

Uitspraaknr. G750

Datum:

6 september 2007

UITSPRAAK IN HET ADVIESGESCHIL TUSSEN:

de medezeggenschapsraad van het Stella Maris College Meerssen-Valkenburg (hierna: de MR).

-en-

de Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (hierna: het bevoegd gezag),

Verloop van het geschil

Sinds 1 januari 2006 wordt er op het Stella Maris College gewerkt met een eenhoofdige centrale directie en drie sectordirecteuren. De centrale directeur heeft in februari 2006 de overstap gemaakt naar het Sophianum College, eveneens een school die onder het bevoegd gezag van de Stichting LVO valt. In verband met de ontstane vacature is toen een benoemingsvoorbereidingscommissie samengesteld. Het bevoegd gezag heeft de activiteiten van deze commissie stilgelegd omdat het een onderzoek wilde laten verrichten naar de voor- en nadelen van een gezamenlijke back-office en een gezamenlijke directie voor het Stella Maris en het Sophianum. Dit in verband met de prognose dat het Stella Maris en het Sophianum de komende jaren met een aanzienlijke terugloop van het leerlingenaantal te maken zullen krijgen. Het bevoegd gezag heeft de MR op 5 april 2006 van zijn voornemen om een dergelijk onderzoek te laten verrichten op de hoogte gebracht. Het onderzoek is gestart op 22 juni 2006 en de resultaten zijn eind augustus 2006 vastgelegd in de rapportage "Beter gestuurd delen, dan gedeeld sturen". De onderzoeker heeft aanbevolen om ten behoeve van de scholen een gemeenschappelijke structuur in te voeren. Een gezamenlijke back-office en een centrale directie (eerst 2,5 fte en op termijn 2 fte) bestaande uit een voorzitter met de portefeuilles personeel en regiovorming, een lid met de portefeuille onderwijs en een lid met de portefeuille beheer (ict, financiën en facilitair). In het voorstel was verder opgenomen dat er per school twee locatiedirecteuren aangesteld zouden moeten worden. Het bevoegd gezag heeft de aanbevelingen overgenomen en de MR van zowel het Stella Maris als het Sophianum op 13 september 2006 om advies gevraagd. Op 4 en 12 oktober 2006 heeft het bevoegd gezag met respectievelijk de MR van het Stella Maris en de MR van het Sophianum overleg gevoerd. De bij de MR-en bestaande vragen heeft het bevoegd gezag schriftelijk beantwoord op 25 oktober 2006. De MR van het Stella Maris heeft op 30 oktober 2006 een negatief advies uitgebracht. Naar aanleiding van het negatieve advies heeft het bevoegd gezag de MR op 1 december 2006 uitgenodigd voor nader overleg. Het bevoegd gezag heeft op 17 januari 2007 met de MR van Stella Maris en op 18 januari 2007 met de MR van het Sophianum gesproken. Naar aanleiding van deze gesprekken heeft het bevoegd gezag op 7 februari 2007 een brief met nadere informatie doen uitgaan naar beide MR-en. In de brief heeft het bevoegd gezag de MR-en verzocht om alsnog positief te adviseren ten aanzien van het voorstel van een gezamenlijke back-office en een gezamenlijke directie voor het Stella Maris en het Sophianum. De MR van het Sophianum heeft positief geadviseerd, de MR van het Stella Maris niet. Op 1 maart 2007 heeft de MR van Stella Maris een negatief advies uit laten gaan en aangekondigd dat het de Landelijke Geschillencommissie zou verzoeken zich te buigen

over het adviesgeschil. De MR heeft het adviesgeschil op 5 april 2007 schriftelijk aangemeld bij de Commissie.

De Commissie heeft het bevoegd gezag bij brief van 13 april 2007 geïnformeerd over de aanmelding van het adviesgeschil en zowel de MR als het bevoegd gezag verzocht om aan te geven wanneer het bevoegd gezag een definitief besluit had genomen. De MR heeft 18 april 2007 nadere informatie gestuurd en laten weten dat het bevoegd gezag op 1 maart 2007 het definitieve besluit heeft genomen om het negatieve advies van de MR naast zich neer te leggen en te zijner tijd over te gaan tot invoering van een gezamenlijke back-office en een gezamenlijke directie voor het Stella Maris en het Sophianum. Uit de brieven die het bevoegd gezag de Commissie op 24 en 27 april 2007 heeft gestuurd, blijkt dat ook het bevoegd gezag uitgaat van de datum 1 maart 2007 voor het nemen van het definitieve besluit.

Na ontvangst van deze reactie heeft de Commissie het bevoegd gezag in de gelegenheid gesteld om voor 23 mei 2007 een verweerschrift in te dienen. Het bevoegd gezag heeft de Commissie op 21 mei 2007 het verweerschrift gestuurd.

Op 1 juni 2007 heeft de secretaris van de Commissie voorgesprekken gevoerd met de MR en het bevoegd gezag. De verslagen die gemaakt zijn naar aanleiding van deze gesprekken maken deel uit van het procesdossier. De Commissie heeft op woensdag 11 juni 2007 een openbare zitting gehouden te Woerden. Bij deze zitting waren naast de vertegenwoordigers van de MR van het Stella Maris en het bevoegd gezag ook vertegenwoordigers van de MR van het Sophianum aanwezig.

Argumenten van MR

De MR heeft vanwege een aantal redenen negatief geadviseerd ten aanzien van het voorstel van een gezamenlijke back-office en een gezamenlijke directie voor het Stella Maris en het Sophianum. De MR meent dat het onderzoek dat ten grondslag ligt aan het voorstel onvoldoende gedegen is. Zo zijn bijvoorbeeld de demografische en onderwijskundige ontwikkelingen en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt niet betrokken in het onderzoek. Bovendien zijn de bezwaren die de MR heeft geuit naar aanleiding van het voorstel om een centrale directie te vormen, onvoldoende verwerkt in het onderzoeksrapport.

De MR is het met het bevoegd gezag eens dat de school voor de kinderen uit de omgeving van Meersen en Valkenburg goed bereikbaar moet blijven en het daarom belangrijk is dat het Stella Maris als brede streekschool met twee locaties blijft bestaan. Volgens de MR is het voor het voortbestaan van het Stella Maris in zijn huidige vorm echter niet nodig om de voorgestelde veranderingen van het bevoegd gezag door te voeren.

De MR geeft aan dat het Stella Maris het jarenlange bestaande exploitatietekort op eigen kracht heeft weten om te buigen naar een exploitatieoverschot. De MR is ervan overtuigd dat de school ook in de toekomst eventuele financiële problemen het hoofd kan bieden. Door de reeds bestaande samenwerking met het Sophianum op het gebied van ondersteuning te intensiveren valt er een kostenbesparing van € 50.000,- per jaar te behalen. Wat betreft de MR kan de back-office aangestuurd worden door de reeds op het Stella Maris bestaande directeur bedrijfsvoering. Het is volgens de MR dan ook niet nodig om in de centrale directie een portefeuillehouder beheer te benoemen.

Verder meent de MR dat de negatieve financiële gevolgen van de teruggang van het leerlingenaantal opgevangen kunnen worden door een kostenbesparing op het gebied van de personeelskosten. De komende jaren zullen er namelijk veel personeelsleden van het Stella Maris met pensioen gaan. Weliswaar zal er ook voor vervanging gezorgd moeten worden, maar er zal minder personeel nodig zijn en de loonkosten van het nieuw aan te nemen personeel zullen minder bedragen dan de loonkosten van het personeel dat met pensioen gaat.

Op het gebied van de huisvesting wordt volgens de MR ook al rekening gehouden met de negatieve financiële gevolgen die de teruggang van het leerlingenaantal met zich meebrengt. Een van de locaties wordt namelijk vernieuwd en bij het ontwerp van het nieuwe gebouw is er rekening mee gehouden dat dit minder groot zal moeten zijn dan de huidige locatie. Doordat de nieuwe locatie minder vierkante meters bevat, zullen de kosten dalen.

De MR merkt wat betreft de financiële kant van de zaak tot slot op dat het voorstel van het bevoegd gezag om de directiestructuur aan te passen het Stella Maris de eerste jaren vooral geld kost, te weten jaarlijkse kosten voor 0,5 fte centrale directie en 1 fte sectordirectie. Dit komt volgens de MR neer op een bedrag van ongeveer vier ton voor de komende drie jaren. Dat zou ten koste gaan van het onderwijs en is derhalve onacceptabel voor de MR.

Wat betreft het vormen van een gezamenlijke directiestructuur merkt de MR op dat het Stella Maris de afgelopen tien jaar met verschillende directiestructuren heeft moeten werken. De meest recente directiestructuur (een centrale directeur, drie sectordirecteuren en teamleiders) is in het najaar van 2005 ingevoerd omdat het bevoegd gezag op alle scholen wilde werken met integraal management en de daarbij behorende functies van teamleider, sectordirecteur en lid centrale directie. Er is zeer bewust gekozen voor een eenhoofdige centrale directie en drie sectordirecteuren. Men wilde af van de tot dan toe bestaande stroperigheid. Op school is men zeer enthousiast over de nieuwe directiestructuur. Er worden op alle niveaus binnen de school initiatieven ontwikkeld, de lijnen tussen de beslissers zijn kort.

Alle betrokkenen (ouders, leerlingen en personeel) zijn tevreden en willen niet dat de structuur gaat veranderen. Kortom het gaat volgens de MR heel goed en de MR vreest dat het invoeren van een nieuwe organisatiestructuur negatieve gevolgen zal hebben voor hoe het nu gaat op school.

Nu is het zo dat de centrale directeur verantwoordelijk is voor de financiën en de drie sectordirecteuren verantwoordelijk zijn voor onderwijs en personeel. Het feit dat beslissingen over personele inzet en onderwijsvernieuwing op het niveau van sectordirecteuren worden genomen, heeft gezorgd voor meer initiatief bij het personeel en de teamleiders. Dat is precies wat het bevoegd gezag wil: de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie leggen. Door een portefeuillehouder onderwijs in de centrale directie te benoemen komt de verantwoordelijkheid juist weer hoog in de organisatie te liggen.

De voorgestelde verandering brengt met zich mee dat een van de sectordirecteuren wegvalt. De werkzaamheden die deze directeur verricht, zullen opgevangen moeten worden door de teamleiders. Dat is volgens de MR niet mogelijk omdat de teamleiders daar vooralsnog niet toe zijn uitgerust en bovendien hun handen vol hebben met het begeleiden van de nieuwbouw en de onderwijsontwikkelingen

De MR vraagt zich ook af welk vergadercircus er opgetuigd moet worden als er gewerkt gaat worden met een bovenschoolse directie. Tijd en energie die ten goede van de school zouden moet komen, gaan verloren aan vergaderen.

Tot slot geeft de MR aan dat met de invoering van een nieuwe directiestructuur ook het gezicht van de school naar buiten toe zal veranderen. Dat is niet wenselijk voor een school die de laatste jaren al zoveel veranderingen heeft meegemaakt.

Argumenten bevoegd gezag

Het bevoegd gezag geeft aan dat het Stella Maris en het Sophianum een aantal overeenkomsten kennen. De scholen zijn in het Heuvelland te Limburg gelegen. Beide scholen hebben twee locaties en verzorgen een breed onderwijsaanbod. Op beide scholen is sprake van een zorgelijke exploitatie. Beide scholen hebben ook te maken met een terugloop van het aantal leerlingen. Dat is een tendens die al aan de gang is en de voorspellingen zijn dat het leerlingenaantal in het Heuvelland de komende vijftien jaar ongeveer 25% lager zal zijn. De twee scholen opereren in een politiek lastige omgeving. Er zijn veel plaatselijke partijen die hun invloed willen uitoefenen. Voor de scholen gaat er veel energie zitten in het maken van de juiste politieke afspraken.

Een andere overeenkomst tussen de twee scholen is dat ze zijn ingeklemd tussen drie grote agglomeraties (Maastricht, Heerlen en Parkstad). De LVO-scholen in de drie grote agglomeraties hebben, net als het Stella Maris en het Sophianum, te maken met een terugloop van het aantal leerlingen en zouden leerlingen willen werven uit het voedingsgebied van het Stella Maris en het Sophianum. In Kerkrade heeft een school van een ander bestuur onlangs twee van zijn vier vestigingen moeten sluiten in verband met de terugloop van leerlingen. Deze school zou het liefst zien dat de vestiging van het Sophianum in Niswiler gesloten werd.

Het bevoegd gezag wil alle locaties van het Stella Maris en het Sophianum laten bestaan omdat het bevoegd gezag wil voorkomen dat het Heuvelland ontschoolt. Bovendien vindt het bevoegd gezag het zeer belangrijk dat de kinderen die wonen in het Heuvelland op de fiets naar school kunnen gaan. Het bevoegd gezag benadrukt dat het Stella Maris en het Sophianum in hun huidige vorm alleen dan kunnen blijven bestaan als er bezuinigd wordt. Uit het onderzoeksrapport blijkt volgens het bevoegd gezag dat samenwerking op directie- en back-office niveau leidt tot efficiënter werken, kwaliteitsverbetering en de benodigde bezuinigingen.

Het bevoegd gezag geeft aan dat er op het Stella Maris jarenlang tekorten zijn geweest in de exploitatie. De hoge personeelskosten en de materiële kosten zijn omlaag gebracht door de managementstructuur aan te passen en de twee locaties in Meerssen om te vormen tot een unilocatie. De financiële positie van het Stella Maris blijft echter zwak. Dat blijkt ook uit de meerjarenbegroting. Als er niks verandert zal het Stella Maris zeer ernstige liquiditeitsproblemen krijgen. Op dit moment is de personele exploitatie positief. De materiële exploitatie is echter negatief en dat zal de komende jaren zo blijven. Bovendien is het eigen vermogen van Stella Maris negatief. Daar waar de MR meent dat de tekorten onder meer opgevangen kunnen worden door een verder teruggaan van de personele kosten, meent het bevoegd gezag dat dit niet het geval is. Het bevoegd gezag merkt in dit kader op dat de terugloop van de leerlingen en het met pensioen gaan van personeel niet synchroon zal lopen en er dus rekening gehouden moet worden met de nodige frictiekosten. Bovendien geeft het bevoegd gezag aan dat de ervaren docenten die met pensioen gaan niet per definitie door een

goedkopere kracht vervangen zullen worden. Het zal noodzakelijk zijn om ervaren docenten aan te nemen.

Verder is het zo dat er nu en ook in de toekomst geld van de personele exploitatie overgeheveld zal moeten worden naar de materiële exploitatie. In de meerjarenbegroting is reeds rekening gehouden met de vermindering van het aantal vierkante meters. Ondanks die vermindering zullen de vaste lasten blijven bestaan en deze lasten wegen zwaarder naarmate er minder leerlingen zijn. Al met al is het daarom volgens het bevoegd gezag noodzakelijk dat er structurele bezuinigingen worden gerealiseerd. Door samen te werken op het gebied van de ondersteuning zal er ongeveer 1,5 ton per jaar bezuinigd kunnen worden. De samenwerking op directieniveau (centrale directie 2,5 fte op den duur 2 fte en 4 locatiedirecteuren) levert op de korte termijn een bezuiniging van € 112.000,- en op de langere termijn een bezuiniging van € 288.500,- op.

Het bevoegd gezag geeft aan dat samenwerking niet alleen financiële voordelen oplevert maar ook zal leiden tot kwaliteitsverbetering. De aansturing van een gezamenlijke back-office kan beter en efficiënter gebeuren als er sprake is van een gezamenlijke centrale directie. Nu al werken verschillende ondersteunende functionarissen voor zowel het Stella Maris als het Sophianum. Deze functionarissen worden echter geconfronteerd met verschillen in procesvoering en interne procedures. De effectiviteit van deze medewerkers kan verbeterd worden door één heldere aansturing. Door het opzetten van een centrale facilitaire lijn kunnen bovendien de integrale managementtaken van de sectordirecteuren beperkt worden tot het onderwijs, de dagelijkse organisatie en de aansturing van het personeel.

Zowel het Stella Maris als het Sophiamun bevinden zich in een ontwikkelingsproces naar een steeds meer teamgestuurde organisatie. De onderwijsontwikkeling zal steeds meer van onderop vorm krijgen. De voorgestelde managementstructuur zal dit proces volgens het bevoegd gezag alleen maar meer faciliteren. De taken van de portefeuillehouder onderwijs concentreren zich met name op contacten met de directeuren op strategisch en procesmatig niveau (bewaken onderwijskundige planning en controlecyclus, aansturen totstandkoming schoolplannen en jaarverslagen, zorgplicht, kwaliteitszorg, bovenschoolse projecten, onderhouden contacten met ministerie, provincie, gemeente en externe onderwijsinstellingen). Het bevoegd gezag benadrukt dat de scholen de vrijheid tot een eigen onderwijskundige koerskeuze behouden binnen de voor alle LVO-scholen geldende kaders. Verder zal de locatiedirecteur en niet de centrale directie het gezicht van de school naar binnen en buiten bepalen.

Overwegingen van de Commissie

Op 1 januari 2007 is de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) in werking getreden. Deze wet is van toepassing verklaard op alle geschillen die op 1 januari 2007 in behandeling zijn bij een geschillencommissie. De WMS schrijft een ander toetsingskader voor met betrekking tot een adviesgeschil. Tot 1 januari 2007 beoordeelde de Commissie of het bevoegd gezag bij het niet volgen van het advies van de MR:

- gehandeld had in strijd met het bepaalde krachtens de wet of met het mr-reglement;
- onvoldoende gemotiveerd had waarom was afgeweken van het advies van de raad; of
- onzorgvuldig had gehandeld ten opzichte van de raad.

Vanaf 1 januari 2007 beoordeelt de Commissie of het bevoegd gezag bij het niet of niet geheel volgen van het advies van de MR bij afweging van de belangen niet in redelijkheid tot zijn voorstel heeft kunnen komen. De Commissie doet vervolgens de bindende uitspraak of het betrokken besluit al dan niet in stand kan blijven (artikel 34 lid 3 WMS).

De Commissie stelt vast dat partijen gedurende een periode van zes maanden met elkaar van gedachten hebben gewisseld over de vraag of er nu wel of niet besloten zou moeten worden tot een samenwerking van het Stella Maris en het Sophianum op directieniveau en ondersteunend gebied. Partijen zijn het er over eens dat de gevolgde procedure, met uitzondering van de beginfase, zorgvuldig is geweest.

De Commissie stelt verder vast dat beide partijen ervan uitgaan dat de toestroom van het aantal leerlingen op zowel het Stella Maris als het Sophianum de komende jaren zal verminderen. Beide partijen zijn het er over eens dat ondanks de vermindering van het aantal leerlingen het onderwijsaanbod in het Heuvelland gelijk moet blijven. Dat houdt in het Stella Maris met twee locaties in Meerssen en Valkenburg en het Sophianum in Gulpen en Niswiler. Volgens het bevoegd gezag kunnen de scholen in hun huidige vorm alleen blijven bestaan als er structureel wordt bezuinigd, hetgeen bereikt kan worden als het Stella Maris en het Sophianum op directie- en ondersteunend niveau gaan samenwerken.

De MR schat de toekomst minder somber in dan het bevoegd gezag en denkt met een verdere samenwerking op ondersteunend gebied en een vermindering van de personeelskosten de benodigde bezuinigingen te kunnen realiseren. De MR meent dat de samenwerking op directieniveau het Stella Maris de eerste jaren alleen maar geld gaat kosten. Bovendien zal de nieuwe samenwerking er volgens de MR toe leiden dat verantwoordelijkheden die nu laag in de organisatie liggen weer hoog in de organisatie komen te liggen. Daarmee worden volgens de MR veranderingen doorgevoerd waaraan op het Stella Maris geen behoefte is aangezien het sinds de invoering van een eenhoofdige centrale directeur en drie sectordirecteuren heel goed gaat op het Stella Maris.

Afgaande op de meerjarenraming stelt de Commissie vast dat de liquiditeitspositie van het Stella Maris bij ongewijzigd beleid van een tekort in 2007 van € 283.537,- zal stijgen naar een tekort van € 652.487,- in 2010. De meerjarenraming geeft aan dat het eigen vermogen in 2010 € 162.726,- zal bedragen. Op grond van deze meerjarenraming overweegt de Commissie dat het niet onredelijk is dat het bevoegd gezag bezuinigingsmaatregelen wil treffen. De Commissie stelt vast dat het bevoegd gezag en de MR het er over eens zijn dat deze bezuinigingen onder meer gerealiseerd kunnen worden door een verdere samenwerking op het gebied van de ondersteuning. Uit de stukken en hetgeen ter zitting naar voren is gebracht heeft de Commissie verder afgeleid dat de MR tegen een verdere samenwerking op het gebied van de ondersteunende diensten geen bezwaren heeft.

De bezwaren van de MR richten zich voornamelijk tegen de wijziging in de managementstructuur. Uit de stukken en hetgeen ter zitting naar voren is gebracht, is de Commissie gebleken dat het bevoegd gezag wil vasthouden aan het LVO-beleid om de verantwoordelijkheden laag in de organisatie te leggen. Binnen het voorgestelde samenwerkingsverband tussen het Stella Maris en het Sophianum zal de centrale directie zich bezighouden met taken op strategisch niveau. De centrale directie zal kaderstellend zijn en binnen deze kaders krijgen de scholen de vrijheid om bijvoorbeeld te bepalen welke onderwijskundige koers de school gaat volgen. Dat staat met zoveel woorden in de brief die het bevoegd gezag op 7 februari 2007 aan de MR heeft gestuurd en dat heeft het bevoegd

gezag ter zitting ook nog eens herhaald. De Commissie ziet dan ook niet in dat de samenwerking op directieniveau zal leiden tot grote veranderingen in de dagelijkse gang van zaken op het Stella Maris. Ook het gezicht van de school naar de ouders en de leerlingen toe zal niet veranderen. Het bevoegd gezag heeft te kennen gegeven dat het gezicht door de locatiedirecteuren en niet door de centrale directie zal worden bepaald.

Uit het overzicht van de huidige en toekomstige personeelskosten op managementniveau heeft de Commissie afgeleid dat de huidige kosten van het Stella Maris € 536.500,- en die van het Sophianum € 546.000 bedragen. De gezamenlijke kosten bedragen aldus € 1.082.500,-. De toekomstige kosten inclusief frictiekosten (2,5 fte centrale directie met behoud van alle huidige sectordirecteuren: 3 van het Stella Maris en 2 van het Sophianum) bedragen € 970.500,-. Na verloop van tijd zullen deze kosten door het wegvallen van een sectordirecteur en een 0,5 fte centrale directie € 794.000,- bedragen. Uitgaande van deze cijfers kan op de korte termijn de door het bevoegd gezag gestelde bezuiniging van € 112.000,- en op de langere termijn een bezuiniging van € 288.500,- worden gerealiseerd. De MR heeft bij zijn berekening de cijfers van het Sophianum niet meegenomen en heeft geredeneerd alleen op basis van het enkele gegeven van het Stella Maris dat de personeelskosten thans € 536.500,- (waaronder de kosten voor een voorzitter centrale directie en drie sectordirecteuren) bedragen. De stelling van de MR dat daar op de korte termijn alleen maar kosten bij komen, zoals een 0,5 fte centrale directie per jaar gaat derhalve niet op.

Uitgaande van het door partijen gedeelde standpunt dat het onderwijsaanbod in het Heuvelland in zijn huidige vorm moet blijven bestaan en het gegeven dat er bezuinigd zal moeten worden wil dat überhaupt mogelijk zijn, acht de Commissie het niet onredelijk dat bij het realiseren van deze bezuinigingen wordt gekeken naar de totale kosten van de beide scholen en de totale bezuinigingen die dat gaat opleveren.

Al met al komt de Commissie tot de conclusie dat het bevoegd gezag bij het niet volgen van het advies van de MR bij afweging van de belangen in redelijkheid heeft kunnen voorstellen om het Stella Maris en het Sophianum op directie- en ondersteunend niveau te laten samen werken.

Besluit

De Commissie stelt bindend vast dat het besluit van het bevoegd gezag van 1 maart 2007 in stand kan blijven.

Woerden,

mr. Ch. H. Stokman - Prins, voorzitter

mr. A.A. Veraart, secretaris