



107756 – 17.06 De sluiting van de school wegens leerlingendaling kan in afwijking van het advies van de MR doorgaan.

## UITSPRAAK

in het geding tussen:

de medezeggenschapsraad van basisschool A te J, verzoeker, hierna te noemen de MR,  
gemachtigde: de heer mr. W.D. Berkhout

en

het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente B, verweerder, hierna te noemen  
het bevoegd gezag  
gemachtigde: de heer mr. F.J.J.M. Janssen

### 1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Bij verzoekschrift van 12 juni 2017, diezelfde dag ingekomen, heeft de MR een adviesgeschil aan de Commissie voorgelegd met betrekking tot het besluit van het bevoegd gezag van 2 mei 2017 tot sluiting van basisschool A per 1 augustus 2017.

Voorts heeft de MR de Commissie verzocht om het bevoegd gezag op te dragen om de basisschool A nog een jaar, derhalve tot 1 augustus 2018, in stand te houden teneinde een overgang naar de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen mogelijk te maken.

Het bevoegd gezag heeft op 30 juni 2017 een verweerschrift ingediend.

De mondelinge behandeling van het geschil vond plaats op 6 juli 2017 te Utrecht.

De MR werd ter zitting vertegenwoordigd door mevrouw C en de heer D, beiden lid MR. Zij werden bijgestaan door de gemachtigde en diens collega de heer E, juridisch medewerker.

Het bevoegd gezag werd vertegenwoordigd door mevrouw F, manager onderwijs, en de heer G, wethouder onderwijs. Zij werden bijgestaan door de gemachtigde.

Beide partijen hebben een pleitnotitie overgelegd.

De Commissie heeft partijen op 6 juli 2017 reeds per e-mail het dictum van haar uitspraak meegedeeld.

### 2. FEITEN

De A is een openbare basisschool die in stand wordt gehouden door de gemeente B. Het College van Burgemeester en Wethouders heeft zijn taken ten aanzien van het openbaar onderwijs gemandateerd aan Openbaar Basisonderwijs B.

Het bevoegd gezag ziet zich al enige jaren geconfronteerd met een teruglopend leerlingenaantal. In verband daarmee is het bevoegd gezag gestart met een onderzoek naar de levensvatbaarheid van zijn kleinere scholen. Er hebben diverse bijeenkomsten plaatsgevonden, waaronder ouderavonden, MR-vergaderingen en raadsvergaderingen. Ook is gesproken over mogelijke



samenwerking met een ander schoolbestuur, te weten de Stichting H te K. In februari 2016 hebben het bevoegd gezag en de Stichting H de ouders meegedeeld dat verdere samenwerking tussen deze beide schoolbesturen niet aan de orde is.

Op 25 februari 2016 heeft het bevoegd gezag een beleidsdocument vastgesteld, getiteld "Procesplan Toekomst Openbaar Basisonderwijs B; werken aan toekomstbestendigheid en onderwijskwaliteit". De GMR heeft met dit procesplan ingestemd.

Het procesplan bevat onder meer diverse scenario's voor de toekomst van de kleinere scholen van het bevoegd gezag. Voor wat betreft A wordt sluiting van de school als een van de scenario's genoemd.

Voorts is een mogelijke overdracht van de school aan de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen (VZD) onderwerp van onderzoek geweest. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft het bevoegd gezag recent toestemming gegeven om een van zijn andere kleine scholen bij wijze van experiment over te dragen aan de VZD. Dit experiment, met een duur van vijf jaar, heeft als doel om een concept te toetsen waarbij dorpsbewoners actief worden betrokken bij het onderwijsproces, zowel inhoudelijk als facilitair. Het ministerie heeft daarbij aangegeven dat er voorlopig geen andere scholen tot het experiment zullen toetreden.

Op 20 december 2016 heeft het bevoegd gezag een voorgenomen besluit genomen tot sluiting van de school per 1 augustus 2017. Op 22 december 2016 heeft het bevoegd gezag de MR hierover om advies gevraagd.

Op 15 februari 2017 heeft de MR negatief geadviseerd over het voorstel tot sluiting van de school.

Op 19 april 2017 heeft op grond van artikel 17 aanhef en onder d Wms nader overleg tussen partijen plaatsgevonden.

Op 2 mei 2017 heeft het bevoegd gezag het voorgenomen besluit tot sluiting van de school omgezet in een definitief besluit.

### 3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

De MR voert aan dat aan de totstandkoming van het besluit ernstige procedurele gebreken kleven. Gedurende het proces heeft het bevoegd gezag de ouders herhaaldelijk op een (mogelijke) sluiting van de school gewezen. Daardoor hebben veel ouders hun kinderen op een andere school geplaatst.

Het bevoegd gezag heeft de in de Wms voorgeschreven procedures onvoldoende en niet uit eigen beweging nageleefd. Zo heeft de MR pas ruim nadat het definitieve besluit genomen was een financiële onderbouwing van het besluit gekregen. Ook heeft het bevoegd gezag de MR onvoldoende inzage gegeven in de gevolgen op hoofdlijnen voor ouders, leerlingen en personeel. Het bevoegd gezag heeft voorts onvoldoende onderzoek gedaan naar mogelijke alternatieven voor sluiting. Dat de GMR heeft ingestemd met het procesplan, wil niet zeggen dat er vervolgens geen ruimte meer is voor een individuele MR. Integendeel, het adviesrecht van de MR omvat alle aspecten van het voorgenomen besluit tot sluiting van de school.

Inhoudelijk voert de MR aan dat de kwaliteit van het onderwijs niet afhankelijk is van de omvang van de school of van de grootte van een klas. Het is juist dat, zoals het bevoegd gezag stelt, de kwaliteit van het onderwijs staat of valt met de kwaliteit van de leerkrachten. Maar dan moet daarin wel geïnvesteerd worden en dat heeft het bevoegd gezag de afgelopen jaren onvoldoende



gedaan. Dat laat onverlet dat de onderwijskwaliteit op de school goed is en dat er voldoende deskundigheid in huis is.

Het personeel ervaart geen hoge werkdruk. Er zijn zeker wel belastende factoren, maar de grote ouderbetrokkenheid compenseert dat voor een belangrijk deel. Er zijn geen aanwijzingen dat de ouderbetrokkenheid in de toekomst minder zal worden.

Het leerlingenaantal heeft de afgelopen jaren steeds gefluctueerd. Daarbij komt dat de prognoses van het bevoegd gezag negatiever zijn dan de prognoses van DUO.

Er zijn evenmin financiële redenen die sluiting van de school rechtvaardigen. Ten slotte brengt sluiting van de school de leefbaarheid van het dorp in gevaar.

Het bevoegd gezag voert aan dat de school het nieuwe schooljaar naar verwachting met 21 leerlingen begint. Het is niet aannemelijk dat dit aantal voor 1 oktober 2017 (teldatum) zal zijn toegenomen tot de wettelijke opheffingsnorm van 23 leerlingen of meer. Voorts zit de school qua leerlingenaantal al enkele jaren onder de gemeentelijke opheffingsnorm van 103 leerlingen. De wettelijke uitzonderingsmogelijkheid om voor wat betreft de opheffingsnorm uit te gaan van de gemiddelde schoolgrootte, biedt hier ook geen soelaas.

Een en ander zal er vermoedelijk toe leiden dat het ministerie de bekostiging gaat beëindigen en de school per 1 augustus 2018 opheft. Eventuele kwaliteitsinvesteringen zullen daarom vermoedelijk slechts voor één schooljaar effect hebben. De bekostiging van de school is onvoldoende om daaruit extra kwaliteitsinvesteringen te doen.

Het openhouden van de school betekent, gelet op de personele ontwikkelingen, dat er in het nieuwe schooljaar met een grotendeels nieuw team moet worden gestart dat nog niet bekend is met het concept van zogeheten quattro-groepen (twee combinatiegroepen van elk vier leerjaren). Het bevoegd gezag is voornemens om het bestuur van het openbaar onderwijs per 31 december 2017 te verzelfstandigen en over te dragen aan een stichting. In dat kader past het niet om een school over te dragen die geen reëel toekomstperspectief heeft.

Fusie met een van de scholen van Stichting H is geen reëel alternatief gebleken, omdat de MR van de betreffende school daar niet mee instemde.

Het bevoegd gezag heeft zich maximaal ingespannen om overdracht van de school aan de VZD mogelijk te maken, maar gezien de recente beslissing van het ministerie is een dergelijke overdracht voorlopig niet aan de orde.

Het belang van leerlingen om kwalitatief goed onderwijs te genieten prevaleert boven het belang van leerlingen om onderwijs te volgen in het eigen dorp en het belang van de leefbaarheid van het dorp. Daarbij is het bevoegd gezag bereid tot het treffen van voorzieningen die de nadelige gevolgen voor leerlingen/ouders beperken.

De door de MR aangedragen procedurele argumenten maken het voorgaande niet anders.

Sluiting van de school is weliswaar steeds als een van de scenario's benoemd, maar dat betekent niet dat het bevoegd gezag is vooruitgelopen op het besluit tot opheffing van de school. Er waren meer scenario's en alternatieven. Het bevoegd gezag heeft ouders beslist niet geadviseerd of gestuurd om hun kinderen van school te halen of niet op school in te schrijven.



## 4. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

### *De bevoegdheid en de ontvankelijkheid*

Op grond van artikel 31 lid 1 juncto artikel 34 Wms is de Commissie bevoegd van het geschil kennis te nemen indien het bevoegd gezag een besluit neemt waarbij hij het advies van de MR, vereist ingevolge artikel 11 Wms dan wel ingevolge het medezeggenschapsreglement, niet of niet geheel volgt en de MR daarover een adviesgeschil aan de Commissie voorlegt.

Het bevoegd gezag heeft de MR op 20 december 2016 verzocht te adviseren over de voorgenomen opheffing van A per 1 augustus 2017, ten aanzien waarvan de MR adviesrecht heeft.

Op 15 februari 2017 heeft de MR negatief advies uitgebracht. Hierna heeft het bevoegd gezag op 2 mei 2017 in afwijking van het advies besloten de A per 1 augustus 2017 te sluiten. De MR heeft het geschil vervolgens binnen de in artikel 34 lid 2 Wms voorgeschreven termijn van zes weken aan de Commissie voorgelegd.

Aldus is de Commissie bevoegd om van het geschil kennis te nemen en is de MR ontvankelijk in zijn verzoek.

### *Het toetsingskader*

Op grond van artikel 34 lid 5 Wms dient de Commissie te beoordelen of het bevoegd gezag bij het niet volgen van het advies van de MR bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot zijn voorstel (te lezen als: besluit) heeft kunnen komen. Vervolgens dient de Commissie ingevolge artikel 34 lid 6 eerste volzin Wms uit te spreken of het betrokken besluit al dan niet in stand kan blijven. Voorts dient de Commissie te oordelen over het verzoek van de MR op grond van artikel 34 lid 6 onder b Wms om het bevoegd gezag de verplichting op te leggen om A nog een jaar in stand te houden, teneinde een overgang naar de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen mogelijk te maken.

### *De beoordeling van het geschil*

Op 25 februari 2016 heeft het bevoegd gezag met instemming van de GMR het "Procesplan Toekomst Openbaar Basisonderwijs B; werken aan toekomstbestendigheid en onderwijskwaliteit" vastgesteld. Dit procesplan behelst algemeen beleid met betrekking tot de instandhouding van de kleinere scholen van het bevoegd gezag. Het bevat onder meer uitgangspunten, criteria en scenario's. Algemeen beleid heeft consequenties voor individuele scholen: het is richtinggevend en kaderstellend. Het procesplan noemt sluiting van A uitdrukkelijk als een van de mogelijke scenario's. Gegeven het feit dat het scenario van sluiting van A reeds onderdeel was van algemeen, door de GMR geaccordeerd, beleid, kan de wijze waarop het bevoegd gezag de MR in het proces heeft betrokken, de toets der kritiek doorstaan. Dat de reikwijdte van het afzonderlijke MR-traject vanwege het reeds vastgestelde beleid beperkter was, kan het bevoegd gezag niet worden verweten.

De Commissie overweegt voorts dat het uiteraard niet zo mag zijn dat een bevoegd gezag door eigen handelen vooruitloopt op een nog te nemen beslissing, waardoor een selffulfilling prophecy ontstaat. Daar staat tegenover dat een beleidsproces zo transparant mogelijk dient te zijn. Daarbij kunnen processen als deze naar hun aard positieve of negatieve neveneffecten hebben. Onrust of onzekerheid onder ouders en leerlingen over wat er met de school kan gebeuren, valt hiertoe te



rekenen. In dit geval is het bevoegd gezag transparant geweest bij het vaststellen van zijn algemeen beleid door sluiting van de school als een van de scenario's te benoemen. Daarbij heeft het bevoegd gezag ruimte geboden voor alternatieven, waarvan er enkele zijn onderzocht. De Commissie heeft geen aanwijzingen dat het bevoegd gezag op welke wijze dan ook voornemens is geweest om een onomkeerbare situatie te creëren. Al met al oordeelt de Commissie dat er geen sprake is van zodanige procedurele gebreken dat het bevoegd gezag niet in redelijkheid tot zijn besluit tot sluiting van de school heeft kunnen komen.

Wat betreft de inhoudelijke discussie tussen partijen stelt de Commissie vast dat die discussie in de kern gaat over zaken die reeds zijn vastgelegd in het door de GMR geaccordeerde Procesplan, zoals onderwijskundige en financiële aspecten. Het in het Procesplan vastgelegde beleid laat naar het oordeel van de Commissie binnen de kaders van de onderhavige procedure onvoldoende ruimte voor aanvullende discussie.

Op grond van het voorgaande komt de Commissie tot het oordeel dat het bevoegd gezag bij het niet volgen van het advies van de MR bij afweging van de betrokken belangen, in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen om A per 1 augustus 2017 te sluiten en dat dit besluit in stand kan blijven.

De Commissie ziet geen aanleiding om, zoals door de MR verzocht, het bevoegd gezag de verplichting op te leggen om A nog een jaar in stand te houden, teneinde een overgang naar de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen mogelijk te maken. Met de recente beslissing van het ministerie van OCW ligt een dergelijke overgang immers voorlopig niet in de lijn der verwachting.

## 5. **BESLISSING**

Op grond van bovenstaande overwegingen oordeelt de Commissie dat het bevoegd gezag bij het niet volgen van het advies van de MR bij afweging van de betrokken belangen, in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen om A per 1 augustus 2017 te sluiten en dat dit besluit in stand kan blijven.

Het verzoek om het bevoegd gezag de verplichting op te leggen om A nog een jaar in stand te houden, wijst de Commissie af.

Vastgesteld te Utrecht op 18 juli 2017 door prof. mr. I.P. Asscher-Vonk, voorzitter, drs. K.A. Kool en prof. mr. D. Mentink, leden, in aanwezigheid van mr. J.J. van Beek, secretaris.

prof. mr. I.P. Asscher-Vonk  
voorzitter

mr. J.J. van Beek  
secretaris

Tegen deze uitspraak staat op grond van artikel 36 lid 1 Wms beroep open bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam, Postbus 1312, 1000 BH Amsterdam. Het beroep wordt ingediend bij verzoekschrift binnen een maand nadat het bevoegd gezag dan wel de MR van de uitspraak op de hoogte is gesteld.