

Uitspraaknr. G608

Datum:

22 juli 1997

Soort geschil:

Instemmingsgeschil

Partijen:

Het college van burgemeester en wethouders van Zevenaar, nader aan te duiden als bevoegd gezag -tegen- de medezeggenschapsraad van de openbare basisschool "Albert Schweitzer-school" te Zevenaar, nader aan te duiden als medezeggenschapsraad (MR)

Overwegende met betrekking tot de feiten:

Het geschil

De gemeenteraad van Zevenaar heeft op 16 april 1997 besloten de openbare basisscholen Albert Schweitzerschool en de Apolloschool met ingang van 1 augustus 1997 samen te voegen. Het bevoegd gezag heeft de regeling van een aantal gevolgen van de fusie in de vorm van een zogenaamde fusienotitie bij brief van 3 juni 1997 ter instemming voorgelegd aan het personeels- en oudersdeel van de twee betrokken MR'en. Nadat de MR en het bevoegd gezag in de loop van juni 1997 enkele malen overleg hebben gevoerd over de voorgestelde regeling van de gevolgen van de fusie, heeft het personeelsdeel van de MR het bevoegd gezag op 3 juli 1997 bericht in te stemmen met de regeling van de gevolgen van de fusie. Het oudersdeel van de MR heeft het bevoegd gezag bij brief van 4 juli 1997 laten weten haar instemming aan het voorgenomen besluit te onthouden. De MR van de Apolloschool heeft mondeling kenbaar gemaakt, dat beide geledingen uit zijn raad met de regeling van de gevolgen van de fusie instemmen. Het bevoegd gezag heeft besloten zijn voorstel te handhaven en heeft vervolgens overeenkomstig artikel 19, eerste lid, aanhef en onder a, WMO 1992 een instemmingsgeschil aanhangig gemaakt bij de Landelijke geschillencommissie voor het openbaar onderwijs, hetgeen is gebeurd bij brief van 10 juli 1997.

De voorzitter van de commissie heeft - gebruikmakend van artikel 27 van het reglement van de commissie - besloten het geschil versneld te behandelen. Dit vanwege het besluit van de gemeenteraad van Zevenaar de fusie van de Albert Schweitzerschool en de Apolloschool met ingang van 1 augustus 1997 te laten plaatsvinden.

Gelet op de versnelde behandeling van het geschil heeft de MR geen verweerschrift ingediend, doch ter zitting verweer gevoerd. De commissie heeft een openbare zitting gehouden op 16 juli 1997 te Zevenaar. Onder handhaving van hun standpunt hebben partijen een nadere toelichting gegeven.

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

regeling van de gevolgen voor de ouders of leerlingen van de fusie (artikel 9, aanhef en onder a, WMO 1992)

Het bevoegd gezag is van mening dat de gevolgen van de fusie op hoofdlijnen geregeld zijn. Het onderkent dat op uiteenlopende terreinen nog zaken nader uitgewerkt en ingevuld dienen te worden, doch stelt dat een voldoende raamwerk aanwezig is om de fusie, waartoe besloten is, daadwerkelijk met ingang van 1 augustus 1997 van start te laten gaan. Het feit dat de MR van de Apolloschool en het personeelsdeel van de MR van de Albert Schweitzerschool met de regeling van de gevolgen hebben ingestemd, vormt een indicatie, aldus het bevoegd gezag, dat een meerderheid van alle betrokkenen een voldoende basis aanwezig acht om met ingang van het nieuwe schooljaar met de fusieschool van start te gaan.

Het bevoegd gezag onderschrijft dat gedurende het afgelopen schooljaar binnen en tussen de betrokken twee schoolteams onrust is ontstaan. Het rekent het zich tot zijn taak en die van de directie

om op korte termijn die verhoudingen te verbeteren. Daar is een aanvang mee gemaakt en na de zomervakantie zal - met inschakeling van de schoolbegeleidingsdienst - met kracht daaraan verder gewerkt worden. De gesignaleerde onrust vormt naar de mening van het bevoegd gezag echter geen reden de tenuitvoerlegging van het fusiebesluit met één jaar uit te stellen. Het constateert dat beide teams achter de fusie en de regeling van de gevolgen van de fusie staan, waardoor aan een belangrijke voorwaarde om tot een goede samenwerking te komen is voldaan. Het uitstellen van de fusie met één jaar, zoals door de MR bepleit, acht het bevoegd gezag niet zinvol. Alle betrokkenen hebben veel tijd en energie in het fusieproces geïnvesteerd. Uitstel in een situatie als deze zal tot frustraties leiden.

Wat betreft de verdeling van de groepen over de twee locaties wijst het bevoegd gezag erop, dat het - na weging van alle ontvangen adviezen en opinies - een compromisvoorstel heeft opgesteld, waarbij geprobeerd is zo veel mogelijk recht te doen aan alle ingebrachte standpunten.

Het bevoegd gezag merkt op dat op basis van een opgestelde prognose voor de komende 15 à 20 jaar de school structureel 17 lokalen nodig heeft. Op basis van die behoefte is de omvang van de definitieve huisvesting afgestemd. Het is niet uitgesloten dat over 8 of 9 jaar tijdelijk de behoefte aanwezig is - wegens een extra aanbod van leerlingen - meer groepen te huisvesten. In dat geval zullen aanvullende tijdelijke huisvestingsvoorzieningen geregeld worden. Het bevoegd gezag bestrijdt de opvatting van de MR dat het gehouden is - mocht die situatie zich op termijn voordoen - reeds nu al een uitgewerkt huisvestingsvoorstel, als onderdeel van de regeling van de gevolgen van de fusie, te presenteren.

Het bevoegd gezag bestrijdt de mening van de MR dat de aanstelling van enkele personeelsleden met ingang van het schooljaar 1997/1998 op de fusieschool aangemerkt zou moeten worden als de regeling van een gevolg van de fusie voor het personeel. Het bevestigd dat deze aanstellingen ook aan de orde waren geweest, indien er geen sprake zou zijn van een fusie. Om die reden is ervan afgezien genoemde aanstellingen ter instemming aan het personeelsdeel van de MR voor te leggen en het onderdeel daarover te laten adviseren.

Met betrekking tot de door de MR geuite kritiek ten aanzien van het beschikbaar stellen van informatie en het voeren van overleg geeft het bevoegd gezag aan, dat na vaststelling van het intentiebesluit tot fusie in 1996 een structuur is opgezet, bestaande uit werkgroepen en een stuurgroep. Allerlei aspecten van de fusie zijn uitgebreid in de werkgroepen, waarin ook vertegenwoordigers van de MR'en zitting hadden, besproken. De werkgroepen hebben dan ook uitgebreide notities opgesteld, die door de stuurgroep zijn benut om adviezen op te stellen. Daarnaast wijst het bevoegd gezag erop, dat veel taken aan de directeurs van de openbare basisscholen zijn gemandateerd. Deze functionarissen nemen veelal de plaats in van het bevoegd gezag. Dat verklaart en rechtvaardigt dat niet in alle situaties vertegenwoordigers van het bevoegd gezag aan besprekingen hebben deelgenomen.

Het onderdeel van de medezeggenschapsraad heeft op grond van onderstaande overwegingen haar instemming onthouden aan het voorstel tot:

regeling van de gevolgen voor de ouders of leerlingen van de fusie (artikel 9, aanhef en onder a, WMO 1992)

De MR is van mening dat een groot aantal zaken dat verband houdt met de fusie niet dan wel onvoldoende geregeld is. Het betreft geen details maar hoofdlijnen, die afdoende geregeld dienen te worden, alvorens daadwerkelijk met de fusieschool te starten. Blijft die regeling vooraf achterwege dan voorziet de MR gedurende het eerste fusiejaar allerlei problemen ontstaan, die de belangen van leerlingen zullen schaden.

De MR is op zichzelf voorstander van de fusie, doch bepleit - nu de gevolgen niet toereikend zijn geregeld - de fusie een jaar uit te stellen.

Naar de mening van de MR is de fusienotitie niet alleen incompleet, maar bevat zij bovendien op verschillende punten onjuiste informatie.

De MR merkt op dat het bevoegd gezag voor een bepaalde fusievorm - te weten plaatsing van de onderbouw- en bovenbouwgroepen op aparte locaties - heeft gekozen, terwijl ook andere modellen, waaronder begrepen een federatieve fusie, tot de reële mogelijkheden behoren. De toenmalige wethouder van onderwijs heeft in 1996 toegezegd gebruik te maken van de diensten van een extern bureau ten einde verschillende mogelijkheden te onderzoeken. Die toezegging is niet nagekomen.

Zo meent de MR - onder verwijzing naar bij een deskundige ingewonnen advies - dat op goede gronden gekozen kan worden voor een opzet, waarbij op iedere locatie onderwijs aan de groepen 1 tot en met 8 gegeven wordt. Wat de directeurs uit het oogpunt van financiën en organisatie als nadeel van deze optie voor de fusieschool kwalificeren, is juist een voordeel voor de leerlingen, aldus de MR.

De MR wijst op de correspondentie die het afgelopen jaar tussen betrokken partijen is gevoerd en waaruit blijkt, dat er onrust heerst onder het personeel. Zo lijkt het team van de fusiepartner geen vertrouwen te hebben in de directeur van de fusieschool. Het bevoegd gezag heeft nagelaten dit goed te regelen. Het komt de MR voor dat deze onrust verdwenen moet zijn en het gebrek aan vertrouwen hersteld moet worden, alvorens met de uitvoering van de fusie te kunnen starten.

De MR constateert dat het bevoegd gezag enkele leerkrachten op de fusieschool aangesteld heeft. Naar de mening van de MR vallen die aanstellingsbesluiten onder de regeling van de gevolgen van fusie voor het personeel. Het personeelsdeel van de MR beschikt daarvoor over het instemmingsrecht, terwijl het ouderdeel van de MR conform artikel 10 WMO 1992 over die aanstellingen advies gevraagd moet worden. Het bevoegd gezag heeft dat echter ten onrechte nagelaten.

Voorts voert de MR aan dat een onderwijskundig en pedagogisch raamwerk, dat de grondslag zou moeten vormen voor de nadere inrichting van de fusieschool en de te kiezen fusievorm, eveneens ontbreekt.

Diezelfde conclusie geldt voor de regeling van de huisvesting, aldus de MR. Het bevoegd gezag gaat uit van een prognose die uitkomt op 18 groepen, terwijl de beide locaties - na realisering van de verbouwing, die het komende schooljaar plaatsvindt - slechts 16 groepen kunnen opvangen. Derhalve een tekort van twee lokalen. Het bevoegd gezag heeft nagelaten te regelen hoe aan dit huisvestingsprobleem het hoofd moet worden geboden.

De MR is van mening dat het bevoegd gezag onvoldoende informatie beschikbaar heeft gesteld en onvoldoende overleg heeft gepleegd. Dit is niet alleen de opvatting van het ouderdeel. Het personeelsdeel onderschrijft dat ook. Zij heeft uiteindelijk met de regeling van de gevolgen van de fusie ingestemd vanwege de enorme tijdsdruk en de vergevorderde praktische invulling van de fusie.

Overwegende ten aanzien van het recht:

Regeling van de gevolgen voor de ouders of leerlingen van de fusie (artikel 9, aanhef en onder a, WMO 1992)

Wat betreft de door het bevoegd gezag gevoerde procedure merkt de commissie op, dat zij in het door de MR aanhangig gemaakte interpretatiegeschil (G/603) reeds op 2 juli 1997 heeft uitgesproken dat het bevoegd gezag de regeling van de gevolgen van de fusie niet tijdig aan de betrokken MR'en ter instemming heeft voorgelegd.

Daarnaast meent de commissie te moeten opmerken dat het haar voorkomt, dat het bevoegd gezag het fusieproces van een te grote afstand heeft gevolgd en te veel heeft overgelaten aan de directies van de scholen. Het verweer van het bevoegd gezag dat de directeur van de school gemandateerd is in zijn naam bepaalde taken en bevoegdheden uit te oefenen, waardoor het zelf niet altijd overleg behoefde te voeren en/of zelf informatie behoefde te verstrekken, is - in het geval het overleg met en informeren van de MR deel uitmaakt van dat mandaat - op zichzelf niet onjuist. Het verstrekken van een mandaat aan de directeur van de school kan echter niet betekenen dat aan de algemene en bijzondere bevoegdheden van de MR afbreuk wordt gedaan. De commissie ontkomt niet aan de

indruk dat daar in de praktijk wel sprake van is geweest. Kennelijk is tussen bevoegd gezag en directeur onvoldoende afgesproken wie op welk moment als informatieverstrekker en overlegpartij van de MR zou optreden.

De commissie beklemtoont dat slechts de regeling van de gevolgen van de fusie, die deel uitmaakt van de fusienotitie, onderwerp van het onderhavige instemmingsgeschil is. De toetsing van de commissie of het bevoegd gezag bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot het gedane voorstel heeft kunnen komen, beperkt zich dan ook tot de inhoud van de voorgestelde regeling en strekt zich niet uit over de gehele tekst van de fusienotitie. Hetgeen door partijen in de overgelegde stukken en ter zitting naar voren is gebracht betreffende teksten van de fusienotitie, die materieel géén deel uitmaken van de regeling van de gevolgen van de fusie, laat de commissie dan ook buiten beschouwing.

De commissie constateert dat het geschil zich toespitst op het voorstel van het bevoegd gezag de onder- en bovenbouw van de fusieschool elk in een afzonderlijke locatie te huisvesten, alsmede op de vraag of het bevoegd gezag de gevolgen van de fusie thans in voldoende mate heeft geregeld.

Het is de commissie gebleken dat omtrent de verdeling van de groepen over de twee onderwijslocaties gedurende de voorbereidingsperiode veelvuldig is gesproken, waarbij een tweetal varianten vergeleken en beoordeeld is. Te weten, het uiteindelijke voorstel om de onder- en bovenbouw elk in een afzonderlijke locatie te huisvesten en een opzet waarbij het mogelijk is op beide locaties onderwijs te volgen in de groepen 1 tot en met 8. Met betrekking tot beide varianten zijn voor- en nadelen geformuleerd, waarbij aangetekend dient te worden dat voordelen van de ene variant (deels) als nadelen van de andere variant kunnen worden beschouwd en omgekeerd. Het is de commissie gebleken dat het bevoegd gezag uiteindelijk gekozen heeft voor een afzonderlijke huisvesting van de onder- en bovenbouw op grond van een aantal organisatorische en financiële overwegingen en vanwege het uitgangspunt dat deze variant de integratie van beide scholen sterker zal bevorderen. De commissie is van oordeel dat het bevoegd gezag over voldoende informatie beschikte om op basis daarvan tot een keuze te komen. Het feit dat de MR nog nader onderzoek wenste, maakt dit niet anders. De commissie oordeelt voorts dat - lettend op de geformuleerde voor- en nadelen van beide varianten - het bevoegd gezag bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot de gemaakte keuze heeft kunnen komen. Het is de commissie niet gebleken en evenmin heeft de MR aangetoond dat deze keuze zodanige nadelen met zich meebrengt, dat het bevoegd gezag in redelijkheid voor de andere variant had moeten kiezen.

Met betrekking tot de stelling van de MR dat het bevoegd gezag in onvoldoende mate op hoofdlijnen de regeling van de gevolgen van de fusie in beeld heeft gebracht, merkt de commissie het volgende op. Blijkens de ter zitting gegeven toelichting doelt de MR met het ontbreken van een "onderwijskundige en pedagogische verantwoording" met name op het op elkaar afstemmen van methodieken en werkwijzen, zoals die door de betrokken twee scholen tot nu toe zijn gebruikt en toegepast. De commissie acht het aannemelijk dat op dit onderdeel verschillen tussen beide scholen bestaan. Het is de commissie echter niet gebleken dat deze zo fundamenteel zijn dat het noodzakelijk is vooraf een keuze te maken voor een bepaalde onderwijskundige en/of pedagogische richting. Dat laat onverlet dat op dit terrein het nodige overleg moet plaatsvinden en nog een aantal besluiten moet worden genomen. De commissie is van mening dat er geen overwegende bezwaren zijn dat dit verdere overleg tussen de teams, waarmee al een aanvang is gemaakt en de daaruit volgende door het bevoegd gezag te nemen beslissingen als het ware over de fusiedatum worden heengegild. Zij overweegt daarbij dat in het geval alle personeelsleden van één team deel uitmaken dat feit de voortgang van dat overleg en de besluitvorming kunnen bespoedigen.

De commissie acht het niet onjuist dat het bevoegd gezag - conform de door het Rijk vóór 1 januari 1997 gehanteerde gedragslijn - bij de bepaling van de omvang van het structureel noodzakelijk aantal onderwijslokalen uitgaat van prognoses die een periode van 15 à 20 jaren bestrijken. Op grond van die prognoses zal, indien die prognoses bewaarheid worden, over 8 à 9 jaren boven de structurele behoeften tijdelijk de noodzaak aanwezig zijn aanvullende huisvesting voor één of meer groepen te regelen. Dat het bevoegd gezag ervan heeft afgezien reeds nu aan te geven op welke wijze over 8 à 9 jaren in die aanvullende huisvesting kan worden voorzien, doch besloten heeft dit te doen op een (overigens tijdig) moment ná de fusie, acht de commissie niet onredelijk. Zij komt dan ook tot het

oordeel dat er geen grond is voor de stelling van de MR dat het bevoegd gezag ten aanzien van de huisvesting van de school de gevolgen van de fusie onvoldoende heeft geregeld.

Het is de commissie gebleken dat de aanstelling van nieuwe groepsleerkrachten per 1 augustus 1997 aan de fusieschool geen gevolg is van de fusie. Nog daargelaten of de benoeming van een groepsleerkracht een medezeggenschapsaangelegenheid is ten aanzien waarvan een medezeggenschapsraad over een advies- of instemmingsrecht kan beschikken, concludeert de commissie dat de bedoelde aanstelling niet als regeling van de gevolgen van de fusie aan een of beide delen van de MR ter instemming had moeten worden voorgelegd. Om die reden is in casu artikel 10 WMO 1992 ook niet van toepassing.

De commissie constateert dat alle betrokken partijen het van groot belang achten dat de op de scholen ontstane onrust verdwijnt en het geschonden vertrouwen in elkaar wordt hersteld. De ter zake te nemen maatregelen en de bepaling van het tijdstip ter uitvoering van die maatregelen acht de commissie echter niet een onderwerp dat valt 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. Derhalve valt die kwestie buiten het kader van dit geschil.

Resumerend komt de commissie tot het oordeel dat het bevoegd gezag bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot de voorgestelde regeling van de gevolgen van de fusie voor het personeel en voor de ouders of leerlingen heeft kunnen komen. Voorts constateert de commissie - zoals hiervoor nader is toegelicht - dat de door het bevoegd gezag gevolgde procedure gebreken vertoonde. In dit verzuim acht de commissie echter geen grond gelegen om te concluderen dat vanwege deze gang van zaken thans geoordeeld zou moeten worden dat het bevoegd gezag bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot de voorgestelde regeling van de gevolgen van de fusie heeft kunnen komen.

Concluderende:

I. dat het bevoegd gezag bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot het voorstel tot regeling van de gevolgen van de fusie voor de ouders of leerlingen heeft kunnen komen;

en stelt bindend vast;

II. dat het onder I genoemde voorstel in een definitief besluit mag worden omgezet.

Den Haag, 22 juli 1997

de secretaris,

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

de voorzitter,

(mr. B.K. Olivier)