

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.402 van 16 december 2019
in de zaak A. 219.374/IX-9495**

In zake: Kevin VAN DOOREN
woonplaats kiezend te 2300 Turnhout
Spoorwegstraat 54

tegen:

de STAD TURNHOUT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbist en Lize Vandersteegen
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf van Hoornestraat 51
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 31 mei 2016, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de gemeenteraad van de stad Turnhout “[g]enomen op 11 april 2016, betrekking hebbende op [de] herstructurering van de Stedelijke Basisschool door sluiting van de vestiging ‘De Paddenstoel’ – goedkeuring”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 243.406 van 15 januari 2019 is het debat heropenend.

Eerste auditeur Jurgen Neuts heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 november 2019.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij en advocaat Joris Claes, die *loco* advocaat Stijn Verbist verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Jurgen Neuts heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De stedelijke basisschool Turnhout, waarvan de verwerende partij het bevoegd gezag is, heeft aan de vooravond van de bestreden beslissing drie vestigingsplaatsen: ‘Parkwijk’ (kleuter- en lagere school), ‘Stadspark’ (kleuterschool) en ‘De Paddenstoel’ (kleuterschool).

Verzoeker is – toentertijd – lid van de schoolraad.

3.2. Op 4 februari 2016 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Turnhout dat het “de intentie [heeft] tot het [herstructureren] van de Stedelijke Basisschool door opheffing van de vestiging ‘De Paddenstoel’ [...] per 1 september 2016” en dat “deze ontwerpbeslissing ter overleg

[wordt voorgelegd] aan de voorzitter van de schoolraad van de Stedelijke Basisschool Turnhout”, wat vervolgens gebeurt op 15 februari 2016.

De schoolraad komt samen – onder meer daarover – op 8 maart 2016.

3.3. Op 21 maart 2016 wordt tussen de representatieve vakorganisaties en het stadsbestuur een protocol van niet-akkoord opgesteld omtrent de voorgenomen beslissing om de betrokken vestigingsplaats te sluiten.

3.4. Op 11 april 2016 beslist de gemeenteraad van de stad Turnhout “tot het herstructureren van de Stedelijke Basisschool door opheffing van de vestiging ‘De Paddenstoel’ [...] per 1 september 2016”. Dat is het thans bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het tweede, derde en vierde middel

4. In arrest nr. 243.406 van 15 januari 2019 heeft de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geconcludeerd dat “verzoeker aantoont dat hij nog belang heeft bij een onderzoek van de grond van de zaak, in de mate waarin hij grieven aanvoert die het functioneel belang waarop hij zich beroept, beogen te dienen”.

5. Blijkens de laatste memories bestaat tussen de partijen geen betwisting erover dat het eerste middel, doch ook enkel dat eerste middel dergelijke grieven bevat. In dat middel voert verzoeker de schending aan van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad’ (hierna: het participatiedecreet).

6. De Raad van State valt die zienswijze bij. Het tweede, het derde en het vierde middel zijn bijgevolg onontvankelijk.

7. Uit de proceshouding van de verwerende partij volgt dan weer dat zij niet langer de ontvankelijkheid van het eerste middel betwist.

V. Onderzoek van het eerste middel

A. Eerste middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

8. In het eerste middelonderdeel van het eerste middel voert verzoeker de schending aan van artikel 21, 2°, van het participatiedecreet. Hij be-
toogt dat de verplichte “adviesfunctie” van de schoolraad niet werd gerespecteerd omdat in feite de beslissing tot sluiting reeds vastlag. Verzoeker leidt dit af uit een aantal vaststellingen, die hij in zijn laatste memorie “gewichtig, bepaald en overeenstemmend” noemt, inzonderheid het eerste, later ingetrokken gemeenteraadsbesluit om de SBT (stedelijke basisschool Turnhout) te herstructureren en De Paddenstoel te sluiten per 1 september 2016, verklaringen van de schepen van onderwijs, de anticiperende capaciteitsverhoging in de vestigingsplaats Parkwijk en de inschrijving van de verkoop van de grond in de meerjarenbegroting.

Verzoeker stelt “dat bedoeld overleg door het stadsbestuur werd gedegradeerd tot een loutere formaliteit met verwaarlozing van de essentie van de overlegprocedure”.

9. In zijn laatste memorie merkt verzoeker op dat de overlegprocedure “tweeledig” is:

“Enerzijds is er een louter formele component, namelijk de verplichting van het schoolbestuur om hun ontwerp van beslissing voorafgaandelijk voor overleg aan de schoolraad voor te leggen en hetwelk zou kunnen worden omschreven als een louter formele verplichting gelet op [zijn] absolute discretionaire bevoegdheid.

Anderzijds is er ongetwijfeld een inhoudelijke component dewelke er de inrichtende macht toe verplicht om de schoolraad als participatieorgaan

maximaal te betrekken bij de besluitvorming en dit binnen de aan de (leden van) de schoolraad verleende prerogatieven.”

Verzoeker betwist noch het materiële feit van het gevoerde overleg noch het feit dat de beslissing tot sluiting formeel pas werd genomen nadat dit overleg had plaatsgevonden. Hij stelt evenwel dat door de *de facto* beslissing vóór aanvang van het overleg om de kleuterschool De Paddenstoel hoe dan ook te sluiten, bedoeld overleg heeft plaatsgevonden in omstandigheden die bij voorbaat het overleg zinloos maakten en gedoemd tot mislukken, hetgeen naar zijn mening een schending uitmaakt van de dwingende bepalingen van het participatiedecreet.

Beoordeling

10. Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit luidt artikel 21, inleidende zin en 2°, van het participatiedecreet:

“Het schoolbestuur of zijn gemandateerde legt ieder ontwerp van beslissing voor overleg aan de schoolraad voor als dat betrekking heeft op:
[...]
2° het studieaanbod.”

Niet betwist wordt dat de sluiting van een vestigingsplaats een beslissing is die verband houdt met “het studieaanbod” en dat het ontwerp van beslissing daarover voor overleg moet worden voorgelegd aan de betrokken schoolraad.

11. Uit de motivering van het bestreden raadsbesluit blijkt dat de reorganisatie van de SBT wezenlijk is ingegeven door overcapaciteit, financiële bekommernissen en de wens om de doorstroming van kleuter- naar basisonderwijs te ondersteunen.

Gewis had het schoolbestuur reeds die gegevens aan de schoolraad kunnen voorleggen om, in overleg met de schoolraad, naar oplossingen te zoeken, waarbij de sluiting van De Paddenstoel dan één van de opties had kunnen

zijn. Het schoolbestuur is daartoe door het participatiedecreet echter niet verplicht.

Het overleg met de schoolraad wordt in het participatiedecreet pas voorgeschreven zodra er een “ontwerp van beslissing” is, wat een reeds – minstens voorlopig – gemaakte keuze impliceert. Het schoolbestuur heeft blijkbaar reeds zelf de mogelijke opties afgewogen en is tot het beredeneerde inzicht gekomen dat sluiting van De Paddenstoel het meest aangewezen is om de noodzakelijk geachte herstructurering door te voeren. Die intentie uitvoeren zou het studieaanbod beïnvloeden en dus moet over het ontwerp van beslissing in de schoolraad worden overlegd.

Hoe sterk of hoe zwak op dat ogenblik de overtuiging van het schoolbestuur over zijn ontwerp van beslissing is, doet voor de naleving van de overlegverplichting niet ter zake. Zolang geen formele eindbeslissing is genomen – en verzoeker weerspreekt niet dat zulks nog niet het geval was ten tijde van het overleg – kan het in theorie nog alle kanten uit en kan de schoolraad, net zoals andere actoren zoals de vakorganisaties of het actiecomité waarvan sprake in de bestreden beslissing, proberen te wegen op de besluitvorming en deze alsnog te keren.

12. Dat verzoeker in diverse handelingen van de verwerende partij “de vaste wil” en de “onverzettelijkheid” zag “om hoe dan ook en koste wat het kost” de betrokken vestigingsplaats te sluiten en dat hij meent dat “het verplichte overleg enkel en alleen werd aangegaan om te voldoen aan de dwingende bepalingen van [...] het Participatiedecreet maar dat er vanwege de kant van het stadsbestuur nooit de intentie is geweest om het overleg daadwerkelijk een kans te geven”, is dan ook niet relevant voor de beoordeling of artikel 21, 2°, van het participatiedecreet is nageleefd.

13. Er heeft overleg met de schoolraad plaatsgevonden over het ontwerp van beslissing en dit vóór de beslissing tot sluiting formeel is genomen.

14. Het eerste middelonderdeel, zoals aangevoerd in het inleidend verzoekschrift, is ongegrond.

15.1. Voor zover verzoeker in zijn memorie van wederantwoord aanvoert “dat de adviesfunctie van de schoolraad werd geschonden omdat het bestreden besluit werd genomen op totaal andere gronden dan deze dewelke werden weerhouden in het ontwerpbesluit”, verklaart hij in zijn laatste memorie “zich bewust [te zijn] van het feit dat hij deze opwerping voor de eerste maal heeft geformuleerd in zijn Memorie van Wederantwoord waardoor hij volgens de auditor-verslaggever een volstrekt nieuwe wending geeft aan het betrokken middelonderdeel waardoor deze argumentatie als onontvankelijk dient te worden aangemerkt”. Verzoeker verklaart zich “ten deze” te schikken naar de wijsheid van de Raad van State.

15.2. De Raad beschikt “ten deze” niet over méér wijsheid dan het auditoraat en hij stelt vast dat het eerste middelonderdeel, zoals het is aangevuld in de memorie van wederantwoord, niet ontvankelijk is.

B. Tweede middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

16. In het tweede middelonderdeel voert verzoeker de schending aan van artikel 15 van het participatiedecreet, omdat het informatierecht van de schoolraad niet werd gerespecteerd.

Om de adviesbevoegdheid en het informatierecht van de schoolraad niet alle zin te ontnemen dient naar mening van verzoeker te worden aangenomen dat de schoolraad voorafgaand aan het door hem te verlenen advies, beschikt over alle relevante informatie.

Verzoeker geeft bij dit middelonderdeel de volgende toelichting van wat volgens hem op het vlak van de door het schoolbestuur na te leven informatieverplichtingen is misgelopen:

“A.

Op de onderwijscommissie dd. 23/02/2016 belooft schepen [B.] [...] dat er terzake de voorgenomen sluiting van De Paddenstoel geen beslissing genomen zal worden alvorens alle reeds gestelde vragen beantwoord zullen zijn. Vanuit het actiecomité ‘Red Kleuterschool De Paddenstoel’ wordt op 04/03/2016 een lijst met nog openstaande vragen [...] bezorgd aan het voltallige College van Burgemeester en Schepenen, zowel per mail [...] als tegen afgiftebewijs. Dezelfde lijst wordt tevens op het overleg tussen schoolraad en stadsbestuur dd. 08/03/2016 overhandigd aan schepen [B.]

Hoewel deze lijst met vragen deel uitmaakte van het formele overleg, heeft de schoolraad tot op heden geen formeel antwoord mogen ontvangen. Verzoeker ontving – in zijn hoedanigheid als lid van het actiecomité ‘Red kleuterschool De Paddenstoel’ – persoonlijk een antwoord op 21/04/2016 [...], hetzij 10 dagen nadat de beslissing tot sluiting werd genomen [...].

Verzoeker wijst er op dat zelfs tot op heden verschillende vragen niet of niet bevredigend werden beantwoord, inzonderheid terzake de door de schoolraad aangekaarte verkeersproblematiek.

B.

Verzoeker stelt tevens vast dat het stadsbestuur het blijkbaar opportuun geoordeeld heeft om hem de informatie en documenten dewelke door hem werden gevraagd met het oog op het voorbereiden van het geplande overleg, te laten geworden op een tijdstip waarop hij onmogelijk zich nog tijdig, hetzij voor aanvang van het overleg, rekenschap kon geven van de relevantie van deze informatie en de inhoud van deze documenten in het kader van de intentie tot sluiting van De Paddenstoel [...].

Om bedoelde informatie werd door verzoeker verzocht op 24/02/2016, en deze werd hem toegezonden per e-mail op 08/03/2016 om 15:51, nauwelijks drie uur voor aanvang van het geplande overleg en dit niettegenstaande verzoeker in zijn schrijven terzake uitdrukkelijk en herhaaldelijk had verzocht om deze stukken per kerende, en in elk geval zo snel mogelijk te laten geworden gezien het op til staande overleg.

Verzoeker wijst er eveneens op dat [...] deze documenten [...] al opge maakt werden geruime tijd voor ze hem werden toegezonden [...].

Gelet op deze vaststelling kan naar mening van verzoeker het stadsbestuur bezwaarlijk aanvoeren dat tijdsgebrek aan de basis ligt van het laattijdige antwoord en stelt verzoeker zich dan ook een eerste maal vragen bij de goede trouw van het stadsbestuur.

Verzoeker wijst er tenslotte op dat verschillende vragen werden beantwoord met een tegenvraag vanwege het stadsbestuur om meer informatie evenals dat hij werd uitgenodigd om ter plaatse bepaalde omvangrijke documenten te komen inkijken hetgeen vanzelfsprekend niet meer mogelijk

was voor aanvang van het overleg gelet op het – al dan niet bewuste – laattijdige antwoord van het stadsbestuur.

C.

[...]

Na het overleg is verzoeker in het bezit gekomen van een presentatie getiteld ‘Capaciteitsproblematiek in het basisonderwijs Turnhout – Ramingen tot 2020 en 2030’ [...] vanwege de Turnhoutse onderwijsraad [...].

Het stadsbestuur kan naar mening van verzoeker bezwaarlijk aanvoeren dat het niet op de hoogte zou zijn geweest van het bestaan van deze prognose aangezien ze het voorwerp is geweest van een presentatie op Commissie 3 op 24/02/2016 door schepen [P.S.], bevoegd voor ondermeer flankerend onderwijsbeleid. [...]

Verzoeker voert aan dat deze presentatie volgens het titelblad dateert van 18/02/2016, dus ruim voor het overleg met de schoolraad plaatsvond op 08/03/2016 en kan dan ook enkel vaststellen dat het stadsbestuur er – al dan niet bewust – voor heeft gekozen om het bestaan van deze studie [...] verborgen te houden voor de schoolraad en zodoende er – vermoedelijk bewust – voor heeft gekozen onjuiste, minstens onvolledige informatie aan de schoolraad te geven in het kader van de ter discussie staande herstructurering. [...]

17. In de memorie van wederantwoord argumenteert verzoeker dat de schending van het informatierecht “een autonoom motief uitmaakt om te besluiten tot de onrechtsgeldigheid van de bestreden beslissing”.

De verwerende partij heeft “op geen enkel ogenblik te kennen gegeven, noch aan verzoeker, noch aan de schoolraad, dat enigerlei vraagstelling haar onredelijk of onmogelijk overkwam”.

Verzoeker geeft aan dat hij antwoorden verkreeg “in hoedanigheid van lid van het aktiecomité Red kleuterschool de Paddenstoel”, maar wel pas tien dagen na het bestreden besluit. Hij vindt het “uitermate schaamteloos” dat de verwerende partij beweert dat hij zijn vragen te laat heeft gesteld. Volgens verzoeker was de verwerende partij perfect in staat om op 29 februari 2016 de gevraagde informatie te verstrekken. Verzoeker heeft de bevoegde schepen tweemaal duidelijk gewezen op de noodzaak om deze informatie tijdig te ontvangen met het oog op het overleg.

De stelling van de verwerende partij dat verzoeker bij het overleg had kunnen aangeven welke stukken niet zouden zijn bezorgd of welke relevante informatie hem werd onthouden, interpreteert verzoeker als een poging om de verantwoordelijkheid af te wentelen.

De capaciteitsstudie van de Turnhoutse onderwijsraad stelt verzoeker aan te brengen omdat ze een totaal ander licht werpt op de door de verwerende partij in aanmerking genomen demografische evolutie van de Turnhoutse kleuterbevolking en omdat ze derhalve uitermate relevant is in het licht van het bestreden besluit dat uitgaat van een geleidelijke en voortschrijdende daling van de Turnhoutse kleuterbevolking in de periode 2015-2030. Verzoeker stelt de vraag of deze studie door de verwerende partij bewust werd onthouden aan de schoolraad om de weg van de minste weerstand te kunnen bewandelen. Uit de studie blijkt geen stabilisatie van de Turnhoutse kleuterbevolking over de periode 2015-2030, maar integendeel een aanzienlijke stijging van deze populatie. Door het bestaan van deze in het licht van de sluitingsproblematiek relevante studie verborgen te houden voor de schoolraad, minstens deze niet onder zijn aandacht te brengen, schendt de verwerende partij artikel 15 van het participatiedecreet. Dat uit deze studie de aanwezigheid zou blijken van voldoende opvangcapaciteit in het Turnhoutse kleuteronderwijs, is volgens verzoeker niet relevant.

18. In zijn laatste memorie acht verzoeker het zinvol om de volgende verduidelijking te geven over de “Lijst met openstaande vragen”:

“Desbetreffende lijst is weliswaar tot stand gekomen op initiatief van het actiecomité ‘Red kleuterschool De Paddenstoel’ maar maakt tevens integrerend deel uit van het administratief dossier van de geleding van de ouders in de schoolraad omwille van de relevantie van de gevraagde informatie in het licht van de herstructurering van de SBT.

Deze ‘lijst met openstaande vragen’ werd de week voor het overleg per mail overgemaakt aan de bevoegde schepen, dewelke [antwoordt] dat hij het vreemd vindt dat dergelijke lijst door een actiecomité wordt overgemaakt [...]. Vanuit het actiecomité [antwoordt] verzoekende partij dat het initiatief voor de lijst met openstaande vragen weliswaar komt van een moeder met twee kinderen op De Paddenstoel, maar dat deze via de vertegenwoordiging van de ouders wel degelijk meegenomen zal worden

naar het overleg aanstaande dinsdag. De inleidende beschouwing van de lijst met openstaande vragen eindigt bovendien als volgt:
‘...zodat dit niet alleen binnen de schoolraad, maar ook binnen de gemeenteraad opgevolgd kan worden.’”

Verzoeker stelt voorts dat hij niet aannemelijk hoeft te maken dat hij in zijn belangen werd geschaad; dat de informatie hem pas op de valreep is gegeven volstaat volgens verzoeker *an sich* om de relevantie van de gevraagde informatie te bewijzen.

Ten slotte geeft verzoeker een uitvoerige bespreking van de studie over de capaciteitsproblematiek in het basisonderwijs te Turnhout, die aan de schoolraad is onthouden. Hij leest in die studie dat een aangroei wordt verwacht tegen 2030 van het aantal kleuters met 315 eenheden. Die informatie zou de schoolraad in staat hebben gesteld de argumentatie die het schoolbestuur ontleende aan de demografische prognoses nog krachtiger tegen te spreken en zijn belangrijkste motief om de kleuterschool te sluiten uit handen te nemen. Verzoeker stelt vast dat het overleg met de schoolraad heeft plaatsgevonden op 8 maart 2016 daar waar bedoelde studie werd gepresenteerd op de commissievergadering van 24 februari 2016, hetgeen impliceert dat de verwerende partij na de presentatie van deze studie nog nagenoeg twee weken de tijd had om dit stuk te bezorgen aan de voorzitter van de schoolraad met het oog op het nakende overleg.

Beoordeling

19. Ten tijde van de bestreden beslissing luidt artikel 15, eerste lid, van het participatiedecreet:

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

Aangezien verzoeker ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing lid was van de schoolraad, mag hij zich dus ook beroepen op het alge-

meen informatierecht zoals bedoeld in artikel 15, eerste lid, van het participatiedecreet.

De in de memorie van antwoord opgeworpen exceptie die van het tegendeel uitgaat, faalt naar recht.

20.1. De “Lijst met openstaande vragen” is, op grond van al de gegevens waarover de Raad van State beschikt, niet aan de schoolraad of aan een persoon, handelend in de hoedanigheid van schoolraadslid toe te schrijven. De lijst is “ondertekend” met de vermelding “Voor actiecomité ‘Red Kleuterschool De Paddenstoel’”. Ze is aan het college van burgemeester en schepenen bezorgd op 4 maart 2016 met een e-mail uitgaande van het adres reddepaddenstoel@outlook.com, ondertekend “Met vriendelijke groet, Actiecomité Red Kleuterschool De Paddenstoel”. In een andere e-mail van dezelfde datum en met dezelfde ondertekening preciseert dit actiecomité vanuit hetzelfde e-mailadres: “Al dus is het ook vanuit het comité dat we u deze vragen voorleggen” want “als leden van een actiecomité kunnen wij een verzoekschrift indienen”. In nog een andere e-mail laat het actiecomité optekenen dat de vragenlijst “een formeel verzoekschrift gericht aan het college van burgemeester en schepenen” is. De “verduidelijking” die verzoeker geeft in zijn laatste memorie onderstreept slechts die vaststellingen.

De vraag of het betrokken actiecomité geen of geen tijdig antwoord zou hebben gekregen op zijn vragen is een gegeven dat vreemd is aan het informatierecht van de leden van de schoolraad.

20.2. Noch uit het verslag van het overleg tussen schoolbestuur en schoolraad van 8 maart 2016, noch uit een ander stuk van het dossier kan worden afgeleid dat de schoolraad of een lid ervan in die hoedanigheid zich die vragen vóór het overleg uitdrukkelijk eigen gemaakt heeft en nog een antwoord verwachtte alvorens het overleg te kunnen starten of afronden.

Louter ten overvloede mag nog worden opgemerkt dat 4 maart 2016 een vrijdag is, dat de vragen blijkens stuk 14 bij het verzoekschrift administratief zijn geregistreerd op het secretariaat van het stadskantoor op maandag 7 maart 2016, wat noch onredelijk noch ongeloofwaardig is, en dat het actiecomité of iemand anders dus mede gelet op de omvang van de vragenlijst in redelijkheid niet kon verwachten een antwoord te krijgen vóór de start van het overleg op 8 maart 2016.

20.3. Diezelfde vragenlijst is dan inderdaad ook tijdens het overleg bijgebracht.

Uit het verslag van het overleg blijkt dat “de geleding ouders” staande de vergadering een “gedetailleerd document [...] rond de intentie tot sluiting van de vestigingsplaats” heeft bijgebracht, zijnde een “toelichting” met bijlagen hetgeen in zijn geheel ‘bijlage 2’ vormt van het verslag van het overleg.

De vragenlijst in kwestie vormt slechts één bijlage van de toelichting met bijlage van de vertegenwoordigers van de ouders – overigens nog steeds enkel met de vermelding van het actiecomité als auteur onderaan. Ook uit die notulering valt niet af te leiden dat “de geleding ouders”, gesteld dat zij zich de vragenlijst eigen had gemaakt, het overleg in de schoolraad maar wou of kon afronden nadat de vragen behandeld zouden zijn.

In die omstandigheden mag verzoeker niet verwachten dat het schoolbestuur tijdens het overleg de gevraagde informatie ter beschikking stelt of uit eigener beweging, zonder formele vraag daartoe, het overleg uitstelt.

20.4. In zoverre is van een schending van het informatierecht van leden van de schoolraad geen sprake.

21.1. Verzoeker heeft zelf ook als lid van de schoolraad op 24 februari 2016 informatie gevraagd met het oog op het aanstaande overleg.

Op 8 maart 2016 om 15.51 uur wordt aan verzoeker een antwoord bezorgd, dat volgens hem laattijdig is en ook onvolledig.

21.2. Mogelijk is het niet netjes om informatie aan een lid van de schoolraad te bezorgen luttele tijd vóór aanvang van het overleg waartoe die informatie was opgevraagd; dat is het zeker niet als die informatie al geruime tijd voordien beschikbaar was.

Die vaststelling daargelaten, is tijdens het overleg met de schoolraad door niemand, dus ook niet door verzoeker, om uitstel gevraagd, bijvoorbeeld omdat de tijd ontbrak om de beschikbare informatie in te studeren of om ontbrekende informatie op te vragen.

21.3. Voorts verzuimt verzoeker, zelfs nadat hij daarover het bezwaar kon lezen in het auditoraatsverslag, om ook maar de minste concrete toelichting te geven omtrent het belang van en bij die gevraagde informatie.

Zo in de limiet de handelwijze van het bestuur zou kunnen leiden tot de vaststelling van een onregelmatigheid, dan nog moet verzoeker aanmerkelijk maken dat hij door die onregelmatigheid in zijn belangen werd geschaad.

Dat kon hij doen door concreet aan te geven welke door hem opgevraagde informatie zodanig relevant was dat het ontbreken ervan of het mededelen ervan slechts kort vóór het overleg, dat overleg zinloos heeft gemaakt.

Verzoeker komt niet daartoe, noch tijdens het overleg, noch tijdens de rechtspleging voor de Raad van State, zodat zijn kritiek met toepassing van artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de gevraagde nietigverklaring hoe dan ook niet kan verantwoorden.

22.1. De presentatie over de capaciteitsproblematiek in het basisonderwijs te Turnhout werd voorgesteld op een commissievergadering van

24 februari 2016. Alleen al de chronologie verklaart en rechtvaardigt dat de verwerende partij dat stuk niet kon toevoegen aan haar documentatie wanneer zij op 15 februari 2016 de voorzitter van de schoolraad op de hoogte bracht van haar ontwerp van beslissing en de volgens haar relevante stukken daaromtrent.

22.2. Volgens verzoeker viel het aan de verwerende partij niettemin toe, om deze informatie alsnog aan de schoolraad te bezorgen vóór het geplande overleg.

Om dit te verantwoorden zet verzoeker omstandig uiteen dat deze informatie toeliet fundamenteel anders aan te kijken tegen het op demografische gegevens gesteunde motief om de sluiting te verantwoorden.

22.3. Het betoog van verzoeker overtuigt niet.

In de eerste plaats is het motief van de demografische prognose minder determinerend geweest om tot de herstructurering te besluiten dan verzoeker het voorstelt. Minstens even belangrijk, blijkens de motieven van het bestreden raadsbesluit, waren de evolutie van de schoolbevolking tijdens de jaren 2010-2016, de (toentertijd) actuele demografische gegevens, de op het ogenblik van de beslissing vastgestelde overcapaciteit *in globo* en in elk van de afzonderlijke vestigingsplaatsen, de financiële bekommernissen en het faciliteren van de doorstroming van kleuter- naar basisonderwijs.

Voorts heeft de vertegenwoordiging van de ouders tijdens het overleg in de schoolraad uitdrukkelijk zélf het belang van demografische studies in het algemeen gerelativeerd (“[m]et demografische studies, en zeker op langere termijn, dient men omzichtig om te springen”) en hééft zij ook zonder te beschikken over de bedoelde studie gewezen op de woonprojecten in de omgeving en het migratie-effect die zouden zorgen voor een nieuwe instroom van inwoners.

Ten derde betreft de bedoelde studie inschattingen voor 2025 en 2030, wat de vraag doet rijzen wat het belang ervan is voor de leerlingenaantallen van 2016 en kort daarna en voor het behoud van de vestigingsplaats in 2016 op grond van die actuele aantallen.

Ten slotte dient te worden vastgesteld dat ook de bedoelde presentatie, wat specifiek de kleuters betreft, besluit dat in de toekomst tot 2030 de “capaciteit [...] nog steeds zal volstaan” *in globo* en de ondercapaciteit voor twee mogelijk problematische stadsdelen oplosbaar is.

22.4. Met al die gegevens voor ogen, overtuigt verzoeker geenszins van het belang om die presentatie *per se* toegevoegd te zien aan het dossier waarover de schoolraad reeds kon beschikken met het oog op het overleg en dat het overleg zonder die informatie fataal is gehypothekeerd.

23. Uit wat voorafgaat volgt dat het middelonderdeel moet worden verworpen.

Ten overvloede merkt de Raad van State op dat de decreetgever bewezen heeft zich bewust te zijn – maar voor verzoeker net te laat, want pas met ingang van 1 september 2016 – van het feit dat “als het gaat over ingrijpende en verstrekkende organisatorische wijzigingen [...] de leden van de schoolraad zich niet altijd gekend [voelen] in de rol die ze krachtens (de geest van) het decreet krijgen toegewezen” en van het “erg formalistisch overleg met de schoolraad”, reden waarom hij bij decreet van 17 juni 2016 ‘betreffende het onderwijs XXVI’ onder meer artikel 15 van het participatiedecreet heeft aangepast om “de rechten van leden van de schoolraad [te] verstevigen [...] zeker bij belangrijke wijzigingen in het onderwijsaanbod” (de citaten komen uit de verantwoording bij het betreffende amendement, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 744/3, 4-5).

C. Derde middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

24. In het derde middelonderdeel voert verzoeker aan dat de formele motiveringsverplichting vervat in “art. 22, § 2” van het participatiedecreet werd geschonden.

Het stadsbestuur laat volgens verzoeker na “om op een ernstige wijze te onderbouwen waarom het met dit advies [van de schoolraad] geen rekening wenst te houden”.

Verzoeker stelt vast dat het stadsbestuur nalaat aan te geven waarom het de opvangcapaciteit van het stedelijk lager onderwijs wil verhogen niettegenstaande de bestaande opvangcapaciteit voldoende is om te voldoen aan eventuele toekomstige noden, zodat dit geen argument kan zijn om de kleuterschool te sluiten.

Het stadsbestuur weigert voorts rekening te houden met de argumenten van de schoolraad inzake de verjonging van de wijk en het te verwachten positieve migratie-effect.

25. In zijn memorie van wederantwoord ziet verzoeker de schending van de formele motiveringsplicht erin gelegen dat “verweester heeft nagelaten op een ernstige manier diverse argumentaties vanwege de ouderraad te weerleggen, minstens aan te geven waarom er met deze argumentaties geen rekening werd gehouden”.

Verzoeker vindt het voorts onredelijk en getuigen van een “verregaande intellectuele oneerlijkheid” om “de argumentatie [...] nopens een te verwachten geleidelijke verjonging van de omliggende buurten van De Paddenstoel te verwijzen naar het rijk van de ‘speculatieve aannames en verwachtingen’

gen’’, terwijl ‘‘verweerster zelf beschikt over de resultaten van een studie – nota bene van haar eigen onderwijsraad, een stedelijk adviesorgaan – dewelke deze door de ouderraad aangevoerde geleidelijke verjonging onderschrijft’’.

Verzoeker brengt ook nog ‘‘andere vaststellingen’’ aan waaruit volgens hem de schending van de formelemotiveringsplicht blijkt.

26. In zijn laatste memorie herneemt verzoeker zijn betoog waarom de door het schoolbestuur vooropgestelde daling van de kleuterpopulatie volgens hem – met opnieuw verwijzing naar de meervermelde capaciteitsstudie – geen steek houdt. Hij gaat ook in op de beoogde verhoging van de capaciteit in het stedelijk lager onderwijs, die volgens hem een drogreden is omdat de gefundeerde kritiek van de schoolraad op dit argument niet wordt weerlegd.

Beoordeling

27. Het participatiedecreet, waarvan in het middelonderdeel de schending wordt aangevoerd, heeft sinds zijn inwerkingtreding reeds meerdere wijzigingen ondergaan.

28. Initieel maakte de decreetgever een onderscheid tussen een adviesbevoegdheid en een overlegverplichting, wat de betrokkenheid van de schoolraad bij het schoolbeleid betreft.

Ter zake van een beslissing omtrent het studietoelaatbaarheidsaanbod zoals de voorliggende, beschikte de schoolraad initieel over een adviesbevoegdheid (artikel 19, 2°, van het participatiedecreet zoals van toepassing tot 31 augustus 2014). Indien het schoolbestuur wou afwijken van dit advies, dan moest het uitdrukkelijk motiveren waarom het advies niet werd gevolgd (artikel 20, § 1, tweede lid, van het participatiedecreet zoals van toepassing tot 31 augustus 2014):

‘‘De inrichtende macht kan slechts op gemotiveerde wijze afwijken van het advies van de schoolraad. Deze motivering wordt binnen een termijn

van dertig kalenderdagen meegedeeld aan de schoolraad. De termijn gaat in de dag na deze waarop de beslissing van de inrichtende macht wordt genomen.”

Het overleg, daarentegen, gaf enkel aanleiding tot “een akkoord of niet-akkoord” en in geval van niet-akkoord “neemt de inrichtende macht een eindbeslissing” (artikel 22, tweede en vierde lid, van het participatiedecreet zoals van toepassing tot 31 augustus 2014).

29. Op het ogenblik waarop de verwerende partij zich voornam om De Paddenstoel te sluiten, was het participatiedecreet echter gewijzigd.

De verplichte adviesbevoegdheid van de schoolraad is op dat ogenblik afgeschaft. Over een ontwerp van beslissing dat betrekking heeft op het studieaanbod moet, als gezien, worden overlegd.

En ook de bijzondere, ten gunste van de schoolraad versterkte motiveringsplicht is uit het participatiedecreet verdwenen. Op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing luidt artikel 22, tweede lid, van het participatiedecreet:

“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.”

Dat het schoolbestuur de eindbeslissing neemt, is niet gewijzigd.

30. Uit niets blijkt dat, waar het de verwerende partij als administratieve overheid betreft, met de referentie aan een “gemotiveerde” eindbeslissing in het aangehaalde artikel 22, tweede lid, iets anders of iets méér zou zijn bedoeld dan de op haar rustende formelemotiveringsplicht als bedoeld bij de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Voor zover die formelemotiveringswet al verplicht om naargelang de context van de zaak in de veruitwendigde motieven aandacht te besteden aan de adviezen die in aanloop naar de beslissing zijn verleend, moet worden opgemerkt dat de schoolraad niet zijn – bovendien facultatief – adviesrecht heeft uitgeoefend.

In de mate dat de formelemotiveringswet ook ertoe zou verplichten dat uit de eindbeslissing niet enkel moet blijken dat het wettig voorgeschreven overleg met de schoolraad is gevoerd en heeft geleid tot een akkoord of een niet-akkoord, maar dat het bestuur ook moet laten begrijpen wat het heeft aangevangen met “alle standpunten” die tijdens dat overleg overeenkomstig artikel 22, tweede lid, van het participatiedecreet in het verslag zijn opgenomen, dan is ook die verplichting ingesteld ten behoeve van “de bestuurse” in de zin van artikel 1 van de wet van 29 juli 1991 – dat is de adresee van de beslissing ten aanzien van wie de beslissing beoogt rechtsgevolgen te hebben, of eventueel de belanghebbenden bij de beslissing. Die bestuurse kan zich eventueel met de rechtsmiddelen die hem ter beschikking staan erover beklagen dat wat hij leest in de eindbeslissing, inzonderheid met betrekking tot het overleg in de schoolraad, niet voldoet uit oogpunt van de formele- – of materiële- – motiveringsplicht waarop hij aanspraak mag maken dat ze wordt nageleefd.

De schoolraad is als institutioneel overlegorgaan geen “bestuurse” in de zin van de formelemotiveringswet en de formelemotiveringsplicht houdt geen verband met zijn in artikel 22 van het participatiedecreet opgenomen prerogatieven.

31. Het enige recht waarop de leden van de schoolraad ná het afronden van het overleg ten tijde van het bestreden besluit aanspraak kunnen maken, dat als prerogatief aan hun functie is verbonden, is het in artikel 22 van het participatiedecreet bedoelde recht om in het bezit te worden gesteld van de eindbeslissing.

Kritiek op een falende formele motivering en *a fortiori* kritiek op de materiële motivering van de beslissing is vreemd aan het functioneel belang van de leden van de schoolraad, zelfs indien die kritiek in verband staat met standpunten die tijdens het overleg met de schoolraad werden opgetekend.

32. Niet wordt betwist dat verzoeker beschikt over de uitvoerig formeel gemotiveerde eindbeslissing.

In die mate mist het middelonderdeel feitelijke grondslag.

In de mate waarin verzoeker kritiek geeft op de formele of de materiële motieven, is het middelonderdeel niet ontvankelijk.

D. Besluit van het middel

33. Het middel wordt in al zijn onderdelen verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien december tweeduizend negentien, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren