

Uitspraaknr. G391

Datum:

16 juni 1993

Soort geschil:

Interpretatiegeschil

Partijen:

De oudergeleding van de medezeggenschapsraad van de openbare basis-school "Het Vlot" te Drunen, nader aan te duiden als oudergeleding
-tegen-
de Bestuurscommissie openbaar basisonderwijs Drunen, nader aan te duiden als bevoegd gezag

Overwegende met betrekking tot de feiten:

Het geschil

Bij schrijven van 8 maart 1993 heeft het bevoegd gezag - na een periode van studie en overleg - het voornemen tot fusie per 1 augustus 1994 van de openbare basisschool Het Vlot met de tweede openbare basisschool te Drunen aan de MR om advies voorgelegd. Tegelijkertijd is de personeelsgeleding van de MR om instemming gevraagd met betrekking tot de regeling van de gevolgen van deze fusie voor het personeel.

Hoewel het bevoegd gezag aan de MR als zodanig een advies over de voorgenomen fusie heeft gevraagd, heeft de oudergeleding van de MR zelfstandig een advies uitgebracht. Dit advies - bij schrijven van 26 april 1993 aan het bevoegd gezag kenbaar gemaakt - was negatief.

De personeelsgeleding van de MR heeft zowel ten aanzien van het principebesluit tot fusie als met betrekking tot de regeling van de gevolgen van de fusie voor het personeel zijn instemming verleend.

De oudergeleding van de MR meende niet anders dan tot een negatief advies te kunnen komen, omdat het bevoegd gezag naar de mening van deze geleding niet of in onvoldoende mate de regeling van de gevolgen van fusie voor ouders en leerlingen in beeld had gebracht en ter beoor-deling aan de oudergeleding had voorgelegd. De oudergeleding stelde dat pas een definitief fusiebesluit genomen kan worden als ook de regeling van de gevolgen van de fusie door het bevoegd gezag bekend is gemaakt.

Op de tweede plaats uitte de oudergeleding haar twijfel over het feit, dat de Bestuurscommissie gerechtigd zou zijn de MR om advies c.q. instemming te vragen nu de besluitvorming over de fusie van de school kennelijk voorbehouden zou zijn aan de gemeenteraad van Drunen. Na over beide interpretatiekwesties met het bevoegd gezag overleg gevoerd te hebben, hetgeen naar het oordeel van de oudergeleding niet het gewenste resultaat opleverde, heeft de oudergeleding vervolgens besloten over-eenkomstig artikel 19, lid 1, onder d, WMO 1992 het interpretatiege-schil aanhangig te maken bij de Landelijke geschillencommissie voor het openbaar onderwijs, hetgeen is gebeurd bij schrijven van 24 april 1993.

Op 19 mei 1993 is een verweerschrift van het bevoegd gezag ontvangen. De commissie heeft een openbare zitting gehouden op 2 juni 1993 te Drunen. Onder handhaving van hun standpunten hebben partijen een nadere toelichting gegeven.

De oudergeleding van de medezeggenschapsraad is op grond van onderstaande overwegingen tot de volgende interpretatie gekomen.

Aanmelding interpretatiegeschil door oudergeleding

De oudergeleding heeft kennis genomen van het verweer van het bevoegd gezag dat zij niet gerechtigd zou zijn zelfstandig een geschil bij de geschillencommissie aanhangig te maken. De oudergeleding merkt op, dat in het onderhavige interpretatiegeschil de toepassing van de medezeggenschapsaangelegenheid "de regeling van de gevolgen voor ouders of leerlingen van een besluit tot fusie" centraal staat. Indien de bij-zondere bevoegdheid van een geleding van de MR in het geding is, is het juist dat bij interpretatiegeschillen over die bevoegdheid die geleding voor haar rechten kan opkomen. Ter ondersteuning van haar visie ver-wijst de oudergeleding bovendien naar artikel 25, WMO 1992. In lid 4 van dat artikel staat aangegeven, dat een medezeggenschapsraad op verzoek van een geleding naar de rechter dient te stappen, indien de rechten van die geleding specifiek aan de orde zijn. Dat is hier het geval, aldus de oudergeleding. Ten slotte geeft de oudergeleding aan af te zijn gegaan op informatie van derden, waaruit bleek, dat een geleding bevoegd is een geschil aan te melden. Haar leek deze informatie zo hard, dat geen poging is ondernomen de MR als zodanig te bewegen het interpretatiegeschil aan te melden. Overigens is het aangaan van het geschil wel in een voltallige MR-vergadering aan de orde geweest. De personeelsgeleding toonde zich - gelet op mogelijke negatieve gevolgen van publiciteit - geen voorstander van de gang naar de geschillencommissie. De personeelsgeleding weet niet of het een blokkade zou hebben opgeworpen, indien haar gevraagd was als voltallige MR het interpretatiegeschil aan te melden.

Bevoegd gezag met betrekking tot een besluit tot fusie

De oudergeleding geeft aan, dat de Bestuurscommissie gestart is met een studie naar een fusie, een fusieproces op gang heeft gebracht en in-middels aan de betrokken MR'en het voornemen tot fusie ter advisering heeft voorgelegd. Deze gang van zaken bevreedt de oudergeleding daar zij van mening is dat niet de Bestuurscommissie maar de gemeenteraad van Drunen optreedt als bevoegd gezag van de school in het geval het gaat om een besluit tot fusie. Indien dit laatste werkelijk zo is, vraagt de oudergeleding zich af of thans geen verkeerde procedure wordt gevolgd. Immers, indien de gemeenteraad beslist over de fusie dient dit orgaan - en derhalve niet de Bestuurscommissie - het voorgenomen fusiebesluit aan de MR ter advies c.q. instemming voor te leggen.

Thans is het zo, dat de Bestuurscommissie haar opvattingen omtrent de fusie aan het college van B en W zal voorleggen. Het college heeft de vrijheid de gemeenteraad een ander besluit voor te stellen dan waartoe de Bestuurscommissie heeft geadviseerd. De gemeenteraad kan vervolgens een ander besluit nemen dan waarover de MR'en hebben geadviseerd c.q. waaraan de personeelsgeledingen hun instemming hebben gegeven. Op die manier staan de MR'en buitenspel.

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

De oudergeleding merkt op, dat zij bij verschillende gelegenheden het bevoegd gezag gevraagd heeft de gevolgen van de fusie voor ouders en leerlingen te inventariseren en op een aantal onderdelen keuzen te maken. Het bevoegd gezag is echter voornemens pas nadat het definitieve fusiebesluit genomen is de gevolgen voor ouders en leerlingen te regelen. De oudergeleding wijst dit echter af. De door het bevoegd gezag gekozen procedure houdt in, dat bij de standpuntbepaling over het principe van de fusie de mogelijke gevolgen daarvan niet meegewogen kunnen worden. Onder verwijzing naar jurisprudentie van de Landelijke geschillencommissie voor het openbaar onderwijs is zij van mening, dat de regeling van de gevolgen van de fusie ten minste tegelijkertijd met het principebesluit tot fusie aan een MR voorgelegd dient te worden.

Zo is de oudergeleding van mening, dat op dit moment een besluit genomen zou moeten worden over de spreiding van leerlingen c.q. groepen over de beide lokaties van de gefuseerde school, terwijl thans ook besluiten behoren te worden genomen over de onderwijskundige doelstellingen en inrichting van de nieuwe school.

De oudergeleding vraagt de geschillencommissie uit te spreken, dat het bevoegd gezag gehouden is gelijktijdig met het definitieve fusiebesluit

de gevolgen van die fusie voor ouders en leerlingen aan de MR ter beoordeling voor te leggen.

Het bevoegd gezag is op grond van onderstaande overwegingen tot de volgende interpretatie gekomen.

Aanmelding interpretatiegeschil door oudergeleding

Het bevoegd gezag is van mening, dat noch op grond van de oude WMO, noch op grond van de WMO 1992 een deel van de medezeggenschapsraad in casu de oudergeleding een geschil aan de geschillencommissie kan voorleggen.

Bevoegd gezag met betrekking tot een besluit tot fusie

Het bevoegd gezag geeft aan dat in het kader van artikel 61, lid 1, onder a van de gemeentewet hem door de gemeenteraad alle bevoegdheden zijn gedelegeerd, die aan de gemeenteraad en het college van B en W op grond van de Wet op het basisonderwijs (WBO) toekomen met uitzondering van een aantal nader aangeduide onderwerpen. Zo is het instandhoudings-beleid ex artikel 108 WBO één van die onderwerpen. Dit houdt in dat een besluit tot fusie van de openbare basisscholen in Drunen uitsluitend door de gemeenteraad kan worden genomen. Het bevoegd gezag stelt, dat er ook geen meningsverschil kan zijn over de vraag wie het competente orgaan is. Van het begin af aan is duidelijk gesteld, dat de gemeente-raad uiteindelijk het fusiebesluit neemt.

Het bevoegd gezag geeft aan op verzoek van het college van B en W - ge-sanctioneerd door de gemeenteraad - de opdracht gekregen te hebben de fusie voor te bereiden. Als onderdeel van dat voorbereidingsproces is aan de MR'en advies gevraagd over het principebesluit tot fusie en instemming gevraagd aan de personeelsgeledingen van die raden inzake de regeling van de gevolgen van de fusie voor het personeel. Binnenkort zal een standpunt worden bepaald, aldus het bevoegd gezag. Dit zal aan het college van B en W worden aangeboden. Dat beslist uiteindelijk zelfstandig over hetgeen aan de gemeenteraad van Drunen ter beslissing wordt voorgelegd. Het bevoegd gezag merkt op, dat zijn voorbereidende rol niet alleen is te herleiden tot een opdracht van het college van B en W c.q. van de gemeenteraad, doch ook impliciet voortvloeit uit zijn positie en rol binnen de gemeentelijke organisatie. Door een Bestuurs-commissie in te stellen heeft het gemeentebestuur zijn rol als voorbe-reider van het beleid - voor wat betreft het bestuur van de openbare basisscholen - feitelijk aan die Bestuurscommissie overgedragen.

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

Het bevoegd gezag geeft aan dat aandachtspunten zijn geformuleerd, die in de nabije toekomst - nadat definitief tot fusie besloten is - in overleg met de scholen onder begeleiding van externe deskundigen verder uitgewerkt zullen worden. Beslissingen daarover zullen voor zover bij-zondere bevoegdheden aan de orde zijn aan de MR'en worden voorgelegd. De gevolgen van de fusie zijn in hoofdlijnen vastgelegd in het fusierapport. Voor de verdere detaillering is een stuurgroep ingesteld. Met betrekking tot de door de oudergeleding opgesomde onderwerpen waarover - naar de mening van die geleding - nu reeds een beslissing genomen had moeten zijn, merkt het bevoegd gezag op dat bepaalde be-sluiten wegens het ontbreken van harde gegevens - waaronder de leer-lingengegevens per 1 augustus 1994 - nu nog niet genomen kunnen worden.

De materie is thans onvoldoende grijpbaar om concrete besluiten te kunnen nemen.

Overwegende ten aanzien van het recht:

Ontvankelijkheid

Artikel 19, lid 1, onder d, WMO 1992 bepaalt dat een commissie voor geschillen op verzoek van het bevoegd gezag of van de medezeggenschaps-raad kennis kan nemen van een geschil indien het bevoegd gezag en de raad van mening verschillen over de interpretatie van het bepaalde bij of krachtens de WMO 1992 dan wel het bepaalde in het medezeggenschaps-reglement. Ingevolge deze bepaling moet het meningsverschil zich voor-doen tussen bevoegd gezag en de MR en kan zowel het bevoegd gezag als de MR dit meningsverschil als interpretatiegeschil bij de geschillen-commissie

aanhangig maken. In de tekst van de wet is geen steun te vinden voor de opvatting, dat een interpretatiegeschil door een geleding van de MR aanhangig kan worden gemaakt. Kennelijk heeft de wetgever deze bevoegdheid willen beperken tot de MR. Ook de wordingsgeschiedenis van de WMO 1992 bevestigt dit oordeel. Zie in dat verband de "Nota naar aanleiding van het verslag" (Kamerstukken 22 461, nr. 5b, bladzijde 2) waar valt te lezen: "Het beginsel van de ongedeelde medezeggenschap impliceert tevens dat alleen de raad als geheel geschillen aanhangig kan maken.". Alsmede hetgeen de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen bij de behandeling van de WMO 1992 in de Eerste Kamer dienaangaande heeft geantwoord op vragen van het kamerlid Soetenhorst - de Savornin Lohman.

In dat verband wijst de commissie erop dat ook in het geval van "andere geschillen" zoals bedoeld in artikel 19, lid 2, WMO 1992, waarbij de wetgever aan partijen een grote vrijheid heeft gelaten deze geschillen zelf te omschrijven, de eis is gesteld dat het moet gaan om geschillen tussen het bevoegd gezag en de MR.

De commissie heeft begrip voor de stelling van de oudergeleding, dat waar een bijzondere bevoegdheid van een geleding van de MR, zoals omschreven in de artikelen 8 en 9 van de WMO 1992, onderwerp is van een geschil de betrokken geleding voor haar rechten zou moeten kunnen opkomen.

Het beroep van de oudergeleding - ter ondersteuning van haar stelling, dat een geleding van de MR een zelfstandige bevoegdheid heeft geschillen aanhangig te maken - op artikel 25, lid 4, WMO 1992 acht de commissie onjuist. Het desbetreffende artikel geeft aan, dat de MR gehouden is een procedure te starten, indien een geleding van de MR daarom vraagt en de rechten van die geleding specifiek aan de orde zijn. Toepassing van dit artikel impliceert echter niet dat die geleding als zelfstandige procespartij optreedt. Die rol blijft ook in dat geval voorbehouden aan de MR.

De commissie constateert dat de oudergeleding niet aan de MR heeft gevraagd voor de oudergeding het geschil aanhangig te maken. De commissie merkt voorts op dat het in casu niet gaat om de vraag of aan de oudergeleding al dan niet een bijzondere bevoegdheid toekomt en ook niet om de vraag of het bevoegd gezag heeft miskend dat de oudergeleding zijn instemming aan een voorgenomen besluit heeft onthouden.

De commissie dient - gelet op hetgeen hierboven is overwogen - dan ook tot de conclusie te komen, dat de oudergeleding in haar verzoek om een interpretatiegeschil te behandelen - zoals omschreven in artikel 19, lid 1, onder d, WMO 1992 - niet ontvankelijk verklaard moet worden.

De commissie acht het niettemin in dit geval opportuun om toch enige opmerkingen te maken met betrekking tot het inhoudelijke geschilpunt. De commissie overweegt hierbij, dat de meningsverschillen zich toespitsen op de wijze van besluitvorming met betrekking tot een fusie en dat dit besluitvormingsproces nog niet is afgerond, waardoor het zinvol is op dit moment in te gaan op hetgeen omtrent dat proces door partijen naar voren is gebracht.

Bevoegd gezag met betrekking tot een besluit tot fusie

Gelet op dit inhoud van artikel 11 van de "Verordening regelende de samenstelling en de bevoegdheden van de bestuurscommissie voor het openbaar onderwijs in de gemeente Drunen", waarin de delegatie van de gemeenteraad aan de Bestuurscommissie nader is omschreven, dient geconcludeerd te worden, dat de bevoegdheid om openbare scholen samen te voegen is voorbehouden aan de gemeenteraad van Drunen. Die treedt derhalve met betrekking tot een besluit tot fusie op als bevoegd gezag en moet afhankelijk van wat ter zake in het medezeggenschapsreglement is geregeld de (betrokken geledingen van de) MR'en om instemming c.q. advies vragen. De commissie constateert dat door partijen niet wordt betwist, dat de gemeenteraad ten aanzien van de aangelegenheid fusie als bevoegd gezag optreedt.

Het meningsverschil spitst zich daarentegen toe op de vraag of een correcte procedure is toegepast, met name op de vraag of de Bestuurs-commissie namens het college van B en W c.q. de

gemeenteraad de MR om advies of instemming kan vragen ten aanzien van een besluit waarover uiteindelijk de gemeenteraad in laatste instantie beslist.

De commissie constateert, dat het college van B en W de Bestuurs-commissie gevraagd heeft de voorbereiding, die moet leiden tot een beslissing over de fusie, ter hand te nemen. Uit de overgelegde stukken blijkt, dat de gemeenteraad hiermee heeft ingestemd. De commissie is van mening, dat het een bestuursorgaan dat bevoegd is een bepaald besluit te nemen vrij staat te kiezen op welke wijze het dat besluit voorbereidt. Zo kan het ervoor kiezen - hetgeen in casu gedaan is - die voorbereiding aan een derde over te laten. Dat het gemeentebestuur in deze situatie daarvoor de Bestuurscommissie heeft uitgekozen is voor de hand liggend nu de gemeenteraad het bestuur over beide openbare basis-scholen grotendeels aan deze commissie heeft gedelegeerd. Het ligt dan in de rede die commissie de voorbereiding van het fusiebesluit te laten verzorgen. Dit mede gelet op de binnen de Bestuurscommissie aanwezige kennis van de scholen en bestaande contacten met alle geledingen daarvan.

Evenzeer staat het het bevoegd gezag vrij het orgaan, dat de besluit-vorming voorbereidt te belasten met de uitvoering van de wettelijke verplichtingen, die voortvloeien uit de WMO 1992. De commissie ziet voor de betrokken MR'en in deze constructie geen belemmering hun rechten optimaal te laten gelden.

Daarbij tekent de commissie aan, dat in het geval de gemeenteraad te zijner tijd een besluit over de fusie neemt, dat - afgezien van ondergeschikte punten - afwijkt van het voorgenomen besluit, waarover de MR een advies heeft uitgebracht c.q. waarmee de personeelsgeleding heeft ingestemd, de gemeenteraad - alvorens definitief te beslissen - dat gewijzigde besluit wederom ter advisering en instemming aan de MR c.q. personeelsgeleding behoort voor te leggen. Immers het is de gemeenteraad die in deze als bevoegd gezag optreedt en het is de gemeenteraad die - alvorens te besluiten - de instemming van de personeelsgeleding en het advies van de MR moet hebben.

De commissie gaat voorbij aan de opmerkingen die door partijen zijn gemaakt over de wijze waarop de Bestuurscommissie tot nu toe de voorbereiding van het besluitvormingsproces inzake de fusie ter hand heeft genomen. Zij overweegt daarbij, dat een beoordeling van deze procedure buiten het kader valt van een interpretatiegeschil zoals dat is geformuleerd in artikel 19, lid 1, onder d, WMO 1992.

Dat kader beperkt zich immers tot meningsverschillen over de interpretatie van de WMO 1992 en de op basis van de wet vastgestelde nadere regelingen, waaronder het medezeggenschapsreglement, alsmede tot de vraag of bepaalde voorgenomen besluiten van het bevoegd gezag al dan niet onder een bijzondere bevoegdheid van de MR dan wel een deel daarvan vallen.

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

Zoals eerder in uitspraken aangegeven, is de commissie van oordeel, dat voorgenomen besluiten betreffende de regeling van allerlei gevolgen van de fusie - althans voor zover het de hoofdlijnen betreft - tegelijkertijd met of eerder dan het definitieve fusiebesluit ter beoordeling aan de MR'en van de betrokken scholen voorgelegd moet worden. Het gaat daarbij om besluiten die redelijkerwijs van tevoren moeten worden genomen. De commissie is van mening, dat de hoofdlijnen van de onderwijskundige en schoolorganisatorische inrichting van de nieuwe school in die termen vallen.

De commissie constateert, dat het bevoegd gezag voor wat betreft de regeling van de gevolgen voor het personeel aan bovenomschreven besluitvormingsregel heeft voldaan. Met betrekking tot de regeling van de gevolgen voor ouders en leerlingen heeft het bevoegd gezag voorals-nog volstaan met het omschrijven van een aantal aandachtspunten, die nog nadere uitwerking behoeven. De vraag of de door de oudergeleding genoemde onderwerpen, waarvan zij vindt dat daarover thans duidelijkheid moet zijn, vallen onder het begrip "hoofdlijnen" is een interpretatiekwestie, die valt buiten het wettelijk kader van het interpretatiegeschil, zoals hiervoor aangegeven.

Vooropgesteld wordt dat de instemmingsbevoegdheid van de oudergeleding met betrekking tot de aangelegenheid "de regeling van de gevolgen voor ouders en leerlingen van de fusie", zoals

omschreven in artikel 9, aanhef en onder a, WMO 1992, op dit moment - dat wil zeggen vóó_ 1 augustus 1993 - de oudergeleding pas toekomt met ingang van 1 augustus 1993; gelet op het bepaalde in artikel 41 WMO 1992 gelezen in samenhang met artikel 39 van die wet. Het is de commissie gebleken dat deze aangelegenheid geen deel uit van het nu geldende medezeggenschaps-reglement van de MR.

Gelet op het bovenstaande ziet de commissie ervan af uitspraak te doen of voorstellen omtrent de door de oudergeleding genoemde onderwerpen tegelijkertijd met het principebesluit tot fusie aan de oudergeleding van de MR ter instemming hadden moeten worden voorgelegd.

Overigens merkt de commissie op, dat het bevoegd gezag heeft gesteld dat het gedurende het schooljaar 1993/1994 voorstellen omtrent de regeling van de gevolgen voor ouders en leerlingen ter instemming aan de oudergeleding van de MR zal voorleggen op een zodanig tijdstip, dat in ieder geval voldaan wordt aan de besluitvormingsregel ex artikel 11, lid 4, WMO 1992, die voorschrijft dat het fusiebesluit niet ten uitvoer wordt gelegd alvorens een definitief besluit over de regeling van de gevolgen is genomen.

Concluderende

dat de oudergeleding van de MR van de obs Het Vlot in zijn verzoek om een interpretatiegeschil in behandeling te nemen niet ontvankelijk moet worden verklaard nu een interpretatiegeschil, zoals bedoeld in artikel 19, lid 1, onder d, WMO 1992, alleen door het bevoegd gezag en de MR aanhangig kunnen worden gemaakt.

Den Haag, 16 juni 1993

de secretaris, de voorzitter,

(mr. N.L.P. te Bos) (mr. B.K. Olivier)