

Uitspraaknr. G410

Datum:

29 september 1993

Soort geschil:

Adviesgeschil

Partijen:

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

-tegen-

de medezeggenschapsraad van het Valleicollege te Amersfoort, opvolger van de medezeggenschapsraad van het voormalige Schothorst/Thorbecke College, nader aan te duiden als medezeggenschapsraad (MR)

Overwegende met betrekking tot de feiten:

Het bevoegd gezag heeft de voormalige MR van het Schothorst/Thorbecke College bij brief van 11 december 1992 verzocht in te stemmen met het voorstel een centrale directie te installeren aan de na fusie te vormen scholengemeenschap Het Valleicollege. De MR kon met dat voorstel niet instemmen. In verband met het ontbreken van een formeel-juridische regeling van de rechtspositie van de voormalige adjunct-directeuren en conrectoren, die bij bestaan van een centrale directie het middenmanagement zouden gaan vormen, heeft het bevoegd gezag besloten op zijn voornemen terug te komen en vooralsnog te kiezen voor een zogenaamde kerndirectie, als overgangsregeling, tot het moment dat de beoogde centrale directie ingesteld zal worden. Het voorstel hiertoe is de MR om instemming voorgelegd bij brief van 7 april 1993. Aan dit voorstel heeft de MR eveneens zijn instemming onthouden, op grond van onder meer zijn opvatting dat de keuze van een bepaalde vorm van directie gebaseerd moet zijn op onderzoek naar de meest wenselijke vorm en - na afhaken van een der fusiepartners - op basis van zijn overtuiging dat de omvang van de gefuseerde school de voorgestelde keuze niet rechtvaardigde. De MR heeft zijn definitieve standpunt verwoord bij schrijven van 28 juni 1993.

Het bevoegd gezag heeft besloten zijn voornemen te handhaven en vervolgens het geschil, overeenkomstig artikel 19, lid 1, WMO 1992 aanhangig gemaakt bij de Landelijke geschillencommissie voor het openbaar onderwijs, hetgeen is gebeurd bij brief van 29 juni 1993.

Op 10 september 1993 is een verweerschrift van de MR ontvangen. De commissie heeft een openbare zitting gehouden op 22 september 1993 te Amersfoort. Onder handhaving van hun standpunten hebben partijen een nadere toelichting gegeven.

Het bevoegd gezag heeft op grond van onderstaande overwegingen het voorstel gedaan tot

het instellen van een zogenoemde kerndirectie als onderdeel van het formatieplan 1993/1994 (artikel 8, onder b, WMO 1992)

Het bevoegd gezag heeft in het kader van de voorgenomen fusie in een vroegtijdig stadium duidelijkheid willen verschaffen over de beoogde directiestructuur van de nieuwe school. Bovendien hechtte het hieraan omdat het het voortouw van het fusieproces in handen wilde leggen van een projectleiding die zou bestaan uit de beoogde leden van de directie.

Om een aantal redenen heeft het bevoegd gezag een voorkeur ontwikkeld voor een centrale directie.

Allereerst is het in zijn ogen de meest aangewezen leiding voor de gefuseerde school. Dit in verband met: de complexiteit van de school; de spreiding over drie lokaties; de wens te komen tot meer autonomie van de school door delegatie (later door de wetgever beperkt tot versterkt mandaat); de positie van de ex-directeuren van de drie betrokken scholen.

In de tweede plaats omdat de voorgenomen vorming van een centrale directie resultaat was van de onderhandelingen met het bestuur van de algemeen bijzondere fusiepartner.

En tenslotte omdat het instellen van een centrale directie niet duurder zou zijn dan een traditionele directiestructuur en, afhankelijk van de feitelijke situatie, zelfs goedkoper kon zijn.

Hoewel het bevoegd gezag in aanvang de Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad om instemming met zijn voornemen had gevraagd en het pas later dit voornemen te komen tot een centrale directie aan de afzonderlijke MR'en heeft voorgelegd, is ook op dat moment nadrukkelijk sprake geweest van een voorgenomen besluit. De MR heeft ten onrechte steeds benadrukt dat hij geconfronteerd werd met een reeds genomen besluit. Ook het feit dat het bevoegd gezag niet eerst een onderzoek heeft vooraf doen gaan naar de gewenste directiestructuur, maar om de redenen als hierboven vermeld zijn keuze al bepaald had, heeft er toe geleid dat de communicatie tussen het bevoegd gezag en de MR zich teveel is uitgemond in procedurediscussies. In ieder geval was duidelijk dat de MR geen centrale directie wenste.

Vreemd genoeg liet de MR zijn bezwaren nog niet varen toen het bevoegd gezag van plan moest veranderen en voorlopig een zogenoemde kerndirectie aan de nieuwe school wilde verbinden. Dit hield verband met het feit dat de rechtspositie van de huidige adjunct-directeuren en conrectoren van de te fuseren scholen, die onder een centrale directie het zogenaamde middenmanagement zouden gaan vormen, niet goed geregeld bleek te kunnen worden. Om die reden heeft het bevoegd gezag voorlopig afgezien van het instellen van een centrale directie, hoewel dat wel nadrukkelijk het doel blijft waarnaar men streeft.

Nadat de algemeen bijzondere fusiepartner alsnog had afgehaakt, hield de zogenoemde kerndirectie in dat de school geleid zou worden door een directie, bestaande uit een rector en een aantal conrectoren, waarbij de rector en één van de conrectoren, te weten de ex-directeur van de Jan Ligthart leao, de kerndirectie vormen. Deze kerndirectie moet zoveel mogelijk als centrale directie functioneren. Bevoegdheden zullen door het bevoegd gezag gemandateerd worden aan deze kerndirectie. Om welke bevoegdheden het precies zal gaan, zal worden vastgelegd in het directiestatuut, dat slechts in concept gereed is. Een bepaling hieromtrent was opgenomen in de concept-bestuursverordening, die met het oog op het instellen van een artikel-61-commissie als nieuwe bestuursvorm voor de gefuseerde school, was opgesteld. Deze verordening is ingetrokken toen bleek dat de derde fusiepartner afhaakte en er slechts een fusie zou plaatshebben binnen het openbaar onderwijs. Hoewel de kerndirectieleden en later de centrale- directieleden dus bekleed zullen worden met een aantal bestuurlijke bevoegdheden, is het niet de bedoeling dat zij een topzware structuur vormen, zoals in het HBO veelal het geval is. De overige conrectoren hebben ook directietaken. Hoewel het overdragen van gemandateerde bevoegdheden aan de traditionele schoolleiding ook mogelijk is, doet het instellen van een kerndirectie recht aan de verantwoordelijkheid die beide betrokken schoolleiders voorheen gedragen hebben. De projectleiding is herhaaldelijk gevraagd een organisatieschema op te stellen met daarbij een taakverdeling binnen de directie. Het bevoegd gezag wacht dit nog af.

Uiteraard zullen op een later moment, indien er wel tot instelling van een centrale directie kan worden besloten, alle medezeggenschapsprocedures in acht genomen worden.

De medezeggenschapsraad heeft op grond van de navolgende overwegingen zijn instemming onthouden aan het voorstel van het bevoegd gezag tot

het instellen van een zogenoemde kerndirectie als onderdeel van het formatieplan 1993/1994 (artikel 8, onder b, WMO 1992).

Hoewel het bevoegd gezag herhaaldelijk met de MR heeft gesproken, is er in de ogen van de MR toch geen sprake geweest van een open overleg. De wethouder heeft herhaalde malen gesproken over een vaststaand besluit dat de basis zou vormen van het vervolgtraject. Ook het feit dat betrokkenen al benoemingsbrieven gekregen hebben, waarin gesproken werd over een centrale directie, geeft aan dat het besluit kennelijk al vastlag.

Ook ter zitting ziet de MR zijn vermoeden bevestigd dat de instelling van een centrale directie resultaat van onderhandelingen met de fusiepartner was. Hij heeft daar telkens naar gevraagd, maar nooit een duidelijk antwoord gekregen. Als een centrale directie voor de fusiepartner voorwaarde was, dan kun je toch niet spreken van een open overleg met de MR?

Voor de MR heeft vanaf het begin voorop gestaan dat de keuze voor een bepaalde directiestructuur bepaald zou moeten worden door onderzoek naar de meest gewenste vorm, waarbij de aard van de scholengemeenschap, bestaande verantwoordelijkheden, leerlingenprognoses alsmede de financiering ervan een rol dienden te spelen. Zo'n onderzoek heeft nooit plaatsgehad. Het bevoegd gezag heeft op grond van een theoretische stellingname gekozen voor een centrale directie en daar vervolgens bepaalde mensen voor aangewezen. Dat de MR zich daar nog over moest uitlaten, stelde op deze wijze niets voor.

Nadat het bevoegd gezag om bepaalde redenen heeft afgezien van een centrale directie met ingang van 1 augustus 1993, heeft het het voornemen ontwikkeld een zogenoemde kerndirectie in te stellen. Dat deze zo veel mogelijk zal functioneren als een centrale directie is aan de MR niet als zodanig voorgelegd. De MR wilde daarover nu juist duidelijkheid, maar de stukken gingen steeds meer verschillende termen bevatten. Zo was er nu eens sprake van het belasten van de schoolleiding met alle taken die normaal aan een schoolleiding zijn opgedragen, dan weer van het mandateren van bestuurstaken, hetgeen nog verder uitgewerkt zou worden in het directiestatuut.

De MR verkeert nog steeds in het ongewisse over wat de preciese taakopdracht aan de toekomstige schoolleiding inhoudt. Ook is het hem niet duidelijk waarom het bevoegd gezag vasthoudt aan de vorming van een centrale directie of het als zodanig functioneren door een kerndirectie, nu er daartoe geen noodzaak meer bestaat, gelet op de omvang van de school, het vervallen van de fusievoorwaarde van het algemeen bijzonder schoolbestuur en het door de wetgever mogelijk maken dat ook de traditionele schoolleiding eenzelfde mandaat krijgt als een centrale directie. Het is de MR bekend dat de huidige rector niet opteert voor de door het bevoegd gezag voorgestelde vorm van een kerndirectie. Weliswaar zijn over de kerndirectieleden de taken verdeeld, maar hij blijft eindverantwoordelijk. Ook hij wacht af wat er in het directiestatuut bepaald gaat worden. Uit de conceptbestuursverordening kon al wel begrepen worden dat het de bedoeling was dat de centrale directie in besloten vergadering bijeen kwam. Dit impliceerde het buitensluiten van de overige leden van de schoolleiding, zijnde niet centraledirectieleden. Deze ondemocratische werkwijze acht de rector onwenselijk. Het vermindert bovendien het draagvlak van de beslissingen die genomen worden.

Op grond van al deze onduidelijkheden acht de MR het onmogelijk zijn instemming te betuigen met hetzij een centrale directie, hetzij een kerndirectie, zolang geen invulling van de daadwerkelijke taakomvang en taakverdeling bekend is. Het lijkt hem gewenst, nu er toch over een nadere uitwerking van het bestuur op afstand wordt nagedacht in de gemeente Amersfoort, eerst die discussie af te wachten, alvorens over te gaan tot de nu voorgestelde directievorm, inclusief de daarbij behorende betaling, terwijl de omstandigheden intussen zo zijn dat voortzetting van de traditionele schoolleiding ook mogelijk is in de nieuwe scholengemeenschap.

Overwegende ten aanzien van het recht:

Ontvankelijkheid

Het bevoegd gezag heeft de medezeggenschapsraad van het voormalige Schothorst/Thorbecke College een voorstel gedaan ten aanzien van het instellen van een zogenaamde kerndirectie op de na fusie te vormen brede scholengemeenschap Het Valleicollege. Deze MR beschikte te dien aanzien op grond van de WMO 1992 over het instemmingsrecht. Nadat de MR zijn instemming onthield, ontstond er een geschil, hetgeen door het bevoegd gezag overeenkomstig artikel 19, lid 1, WMO 1992 aan de commissie werd voorgelegd. Hoewel de behandeling van het geschil eerst plaatsvindt na het verstrijken van de fusiedatum, doet dat geen afbreuk aan de ontvankelijkheid daar de MR van het voormalige Schothorst/ Thorbecke College in rechte wordt opgevolgd door de MR van het Valleicollege. De uitspraak van de commissie bindt zowel bevoegd gezag als laatstgenoemde MR.

Het instellen van een zogenoemde kerndirectie als onderdeel van het formatieplan 1993/1994 (artikel 8, onder b, WMO 1992).

Het bevoegd gezag heeft op grond van een aantal overwegingen in aanvang gekozen voor het instellen van een centrale directie. Hoewel het bevoegd gezag vooral om redenen van rechtspositionele onduidelijkheid met betrekking tot het zogenaamde middenmanagement voorlopig heeft afgezien van het vormen van een centrale directie, is er - zo heeft de commissie moeten constateren - inmiddels nog een aantal wijzigingen opgetreden, die van betekenis zijn voor de vraag of al dan niet tot een centrale directie behoort te worden overgegaan. Het bevoegd gezag heeft evenwel zijn voornemen om tot een centrale directie over te gaan niet gewijzigd. Het heeft zich er zelfs nadrukkelijk over uitgesproken dat op termijn zal worden overgegaan tot instellen van een centrale directie en ook dat de nu voorgestelde kerndirectie reeds zo veel mogelijk zal functioneren 'als centrale directie'. Daarmee is de aanvankelijke keuze van het bevoegd gezag onlosmakelijk verbonden met de nu voorliggende directievorm van een kerndirectie en kan het één niet zonder het ander bezien worden.

De commissie is van oordeel dat het bevoegd gezag zijn voorkeur voor een centrale directie niet in redelijkheid onderbouwt met zijn wens te komen tot een bestuur op afstand, daar de mandateringsmogelijkheid niet gekoppeld is aan de centrale directie en een verdergaande delegatiebevoegdheid ook aan een centrale directie niet mogelijk is. Ten aanzien van de omvang van de school is er een wezenlijk andere situatie ontstaan na het afhaken van één van de fusiepartners. Nog daargelaten dat daarmee een al dan niet op schrift gestelde fusievoorwaarde niet langer vervuld hoeft te worden.

Naar de mening van de commissie heeft het bevoegd gezag niet in redelijkheid kunnen volhouden dat voor hem de keuze voor een directievorm los kan staan van een onderzoek naar de meest wenselijke vorm, nu een aantal essentiële overwegingen van zijn voorstel is komen te vervallen. De commissie ziet zich in die mening gesterkt nu ook het bevoegd gezag zelf geen enkele concrete invulling geeft van de taken die het de schoolleiding van de nieuwe school wenst te doen toekomen. Inzage in de meest gewenste organisatievorm kan het niet geven. Er is sprake van een 'verdeling van taken' tussen de kerndirectieleden, alsmede tussen hen en de overige leden van de schoolleiding, maar een nadere invulling ontbreekt. Tevens is er sprake van 'mandatering van bestuurstaken'; behalve dat deze niet groot in omvang zal zijn, kan het bevoegd gezag daarvan niets zeggen. Er is een indicatie met betrekking tot de wijze waarop de centrale directie c.q. kerndirectie zal moeten gaan werken, maar het stuk waarop dat berust, is inmiddels ingetrokken.

De commissie komt dan ook tot het oordeel dat het voorliggende voornemen van het bevoegd gezag te weinig concrete invulling bevat om in redelijkheid van de MR te vragen zich hierover in al dan niet instemmende zin uit te laten.

De commissie meent dat het bevoegd gezag eerst - geënt op de huidige situatie van Het Valleicollege - duidelijkheid moet verschaffen over de door hem gewenste organisatiestructuur op het niveau van de schoolleiding, alsmede over het mandateren van met name genoemde bestuurstaken aan die schoolleiding, alvorens een keuze te maken voor hetzij een centrale directie, een kerndirectie of een traditionele schoolleiding.

Het resultaat van deze afweging zal het bevoegd gezag voor instemming aan de MR van het Valleicollege moeten voorleggen. Indien de MR en het bevoegd gezag tot overeenstemming ten aanzien van de directievorm komen, dienen zij hiervan de commissie uiterlijk op 15 februari 1994 schriftelijk op de hoogte te stellen. Wordt geen overeenstemming bereikt, dan zal de commissie de zitting voortzetten op 16 maart 1994.

Concluderende:

dat het bevoegd gezag vooralsnog een onvoltooid voorstel ter instemming aan de MR heeft voorgelegd;

draagt het bevoegd gezag op:

op basis van nader onderzoek te komen tot een nader voorstel voor een directievorm in de scholengemeenschap Het Valleicollege en te trachten over de uitkomst van die heroverweging uiterlijk 15 februari 1994 overeenstemming met de MR van Het Valleicollege te verkrijgen.

Den Haag, 29 september 1993

De adjunct-secretaris, De voorzitter,

(drs. M.R. Backer) (mr. B.K. Olivier)