



COMMISSIE ZORGVULDIG BESTUUR

CZB/KL/KBO/2017/388

BETREFT: Wijze waarop gemeente promotie voert voor de gemeenteschool.

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 06.06.2017

1.2. Verzoeker

[X], voorzitter raad van bestuur vzw [Y].

1.3. Verweerder

Gemeentebestuur van [Z].

1.4. CZB

Bij brief van 1 juni 2017, aangetekend verstuurd op 2 juni 2017, zendt de verzoekster haar klacht aan het secretariaat van de Commissie.

Bij aangetekende brief van 8 juni 2017 bezorgt het secretariaat de klacht aan de verwerende partij.

Bij aangetekende brieven van 22 juni 2017 worden de partijen uitgenodigd voor de zitting van 4 juli 2017.

Bij aangetekende brief van 23 juni 2017 bezorgt verwerende partij het secretariaat een verweerschrift (+ bijlagen). Bij brief van diezelfde datum wordt het verweer aan de verzoekende partij verzonden.

Bij e-mail van 27 juni 2017 laat verwerende partij weten op de zitting vertegenwoordigd te zullen zijn door de schepen van onderwijs.

Bij brief van 1 juli 2017, aangetekend verstuurd op 3 juli 2017, zendt de verzoekster een repliek op het verweerschrift aan het secretariaat van de Commissie en laat zij weten niet aanwezig te zullen zijn op de zitting.

2. INHOUD van de KLACHT

De klacht van de vzw [Y] is gericht tegen de manier waarop het gemeentebestuur van [Z] haar onderwijsbevoegdheid te buiten gaat.

Verzoekster schetst vooraf de onderwijssituatie in [Z], waarbij in het verleden een constructie werd opgezet om concurrentie tussen de netten te vermijden. Dit systeem werkte volgens verzoekster perfect tot de gemeente besliste op per 1 september 2015 ook het 1^e, 2^e en 3^e leerjaar aan te bieden in de deelgemeente [Z]. Inmiddels biedt het vrije net ook wel een 4^e en 5^e leerjaar aan en vanaf 1 september 2017 ook het 6^e leerjaar. De verandering werd in het

gemeentelijk net geen succes en daarom besliste de gemeente om vanaf 1 september 2017 ook kleuteronderwijs te organiseren.

Volgens verzoekster zet de gemeente de grote middelen in om reclame te maken voor hun kleuteronderwijs en overtreedt zij naast de Grondwet waar is ingeschreven dat alle leerlingen en alle onderwijsinstellingen gelijk zijn voor de wet of het decreet (art. 24, § 4) ook het EVRM-verdrag, en discrimineert zij diverse onderwijsinstellingen in de gemeente.

Verzoekster verwijst naar het decreet flankerend onderwijsbeleid en de opdracht van het gemeentebestuur als regisseur van onderwijs in gemeente. In dat kader wordt het bevorderen van kleuterparticipatie als belangrijke onderwijsdoelstelling aangehaald, waarbij ouders informeren over het onderwijsaanbod in de gemeente een eerste middel is.

Concreet schreef het gemeentebestuur van [Z] recent alle ouders persoonlijk en gericht aan als ouders van ... (naam van het kind). Ouders werden uitgenodigd naar een circusvoorstelling in de gemeenteschool en kinderen gelokt met een circusgadget. Het gemeentebestuur gebruikt daarbij de adressen, de informatie waarover zij als lokale overheid beschikt op basis van het bevolkingsregister.

Verzoekster erkent dat de gemeente op grond van het decreet flankerend onderwijsbeleid naast sociale voordelen ook andere voordelen kan toekennen aan de eigen school. Door evenwel de andere netten niet te informeren over de reclamecampagne en geen criteria vast te leggen waaraan andere netten moeten voldoen om ook het voordeel te krijgen, respecteert het gemeentebestuur volgens haar de decretale voorwaarden niet. De gelijke behandeling van de scholen van andere inrichtende machten door een bestuur dat andere voordelen toekent aan de eigen school, wordt niet nageleefd.

Verzoekster klaagt verder aan dat bij het jaarlijks onthaal van de nieuwe inwoners in het voorjaar van 2017 alle aanwezigen een grote ploofolder kregen met informatie over het gemeentelijk onderwijs. Daarna heeft nog een huis-aan-huis bedeling van deze folder plaatsgevonden in deelgemeente [Z].

Op de website van de gemeente staan onder het thema “onderwijsaanbod” na de lijst met alle onderwijsinstellingen een aantal extra verwijzingen naar de gemeenteschool. Onder een aantal andere thema's op de website staat telkens een bericht over de oprichting van het kleuteronderwijs in de gemeenteschool.

Verder verschijnt in het gemeentelijk magazine geregeld een artikel over de gemeenteschool.

Verzoekster voert tot slot aan dat per 1 september 2017 de buitenschoolse kinderopvang naar de conciërgewoning bij de gemeenteschool wordt gebracht, waardoor die opvang verder van het gemeenschapsonderwijs en het vrije onderwijs ligt. De gemeente is niet van plan leerlingen van beide netten naar en van de school te begeleiden, waar ze dat in de andere deelgemeenten wel doen. Volgens verzoekster dreigt een nieuwe discriminatie.

Verzoekster meent dat er constant één onderwijsnet bevoordeligd wordt, wenst een einde te zien komen aan de voortdurende overtreding van het gelijkheidsbeginsel en aan de flagrante discriminatie en hoopt dat eindelijk weer een kwaliteitsvol flankerend onderwijs op poten kan gezet worden.

Repliek op het verweerschrift:

Bij punt 1 verweerschrift:

Verzoekende partij stelt door de gemeente niet te zijn geïnformeerd omtrent het voornemen het onderwijs in [Z] te herstructureren. Onder verwijzing naar de feiten aangehaald in de klacht, kan zij ook absoluut niet akkoord gaan met de stelling van verwerende partij dat ze een gedifferentieerd onderwijsaanbod doet zonder ouders te willen sturen.

Bij punt 2 verweerschrift:

Verzoekende partij erkent dat elk schoolbestuur haar aanbod mag aanprijzen, maar is het niet eens met de grootsheid van de campagne, met het feit dat zoveel overheidsmiddelen worden gepompt in een bekendmaking alleen van het gemeentelijk onderwijs.

Het lijkt verzoekende partij niet correct dat op een ontmoetingsmoment met nieuwe inwoners alleen een grote plooi folder over het gemeentelijk onderwijs wordt meegegeven of dat voor een schoolfeest van de gemeenteschool een uitnodiging op naam en adres gaat naar alle kinderen van een bepaalde leeftijd.

Verzoekende partij bevestigt dat op de website van de gemeente informatie over alle scholen staat, maar dat op verschillende pagina's van de website telkens een verwijzing stond naar alleen het gemeentelijk onderwijs. Nadat de gemeente kennis nam van de klacht werd de website aangepast.

Bij punten 3 en 6 verweerschrift:

Volgens verzoekende partij is er van een flankerend onderwijsbeleid geen sprake en is verwerende partij het evenwicht kwijt tussen haar rol als schoolbestuur en haar regierol in onderwijs. Er worden door verwerende partij middelen ingezet, veel minder vanuit algemeen dan wel vanuit particulier belang.

Bij punt 5 verweerschrift:

Verzoekende partij stelt dat de verplaatsing en verbouwing voor de BKO gebeurt in functie van promotie van het gemeentelijk onderwijs. Zij haalt in dit verband een citaat aan van de schepen van onderwijs tijdens de gemeenteraadszitting, waaruit moet blijken dat de BKO wordt ingezet als wervend element in een concurrentiestrijd, en vermeldt daarnaast dat haar door een ouder werd gemeld dat bij aanmelding in de BKO werd meegedeeld dat inschrijven maar mogelijk was indien men naar de gemeentelijke kleuterschool gaat.

3. INHOUD van het VERWEER

Verwerende partij stelt vooreerst dat in de klacht nergens concreet wordt gemaakt waarom er een schending zou zijn van de Grondwet en het EVRM en voert aan dat de Commissie niet bevoegd is om uitspraken te doen over andere voordelen in het kader van flankerend onderwijsbeleid en over het gebruik van lijsten uit het bevolkingsregister.

In zover de Commissie zich toch bevoegd verklaart, wenst verwerende partij de aangehaalde feiten als volgt te weerleggen.

1. art. 25, § 1 decreet basisonderwijs - vrije schoolkeuze.

Verwerende partij stelt de vrije keuzemogelijkheid voor alle onderwijsnetten als centraal uitgangspunt. Niettegenstaande dit uitgangspunt was het een bewuste beleidskeuze om de gemeenteschool in de deelgemeente [Z] uit te breiden met een kleuterniveau zodat een volledige lagere schoolcyclus kan worden aangeboden in het kader van een gedifferentieerd

onderwijsaanbod, zonder ouders te willen sturen. In het kader van deze uitbreiding werden alle kanalen geraadpleegd zoals voorgeschreven in de regelgeving. Tevens werd de intentie tot herstructurering kenbaar gemaakt aan de schoolbesturen van de andere onderwijsnetten in de gemeente.

2. art. 51, § 1 decreet basisonderwijs – verbod op oneerlijke concurrentie.

De folder die in april 2017 werd is louter informatief rond het vernieuwde aanbod van de gemeenteschool; het gemeentebestuur doet als schoolbestuur al het mogelijke om het gemeentelijk onderwijs voldoende kenbaar te maken. Verwerende partij stelt dat op geen enkele wijze in de folder een verwijzing werd gemaakt naar de andere onderwijsnetten. Als onderdeel van de gemeentelijke dienstverlening, wordt het gemeentelijk onderwijsaanbod ook kenbaar gemaakt aan alle belanghebbenden via de beschikbare communicatiekanalen. Verwerende partij verwijst in dit verband ook naar een gelijkaardig dossier (CZB/V/KBO/2006/148) dat door de Commissie werd behandeld.

Met betrekking tot de uitnodiging voor de circusvoorstelling van 23 april 2017, geeft verwerende partij aan dat het een vervolg van het jaarlijkse schoolfeest betrof en er beslist werd deze voorstelling open te stellen voor alle geïnteresseerde gezinnen in de gemeente (alle gezinnen met kinderen onder de 10 jaar, ongeacht het onderwijsnet). Dat de kinderen werden gelokt met een circusbijzetter is volgens verwerende partij manifest onwaar.

Met betrekking tot de gemeentelijke website, stelt verwerende partij dat alle onderwijsnetten alfabetisch worden opgesomd met vermelding van dezelfde gegevens.

3. art. 10 decreet flankerend onderwijsbeleid – andere voordelen.

Volgens verwerende partij is reclame voeren voor de eigen school niet te beschouwen als een ander voordeel. Aldus was het geen verplichting om dit kenbaar te maken aan de andere netten.

4. naleving van de wetgeving op de privacy.

Wat betreft het ter beschikking stellen van de lijsten aan de scholen, stelt verwerende partij te hebben gehandeld conform de procedure en geen inbreuk te hebben gepleegd op de bestaande wetgeving.

Er werden geen lijsten met adressen bezorgd aan de gemeenteschool. De enveloppen, met de brieven ingesloten, werden door de gemeenteschool bezorgd aan de gemeentediensten, die nadien de etiketten met adresgegevens hebben aangebracht. Soortgelijke vragen van scholen uit de andere onderwijsnetten werden op een zelfde wijze behandeld (zo ook in de loop van mei 2017 voor verzoekende partij).

5. discriminatie inzake de buitenschoolse kinderopvang.

De gemeentelijke kinderopvang (voor- en naschools) is netoverschrijdend toegankelijk. De infrastructuur (nabij de gemeenteschool, maar met een aparte toegang) en het toezicht worden vanuit de gemeente ter beschikking gesteld. Alle gebruikers genieten dezelfde tarieven. Verwerende partij wijst erop dat op de inrichter van een buitenschoolse kinderopvang geen wettelijke verplichting rust om in te staan voor begeleiding naar de desbetreffende scholen.

De begeleiding in de andere deelgemeenten toont de goodwill van de gemeente aan om concrete afspraken met de andere onderwijsnetten te maken. De situatie in deze deelgemeenten is heel specifiek (kinderopvang bevindt zich vlakbij gebouwen vrije net). De afspraken in de deelgemeenten tonen volgens verwerende partij aan dat zij haar rol als regisseur van het onderwijslandschap ten volle opneemt. Er wordt sterk geïnvesteerd in gebouwen voor kinderopvang, hoewel in geen van de deelgemeenten gemeentelijk kleuteronderwijs aanwezig is.

6. rol van de gemeente in kader van flankerend onderwijs.

Verwerende partij stelt haar rol op dit vlak ter harte te nemen. Twee maal per jaar wordt een overleg met de directies uit alle onderwijsnetten georganiseerd. Jaarlijks wordt ook een markt gepland waarop het aanbod van de diensten uit de gemeente en OCMW wordt voorgesteld aan alle scholen uit de gemeente.

Verwerende partij stelt dat uit haar argumentatie blijkt dat zij altijd het belang van het volledige onderwijslandschap voor ogen heeft gehouden en zij betreurt dat een open dialoog met verzoekende partij niet mogelijk bleek.

4. ZITTING VAN DE COMMISSIE

4.1. Datum en uur: 4 juli 2017 om 13 uur.

4.2. Kamer

Kamer bevoegd voor het basisonderwijs.

4.3. 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.

4.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadsliden

- Voor verwerende partij: [A], schepen van onderwijs.

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

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

Artikel VII.5

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

1° ...

2° de bepalingen van artikel 51 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, van artikel 7 tot en met artikel 10 van de codificatie betreffende het secundair onderwijs, van artikel 14bis van het decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding, van artikel II.48 tot en met II.52 van deze codificatie en van artikelen 120 tot en met 125 van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs;
3° ...

Wanneer zij oordeelt dat een klacht gegrond is, kan zij beslissen om :

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° ...

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.

** Decreet basisonderwijs van 25 februari 1997*

Artikel 51

§ 1. Een schoolbestuur mag informatie verstrekken over het eigen opvoedings- en onderwijsaanbod, maar het mag geen oneerlijke concurrentie voeren.

** Omzendbrief BaO/2002/3 van 21 februari 2002 betreffende zorgvuldig bestuur in het basisonderwijs.*

5.2. Bevoegdheid

Artikel VII.5 Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016 bepaalt welke klachten de Commissie kan behandelen. De Commissie is onder meer bevoegd inzake het verbod op oneerlijke concurrentie, zoals neergelegd in art. 51, § 1 van het decreet basisonderwijs. In het kader van die bevoegdheid dient de Commissie zich uit te spreken over de vraag of de in de klacht aangehaalde feiten concurrentieverstorende handelingen uitmaken. De Commissie is evenwel niet bevoegd zich rechtstreeks uit te spreken over de toepassing van het decreet betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau van 30 november 2017.

De Commissie is, binnen de aangegeven grenzen, bevoegd.

5.3. Beslissing

5.3.1. Algemeen. Eerlijke concurrentie tussen scholen.

Het verbod op oneerlijke concurrentie heeft een ruime toepassing. Het heeft betrekking op de informatie die de school verspreidt over haar aanbod, de initiatieven die ze neemt om leerlingen aan te trekken en, in het algemeen, alle handelingen waar zij zich bij het publiek als onderwijsinstelling manifesteert.

Elke school verstrekt correcte informatie over het eigen onderwijsaanbod, opvoedingsproject en de aansluitende activiteiten van de school. Een schoolbestuur mag ruim informeren en publiciteit maken voor het eigen aanbod maar het mag geen oneerlijke concurrentie voeren. Andere scholen mogen bij de informatie over het eigen aanbod niet betrokken worden in de vorm van negatieve vaststellingen, aanvallen op, enz.

Een schoolbestuur dient de eerlijke concurrentie ook na te komen in het geheel van zijn werking. De school kan geen handelingen stellen of activiteiten organiseren die strijdig zijn met de wet of met wat rekening houdend met de eigenheid van het onderwijsdomein aanvaardbaar is. De Commissie zorgvuldig bestuur gaat er van uit dat initiatieven waarbij de geldende regelgeving inzake onderwijs niet wordt gerespecteerd, in principe neerkomen op oneerlijke concurrentie die aan het toezicht van de Commissie onderworpen zijn.

5.3.2. Toepassing.

5.3.2.1. De klacht heeft in de eerste plaats betrekking op de wijze waarop het gemeentebestuur de gemeenteschool promoot middels een persoonlijke uitnodiging voor een circusvoorstelling in de school, een ruim verspreide folder en een aantal berichten of verwijzingen op de gemeentelijke website.

De Commissie benadrukt het principe dat een schoolbestuur informatie mag verstrekken over het eigen opvoedings- en onderwijsaanbod. Ook een gemeentebestuur optredend als inrichter van onderwijs, is het dus toegestaan publiciteit te voeren voor haar eigen scholen. De Commissie heeft zich in het advies CZB/V/KBO/2006/148 eerder in die zin uitgesproken. De genoemde folder en berichten op de website zijn duidelijk gericht op het kenbaar maken van het nieuwe aanbod kleuteronderwijs in de gemeenteschool van [Z]. Door verzoekster wordt niet betwist dat noch in de folder noch op de website enige vergelijking met de scholen van de andere onderwijsnetten wordt gemaakt. Verder stelt de Commissie vast dat op de gemeentelijke website onder de hoofding ‘Onderwijs in [Z]’ een overzicht is opgenomen met de contactgegevens van alle scholen uit de verschillende onderwijsnetten die actief zijn in de gemeente.

Het bovengenoemde in acht genomen, ziet de Commissie in het dossier onvoldoende elementen om te stellen dat de gemeente met het verspreiden van een folder onder meer op een onthaalmoment voor nieuwe inwoners en met het opnemen van een bericht omtrent de opstart van het niveau kleuteronderwijs op een aantal pagina's van de website, publiciteit heeft gevoerd op wijze strijdig met het verbod op oneerlijke concurrentie.

Verder wordt aangevoerd dat het gemeentebestuur alle ouders in de gemeente persoonlijk heeft uitgenodigd voor een circusvoorstelling in de gemeenteschool en dat de kinderen werden gelokt met een circusgadget. Verzoekster haalt daarbij aan dat het gemeentebestuur gebruik maakt van informatie waarover zij als lokale overheid beschikt op basis van het bevolkingsregister.

Uit de door de verwerende partij aan de Commissie voorgelegde uitnodiging, die gericht is aan alle gezinnen uit de gemeente met kinderen tot 12 jaar, blijkt dat de bedoelde voorstelling een afsluitend optreden op het schoolfeest van de gemeenteschool betreft.

Waar gesteld wordt dat het gemeentebestuur gebruik maakt van gegevens waarover zij als lokale overheid beschikt, stelt de Commissie op basis van de voorgelegde stukken vast dat aan een recente vraag van verzoekende partij naar de terbeschikkingstelling van adresgegevens, door de gemeente op identieke wijze werd tegemoetgekomen als het geval was bij de vraag van de gemeenteschool in het kader van het schoolfeest. Er kan dus niet gesteld worden dat

verzoekende partij niet over gelijke mogelijkheden zou beschikken om ouders te informeren omtrent haar initiatieven.

Met deze gegevens voor ogen en in het licht van het hoger genoemde principe dat een schoolbestuur publiciteit mag voeren voor de eigen scholen, meent de Commissie dat de uitnodiging voor een optreden in het kader van een schoolfeest op zich geen inbreuk uitmaakt op het verbod op oneerlijke concurrentie. Nu verzoekster geen bijkomende concrete handelingen aanbrengt die gepaard zijn gegaan met deze uitnodiging, heeft de Commissie geen aanknopingspunt om tot een andersluidend oordeel te komen. In dit verband stelt de Commissie vast dat waar verwerende partij in haar verweerschrift stelt dat de bewering dat de kinderen werden gelokt met een gadget manifest onwaar is, niet meer wordt tegengesproken in de repliek van verzoekster.

5.3.2.2. Verzoekster ziet zich daarnaast gediscrimineerd doordat de gemeente de buitenschoolse kinderopvang verhuist naar de conciërgewoning van de gemeenteschool en de gemeente leerlingen van de andere onderwijsnetten niet zal begeleiden van en naar de desbetreffende scholen.

De Commissie ziet vooreerst geen reden om eraan te twijfelen dat de bedoelde kinderopvang toegankelijk is voor kinderen uit alle onderwijsnetten. Van de bewering van verzoekster in haar laatste repliek dat ouders die hun kind willen inschrijven in de buitenschoolse kinderopvang wordt meegedeeld dat ze dan ook dienen in te schrijven in de gemeenteschool, ligt geen bewijs voor. Daarnaast kan worden vastgesteld dat verzoekster zelf erkent dat op de gemeente geen verplichting rust om kinderen van en naar de kinderopvang te begeleiden. Overigens blijkt in dit verband uit de stukken van het dossier – bijlage 6 bij het verweer – dat verzoekende partij op schooldagen zelf onder gelijke voorwaarden in buitenschoolse kinderopvang zal voorzien. Verder stelt de Commissie vast dat door het gemeentebestuur ook in de andere deelgemeenten wordt voorzien in buitenschoolse kinderopvang, ook daar waar geen gemeentelijk onderwijs wordt aangeboden.

Met de gegevens waarover zij beschikt, acht de Commissie het niet aangetoond dat de verplaatsing van de kinderopvang naar een locatie nabij de gemeenteschool op zich een concurrentieverstorende handeling uitmaakt.

5.3.3. De Commissie komt tot de volgende beslissing:.

Als inrichter van onderwijs is het een gemeentebestuur toegestaan publiciteit te voeren voor haar eigen scholen.

Er wordt niet met zekerheid aangetoond dat in dat verband door de gemeente handelingen werden gesteld die de concurrentie verstoren of die de gelijkheid in het gedrang brengen. De Commissie acht het beginsel van de eerlijke concurrentie niet geschonden.

De klacht is niet gegrond.

5.4. Sanctieregeling

Er is geen grond om een sanctie op te leggen.

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 ingesteld worden (met een afschrift aan het secretariaat van de Commissie).

Brussel, 4 juli 2017

Frederik Stevens
Waarnemend Secretaris

Bengt Verbeeck
Voorzitter