

Uitspraaknr. G603

Datum:

2 juli 1997

Soort geschil:

Interpretatiegeschil

Partijen:

De medezeggenschapsraad van de openbare basisschool "Albert Schweitzerschool" te Zevenaar, nader aan te duiden als medezeggenschapsraad (MR)

-tegen-

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

Overwegende met betrekking tot de feiten:

Het geschil

De MR heeft bij brief van 24 april 1996 een positief advies verstrekt met betrekking tot de intentie van het bevoegd gezag om de openbare basisscholen Albert Schweitzerschool en de Apolloschool met ingang van 1 augustus 1997 samen te voegen. Na een onderzoeksfase, waarbij gebruik is gemaakt van de diensten van een extern bureau, heeft de gemeenteraad van Zevenaar in zijn vergadering van 16 april 1997 een definitief besluit genomen inzake de fusie van beide scholen. Voorafgaande aan dat besluit heeft het bevoegd gezag bij brief van 20 december 1996 de MR'en van de twee betrokken scholen advies gevraagd over zowel het voorgenomen besluit de directeur van de Albert Schweitzerschool tot directeur van de fusieschool te benoemen als over het voorstel de onder- en bovenbouw van de fusieschool ieder op een afzonderlijke locatie te vestigen. De MR heeft op 13 februari 1997 positief geadviseerd over de voorgenomen benoeming van de directeur, doch tevens het bevoegd gezag kenbaar gemaakt dat de splitsing in een onder- en bovenbouw ressorteert onder de regeling van de gevolgen van de fusie, zoals omschreven in de artikelen 8, aanhef en onder a en 9, aanhef en onder a, WMO 1992, ten aanzien waarvan zowel het personeelsdeel als het ouderdeel van de MR over het instemmingsrecht beschikt. Tegelijkertijd heeft de MR het bevoegd gezag meegedeeld dat het ouderdeel van zijn raad aan het voorstel betreffende de onderbouw- en bovenbouwlocatie haar instemming onthoudt. In reactie daarop heeft het bevoegd gezag bij brief van 19 maart 1997 de MR meegedeeld de tegen het voorstel geuite bezwaren als aandachtspunten aan te merken, welke nader bezien worden bij de opstelling van een fusienotitie door de ingestelde stuurgroep. Bij brief van 5 mei 1997 heeft de MR het bevoegd gezag verzocht te reageren op het feit dat het ouderdeel van de MR haar instemming aan de inrichting van beide schoollocaties heeft onthouden. Hij bestrijdt de opvatting van het bevoegd gezag dat er slechts sprake zou zijn van aandachtspunten. Naar zijn mening betreft het hier een hoofdlijn, die eerst uitgewerkt zou moeten worden, alvorens een principebesluit tot fusie beoordeeld zou kunnen worden.

Op 26 mei 1997 heeft de MR een bezwaarschrift bij het bevoegd gezag ingediend tegen het fusiebesluit, dat de gemeenteraad op 16 april 1997 heeft genomen. De MR heeft het bevoegd gezag voorts verzocht vóór 3 juni 1997 te bewerkstelligen het gemeenteraadsbesluit te schorsen in afwachting van het moment, waarop de regeling van de gevolgen van de fusie in kaart zijn gebracht en ter instemming aan de MR'en van de twee betrokken scholen zijn voorgelegd. Na het verstrijken van die datum heeft de MR vervolgens besloten overeenkomstig artikel 19, eerste lid, aanhef en onder d, WMO 1992 een interpretatiegeschil aanhangig te maken bij de Landelijke geschillencommissie voor het openbaar onderwijs, hetgeen is gebeurd bij brief van 6 juni 1997. Op 11 juni 1997 heeft de commissie een aantal aanvullende stukken van de MR ontvangen.

De MR heeft de commissie onder verwijzing naar artikel 27 van het reglement van de commissie verzocht het geschil versneld te behandelen gelet op de korte periode die nog rest tot aan de fusiedatum van 1 augustus 1997. De voorzitter van de commissie heeft het verzoek tot een versnelde behandeling ingewilligd.

Op 25 juni 1997 is een verweerschrift van het bevoegd gezag ontvangen. De commissie heeft een openbare zitting gehouden op 2 juli 1997 te Arnhem. Onder handhaving van hun standpunt hebben partijen een nadere toelichting gegeven. De commissie heeft na de hoorzitting terstond uitspraak gedaan en partijen daarvan mondeling op de hoogte gebracht.

De medezeggenschapsraad is op grond van onderstaande overwegingen tot de volgende interpretatie gekomen met betrekking tot de bevoegdheid van de MR inzake het definitieve fusiebesluit en de regeling van de gevolgen van de fusie

De MR is van mening dat het bevoegd gezag het definitieve voorstel tot fusie, waaromtrent de gemeenteraad op 16 april 1997 een besluit heeft genomen, aan hem om advies had moeten voorleggen. Dat is niet gebeurd. Voorzover het bevoegd gezag de gemeenteraad heeft meegedeeld, dat de MR positief geadviseerd heeft over de voorgenomen fusie, betreft het een in 1996 uitgebrachte advies omtrent het intentiebesluit, aldus de MR. De MR wijst erop dat hij met zijn positieve standpunt ten aanzien van dat intentiebesluit heeft willen aangeven het streven naar een fusie te onderschrijven en akkoord te gaan met het instellen van een nader onderzoek naar de wenselijke inrichting en opzet van de fusieschool. Het is onjuist dat het bevoegd gezag dat advies - een jaar later - heeft aangemerkt als een positief advies over het definitieve voorstel tot fusie.

De MR is van mening dat een bevoegd gezag gehouden is de hoofdlijnen van de regeling van de gevolgen van de fusie tijdig in kaart te brengen. Voorstellen daarover behoren ten minste tegelijk met het definitieve voorstel tot fusie aan een MR ter instemming te worden voorgelegd. Ook dat is niet gebeurd, aldus de MR. Pas recent heeft het bevoegd gezag in de vorm van een fusienotitie de regeling van de gevolgen van de fusie ter instemming voorgelegd. De MR is overigens van mening dat die regeling ontoereikend is. In feite schuift het bevoegd gezag een aantal zaken over de fusiedatum heen, hetgeen de MR onjuist vindt. Naar zijn mening is het belangrijk vóóraf met elkaar tot overeenstemming te komen over de opzet en inrichting van de fusieschool. Gebeurt dat niet dan is dat een slechte start voor die school.

Daarnaast merkt de MR op dat het bevoegd gezag niet alle fusievarianten heeft onderzocht. Al in een vroeg stadium is het bevoegd gezag gevraagd andere modellen - zoals een federatieve fusie - nader uit te werken. Aan die vraag heeft het bevoegd gezag nooit gehoor gegeven, aldus de MR.

Het bevoegd gezag is op grond van onderstaande overwegingen tot de volgende interpretatie gekomen met betrekking tot de bevoegdheid van de MR inzake het definitieve fusiebesluit en de regeling van de gevolgen van de fusie

Het bevoegd gezag stelt zich op het standpunt dat er feitelijk geen sprake kan zijn van een interpretatiegeschil over de regeling van de gevolgen van de fusie. Immers, op 3 juni 1997 is de fusienotitie, waarin de gevolgen van de fusie geregeld zijn, ter instemming aan de beide MR'en toegezonden. Naar de mening van het bevoegd gezag is er dan ook geen meningsverschil over de vraag welke rol en bevoegdheid de MR'en toekomt ten aanzien van de regeling van de gevolgen van fusie.

De gemeenteraad van Zevenaar heeft op 16 april 1997 definitief tot fusie besloten. Het feit dat op dat moment nog geen beslissing was genomen over de regeling van de gevolgen van de fusie - met name waar het de splitsing in onderbouw- en bovenbouwlocatie betreft - vormde formeel geen belemmering om op dat moment een definitief fusiebesluit te nemen. Dat besluit is naar de mening van het bevoegd gezag niet in strijd met artikel 11, vierde lid, WMO 1992. Dat artikel bepaalt dat een fusiebesluit pas ten uitvoer mag worden gelegd, nadat de gevolgen van de fusie definitief geregeld zijn. Uitvoering van de fusie vindt plaats met ingang van 1 augustus 1997, aldus het bevoegd gezag. Dat laat onverlet dat de gemeenteraad het fusiebesluit heeft mogen nemen op een tijdstip - in casu 16 april 1997 - waarop de gevolgen van de fusie nog niet geregeld waren.

Het bevoegd gezag wijst erop dat het gedurende de hele onderzoeksfase voor alle betrokkenen duidelijk is geweest, dat een fusie noodzakelijk is. De grondslag van die fusie is ook nooit tijdens de voorbereiding betwist. Het geeft aan - gelet op de opstelling van alle betrokkenen, waaronder begrepen de MR - er steeds van uit te zijn gegaan dat allen positief stonden ten opzichte van de fusie. Van het tegendeel is in ieder geval niet gebleken, aldus het bevoegd gezag. Aangenomen is dat beide

MR'en - in het verlengde van het in 1996 gegeven positieve advies - zich nog steeds konden verenigen met de fusie. In die context is de gemeenteraad meegedeeld, dat de MR'en positief over de fusie hebben geadviseerd.

Overwegende ten aanzien van het recht:

De bevoegdheid van de MR inzake het definitieve fusiebesluit en de regeling van de gevolgen van de fusie

De commissie is van oordeel dat het bevoegd gezag het voorstel, waarin het de gemeenteraad van Zevenaar heeft geadviseerd definitief tot fusie te besluiten van de Albert Schweitzerschool en de Apolloschool, om advies aan de betrokken MR'en had moeten voorleggen. Vervolgens had het bevoegd gezag de adviesprocedure, zoals omschreven in artikel 12, WMO 1992 dienen te doorlopen, alvorens de gemeenteraad het definitieve fusiebesluit had mogen nemen.

Aan het feit dat de MR'en - één jaar eerder - positief hebben geadviseerd over het intentiebesluit tot fusie, had het bevoegd gezag niet het recht kunnen ontleenen thans de MR'en te passeren. Ook het gegeven dat de MR'en gedurende de onderzoeksfase in de optiek van het bevoegd gezag kennelijk niet hebben laten blijken afwijzend tegenover de fusie te staan, vormde geen rechtvaardiging voor de beslissing het voornemen de twee scholen definitief samen te voegen niet meer om advies aan de MR'en voor te leggen. Het achterwege laten van deze adviesprocedure zou hoogstens toegestaan zijn, indien de betrokken MR'en expliciet verklaard zouden hebben af te zien van de uitoefening van het aan hen toekomende adviesrecht. Het is de commissie niet gebleken, dat de MR'en die wens aan het bevoegd gezag kenbaar hebben gemaakt.

Zoals in eerdere uitspraken is aangegeven en gemotiveerd, is de commissie van oordeel, dat voorgenomen besluiten betreffende de uitwerking van de gevolgen van de fusie tegelijkertijd met of eerder dan het definitieve fusiebesluit aan de betrokken MR'en voorgelegd moeten worden. De commissie acht dit juist ten einde een medezeggenschapsraad in de gelegenheid te stellen om aan de hand van de in hoofdlijnen in kaart gebrachte gevolgen mede te kunnen toetsen of de doelstellingen, die aan de fusie ten grondslag liggen, in die concrete situatie haalbaar zijn.

De commissie constateert dat in december 1996 de regeling van een tweetal gevolgen van de fusie, te weten de benoeming van de directeur van de fusieschool en de verdeling van de groepen over de twee locaties, ter beoordeling aan de MR'en zijn toegezonden. Met betrekking tot dit laatste voorstel heeft het ouderdeel van de MR haar instemming onthouden. De commissie constateert dat het bevoegd gezag vervolgens binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijn van drie maanden de MR niet meegedeeld heeft het gedane voorstel in te trekken dan wel voor te leggen aan de geschillencommissie. Conform het bepaalde in artikel 20, eerste lid, WMO 1992 is het voorstel betreffende de plaatsing van de verschillende groepen op de twee locaties van rechtswege komen te vervallen. Pas op 3 juni 1997 - derhalve op een tijdstip ná vaststelling van het definitieve fusiebesluit - heeft het bevoegd gezag onder meer een nieuw voorstel terzake van de verdeling van de groepen aan beide MR'en ter instemming voorgelegd. De commissie komt dan ook tot het oordeel dat het bevoegd gezag de regeling van de gevolgen van de fusie niet tijdig aan de MR'en kenbaar heeft gemaakt.

De commissie gaat voorbij aan hetgeen ter zitting door partijen naar voren is gebracht over de inhoud van de regeling van de gevolgen van de fusie, alsmede over de onvolledigheid van de voorgestelde regeling. Zij volstaat met de kanttekening dat mogelijk bepaalde gevolgen na de ten uitvoerlegging van de fusie nog geregeld zouden kunnen worden. De vraag of en in welke mate dat in deze situatie redelijkerwijs het geval zou kunnen zijn, is echter aan de orde bij de behandeling van een mogelijk instemmingsgeschil over de regeling van de gevolgen van de fusie zelf. De beantwoording van deze vraag valt buiten het bestek van de behandeling van het onderhavige interpretatiegeschil.

Met betrekking tot de vraag welke gevolgen verbonden moeten worden aan het oordeel dat het definitieve fusiebesluit niet aan de MR'en om advies is voorgelegd en de regeling van de gevolgen van de fusie niet tijdig ter beoordeling aan die raden zijn toegezonden, merkt de commissie het volgende op.

De regeling van de gevolgen van de fusie is alsnog aan beide MR'en ter instemming voorgelegd. Het geconstateerde gebrek ter zake is aldus door het bevoegd gezag hersteld, zij het dat het bevoegd gezag vanwege het vergevorderde tijdstip thans nadrukkelijk rekening dient te houden met het voorschrift van artikel 11, vierde lid, WMO 1992. Dat voorschrift komt er in casu op neer dat het bevoegd gezag de fusie per 1 augustus 1997 niet ten uitvoer mag leggen, indien nog geen definitief besluit over de regeling van de gevolgen is genomen, tenzij dringende redenen in het belang van de school een eerdere tenuitvoerlegging noodzakelijk maken.

De commissie ziet geen aanleiding het bevoegd gezag in overweging te geven de MR alsnog om advies te vragen over het definitieve fusiebesluit. De commissie overweegt daarbij dat de MR voldoende gelegenheid heeft gehad zijn opvatting over die fusie kenbaar te maken - dat ook heeft gedaan - en dat de MR ter zake van de nog lopende instemmingsprocedure over de regeling van de gevolgen van de fusie zijn standpunt over de fusie nogmaals aan het bevoegd gezag duidelijk kan maken.

Concluderende:

dat het bevoegd gezag het voorstel tot het definitieve fusiebesluit aan de MR'en van de betrokken fusiescholen om advies had moeten voorleggen;

dat het bevoegd gezag de regeling van de gevolgen van de fusie tegelijkertijd met of eerder dan het definitieve fusiebesluit ter instemming aan de MR'en van de betrokken fusiescholen had moeten voorleggen.

Arnhem, 2 juli 1997

de secretaris,

(mr.N.L.P. te Bos)

de voorzitter,

mr. B.K. Olivier)