

Uitspraaknr. G567

Datum:

18 oktober 1995

Soort geschil:

Instemmingsgeschil

Partijen:

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

-tegen-

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

De Commissie overweegt met betrekking tot de feiten:

Het geschil

Het bevoegd gezag heeft - na daartoe advies te hebben ingewonnen van de betrokken MR'en - op 16 juni 1995 besloten om met ingang van het schooljaar 1995/1996 te starten met het project schoolregiovorming. Op 24 mei 1995 heeft het bevoegd gezag over de bekostiging van dat project overeenstemming bereikt met het Decentraal Georganiseerd Overleg (DGO). Deze overeenstemming hield in, dat de basisscholen gemiddeld 60 % van het schoolprofielbudget en de extra-uren taakrealisatie (de zogenaamde Netelenbos-uren) moeten afdragen om de financiering van de schoolregiovorming mogelijk te maken.

De directeur van De Zuiderparkschool heeft - daartoe gemandateerd door het bevoegd gezag - een ontwerp-formatieplan 1995/1996 ter instemming aan de personeelsgeleding van de MR voorgelegd.

De personeelsgeleding heeft op 13 maart 1995 haar instemming aan dit voorgenomen besluit gegeven. Het bevoegd gezag heeft vervolgens bij schrijven van 20 april 1995 de directeur van de school meegedeeld dat het formatieplan 1995/

1996 was vastgesteld. In een bijlage bij dat schrijven heeft het aangegeven welk aantal formatierekeneenheden (fre's) de school ten behoeve van de schoolregiovorming zou moeten afdragen.

De MR heeft het bevoegd gezag kenbaar gemaakt het onjuist te vinden dat hem de mogelijkheid is onthouden zich uit te spreken over de bekostiging van de schoolregiovorming door middel van aanwending van het schoolprofielbudget. Voorts heeft de MR zich op het standpunt gesteld, dat hij zijn instemming gegeven had aan het formatieplan, waarin de overdracht van fre's ten behoeve van de schoolregiovorming niet opgenomen was. Mitsdien heeft hij het bevoegd gezag bij brief van 22 mei 1995 laten weten, dat er sprake was van een wijziging van het formatieplan en dat - zolang het gewijzigde formatieplan niet aan hem ter instemming zou zijn voorgelegd - hij ervan uitging dat slechts dát plan van kracht zou zijn, waarmee hij in maart 1995 had ingestemd. Het bevoegd gezag heeft bij brief van 21 juni 1995 de MR geantwoord, dat de bevoegdheid tot beoordeling van de bekostiging van de schoolregiovorming bij het DGO berustte en dat er zijns inziens geen sprake was van een wijziging van het formatieplan. De MR heeft vervolgens 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 19 juli 1995.

Op 8 september 1995 is een verweerschrift van het bevoegd gezag ontvangen. De commissie heeft een openbare zitting gehouden op 4 oktober 1995 te Apeldoorn. 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 bijzondere bevoegdheid van de medezeggenschapsraad ten aanzien van het gebruik van het schoolprofielbudget

De MR is van mening dat het schoolprofielbudget primair een beleidsinstrument is dat op schoolniveau ingezet dient te worden ten behoeve van het personeelsbeleid van de school. De MR meent voor deze opvatting ook steun te vinden in een eerdere uitspraak van de LGC. Weliswaar geeft het ministerie van OC en W in "Uitleg" d.d. 12 april 1995 aan dat het mogelijk is het genoemde budget voor bovenscholse voorzieningen in te zetten, doch koppelt dat aan de voorwaarde dat het bevoegd gezag in dat geval gehouden is de instemming van de MR te verwerven, aldus de MR. In de onderhavige situatie is het bovenscholse gebruik echter niet ter instemming aan de afzonderlijke MR'en voorgelegd. De raad plaatst vraagtekens bij de opvatting van het bevoegd gezag dat het daartoe niet gehouden zou zijn, omdat niet de afzonderlijke MR'en, maar het DGO bevoegd zou zijn te oordelen over de besteding van het schoolprofielbudget.

De MR neemt kennis van de mededeling van het bevoegd gezag dat het samen met het DGO werkafspraken heeft gemaakt op grond waarvan het DGO en niet de MR'en bevoegd zou zijn. De raad wijst erop, dat deze werkafspraken tot voor kort bij hem niet bekend waren. Waarschijnlijk heeft - wat in het verleden regelmatig voorkwam - het bevoegd gezag uitsluitend de directeuren hierover geïnformeerd, uitgaande van de vooronderstelling dat langs die weg deze informatie wel bij de MR'en terecht zou komen.

Voorts wijst de MR erop, dat op het moment dat hij in maart 1995 zijn instemming gaf aan het formatieplan 1995/1996 nog geen beslissing was genomen over de invoering van het project betreffende de schoolregio's en de wijze van bekostiging daarvan. Beide aspecten zijn dan ook niet in het formatieplan, dat beoordeeld is, verwerkt. Het bevreemdt de MR daarom dat het bevoegd gezag in april 1995 heeft meegedeeld dat het formatieplan is vastgesteld met inachtneming van de overdracht van fre's ten behoeve van de schoolregiovorming. Naar de mening van de MR was er sprake van een wijziging van het formatieplan en had het bevoegd gezag een gewijzigd plan, waarin de afdracht van fre's verwerkt zou zijn, alsnog aan hem ter instemming moeten voorleggen. De MR neemt kennis van het feit, dat het bevoegd gezag aan de directeuren van de basisscholen onder andere de opdracht heeft meegegeven bij de opstelling van het ontwerp-formatieplan rekening te houden met de bekostiging van de schoolregiovorming. De MR constateert dat dit echter in zijn situatie niet is gebeurd. Nu het bevoegd gezag dit achteraf heeft willen corrigeren, is er sprake van een wijziging van het formatieplan.

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

de bijzondere bevoegdheid van de medezeggenschapsraad ten aanzien van het gebruik van het schoolprofielbudget

Het bevoegd gezag geeft aan dat het besloten heeft met ingang van het schooljaar 1995/1996 een structuur van schoolregio's in te voeren, die erop gericht is door middel van samenwerking de directeuren van de afzonderlijke openbare basisscholen in staat te stellen meer aandacht te schenken aan hun eigenlijke taak te weten vorm geven aan het onderwijskundig leiderschap en de onderwijskundige ontwikkeling van de school. De MR'en hebben hierover geadviseerd. Enkele raden hebben een negatief advies uitgebracht, doch geen aanleiding gezien gebruik te maken van hun bevoegdheid een adviesgeschil aanhangig te maken. Voor de bekostiging van de schoolregiovorming wordt een deel van het schoolprofielbudget van de afzonderlijke scholen aangewend, aldus het bevoegd gezag. Dit gebruik past binnen de doelstellingen, zoals deze door de minister van OC en W zijn geformuleerd in de beleidsregel "Normatieve toekenning en besteding van het schoolprofielbudget ten behoeve van het onderwijs" d.d. 9 februari 1994.

Het bevoegd gezag stelt zich op het standpunt dat niet de afzonderlijke MR'en, maar het DGO bevoegd was te oordelen over de voorgestelde wijze van bekostiging van de schoolregiovorming. In dat verband wijst het bevoegd gezag erop, dat het weliswaar de Raamovereenkomst Formatiebudgetsysteem heeft ondertekend, doch dat het - met instemming van het DGO - de in artikel 5 van deze raamovereenkomst geformuleerde mandateringsregeling niet heeft overgenomen. Dat houdt in dat het DGO in beginsel bevoegd is te oordelen over alle zaken, die vallen onder het begrip "aangelegenheden van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand van het personeel". Een bijzondere bevoegdheid van een MR vervalt dan op grond van artikel 13, tweede lid, WMO 1992. Ook in het medezeggenschapsreglement van de MR'en is dit nadrukkelijk aangegeven, aldus het bevoegd gezag.

Het bevoegd gezag geeft voorts aan dat het gebruik gemaakt heeft van de mogelijkheid een werkverdeling tussen DGO en MR'en tot stand te brengen. In de eerste DGO-vergadering op 16 juni 1994 is ter zake een afspraak gemaakt. Besloten is de algemene kaders en randvoorwaarden in het DGO te behandelen, terwijl het overleg over de nadere invulling daarvan op schoolniveau overgelaten wordt aan de personeelsgeleding van de MR. Het bevoegd gezag betreurt het indien deze werkafspraken bij de MR'en niet bekend zouden zijn. Naar zijn oordeel zou dit te wijten kunnen zijn aan het feit, dat in het verleden veel correspondentie via de directeuren van de scholen verliep. Een dergelijke werkwijze verdient niet de schoonheidsprijs, aldus het bevoegd gezag. Het biedt daarvoor dan ook zijn verontschuldigingen aan.

De inzet van het schoolprofielbudget ten behoeve van de schoolregiovorming is een onderwerp dat nadrukkelijk valt onder het begrip randvoorwaarde of algemeen kader. Het bevoegd gezag acht het dan ook juist dat dit onderwerp in het DGO behandeld is en niet aan de afzonderlijke MR'en ter instemming is voorgelegd. Het wijst er overigens op dat de MR'en op de hoogte zijn gehouden van de besprekingen in het DGO en het weet dat vertegenwoordigers van de MR'en met leden van het DGO meermalen over de voorgestelde bekostiging hebben gesproken.

Het bevoegd gezag geeft aan dat in november 1994 bij de MR'en het voornemen bekend was met ingang van het schooljaar 1995/1996 een structuur van schoolregio's in te voeren. Tevens was toen bekend dat de intentie aanwezig was een deel van het schoolprofielbudget te benutten om deze structuur te kunnen bekostigen. Een eerste voorstel ter zake is aan de orde geweest in de DGO-vergadering van 7 december 1994.

Aan de directeuren van de openbare basisscholen is de opdracht gegeven bij de opstelling van het ontwerp-formatieplan 1995/1996 rekening te houden met de invoering van de schoolregio's en de daarvoor benodigde overdracht van fre's. Bij de vaststelling van het formatieplan is dan ook per school bepaald welk aantal fre's van het schoolprofielbudget bestemd is voor de schoolregiovorming. Deze overdracht van fre's was voor de MR'en een gegeven. Derhalve kon volstaan worden met een mededeling aan de MR'en dat het formatieplan vastgesteld was.

Van een wijziging van dat plan was geen sprake, aldus het bevoegd gezag.

Overwegende ten aanzien van het recht:

De bijzondere bevoegdheid van de medezeggenschapsraad ten aanzien van het gebruik van het schoolprofielbudget

Artikel 22a, eerste lid van de Wet op het basisonderwijs (WBO) bepaalt dat het bevoegd gezag over "aangelegenheden van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand van het personeel" overleg voert met de daarvoor in aanmerking komende organisaties te weten met het DGO. Voorzover een bepaald onderwerp is aan te merken als een "aangelegenheid van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand van het personeel" en tevens ressorteert onder een medezeggenschapsaangelegenheid, waarvoor aan de (personeelsgeleding van de) MR een bijzondere bevoegdheid is toegekend, blijft die bijzondere bevoegdheid krachtens artikel 13, tweede lid, WMO 1992 buiten toepassing. De wetgever heeft in artikel 22a, derde lid, WBO het bevoegd gezag en het DGO gezamenlijk de bevoegdheid gegeven te besluiten het overleg over een "aangelegenheid van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand van het personeel" geheel of gedeeltelijk te mandateren aan de personeelsgeleding van de MR. De commissie constateert dat het bevoegd gezag en het DGO van deze bevoegdheid gebruik gemaakt hebben door af te spreken dat het DGO slechts die aangelegenheden ter beoordeling aan zich voorbehoudt, welke een bovenschools of schooloverstijgend karakter hebben. Voorzover een "aangelegenheid van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand van het personeel" de nader invulling en/of uitwerking op schoolniveau raakt, is - krachtens de tussen bevoegd gezag en het DGO gemaakte afspraak - de personeelsgeleding van de MR bevoegd overleg te voeren en haar ter zake geldende bijzondere bevoegdheid uit te oefenen.

Het feit dat een MR mogelijkerwijs geen kennis draagt van een dergelijke verdeling doet aan de rechtsgeldigheid daarvan geen afbreuk. Zoals hierboven aangegeven, zijn het bevoegd gezag en het DGO bij uitsluiting bevoegd een mandateringsregeling te treffen. De instemming van de MR zelf is daartoe niet noodzakelijk. Dat laat onverlet dat het uit oogpunt van zorgvuldig bestuurlijk handelen op de weg ligt van het bevoegd gezag de MR'en over een mandateringsregeling tijdig en nauwgezet te informeren, mede ter voorkoming van meningsverschillen over de vraag of het DGO dan wel de personeelsgeleding van de MR bevoegd is overleg te voeren.

Zoals ter zitting door het bevoegd gezag zelf is aangegeven, is dit in de onderhavige situatie kennelijk in onvoldoende mate gebeurd.

De commissie constateert dat partijen niet betwisten, dat de besteding van het schoolprofielbudget is aan te merken als een "aangelegenheid van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand van het personeel".

Voorts overweegt de commissie dat het besluit van het bevoegd gezag om gemiddeld 60% van het schoolprofielbudget van de openbare basisscholen te benutten voor de bekostiging van de schoolregiovorming op zichzelf aangemerkt kan worden als de vaststelling van een algemeen kader of als een algemeen uitgangspunt van het formatiebeleid voor het openbaar basisonderwijs in de gemeente Apeldoorn. Krachtens de door het bevoegd gezag en DGO opgestelde mandateringsregeling is de beoordeling van een dergelijk algemeen uitgangspunt voorbehouden aan het DGO.

Met betrekking tot de stelling van de MR, dat het schoolprofielbudget - tegen de wil van de school - niet voor bovenschoolse doeleinden kan worden ingezet, merkt de commissie het volgende op. Het is juist - zoals de MR stelt - dat de commissie in een eerdere uitspraak haar aarzeling heeft uitgesproken over de mogelijkheid tegen de wil van de school het schoolprofielbudget geheel of gedeeltelijk niet voor eigen doeleinden van de school aan te wenden. De commissie meent dat - na invoering van de verplichte bestuursaanstelling en de noodzaak om een bestuursformatieplan vast te stellen - er thans sprake is van een situatie, waarin sterker dan voorheen bij het voeren van een adequaat personeelsbeleid de ontwikkeling van een algemeen bovenschools beleid wenselijk is. Om die reden is de commissie thans van oordeel dat het gebruik van het schoolprofielbudget voor bovenschoolse doeleinden - ook als een individuele school daartegen is - op zichzelf niet ongeoorloofd is.

Resumerend concludeert de commissie dat de bekostiging van de schoolregiovorming door aanwending van een deel van het schoolprofielbudget van de afzonderlijke openbare basisscholen in de onderhavige situatie een aangelegenheid is ten aanzien waarvan het DGO bevoegd was overleg te voeren en een oordeel uit te spreken. Het bevoegd gezag heeft niet onjuist gehandeld door dit onderwerp niet aan de personeelsgeleding van de afzonderlijke MR'en ter instemming voor te leggen.

Met betrekking tot de door de MR opgeworpen vraag in hoeverre er sprake is van een wijziging van het formatieplan 1995/1996 merkt de commissie het volgende op. De commissie twijfelt er niet aan dat het bevoegd gezag de directeurs van de openbare basisscholen de opdracht heeft verstrekt bij de opstelling van het ontwerp-formatieplan 1995/1996 rekening te houden met de start van de schoolregiovorming en de noodzaak daarvoor fre's van het schoolprofielbudget vrij te maken. De commissie constateert echter dat bij het opstellen van het ontwerp-formatieplan van de Zuiderparkschool daar geen gevolg aan is gegeven. Nadrukkelijk vermeldt het plan dat de besluitvorming over de schoolregiostructuur eerst wordt afgewacht, terwijl tegelijkertijd is aangegeven dat het schoolprofielbudget mogelijkerwijs gebruikt kan worden voor zaken als personele zorg, functioneringsgesprekken en managementtaken. Door bij de vaststelling van het formatieplan 1995/1996 gemiddeld 60% van het schoolprofielbudget alsnog te bestemmen voor de bekostiging van de schoolregiostructuur is het bevoegd gezag afgeweken van het voorgenomen besluit waarmee de personeelsgeleding van de MR reeds zijn instemming had betuigd. De commissie overweegt dat er redenen en/of omstandigheden kunnen zijn, die het rechtvaardigen, dat een bevoegd gezag - nadat de MR zijn instemming aan een voorgenomen besluit heeft gegeven - van dat voorgenomen besluit wil afwijken. In dat geval is het echter gehouden die aanpassing alsnog ter instemming aan de betrokken MR voor te leggen.

De commissie constateert dat het bevoegd gezag dit in de onderhavige situatie niet heeft gedaan, waardoor het in strijd met de WMO 1992 heeft gehandeld. Het was juist geweest, indien het bevoegd gezag naar aanleiding van het schrijven van de personeelsgeleding van de MR d.d. 22 mei 1995 de aanpassing van het formatieplan 1995/1996 ter instemming aan de MR had voorgelegd. De commissie merkt daarbij op, dat bij de beoordeling van dat plan het feit dat de school een deel van haar schoolprofielbudget dient over te dragen voor de bekostiging van de schoolregiostructuur een vast gegeven vormt. Daarbij tekent de commissie voorts aan dat zij niet heeft kunnen vaststellen of het DGO al dan niet bepaald heeft dat per school nader gezien kon worden of - afhankelijk van de specifieke omstandigheden van de school - een afwijking van het percentage van plusminus 60 % gewenst c.q. mogelijk zou zijn. Een uitspraak hierover zou wenselijk zijn. Dit om duidelijkheid te verkrijgen omtrent de vraag of de MR zich zou kunnen uitspreken over de omvang van de over te

dragen fre's dan wel of die omvang net als de overdracht van fre's als zodanig een te accepteren gegeven vormt.

Het ligt in de rede dat het bevoegd gezag het vastgestelde formatieplan 1995/1996 alsnog als voorgenomen besluit aan de MR ter instemming voorlegt.

Concluderende:

dat het bevoegd gezag - gelet op de door het bevoegd gezag en het DGO gemaakte afspraken - juist heeft gehandeld door het voornemen tot bekostiging van de schoolregiovorming uit een deel van het schoolprofielbudget van de afzonderlijke openbare basisscholen voor te leggen aan het DGO en ervan af te zien dit voornemen ter instemming voor te leggen aan de personeelsgeleding van de MR'en van de openbare basisscholen;

dat het bevoegd gezag in strijd met de WMO 1992 heeft gehandeld door een formatieplan vast te stellen, dat afweek van het ontwerp-formatieplan 1995/1996 waaraan de personeelsgeleding van de MR haar instemming had gegeven.

Den Haag, 18 oktober 1995

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

Mr. .B.K. Olivier, de voorzitter