijn de kandidaten die op de kandidatenlijst worden vermeld, van rechtswege verkozen en wordt de verkiezingsprocedure als beëindigd beschouwd.

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

4.2. 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).

Verder overwoog de Commissie in het dossier CZB/KL/P/KSO/2013/320 het volgende:

“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 vraag 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.”

Thans wordt aan de Commissie een concrete vraag voorgelegd die rechtstreeks op de samenstelling van de schoolraad betrekking heeft. De Commissie meent evenwel dat in deze vraag een vraag van algemene strekking besloten ligt met betrekking tot de interpretatie van artikel 12 van het participatiedecreet waarvoor zij formeel niet bevoegd is, 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, binnen de aangegeven grenzen, bevoegd.

4.3. Advies

4.3.1. Participatie. Algemeen.

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 samengebracht 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.

4.3.2. Toepassing. De samenstelling van de schoolraad wat de oudergeleding betreft.

4.3.2.1. De samenstelling van de schoolraad wordt geregeld in de artikelen 10 tot en met 14 van het participatiedecreet van 2 april 2004 waarvan de meest relevante artikelen onder punt 4.1

worden aangehaald. Artikel 12 bepaalt dat indien een ouderraad bestaat, de geleding ouders in de schoolraad wordt samengesteld uit afgevaardigden, aangeduid door en uit deze raad.

Als een ouderraad er evenwel voor opteert om geen gebruik te maken van zijn recht om leden voor zijn geleding in de schoolraad aan te duiden, of als er geen ouderraad is, zal er voor de samenstelling van de oudergeleding een verkiezing plaatsvinden. Het schoolbestuur of zijn gemandateerde bepaalt de verdere uitwerking van de verkiezingsprocedure.

4.3.2.2. In het voorliggende dossier blijkt de ouderraad op 16 juni 2015 unaniem beslist te hebben niet langer een decretale ouderraad maar wel een ‘ondersteunend oudercomité’ te zullen zijn.

Bevat de regelgeving geen nadere bepalingen over de wijze waarop tot de opheffing van een bestaande decretale ouderraad kan worden overgegaan, dan meent de Commissie toch dat de beslissing van 16 juni 2015 minstens kan begrepen worden als een collectief ontslag van de betrokkenen als lid van de ouderraad in de zin van het participatiedecreet. Niettegenstaande een naamswijziging in het vooruitzicht was gesteld bleef het zogenoemde ‘ondersteunend oudercomité’ wel opereren onder de naam ‘ouderraad’; uit het dossier blijkt dat deze ‘ouderraad’ evenwel niet meer de bevoegdheden inzake advies en overleg uitoefende die aan een ouderraad in de zin van het participatiedecreet toekomen zodat de Commissie niet inziet hoe anders zou kunnen besloten worden dan dat de decretale ouderraad in dergelijk geval de facto als opgeheven moet worden beschouwd.

Bevestiging voor dat standpunt kan overigens gevonden worden in de verklaringen van de voorzitter ter zitting en de voorgelegde verslagen van de vergaderingen, waaruit blijkt dat het ‘ondersteunend oudercomité’ in het schooljaar 2016-2017 opnieuw decretale bevoegdheden wilde opnemen. Daarmee wordt impliciet aangegeven dat de ouderraad in de zin van het participatiedecreet, was opgeheven.

4.3.2.3. Wanneer wordt aangenomen dat er sedert de beslissing van 16 juni 2015 geen decretale ouderraad meer was, dan volgt daaruit dat de geleding van de ouders in de schoolraad vanaf dan niet langer kon bestaan uit afgevaardigden aangewezen door en uit de ouderraad. De aanduiding van de vertegenwoordigers van de ouders diende dan overeenkomstig artikel 12 van het participatiedecreet wel te gebeuren middels verkiezingen, waarvan de procedure wordt uitgewerkt door het schoolbestuur.

Evenwel kan worden vastgesteld dat na de opheffing van de decretale ouderraad de toenmalige afgevaardigden van de ouders verder bleven zetelen en zowel een tussentijdse vervanging in 2016 als de aanduiding van nieuwe vertegenwoordigers bij de hersamenstelling van de schoolraad in 2017 gebeurde vanuit de ouderraad die voort was blijven functioneren als ‘ondersteunend oudercomité’ en niet langer een decretaal orgaan was. Eerst in mei 2017 besluit het schoolbestuur, na het ontvangen van adviezen daaromtrent van Koogo en OVSG, voor de geleding ouders in de schoolraad over te gaan tot de organisatie van verkiezingen.

4.3.2.4. Bovenstaand verloop toont aan dat het schoolbestuur niet tijdig het nodige initiatief heeft genomen om de gevolgen van de opheffing van de decretale ouderraad op te vangen. Na 16 juni 2015 was er in de schoolraad immers geen rechtsgeldige vertegenwoordiging van de ouders meer en beantwoordde de samenstelling van de schoolraad niet langer aan de voorschriften van het decreet. Dat impliceert dat beslissingen van het schoolbestuur die sindsdien tot stand kwamen na overleg met deze schoolraad, via de geëigende procedures vatbaar waren voor schorsing en vernietiging. Voor zover de Commissie bekend, werden bij de toezichthoudende overheid geen klachten ingediend tegen dergelijke beslissingen.

Desalniettemin stelt de Commissie vast dat het bestuur nu dan wel is overgegaan tot de organisatie van verkiezingen voor de vertegenwoordigers van de ouders in de schoolraad en daarmee de nodige stappen zet om de situatie te regulariseren.

4.3.3. De Commissie komt tot volgend advies:

Als gevolg van de beslissing van de ouderraad om niet langer een decretale ouderraad maar wel een ‘ondersteunend oudercomité’ uit te maken, dient de decretale ouderraad als opgeheven te worden beschouwd.

De vertegenwoordiging van de ouders in de schoolraad kon vanaf dan niet meer bestaan uit afgevaardigden aangewezen door en uit de ouderraad. Zolang dit wel het geval bleef, was de schoolraad niet langer rechtsgeldig samengesteld en waren beslissingen van het schoolbestuur tot stand gekomen na het vereiste overleg met deze schoolraad, vatbaar voor schorsing en vernietiging via de geëigende procedures.

Met de organisatie van rechtstreekse verkiezingen voor de vertegenwoordiging van de ouders in de schoolraad, zet het bestuur de nodige stappen om de samenstelling van de schoolraad in overeenstemming met het decreet te brengen.

Brussel, 4 juli 2017

Frederik Stevens
Waarnemend Secretaris

Bengt Verbeeck
Voorzitter