

Uitspraaknr. G472

Datum:

2 juni 1994

Soort geschil:

Adviesgeschil

Partijen:

De medezeggenschapsraad van de openbare scholengemeenschap voor vwo, havo, mavo en vbo, het Walburgcollege, te Zwijndrecht, nader aan te duiden als medezeggenschapsraad -tegen- het Openbaar Lichaam voor Openbaar Voortgezet Onderwijs Oost-IJsselmonde te Hendrik Ido Ambacht, nader aan te duiden als bevoegd gezag

Overwegende met betrekking tot de feiten:

Het geschil

Het bevoegd gezag heeft de MR bij brief van 16 december 1993 verzocht advies uit te brengen over zijn voorstel tot plaatsing van leerlingen over de locaties bij ongewijzigd instroombeleid voor de cursus 1994/1995. In reactie op dit voorstel heeft de MR een alternatief voorstel geformuleerd, welk voorstel hij bij brief van 26 januari 1994 aan het bevoegd gezag om reactie heeft toegezonden en bij brief van 31 januari 1994 aan het personeel van het Walburgcollege heeft doen toekomen met het verzoek hierop te reageren.

Na een briefwisseling heeft de MR het bevoegd gezag op 21 maart 1994 een compromisvoorstel gedaan, waarin hij voorstelt voor 1 jaar in Zwijndrecht het voorstel van het bestuur uit te voeren, terwijl in H.I.Ambacht het voorstel van de MR ten uitvoer zou worden gelegd.

Bij brief van 5 april 1994 deelt het bevoegd gezag de MR mee dat het zijn oorspronkelijke voorstel tot plaatsing van leerlingen handhaaft, onder aanpassing van dit voorstel met de toezegging dat een nieuwe leerling maximaal twee locaties zal bezoeken.

De MR is van mening dat het bestuur de belangen van de school en de MR heeft geschaad en besluit het geschil, overeenkomstig artikel 19, lid 1 onder c, WMO 1992 aanhangig te maken bij de Landelijke geschillencommissie voor het openbaar onderwijs, hetgeen is gebeurd bij schrijven van 19 april 1994.

Op 4 mei 1994 is een verweerschrift van het bevoegd gezag ontvangen. De commissie heeft een openbare zitting gehouden op 1 juni 1994 te Zwijndrecht. Onder handhaving van hun standpunten hebben partijen een nadere toelichting gegeven.

De medezeggenschapsraad is op grond van onderstaande overwegingen van mening dat de belangen van zijn raad en de school ernstig worden geschaad door het niet volgen door het bevoegd gezag van het advies van de MR over het voorgenomen besluit tot:

plaatsing van leerlingen over de locaties in Zwijndrecht en H.I. Ambacht, hetgeen ressorteert onder aangelegenheid h van artikel 7 WMO 1992, "wijziging van het beleid met betrekking tot de organisatie van de school".

Het ten tijde van de fusie van vorig jaar vastgestelde plaatsingsbeleid om brugklasleerlingen op één punt in hun woongemeente te laten instromen heeft het bevoegd gezag ongewijzigd willen handhaven, hoewel er daardoor op de beide hoofdlocaties in zowel Zwijndrecht als H.I. Ambacht te veel leerlingen zijn gekomen en op de dependances in beide steden te weinig. Dit besluit heeft het bevoegd gezag genoodzaakt een verandering in de bezetting van de verschillende locaties voor te stellen.

Bovendien voorziet het bevoegd gezag een stijging van het aantal brugklassen in H.I. Ambacht van 6 naar 7 en zullen er ook 7 i.p.v. 6 tweede klassen gevormd moeten worden. Deze 14 klassen maken de hoofdlocatie aldaar vol. Voor H.I. Ambacht stelt het bevoegd gezag daarom voor de derde en vierde leerjaren te verplaatsen naar de dependance aldaar.

In Zwijndrecht wil het bevoegd gezag de hoofdvestiging ontlasten door de derde leerjaren (atheneum, havo en mavo) te verplaatsen naar de dependance in Zwijndrecht.

De MR ziet grote bezwaren aan het voorstel van het bevoegd gezag. Allereerst treedt er een scheiding op tussen boven- en onderbouw. Dit is vanuit de leerling geredeneerd niet wenselijk. Deze zal onvoldoende in aanraking komen met andere leeftijdsgroepen en niet alleen bij de overgang basisschool - brugklas de jongste leerling zijn, maar ook nog eens van onderbouwlocatie - bovenbouwlocatie. Daarnaast ziet de MR een bezwaar in de belasting van docenten die uitsluitend aan parallel-klassen les moeten geven. Met name de groepen 3 en 4 zijn zwaar.

Het feit dat het bevoegd gezag in H.I. Ambacht een tweede klas atheneum wil vormen acht de MR onwenselijk, gelet op de geringe omvang van zo'n klas. Deze leerlingen zijn beter af in Zwijndrecht, waar de rest van het vwo zit. In het plan van het bevoegd gezag moeten deze leerlingen na twee jaar op de hoofdlocatie in H.I. Ambacht eerst nog een jaar (het derde leerjaar) naar de dependance in Zwijndrecht, alvorens terecht te komen op de eindbestemming, de hoofdvestiging van de school in Zwijndrecht. Dit betekent het doorlopen van drie locaties.

De MR wijst er tenslotte op dat het voorstel van het bevoegd gezag voorbij gaat aan de belangen van de langer aan de school verbonden leerlingen en hun ouders. Dezen moeten nu tussentijds van locatie veranderen, terwijl ook aan hen een toezegging is gedaan, namelijk dat de fusie voor hen geen veranderingen zou meebrengen.

Om al deze redenen heeft de MR een alternatief voorstel geformuleerd, waarbij in H.I. Ambacht de mavo-2 en vbo-2 klassen verplaatst worden naar de dependance aldaar, de havo-2 klas op de huidige locatie blijft en atheneum-2 overstapt naar Zwijndrecht. In Zwijndrecht worden havo-2 en mavo-2 verplaatst naar de dependance in Zwijndrecht, atheneum-2 blijft op de hoofdvestiging.

Hoewel hierdoor inbreuk wordt gedaan op de toezegging van het bestuur aan de ouders van nieuwe leerlingen ten tijde van de fusie, namelijk dat zij twee jaar achtereen op het instroompunt zouden kunnen blijven, acht de MR het mogelijk die ouders te overtuigen van de noodzaak van deze wijziging. Het bevoegd gezag voert deze toezegging op als een vaststaand gegeven, zonder een gesprek met de ouders te proberen. Dit vindt de MR onjuist.

De MR heeft zijn voorstel aan alle vaksecties voorgelegd en vrijwel iedereen heeft daarop positief gereageerd. Desalniettemin heeft het bevoegd gezag vastgehouden aan het eigen voorstel omdat het niet wilde terugkomen op de toezeggingen aan de ouders. Wel heeft het inmiddels bij de aanname van leerlingen het doen van toezeggingen achterwege gelaten en is aan de ouders in H.I. Ambacht meegedeeld dat een leerling maximaal twee locaties zal bezoeken.

Om het bevoegd gezag tegemoet te komen wat betreft de toezegging aan de Zwijndrechtse ouders - bij wie een grotere weerstand tegen plaatsing in de dependance bestaat dan in H.I. Ambacht -, heeft de MR toen het compromisvoorstel gedaan in Zwijndrecht voor één jaar het voorstel van het bevoegd gezag uit te voeren, maar in H.I. Ambacht het voorstel van de MR.

Het bevoegd gezag heeft dit compromis afgewezen onder verwijzing naar "vastgesteld en goedgekeurd beleid" op het gebied van onderwijskundige ontwikkelingen. Deze argumentatie was voor de MR geheel nieuw. Hij is zich er niet van bewust dat er sprake is van een gericht beleid de onder- en bovenbouw te scheiden. Dat mavo en vbo niet gescheiden zouden mogen worden met het oog op de toekomstige gemengde diplomering ziet de MR als een voor de muziek uit lopen van de kant van het bevoegd gezag. Voorlopig blijven zowel mavo als vbo naast elkaar bestaan. Het onderwijskundig beleid in deze staat nog niet vast.

Het heeft de MR bovendien verbaasd dat het bevoegd gezag pas met dit argument op de proppen kwam toen het het compromisvoorstel van de MR ook afwees en niet in zijn eerdere reactie op het voorstel van de MR. Daarop heeft het bevoegd gezag alleen in algemene termen gereageerd. De MR vindt dat hier sprake is van onzorgvuldigheid.

Het bevoegd gezag heeft op grond van onderstaande overwegingen het advies van de MR niet gevolgd met betrekking tot zijn voorstel tot:

plaatsing van leerlingen over de locaties in Zwijndrecht en H.I. Ambacht,

hetgeen ressorteert onder aangelegenheid h van artikel 7 WMO 1992, "wijziging van het beleid met betrekking tot de organisatie van de school".

Het bevoegd gezag heeft er begrip voor dat de MR aan de wensen van zijn achterban tegemoet wil komen, maar wijst er op dat het zelf als bevoegd gezag de eindverantwoordelijkheid draagt en om een aantal redenen het alternatieve voorstel van de MR en ook diens compromisvoorstel niet heeft kunnen overnemen. Belangrijke overweging voor het bevoegd gezag vormt de door hem aan ouders van nieuwe leerlingen na de fusie gedane toezeggingen dat alle leerlingen twee jaar lang op het punt van instromen zouden kunnen blijven en niet al na een jaar van locatie/vestigingsplaats zouden moeten veranderen. In Zwijndrecht was het instroompunt het gebouw van de hoofdvestiging van de scholengemeenschap, in H.I. Ambacht vormde de nevenvestiging van de scholengemeenschap het instroompunt. Wel is destijds bepaald dat leerlingen met uitsluitend vbo-advies of vbo/mavo-advies het cursusjaar 1993/1994 niet in Zwijndrecht zouden instromen, maar allen naar H.I. Ambacht moesten.

In Zwijndrecht kwam deze toezegging tegemoet aan bezwaren van ouders die zij hadden tegen de in Zwijndrecht gevestigde dependance. In H.I. Ambacht heeft deze toezegging geleid tot een flinke groei in de aanmelding van leerlingen met havo/atheneum-advies, terwijl daar voorheen alleen mavo en vbo opleidingen bestonden. Het bevoegd gezag heeft besloten dit instroombeleid nog een jaar te handhaven, daar er een potentieel is van 16 leerlingen met atheneum/havo perspectief in H.I. Ambacht, waarvan het wenselijk is die voor H.I. Ambacht te behouden, alsmede om reden van het feit dat toelating van vbo/mavo en mavo-leerlingen in Zwijndrecht tot acute ruimteproblemen in Zwijndrecht zou leiden. Door dit beleid te handhaven heeft het bevoegd gezag echter wel met een voorstel moeten komen hoe de leerlingen beter over de locaties verspreid kunnen worden, daar nu de hoofd- en nevenvestiging beide vol zitten en er in de dependances overcapaciteit bestaat.

Het heeft hiertoe een plan opgesteld dat zowel tegemoet komt aan de aan ouders gedane toezeggingen dat hun kind twee jaar op het instroompunt kon blijven, als aan een in het fusieplan neergelegd onderwijskundig streven. Dat streven komt er thans op neer dat, met het oog op de basisvorming, in ieder geval de leerjaren 1 en 2 bij elkaar gehuisvest dienen te worden en de mavo en vbo klassen 3 en 4 samen moeten blijven met het oog op toekomstige onderwijskundige ontwikkelingen die gaan in de richting van gemengde diplomering.

Desgevraagd geeft het bevoegd gezag te kennen dat ook als er geen sprake van toezeggingen aan de ouders was geweest, het geopteerd had voor het nu gedane voorstel, in verband met de onderwijskundige ontwikkelingen zoals genoemd. Overigens ontkent het bevoegd gezag dat aan de ouders van de bestaande leerlingen zou zijn toegezegd dat zij niets van de fusie zouden merken.

Als het bevoegd gezag zich al niet gebonden achtte aan de wel door hem gedane toezeggingen, had het naar eigen verwachting in overleg met het personeel een aannamebeleid ontwikkeld dat tegemoet kwam aan de geschetste ontwikkelingen. Nu is in het contact met de MR vrij sterk het accent komen te liggen op de gedane toezeggingen. Het bevoegd gezag heeft niet voorzien dat een en ander zo zou escaleren dat de MR er zelfs een geschil over aanhangig zou maken.

Overwegende ten aanzien van het recht:

Het bevoegd gezag heeft het advies van de MR niet gevolgd om in plaats van zijn eigen voorstel tot plaatsing van de leerlingen over de diverse locaties, het compromisvoorstel van de MR over te nemen. De commissie dient in deze te beoordelen of het bevoegd gezag hierdoor:

- a) in strijd heeft gehandeld met de wet of het reglement;
- b) onvoldoende heeft gemotiveerd waarom is afgeweken van het advies; of
- c) onzorgvuldig heeft gehandeld ten opzichte van de raad.

Met betrekking tot de eerste toetsingsgrond komt de commissie tot het oordeel dat hiervan geen sprake is. Dienaangaande is ook door de MR niets aangevoerd dat aanleiding geeft voor een ander oordeel.

De vraag of het bevoegd gezag onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het is afgeweken van het advies van de MR beantwoordt de commissie eveneens ontkennend. Zij is van mening dat de argumenten van het bevoegd gezag, die het ontleent aan zowel gedane toezeggingen als in zijn ogen geformuleerde beleidsdoelstellingen inzake onderwijskundige ontwikkelingen, niet alleen op zichzelf het door het bevoegd gezag genomen besluit kunnen dragen, doch ook als daarbij betrokken wordt de door de MR naar voren gebrachte argumenten voor diens alternatieve voorstel.

Resteert de vraag of het bevoegd gezag onzorgvuldig heeft gehandeld ten opzichte van de MR. De commissie is van oordeel dat het bevoegd gezag is aan te rekenen dat het de MR er niet bijtijds op heeft gewezen dat aan zijn voorstel mede, en - gelet op het gestelde ter zitting - vooral, ten grondslag heeft gelegen een interpretatie van onderwijskundige doelstellingen, zoals geformuleerd in het fusierapport. In de gevoerde correspondentie met de MR is weliswaar, later, deze argumentatie wel terug te vinden, maar de MR heeft mogen aannemen dat het vooral de gedane toezeggingen waren die het bevoegd gezag in de weg stonden een alternatief voorstel te aanvaarden. Daarop heeft de MR een compromis geformuleerd, dat echter, gelet op de achterliggende motieven van het bevoegd gezag, zijn doel wel moest missen. Het had op de weg van het bevoegd gezag gelegen ondubbelzinnig klaarheid te scheppen over de draagwijdte van de motieven die aan het eigen voorstel ten grondslag lagen. Door dit niet te doen zijn de wederzijdse opvattingen ten aanzien van toekomstige onderwijskundige ontwikkelingen onvoldoende uitgekristalliseerd.

De commissie overweegt evenwel dat het bevoegd gezag al zijn motieven aan de MR heeft kenbaar gemaakt en het op zichzelf ook voldoende heeft gemotiveerd waarom het het advies van de MR niet heeft gevolgd. Hierom en omdat het niet aannemelijk is dat het feit dat het bevoegd gezag de MR er niet op gewezen heeft dat hij op een verkeerd spoor zat, de MR in zijn belangen heeft geschaad, acht de commissie de tekortkoming van het bevoegd gezag niet van zodanige aard dat plaats is voor het oordeel dat het bevoegd gezag onzorgvuldig heeft gehandeld ten opzichte van de raad. Dit leidt tot de volgende beslissing.

Concluderende:

dat het bevoegd gezag door het niet opvolgen van het advies van de MR inzake zijn voornemen tot plaatsing van de leerlingen over de locaties in Zwijndrecht en Hendrik Ido Ambacht, niet in strijd met de wet of het reglement heeft gehandeld, noch onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het is afgeweken en dat er onvoldoende grond is voor het oordeel dat het bevoegd gezag onzorgvuldig heeft gehandeld ten opzichte van de raad. Op grond hiervan kan het besluit als genoemd, van 5 april 1994, in stand blijven.

Den Haag, 2 juni 1994

De adjunct-secretaris, (drs. M.R. Backer)

De voorzitter, (mr. B.K. Olivier)