

Uitspraaknr. G644A-G645A-G646A

Datum:

8 november 2000

Soort geschil:

Adviesgeschil

Partijen:

De medezeggenschapsraad van de Zuikerschool voor openbaar basisonderwijs te Epe, de medezeggenschapsraad van openbare basisschool De Sprengre te Vaassen en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van het primair openbaar onderwijs te Epe -tegen- het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Epe

De commissie overweegt ten aanzien van de feiten:

I. Verloop van het geschil

In 1999 heeft het bevoegd gezag met instemming van de GMR onderzoek laten doen naar de toekomst van het openbaar onderwijs in de gemeente Epe. De aanleiding voor dit onderzoek was onder meer de voorgenomen overdracht van het bestuur over het openbaar onderwijs aan een bestuurscommissie.

Het onderzoeksrapport is op 11 oktober 1999 verschenen. In dit rapport wordt aangegeven dat de minimumformatie voor een school of locatie van een school kan worden gesteld op 4,1 formatieplaatsen teneinde te kunnen voldoen aan de vereisten die aan een school in deze tijd worden gesteld.

Op basis van dit onderzoeksrapport heeft het bevoegd gezag op 9 november 1999 het voorgenomen besluit genomen om de Zuikerschool met ingang van 1 augustus 2001 op te heffen en de locatie de Geerstraat van openbare basisschool De Sprengre met ingang 1 augustus 2002 te sluiten. De motivering voor dit besluit was het feit dat het aantal formatieplaatsen op de Zuikerschool en op de locatie de Geerstraat op dat moment beneden de in het rapport aangegeven minimumformatie lag en dat op basis van de leerlingenprognoses, zoals deze in het rapport waren vermeld, de formatie de komende jaren ook niet boven deze minimumformatie zou uitkomen.

Het bevoegd gezag heeft vervolgens de direct betrokkenen van de school geïnformeerd en heeft aan de beide medezeggenschapsraden en aan de GMR verzocht over dit besluit schriftelijk advies uit te brengen.

De MR van de Zuikerschool heeft eind november 1999 schriftelijk een aantal vragen aan het bevoegd gezag gesteld, waarop het bevoegd gezag op 13 januari 2000 heeft gereageerd. Op 4 februari 2000 heeft de MR van de Zuikerschool aan het bevoegd gezag schriftelijk meegedeeld dat het over het voorgenomen besluit negatief adviseerde. Op 7 februari 2000 hebben de GMR en de MR van de Sprengre aan het bevoegd gezag laten weten dat over het voorgenomen besluit een negatief advies werd gegeven.

Op 9 maart 2000 heeft het bevoegd gezag over het voorgenomen besluit tot opheffing van de Zuikerschool en tot sluiting van de locatie de Geerstraat de GMR uitgenodigd voor een informatieve bijeenkomst op 14 maart 2000. Nadat de MR van de Zuikerschool hiervan op de hoogte was gekomen, heeft deze MR aan het bevoegd gezag verzocht eveneens te worden uitgenodigd voor de desbetreffende bijeenkomst.

Het bevoegd gezag heeft op 13 maart 2000 de MR van de Zuikerschool laten weten dat deze geen uitnodiging voor deze bijeenkomst zou ontvangen.

Op 16 maart 2000 heeft het bevoegd gezag aan de beide betrokken medezeggenschapsraden het raadsvoorstel toegestuurd. Daarbij was een begeleidende brief waarin het bevoegd gezag meedeelde dat het bevoegd gezag het door de beide betrokken medezeggenschapsraden verstrekte advies, aanmerkte als één van de vele inspraakreacties. Het deelde tevens mee dat het de inspraakreacties had gewogen en uiteindelijk tot zijn oordeel was gekomen. Het bevoegd gezag verwees daarvoor naar het meegestuurde raadsvoorstel en gaf aan de beide medezeggenschapsraden te kennen dat deze hun bezwaren nog nader konden komen toelichten in de raadscommissievergadering van 27 maart 2000. Van deze mogelijkheid hebben de beide medezeggenschapsraden gebruik gemaakt.

Op 20 april 2000 heeft de raad van de gemeente Epe op grond van het onderzoeksrapport van 11

oktober 1999 en hetgeen het college van burgemeester en wethouders in zijn voorstel aan de raad had aangegeven, besloten de Zuukerschool met ingang van 1 augustus 2001 op te heffen en de locatie de Geerstraat met ingang van 1 augustus 2002 te sluiten.

Op 3 mei 2000 heeft het bevoegd gezag de beide betrokken medezeggenschapsraden en de GMR van dit besluit schriftelijk op de hoogte gesteld.

Op 7 juni 2000 respectievelijk 9 juni 2000 hebben de MR van de Sprengel, de GMR en de MR van de Zuukerschool bij de Landelijke geschillencommissie voor het openbaar onderwijs dit adviesgeschil aangemeld met betrekking tot de opheffing van de Zuukerschool en de sluiting van de locatie de Geerstraat.

Van het bevoegd gezag is op 23 augustus 2000 het verweerschrift ontvangen. Op 13 september 2000 heeft de Commissie ter zitting aan partijen de gelegenheid gegeven hun standpunten toe te lichten.

II. Op grond van de volgende overwegingen zijn de GMR en de beide medezeggenschapsraden tot het negatieve advies over het voorgenomen besluit tot opheffing van de school c.q. tot sluiting van de locatie gekomen:

De GMR en de beide medezeggenschapsraden brengen naar voren dat het voorgenomen besluit van het bevoegd gezag om de Zuukerschool op te heffen en de locatie de Geerstraat te sluiten het belang van het openbaar onderwijs in de gemeente ernstig schaadt. De voordelen van deze kleine schoollocaties in het buitengebied van de gemeente staan tussen alle betrokken partijen niet echt ter discussie. Sluiting van een school is evenwel een ingrijpend en onomkeerbaar besluit.

Aan het besluit ligt het onderzoeksrapport van 11 oktober 1999 ten grondslag. De medezeggenschapsraden hebben hierbij kritische kanttekeningen geplaatst, zowel gericht op de financiële onderbouwing als op de berekening van de leerlingenprognoses. Inzicht in deze berekeningen heeft het bevoegd gezag op verzoek daartoe niet verstrekt.

Wat de normatieve minimumformatie betreft van 4,2 formatie-eenheden merken de medezeggenschapsraden en de GMR op dat regelmatig aan het bevoegd gezag is gevraagd deze minimumformatie nader te motiveren, omdat het minimum aantal leerlingen waarbij een school volgens de rijksnorm verplicht moet worden gesloten, lager ligt dan de norm van 4,2 formatie-eenheden aangeeft. Een ander aspect betreft het feit dat de locatie de Geerstraat deel uitmaakt van een grotere eenheid en geen zelfstandige school meer is. De MR van de Sprengel wijst erop dat evenwel de locatie de Geerstraat in het rapport van 11 oktober 1999, waarop het voorgenomen besluit is gebaseerd, wel wordt behandeld als een zelfstandige school. Daarbij wijst de MR van de Sprengel erop dat de locatie de Geerstraat in de vorige ronde van heroverweging ter zake van de toekomst van het openbaar onderwijs binnen de gemeente betrokken is geweest bij de fusie, waaruit de Sprengel is ontstaan. Door deze fusie van enkele jaren geleden zijn verwachtingen ontstaan over het voortbestaan van de locatie de Geerstraat.

De GMR en de medezeggenschapsraden wijzen erop dat het bevoegd gezag geen alternatieven heeft overwogen en laten onderzoeken om ondanks dat de minimumformatie op een locatie of school niet aanwezig is, op een andere manier de beoogde kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Er is niet bekeken of de directievoering kon worden versterkt door het invoeren van een vorm van bovenschools management. Evenmin is fusie tussen scholen overwogen of is naar de mogelijkheden gekeken om door middel van het bestuursfonds extra financiële middelen te verstrekken.

Wat de door het bevoegd gezag gevolgde procedure betreft brengt de MR van de Zuukerschool naar voren dat het bevoegd gezag de door de MR eind november 1999 gestelde vragen in een zeer laat stadium heeft beantwoord. De MR heeft zich, gezien de aan haar gestelde termijn voor het uitbrengen van advies, daardoor gedrongen gevoeld advies uit te brengen in plaats van een aantal vervolgvragen te stellen. Het bevoegd gezag heeft geen overleg met de MR gevoerd, hetgeen onder meer naar voren komt uit het feit dat de MR op 13 maart 2000 niet zou worden uitgenodigd voor een informatieve bijeenkomst van het bevoegd gezag met de GMR ter zake van onder meer de opheffing van de Zuukerschool.

De MR van de Zuukerschool wijst er daarnaast op dat het bevoegd gezag onvoldoende informatie heeft verstrekt, met name heeft het bevoegd gezag desgevraagd geen inzicht gegeven in de berekening van de leerlingenprognoses. Deze prognoses zijn door de werkelijkheid achterhaald. De beide medezeggenschapsraden en de GMR merken daarnaast ten aanzien van de gevolgde procedure op dat het bevoegd gezag aan hen niet heeft aangegeven waarom van het door hen uitgebrachte advies is afgeweken en dat het bevoegd gezag evenmin, voordat de gemeenteraad het besluit tot opheffing van de Zuukerschool en de sluiting van de locatie de Geerstraat nam, hen in de gelegenheid heeft gesteld overleg met het bevoegd gezag te voeren. De medezeggenschapsraden en

de GMR zijn dan ook de mening toegedaan dat het bevoegd gezag op dit punt in strijd heeft gehandeld met artikel 12 van de Wmo 1992.

III. Op grond van de volgende overwegingen is het bevoegd gezag tot zijn standpunt gekomen dat het voorgenomen besluit in stand kon blijven:

Het bevoegd gezag deelt ter zake van het in acht nemen van artikel 12 van de Wmo 1992 mee dat het altijd open heeft gestaan voor overleg of voor het verstrekken van informatie en dat het ook steeds voldoende informatie heeft gegeven. Partijen konden ook het bevoegd gezag verzoeken om met hen overleg te voeren, wanneer dit overleg niet op initiatief van het bevoegd gezag plaats vond.

Het besluit tot opheffing van de Zuukerschool en tot sluiting van de locatie de Geerstraat is ingegeven door de signalen uit het onderwijsveld dat er een te hoge werkdruk is op de scholen en dat er onderwijskundig en financieel de kleine scholen worden bedreigd. Door de kwetsbaarheid van de bezetting en de krappe personeelsformatie kan de kwaliteit van het onderwijs in de toekomst niet meer worden gewaarborgd. Daarom is het bevoegd gezag van mening dat openbare scholen minimaal 4,1875 formatieplaatsen moeten hebben om voldoende toegerust te zijn voor de toekomst. De Zuukerschool en de locatie de Geerstraat zitten onder deze formatieomvang. De gemeente wil voor de aanvulling van de formatie geen extra financiën beschikbaar stellen. De gemeenteraad heeft overwogen dat het openbaar onderwijs in de gemeente voldoende gewaarborgd blijft omdat op bereikbare afstand verschillende openbare basisscholen aanwezig zijn voor de leerlingen van de locatie de Geerstraat en de Zuukerschool.

Met betrekking tot het in acht nemen van artikel 5 van de Wmo 1992 merkt het bevoegd gezag op dat de medezeggenschapsraad altijd is geïnformeerd via de directeur. Normaal gesproken voeren de directeurs het overleg met de medezeggenschapsraad. Het bevoegd gezag heeft de informatie over het definitieve raadsvoorstel op 9 april 2000 aan de GMR verstrekt en tegelijkertijd aan het Algemeen Directeuren Overleg. Daarbij is het verzoek gedaan aan de directeurs deze informatie aan de teamleden en aan de ouders door te geven.

Ook is op 9 november 1999 informatie verstrekt door aan de directeurs een brief mee te geven, die bestemd was voor ouders en personeel. Het bevoegd gezag erkent dat de medezeggenschapsraad op een laat tijdstip een reactie heeft gekregen op de door de raad eind november 1999 gestelde vragen. Daarom heeft het bevoegd gezag de termijn voor het verstrekken door de medezeggenschapsraad van het advies aan het bevoegd gezag verlengd met veertien dagen. Het bevoegd gezag is dan ook van mening dat daardoor de medezeggenschapsraad geen nadeel heeft ondervonden.

Het bevoegd gezag heeft ter zitting aangegeven dat de procedure niet vlekkeloos is verlopen en het bevoegd gezag inmiddels lering heeft getrokken uit de afgelopen periode. Het bevoegd gezag is evenwel van mening dat dit niet hoeft te leiden tot vernietiging van het besluit.

De Commissie overweegt ten aanzien van het recht:

Het besluit tot opheffing van de Zuukerschool respectievelijk de sluiting van de locatie de Geerstraat heeft het bevoegd gezag genomen op basis van het rapport van 11 oktober 1999 met betrekking tot de Toekomst van het Openbaar Basisonderwijs in de gemeente Epe. Het bevoegd gezag heeft erop gewezen dat de GMR met de onderzoeksopdracht heeft ingestemd. Het bevoegd gezag heeft er tevens op gewezen dat in het desbetreffende rapport is aangegeven dat voor kwalitatief goed onderwijs een minimumformatie van 4,185 formatieplaatsen op een school een vereiste is. Op grond van dit gegeven heeft het bevoegd gezag de beslissing genomen om de scholen en locaties die op basis van de leerlingprognoses in de nabije jaren niet aan dit vereiste kunnen voldoen, op termijn te sluiten. De medezeggenschapsraden hebben ter zake van de beide beslissingen een negatief advies gegeven, omdat het besluit naar hun zienswijze niet werd gedragen door de gegeven motivering. De Commissie wijst in de eerste plaats er op dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor de opheffing van scholen een lagere norm hanteert dan het bevoegd gezag op basis van het rapport van 11 oktober 1999 heeft aangenomen. De minister heeft daarmee een voor het gehele land geldend minimum aantal leerlingen en minimum formatie aangegeven waar beneden een school niet langer in stand kan worden gehouden. Wanneer het bevoegd gezag in zijn streven naar het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs van de onder hem ressorterende scholen, komt tot een minimumformatie waaronder naar de mening van het bevoegd gezag de kwaliteit van het gegeven onderwijs niet langer kan worden gewaarborgd en dit naar het oordeel van het bevoegd gezag dient te leiden tot opheffing van een school dan wel sluiting van een locatie, deelt de

Commissie dit oordeel van het bevoegd geenszins. Op het enkele feit van het eerst vaststellen van een minimumformatie als kwaliteitsnorm om vervolgens over te gaan tot opheffing of sluiting, valt een dergelijk besluit namelijk niet te gronden, nu de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een lagere minimumformatie als vereiste stelt voor opheffing of sluiting van een school.

In dit geval biedt de vastgestelde minimumformatie slechts één van de ijkpunten voor de vereiste kwaliteit van het te geven onderwijs. Andere ijkpunten die daarbij naar de mening van de Commissie dienen te worden meegenomen, zijn het op peil houden van de vereiste deskundigheid van de leerkrachten, de wijze waarop de directievoering plaats vindt en de mogelijke bestuurlijke samenwerking.

Naar het oordeel van de Commissie zal daarom uit het feit dat een school niet voldoet aan het vereiste van de minimumformatie als kwaliteitsnorm, moeten worden afgeleid dat het bevoegd gezag zich dan op andere wijzen dient in te spannen voor het vasthouden of het verbeteren van de kwaliteit van het te geven onderwijs. Aan het bevoegd gezag staat daarvoor voldoende mogelijkheden open, zoals onder meer het vergroten van de deskundigheid bij de aanwezige leerkrachten ter zake van het geven van onderwijs aan combinatiegroepen dan wel het komen tot een vorm van bovenschools management als directievoering over de verschillende scholen.

Gelet op hetgeen tijdens de zitting is verhandeld en hetgeen uit de stukken naar voren is gekomen, heeft het bevoegd gezag aan deze punten op geen enkele wijze aandacht besteed en is het vaststellen van de minimumformatie als kwaliteitsnorm niet anders gebruikt dan als motivering voor de opheffing van de Zuikerschool of de sluiting van de locatie de Geerstraat.

Daarnaast merkt de Commissie in het bijzonder ter zake van de sluiting van de locatie de Geerstraat op dat de vastgestelde minimumformatie als kwaliteitsnorm niet kan leiden tot sluiting van deze locatie, nu in de vastgestelde minimumformatie het aantal benodigde directie-uren is betrokken, terwijl de locatie de Geerstraat sinds enige jaren niet meer als zelfstandige school met een eigen directeur functioneert maar onderdeel uitmaakt van een groter geheel. Het zonder meer toepassen van de vastgestelde minimumformatie -zonder aanpassing op het punt van de directievoering - kan dan ook evenmin leiden tot een voldoende motivering van het besluit tot sluiting van deze locatie.

De Commissie is dan ook van oordeel dat het bevoegd gezag gezien de daaraan ten grondslag gelegde motivering, ook na gedeeltelijke aanpassing van het besluit, niet heeft kunnen vasthouden aan het besluit tot opheffing dan wel sluiting.

Met betrekking tot de leerlingprognoses hebben de beide betrokken medezeggenschapsraden over de juistheid van deze twijfels geuit. Naar de mening van de Commissie had dit het bevoegd gezag ertoe moeten brengen inzicht te geven in de wijze waarop deze leerlingprognoses tot stand waren gekomen en met name moeten aangeven op welke wijze deze waren berekend. Het bevoegd gezag heeft dit evenwel niet gedaan en op die wijze de beide medezeggenschapsraden onvoldoende informatie gegeven.

Ter zake van de door het bevoegd gezag gevolgde adviesprocedure merkt de Commissie in de eerste plaats op dat het beleggen van informatiebijeenkomsten voor welke betrokkene bij het besluit dan ook, geenszins de plaats kan innemen van het op grond van artikel 12, aanhef en onder b van de Wmo 1992 voorafgaand aan het uit te brengen advies te voeren overleg met de medezeggenschapsraad. Tevens wijst de Commissie erop dat ingevolge de wettelijke vereisten bij besluiten als het onderhavige het overleg door het bevoegd gezag zelf dient te worden gevoerd.

Ook wanneer een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad is ingesteld, kan het bevoegd gezag niet volstaan met het voeren van overleg met deze raad, nu het desbetreffende besluit tot opheffing van een school of sluiting van een locatie moet worden uitgelegd als een besluit, dat betrekking heeft op de desbetreffende school of locatie. Alleen voor zover het de gevolgen van een dergelijk besluit betreft, die bovenschools van karakter zijn, zal het bevoegd gezag het overleg dienen te voeren met de GMR.

Op grond van artikel 12, aanhef en onder c van de Wmo 1992 wordt de medezeggenschapsraad door het bevoegd gezag zo spoedig mogelijk schriftelijk in kennis gesteld van de wijze waarop aan het uitgebrachte advies gevolg wordt gegeven. Het bevoegd gezag heeft dit nagelaten. De beide medezeggenschapsraden zijn niet ingelicht op welke wijze het bevoegd gezag aan het door deze medezeggenschapsraden gegeven advies gevolg had gegeven.

Op grond van artikel 12, aanhef en onder d van de Wmo 1992 dient de medezeggenschapsraad, wanneer het bevoegd gezag een door de raad gegeven advies geheel of gedeeltelijk niet wenst te volgen, in de gelegenheid te worden gesteld nader overleg met het bevoegd gezag te voeren voordat het besluit definitief wordt vastgesteld.

Het bevoegd gezag heeft op 13 maart 2000 de medezeggenschapsraad van de Zuikerschool uitgesloten van een bijeenkomst, waar deze gezien de betrokkenheid bij dit besluit de eerst aangewezen was om overleg te voeren. Eveneens heeft het bevoegd gezag de juridische positie van

de beide medezeggenschapsraden miskend door op 16 maart 2000 de door de beide medezeggenschapsraden verstrekte adviezen aan te merken als "inspraakreacties" en de beide medezeggenschapsraden voor het nader toelichten van hun bezwaren tegen respectievelijk de opheffing van de school en de sluiting van de locatie te verwijzen naar de vergadering van de raadscommissie onderwijs. Op 9 april 2000 heeft het bevoegd gezag uitsluitend overleg gevoerd met de GMR.

Naar het oordeel van de Commissie heeft het bevoegd gezag in strijd met de wet gehandeld door enig nader overleg met de betrokken medezeggenschapsraden achterwege te laten.

Derhalve is de Commissie van oordeel dat het besluit tot opheffing van de Zuukerschool en tot sluiting van de locatie de Geerstraat niet in stand kan blijven.

Conclusie:

De Commissie concludeert dat op grond van bovenstaande overwegingen het besluit tot opheffing van de Zuukerschool te Epe en tot sluiting van de locatie de Geerstraat te Vaassen niet in stand kan blijven en stelt bindend vast dat deze voorgenomen besluiten niet mogen worden omgezet in definitieve besluiten.

Woerden, 8 november 2000

Mr. M.J. Bax-Luhrman, voorzitter

Drs. J. van Velzen, secretaris