



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/P/KBO/2023/488

BETREFT: verzoekschrift tot uitlegging en bepalen van schadevergoeding

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 2 maart 2023

1.2. Verzoekende partij

- Mevrouw (Xa), (lid schoolraad);
- De heer (Xb), (lid schoolraad);
- Mevrouw (Xc)(lid schoolraad);
- Vertegenwoordigd door mevrouw (Xd) (voorzitster van de schoolraad);

1.3. Verwerende partij

- Schoolbestuur: (Y)
- Betrokken school:
 - (Za)
 - (Zb)

1.4. CZB

Bij aangetekende brief van 1 maart 2023, ontvangen op 2 maart 2023, zendt de verzoekende partij een “*Verzoekschrift tot uitlegging en bepalen van schadevergoeding*” aan de Commissie Zorgvuldig Bestuur.

Bij e-mail van 9 maart 2023 werd het gemeentebestuur van (Ya) door het secretariaat in kennis gesteld van het verzoekschrift en gewezen op de mogelijkheid om een verweerschrift in te dienen. Op diezelfde dag worden tevens beide partijen uitgenodigd voor de zitting van 28 maart 2023.

Bij e-mail van 21 maart 2023 wordt namens de verwerende partij een verweerschrift met bijhorende stukken aan het secretariaat van de Commissie bezorgd.

Bij e-mail van 22 maart 2023 wordt het verweerschrift met bijhorende stukken door het secretariaat van de Commissie aan de verzoekende partij bezorgd.

Bij e-mail van 23 maart 2023 wordt namens de verzoekende partij een besluitschrift met bijlagen aan het secretariaat van de Commissie bezorgd.

Bij e-mail van diezelfde datum wordt het besluitschrift met bijlagen door het secretariaat van de Commissie aan de verwerende partij per e-mail bezorgd.

2. INHOUD van de VRAAG

In het verzoekschrift tot uitleggen en bepalen van schadevergoeding verwijst de verzoekende partij naar de beslissing van de Commissie Zorgvuldig Bestuur in de zaak gekend onder CZB/P/KBO/2022/478, waarbij uitspraak werd gedaan inzake de miskennis van het participatiedecreet bij de beslissing van opstart van de onderhandelingen door het schoolbestuur van de gemeente (Ya) met betrekking tot de overname van het gemeentelijk onderwijs aan een ander onderwijsnet. Zij wijst erop dat de Vlaamse Regering de beslissing van de Commissie heeft bevestigd op 9 december 2022.

Volgens de verzoekende partij interpreteert de verwerende partij de uitspraak als een keuzemogelijkheid waarbij zij kiest voor de derde oplossing, namelijk een passende genoegdoening. Op die manier wordt gepoogd de beslissing te vermijden dat de initiële beslissing van de gemeenteraad van 24 februari 2022 moet worden ingetrokken of gewijzigd. Nochtans is het volgens de verzoekende partij net deze beslissing die een fundamentele inbreuk uitmaakt op het participatiedecreet. Zij meent dat de rechtsverhouding tussen beide partijen alleen maar kan worden hersteld indien het schoolbestuur overgaat tot intrekking en/of wijziging van de genomen beslissing. De passende genoegdoening kan volgens haar alleen maar betekenen dat de beslissing tot intrekking of wijziging wordt gekoppeld aan een correcte uitvoering van het participatiedecreet. Zij meent dat het passend is dat de Commissie Zorgvuldig Bestuur haar beslissing verduidelijkt, uitgaande van het herstel van de rechtspositie van de gedingvoerende partijen, als essentiële voorwaarde tot een correcte uitvoering van het participatiedecreet.

Onder haar tweede middel wijst de verzoekende partij erop dat de verantwoordelijkheid tot het formuleren van “een passende genoegdoening” bij het schoolbestuur ligt en niet bij de schoolraad.

Zij stelt ten slotte dat de gemeenteraad ertoe gehouden zal zijn een schadevergoeding te betalen van 10% van de werkingsmiddelen, zoals voorzien in de begroting van 2022, indien zij geen uitvoering geeft aan de tussen te komen beslissing binnen de 4 maanden na de te nemen beslissing. Volgens haar kan vastgesteld worden dat de gemeenteraad alle pogingen onderneemt om te ontsnappen aan haar verplichtingen die voortvloeien uit het participatiedecreet én aan de beslissingen van de Commissie Zorgvuldig Bestuur en de Vlaamse Regering.

Besluitend stelt de verzoekende partij dat zij aan de Commissie vraagt:

“Het beschikkend gedeelte van haar beslissing uit te leggen.

Te verduidelijken dat de rechtspositie van de beide gedingvoerende partijen decreetconform moet worden hersteld; dat de enige mogelijkheid voor het schoolbestuur erin bestaat de initieel genomen beslissing in te trekken en te wijzigen;

Over te gaan tot het nemen van een beslissing die waarborgt en inhoudt dat alle mogelijkheden omtrent de toekomst van het gemeentelijke onderwijs worden gevrijwaard;

Het schoolbestuur aan te manen zich te conformeren aan het participatiedecreet;

De schadevergoeding te bepalen bij de niet uitvoering van de nieuwe tussen te komen beslissing;

Bij gebreke waarvan zij ertoe zal gehouden zijn een schadevergoeding te betalen van 10% van alle werkingsmiddelen bestemd voor het gemeentelijke onderwijs, zonder dat deze schadevergoeding afbreuk doet aan de onwettelijkheid van de initieel genomen beslissing en de daaraan verbonden rechtsgevolgen”.

In haar reactie op het verzoekschrift van het Gemeentebestuur van (Ya) (hierna kortweg omschreven als: het Gemeentebestuur) stelt de schoolraad dat haar vraag tot advies, dewelke ertoe strekt de juiste definitie vast te leggen van “passende genoegdoening” zoals weerhouden

in de uitspraken van de Commissie Zorgvuldig Bestuur en de Vlaamse Regering, wel degelijk ontvankelijk is. Het is niet aan het Gemeentebestuur om zich uit te spreken over de ontvankelijkheid, dit behoort decretaal en reglementair tot de discretionaire bevoegdheid van de voorzitter. Bovendien verwacht de gemeente ontvankelijk met aanleg. De verzoekende partij meent dat de voorzitter het verzoekschrift inmiddels ontvankelijk heeft verklaard en dat dit werd meegedeeld door het secretariaat.

Verder stelt de verzoekende partij dat het Gemeentebestuur zich niet uit te spreken heeft over de gegrondheid van een vraag tot advies. Een advies houdt geen vordering in, noch een veroordeling. Zij meent dat het Gemeentebestuur een aantal documenten in haar bijlage voorlegt die net bewijzen dat zij de beslissing van de Vlaamse Regering, die de uitspraak van de Commissie Zorgvuldig Bestuur bevestigt, naast zich neer legt. Zij stelt dat nergens blijkt dat de gemeente een advies heeft gevraagd over de noodzaak om het gemeentelijk onderwijs te blijven organiseren en over de keuze van de partner bij overdracht. Zij meent dat het Gemeentebestuur de begrippen mededeling, overleg en advies totaal verwacht. De interpretatie van het begrip “genoegdoening” door de gemeente (Ya) leidt tot zeer groot ongenoegen. De “genoegdoening” mag er volgens de schoolraad enkel in bestaan de schending van het participatiedecreet op te heffen door intrekking of wijziging van het gemeentelijke besluit van 24 februari 2022 en de basisprincipes, zoals vastgelegd in het participatiedecreet na te leven.

Verder stelt de schoolraad nog dat haar vordering ertoe strekt het Gemeentebestuur te veroordelen tot een passende sanctie bij niet naleving van de beschikking van de Commissie Zorgvuldig Bestuur, bevestigd door de Vlaamse Regering. Indien de Commissie zou van oordeel zijn dat dit luik haar niet meer toekomt, verzoekt zij deze vordering door te verwijzen naar de Vlaamse Regering, met verzoek deze vordering te behandelen.

3. INHOUD van het VERWEER

Het Gemeentebestuur van (Ya) verwijst vooreerst naar de historiek van het dossier en de verschillende stappen. Zij stelt dat het College na de beslissing van de Commissie Zorgvuldig Bestuur van 23 mei 2022 en van de Vlaamse Regering van 9 december 2022 opnieuw aan de slag ging om een passende genoegdoening te formuleren. Dit is volgens haar een overleg organiseren met de schoolraad en vraag tot advies formuleren rond de twee centrale vragen waar zij volgens de Commissie Zorgvuldig Bestuur de schoolraad nog geen kans gaf om advies rond te verlenen.

Als verweer werpt het Gemeentebestuur in hoofdorde op dat de vraag onontvankelijk is. Zij meent namelijk dat de Commissie Zorgvuldig Bestuur niet langer bevoegd is om uit te leggen wat een passende genoegdoening in deze zaak kan inhouden. Zij verwijst hierbij naar een brief van de Commissie van 6 maart 2023. Zij wijst erop dat het beantwoorden van de vraag wat een passende genoegdoening in casu precies zou zijn, de Commissie ertoe zou nopen om zich opnieuw uit te spreken over de feiten die aan deze casus ten grondslag liggen.

In ondergeschikte orde meent het Gemeentebestuur dat de middelen van de Schoolraad ongegrond zijn.

Indien de Commissie toch zou oordelen bevoegd te zijn, merkt zij op dat de regelgeving (art. VII.5 van de Codificatie van 28 oktober 2016 sommige bepalingen voor het onderwijs) voorziet in, enerzijds, een onderscheid tussen een intrekking, een herziening en een passende genoegdoening, en, anderzijds, in een keuzemogelijkheid.

Zowel de wetgeving als de parlementaire voorbereidingen stellen volgens het Gemeentebestuur niet wat moet of kan worden verstaan onder een passende genoegdoening. Een “normale” interpretatie is naar hun mening dat de besluiten van de Commissie en de Vlaamse Regering moeten worden nageleefd en dat aan de opmerkingen die daarin geformuleerd worden, tegemoet wordt gekomen. Dit werd volgens haar ook bevestigd door de Vlaamse Regering in een e-mail van 12 januari 2023.

Zij stelt dat een schoolbestuur tegemoet komt aan de beslissingen van de Commissie Zorgvuldig Bestuur en van de Vlaamse Regering door voldoende informatie te verstrekken en de schoolraad in de mogelijkheid te stellen om alle nuttige opmerkingen te formuleren. Zij meent dat het schoolbestuur hieraan herhaaldelijk is tegemoet gekomen. Het schoolbestuur heeft volgens haar namelijk steeds actief alle nodige informatie in de volste transparantie voorgelegd aan de schoolraad, alvorens beslissingen met enige rechtsgevolgen te nemen.

Zo heeft het schoolbestuur sinds oktober 2022 geprobeerd een overleg te organiseren met de schoolraad en bezorgde zij hierbij een nota met (1) de motivatie om als gemeentebestuur niet langer zelf basisonderwijs in te richten en (2) de motivatie om bij de afweging van een overname van het basisonderwijs samen te werken met het gemeenschapsonderwijs.

Op 14 februari 2023 vond uiteindelijk een eerste overleg plaats. De schoolraad weigerde echter om een inhoudelijk debat te voeren over de twee voormelde punten en wenste het enkel te hebben over de passende genoegdoening.

Op 3 maart 2023 werd de schoolraad opnieuw uitgenodigd om in overleg te treden en hun advies te bezorgen. Bij de uitnodiging werd ook het ontwerp van besluitvorming en het protocolakkoord bezorgd zoals deze zouden worden voorgelegd aan de gemeenteraad van 27 april 2023.

De schoolraad beschikte over alle informatie om *“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”* en dus ook weldegelijk over de intentie om het gemeentelijk onderwijs over te dragen aan het gemeenschapsonderwijs.

Bij wijze van overzicht wordt nog verwezen naar het verstrekken van informatie en het formuleren van voorstellen tot overleg bij brief van 25 februari 2022, van 5 oktober 2022, van 21 oktober 2022, van 28 oktober 2022, van 19 december 2022, het overleg van 14 februari 2023 en de e-mail van 3 maart 2023.

De schoolraad kan volgens het Gemeentebestuur thans bezwaarlijk voorhouden dat er geen pogingen tot overleg hebben plaatsgevonden waarop zij kon gehoord worden en haar rechten kon doen gelden. De participatieregels werden (en worden) aldus nageleefd conform het Participatiedecreet en de interpretatie die eraan werd gegeven door de Commissie en de Vlaamse Regering.

Het is verder volgens het Gemeentebestuur niet geheel duidelijk wat de schoolraad vraagt onder het tweede middel. Het is nergens bij decreet of besluit voorgeschreven dat het bestuur een akkoord moet bekomen bij de schoolraad wat een passende genoegdoening moet of behoort te zijn. Het komt aan het schoolbestuur toe uit te maken wat een passende genoegdoening is. Een passende genoegdoening is volgens het Gemeentebestuur dat de besluiten van de Commissie

en de Vlaamse Regering worden nageleefd en dat aan de geformuleerde opmerkingen wordt tegemoet gekomen. Het is altijd de bedoeling geweest van het Gemeentebestuur om de participatieregels na te leven, alvorens er een beslissing met rechtsgevolgen voor het gemeentelijk onderwijs zou worden voorgelegd aan de gemeenteraad, hetgeen voor het eerst zou gebeuren op de zitting van 27 april a.s.

Wat betreft het derde middel stelt het Gemeentebestuur uitvoering te hebben gegeven aan de beslissing van de Vlaamse Regering door te voorzien in een passende genoegdoening. Bijgevolg kan er geen sanctie meer worden opgelegd. Bovendien merkt het Gemeentebestuur op dat het een vraag betreft, geen klacht. Binnen deze procedure kan de Commissie geen sanctie opleggen.

Het Gemeentebestuur vraagt in hoofddorde de vraag van de schoolraad te willen afwijzen als onontvankelijk, in ondergeschikte orde de opgeworpen middelen af te wijzen als ongegrond.

4. ZITTING COMMISSIE

4.1. Datum en uur: 28 maart 2023 (om 14.00 uur).

4.2. Kamer

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs.

4.3. Commissieleden

De Commissie is in overeenstemming met artikel VII.2 Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs en de ministeriële besluiten van 14 juli 2015 en 21 mei 2019 betreffende de samenstelling van de Commissie Zorgvuldig Bestuur als volgt geldig samengesteld:

De heer Bengt Verbeeck, voorzitter.

Ivo Van Genechten, Rita Lambregts, Paul De Cock en Ingeborgh Verbruggen, leden.

4.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

- Voor verzoekende partij: de heer (Xe) (aan wie op 16 maart 2023 volmacht werd gegeven om de schoolraad te vertegenwoordigen).

- Voor verwerende partij: de heer (Yb), schepen (van Personeel – Onderwijs – Kunstonderwijs – ICT) in de gemeente (Ya)

4.5. Stemming

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

5. ADVIES VAN DE COMMISSIE

5.1. 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.

Art. 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 15

De leden van de schoolraad hebben in functie van de uitoefening van de bevoegdheden van de schoolraad een algemeen informatierecht.

Het schoolbestuur bezorgt daartoe aan de leden van de schoolraad, samen met de vergaderagenda, alle relevante documenten. Indien tijdens of na een overleg vastgesteld wordt dat er cruciale informatie ontbrak, dan wordt de desbetreffende beslissing van het schoolbestuur opgeschort.

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

Indien een schoolbestuur een overleg vraagt over een ontwerp van beslissing die de schoolorganisatie en de eigenheid van de school fundamenteel verandert, dan moeten de leden van de schoolraad eerst de geleding die ze vertegenwoordigen informeren én raadplegen.

Artikel 21

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

1° ...

2° het studieaanbod;

3° ...

...

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. Indien een schoolbestuur een overleg vraagt over een ontwerp van beslissing die de schoolorganisatie en de eigenheid van de school fundamenteel verandert, dan moeten de leden van de schoolraad eerst de geleding die ze vertegenwoordigen informeren én raadplegen zoals voorzien in artikel 15.

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.

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

5.2. Ontvankelijkheid en bevoegdheid

De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van de vraag van de verzoekende partij. Zij stelt dat de Commissie niet (langer) bevoegd is om uit te leggen wat een passende genoegdoening in deze zaak kan inhouden. Zij verwijst hierbij naar een brief die de Commissie heeft verstuurd op 6 maart 2023.

De verzoekende partij meent dat haar verzoek wel degelijk ontvankelijk is.

In art. 2 van het Reglement van Orde van de Commissie Zorgvuldig Bestuur wordt onder andere bepaald dat om ontvankelijk te zijn een vraag betrekking moet hebben op *een aangelegenheid waarvoor een decreet de commissie uitdrukkelijk bevoegd verklaart*.

Het hierboven reeds aangehaalde art. VII.6 van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016 bepaalt dat de Commissie vragen van belanghebbenden kan behandelen over de aangelegenheden bedoeld in artikel VII.5, eerste lid.

Artikel VII.5, eerste lid, 3° van de Codificatie bepaalt dat de Commissie beslist over de gegrondheid van klachten van belanghebbenden inzake 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.

De vraag gesteld door de verzoekende partij betreft de (beweerde) 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.

De vraag van de verzoekende partij heeft aldus betrekking op *een aangelegenheid waarvoor een decreet de commissie uitdrukkelijk bevoegd verklaart*. De Commissie Zorgvuldig Bestuur is wel degelijk bevoegd. De vraag van de verzoekende partij moet om die reden alvast *niet* worden afgewezen als onontvankelijk.

5.3. Advies

5.3.1. Voorgaanden

De verzoekende partij vraagt aan de Commissie Zorgvuldig Bestuur om het beschikkend gedeelte van haar beslissing in de zaak gekend onder CZB/KL/P/KBO/2022/478 uit te leggen en te verduidelijken dat de rechtspositie van de beide gedingvoerende partijen decreetconform moet worden hersteld, waarbij volgens haar de enige mogelijkheid voor het schoolbestuur erin bestaat de initieel genomen beslissing in te trekken en te wijzigen en over te gaan tot het nemen van een beslissing die waarborgt en inhoudt dat alle mogelijkheden omtrent de toekomst van het gemeentelijk onderwijs worden gevrijwaard. Zij vraagt ook de schadevergoeding te bepalen bij niet-uitvoering van de nieuwe tussen te komen beslissing, bij gebreke waarvan het schoolbestuur ertoe zal gehouden zijn een schadevergoeding te betalen van 10% van alle werkingsmiddelen bestemd voor het gemeentelijk onderwijs, zonder dat deze schadevergoeding afbreuk doet aan de onwettelijkheid van de initieel genomen beslissing en de daaraan verbonden rechtsgevolgen.

In de genoemde zaak CZB/KL/P/KBO/2022/478 kwam de Commissie Zorgvuldig Bestuur op 23 mei 2022 tot de volgende beslissing:

“Dat de schoolraad niet voorafgaandelijk werd geraadpleegd omtrent de beslissing van de gemeenteraad om toestemming te geven onderhandelingen aan te knopen met het gemeenschapsonderwijs inzake een overname van het gemeentelijke onderwijs, houdt een schending in van het participatiedecreet.

De klacht is gegrond.” (zie CZB/KL/P/KBO/2022/478, 5.3.3.)

Verder stelde de Commissie het volgende onder “5.4. Sanctieregeling”:

“Artikel VII.5 codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016 bepaalt dat de Commissie, wanneer zij oordeelt dat een klacht gegrond is, kan beslissen om een gedeeltelijke terugbetaling van de werkingsmiddelen van de betrokken school 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.

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 uit om de bestreden rechtshandeling in te trekken of te herzien of in een passende genoegdoening te voorzien.

De Commissie nodigt de verwerende partij uit om haar binnen de 2 maanden na de ontvangst van deze beslissing mee te delen hoe zij aan de beslissing van de Commissie gevolg heeft gegeven of plant te geven.

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.” (CZB/KL/P/KBO/2022/478).

Het Gemeentebestuur van (Ya) heeft beroep ingesteld bij de Vlaamse Regering tegen deze beslissing van de Commissie Zorgvuldig Bestuur (zie verder).

De Commissie Zorgvuldig Bestuur neemt aan dat tegen de beslissing van de Vlaamse Regering geen beroep werd ingesteld bij de Raad van State; zij werd hier in ieder geval niet over ingelicht.

5.3.2. Sanctieregeling - Principes

5.3.2.1. De hoger genoemde beslissing van de Commissie Zorgvuldig Bestuur werd genomen in het kader van een klachtprocedure, zoals omschreven in art.VII.5 Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016.

Artikel VII.5, tweede lid van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016, bepaalt dat wanneer de Commissie oordeelt dat een klacht gegrond is, zij kan beslissen om (eigen onderlijning):

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

2° aan het betrokken Centrum voor Volwassenenonderwijs een financiële sanctie op te leggen overeenkomstig de bepalingen van artikel 118 van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs. 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 of het betrokken bestuur uit om de bestreden rechtshandeling in te trekken of te herzien of in een “passende genoegdoening” te voorzien”.

Artikel 16 van het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de Commissie Zorgvuldig bestuur bepaalt verder (eigen onderlijning):

“§ 1. Wanneer de Commissie beslist dat een klacht ongegrond is of geen aanleiding kan geven tot een sanctie, wordt deze beslissing onverwijld betekend overeenkomstig artikel VII.12, tweede lid, van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs.

§ 2. Wanneer de Commissie oordeelt dat een klacht gegrond is en aanleiding geeft tot een sanctie, nodigt zij het betrokken bestuur voorafgaand aan de betekening van de beslissing uit om de bestreden rechtshandeling in te trekken of te herzien of in een passende genoegdoening te voorzien. De Commissie bepaalt daartoe de termijn waarover het bestuur beschikt.

De Commissie oordeelt na verloop van de verleende termijn of:
1° het geboden rechtsherstel redelijkerwijs als afdoende kan worden beschouwd;
2° de voorgestelde sanctie alsnog redelijkerwijs verantwoord is.

De beslissing over de gegrondheid van de klacht en de eventuele sanctie worden vervolgens betekend overeenkomstig artikel VII.12, tweede lid, van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs.”

Artikel 42 van het Reglement van Orde van de Commissie Zorgvuldig Bestuur bepaalt (eigen onderlijning): “Wanneer de Commissie een overtreding van de beginselen van zorgvuldig bestuur vaststelt beslist zij vervolgens over het al of niet opleggen van een sanctie.

Het aangetekend schrijven met de mededeling van de beslissing en de oplegging van een sanctie bevat de melding dat binnen een termijn van 60 kalenderdagen na de postdatum vermeld op de zending met de beslissing, het bestuur het nodige gevolg kan geven aan de beslissing van de Commissie door zijn eigen beslissing in te trekken, te herzien of in een passende genoegdoening te voorzien.

Indien het bestuur binnen de termijn van 60 kalenderdagen geen gevolg geeft aan de beslissing van de Commissie dan wordt de sanctie uitvoerbaar.

Indien het bestuur binnen de termijn van 60 kalenderdagen de bestreden handeling intrekt, dan vervalt de sanctie.

Zo het bestuur binnen de termijn van 60 kalenderdagen de bestreden handeling herzie of voorziet in een passende genoegdoening, oordeelt de Commissie of de aanpassing voldoende is.”

De Commissie wijst er hierbij op dat in de reglementering geen verdere concrete invulling werd gegeven aan het begrip “passende genoegdoening”. De invulling van dit begrip wordt

overgelaten aan de Commissie Zorgvuldig Bestuur en kan sterk verschillen naargelang de concrete zaak die aan de Commissie wordt voorgelegd.

Zo zal de invulling van de passende genoegdoening bij een klacht omtrent participatie anders zijn dan bij een klacht omtrent de kosteloze toegang tot het secundair onderwijs of omtrent (het verbod op) politieke activiteiten, zijnde diverse materies waarvoor de Commissie Zorgvuldig Bestuur eveneens bevoegd is.

5.3.2.2. Specifiek voor wat betreft het herstel na miskenning van de participatierechten heeft de Commissie in het verleden reeds als volgt beslist:

“5.3.1.2. Sanctieregeling

5.3.1.2.1. Een beslissing van het schoolbestuur die genomen wordt zonder dat het voor die aangelegenheid voorgeschreven voorafgaandelijk overleg met de schoolraad werd gevraagd, komt niet rechtsgeldig tot stand en kan dan ook niet op wettige wijze tot uitvoering worden gebracht (o.m. CZB/KL/P/GV/2015/358 - 27/03/2015). De Commissie wijst er op dat voor het officieel onderwijs, waar het schoolbestuur een administratieve overheid is, het niet naleven van de verplichting tot overleg kan leiden tot een schorsing (en een nietigverklaring) door de Raad van State (R.v.St., nr. 195.289 van 15 juli 2009 en nr. 201.906, van 16 maart 2010).

Zelf kan de Commissie zorgvuldig bestuur de naleving van de overlegverplichting enkel onrechtstreeks sanctioneren door het doen terugbetalen (door terugvordering of inhouding) van een gedeelte van de door de gemeenschap toegekende werkingsmiddelen. Of de miskenning van de participatierechten van de schoolraad in feite aanleiding geeft tot het opleggen van een sanctie is afhankelijk van de manier waarop het bestuur gevolg geeft aan de beslissing van de Commissie waarin deze een schending van het participatiedecreet vaststelt. De Commissie nodigt het bestuur uit om, met de alternatieven van het decreet, de betwiste beslissing in te trekken of te herzien, of te voorzien in een passende genoegdoening.

5.3.1.2.2. De eerste remedie voor het rechtzetten van een onwettig tot stand gekomen beslissing is de intrekking van de beslissing of het wijzigen ervan zodat de wettigheid hersteld wordt. Voor zover de omstandigheden dat nog toelaten ligt dan de weg open om, blijvend binnen de hypothese van het participatiedecreet, de schoolraad op een correcte manier om overleg te vragen. Het is duidelijk dat in dat geval het overleg zijn open karakter dient te behouden en eventueel moet kunnen leiden tot een inhoudelijk nieuwe beslissing. Het participatiedecreet kent het laatste woord toe aan het schoolbestuur. Dat brengt mee dat, wil men de plicht tot voorafgaand overleg niet inhoudloos maken, strikt zal moeten worden toegezien op de geloofwaardigheid van de beslissing van het bestuur om zijn eerste beslissing in te trekken of minstens op te schorten in afwachting van het verloop van een geloofwaardig georganiseerd overleg.

Overleg over een in feite reeds genomen en in uitvoering zijnde beslissing moet worden beschouwd als een lege formaliteit, een overleg zuiver pro forma, dat niet beantwoordt aan wat de decreetgever met het in het participatiedecreet voorgeschreven overleg heeft gewild (CZB/KL/P/KBO/2014/352 van 8/09/2014). Wanneer het bestuur een voldongen feit heeft gecreëerd en daarover de schoolraad consulteert, kan er geen sprake meer zijn van een waarachtig overleg zoals het participatiedecreet dat voorschrijft (CZB/KL/P/KBO/2013/321 van 18/03/2013).

5.3.1.2.3. De Commissie gaat er van uit dat de participatie een continu proces is en ook een leerproces kan zijn. Dat de betwiste beslissing van het schoolbestuur niet wordt ingetrokken of opgeschort sluit niet uit dat niettemin overleg tussen de schoolraad en het schoolbestuur wordt

georganiseerd. Dit kan er toe leiden dat alsnog een consensus wordt gevonden, of dat minstens voor de toekomst de rechten van de schoolraad worden erkend en veilig gesteld. De zorg die het schoolbestuur besteedt aan het herstel van de dialoog met de schoolraad zal mee bepalend zijn om, bij gebrek aan volledig herstel van de wettelijkheid, toch te kunnen spreken van een passende genoegdoening.

5.3.1.2.4. Wanneer de Commissie er toe komt om wegens niet naleven van het participatiedecreet, de terugbetaling van een gedeelte van de werkingsmiddelen op te leggen zal zij bij het bepalen van het bedrag met verschillende factoren rekening kunnen houden. De betrokken materie kan meespelen: zonder overleg het studieaanbod ingrijpend wijzigen weegt zwaarder dan een paragraaf uit het schoolreglement eenzijdig aanpassen. Een inschattingsfout maken (cf. CZB/KL/KBO//2011/279) is anders te beoordelen dan manifest voorbijgaan aan de bevoegdheden van de schoolraad. De inspanningen om in overleg met de schoolraad tot een passende genoegdoening te komen moeten in rekening worden gebracht.” (zie CZB/KL/P/GV/2015/358b van 19 mei 2015).

5.3.3. Concrete toepassing

De verzoekende partij vraagt de Commissie om haar beslissing d.d. 23 mei 2022 in de zaak CZB/KL/P/KBO/2022/478 uit te leggen en te verduidelijken dat of hoe de rechtspositie van beide partijen decreetconform moet worden hersteld. Zij stelt dat haar vraag ertoe strekt de juiste definitie vast te leggen van “passende genoegdoening”, zoals weerhouden in de uitspraken van de CZB en de Vlaamse Regering.

De Commissie is echter van oordeel dat zij over de concrete vraag of door de verwerende partij effectief (voldoende) gevolg werd gegeven aan de beslissing van de Commissie van 23 mei 2022 in de zaak gekend onder CZB/KL/P/KBO/2022/478 en wat concreet onder de “*passende genoegdoening*” voorzien in de voormelde beslissing dient te worden verstaan, *niet (meer) kan oordelen.*

Zoals reeds gesteld heeft het Gemeentebestuur (Ya) beroep ingesteld bij de Vlaamse Regering tegen deze beslissing van de Commissie Zorgvuldig Bestuur.

De Vlaamse Regering heeft in haar zitting van 9 december 2022 beslist (eigen onderlijning):

“- dat het beroep ontvankelijk doch ongegrond is;

- op grond van artikel VII.14, tweede lid van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2016 betreffende codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs de beslissing van de Commissie Zorgvuldig Bestuur van 23 mei 2022 met kenmerk CZB/KL/P/KBO/2022/478 te bevestigen;

- het gemeentebestuur van (Ya) uit te nodigen te voorzien in een passende genoegdoening met betrekking tot het nodige overleg met de schoolraad en, ervan uitgaand dat hieraan zal worden tegemoet gekomen, geen aanleiding te zien tot het opleggen van een sanctie;

- de Vlaamse Minister van Onderwijs te gelasten deze beslissing aan de betrokkenen mee te delen.”

Door het beroep bij de Vlaamse Regering is de zaak in haar geheel aanhangig gemaakt bij de Vlaamse Regering en de beslissing van de Vlaamse Regering is in de plaats gekomen van de beslissing van de Commissie Zorgvuldig Bestuur.

Volledigheidshalve kan in dit verband nog verwezen worden naar de Memorie van Toelichting bij het Ontwerp van Decreet betreffende het onderwijs XIII (eigen onderlijning): “*Tegen een beslissing van de Commissie kan door een belanghebbende een georganiseerd beroep worden*

ingesteld bij de Vlaamse regering. De Vlaamse regering kan de beslissing van de Commissie vernietigen op basis van zowel een legaliteits- als een opportuniteitstoetsing.

Het georganiseerd karakter van dit beroep houdt in dat het beroep moet worden uitgeput vooraleer men naar de Raad van State kan stappen. Het betekent eveneens dat de Vlaamse regering zich moet uitspreken over het beroep; zij heeft met andere woorden geen discretionaire bevoegdheid om het beroep al dan niet te behandelen.

De Vlaamse regering doet uitspraak 'in laatste aanleg' ; het beroep bij de Vlaamse regering is met andere woorden het laatste administratief beroep dat in deze procedure kan worden ingesteld. Dit aspect wordt beklemtoond door het feit dat het steeds de regering is die de eindbeslissing neemt. In geval van beroep wordt met andere woorden nooit terugverwezen naar de Commissie, of de Vlaamse regering nu een schending van een substantiële vorm of een beoordelingsfout vaststelt.

De Vlaamse regering kan de beslissing van de Commissie :

– bevestigen of ten dele wijzigen, in welk geval de beslissing van de regering in de plaats komt van deze van de Commissie ;

– vernietigen, in welk geval zij ook een nieuwe beslissing kan nemen.

De Vlaamse regering heeft geen schorsingsbevoegdheid. (...)" (Parl. St. Vl. Parl. 2000-01, nr. 729/1 (memorie van toelichting), p. 21).

De beslissing van de Vlaamse regering van 9 december 2022 is in de plaats gekomen van de beslissing van de Commissie Zorgvuldig Bestuur van 23 mei 2022 in de zaak gekend onder CZB/KL/P/KBO/2022/478. In de mate dat de vraag van de verzoekende partij er in deze zaak gekend onder CZB/V/P/KBO/2023/488 toe strekt de voormelde beslissing d.d. 23 mei 2022 van de Commissie Zorgvuldig Bestuur uit te leggen en/of te verduidelijken, is deze vraag dan ook zonder voorwerp.

Ten overvloede wijst de Commissie Zorgvuldig Bestuur er nog op dat het niet aan de Commissie Zorgvuldig Bestuur toekomt om de beslissing van de Vlaamse Regering verder uit te leggen of advies te geven omtrent de vraag wat door de Vlaamse Regering werd bedoeld met "passende genoegdoening".

Om de hoger genoemde redenen kan de Commissie Zorgvuldig Bestuur evenmin ingaan op de vraag om een sanctie en/of schadevergoeding op te leggen aan de verwerende partij. De beslissing van de Vlaamse Regering van 9 december 2022 is immers ook op het punt van de sanctionering in de plaats gekomen van de beslissing van de Commissie Zorgvuldig Bestuur.

De Commissie kan evenmin ingaan op de vraag van de verzoekende partij om in het geval de Commissie van oordeel zou zijn dat dit luik haar niet meer toekomt, de vordering door te verwijzen naar de Vlaamse Regering, met verzoek deze vordering te behandelen. Hiervoor bestaat geen enkele rechtsgrond.

Tenslotte wijst de Commissie Zorgvuldig Bestuur er nog op dat de huidige zaak gekend onder CZB/V/P/KBO/2023/488 door de verzoekende partij werd ingeleid met een "verzoekschrift tot uitlegging en bepalen van schadevergoeding" en een formele vraag om advies betreft in de zin van art. VII.6 Codificatie en geen klachtenprocedure in de zin van art. VII.5 Codificatie. In het kader van deze procedure kan de Commissie enkel een advies formuleren. Aan een advies gegeven in het kader van een vragenprocedure is géén sanctieregeling gekoppeld.

5.3.4. De Commissie komt tot volgend advies:

De Commissie Zorgvuldig Bestuur stelt vast dat de beslissing van de Vlaamse Regering van 9 december 2022 in de plaats is gekomen van de beslissing van de Commissie Zorgvuldig Bestuur van 23 mei 2022 in de zaak gekend onder CZB/KL/P/KBO/2022/478. In die omstandigheden is de Commissie van oordeel dat de voorgelegde vraag zonder voorwerp is.

Brussel, 28 maart 2023

Frederik Stevens
Waarnemend Secretaris

Bengt Verbeeck
Voorzitter