



## Commissie Zorgvuldig Bestuur

**CZB/V/P/GV/2016/383**

**BETREFT:** oprichting van meerdere schoolraden per school.

### **1. PROCEDURE**

**1.1. Ontvangst:** 18 oktober 2016

**1.2. Verzoeker**

[X], VCOV vzw.

**1.3. CZB**

Bij e-mail van 18 oktober 2016 wordt de vraag aan het secretariaat bezorgd.

Bij e-mail van 21 oktober wordt aan de vraagsteller meegedeeld dat haar vraag zal worden behandeld op de zitting van 7 november.

Bij e-mail van 28 oktober wordt aan de vraagsteller de locatie van de zitting meegedeeld en wordt haar gevraagd het secretariaat mee te delen of zij op de zitting zal aanwezig of vertegenwoordigd zijn.

Bij e-mail van 7 november laat de vraagsteller weten op de zitting aanwezig te zullen zijn.

### **2. INHOUD van de VRAAG**

De vraagsteller vraagt of het decreet toelaat dat 1 school meerdere schoolraden heeft, bijvoorbeeld als het om 2 voormalige scholen gaat die gefusioneerd zijn.

Deze vraag wordt gesteld in het kader van informatieavonden die VCOV organiseert rond de hersamenstelling van de schoolraden tegen 1 april 2017. De vraag komt van een concrete school, maar zal volgens de vraagsteller vaker gesteld worden in het kader van de schaalvergroting.

De vraagsteller verwijst naar het concrete geval waarbij 5 verschillende vestigingsplaatsen en adressen werden samengebracht onder 4 scholen (2 BO, 2 SO), niet volgens adres maar volgens onderwijsaanbod. Zo krijgt men 1 school op 3 verschillende adressen en een tweede school, met een andere directie op 2 van die 3 zelfde adressen. In één van deze scholen heeft men 2 schoolraden: 1 per vestigingsplaats, niet per school. Het gaat om een school voor buitengewoon onderwijs, verspreid over 2 verschillende gemeenten. De ouders kennen elkaar niet, hun kinderen zitten in een andere opleidingsvorm, hebben andere noden, en dus vergaderen zij per opleidingsvorm, niet per school.

Men vraagt het advies van de Commissie omtrent deze kwestie.

### **3. ZITTING VAN DE COMMISSIE**

**3.1. Datum en uur:** 7 november 2016 (om 13 uur).

#### **3.2. Kamer**

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs en kamer bevoegd voor het secundair onderwijs, het deeltijds kunstonderwijs, het volwassenenonderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding.

#### **3.3. 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, zoals gewijzigd, als volgt geldig samengesteld:

De heer Bengt Verbeeck, voorzitter;

Thijs Streng, Paul De Winne, Etienne Becuwe en Jean Dujardin, leden.

#### **3.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden**

- [X], VCOV vzw, vraagsteller.

#### **3.5. Stemming**

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

### **4. ADVIES VAN DE COMMISSIE**

#### **4.1. Regelgeving**

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

##### Artikel V.25

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

[...]

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

##### Artikel V.26

De Commissie kan vragen van belanghebbenden behandelen over de aangelegenheden bedoeld in artikel V.25, eerste lid.

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

##### Artikel 4

De schoolgemeenschap heeft de maatschappelijke opdracht om:

1° de organisatie, 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. De verplichting tot oprichting van een schoolraad geldt niet voor een inrichtende macht die voor ten minste twee derde is samengesteld uit rechtstreeks gekozen vertegenwoordigers van personeel en van ouders. Er bestaat een billijk evenwicht tussen de vertegenwoordigers van personeel en van ouders. Dit evenwicht is gewaarborgd indien beide geledingen evenveel stemmen hebben of indien het aantal stemmen van de grootste geleding kleiner is dan de helft van het totaal aantal stemmen binnen de inrichtende macht.

...

#### Artikel 9

Inrichtende machten kunnen één schoolraad oprichten voor verscheidene scholen waarvan de vestigingen gelegen zijn in dezelfde gemeente of binnen een straal van twee kilometer. Als voorwaarde geldt dat alle betrokken scholen behoren tot ofwel het basisonderwijs, ofwel het secundair onderwijs.

De regeling geldt voor de duur van het mandaat van de schoolraad.

#### 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.

De schoolraad wordt in het secundair onderwijs samengesteld uit vertegenwoordigers van de volgende geledingen :

1° de ouders;

2° het personeel;

3° de leerlingen. In het buitengewoon onderwijs oordeelt de inrichtende macht in overleg met de pedagogische raad over de opportuniteit van de opname van één of meer leerlingen in de schoolraad, rekening houdend met de mogelijkheden en de draagkracht van de leerlingen.

Wanneer de school de opleidingsvorm 4 aanbiedt, is de opname van één of meer leerlingen verplicht;

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

§5. ...

#### 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 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.

#### Artikel 47

Een inrichtende macht kan een pedagogische raad, ouderraad en/of leerlingenraad oprichten op het niveau van de vestigingsplaats. Voor de toepassing van artikel 12, § 2, worden deze raden als respectievelijk één pedagogische, één ouderraad of één leerlingenraad 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).

Daarbij aansluitend heeft de Commissie in het dossier CZB/KL/P/KSO/2015/369 het volgende gesteld:

“De Commissie acht het niet meer dan redelijk dat voorgaande overwegingen a fortiori gelden voor de bepalingen met betrekking tot de oprichting van een schoolraad zoals bedoeld in artikel 8 en 9 en de bepalingen omtrent de geledingen van de schoolraad bedoeld in artikel 10.”

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 vraag van algemene strekking voorgelegd die zij begrijpt als een vraag naar de interpretatie die de Commissie bij de behandeling van concrete vragen of betwistingen over de toepassing van de artikelen 18 tot 22 van het participatiedecreet wil hanteren met betrekking tot de problematiek van de oprichting van de schoolraad. 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. Oprichting meerdere schoolraden per school*

Artikel 8 van het participatiedecreet stelt als principe voorop dat in elke school, de scholen van het buitengewoon onderwijs type 5 en de scholen met een zogenaamd participatief

samengesteld schoolbestuur uitgezonderd, een schoolraad dient te worden opgericht. Een school moet volgens het decreet begrepen worden als “een pedagogisch geheel, waar onderwijs georganiseerd wordt en dat onder leiding staat van een directeur”, en is daarmee te onderscheiden van een vestigingsplaats die behoort tot een school maar geen apart instellingsnummer heeft.

Blijkens de memorie van toelichting bij het decreet is de keuze voor een participatiemodel op het niveau van de individuele school ingegeven vanuit de overtuiging dat een efficiënte participatiestructuur schoolgebonden is: “een participatiemodel zal pas effectief en efficiënt werken als het zo nauw mogelijk aansluit bij het pedagogisch project én ingebed wordt in de schoolcultuur of het schoolklimaat” (Parl. St. VI. P. 2003-04, nr. 1955/1, 11). Daarbij wordt gewezen op het gegeven dat de beslissingen waarmee de onderwijsbetrokkenen dagdagelijks worden geconfronteerd uiteindelijk voornamelijk op het niveau van de school worden genomen (Parl. St. VI. P. 2003-04, nr. 1955/1, 3).

Op het principe dat een schoolraad wordt opgericht op het niveau van de school wordt door het decreet één uitzondering voorzien: er kan één schoolraad opgericht worden voor verscheidene scholen waarvan de vestigingen gelegen zijn in dezelfde gemeente of binnen een straal van twee kilometer. Als voorwaarde geldt dat alle betrokken scholen behoren tot ofwel het basisonderwijs, ofwel het secundair onderwijs (art. 9 participatiedecreet).

Waar het decreet in het hoofdstuk omtrent de pedagogische raad, de ouderraad en de leerlingenraad uitdrukkelijk in de mogelijkheid tot een oprichting op het niveau van de vestigingsplaats voorziet, is dit niet het geval voor de schoolraad. Met betrekking tot de schoolraad bepaalt art. 10, § 4 van het decreet dan wel dat de inrichtende macht waarborgen kan uitwerken opdat geledingen uit verschillende vestigingsplaatsen in de schoolraad zouden worden vertegenwoordigd.

Bovenstaande elementen samen in acht nemend, is de Commissie van oordeel dat het participatiedecreet en de daarin opgenomen bepalingen inzake de oprichting van de schoolraad, geen grond bieden voor de oprichting van een aparte schoolraad op het niveau van de vestigingsplaats van een school.

Dat neemt niet weg dat de Commissie er begrip voor heeft dat in bepaalde situaties zoals deze geschetst door de vraagsteller, bij ouders de behoefte kan bestaan om ook op het niveau van een vestigingsplaats concreet vorm en invulling te geven aan participatie.

Voor zover als nodig wijst de Commissie er in dat verband nogmaals op dat ook binnen de klijlijnen van het participatiedecreet mogelijkheden voorhanden zijn die voor een stuk aan dergelijke situaties zouden kunnen tegemoet komen. Zo bepaalt artikel 47 dat een inrichtende macht een pedagogische raad, ouderraad en/of leerlingenraad kan oprichten op het niveau van de vestigingsplaats. Voor de toepassing van de bepalingen inzake de samenstelling van de schoolraad, worden deze raden dan als respectievelijk één pedagogische, één ouderraad of één leerlingenraad beschouwd. Daarnaast is de inrichtende macht op grond van artikel 10, § 4 gerechtigd om bij de eerste samenstelling en bij elke vernieuwing van de schoolraad om een gewaarborgde vertegenwoordiging van de vestigingsplaatsen op te leggen.

#### *4.3.3. De Commissie komt tot volgend advies:*

De tekst van het participatiedecreet biedt voor de Commissie geen basis voor de oprichting van een schoolraad op het niveau van de vestigingsplaats.

De Commissie wijst op de bestaande instrumenten in het decreet waarmee door een schoolbestuur kan worden tegemoetgekomen aan de vraag naar het verzekeren van ouderparticipatie op het niveau van een vestigingsplaats.

Brussel, 7 november 2016

Frederik Stevens  
Waarnemend Secretaris

Bengt Verbeeck  
Voorzitter