

## **Uitspraaknr. G478**

### **Datum:**

13 juli 1994

### **Soort geschil:**

Instemmingsgeschil

### **Partijen:**

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

-tegen-

de medezeggenschapsraad van de openbare basisschool De Veenvlinder te Spijkenisse, nader aan te duiden als medezeggenschapsraad (MR)

Overwegende met betrekking tot de feiten:

### **Het geschil**

In december 1993 heeft een eerste overleg plaatsgehad tussen bevoegd gezag en medezeggenschapsraad naar aanleiding van een concept-formatieplan 1994-1995, waarover partijen geen overeenstemming konden bereiken. Het verschil van mening spitste zich toe op de uitleg van ten tijde van de fusie van de school in 1992 door het bevoegd gezag gedane toezeggingen betreffende de formatiegarantie.

Na dit overleg heeft het bevoegd gezag aangeboden de Centrale Financiën Instellingen (CFI) te Zoetermeer te verzoeken om ontheffing van toepassing van de circulaire voorrangsbenoemingen, opdat de formatie van De Veenvlinder volledig gehandhaafd zou worden ook al zouden er elders in de gemeente vacatures bestaan. Op dit verzoek van 13 december 1993 ontving het bevoegd gezag een afwijzende beschikking van 21 april 1994.

Op 22 april 1994 heeft de personeelsgeleding van de MR het bevoegd gezag laten weten zijn instemming aan het concept-formatieplan te onthouden en heeft de oudergeleding het bevoegd gezag bericht hieromtrent negatief advies uit te brengen.

Het bevoegd gezag heeft vervolgens besloten zijn voorstel te handhaven en het geschil, overeenkomstig artikel 19, lid 1 onder a, WMO 1992, aanhangig gemaakt bij de Landelijke geschillencommissie voor het openbaar onderwijs, hetgeen is gebeurd bij schrijven van 24 mei 1994.

Op 10 juni 1994 is een verweerschrift van de MR ontvangen. De commissie heeft een openbare zitting gehouden op 29 juni 1994 te Spijkenisse. Onder handhaving van hun standpunten hebben partijen een nadere toelichting gegeven.

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

vaststelling van het formatieplan 1994-1995 (aangelegenheid b van artikel 8 WMO 1992).

Het bevoegd gezag geeft aan dat het voorliggende geschilpunt voortvloeit uit een verschil van uitleg omtrent ten tijde van de fusie van de school gedane toezeggingen. Begin 1992 is het initiatief genomen om, vooruitlopend op de Regeringsnota Toerusting & Bereikbaarheid, zo snel mogelijk twee openbare basisscholen te fuseren, opdat optimaal profijt kon worden getrokken van de bijbehorende fusiefaciliteiten. De ene fusiepartner stond er vrij zwak voor en kende een sterke leerlingendaling; dit betrof De Waterlelie. De andere school, De Veenvlinder, had geen noodzaak tot fusie, maar zag een gering gedeelte van haar formatie eveneens bedreigd. Op grond van het door de VNG bekendgemaakte onderhandelaarsaccord betreffende de schaalvergrotingsoperatie was de verwachting gerechtvaardigd dat bij fusie de som van de beide formaties gegarandeerd zou worden tot 1996. Dit is de toenmalige schoolbevolking alsmede de MR ook gezegd en toegezegd. Wel is in de uitgewisselde informatie en in het schriftelijk neergelegde raadsbesluit van januari 1992 steeds

gesteld dat het bevoegd gezag zich baseerde op tot dan toe bekende voornemens van de zijde van de Rijksoverheid. Nooit is de indruk gewekt, zo meent het bevoegd gezag, dat wanneer die garanties door het Rijk anders zouden worden ingevuld of vormgegeven dan toen verondersteld mocht worden, de gemeente zelf voor de eventuele financiële verschillen zou opdraaien.

Het bevoegd gezag is er van overtuigd dat de toenmalige school dit heel goed begrepen heeft. Meermalen is bij hem navraag gedaan, zowel door de directie als door individuele leerkrachten, of de definitieve regeling inmiddels al bekend was en toen dat zo was, in hoeverre een en ander consequenties voor de te fuseren school zou hebben.

Indien men er toen al van overtuigd was geweest dat hoe dan ook er dekking voor de formatiegarantie tot 1996 zou bestaan, van rijkswege danwel van gemeentewege, waren deze vragen en berekeningen niet nodig geweest.

Het bevoegd gezag erkent dat bij de instemming met de fusie door de beide MR'en een grote rol heeft gespeeld dat de formatie gegarandeerd werd. Toch zou men bij een explicieter uitleg hoe de definitieve regeling en met name de teruglopende weglekgarantie op termijn voor de school zou hebben kunnen uitpakken, toch niet hebben afgezien van de fusie, zo meent het bevoegd gezag. Dit mede gelet op het feit dat de regeling pas eind mei 1992 bekend werd en het fusieproces toen al in een vergevorderd stadium was. Natuurlijk heeft ook meegespeeld dat de berekeningen uitwezen dat de school voorlopig niets te vrezen had.

Het bevoegd gezag houdt vol dat de MR niet in redelijkheid nu een principiële stelling kan betrekken, nu bij het vervallen van de weglekgarantie en de noodzaak voorrangsbenoemingen toe te passen, voor het komende schooljaar in het formatieplan wordt rekening gehouden met een verlies van anderhalve formatieplaats. Ook in het formatieplan van het lopende cursusjaar is al met de consequenties van de verminderde weglekgarantie rekening gehouden. Toen heeft de MR zonder commentaar ingestemd. Het bevoegd gezag was dit schooljaar in staat personeel van De Veenvlinder als laatste aan te spreken bij de toepassing van voorrangsbenoemingen in vacatures. Gelet op het grote aantal vacatures dat het voor het komende schooljaar voorziet, is het bevoegd gezag niet zeker dat het nu opnieuw de personeelsformatie van De Veenvlinder zal kunnen sparen.

De medezeggenschapsraad heeft op grond van onderstaande overwegingen zijn instemming onthouden aan het voorstel van het bevoegd gezag tot vaststelling van het formatieplan 1994-1995 (aangelegenheid b van artikel 8 WMO 1992).

De MR brengt in herinnering dat het bevoegd gezag ten tijde van de fusiebesprekingen in 1991/1992 heeft gesteld, dat wanneer de scholen voor augustus 1992 zouden fuseren er een formatiegarantie tot augustus 1996 zou zijn, die gelijk was aan de som van de beide formaties afzonderlijk. Over de mededelingen die hieromtrent gedaan werden hebben diverse mensen opheldering gevraagd. Gesteld werd dat ook bij tussentijds vertrek van personeelsleden de formatie toch weer aangevuld zou worden. De MR heeft hierover in november 1991 nog een brief geschreven aan het bevoegd gezag, waarin hij een en ander recapituleert, maar deze brief is onbeantwoord (en onweersproken) gebleven.

Hoewel op een gegeven moment de uiteindelijke regeling bekend werd is de MR toen nooit duidelijk geworden dat de daarin vastgelegde regeling een ander beeld gaf van de gedane toezegging. Dit is hem als zodanig ook niet verteld, laat staan expliciet voorgelegd, hoewel dit een verandering betekende in de regeling van de gevolgen voor het personeel bij fusie. De MR heeft toen nog wel in eigen kring gesproken over de vraag of de gebruikte term "weglekgarantie" op zijn school van toepassing was. De conclusie was dat dit niet het geval kon zijn, daar er geen leerlingenverlies optrad dat gekenschetst kon worden als "weglek door fusie", maar één dat verband hield met autonome ontwikkelingen.

De MR wijst erop dat het overleg hieromtrent tussen bevoegd gezag en directie niet kan dienen als informatie aan de MR.

Bij de vaststelling van het formatieplan 1993-1994 bleek weliswaar dat er toch enige invloed vanuit de nadere regeling van Toerusting & Bereikbaarheid merkbaar was voor de formatie van De Veenvlinder,

maar de daaraan ten grondslag liggende formule was zo ingewikkeld dat de MR zich niet in staat achtte een en ander te betwisten, waarbij kwam dat de gevolgen marginaal waren. Dat ligt dit jaar anders.

Nu de formatie-omvang zo ingrijpend gewijzigd wordt, meent de MR het recht te hebben de gedane toezeggingen in herinnering te roepen. De scholen zijn destijds tot spoed gemaand met in het vooruitzicht de aantrekkelijkheden van een snelle fusie. Het bevoegd gezag zag daarin duidelijk een groot belang. De scholen zijn hierin meegegaan. Nu de consequenties anders uitpakken dient ook het bevoegd gezag voor de gevolgen op te draaien. Een duidelijk voorbehoud ten aanzien van de gedane toezeggingen heeft het immers nooit gemaakt.

Overwegende ten aanzien van het recht:

Vaststelling van het formatieplan 1994-1995 (aangelegenheid b van artikel 8 WMO 1992)

Met betrekking tot het onderhavige geschilpunt komt de commissie tot de conclusie dat door het bevoegd gezag niet ontkend wordt dat er sprake is van de toezegging dat de som van de formaties tot 1996 gegarandeerd zou worden. Ook het bevoegd gezag dacht destijds dat het bereikte onderhandelaarsaccord een dergelijke toezegging zonder meer rechtvaardigde.

De commissie heeft geconstateerd dat het bevoegd gezag deze toezegging niet formeel aan enig voorbehoud gebonden heeft. Zeker in het licht van de uiteindelijk anders luidende regeling ware het beter geweest indien dit wel gebeurd was.

De commissie vindt dat er sprake is van onzorgvuldigheid doordat het bevoegd gezag, toen hem zelf de gewijzigde invulling van het regeringsbeleid bekend werd, de MR daar niet expliciet van op de hoogte heeft gebracht. Dat de definitieve regeling niet direct tot gevolgen voor de gefuseerde school zou leiden, staat hier los van. Het argument van het bevoegd gezag dat een aantal definitieve cijfers ontbrak in verband met een nog niet verschenen teldatum, acht zij niet voldoende. In ieder geval had het bevoegd gezag een aantal rekenmogelijkheden aan de MR kunnen voorleggen, zodat deze zou weten wat hem mogelijk boven het hoofd hing.

Met betrekking tot de gedane toezegging is voorts van belang in hoeverre de MR heeft mogen begrijpen dat het bevoegd gezag de toezegging deed ongeacht de uiteindelijke rijksregeling. De commissie meent dat dit niet het geval is. Het bevoegd gezag heeft gesteld dat het de toezeggingen steeds geplaatst heeft in het licht van het rijksbeleid en het toenmalige accoord. Niet valt aan te nemen dat de MR dit anders heeft begrepen. De gedane toezegging was immers alleen verklaarbaar vanuit de toenmalig bekende regeling van rijkswege. Het bevoegd gezag kon dit, gelet op de financiële positie van de gemeente Spijkenisse, alsmede gezien de doorberekenningsfactor naar het bijzonder onderwijs, niet anders dan zo bedoeld hebben. Die financiële positie, alsmede die doorberekenningsfactor moeten de MR bekend zijn geweest. Voorts acht de commissie van belang dat in ieder geval individuele MR-leden, alsmede teamleden en directie steeds zelf om zekerheid gevraagd hebben bij het bevoegd gezag door navraag te doen naar het al dan niet bekend zijn van de uiteindelijke regeling. Ook daarin is een aanwijzing gelegen dat men er van uitging dat de toezegging van het bevoegd gezag steeds moest worden geplaatst in het kader van een nog vast te stellen regeling.

Het oordeel van de commissie impliceert dat het bevoegd gezag - nu de regeling uiteindelijk een andere inhoud heeft gekregen dan die in het onderhandelaarsaccord - niet zonder meer aan zijn toezegging is gebonden. Wel mag van het bevoegd gezag worden verlangd dat het de school zo veel mogelijk zal sparen. In casu is dit ook het streven van het bevoegd gezag.

Tenslotte acht de commissie van belang dat de schade die De Veenvlinder nu ondervindt zich uiteindelijk beperkt tot het onthouden van een voordeel waar zij, op grond van de regelgeving, geen recht op heeft.

Op grond van bovenstaande komt de commissie tot de conclusie dat het bevoegd gezag, bij afweging van de betrokken belangen, niet onredelijk heeft gehandeld betreffende het concept-formatieplan 1994-1995.

Concluderende:

dat het bevoegd gezag, bij afweging van de betrokken belangen, in redelijkheid heeft kunnen komen tot zijn voorstel voor een formatieplan 1994-1995 aan o.b.s. De Veenvlinder.

Den Haag, 13 juli 1994

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

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