

Samenvatting uitspraak

Interpretatiegeschil PO – artikel 31 aanhef en onder d WMS, over de bevoegdheid van de MR inzake de nieuwbouw van de school na een eerder uitgebracht positief advies daarover

Volgens de MR bestaat er een interpretatiegeschil tussen partijen over de vraag of er na het positieve advies van de MR in 2003 sprake is van een zodanige wijziging in de huisvestingssituatie waarover de MR toentertijd advies heeft uitgebracht dat het horen van de MR opnieuw vereist is.

De Commissie oordeelt dat het verzoek van de MR niet betreft de uitleg van het bepaalde bij of krachtens de WMS, het medezeggenschapsreglement of medezeggenschapsstatuut. Het verzoek betreft in feite uitsluitend de toetsing of het destijds overeengekomen besluit ook in zijn uitvoering past binnen de door de MR aan zijn positieve advies gestelde voorwaarden. Het behoort niet tot de bevoegdheid van de Commissie om inzake een verzoek met deze inhoud uitspraak te doen.

Met het oog op de bevordering van een vruchtbare samenwerking doet de Commissie een aanbeveling ten aanzien van het toekomstig overleg.

LCG WMS 08.018

UITSPRAAK

in het geschil tussen:

de medezeggenschapsraad (MR) van de A-school voor basisonderwijs te B, verzoeker, hierna te noemen MR

en

het bestuur van de Stichting Y te Z, verweerster, hierna te noemen bevoegd gezag gemachtigde: mr. A.C.M. Ranke

1. HET VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Bij verzoekschrift van 30 juni 2008, ingekomen op 1 juli 2008 heeft de MR de Landelijke Commissie voor Geschillen-WMS (hierna te noemen: Commissie) verzocht een interpretatiegeschil versneld in behandeling te nemen over de nieuwbouw van de school als bedoeld in artikel 31 aanhef en onder d Wet medezeggenschap op scholen (WMS). Bij brief van 13 augustus 2008 heeft de MR de Commissie een informatieve vraag gesteld inzake de ontvankelijkheid.

Het bevoegd gezag heeft op 19 augustus 2008 een verweerschrift ingediend.

De Commissie heeft het geschil mondeling behandeld in een zitting op 22 augustus 2008 te Utrecht.

De MR verscheen in de personen van C en D, voorzitter respectievelijk secretaris van de MR.

Het bevoegd gezag werd vertegenwoordigd door E., directeur financiën en beheer, alsmede de gemachtigde.

2. DE FEITEN

De A-school is een katholieke basisschool te B die, samen met 17 andere basisscholen, ressorteert onder het bevoegd gezag van de Stichting "Y".

De MR bestaat uit twee ouderleden en twee personeelsleden.

In 2002 is de MR op de hoogte gesteld van het voorstel van de verantwoordelijke wethouder de leerlingen naar een noodschool te verhuizen en de bestaande school te slopen. De MR heeft op 28 november 2002 in de betreffende raadscommissievergadering ingesproken en als standpunt ingenomen dat naar zijn mening te hard van stapel werd gelopen. Insteek van de MR was de leerlingen zo lang mogelijk in de bestaande school te laten zitten en het verblijf in een noodvoorziening zo kort mogelijk te houden.

In februari 2003 is een nieuw raadsbesluit gevallen op basis waarvan het bevoegd gezag van de A-school op 13 maart 2003 een voorgenomen besluit heeft genomen met betrekking tot het overplaatsen van een aantal groepen naar de tijdelijke schoolvoorziening in de meivakantie 2003 en een totale verhuizing van alle groepen in verband met sloop, in de voorjaarsvakantie van 2004. Dit voorgenomen besluit heeft het bevoegd gezag ter advisering aan de gehele MR voorgelegd.

De MR heeft onder het stellen van een aantal voorwaarden op 1 april 2003 positief over het voornemen geadviseerd.

Omdat de nieuwbouw van de A-school integraal onderdeel vormt van een totaalplan met betrekking tot een bepaald gebied in B, waarin een brede school, woningen, kinderopvang, bibliotheek en parkeermogelijkheden zijn voorzien en de uitwerking van dat plan vertraging had opgelopen, heeft de feitelijke uitvoering van het voorgenomen bestuursbesluit eveneens vertraging opgelopen. Intussen bleek ook de tijdelijke schoolvoorziening op een plek naast de A-school te zijn gesitueerd waar volgens de gemeentelijke plannen nieuwbouw zou moeten komen. In de zomer 2007 zijn deze noodlokalen om die reden verplaatst, waarna de eerste groepen van de A-school daar introkken. In augustus 2008 zouden alle groepen overgaan naar de noodvoorziening. De MR is over de verplaatsing niet afzonderlijk geconsulteerd.

De MR voorzag veiligheidsproblemen met de locatie waar de noodschool naartoe werd verplaatst. Ook signaleerde de MR problemen met de luchtkwaliteit in de lokalen, waarover eerdere gebruikers ook al geklaagd hadden.

De MR heeft hiervoor in juni 2007 bij de toenmalige directeur van de school aandacht gevraagd en op zijn adviesrecht ten aanzien van nieuw- en verbouw gewezen. Diens opvolgster heeft de MR laten weten de klimaat- en veiligheidsaspecten onder de aandacht van de gemeente te hebben gebracht en de vraag van de MR over diens rol in de besluitvorming te hebben doorgespeeld naar het bevoegd gezag.

Op 24 juni 2008 heeft het bevoegd gezag de MR laten weten dat de verhuizing van de school naar een tijdelijke huisvesting gedurende de bouwperiode deel uitmaakte van de beslissing van destijds, waarover de MR zijn adviesrecht had uitgeoefend. Volgens het bevoegd gezag was er geen sprake van nieuwe besluitvorming en dus ook geen noodzaak voor een nieuwe adviesprocedure.

De MR heeft op 26 juni 2008 het bevoegd gezag per e-mail laten weten met hem van mening te verschillen dat er geen noodzaak was voor een nieuwe adviesprocedure nu aan de destijds door hem gestelde voorwaarden bij zijn positief advies, niet is voldaan. Hierop heeft het bevoegd gezag diezelfde dag eveneens per e-mail laten weten dat slechts aan één voorwaarde niet is voldaan, namelijk de startdatum van het gehele project, maar dat dit buiten de schuld van het bevoegd gezag ligt.

De MR heeft vervolgens een interpretatiegeschil bij de LCG-WMS ingediend.

3. HET STANDPUNT VAN DE MR

Ontvankelijkheid verzoek

De MR heeft zich verbaasd over het feit dat het bevoegd gezag de ontvankelijkheid van de MR ter discussie heeft gesteld. Het gaat de MR om het verkrijgen van een second opinion van de LCG-WMS ter zake van de bevoegdheden van de MR in een zaak die van wezenlijke betekenis voor de school is. Met het stellen van de ontvankelijkheidsvraag komt de kwestie niet tot een oplossing.

Het bevoegd gezag heeft ter onderbouwing van zijn standpunt een verklaring ingediend die afkomstig zou zijn van de twee personeelsleden uit de MR, waarin zij afstand nemen van de geschilaanmelding, waardoor die aanmelding slechts van de ouderleden afkomstig zou zijn. De MR overhandigt een verklaring van dezelfde personeelsleden waarin zij een en ander rechtzetten en – met hun handtekening – onderschrijven wel achter de door de oudergeleding gezette stappen te staan. De door het bevoegd gezag ingediende maar niet door de personeelsleden ondertekende verklaring was naar zeggen van de personeelsleden onder druk tot stand gekomen.

Interpretatiegeschil

De MR stelt zich op het standpunt dat hij opnieuw in de gelegenheid gesteld moet worden advies uit te brengen. Daartoe voert hij aan dat sinds de adviesvraag van 2003 de omstandigheden zijn veranderd, diens positief advies uit 2003 mitsdien is komen te vervallen en hij onvoldoende informatie heeft om te kunnen nagaan of het verblijf in de noodschool beperkt blijft tot 2,5 jaar en te controleren of het binnenklimaat per augustus 2008 voldoet. Artikel 8 lid 6 WMS, dat niet direct betrekking heeft op de onderhavige situatie, laat zien dat een bevoegd gezag van de gevolgen die de uitwerking van een voorstel voor personeel, ouders en leerlingen naar verwachting zal hebben, een overzicht dient te geven. In deze informatieplicht schiet het bevoegd gezag te kort.

Ten tijde van het gevraagde advies was er wel sprake van het oprichten van een brede school, maar een concreet bouwplan is toen niet aan de MR voorgelegd. Ook was er wel sprake van verhuizing van groepen leerlingen naar noodlokalen, maar op een andere plek dan het uiteindelijk geworden is.

Toen dit laatste zich in 2007 aftekende heeft de MR gewezen op zijn adviesbevoegdheid, maar daarop geen respons gehad. Dit terwijl de overheveling van de noodlokalen naar een andere plek een onveilige situatie heeft opgeleverd daar de noodbouw precies in de aanrijdroute van de bus ligt en ook het ventileren van de lokalen om reden van diezelfde bus nog extra bemoeilijkt wordt. Het plaatsen van bloembakken door de gemeente lijkt de MR geen afdoende veiligheidsmaatregel. De problemen met het binnenklimaat zijn nog steeds niet opgelost.

Sinds kort heeft de MR de beschikking over de bouwaanvraag, waaruit valt af te leiden dat de planning nu reeds in gevaar is. Dat het tijdelijke verblijf beperkt blijft tot 2,5 jaar kan dan nog wel formeel het voornemen zijn, maar daaraan hecht de MR weinig geloof. Aan de door hem gestelde voorwaarde bij zijn positieve advies uit 2003 zal naar alle waarschijnlijkheid niet voldaan worden, hetgeen het bevoegd gezag ook zou kunnen weten. De MR wenst bij de concrete invulling van een aantal nog te zetten stappen betrokken te worden nu het nog kan.

De reden waarom hij een interpretatiegeschil heeft aangemeld is gelegen in zijn behoefte aan een second opinion van de kant van de Commissie. Hij wil weten of hij fout zit in zijn stellingname dat het niet zo kan zijn dat het bevoegd gezag zonder nieuwe consultatie van de MR voortgaat op een pad dat ingeslagen is onder andere omstandigheden en zonder toentertijd de concrete invulling in beeld te brengen en aan de MR voor te leggen.

4. HET STANDPUNT VAN HET BEVOEGD GEZAG

Ontvankelijkheid verzoek

Het bevoegd gezag stelt dat het geschil is voorgelegd door de oudergeleding in de MR en dat deze daarin niet-ontvankelijk is. Het bevoegd gezag heeft van de personeelsleden van de MR begrepen dat deze niet achter een gang naar de geschillencommissie staan en heeft om die reden geconcludeerd dat het verzoek om een interpretatiegeschil in behandeling te nemen slechts afkomstig is van de oudergeleding uit de MR.

Een geleding kan ten aanzien van eigenstandige bevoegdheden een interpretatiegeschil aanhangig maken op grond van artikel 31 WMS, maar ten aanzien van een bevoegdheid die aan de gehele MR is toegekend – zoals in onderhavige kwestie – , kan alleen de gehele MR een interpretatiegeschil indienen. Een gezamenlijk ingenomen standpunt zou anders door slechts een deel van de MR alsnog kunnen worden onderuitgehaald.

Interpretatiegeschil

Het bevoegd gezag stelt zich op het standpunt dat het feit dat er sinds het uitbrengen van een advies een nieuwe wet in werking is getreden, de geldigheid van het uitgebrachte, positieve, advies niet anders maakt. Evenmin zou een gegeven advies moeten komen te vervallen indien aan de daarbij gestelde voorwaarden niet voldaan zou zijn. Slechts bij een negatief advies, dat het bevoegd gezag niet wenst te volgen, komt een MR de mogelijkheid tot het indienen van een adviesgeschil toe. Hiervan is in casu geen sprake geweest. Het eventueel niet voldoen aan een voorwaarde die gesteld is bij een positief advies, verandert dat advies niet in een negatief advies.

Daarnaast ziet het bevoegd gezag niet in aan welke voorwaarde volgens de MR niet voldaan zou zijn. Aan de planning om het verblijf in noodlokalen voor alle groepen te beperken tot 2,5 jaar wordt nog steeds vastgehouden. Een garantie op het halen ervan kan echter niet worden gegeven. Met betrekking tot het binnenklimaat heeft het bevoegd gezag tal van stappen richting gemeente gezet en heeft het steeds openheid jegens de MR betracht.

Dat er gekozen is voor een brede school stond ten tijde van het toenmalige advies eveneens vast. Over alle bouwplannen en andere ontwikkelingen is de MR in zijn vergaderingen steeds geïnformeerd, hetgeen genoegzaam mag blijken uit alle overgelegde verslagen van die vergaderingen.

De noodschool is in 2003 geplaatst op een plek die later tot de bouwlocatie bleek te behoren en is in 2007 om die reden verplaatst. Daarmee heeft het bevoegd gezag ingestemd, maar niet separaat de MR om advies gevraagd. Uiteraard is de MR wel steeds geïnformeerd. De opmerkingen van de MR ten aanzien van de veiligheid en het binnenklimaat zijn bovendien ter harte genomen.

Het bevoegd gezag heeft moeite met het wantrouwen van de MR die meent dat het nu al gegronde redenen heeft om aan te nemen dat 2,5 jaar niet gehaald wordt, maar hierover geen open kaart zou spelen. Er is een forse boeteclausule opgenomen en ook het feit dat er Europees aanbesteed moest worden heeft in de voorgenomen planning geen wijziging gebracht. Zodra hiervan daadwerkelijk sprake is, zal het bevoegd gezag de MR hierbij betrekken.

Op dit moment voorziet het bevoegd gezag geen formele beslismomenten waarover de MR geconsulteerd zal moeten worden. Doen die zich toch voor, dan zal het de formele rechten van de MR in acht nemen. Uit het feit dat partijen nu voor de geschillencommissie staan concludeert het bevoegd gezag dat het meer dan het in het verleden gedaan heeft ook de formele beslismomenten in beeld moet brengen.

5. OORDEEL VAN DE COMMISSIE

De bevoegdheid van de Commissie

De Commissie dient in de eerste plaats vast te stellen of zij bevoegd is van het geschil kennis te nemen. Zij overweegt daartoe het volgende.

De bevoegdheid van de Commissie op grond van artikel 31 aanhef en onder d WMS in samenhang met artikel 35 WMS houdt in dat de Commissie uitspreekt welke interpretatie aan het bepaalde bij of krachtens de WMS dan wel het medezeggenschapsreglement of het medezeggenschapsstatuut gegeven dient te worden.

De MR stelt zich op het standpunt dat het in casu een interpretatiegeschil tussen partijen betreft over de vraag of er na het positieve advies van de MR in 2003 sprake is van een zodanige wijziging in de huisvestingssituatie waarover de MR toentertijd advies heeft uitgebracht dat het horen van de MR opnieuw vereist is. De MR heeft bovendien uitgesproken het oordeel van de Commissie te willen beschouwen als een second opinion over welke rol de MR toekomt ten aanzien van de uitvoering van de voorgenomen bouw van een brede school en de gevolgen daarvan voor (met name de veiligheid van) de leerlingen.

De Commissie is op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting tot de conclusie gekomen dat het verzoek van de MR niet betreft de uitleg van het bepaalde bij of krachtens de WMS, het medezeggenschapsreglement of medezeggenschapsstatuut. Het verzoek betreft in feite uitsluitend de toetsing of het destijds overeengekomen besluit ook in zijn uitvoering past binnen de door de MR aan zijn positieve advies gestelde voorwaarden. Het behoort niet tot de bevoegdheid van de Commissie om inzake een verzoek met deze inhoud uitspraak te doen.

De wens van de MR aan de Commissie een second opinion te ontlokken aangaande zijn bevoegdheid ten aanzien van een voornemen dat het bevoegd gezag eventueel nog zal ontwikkelen, overstijgt eveneens de reikwijdte van artikel 31 onder d WMS. Aan de hand van dat concreet voorgenomen besluit of een ander concreet voornemen van het bevoegd gezag kan zich een vraag over de interpretatie van de voor dat voornemen toepasselijke wets- en reglementsbevestigingen voordoen. Uit het verhandelde ter zitting is gebleken dat het bevoegd gezag nu weliswaar geen concrete beslissingen voornemens is te nemen, maar zich er tevens over uitgelaten heeft - indien dat wel het geval zal zijn - de MR daar formeel bij te zullen betrekken. Van een verschil in interpretatie tussen partijen op dat vlak is evenmin sprake.

Ten aanzien van een beslissing die het bevoegd gezag meer dan een jaar geleden zonder consultatie van de MR heeft genomen is de Commissie voor geschillen toentertijd geen interpretatiegeschil voorgelegd. Het is niet aan de Commissie nu bindend uit te spreken wat toen het oordeel ter zake was geweest indien zulks wel was geschied.

Ten overvloede

Ten overvloede en met het oog op de bevordering van een vruchtbare samenwerking tussen partijen, merkt de Commissie het volgende op.

De Commissie heeft in casu geconstateerd dat tussen partijen geen eensluidende opvatting bestaat over de wijze waarop het in 2003 geformuleerde voornemen en vanaf 2007 ten uitvoer gelegde besluit in zijn gevolgen dient te worden tegemoet getreden.

De door de MR positief beoordeelde beslissing tot nieuwbouw van de school, als onderdeel van een grootschalig (gemeentelijk) bouwtraject, kent gevolgen die ten tijde van het voornemen in 2003 niet te voorzien zijn geweest. De noodzakelijke verplaatsing van de noodlocatie in 2007 is daarvan een voorbeeld.

Het bevoegd gezag heeft – naar het oordeel van de Commissie - te goeder trouw de onvoorziene ontwikkelingen ten tijde van dit langdurige traject steeds met de MR besproken. Ook heeft het de zorgen van de MR ten aanzien van de veiligheid en gezondheid van leerlingen en personeel niet naast zich neergelegd.

Dat de MR zorgen had en heeft is voor het bevoegd gezag dan ook niet nieuw. Wel verschilt het met de MR van opvatting over hoe formeel dan wel informeel met de uit het besluit voortvloeiende vervolgstappen dient te worden omgegaan. Het bevoegd gezag ziet in het toen genomen besluit een aantal vervolgstappen besloten liggen, die door de MR op zijn beurt worden beoordeeld als gewijzigde omstandigheden.

De Commissie overweegt dat dit verschil in waardering wellicht voorkomen was geweest indien het voorgenomen besluit tot nieuwbouw uit 2003 gepaard was gegaan met een overzicht van de gevolgen op hoofdlijnen, waaraan de MR dan bij voorbaat zijn goedkeuring had gehecht (of niet). Het betreft hier immers een ingrijpend traject, dat onvermijdelijk op allerlei terreinen zijn gevolgen heeft.

Om te voorkomen dat steeds elk uitvoeringsaspect een nieuwe discussie oproept of het een afwijking van het nieuwbouwbesluit is of in het verlengde daarvan ligt, is te overwegen dat partijen alsnog gezamenlijk een lijst opstellen welke beslismomenten nog te voorzien zijn in de recent gestarte uitvoeringsfase. De Commissie dringt er nadrukkelijk bij partijen op aan zich daarbij niet te verliezen in details en zich te beperken tot de beslissingen die te scharen zijn onder een van de in de WMS genoemde medezeggenschapsaangelegenheden. Daarbij gaat om zaken waarop de uitvoeringskeuzes rond de bouw van een brede school hun uitwerking kunnen hebben, zoals de regels op het gebied van het veiligheids-, gezondheids- en welzijnsbeleid, maar ook andere aangelegenheden. Bij een op die manier tot stand gekomen lijst is de bijbehorende bevoegdheid van de (geledingen uit de) MR vooraf te destilleren.

6. DE UITSpraak

Op grond van bovenstaande overwegingen oordeelt de Commissie dat zij niet bevoegd is van het geschil kennis te nemen.

Aldus vastgesteld te Utrecht, op 4 september 2008 door mr. H.C. Naves, voorzitter, drs. K.A. Kool en prof. mr. D. Mentink, leden, in aanwezigheid van drs. M.R. Backer, secretaris.

w g

mr. H.C. Naves
voorzitter

w g

drs. M.R. Backer
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 bij beroepschrift 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.