



106275 - Fusievoorstel afgewezen vanwege belang handhaving enige school in het dorp; PO

UITSPRAAK

in het geding tussen:

het College van Bestuur van de A, gevestigd te B, verzoeker, hierna te noemen het bevoegd gezag
gemachtigde: mevrouw mr. S. Stokman-Prins

en

de medezeggenschapsraad van de christelijke basisschool C, gevestigd te D, verweerder, hierna te
noemen de MR
gemachtigde: de heer mr. W.D. Berkhout

1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Bij verzoekschrift van 23 mei 2014, ingekomen op 26 mei 2014 en aangevuld op 12 juni 2014, heeft het bevoegd gezag een geschil aan de Commissie voorgelegd met betrekking tot het onthouden van instemming door de MR aan het voorgenomen besluit tot fusie van cbs C met cbs H te I.

De MR heeft op 11 juli 2014 een verzoekschrift ingediend.

Tijdens de mondelinge behandeling van het geschil op 25 augustus 2014 heeft de Commissie besloten de zaak aan te houden, teneinde partijen in de gelegenheid te stellen om – met inachtneming van hetgeen ter zitting is besproken – nader overleg te voeren. Partijen hebben vervolgens het medezeggenschapstraject hervat.

Het bevoegd gezag heeft de Commissie op 27 november 2014 verzocht de behandeling van het geschil voort te zetten. Op 15 december 2014 en 14 januari 2015 heeft het bevoegd gezag aanvullende stukken ingediend.

Op 21 januari 2015 vond een tweede hoorzitting plaats te Utrecht.

Het bevoegd gezag verscheen in de persoon van de heer J, directeur/bestuurder. Hij werd bijgestaan door zijn gemachtigde en werd vergezeld door de heer K en de heer L, beiden lid van de regiegroep krimp van het bevoegd gezag.

Namens de MR verschenen mevrouw M, lid MR, mevrouw N, lid MR, de heer O en de heer P, beiden extern adviseur. Zij werden bijgestaan door de gemachtigde.

De MR heeft een pleitnotitie overgelegd.

2. DE FEITEN

De A vormt het bestuur van 17 basisscholen in het zuidwesten van Q, waaronder cbs C te D (een jenaplanschool) en cbs H te I. De regio heeft te maken met een afname van het aantal leerlingen (krimp). Sedert eind 2011 staat het onderwerp 'krimp' op de bestuurlijke agenda. Medio 2012 heeft het bevoegd gezag een beleidsplan vastgesteld om te komen tot toekomstbestendig primair christelijk onderwijs in de regio Sneek en omgeving tegen de achtergrond van het sterk teruglopend aantal leerlingen in de regio. De GMR heeft ingestemd met dit beleidsplan.



In het kader van de uitvoering van het vastgestelde beleid heeft het bevoegd gezag medio 2012 kenbaar gemaakt een fusie tussen C en H te beogen. In juni en juli 2012 hebben gesprekken plaatsgevonden tussen het bevoegd gezag en de beoogde fusiescholen.

Op 3 december 2013 heeft het bevoegd gezag aan de beide betrokken MR's een "intentieverklaring fusie en plan van aanpak scholenfusie" ter instemming voorgelegd.

De MR van C heeft het bevoegd gezag op 21 januari 2014 meegedeeld geen instemming te verlenen. Vervolgens hebben partijen nader inhoudelijk overleg gevoerd. Het bevoegd gezag heeft de MR op 17 april 2014 meegedeeld dat het ter zake van het onthouden van instemming een geschil zou voorleggen aan de Commissie, hetgeen het bevoegd gezag op 23 mei 2014 heeft gedaan (zaaknummer 106275).

De MR van H heeft het bevoegd gezag op 17 februari 2014 meegedeeld geen instemming te verlenen. Vervolgens hebben partijen nader inhoudelijk overleg gevoerd. Het bevoegd gezag heeft de MR op 16 mei 2014 meegedeeld dat het ter zake van het onthouden van instemming een geschil zou voorleggen aan de Commissie, hetgeen het bevoegd gezag op 11 juni 2014 heeft gedaan (zaaknummer 106306). Op 25 augustus 2014 heeft de Commissie de geschillen tussen het bevoegd gezag en de beide MR's (gevoegd) mondeling behandeld. Ter zitting heeft de Commissie vanwege het ontbreken van een deugdelijke fusie-effectrapportage (FER) partijen voorgesteld met elkaar het medezeggenschapstraject verder te doorlopen en de behandeling van de geschillen in de tussentijd aan te houden. Het bevoegd gezag en de beide MR's hebben dit voorstel aanvaard. Vervolgens heeft het bevoegd gezag een FER opgesteld en deze op 8 oktober 2014 ter instemming voorgelegd aan de beide MR's. Op 19 november 2014 hebben het bevoegd gezag en de MR van C hierover gesproken.

Op 26 november 2014 heeft de MR van C het bevoegd gezag meegedeeld instemming te onthouden aan het voorgenomen besluit tot fusie. Eveneens op 26 november 2014 heeft de MR van H het bevoegd gezag meegedeeld alleen onder voorwaarden bereid te zijn instemming te verlenen. Deze voorwaarden behelsden onder andere dat de MR van C alsnog instemt met een fusie dan wel dat de Commissie het bevoegd gezag in het geschil met de MR van C in het gelijk stelt.

Op 27 november 2014 heeft het bevoegd gezag de Commissie verzocht de behandeling van het geschil met (alleen) de MR van C voort te zetten, aan welk verzoek de Commissie gehoor heeft gegeven.

3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

Het bevoegd gezag stelt dat de MR in redelijkheid niet zijn instemming heeft kunnen onthouden aan het voorgenomen besluit tot fusie. Mocht de Commissie een ander oordeel zijn toegedaan, dan is sprake van zwaarwegende omstandigheden die het voorstel tot fusie rechtvaardigen.

De fusie is voorgenomen met het oog op de toekomstbestendigheid van alle onder het bevoegd gezag vallende scholen en past in het kader van het dienaangaande stichting-breed vastgestelde beleid. Het bestuur van de gemeente R ondersteunt dit beleid en de uitwerking daarvan.

Demografische prognoses laten een krimp zien van 500 leerlingen in vier jaar tijd. Weliswaar laat de prognose in het specifieke geval van C lichte groei zien, maar dan nog is sprake van een uiterst kwetsbare situatie. De school balanceert al enkele jaren op de wettelijke bekostigingsnorm van 23 leerlingen en voldoet al meer dan zeven jaar niet aan de gemeentelijke opheffingsnorm. Het maximaal verwachte aantal leerlingen blijft onder de 28. De verhuizing van een enkele familie kan onder die omstandigheden tot gevolg hebben dat de school ophoudt te bestaan, zoals in een ander dorp ook is gebeurd. Vanuit het oogpunt van duurzaamheid is dit een ongewenste situatie.

Ongewijzigde voortzetting van het huidige scholenbestand is op den duur ook financieel niet houdbaar. De stichting heeft weliswaar een gezonde financiële huishouding, maar als gevolg van de krimp zal de exploitatie naar verwachting met twee miljoen euro teruglopen. Ook het inspelen op onverwachte gebeurtenissen trekt een flinke financiële wissel op het geheel.



Daaronder valt het op orde brengen van de onderwijskwaliteit van C, nadat de school medio 2014 door de Onderwijsinspectie als zwak is beoordeeld. De financiële middelen en de extra menskracht die met dit verbetertraject zijn gemoeid, gaan ten koste van de andere scholen. Deze kosten komen bovenop de extra financiële steun die C gedurende de afgelopen jaren heeft genoten, in de vorm van een extra leerkracht. Verder is het zeer de vraag of na een succesvol verbetertraject de kwaliteitsrisico's volledig zijn verdwenen, zeker op wat langere termijn. Het specifieke onderwijsconcept van de school zorgt voor kwetsbaarheid, omdat het bevoegd gezag niet is staat is om in geval van ziekte vervangers aan te wijzen met voldoende kennis van en ervaring met jenaplanonderwijs.

Op een grotere school met minimaal vier groepen – de fusieschool zal circa 90 leerlingen herbergen – kan de kwalitatieve agenda beter beheerd worden dan op een kleine school als C. H heeft een kwaliteitsrisico. De Onderwijsinspectie heeft risico's in de opbrengsten gesignaleerd. H loopt (met een leerlingenaantal van ruim 60) ook getalsmatig risico's. Fusie is een logisch vervolg op de al bestaande samenwerking tussen beide scholen (gezamenlijke activiteiten, gezamenlijk teamoverleg en dergelijke).

Het bevoegd gezag kan zich voorstellen dat de inwoners van D hun school graag behouden, maar wijst er ook op dat uit diverse onderzoeken blijkt dat er geen aantoonbaar verband bestaat tussen de aanwezigheid van een basisschool en de leefbaarheid in een dorp.

Alternatieven voor fusie zijn onderzocht, maar zijn als niet haalbaar of als niet wenselijk beschouwd, aldus het bevoegd gezag.

De MR stelt daar tegenover dat hij in redelijkheid instemming aan het voorgenomen fusiebesluit heeft kunnen onthouden en dat geen sprake is van zwaarwegende omstandigheden die het voorstel van het bevoegd gezag rechtvaardigen.

Het voorgenomen fusiebesluit berust niet op deugdelijk onderzoek naar de noodzaak van fusie en is onvoldoende onderbouwd. De FER bevat onvoldoende argumenten die fusie rechtvaardigen.

Er zijn geen onderwijskundige redenen die tot fusie nopen. Ook kleine scholen kunnen uitstekend onderwijs bieden. De onderwijskwaliteit van C baart zeker zorgen, maar er is concreet zicht op verbetering. Er is geen redelijke grond voor de veronderstelling dat fusie een positieve bijdrage aan de onderwijskwaliteit zal leveren (mede erop gelet dat H volgens de Onderwijsinspectie ook kwaliteitsrisico loopt). Het bevoegd gezag heeft erkend dat schaalvergroting geen garantie biedt voor een verbetering van de onderwijskwaliteit. Voorts is C binnen de stichting de enige jenaplanschool. Het is belangrijk dat dit concept in stand blijft.

Er zijn evenmin financiële redenen voor een fusie. Het eigen vermogen van de stichting is juist uitzonderlijk groot en is grotendeels verkregen uit private middelen.

Leerlingprognoses geven ook geen aanleiding tot fusie. Er wordt juist een lichte groei van het aantal leerlingen op C verwacht. Mocht de school op enig moment toch onder de opheffingsnorm belanden, dan is er voldoende tijd om over mogelijke oplossingen te praten. De MR is overigens bereid om over dat scenario nu reeds het gesprek aan te gaan met het bevoegd gezag.

Van niet te onderschatten gewicht is het feit dat C de enige school is in het dorp. Onderwijs in de nabije omgeving is belangrijk voor zowel kinderen als hun ouders. Zou D zijn school verliezen, dan zal de ouderbetrokkenheid naar verwachting minder worden. Ook op andere punten zal het sociale leven in D daarvan negatieve gevolgen ondervinden.

Al met al zijn de motieven en alternatieven voor de voorgenomen fusie onvoldoende duidelijk. Het bevoegd gezag heeft het voortbestaan van C als zelfstandige school nooit serieus overwogen.

Omdat het bevoegd gezag regelmatig toezeggingen niet is nagekomen en regelmatig zijn argumentatie en aanpak heeft gewijzigd, heeft het traject onnodig lang geduurd, hetgeen voor extra onrust heeft gezorgd bij ouders en leerkrachten, aldus de MR.



4. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

Op grond van artikel 21 aanhef en onder h medezeggenschapsreglement, gelijkloidend aan artikel 10 aanhef en onder h Wms, heeft het bevoegd gezag voorafgaande instemming van de MR met elk door het bevoegd gezag te nemen besluit tot fusie van de school met een andere school, dan wel vaststelling of wijziging van het beleid ter zake, waaronder begrepen de fusie-effectrapportage. De Commissie is bevoegd van het geschil kennis te nemen en het verzoek van het bevoegd gezag is ontvankelijk.

Op grond van artikel 32 lid 3 Wms beoordeelt de Commissie of de MR in redelijkheid tot het onthouden van instemming heeft kunnen komen of dat sprake is van bepaalde zwaarwegende omstandigheden die het voorstel van het bevoegd gezag rechtvaardigen. In dit verband overweegt de Commissie als volgt.

Uit het dossier en het verhandelde ter zitting blijkt dat het bevoegd gezag het voorgenomen besluit tot fusie van C met H in uitgangspunt heeft gebaseerd op het stichtingbreed vastgestelde beleid ten aanzien van de afname van het aantal leerlingen in de regio, met inbegrip van de daaraan verbonden beleidsdoelstellingen 'kwaliteit' en 'duurzaamheid'.

Tussen partijen staat niet ter discussie dat demografische prognoses een forse terugloop laten zien van het aantal leerlingen in het voedingsgebied van de stichting. De MR heeft gemotiveerd aangegeven dat niet vaststaat dat deze terugloop in de nabije toekomst ook C zal treffen. De school zit met 23 leerlingen op de wettelijke bekostigingsnorm en de door het bevoegd gezag gehanteerde prognoses laten lichte groei zien. De MR heeft voorts gemotiveerd betwist dat het vanuit het oogpunt van onderwijskwaliteit noodzakelijk is om C te laten fuseren met H. Uit het door het bevoegd gezag overgelegde rapport van de Onderwijsinspectie blijkt geen verband tussen het oordeel 'zwak' en de omvang van de school. Daarnaast is niet aannemelijk geworden dat fusie van C met een andere school zal leiden tot verbetering van de onderwijskwaliteit dan wel dat door handhaving van C de kwaliteit van het onderwijs onder onaanvaardbare druk komt te staan, ondanks dat de school als 'zwak' is beoordeeld. Uit de stukken blijkt dat de school over de nodige ontwikkelingscapaciteit beschikt en dat de Onderwijsinspectie vertrouwen heeft dat medio 2015 de onderwijskwaliteit weer geheel van voldoende niveau zal zijn. Met het bevoegd gezag zijn daarover afspraken gemaakt.

De Commissie wenst in dat kader overigens niet onopgemerkt te laten dat de MR onvoldoende oog lijkt te hebben voor de niet of nauwelijks oplosbare vervangingsproblemen waartoe het jenaplanconcept leidt. Tijdens de mondelinge behandeling is van de zijde van de MR aangegeven dat het jenaplanconcept zou kunnen worden opgegeven, als het in de weg zou blijken te staan aan het openhouden van C als zelfstandige school. Alleen al gelet hierop is de Commissie van oordeel dat de MR onvoldoende heeft weten te onderbouwen dat het jenaplanconcept van C in verband met het al dan niet fuseren met H een argument van betekenis vormt.

De Commissie overweegt voorts dat niet is gebleken van zodanige financiële omstandigheden dat handhaving van C onaanvaardbare gevolgen heeft voor de exploitatie. Ook overigens is het niet onredelijk dat de MR van C aan het financiële argument geen doorslaggevende betekenis toekent, aangezien de overheid juist een financiële voorziening in stand houdt ten behoeve van kleine scholen (zie in vergelijkbare zin de uitspraak van de Commissie van 11 juni 2014, zaaknummer 106216).

Alles overziende concludeert de Commissie dat de financiële, organisatorische en onderwijskundige argumenten die in het voorgenomen fusiebesluit (inclusief de fusie-effectrapportage) zijn aangevoerd, niet van dien aard zijn dat het door de MR naar voren gebrachte belang van handhaving van C,



daarvoor moet kijken. De Commissie acht het belang van de schoolgemeenschap bij het openhouden van de enige school in het dorp van dermate gewicht dat de MR in redelijkheid instemming aan het voorgenomen fusiebesluit, inclusief de fusie-effectrapportage, heeft kunnen onthouden.

Ten aanzien van de eventuele aanwezigheid van zwaarwegende omstandigheden die het voorstel van het bevoegd gezag rechtvaardigen, overweegt de Commissie als volgt. Gebleken is dat het (voorgenomen) fusiebesluit niet uitsluitend verband houdt met de situatie van C, maar dat het bevoegd gezag met de fusie ook en zelfs in aanzienlijke mate bovenschoolse en stichtingbrede belangen wil dienen. De Commissie wijst erop dat van de MR mag worden verwacht dat deze oog heeft voor deze bovenschoolse c.q. stichtingbrede belangen, maar dat dit niet betekent dat de MR de belangen van de eigen school en de daarbij betrokkenen daaraan zonder meer ondergeschikt moet maken. Het bevoegd gezag verkeert daarentegen in een andere positie. Van het bevoegd gezag kan onder omstandigheden worden gevergd dat het beslissingen neemt om bovenschoolse of stichtingbrede belangen te dienen, ook als deze beslissingen ten koste gaan van een afzonderlijke school en de daarbij betrokkenen. In dat kader heeft het bevoegd gezag aangevoerd dat de extra investeringen in de onderwijskwaliteit van C nu en in de toekomst ten koste gaan van de andere scholen binnen de stichting. In zijn algemeenheid is het niet ondenkbaar dat dit een zwaarwegende omstandigheid oplevert die een fusievoorstel van het bevoegd gezag kan rechtvaardigen. Echter, vooralsnog heeft het bevoegd gezag zijn stellingen hieromtrent naar het oordeel van de Commissie onvoldoende concreet onderbouwd.

Op dit moment kan immers niet zonder nadere onderbouwing, die ontbreekt, geconcludeerd worden dat de onderwijskwaliteit van C onder de maat zal blijven en dat er dientengevolge structureel sprake zal zijn van een onevenredige aanslag op de financiële middelen van de stichting. Derhalve acht de Commissie dit argument thans onvoldoende steekhoudend. Ook voor het overige is de Commissie niet gebleken van zwaarwegende omstandigheden die het voorstel van het bevoegd gezag rechtvaardigen.

5. UITSPRAAK

De Commissie oordeelt dat de MR in redelijkheid instemming heeft kunnen onthouden aan het voorgenomen besluit tot fusie tussen C en H, inclusief de fusie-effectrapportage. Er is geen sprake van bepaalde zwaarwegende omstandigheden die het voorstel van het bevoegd gezag rechtvaardigen.

Aldus gedaan te Utrecht op 19 februari 2015 door mr. D.J.B. de Wolff, voorzitter,
mr. W.J.J. Beurskens en prof. mr. D. Mentink, leden, in aanwezigheid van mr. J.J. van Beek,
secretaris.

mr. D.J.B. de Wolff
voorzitter

mr. J.J. van Beek
secretaris

Tegen deze uitspraak staat op grond van artikel 36 lid 3 Wms beroep open bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam, Postbus 1312, 1000 BH Amsterdam.

Het beroep wordt ingediend binnen een maand nadat het bevoegd gezag dan wel de MR van de uitspraak op de hoogte is gesteld.

Op grond van artikel 36 lid 4 Wms kan het beroep uitsluitend worden ingesteld ter zake dat de Commissie een onjuiste toepassing heeft gegeven aan het bepaalde in de wet.