

Uitspraaknr. G616

Datum:

20 mei 1998

Soort geschil:

Interpretatiegeschil

Partijen:

Het college van burgemeester en wethouders van Noordoostpolder, nader aan te duiden als bevoegd gezag

-tegen-

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

Overwegende met betrekking tot de feiten:

Het geschil

Bij beschikking van 20 juni 1996 heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen goedkeuring verleend voor de permanente

uitbreiding van het hoofdgebouw van de Zevensprong met twee lokalen om de huisvesting van ten minste 10 groepen in dat gebouw mogelijk te maken. Ten behoeve van de huisvesting van twee groepen van de Zevensprong is een dislocatie elders in de wijk ingericht. Nadat begin december 1996 bleek dat een beoogde scholenruil geen doorgang kon vinden, heeft het bevoegd gezag op 17 december 1996 besloten per 1 februari 1997 een tweetal noodlokalen nabij het hoofdgebouw van de Zevensprong te plaatsen ter huisvesting van de 11e en 12e groep van de school. Gelet op de noodzaak op korte termijn de leerlingen te kunnen huisvesten en mede uit een oogpunt van kostenbesparing heeft het bevoegd gezag afgezien van permanente uitbreiding van het gebouw van de Zevensprong en daarvoor in de plaats gekozen voor de plaatsing van twee noodlokalen. Het bevoegd gezag heeft medio december 1996 de voorzitter van de MR telefonisch om een standpunt gevraagd met betrekking tot de voorgenomen plaatsing van de twee noodlokalen. De lokalen zijn begin 1997 geplaatst.

Bij brief van 24 februari 1997 heeft de MR het bevoegd gezag voorgesteld de bestaande dislocatie van de school op te heffen en nog eens twee lokalen bij het hoofdgebouw van de school te plaatsen om zo alle groepen van de school op één locatie te kunnen huisvesten. In dat schrijven heeft de MR voorgesteld de plaatsing van deze twee lokalen te bekostigen uit de nog resterende middelen, die de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen bij beschikking van 20 juni 1996 beschikbaar heeft gesteld voor de permanente uitbreiding van het gebouw van de Zevensprong. Omdat het bevoegd gezag op dit voorstel niet reageerde, heeft de MR zijn verzoek herhaald, respectievelijk bij brief van 26 juni 1997 en 3 september 1997. Op 12 november 1997 heeft het bevoegd gezag met de MR overleg gevoerd over het gedane huisvestingsvoorstel. Bij schrijven van 9 december 1997 heeft het bevoegd gezag de MR meegedeeld geen gevolg te willen geven aan het voorstel van de MR de dislocatie op te heffen en daarvoor in de plaats een tweetal lokalen bij het hoofdgebouw te plaatsen.

Op 16 januari 1998 heeft de MR tegen deze beslissing een bezwaarschrift, als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), bij het college van burgemeester en wethouders ingediend. Tijdens de hoorzitting d.d. 2 maart 1998 van de Commissie van advies voor de bezwaar- en beroepschriften van de gemeente Noordoostpolder hebben partijen afgesproken de interpretatievraag in hoeverre de onderhavige commissie dan wel de Landelijke geschillencommissie voor het openbaar onderwijs bevoegd is het bezwaar van de MR te behandelen, aan laatstgenoemde commissie ter beoordeling voor te leggen. Ter beantwoording van die vraag heeft het bevoegd gezag het verslag van de hoorzitting d.d. 2 maart 1998, alsmede een aantal op het huisvestingsgeschil betrekking hebbende stukken op 10 maart 1998 toegezonden aan de Landelijke geschillencommissie voor het openbaar onderwijs.

Op 30 maart 1998 is een verweerschrift van de MR ontvangen. Met instemming van beide partijen heeft de commissie besloten het geschil schriftelijk te behandelen overeenkomstig het bepaalde in artikel 14 van het reglement van de commissie.

Op 10 april 1998 is van het bevoegd gezag een reactie ontvangen op het verweerschrift van de MR.

De MR heeft vervolgens de commissie op 1 mei 1998 meegedeeld ervan af te zien in dupliek hierop te reageren.

Het bevoegd gezag is op grond van onderstaande overwegingen tot de volgende interpretatie gekomen met betrekking tot de procedure volgens welke het bevoegd gezag de MR advies heeft gevraagd (artikel 12, WMO 1992) en de wijze waarop het bevoegd gezag een initiatiefvoorstel van de MR behandeld heeft (artikel 5, tweede lid, WMO 1992)

Het bevoegd gezag geeft aan dat het begin december 1996 geconfronteerd werd met het feit dat een beoogde scholenruil, die inhield dat al de 12 groepen van de Zevensprong op één locatie gehuisvest zouden kunnen worden, niet doorging en dat per 1 februari 1997 voor de 12e groep een onderdak gerealiseerd moest worden. Op 17 december 1996 is besloten een tweetal noodlokalen te plaatsen. Het bevoegd gezag merkt op - lettend op het bepaalde in artikel 7, aanhef en onder p, WMO 1992 (nieuwbouw of belangrijke verbouwing van de school) - zich ervan bewust te zijn geweest dat de MR het recht toekwam over dit besluit te adviseren. Gelet op de grote tijdsdruk is ervan afgezien de MR schriftelijk advies te vragen. Daarentegen is de voorzitter van de MR telefonisch om een standpunt gevraagd. Naar de mening van het bevoegd gezag reageerde de voorzitter enthousiast op het voornemen. Een dag later is er opnieuw telefonisch contact geweest met de voorzitter van de MR, waarin bevestigd is dat de MR positief stond tegenover de plaatsing van de twee noodlokalen. Het bevoegd gezag geeft aan dat het verloop van dit telefonisch contact bij hem de overtuiging deed post vatten dat de MR de huisvestingsmaatregel ondersteunde.

Het bevoegd gezag overigens dat de MR pas een half jaar na dato - te weten in zijn brief d.d. 26 juni 1997 - zijn bezwaar uitte tegen de wijze waarop die raad in december 1996 bij de besluitvorming betrokken is geweest.

Het bevoegd gezag onderkent dat het laat gereageerd heeft op het voorstel van de MR om de dislocatie op te heffen en nog twee lokalen bij de Zevensprong te plaatsen. Het wijst erop dat na 1 januari 1997 als gevolg van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting de gemeenteraad beslist over huisvestingsvoorzieningen op basis van op overeenstemming gericht overleg. Gelet op die nieuwe structuur kost het meer tijd om een standpunt te formuleren.

Het medezeggenschapsraad is op grond van onderstaande overwegingen tot de volgende interpretatie gekomen met betrekking tot

de procedure volgens welke het bevoegd gezag de MR advies heeft gevraagd (artikel 12, WMO 1992) en de wijze waarop het bevoegd gezag een initiatiefvoorstel van de MR behandeld heeft (artikel 5, tweede lid, WMO 1992)

De MR beaamt dat zijn voorzitter in de laatste week voor de kerstvakantie van 1996 door het bevoegd gezag telefonisch geïnformeerd is over het voornemen op korte termijn een tweetal noodlokalen te plaatsen. Op die mededeling is toen positief gereageerd, hetgeen gezien dient te worden tegen de achtergrond dat al jarenlang gesproken en vergaderd was over een adequate huisvesting van de school en dat nu voor het eerst een concrete activiteit werd ondernomen ter leniging van de huisvestingsnood. Dat binnen de school tevens de wens leefde om de bestaande dislocatie op te heffen en voor de aldaar gehuisveste groepen twee extra lokalen nabij het gebouw van de Zevensprong te plaatsen, is toen in dat telefoongesprek niet expliciet aan het bevoegd gezag kenbaar gemaakt. Dit vanwege de vrees dat een en ander zou leiden tot vertraging van het gemeentelijk plan om per 1 februari 1997 twee noodlokalen neer te zetten.

De MR bestrijdt dat het telefonisch contact aangemerkt kan worden als een officiële adviesaanvraag. Het contact had - voorzover de raad zich dat kan herinneren - veel meer het karakter van een

mededeling. Dat de voorzitter van de MR zich blij verrast toonde door het voornemen van het bevoegd gezag kan dan ook niet uitgelegd worden als een positief advies van de MR in de zin van de wet. De MR is van mening dat het bevoegd gezag niet de bevoegdheid heeft bij het vragen van een formeel advies af te wijken van de gangbare schriftelijke procedure. De bepalingen van het medezeggenschapsreglement bieden daarvoor geen ruimte, aldus de MR.

Overigens wijst de MR erop dat er naar zijn mening niet echt sprake was van een tijdsdruk, althans die had er niet behoeven te zijn. De staatssecretaris heeft in juni 1996 een beschikking afgegeven. Het bevoegd gezag had in een veel vroeger stadium over mogelijke opties de MR formeel om advies kunnen vragen. De MR tekent daarbij aan dat het op een eerder tijdstip dan begin december 1996 bekend was dat de door het gemeentebestuur beoogde scholenruil - gelet op de stellingname van een van de betrokken schoolbesturen - niet door zou kunnen gaan.

De MR stelt zich op het standpunt dat het bevoegd gezag onzorgvuldig gehandeld heeft door pas in een zeer laat stadium te reageren op zijn voorstel om de dislocatie op te heffen, nog eens twee noodlokalen bij de Zevensprong te plaatsen en deze huisvestingsmaatregel te bekostigen uit het restant van de gelden die door het Rijk bij beschikking van 20 juni 1996 beschikbaar is gesteld en die zijn overgebleven, omdat noodlokalen zijn neergezet in plaats van de bouw van twee permanente lokalen.

Overwegende ten aanzien van het recht:

Ontvankelijkheid

Blijkens uit bij partijen ingewonnen inlichtingen constateert de commissie, dat het bevoegd gezag en de MR beoogd hebben haar een oordeel te vragen over de competentie van de commissie aangaande de behandeling van het bezwaarschrift d.d. 16 januari 1998 van de MR.

Het bezwaar van de MR richt zich primair tegen de weigering van het gemeentebestuur om een tweetal noodlokalen nabij het hoofdgebouw van de Zevensprong te plaatsen ter vervanging van de bestaande dislocatie van de school elders in de wijk. Subsidiar voert de MR aan dat het bevoegd gezag hem - voor wat betreft de gevolgde procedure omtrent het op 17 december 1996 genomen besluit tot plaatsing van twee noodlokalen - in strijd met de bepalingen van het medezeggenschapsreglement geen advies heeft gevraagd, alsmede dat het bevoegd gezag niet gereageerd heeft op de door de MR naderhand gedane voorstellen.

Vooropgesteld moet worden dat het door de MR ingediende bezwaarschrift onmiskenbaar een bezwaarschrift als bedoeld in artikel 7, eerste lid, Awb is en dat op dat bezwaarschrift moet worden beslist door het bestuursorgaan dat het in dit bezwaarschrift bestreden besluit heeft genomen. Het feit dat een MR bij de commissie een interpretatiegeschil aanhangig kan maken, staat naar het oordeel van de commissie op zichzelf aan de ontvankelijkheid van een door een MR ingediend Awb-bezwaarschrift niet in de weg. In het kader van een interpretatiegeschil komt de commissie geen bevoegdheid toe een inhoudelijk oordeel over een door een bevoegd gezag genomen besluit te geven.

De door de MR in zijn bezwaarschrift d.d. 16 januari 1998 subsidiair aangevoerde bedenkingen raken daarentegen wel de interpretatie van het bepaalde bij of krachtens de WMO 1992 dan wel het bepaalde in het medezeggenschapsreglement. Nu zowel het bevoegd gezag als de MR desgevraagd heeft verklaard omtrent het onderwerp van deze bedenkingen met elkaar van mening te verschillen en ter zake prijs te stellen op een bindende uitspraak, acht de commissie partijen ontvankelijk in hun verzoek een interpretatiegeschil in behandeling te nemen.

De procedure volgens welke het bevoegd gezag de MR advies heeft gevraagd (artikel 12, WMO 1992) en de wijze waarop het bevoegd gezag een initiatiefvoorstel van de MR behandeld heeft (artikel 5, tweede lid, WMO 1992)

De commissie constateert dat het meningsverschil over het "volgen van de adviesprocedure" zich toespitst op de vraag of het bevoegd gezag de vrijheid heeft bij het vragen van een advies af te wijken

van procedurevoorschriften die algemeen gangbaar zijn c.q. in het medezeggenschapsreglement zijn vastgelegd, alsmede op de vraag of in de onderhavige situatie de MR in december 1996 een positief advies heeft gegeven met betrekking tot het voornemen een tweetal noodlokalen te plaatsen.

In het medezeggenschapsreglement van de MR is niet expliciet voorgeschreven dat het bevoegd gezag de MR schriftelijk om advies moet vragen. Niettemin ligt het in de rede, zoals dat in de onderhavige gemeente gebruikelijk is, dat het bevoegd gezag schriftelijk advies aan een MR vraagt en de desbetreffende MR vervolgens zijn advies schriftelijk aan het bevoegd gezag kenbaar maakt. Voorzover overigens besloten wordt een advies niet schriftelijk doch mondeling te vragen, is het juist dat het bevoegd gezag achteraf schriftelijk vastlegt dat het de MR mondeling om advies heeft gevraagd en aantekent wat de inhoud van dat advies is geweest, waarna het de MR een afschrift van die notitie toezendt. Dit om achteraf misverstanden - zoals in casu is gebleken - te voorkomen.

Het is de commissie gebleken dat partijen er over eens zijn dat het telefonisch vragen van een advies aan de MR een procedure is, die niet overeenstemt met de ter zake van de adviesprocedure door partijen als gangbaar ervaren praktijk.

De commissie is van oordeel dat het bevoegd gezag gehouden is conform de gevestigde praktijk de MR schriftelijk om advies te vragen. De commissie sluit niet uit dat er omstandigheden kunnen zijn, die er toe nopen van die gedragslijn af te wijken. Naar het oordeel van de commissie kan een bevoegd gezag daartoe in beginsel slechts beslissen met instemming van de MR. De commissie overweegt daarbij dat het afwijken van gangbare procedures in materieel opzicht is te vergelijken - zij het op incidentele basis - met een reglementswijziging, welke het bevoegd gezag

alleen met instemming van de MR kan realiseren. Slechts in het geval van een acute noodsituatie kan het gerechtvaardigd zijn dat het bevoegd gezag eenzijdig beslist om af te wijken van de met de MR afgesproken procedures. Het is de commissie echter niet gebleken dat er in de onderhavige situatie sprake was van een acute noodsituatie.

Op grond van de overgelegde stukken en bij partijen ingewonnen inlichtingen concludeert de commissie - daargelaten of er in casu een gerechtvaardigde aanleiding was om de MR niet schriftelijk om advies te vragen

- dat het bevoegd gezag de MR niet expliciet gevraagd heeft in te stemmen met een telefonische consultatie. Het is de commissie evenmin gebleken dat de MR afstand heeft gedaan van zijn recht - met inachtneming van een redelijke termijn - een schriftelijk advies uit te brengen. Reeds daarom is de commissie van oordeel dat het telefonisch raadplegen van de MR in deze situatie niet aangemerkt kan worden als het vragen van een advies, zoals bedoeld in de zin van de WMO 1992.

Gelet op dit oordeel gaat de commissie voorbij aan de vraag of de reactie van de voorzitter van de MR al dan niet is aan te merken als een advies van de MR zelf, alsmede aan de vraag of de voorzitter van de MR in het algemeen dan wel in dit specifieke geval gemachtigd was namens de MR een standpunt te bepalen.

De commissie ziet geen aanleiding het bevoegd gezag in overweging te geven de MR alsnog om advies te vragen over het op 17 december 1996 genomen besluit om twee noodlokalen bij het hoofdgebouw van de Zevensprong te plaatsen. De commissie overweegt daarbij dat de lokalen inmiddels zijn geplaatst en dat - gelet op het initiatiefvoorstel van de MR d.d. 24 februari 1997 om nog eens twee extra noodlokalen te plaatsen - de MR er géén belang bij heeft, indien de uitvoering van het besluit van 17 december 1996 ongedaan wordt gemaakt. Voorts acht de commissie van belang dat uit het bezwaarschrift van de MR blijkt dat deze raad door middel van het ingediend bezwaar er niet naar streeft de geplaatste noodlokalen thans alsnog te vervangen door permanente lokalen. Het gaat de MR primair om de concentratie van de huisvesting van de 12 groepen op één locatie. Ten slotte overweegt de commissie dat de MR pas vijf maanden na het gewraakte telefonische contact zich erop heeft beroepen dat het bevoegd gezag in procedureel opzicht onjuist gehandeld zou hebben.

De commissie is van oordeel dat het voorstel van de MR d.d. 24 februari 1997 om de dislocatie van de Zevensprong op te heffen en ten behoeve van de leerlingen van deze dislocatie nog eens twee extra

noodlokalen bij het hoofdgebouw van de Zevensprong te plaatsen, aangemerkt dient te worden als een initiatiefvoorstel van de MR. Krachtens artikel 5, tweede lid, tweede volzin WMO 1992 is een bevoegd gezag gehouden binnen een termijn van drie maanden een met redenen omklede reactie te geven op een initiatiefvoorstel van een MR. Alvorens over te gaan tot het uitbrengen van deze reactie, moet een bevoegd gezag bovendien de MR in de gelegenheid stellen met hem overleg te plegen over dat initiatiefvoorstel. De commissie constateert dat het bevoegd gezag niet aan deze wettelijke eisen heeft voldaan. Het genoemde overleg heeft eerst plaatsgevonden op 12 november 1997, terwijl de met redenen omklede reactie van het bevoegd gezag op het initiatiefvoorstel van de MR op 9 december 1997 - derhalve een half jaar na het verstrijken van de termijn van drie maanden - aan de MR is kenbaar gemaakt.

De commissie acht het feit dat vanaf 1 januari 1997 de bevoegdheden tot regeling van huisvestingsvoorzieningen in het primair en voortgezet onderwijs aan het gemeentebestuur zijn overgedragen, geen rechtvaardiging voor de zeer late reactie van het bevoegd gezag op het initiatiefvoorstel van de MR. De commissie overweegt hierbij dat de gemeenteraad in zijn hoedanigheid van lokale overheid weliswaar beslist over de toewijzing van huisvestingsvoorzieningen, doch dat dit gegeven onverlet laat dat het college van burgemeester en wethouders in zijn hoedanigheid van bevoegd gezag van het openbaar onderwijs gehouden is zelfstandig een oordeel te vellen omtrent het initiatiefvoorstel van de MR. Immers de MR richt zich met zijn initiatiefvoorstel ex artikel 5 WMO 1992 tot zijn bevoegd gezag en heeft recht op een standpunt van dat bevoegd gezag. Het bevoegd gezag dient te beoordelen of het het reëel acht het voorstel van de MR te onderschrijven. Doet het dat dan kan het vervolgens dit voorstel zelf of door een derde namens hem inbrengen in het op overeenstemming gericht bestuurlijk overleg, waarna de gemeenteraad als lokale overheid een beslissing neemt. Voorts is de commissie van oordeel dat hetgeen het bevoegd gezag heeft aangevoerd omtrent de decentralisatie van de regeling van huisvestingsvoorzieningen het bevoegd gezag niet had hoeven te beletten in ieder geval te reageren op de brief van 24 februari 1997. Zo had het bevoegd gezag de MR in die reactie nader kunnen toelichten waarom het naar zijn mening niet snel had kunnen beslissen en op welke termijn het wel inhoudelijk zou kunnen reageren en overleg zou kunnen voeren.

De commissie constateert dat het bevoegd gezag inmiddels door middel van de brief van 9 december 1997 op het initiatiefvoorstel van de MR gereageerd heeft en voorafgaande daaraan overleg met de MR heeft gevoerd. Gelet hierop acht de commissie geen termen aanwezig het bevoegd gezag in overweging te geven alsnog - conform de in artikel 5, tweede lid, WMO 1992 omschreven voorschriften - op het initiatiefvoorstel van de MR te reageren.

Overigens merkt de commissie op dat de MR blijkens de artikelen 47 tot en met 49 van zijn medezeggenschapsreglement het recht heeft een zogenoemd "ander geschil", zoals bedoeld in artikel 15, derde lid, aanhef en onder d, WMO 1992 bij de commissie aanhangig te maken in het geval een bevoegd gezag de wettelijke eisen niet naleeft, welke de wetgever verbonden heeft aan de afwikkeling door het bevoegd gezag van een initiatiefvoorstel van de MR. De commissie constateert dat de MR van die mogelijkheid een "ander geschil" aan te melden geen gebruik heeft gemaakt.

In het kader van de behandeling van een interpretatiegeschil komt de commissie niet de bevoegdheid toe een bindende uitspraak te doen met betrekking tot de vraag of een bevoegd gezag bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid heeft kunnen beslissen een initiatiefvoorstel van de MR af te wijzen. Derhalve zal de commissie dat ook in dit geval niet doen.

Concluderende:

I) dat het bevoegd gezag over het voorgenomen besluit tot plaatsing van twee noodlokalen bij het hoofdgebouw van de Zevensprong de MR niet om advies heeft gevraagd;

II) dat het voorstel van de MR d.d. 24 februari 1997 om de dislocatie van de Zevensprong op te heffen en ten behoeve van de leerlingen van de dislocatie nog eens twee extra noodlokalen bij het hoofdgebouw van de Zevensprong te plaatsen, aangemerkt dient te worden als een initiatiefvoorstel ex artikel 5, tweede lid, tweede volzin WMO 1992 en dat het bevoegd gezag niet tijdig binnen de in artikel 5, tweede lid, derde volzin WMO 1992 op dit initiatiefvoorstel heeft gereageerd.

Den Haag, 20 mei 1998

de voorzitter, mr. B.K. Olivier

de secretaris, mr. drs. N.L.P. te Bos