

Uitspraaknr. G651

Datum:

16 mei 2001

Soort geschil:

Adviesgeschil

Partijen:

De medezeggenschapsraad van openbare basisschool Floris van Dalem te Dalem, nader aan te duiden als de medezeggenschapsraad (MR)

-tegen-

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Gorinchem, nader aan te duiden als het bevoegd gezag

De Commissie overweegt met betrekking tot de feiten:

Verloop van het geschil

De gemeenteraad van Gorinchem heeft, in zijn hoedanigheid van lokale overheid, in december 1999 bij de vaststelling van het programma en overzicht huisvesting besloten om in de wijk Laag Dalem een nieuw gebouw in te richten voor het openbaar primair onderwijs.

Het bevoegd gezag wil deze nieuwbouw gebruiken voor vervangende nieuwbouw voor de Floris van Dalemschool en wil een gedeelte van het gebouw bestemmen voor permanente uitbreiding van de Graaf Reinaldschool. Het heeft daarom de MR bij brief van 25 oktober 2000 gevraagd te adviseren over het voorgenomen besluit om bij de gemeenteraad de aanvraag in te dienen de nieuwbouw in Laag Dalem Zuid te bestemmen voor vervangende huisvesting van de Floris van Dalemschool.

Bij brief van 9 december 2000 laat de MR het bevoegd gezag weten negatief te adviseren over het voorgenomen besluit. De MR vindt dat hij te weinig informatie heeft om een weloverwogen advies te geven.

Het bevoegd gezag nodigt de MR op 11 januari 2001 uit voor nader overleg op 16 januari 2001. Nadat dit overleg heeft plaatsgevonden schrijft het bevoegd gezag de MR op 17 januari dat het zijn voorgenomen besluit zal omzetten in een definitief besluit.

De MR schrijft het bevoegd gezag op 22 januari 2001 een brief waarin hij aangeeft nader overleg op prijs te stellen en nog geen geschil aan te melden. Dit overleg vindt op 19 februari 2001 plaats.

Tijdens dit overleg krijgt de MR niet de gevraagde duidelijkheid. Hij maakt daarom alsnog op 27 februari 2001 een adviesgeschil aanhangig bij de Landelijke Geschillencommissie voor het openbaar onderwijs overeenkomstig artikel 19, eerste lid, aanhef en onder c en d, WMO 1992.

Op 2 april 2001 is een verweerschrift van het bevoegd gezag ontvangen.

De Commissie heeft een openbare zitting gehouden op 11 april 2001 te Gorinchem. Onder handhaving van hun standpunten hebben partijen een nadere toelichting gegeven.

Standpunt MR

De MR heeft op grond van onderstaande overwegingen negatief geadviseerd over het voorgenomen besluit met betrekking tot nieuwbouw van openbare basisschool Floris van Dalem (artikel 7 aanhef en onder p. WMO 1992).

De MR geeft aan dat de school bewust heeft gekozen een kleinschalige school te zijn. De school is gelegen in een dorpskern en heeft ongeveer 185 leerlingen. Alle leerkrachten kennen alle leerlingen van naam en kennen hun achtergrond. De leerlingbesprekingen gebeuren met het hele team. Zo heeft men een school gecreëerd die veilig, overzichtelijk en duidelijk is voor ouders en leerlingen.

De MR benadrukt dat ook hij een nieuw gebouw voor de school wil. Het huidige gebouw voldoet niet meer. De ouders hebben de voorkeur in de kern te blijven. De school heeft veel banden met de dorpsgemeenschap.

De MR schetst dat hij in 1999 te horen heeft gekregen dat er een nieuw schoolgebouw zou worden gebouwd in Laag Dalem Zuid. Het bevoegd gezag heeft toen aangegeven dat de Floris van Dalemschool daar in zou kunnen, maar dat dat niet hoefde. Er zou een aantal jaren later nog een

school gebouwd worden en de school zou daar ook op kunnen wachten. De school wilde op het bouwen van deze school wachten, zodat men in de kern kon blijven zitten.

In januari 2000 werd bekend dat de voorkeur van het bevoegd gezag was dat de Floris van Dalem samen met enkele groepen van de openbare Graaf Reinaldschool en de kinderopvang in het nieuwe gebouw zou gaan zitten. Het bevoegd gezag noemt dit een zogenaamde smalle brede school. De MR heeft regelmatig gevraagd wat de visie van het bevoegd gezag is over de smalle brede school. Hij heeft hier nooit antwoord op gekregen.

Op 25 oktober 2000 heeft het bevoegd gezag de MR formeel om advies gevraagd over het voorstel de nieuwbouw te bestemmen voor de Floris van Dalem en de overloop van de Graaf Reinald. In het voorstel is niets terug te vinden over de kinderopvang.

De MR geeft aan dat hij bang is dat de identiteit van de school in het gedrang komt als deze samen met een andere openbare school in een gebouw komt te zitten. Hij heeft daarom diverse malen aan het bevoegd gezag gevraagd te waarborgen dat de school haar identiteit kan handhaven. De MR heeft deze waarborgen niet gekregen.

De MR merkt op dat er allerlei signalen zijn dat het bevoegd gezag wil dat de scholen vergaand gaan samenwerken. Hierdoor zal het moeilijk worden de eigen identiteit te handhaven.

In de discussie over het 'samenwonen' met de Graaf Reinald ging het eerst om 1 á 2 groepen van de Graaf Reinald, maar uiteindelijk bleek het om 8 groepen te gaan. Dit zijn evenveel groepen als de Floris van Dalemschool heeft. Het bevoegd gezag heeft het daarnaast over vergaande samenwerking tussen de twee scholen: dezelfde methoden, samenvoegen van kleine groepen, gezamenlijke ouderactiviteiten en 1 lerarenkamer. De MR heeft zelfs gehoord dat de MR van de Graaf Reinald bij zijn positieve advies over de nieuwbouw heeft aangegeven dat de school een fusie wil met de Floris van Dalem.

De MR wijst erop dat er in die periode ook een commissie was die overlegde over een Programma van Eisen voor de nieuwbouw. In deze commissie participeerden ook vertegenwoordigers van de kinderopvang. Ook de MR'en waren in eerste instantie in de commissie vertegenwoordigd. De commissie is in deze samenstelling 1 keer bijeengekomen, daarna hebben de MR'en geen uitnodiging meer ontvangen. De MR heeft aan het bevoegd gezag en aan de directeur om informatie gevraagd, want hij wilde voeling houden en meedenken. Dit werd afgehouden. In december 2000 is het rapport van de commissie verschenen. Volgens de commissie leken beide scholen inhoudelijk op elkaar. De commissie is uitgegaan van een vergaande samenwerking tussen de scholen. Zo stond in het Programma van Eisen dat er één lerarenkamer zou komen en één keuken. Ook zou er geen fysieke scheiding tussen de beide scholen komen.

De MR heeft uiteindelijk een negatief advies gegeven over het voorstel. De MR kon zich er nog wel overheen zetten dat de school naar een nieuwe locatie zou gaan, maar wilde duidelijkheid en waarborgen dat de huidige opzet van de school behouden kon blijven. Die duidelijkheid was er niet en waarborgen kreeg de MR niet. Het bevoegd gezag heeft enkel gezegd: Jullie hebben een sterk team en sterke ouders, jullie kunnen het zelf wel waarborgen.

De MR merkt op dat het bevoegd gezag enkel een voorstel tot 'samenwonen' aan de MR heeft voorgelegd. Invulling van het gebouw en invulling van de samenwerking zou op een later tijdstip worden voorgelegd aan de MR. Er staat in het voorstel ook niets over eventuele andere participanten en over de smalle brede school. De MR is bang dat door dit voorgenomen besluit ook al een heleboel inhoudelijke zaken wordt geregeld. Als een bevoegd gezag besluit om twee scholen samen in een gebouw te zetten en vervolgens bouwplannen gaat maken, moet bekend zijn wat men met het gebouw wil. Het is niet voor niets dat er al een Programma van Eisen is. De MR is over dit Programma niet om advies gevraagd.

Volgens de MR gaan de plannen van het bevoegd gezag veel verder dan het aan de MR voorgelegde voorgenomen besluit. Er is sprake van vergaande samenwerking en van een smalle brede school. De MR heeft er om deze reden tijdens de procedure dikwijls op aangedrongen dat het bevoegd gezag het voorstel zou onderbouwen, zijn visie op de smalle brede school zou geven en de gevolgen in kaart zou brengen.

De MR is daarom van mening dat hij nog op andere punten een adviesbevoegdheid heeft. De MR denkt hierbij met name aan de aangelegenheid inzake het aangaan, verbreken of wijzigen van een duurzame samenwerking met een andere instelling (artikel 7 lid f. WMO 1992) en inzake deelneming of beëindiging van een onderwijskundig experiment (artikel 7 lid g. WMO 1992).

Standpunt van het bevoegd gezag

Het bevoegd gezag heeft op grond van onderstaande overwegingen besloten het advies van de MR niet te volgen inzake zijn voorstel tot nieuwbouw van openbare basisschool Floris van Dalem (artikel 7 aanhef en onder p. WMO 1992).

Het bevoegd gezag geeft aan dat de gemeenteraad van Gorinchem in 1999 heeft besloten dat er een nieuw onderwijsgebouw zou worden opgericht in de wijk Laag Dalem Zuid, dat is bestemd voor het openbaar primair onderwijs. De raad heeft dit bepaald in zijn hoedanigheid van lokale overheid, niet in zijn hoedanigheid van bevoegd gezag van de openbare scholen. Daarom is dit besluit niet onderhevig geweest aan advies- of instemmingsbevoegdheden van de medezeggenschapsraden. Het besluit geeft echter wel het kader waarbinnen de besluitvorming van het bevoegd gezag zich dient af te spelen.

Het bevoegd gezag heeft bij zijn voorstel inzake de bestemming van het nieuwe schoolgebouw rekening gehouden met een aantal omstandigheden:

- Het schoolgebouw van de Floris van Dalem school is oud en niet meer van deze tijd.
- De openbare Graaf Reinaldschool is gehuisvest op twee locaties, een hoofdlocatie en een overlooplocatie die wordt gedeeld met een PC-school.

Het bevoegd gezag heeft daarom de MR'en van beide scholen het voorstel gedaan om bij de gemeenteraad een aanvraag in te dienen om de nieuwbouw in de wijk Laag Dalem Zuid te bestemmen voor vervangende nieuwbouw van de Floris van Dalem school en overloophuisvesting van de Graaf Reinaldschool.

De geplande locatie ligt tegen de kern van Dalem aan, op ongeveer 500 meter afstand van de huidige school.

De MR van de Graaf Reinaldschool heeft een positief advies gegeven, de MR van de Floris van Dalem school een negatief advies.

De MR heeft een negatief advies gegeven omdat hij vond dat er nog niet genoeg informatie over de gevolgen voor en de identiteit van de school bekend was. Het bevoegd gezag benadrukt dat het in het geding zijnde voorgenomen besluit enkel betrekking heeft op het voorstel het nieuw te bouwen gebouw te bestemmen voor de twee scholen. Of en in welke mate de scholen gaan samenwerken is een zaak die op dit moment nog niet aan de orde is. De meningsvorming over samenwerking en de smalle brede school is nog niet afgerond. Op het moment dat hierover concrete plannen zijn zullen deze ter advies of instemming aan de MR worden voorgelegd.

Het bevoegd vindt het niet meer dan logisch dat de twee scholen gaan samenwerken als ze in één gebouw zitten. De mate van samenwerking hangt af van de scholen. Deze samenwerking moet namelijk van onderaf worden vormgegeven. Het bevoegd gezag deelt in dit verband mee dat de MR van de Graaf Reinald is gekomen met een opmerking over fusie tussen beide scholen.

Het besluit om ook de kinderopvang in het gebouw te plaatsen is genomen door de gemeenteraad in zijn hoedanigheid van lokale overheid, dus is niet onderhevig aan een bevoegdheid van de MR.

Het bevoegd gezag wijst erop dat het door een commissie opgestelde Programma van Eisen slechts een startdocument is voor verdere meningsvorming over de inrichting van het nieuwe gebouw. De in het document genoemde zaken liggen niet vast.

Het bevoegd gezag is van mening dat het aan alle wettelijke voorschriften van een adviesprocedure heeft voldaan en niet aan de medezeggenschapsrechten van de MR heeft getornd. Er heeft diverse malen overleg plaatsgevonden met de MR. Nadat het bevoegd gezag de MR had meegedeeld dat het bij zijn voorgenomen besluit bleef heeft de MR laten weten het aanmelden van een geschil op te schorten en heeft hij een opening geboden voor nader overleg. Het bevoegd gezag is daarom een overleg gestart en heeft ook de MR van de Graaf Reinaldschool daarbij betrokken. Op 19 februari 2001 is het eerste gesprek geweest, op 6 maart het tweede. Tijdens het tweede gesprek bleek dat de MR van de Floris van Dalem school reeds een geschil had aangemeld. De andere partijen waren onaangenaam verrast. De bijeenkomst is voortijdig geëindigd.

Het bevoegd gezag heeft vervolgens besloten de definitieve aanvraag bij de gemeenteraad in te dienen. Om op het huisvestingsprogramma 2002 te worden geplaatst diende er namelijk voor 1 maart 2001 een aanvraag te worden ingediend.

De Commissie overweegt ten aanzien van het recht

Het besluit tot nieuwbouw van openbare basisschool Floris van Dalem

(artikel 7 aanhef en onder p. WMO 1992)

Ingevolge artikel 22, lid 3 WMO 1992 beoordeelt de Commissie of het bevoegd gezag bij het niet volgen van het advies van de MR'en:

- gehandeld heeft in strijd met het bepaalde bij of krachtens deze wet of met het medezeggenschapsreglement;
- onvoldoende heeft gemotiveerd waarom is afgeweken van het advies van de medezeggenschapsraad;
- onzorgvuldig heeft gehandeld ten opzichte van de medezeggenschapsraad.

De Commissie doet vervolgens de bindende uitspraak of het betrokken besluit al dan niet in stand kan blijven.

De Commissie constateert dat de argumenten van de MR om een negatief advies te geven met name betrekking hebben op een gebrek aan duidelijkheid over de eventuele gevolgen van het delen van het nieuwe gebouw met de Graaf Reinaldschool. De MR wil duidelijkheid over de vormgeving van de samenwerking tussen beide scholen en de gevolgen voor de identiteit van de school. Volgens de MR had het bevoegd gezag tegelijk met zijn voorgenomen besluit tot nieuwbouw voorstellen over de samenwerking en de gevolgen van de nieuwbouw aan de MR dienen voor te leggen. De MR is bevreesd dat hij, door akkoord te gaan met de nieuwbouw en de samenwoning, een traject tot samenwerking en identiteitswijziging in werking zet dat hij niet achteraf kan stopzetten.

De Commissie constateert dat in dit geval het bevoegd gezag de MR advies heeft gevraagd inzake een voorstel tot nieuwbouw van de school, waarbij is aangegeven dat er ook ruimte aan de Graaf Reinaldschool ter beschikking zou worden gesteld. Er worden in het voorgenomen besluit geen voorstellen gedaan over samenwerking tussen de scholen en vorming van een smalle brede school. De Commissie is van oordeel dat het niet noodzakelijk is om bij een voorgenomen besluit tot nieuwbouw en samenwoning tegelijkertijd een regeling voor de gevolgen hiervan voor te leggen aan de MR. Immers, een dergelijk besluit betekent niet zonder meer dat de scholen moeten gaan samenwerken of dat de identiteit van de school wijzigt. De Commissie acht het zeer wel mogelijk dat twee scholen samen in 1 gebouw zitten, maar niet samenwerken. Als een bevoegd gezag besluit om twee scholen in 1 gebouw te plaatsen en in een later stadium wil dat deze scholen gaan samenwerken, zal het dit alsnog in een voorgenomen besluit aan de medezeggenschapsraden moeten voorleggen. Datzelfde geldt voor het eventueel vormgeven van een (smalle) brede school. Een dergelijk besluit is geen logisch uitvloeisel van een besluit tot nieuwbouw en samenwoning.

Het bevoegd gezag heeft enkel een voorgenomen besluit tot nieuwbouw en samenwoning voorgelegd aan de medezeggenschapsraden. Er wordt in het voorstel geen aandacht besteed aan samenwerking. Dit heeft naar het oordeel van de Commissie consequenties voor de reikwijdte van het besluit. Een besluit tot nieuwbouw kan en mag op zichzelf niet worden gezien als een opstap tot samenwerking of vorming van een smalle brede school. Indien het bevoegd gezag die samenwerking wenst, dan behoort het dat in het voorstel te vermelden en daarover ook een voorgenomen besluit te nemen. De Commissie is dan ook van oordeel dat het bevoegd gezag niet in strijd heeft gehandeld met de WMO 1992 en met het MR-reglement.

De Commissie merkt overigens op dat zij, mede gelet op hetgeen ter zitting namens het bevoegd gezag is gezegd, niet uitsluit dat het bevoegd gezag een intentie heeft die verder gaat dan samenwoning van 2 scholen in nieuwbouw. Op zichzelf acht de Commissie begrijpelijk dat, gelet op die intentie, de MR gehinderd is het voorgenomen besluit in zijn juiste context te zien. Naar het oordeel van de Commissie heeft die intentie op zichzelf echter geen betekenis.

De formulering van het besluit stelt naar het oordeel van de Commissie ook grenzen aan de inrichting van het nieuwe gebouw. Het dient in eerste instantie een gebouw te zijn dat geschikt is voor 2 aparte scholen. Het is niet meer dan logisch dat de scholen gezamenlijk technische afspraken maken over het gebruik van gebouw, maar als het bevoegd gezag of de scholen meer willen dan sec samen gebruik maken van één gebouw, zal het bevoegd gezag daar gerichte voorgenomen besluiten over dienen te nemen. Voor zover nodig zullen die besluiten in de vorm van voorgenomen besluiten ter advisering dan wel instemming aan de betrokken MR'en behoren te worden voorgelegd.

De Commissie is van mening dat het bevoegd gezag genoeg informatie heeft voorgelegd om het voorstel tot nieuwbouw adequaat te beoordelen. Zij is voorts van oordeel dat het bevoegd gezag voldoende heeft gemotiveerd waarom het is afgeweken van het advies van de MR en ook overigens niet onzorgvuldig heeft gehandeld.

De Commissie concludeert:

1. Dat het aan de MR voorgelegde voorgenomen besluit enkel betrekking heeft op het samen gebruik maken van een nieuw schoolgebouw;
2. Dat eventuele voorgenomen besluiten over samenwerking tussen de twee scholen, aanpassing van de inrichting van het gebouw aan de samenwerking en vormgeving van een smalle brede school dienen te worden voorgelegd aan de MR;
3. Dat het bevoegd gezag bij het niet volgen van het advies van de MR'en met betrekking tot het besluit tot bestuursoverdracht
 - niet in strijd heeft gehandeld met het bepaalde bij of krachtens de WMO 1992 of met het medezeggenschapsreglement;
 - voldoende heeft gemotiveerd waarom het is afgeweken van het advies van de MR;
 - niet onzorgvuldig heeft gehandeld ten opzichte van de MR.

De Commissie stelt bindend vast:

dat het besluit van het bevoegd gezag om de Floris van Dalemschool samen met een deel van de Graaf Reinaldschool te huisvesten in een nieuw schoolgebouw, in stand kan blijven.

Woerden, 16 mei 2001

Mr. B.K. Olivier, voorzitter

Drs. J. van Velzen, secretaris