

Uitspraaknr. G740

Datum:

2 oktober 2006

Soort geschil:

Adviesgeschil

Partijen:

de Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (hierna: het bevoegd gezag)
en

de medezeggenschapsraad van het Bisschoppelijk College Weert-Cranendonck (hierna: de MR)

Verloop van het geschil

In Weert zijn twee brede scholengemeenschappen die onderwijs aanbieden van het vmbo tot en met het gymnasium. Dit zijn de scholengemeenschappen Philips van Horne en het Bisschoppelijk College West-Cranendonck. De school het Kwadrant is een onderdeel van deze scholengemeenschappen en verzorgt leerweg ondersteunend onderwijs, het praktijkonderwijs en de bovenbouw van de beroepsgerichte en gemengde leerwegen. In het kader van de medezeggenschap is aan het Kwadrant een deelraad ingesteld.

Op 6 september 2005 heeft de schoolleiding de startnotitie "Attractief voortgezet onderwijs in Weert en omstreken" gepresenteerd. In deze startnotitie is beschreven hoe de schoolleiding het onderwijsaanbod in de verschillende vestigingen wil gaan vormgeven. Ten behoeve van dit ontwikkelingsproces heeft het bevoegd gezag een stuurgroep geïnstalleerd, bestaande uit de voorzitters van de centrale directies en twee leden van de centrale directies.

De startnotitie is voor het eerst bij de MR aan bod gekomen tijdens de MR-vergadering van 12 september 2005. Op 26 september 2005 heeft zowel de MR van het Bisschoppelijk College als de MR van Philips van Horne in een brief aan de centrale directies aangegeven dat ze over negentien punten nadere informatie zouden willen ontvangen. Tijdens een gezamenlijke vergadering van 4 oktober 2005 hebben de centrale directies deze nadere informatie verstrekt aan de beide MR'en en de deelraad. De MR heeft vervolgens op 7, 15 en 17 november 2005 over de startnotitie vergaderd. De MR besloot tot het uitbrengen van een negatief advies en heeft dit op 24 november 2005 schriftelijk kenbaar gemaakt aan de centrale directie van het Bisschoppelijk College. Na aanleiding van het negatieve advies is besloten tot hernieuwd overleg. In dit kader zijn er op 10 en 23 januari 2006 conferentiedagen gehouden en hebben leden van beide MR'en, de deelraad en leden van de directies onder leiding van een extern ingehuurd voorzitter met elkaar gesproken. De doelstelling van deze dagen was om de (on)mogelijkheden en condities om (alsnog) te komen tot een effectieve en aantrekkelijke structurering van het onderwijsaanbod in Weert, te verkennen. Na deze twee dagen heeft de stuurgroep op 21 februari 2006 een herziene versie van de startnotitie aangeboden aan de MR'en en de deelraad. Tijdens de vergadering van 6 maart 2006 heeft de MR een voorlopig negatief standpunt ingenomen naar aanleiding van de herziene startnotitie. Na raadpleging van de achterban heeft de MR 10 april 2006 definitief besloten tot een negatief advies. Op 20 april 2006 heeft het bevoegd gezag de MR laten weten het negatieve advies niet over te nemen. In de vergadering van 15 mei 2006 heeft de MR besloten om een adviesgeschil aan te gaan. Dit geschil is op 23 mei 2006 schriftelijk aangemeld bij de Commissie. Op 1 juni 2006 heeft de MR in een brief aan de Commissie schriftelijk de redenen voor het aangaan van het geschil uiteengezet.

De Commissie heeft het bevoegd gezag bij brief van 7 juni 2006 geïnformeerd over het adviesgeschil en verzocht om voor 26 juni 2006 een verweerschrift in te dienen. Het bevoegd gezag heeft de Commissie op 23 juni 2006 het verweerschrift gestuurd.

De Commissie heeft op woensdag 13 september 2006 een openbare zitting gehouden te Den Bosch.

Hoofdpijnen Startnotitie

In de startnotitie hebben de directies van het Bisschoppelijk College, Philips van Horne, het Kwadrant en het college van bestuur van de Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs beschreven hoe men kan komen tot een levensvatbaar, attractief en effectief aanbod van het voortgezet onderwijs in Weert en omstreken. Daartoe zullen de scholen zich duidelijker moeten profileren.

Nu verzorgt het Kwadrant in leerjaar 1 en 2 leerweg ondersteunend- en praktijkonderwijs. In leerjaar 3 en 4 kunnen vmbo-leerlingen daar nu de basisberoepsgerichte-, kadergerichte-, gemengde leerweg of leerwegtrajecten volgen. Het is de bedoeling dat het Kwadrant een vmbo-vestiging voor de bovenbouw wordt, waar alle leerwegen vmbo worden aangeboden.

Het Bisschoppelijk College en Philips van Horne bieden nu vmbo tot en met gymnasium aan. Ook wordt op beide scholen tweetalig onderwijs aangeboden. Vmbo-leerlingen die de theoretische leerweg volgen, blijven op het Bisschoppelijk College of Philips van Horne. Vmbo-leerlingen die een andere dan de theoretische leerweg willen volgen, gaan nu naar het Kwadrant. Het is de bedoeling dat beide vestigingen een brede onderbouw krijgen, waar ook leerlingen met een lwoo-indicatie instromen. Na twee jaar gaan alle vmbo-leerlingen naar het Kwadrant. Daarnaast staat in de Startnotitie beschreven dat vanaf 1 augustus 2008 het gymnasiumonderwijs aan Philips van Horne en het versterkt talenonderwijs aan het Bisschoppelijk College afgebouwd moeten worden. Het is de bedoeling dat uiteindelijk alleen Philips van Horne het tweetalig onderwijs zal aanbieden en het gymnasium alleen aan het Bisschoppelijk College gevolgd zal kunnen worden.

Argumenten van MR

Alhoewel de startnotitie is gepresenteerd als een intentieverklaring die nog uitgewerkt moet worden, heeft de MR gemeend in dit stadium te moeten aangeven dat de richting die met de startnotitie wordt gekozen, niet in het belang is van het Bisschoppelijk College. Om die reden heeft de MR negatief geadviseerd.

De MR stelt zich op het standpunt dat ouders en leerlingen worden beperkt in hun keuzemogelijkheden als het in de startnotitie beschreven onderwijsaanbod wordt gerealiseerd. Wil iemand het gymnasium volgen dan zal voor het Bisschoppelijk College gekozen moeten worden. Als een leerling het tweetalig onderwijs wil volgen dan kan dit in de toekomst alleen nog maar aan Philips van Horne. Nu bieden het Bisschoppelijk College en Philips van Horne zowel gymnasium- als tweetalig onderwijs aan. Ook het realiseren van één vmbo-bovenbouw op het Kwadrant beperkt ouders en leerlingen in hun keuzemogelijkheden. Nu kunnen vmbo-t-leerlingen in de bovenbouw kiezen tussen het Bisschoppelijk College of Philips van Horne. Het bevoegd gezag heeft het voorstel voor een ongedeelde vmbo-bovenbouw onder meer gebaseerd op rapporten van de Onderwijsraad, de visitatiecommissie en de adviesgroep vmbo. Deze rapporten heeft de MR niet ontvangen.

Het verlies van tweetalig onderwijs betekent niet alleen beperking van keuzevrijheid voor ouders en leerlingen maar zal ook leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie van het Bisschoppelijk College ten opzichte van Philips van Horne. Er bestaat een grote behoefte aan versterkt talenonderwijs, zeker bij de groep gymnasiumleerlingen. De MR meent dat het gymnasium en het versterkt talenonderwijs niet uitruilbaar zijn.

Het verlies van het vmbo-t-onderwijs zal volgens de MR ten koste gaan van de leerlingen. Het theorieonderwijs staat op hoog niveau op het Bisschoppelijk College, hetgeen onder meer blijkt uit de goede eindexamenresultaten.

Volgens de MR vragen docenten die lesgeven in de bovenbouw van vmbo-t, zich af of deze gunstige resultaten behouden kunnen blijven wanneer de bovenbouw van de gehele vmbo op één locatie wordt gevestigd. De docenten hebben voorts opgemerkt dat er geen onderwijskundige argumenten zijn genoemd die pleiten voor het verplaatsen van de leerjaren 3 en 4 van vmbo-t naar het Kwadrant. Het verplaatsen van deze leerjaren kan er bovendien toe leiden dat een leerling die na het vmbo naar de havo wil gaan, begint op het Bisschoppelijk College, doorstroomt naar het Kwadrant om weer terug te keren op het Bisschoppelijk College. Dat is volgens de MR een zeer onwenselijke situatie. De MR pleit ervoor dat leerlingen hun opleiding zoveel mogelijk aan één school volgen.

Wat betreft het voorstel om alle leerlingen, inclusief de lwoo-geïndiceerde-leerlingen, te laten beginnen op het Bisschoppelijk College of Philips van Horne merkt de MR op dat het opsplitsen van deze groep leerlingen over twee locaties niet zal leiden tot een optimale aanpak van deze leerlingen. Het Kwadrant biedt op dit moment voortreffelijk onderwijs aan voor lwoo-leerlingen, aldus de MR. Volgens de MR zullen deze leerlingen verloren gaan in de massa van de grote scholengemeenschappen. Dat de lwoo-leerlingen zich zullen optrekken aan andere leerlingen heeft het bevoegd gezag, volgens de MR, onvoldoende aannemelijk gemaakt.

De MR heeft naar aanleiding van de startnotitie op 11 april 2006 een negatief advies uitgebracht en ontving op 20 april 2006 het bericht dat het bevoegd gezag dit advies niet zal volgen.

Nadien heeft het bevoegd gezag niet meer met de MR gecommuniceerd. De MR betreurt het dat het bevoegd gezag geen gebruik heeft gemaakt van de gelegenheid om het besluit van 20 april 2006 toe te lichten tijdens de MR-vergadering van 15 mei 2006. Deze vergadering bestond uit een besloten en openbaar gedeelte. Het bevoegd gezag had een toelichting kunnen geven tijdens het openbare gedeelte van de vergadering.

Desgevraagd laat de MR ter zitting weten dat er overigens sprake is geweest van een goede communicatie tussen het bevoegd gezag en de MR over de startnotitie. Het bevoegd gezag heeft de MR voldoende geïnformeerd en er is voldoende gelegenheid geweest om de argumenten voor en tegen de herschikking van het onderwijs uit te wisselen.

Argumenten bevoegd gezag

Het bevoegd gezag geeft aan dat er sinds de bekendmaking van de startnotitie op 6 september 2005 tal van overlegmomenten zijn geweest. Er is alles aan gedaan om er met de MR uit te komen. Desgevraagd verklaart het bevoegd gezag ter zitting dat de startnotitie ter advisering aan de MR is voorgelegd zonder aan te geven om welke aangelegenheid het gaat. Ook verklaart het bevoegd gezag ter zitting dat het de WMO volgt wat betreft de verdeling van bevoegdheden.

Het bevoegd gezag benadrukt dat de startnotitie een gemeenschappelijke intentieverklaring is, die gevolgd zal worden door uitvoeringsbesluiten die te zijner tijd voor instemming of advies aan de MR'en en de deelraad zullen worden voorgelegd. De deelraad van het Kwadrant heeft naar aanleiding van de startnotitie positief geadviseerd. De MR van Philips van Horne acht het nog te vroeg om een advies uit te brengen. Het bevoegd gezag betreurt het dat de MR van het Bisschoppelijk College negatief heeft geadviseerd.

Het besluit van 20 april 2006 om het negatieve advies van de MR niet te volgen, had het bevoegd gezag graag willen toelichten tijdens de MR-vergadering van 15 mei 2006. Het bevoegd gezag werd echter niet toegelaten tot het deel van de vergadering waarin de MR terugblikte op het besluit van 20 april 2006. Het bevoegd gezag is er overigens van overtuigd dat een nadere toelichting niet zou hebben geleid tot andere standpunten.

Met de startnotitie heeft het bevoegd gezag onder meer invulling willen geven aan de (maatschappelijke) opdracht om het vmbo verder te ontwikkelen. Uit verschillende rapporten van gezaghebbende instanties (Onderwijsraad, adviesgroep vmbo, visitatiecommissie) blijkt dat de praktische component in het vmbo vooral de motiverende context is waarbinnen leerlingen tot leren komen. Ook voor een leerling die de theoretische leerweg volgt, zal er meer aandacht moeten zijn voor een praktijkgerichte inkleuring van het onderwijs.

In Weert zijn de voorzieningen voor het geven van praktisch onderwijs aan bovenbouwleerlingen van het vmbo verreweg het beste op het Kwadrant. Ook is van belang om te vermelden dat de eindexamenresultaten van het Kwadrant bovengemiddeld zijn voor alle afdelingen. Aangezien een van de uitgangspunten van de startnotitie is om onderwijs aan te bieden op de vestiging die daarvoor het beste geoutilleerd is, is voorgesteld om van het Kwadrant een ongedeeld vmbo voor de bovenbouw maken. Hiermee wordt de keuzevrijheid van leerlingen niet verkleind maar juist vergroot. Door alle soorten vmbo in de bovenbouw samen te voegen hebben leerlingen veel meer mogelijkheden om theorie- en praktijkvakken te combineren. Op die manier wordt er ook tegemoet

gekomen aan de wens van ROC's om er voor te zorgen dat alle vmbo-leerlingen zijn toegerust om de meer praktijkgerichte middelbare beroepsopleidingen te volgen.

Een ander uitgangspunt van de startnotitie is dat men de talenten en mogelijkheden van de leerlingen maximaal wil ontwikkelen. In dat kader acht het bevoegd gezag het van groot belang om alle leerlingen (ook lwoo-geïndiceerde leerlingen) in de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs een brede oriëntatie te bieden op hun talenten, mogelijkheden, interesses en behoeften. Ervaring op het Kwadrant en het Junior College (een nevenvestiging van het Bisschoppelijk College) heeft geleerd dat lwoo-leerlingen betere resultaten halen als zij in gemengde groepen worden geplaatst. Het feit dat docenten van het Kwadrant, bij uitstek experts in het lesgeven aan lwoo-leerlingen, positief hebben gereageerd op dit plan heeft het bevoegd gezag in belangrijke mate gesterkt in zijn opvatting dat de in de startnotitie beschreven richting de beste is. Nu al beginnen veel lwoo-leerlingen op het Bisschoppelijk College en Philips van Horne, te weten de leerlingen die niet zijn geïndiceerd. Alleen lwoo-geïndiceerde leerlingen starten nu op het Kwadrant. Ook die leerlingen wil het bevoegd gezag een brede oriëntatie bieden en daarom is voorgesteld dat alle leerlingen de eerste twee leerjaren ofwel op het Bisschoppelijk College ofwel op Philips van Horne volgen. Na 2 jaar gaan alle vmbo-leerlingen vervolgens naar het Kwadrant voor de bovenbouw. Nu wordt deze groep leerlingen verdeeld: een groep theorieleerlingen, die op het Bisschoppelijk College of Philips van Horne blijft en de overige vmbo-leerlingen, die naar het Kwadrant gaan. Wat er nu teveel gebeurt, is dat leerlingen voor het theorieonderwijs kiezen om te voorkomen dat ze van school moeten wisselen. Dat is een negatieve keuze en ongewenst, aldus het bevoegd gezag.

Het bezwaar van de MR dat een ongedeelde vmbo-bovenbouw op het Kwadrant kan leiden tot teveel verplaatsen van de leerlingen gaat nauwelijks op. Minder dan 10% van de vmbo-t-leerlingen gaat naar de havo. Alleen dit kleine percentage leerlingen zal na vmbo-bovenbouw gevolgd te hebben aan het Kwadrant, terug gaan naar het Bisschoppelijk College of Philips van Horne om daar de havo te volgen. De meerderheid van de vmbo-t-leerlingen stroomt echter door naar het mbo en verandert dus sowieso van school.

In de startnotitie is ook aandacht besteed aan gymnasium- en versterkt talenonderwijs. Het bevoegd gezag wil dat het Bisschoppelijk College en Philips van Horne twee stabiele en gelijkwaardige scholen blijven met ieder een eigen identiteit. Het bevoegd gezag heeft er voor gekozen om niet meer op beide scholen het gymnasium- en versterkt talenonderwijs aan te bieden. Er zijn te weinig leerlingen om het bestaan van twee gymnasia te rechtvaardigen. Daarom is er voor gekozen om alleen op het Bisschoppelijk College het gymnasium te handhaven. Gevolg van deze keuze is dat het versterkt talenonderwijs in de toekomst niet meer op het Bisschoppelijk College zal worden aangeboden. Zou dat wel het geval zijn dan zou de concurrentiepositie van Philips van Horne volgens het bevoegd gezag te veel verslechteren.

Het bevoegd gezag verzoekt de Commissie te bepalen dat de belangen van de MR en de belangen van het Bisschoppelijk College niet zijn geschaad door het besluit van 20 april 2006 om het negatieve advies van de MR niet over te nemen.

Overwegingen van de Commissie

De Commissie stelt vast dat het bevoegd gezag de MR heeft verzocht te adviseren over de startnotitie zonder daarbij aan te geven om welke aangelegenheid het gaat. Door niet aan te geven om welke aangelegenheid het gaat, kan de MR niet precies weten welke rechten en plichten hij heeft, hetgeen kan leiden tot een interpretatiegeschil. Dat is in dit geval niet gebeurd.

De Commissie merkt met het oog op de toekomst echter op, dat het wenselijk is om bij een advies- dan wel instemmingvraag te vermelden om welke aangelegenheid het gaat.

De Commissie oordeelt dat de in de startnotitie beschreven herschikking van onderwijs een aangelegenheid is die valt onder artikel 7 aanhef en onder h WMO, te weten *vaststelling of wijziging van het beleid met betrekking tot de organisatie van de school*. De MR moet op grond van artikel 7 WMO vooraf in de gelegenheid worden gesteld om advies uit te brengen over een te nemen besluit met betrekking tot vaststelling of wijziging van het beleid met betrekking tot de organisatie van de

school. De Commissie stelt vast dat dit is gebeurd. De MR heeft negatief geadviseerd. Dit advies heeft het bevoegd gezag niet overgenomen.

De Commissie beoordeelt op grond van artikel 22 WMO of het bevoegd gezag bij het niet volgen van het advies van de MR:

- gehandeld heeft in strijd met het bepaalde krachtens de wet of met het mr-reglement;
- onvoldoende gemotiveerd heeft waarom is afgeweken van het advies van de raad; of
- onzorgvuldig heeft gehandeld ten opzichte van de raad.

Vast staat dat het bevoegd gezag de startnotitie "Attractief voortgezet onderwijs in Weert en omstreken" op 16 september 2005 en de herziene startnotitie op 21 februari 2006 ter advisering heeft voorgelegd aan de MR. De Commissie oordeelt dat het bevoegd gezag daarmee overeenkomstig artikel 7 aanhef en onder h WMO heeft gehandeld. Het is de Commissie niet gebleken dat het bevoegd gezag overigens in strijd met de WMO of het reglement heeft gehandeld.

De Commissie stelt op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting vast dat het bevoegd gezag vanaf 6 september 2005 tot 20 april 2006 meerdere malen heeft gemotiveerd waarom wordt voorgesteld om in Weert over te gaan tot herschikking van het onderwijs. De argumenten voor en tegen de herschikking van het onderwijs zijn gewisseld op 4 oktober, 7 en 15 november 2005. Op 24 november 2005 heeft de MR naar aanleiding van de startnotitie een negatief advies uitgebracht. Nadien is op 12 december 2005, 10 en 23 januari 2006 opnieuw gesproken over de startnotitie. Op 21 februari 2006 heeft het bevoegd gezag een herziene startnotitie aangeboden. Op 11 april 2006 heeft de MR ook naar aanleiding van de herziene startnotitie een negatief advies uitgebracht. Op 20 april 2006 heeft het bevoegd gezag schriftelijk en mondeling laten weten het advies van de MR niet over te nemen. De Commissie stelt vast dat aan dit besluit argumenten ten grondslag liggen die in de periode 16 september 2005 tot en met 20 april 2006 meerdere malen zijn uitgewisseld en kenbaar waren voor de MR en waarvan de Commissie niet heeft vastgesteld dat deze het besluit niet konden dragen. De Commissie oordeelt dat het bevoegd gezag voldoende heeft gemotiveerd waarom het wil doorgaan met de uitvoering van de startnotitie en daarmee het negatieve advies van de MR niet heeft willen overnemen.

Tijdens de zitting heeft de MR laten weten dat er sprake is geweest van een zorgvuldig proces, waarbij ruimte was voor uitwisseling van informatie en argumenten. Het proces van informatie-uitwisseling, het wisselen van argumenten en het opnieuw met elkaar in overleg gaan over het voorstel om het onderwijs te herschikken, heeft niet geleid tot overeenstemming.

De Commissie oordeelt dat dit niet is veroorzaakt door onzorgvuldig handelen van het bevoegd gezag maar door een inhoudelijk verschil van mening over de te kiezen koers.

Nu de Commissie heeft vastgesteld dat het bevoegd gezag niet in strijd heeft gehandeld met de wet of het reglement, voldoende heeft gemotiveerd waarom het is afgeweken van het advies van de MR en niet onzorgvuldig heeft gehandeld ten opzichte van de MR, is de Commissie van oordeel dat het geschil geen aanleiding geeft uit te spreken dat het besluit van het bevoegd gezag niet in stand kan blijven.

Besluit

De Commissie stelt bindend vast dat het besluit tot vaststelling van de startnotitie in stand kan blijven.

Woerden, 2 oktober 2006

mr. Ch. H. Stokman - Prins, voorzitter

mr. A.A. Veraart, secretaris

