

Uitspraaknr. G562

Datum:

18 oktober 1995

Soort geschil:

Adviesgeschil

Partijen:

De medezeggenschapsraad van de openbare basisschool "Welgelegen" te Warnsveld, nader aan te duiden als medezeggenschapsraad (MR)

-tegen-

het college van burgemeester en wethouders van Warnsveld, nader aan te duiden als bevoegd gezag

De Commissie overweegt met betrekking tot de feiten:

Het geschil

De gemeenteraad van Warnsveld heeft op 27 juni 1995 de notitie "Strategische beleidskeuzes onderwijsvoorzieningen in Warnsveld en Zutphen" vastgesteld, waarin op basis van verwachte leerlingstromen een beleid is vastgelegd voor de huisvesting van scholen in Warnsveld en de wijk De Leesten van de gemeente Zutphen. De gemeenteraad van Zutphen heeft de notitie op 26 juni 1995 vastgesteld. In de notitie is voorgesteld, welk voorstel door de gemeenteraad van Warnsveld is aanvaard, om per 1 augustus 1998 de openbare basisschool Welgelegen te laten fuseren met één of meer openbare basisscholen in Warnsveld onder gelijktijdige opheffing van de openbare basisschool Welgelegen. De MR heeft op 12 mei 1995 een ongevraagd advies over de notitie uitgebracht, waarbij de MR het bevoegd gezag een alternatief plan heeft voorgesteld. Bij schrijven van 30 mei 1995 heeft het bevoegd gezag op dit advies gereageerd.

Daarnaast heeft de MR bij brief van 18 mei 1995 het bevoegd gezag verzocht de vaststelling van de notitie uit te stellen ten einde eerst overleg te voeren en de MR'en respectievelijk om advies en instemming te vragen conform de bepalingen van het medezeggenschapsreglement van de betrokken scholen. Het bevoegd gezag heeft de MR geantwoord van mening te zijn dat de gemeenteraad bij de vaststelling van de onderhavige notitie optreedt als lokale overheid en niet als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs, zodat de bijzondere bevoegdheden van de MR'en niet van toepassing zijn. Op 14 juni 1995 heeft de MR voor de tweede maal een ongevraagd advies uitgebracht, ditmaal gericht aan de gemeenteraad van Warnsveld. Bij brief van 23 juni 1995 heeft de MR bovendien bij de gemeenteraad van Warnsveld erop aangedrongen de notitie dan wel onderdelen daaruit aan hem om advies voor te leggen. Omdat het bevoegd gezag aan deze oproep geen gevolg heeft gegeven, heeft de MR besloten het ontstane interpretatiegeschil overeenkomstig artikel 19, eerste lid, aanhef en onder d, WMO 1992 aanhangig te maken bij de Landelijke geschillencommissie voor het openbaar onderwijs, hetgeen is gebeurd bij schrijven van 14 juli 1995.

Op 3 oktober 1995 is een verweerschrift van het bevoegd gezag ontvangen. De commissie heeft een openbare zitting gehouden op 11 oktober 1995 te Warnsveld. Onder handhaving van hun standpunten hebben partijen een nadere toelichting gegeven.

De *medezeggenschapsraad* is op grond van onderstaande overwegingen tot de volgende interpretatie gekomen met betrekking tot:

de vaststelling van de notitie "Strategische beleidskeuzes onderwijsvoorzieningen in Warnsveld en Zutphen"

Naar de mening van de MR is er sprake van een besluit dat een duidelijke stap is in de richting van een fusie, die leidt tot opheffing van de openbare basisschool Welgelegen. Het bevoegd gezag had dit intentiebesluit tot fusie om advies aan hem moeten voorleggen, aldus de MR. Immers elk besluit dat richting geeft aan een fusie dient door een MR beoordeeld te kunnen worden. Door een adviesaanvraag achterwege te laten heeft het bevoegd gezag in strijd met de WMO 1992 gehandeld. De MR wijst erop, dat het bevoegd gezag de rollen van lokale overheid en bevoegd gezag door elkaar

haalt. De MR onderkent dat de gemeenteraad ter regeling van het algemene huisvestingsbeleid, zoals dat in de notitie aan de orde komt, optreedt als lokale overheid. De conclusies, die in de notitie zijn opgenomen betreffende de opheffing en fusie van openbare basisscholen, raken echter de competentie van het bevoegd gezag. Door deze conclusies te aanvaarden heeft de gemeenteraad als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs een duidelijk voornemen geformuleerd.

De MR is voorts van mening dat het bevoegd gezag onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het door hem voorgestelde alternatieve plan niet in de beleidsafweging is betrokken. Het heeft op geen enkele wijze aangegeven waarom dit alternatief niet bespreekbaar was. Zowel de school als MR zijn hierdoor ernstig in hun belangen geschaad.

De MR merkt op dat het bevoegd gezag al richting geeft aan de gevolgen van het fusiebesluit. Eind juni 1995 heeft het bevoegd gezag de huidige directeur van één van de openbare basisscholen voorgedragen als directeur van de openbare basisschool Het Forum. Met dit besluit anticipeert het bevoegd gezag op de toekomstige fusie. Door zo te handelen ontnemt het bevoegd gezag de betrokken MR'en de mogelijkheid nog een oordeel te vellen over de toekomstige managementstructuur van de school en de relatie tussen locatiehoofden en directies.

Naar de opvatting van de MR dient tegelijk met het besluit tot fusie het bevoegd gezag een besluit te nemen met betrekking tot de gevolgen van die fusie. Een voornemen tot fusie is thans vastgesteld, terwijl over de regeling van de gevolgen niets bekend is, aldus de MR. Op deze wijze wordt een MR het recht ontnomen de gevolgen van het besluit te toetsen aan de doelstellingen die aan de fusie ten grondslag liggen.

De MR geeft aan dat het bevoegd gezag onzorgvuldig en in strijd met de WMO 1992 heeft gehandeld. In verband daarmee vraagt de MR de geschillencommissie zich uit te spreken over de door het bevoegd gezag gevolgde procedure, het ontbreken van een gegronde motivering van het bevoegd gezag met betrekking tot de weigering het voorgestelde alternatief niet over te nemen en het feit dat de gevolgen van het fusiebesluit niet tijdig geregeld zijn.

Het *bevoegd gezag* is op grond van onderstaande overwegingen tot de volgende interpretatie gekomen met betrekking tot:

de vaststelling van de notitie "Strategische beleidskeuzes onderwijsvoorzieningen in Warnsveld en Zutphen"

Het bevoegd gezag geeft aan dat de toestroom van leerlingen uit de nieuwbouwwijk De Leesten van de gemeente Zutphen naar de Warnsveldse basisscholen dwingt tot een samenwerking van beide gemeenten met betrekking tot de huisvesting van leerlingen. Eind 1994 bleek - onder andere als gevolg van een versnelling in het woningbouwprogramma - dat op een eerder tijdstip dan aanvankelijk gepland was een dergelijk huisvestingsbeleid vastgesteld diende te worden. Dat heeft uiteindelijk geleid tot de vaststelling van de notitie "Strategische beleidskeuzes onderwijsvoorzieningen in Warnsveld en Zutphen" door de beide gemeenteraden.

Het bevoegd gezag merkt op dat de notitie een beleidsstuk is van de lokale overheid. De gemeente heeft voor de huisvesting van leerlingen een algemeen kader vastgesteld. De betrokken schoolbesturen - waaronder begrepen de gemeente Warnsveld als bestuurder van drie openbare basisscholen - zullen, rekeninghoudend met dat door de lokale overheid vastgestelde kader, te zijner tijd beslissingen moeten nemen over de instandhouding van hun scholen. Op dat moment is ook aan de orde wat de gevolgen van een fusie zijn en op welke wijze die geregeld kunnen worden. De in de notitie genoemde fusie vloeit voort uit de prognoses en op basis daarvan gemaakte cijfermatige berekeningen. Er is een scenario geschetst. Jaarlijks zal - afhankelijk van de werkelijke leerlingenaantallen en ontwikkelingen - getoetst worden of de prognoses uitkomen en of het in de notitie beschreven scenario al dan niet aangepast moet worden. Over een fusie als zodanig en de regeling van de gevolgen daarvan dienen derhalve nog besluiten te worden genomen. Dat is een taak voor het bevoegd gezag dat op dat moment de betrokken MR'en daarbij zal inschakelen. De vaststelling van de notitie met het daarin geschetste scenario voor de herstructurering van het openbaar onderwijs is echter een beslissing van de lokale overheid en niet de vaststelling van het voornemen tot fusie van het bevoegd gezag.

Het bevoegd gezag wijst erop, dat het uitgebreid is ingegaan op het door de MR voorgestelde alternatief. De uitvoering van dit alternatief brengt het risico met zich mee, dat de in de Leesten te starten openbare basisschool de stichtingsnorm niet haalt. In dat geval zal de gemeente Warnsveld een extra aantal Zutphense leerlingen moeten opvangen, hetgeen voor de gemeente tot onevenredig zware financiële lasten leidt.

Het alternatieve plan van de MR, alsmede de reactie daarop van het college van B en W, heeft de gemeenteraad in zijn overwegingen meegenomen alvorens de notitie vast te stellen, aldus het bevoegd gezag.

Ten aanzien van de beslissing de lopende procedure inzake de benoeming van een nieuwe directeur stop te zetten en het voornemen gebruik te maken van de mogelijkheden op grond van artikel 14, WBO een directeur van een andere openbare basisschool met de leiding van Het Forum te belasten merkt het bevoegd gezag op dat een en ander formeel niets te maken heeft met de vaststelling van de notitie door de gemeenteraad. Dit voornemen is ingegeven door de complexe situatie, waarin het onderwijs in Warnsveld verkeert en door nieuwe ontwikkelingen in het onderwijs, zoals bijvoorbeeld de lump sum-financiering, waarmee ieder schoolbestuur wordt geconfronteerd.

Ondanks het feit dat het in casu een beslissing betreft van de lokale overheid zijn de scholen en MR'en geïnformeerd over de notitie. Op een informatie-avond is de notitie overhandigd en toegelicht. Met inacht-neming van artikel 5, vijfde lid, WMO 1992, zijn de MR'en onverwijld op de hoogte gebracht van een voornemen tot fusie. Van realisering van dat voornemen zal overigens pas sprake zijn als het in de notitie geschetste scenario werkelijkheid wordt. Aan de MR is in antwoord op brieven van deze raad duidelijk gemaakt waarom in casu een advies- en/of instemmingsrecht niet aan de orde is. Een gesprek met de MR kon niet gearrangeerd worden gelet op de start van de zomervakantie 1995. Wel is een afspraak gemaakt dit gesprek na de vakantie te laten plaatsvinden.

Overwegende ten aanzien van het recht:

De vaststelling van de notitie "Strategische beleidskeuzes onderwijsvoorzieningen in Warnsveld en Zutphen"

De commissie constateert dat de notitie "Strategische beleidskeuzes onderwijsvoorzieningen in Warnsveld en Zutphen" in beginsel gekenschetst kan worden als een planning van lokalen verspreid over de gemeente Warnsveld en een deel van de gemeente Zutphen verdeeld over de verschillende denominaties. De commissie onderkent dat bij de vaststelling van een dergelijke planning - mede in het licht van de komende decentralisatie van huisvestingsvoorzieningen van de centrale overheid naar de lokale overheid - het gemeentebestuur primair beslist als lokale overheid.

Die conclusie laat onverlet dat punt 3.a van de paragraaf "Conclusies en aanbevelingen" van de notitie is aan te merken als de vaststelling van het voornemen dan wel het uitspreken van een intentie tot fusie en opheffing van scholen per 1 augustus 1998. Naar het oordeel van de commissie kan dit besluit niet anders gezien worden dan een besluit van het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs. Het verweer van het bevoegd gezag dat de lokale overheid in punt 3.a slechts een scenario heeft geschetst en dat het verder aan het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs is om te beslissen of een daadwerkelijke opheffing en fusie van scholen noodzakelijk en/of wenselijk is dan wel te kiezen voor een ander scenario, acht de commissie - nu ten aanzien van fusie en opheffing slechts aan het bevoegd gezag bevoegdheden toekomen - niet houdbaar. Zij overweegt daarbij dat, indien dit de opzet van de lokale overheid zou zijn geweest, het in de rede zou hebben gelegen, dat de lokale overheid niet een concreet voornemen in punt 3.a had geformuleerd. De lokale overheid had dan kunnen volstaan met de conclusie dat - gegeven het aantal in het openbaar onderwijs in Warnsveld te huisvesten leerlingen - het in 1993 geformuleerde beleid met betrekking tot de instandhouding van openbare basisscholen misschien bijstelling zou behoeven. Vervolgens had de lokale overheid de aanbeveling kunnen formuleren dat het bevoegd gezag de noodzaak en/of wenselijkheid van die bijstelling nader zou moeten onderzoeken en daar besluiten over zou moeten nemen. De commissie kan het niet anders zien dan dat de gemeenteraad, uitgaande van een wenselijk geacht huisvestingsbeleid, vervolgens feitelijk een uitspraak heeft gedaan over het instandhoudingsbeleid betreffende het openbaar onderwijs. Die uitspraak over het instandhoudingsbeleid ter zake van het openbaar basisonderwijs kan niet anders zijn dan een uitspraak van het bevoegd gezag van dat onderwijs.

Naast bovenstaande conclusie overweegt de commissie voorts dat het bevoegd gezag in ieder geval ook de schijn heeft gewekt dat er sprake was van een voornemen van het bevoegd gezag. Zo heeft het bevoegd gezag de betrokken MR'en - conform het bepaalde in artikel 5, vijfde lid, derde volzin, WMO 1992 - op de hoogte gesteld van een voornemen tot fusie. Toepassing van deze wettelijke bepaling kan slechts aan de orde zijn in het geval van een voornemen van het bevoegd gezag. Voorts constateert de commissie dat door het stopzetten van een lopende benoemingsprocedure en het aanvankelijk besluit gebruik te maken van artikel 14, eerste lid, WBO bij de scholen de indruk is gewekt dat het voornemen tot fusie niet louter een door de lokale overheid geschetst scenario betrof, doch kennelijk een door het bevoegd gezag zelf onderschreven voornemen. Het verweer van het bevoegd gezag dat een causaal verband tussen het fusievoornemen en het gebruik van de constructie ex artikel 14, eerste lid, WBO ontbrak, komt de commissie weinig overtuigend voor. Immers een mogelijk complexe onderwijssituatie en de aangeduide ontwikkelingen in het onderwijs vormen gegevens, die reeds bekend waren toen het bevoegd gezag besloot de benoemingsprocedure te starten.

Zoals reeds in eerdere uitspraken is overwogen is de commissie van mening, dat in het geval van fusie er sprake is van een proces, waarin een weg wordt afgelegd van voorbereiding, studie en overleg. Gedurende dit traject worden allerlei beslissingen genomen, waarmee naar een definitief besluit wordt toegewerkt. Naar het oordeel van de commissie dienen alle richtinggevende besluiten in zo'n proces aan de MR te worden voorgelegd conform de bijzondere bevoegdheid die aan de MR is toegekend ter zake van het uiteindelijke definitieve besluit. Uitgaande van de tekst van punt 3.a van de notitie concludeert de commissie dat in casu sprake is van een richtinggevende stap in een fusieproces. Derhalve concludeert de commissie dat de medezeggenschapsaangelegenheid "fusie", zoals omschreven in artikel 7, aanhef en onder e, WMO 1992, hier van toepassing is. Ter zake van die aangelegenheid is aan de MR in zijn medezeggenschapsreglement adviesrecht toegekend.

De commissie verwerpt het standpunt van de MR dat het bevoegd gezag reeds nu al gehouden zou zijn de betrokken MR'en een voorgenomen besluit betreffende de regeling van de gevolgen van fusie ter instemming voor te leggen. Het uitspreken van een voornemen of intentie tot fusie wordt in de regel gevolgd door een fase van nader onderzoek en studie. Onderdeel van die fase is de formulering van de regeling van de gevolgen van de fusie. Zoals de commissie meermalen in eerdere uitspraken heeft overwogen, is zij van mening dat tegelijkertijd met het voorstel tot fusie voorstellen tot regeling van de gevolgen van de fusie - althans op hoofdlijnen - aan de personeels- en oudergeleding van de betrokken MR'en ter instemming worden voorgelegd. Deze zorgvuldigheidsnorm geldt echter ten aanzien van het definitieve besluit tot fusie, doch heeft geen betrekking op een intentiebesluit tot fusie. Van het bevoegd gezag kan niet verwacht worden, dat op het moment dat het intentiebesluit genomen wordt het alle gevolgen inzichtelijk kan maken. Het is inherent aan het karakter van een intentiebesluit via nader onderzoek en studie in de fase volgend op dat van het intentiebesluit dit inzicht te ontwikkelen en mogelijke gevolgen in beeld te brengen teneinde tot een definitieve beslissing te komen over al dan niet fuseren.

De vraag of het vastgestelde voornemen tot fusie al dan niet onredelijk is - waaronder begrepen de vraag of het bevoegd gezag voldoende heeft gemotiveerd waarom het alternatieve voorstel van de MR niet heeft gevolgd - alsmede hetgeen de MR ten aanzien van de gevolgde procedure naar voren heeft gebracht, vallen in dit geval buiten het kader van de behandeling van het onderhavige interpretatiegeschil. Dat kader beperkt zich immers tot meningsverschillen over de uitleg van bepalingen van de WMO 1992 en de op basis van deze wet vastgestelde nadere regelingen.

Gelet op de hierboven geformuleerde conclusie ligt het in de rede, dat het bevoegd gezag het voornemen om per 1 augustus 1998 de openbare basisschool Welgelegen met één of meerdere openbare basisscholen te Warnsveld te fuseren onder gelijktijdige opheffing van eerstgenoemde school alsnog ter advisering aan de betrokken MR'en voorlegt.

Concluderende:

dat het voornemen om per 1 augustus 1998 de openbare basisschool Welgelegen met één of meerdere openbare basisscholen te Warnsveld te fuseren onder gelijktijdige opheffing van eerstgenoemde school, zoals geformuleerd in punt 3.a van paragraaf IX van de notitie "Strategische beleidskeuzes onderwijsvoorzieningen in Warnsveld en Zutphen" aangemerkt moet worden als een

besluit van het bevoegd gezag en als een richtinggevende stap in een fusieproces, dat ressorteert onder de in artikel 7, aanhef en onder e, WMO 1992 geformuleerde medezeggenschapsaangelegenheid.

Den Haag, 18 oktober 1995

Mr. N.L.P. te Bos, secretaris

Mr. M.J. Bax-Luhrman, de voorzitter