

## **Uitspraaknr. G445**

### **Datum:**

6 april 1994

### **Soort geschil:**

Instemmingsgeschil

### **Partijen:**

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

-tegen-

de medezeggenschapsraden van de openbare basisscholen "De Dieftil" te Oosterwijtwerd, "Meester Kranenborg" te Garrelsweer, "De Zandplaat" te 't Zandt, "De Bongerd" te Stedum, "Wirdumerdraai" te Wirdum, "Prinses Beatrix" te Loppersum, "De Wilster" te Middelstum, "De Fivelstroom" te Zijldijk, "De Wilgenstee" te Zeerijp en "De Abt Emoschool" te Wester-emden, nader aan te duiden als medezeggenschapsraden (MR'en)

Overwegende met betrekking tot de feiten:

### **Het geschil**

Het bevoegd gezag heeft bij schrijven van 25 november 1993 het voorstel aan de MR'en ter instemming voorgelegd om met ingang van 1 augustus 1994 25% te korten op het aantal begeleidingsuren dat ten behoeve van het personeel van het basisonderwijs door het Instituut voor Amateu-ristische Kunstbeoefening (IVAK) verzorgd wordt.

De gemeenteraad van Loppersum heeft in zijn vergadering van 1 december 1993 in het kader van de vaststelling van de gemeentebegroting 1994 besloten de subsidie aan het IVAK met 25% te verminderen. De MR'en hebben het bevoegd gezag meegedeeld aan dit voorstel hun instemming te onthouden. Het bevoegd gezag heeft vervolgens besloten zijn voorstel te handhaven en heeft overeenkomstig artikel 19, eerste lid, onder a, WMO 1992 het geschil aanhangig gemaakt bij de Landelijke geschillencommissie voor het openbaar onderwijs, hetgeen is gebeurd bij schrijven van 26 januari 1994.

Op 25 februari 1994 is een verweerschrift ontvangen dat door de MR'en gezamenlijk is opgesteld. De commissie heeft een openbare zitting gehouden op 16 maart 1994 te Loppersum. Onder handhaving van hun standpunten hebben partijen een nadere toelichting gegeven.

Het bevoegd gezag is op grond van onderstaande overwegingen tot zijn voorstel gekomen.

Deelneming of beëindiging van deelneming aan een onderwijskundig project of experiment, dan wel vaststelling of wijziging van het beleid ter zake (artikel 7, aanhef en onder g, WMO 1992)

Het bevoegd gezag geeft aan dat het IVAK door middel van een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum in stand wordt gehouden. Het instituut voert verschillende taken uit waaronder het begeleiden van leerkrachten van het basis-onderwijs ter ondersteuning van het onderwijs op die scholen ten aanzien van beeldende vorming, dans, drama etc., nader aan te duiden als begeleidingsuren. De gemeenteraad van Loppersum heeft om financiële redenen besloten te bezuinigen op het subsidie aan het IVAK. Krachtens artikel 32, tweede lid van de gemeenschappelijke regeling kan per onderdeel van het takenpakket van het instituut maximaal 25% bezuinigd worden ten opzichte van het lopende cursusjaar. Rekeninghoudend met deze norm heeft de gemeenteraad besloten een bedrag ad f 40.000,- te bezuinigen, te verdelen over de verschillende onderdelen van het takenpakket van het IVAK, aldus het bevoegd gezag. Zo dient de post begeleidingsuren met f 5.000,- verlaagd te worden, hetgeen inhoudt dat het aantal begeleidingsuren van 17 naar 12,75 uren per week terug-gebracht zal worden.

Het bevoegd gezag geeft aan dat dit een beslissing is van de lokale overheid. Als bevoegd gezag heeft het vervolgens de invulling van dit besluit ter instemming aan de MR'en voorgelegd.

Het bevoegd gezag geeft aan dat tijdens een overleg met de directeuren van de basisscholen in februari 1993 een mogelijke bezuiniging op de begeleidingsuren ter sprake is geweest. Een peiling in die vergadering wees uit dat de begeleidingsuren door de scholen niet als een voor-ziening met een hoge prioriteit werden aangemerkt. Zo was de bereid-heid niet aanwezig om een deel van de begeleidingsuren uit het eigen schoolbudget te bekostigen.

Het bevoegd gezag beaamt dat over het voorgenomen besluit geen monde-ling overleg is gevoerd met de MR'en en dat de MR'en tamelijk laat over de bezuinigingsplannen zijn geïnformeerd. De raden hebben echter hun standpunt wel kenbaar gemaakt aan de leden van de raadscommissie en gemeenteraad. Naar de mening van het bevoegd gezag kan dan ook staande worden gehouden dat voldoende mogelijkheden tot inspraak geboden zijn.

Het bevoegd gezag is van mening dat mogelijke wachtgeldverplichtingen op zichzelf geen grond vormen de noodzakelijke bezuiniging achterwege te laten. Gekeken moet worden naar de effecten op lange termijn. Anders is het nooit haalbaar om met een bezuiniging te starten. Omdat het niet uitgesloten is, dat de provincie met ingang van 1 januari 1995 haar bijdrage aan het IVAK zal verminderen, zal de korting op de begelei-dingsuren niet vóór die datum geëffectueerd worden ten einde te voorkomen dat de gemeente onnodig met wachtgeldverplichtingen wordt geconfronteerd.

De medezeggenschapsraden hebben op grond van de onderstaande overwe-gingen hun instemming onthouden aan het voorstel van het bevoegd gezag.

Deelneming of beëindiging van deelneming aan een onderwijskundig project of experiment, dan wel vaststelling of wijziging van het beleid ter zake (artikel 7, aanhef en onder g, WMO 1992)

De MR'en zijn van mening dat er op geen enkele wijze overleg is gevoerd door het bevoegd gezag over het genomen besluit. Al een paar dagen nadat het verzoek om instemming was ontvangen, heeft de gemeenteraad een besluit genomen. Het zou zorgvuldiger geweest zijn als het bevoegd gezag eerst met het IVAK en de scholen om de tafel zou zijn gaan zitten om te bespreken op welke wijze een oplossing gevonden zou kunnen worden voor de ontstane problematiek. Het IVAK is thans onder leiding van een nieuwe directeur bezig te zoeken naar oplossingen en heeft het gemeentebestuur ook aangeboden in onderling overleg naar interne oplossingen te zoeken alvorens de rigoreuze bezuinigingsplannen ten uitvoer te brengen. Het bevoegd gezag heeft hierop niet gereageerd, aldus de MR'en.

Zonder voorafgaand overleg en zonder over de noodzakelijke instemming te beschikken heeft het bevoegd gezag de bezuinigingsvoorstellen aan de gemeenteraad voorgelegd. De MR'en achten deze handelwijze onjuist.

Aanvankelijk is voorgesteld alle begeleidingsuren te schrappen. Pas in een later stadium - nadat het IVAK de gemeente daarop had gewezen - is de bezuiniging beperkt tot 25% gelet op het bepaalde in de gemeen-schappelijke regeling.

De MR'en bestrijden dat in het directeurenoverleg van februari 1993 de indruk is gewekt als zouden de scholen de begeleidingsuren geen hoge prioriteit toekennen. Blijkens de notulen van dit overleg is over dit onderwerp een korte opmerking geplaatst. Van overleg op directieniveau is ten aanzien van dit onderwerp geen sprake geweest.

De MR'en plaatsen voorts kanttekeningen bij de effectiviteit van de beoogde bezuiniging. Immers het verlies aan begeleidingsuren zal er toe leiden dat het gemeentebestuur met wachtgeldverplichtingen wordt geconfronteerd.

Met betrekking tot de inhoud van het besluit merken de MR'en op dat de creatieve vorming als vormingsgebied genoemd is bij de wettelijk verplichte vakken. Het maakt deel uit van de zogenaamde kerndoelen.

Bij het ontbreken van vakleerkrachten zullen de groepsleerkrachten zo goed mogelijk gestalte moeten geven aan dit vormingsgebied. Zij zijn daar slechts in beperkte mate toe in staat omdat de opleiding op dit punt niet toereikend is geweest. Het is daarom van essentieel belang dat de docenten van het IVAK de groepsleerkrachten trainen en ondersteunen.

Door middel van die begeleiding profiteren alle leerlingen. De effectiviteit van de begeleidingsuren is daardoor hoog. Het is niet reëel om te verwachten dat ter compensatie van het verlies van de begeleidingsuren ouders buiten schoolverband hun kinderen zullen aanmelden voor een cursus creatieve vorming. Het onderwijs in creatieve vakken is voor alle leerlingen belangrijk en met name voor hen, die uit een sociaal zwak milieu afkomstig zijn.

De MR'en merken op dat de beoogde bezuiniging van 4,25 uren, die over 10 openbare en 6 bijzondere basisscholen moet worden verdeeld, ogenschijnlijk niet groot is. Daar staat tegenover, aldus de MR'en dat het huidige aantal uren al uiterst beperkt is. Op dit moment is het zo dat het aantal minuten waarop een school per week recht heeft, wordt gespaard ten einde eens in de twee of drie weken een behoorlijk deel van de morgen of middag voor de begeleiding in te kunnen ruimen. Verliest men per week een kwartier dan gaat het over een periode van meerdere weken toch om een substantieel verlies.

Naar de mening van de MR'en treedt het gemeentebestuur hier op als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs. Dat moge ook blijken uit het feit, dat het college van B en W kennelijk als bevoegd gezag zelf besloten heeft aan de MR'en instemming te vragen voor de bezuinigingsplannen.

Overwegende ten aanzien van het recht:

Ontvankelijkheid

De commissie is van mening dat het besluit om de bijdrage aan het IVAK met f 40.000,- te verminderen door het gemeentebestuur genomen is in zijn hoedanigheid van lokale overheid.

De commissie overweegt hierbij, dat het gaat om een voorziening - in casu de begeleiding van groepsleerkrachten van het basisonderwijs op het terrein van de creatieve vorming - die in gelijke mate voor zowel het openbaar als bijzonder basisonderwijs in de gemeente Loppersum is getroffen, niet wettelijk is voorgeschreven als een door het school-bestuur uit te voeren taak en uit de algemene middelen van de gemeente wordt bekostigd. Juist het feit, dat zowel openbare als bijzondere scholen in gelijke mate door het besluit worden getroffen, onderstreept dat het gemeentebestuur niet als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs, maar als lokale overheid optreedt.

De WMO biedt de mogelijkheid een MR bijzondere bevoegdheden uit te laten oefenen met betrekking tot voorgenomen besluiten van het bevoegd gezag van de school.

Nu - zoals hiervoor is aangegeven - het gemeentebestuur niet als bevoegd gezag, maar als lokale overheid optreedt, dient geconcludeerd te worden, dat het voornemen tot bezuiniging niet onderworpen is aan het oordeel van de MR'en.

Voorts constateert de commissie dat het gemeentebestuur bij de verdeling van het te bezuinigen bedrag over de verschillende componenten van het werkpakket dat het IVAK in de gemeente Loppersum verzorgt, op grond van het bepaalde in de gemeenschappelijke regeling niet meer dan 25% per component mag bezuinigen. Dit houdt in dat de bezuiniging ad f 5.000,- ten aanzien van de begeleiding van groepsleerkrachten bij het basisonderwijs als een gegeven moet worden beschouwd.

Bovenstaande conclusie laat onverlet dat de wijze waarop de vastgestelde bezuiniging ten aanzien van de begeleiding van groepsleerkrachten van het basisonderwijs concreet wordt vertaald een besluit is dat het bevoegd gezag neemt. Gegeven de bezuinigingsopdracht ad f 5.000,- staat het bevoegd gezag vrij voor de onder zijn bestuur ressorterende openbare basisscholen daar op een eigen wijze invulling aan te geven. De commissie is van mening dat die invulling is aan te merken als een onderwerp, dat ressorteert onder de "deelneming of beëindiging van deelneming aan een onderwijskundig project of experiment, dan wel vaststelling of wijziging van het beleid ter zake", zoals

omschreven in artikel 7, aanhef en onder g, WMO 1992. Gebruikmakend van de in artikel 15, tweede lid, aanhef en onder d, WMO 1992 omschreven bevoegdheid is door het bevoegd gezag - in afwijking van het in artikel 7 van de wet bepaalde - ten aanzien van de genoemde medezeggenschapsaangelegenheid aan de MR'en het instemmingsrecht toegekend. Nu de MR'en aan het voornemen tot vermindering van de begeleidingsuren hun instemming hebben onthouden en het bevoegd gezag zijn voorstel heeft gehandhaafd, is er sprake van een geschil ex artikel 19, eerste lid, aanhef en onder a, WMO 1992.

Deelneming of beëindiging van deelneming aan een onderwijskundig project of experiment, dan wel vaststelling of wijziging van het beleid ter zake (artikel 7, aanhef en onder g, WMO 1992)

De commissie constateert dat het bevoegd gezag - gegeven de noodzaak op het budget ten behoeve van de begeleiding van groepsleerkrachten op het terrein van de creatieve vorming te bezuinigen - gekozen heeft voor het verminderen van het aantal begeleidingsuren zonder daarover vooraf met de MR'en in overleg te treden. Vóór het tijdstip - te weten 15 januari 1994 - waarop de MR'en hun mening over het voorgenomen besluit kenbaar moesten maken, heeft de gemeenteraad reeds op 1 december 1993 besloten de bezuiniging te vertalen in een vermindering van het aantal begeleidingsuren. Een dergelijke handelwijze is in strijd met de wet.

Voorts geldt dat ook nadat de MR'en het bevoegd gezag schriftelijk hebben meegedeeld hun instemming te onthouden, het bevoegd gezag niet in overleg is getreden met de betrokken MR'en.

Het verweer van het bevoegd gezag dat het directeurenoverleg in februari 1993 zou hebben laten weten aan de begeleidingsuren geen hoge prioriteit toe te kennen, alsmede het feit dat de MR'en in de gelegenheid zijn gesteld tijdens de vergadering van de raadscommissie en de gemeenteraad gebruik te maken van het spreekrecht, rechtvaardigt niet de door het bevoegd gezag gevolgde procedure.

Daargelaten in hoeverre een vermindering van het aantal begeleidings-uren tijdens het directeurenoverleg in februari 1993 nadrukkelijk aan de orde is geweest, merkt de commissie op, dat het overleg met de directeuren - hoe nuttig en noodzakelijk dan ook - het overleg met de MR'en niet kan vervangen. De wet gaat wat betreft de toepassing van de algemene en bijzondere bevoegdheden uit van een relatie tussen bevoegd gezag en MR. Het is niet aan de directeuren voorbehouden de positie van MR'en in of over te nemen. Het had op de weg gelegen van het bevoegd gezag dat het de MR'en zelf in een vroeg stadium had geïnformeerd en geconsulteerd.

De commissie is voorts van mening, dat het bieden van spreekrecht in een vergadering van de raadscommissie of gemeenteraad niet gelijk gesteld kan worden met het voeren van overleg tussen bevoegd gezag en MR, zoals de wet dat voorschrijft. Van een dergelijk overleg kan slechts sprake zijn, indien een MR daadwerkelijk voor een bijeenkomst wordt uitgenodigd, vooraf ingelicht wordt over de te bespreken voorstellen en ook echt met het bevoegd gezag of zijn vertegenwoordigers van gedachten kan wisselen.

Vervolgens merkt de commissie op, dat het bevoegd gezag niet ingegaan is op het verzoek van MR'en en het aanbod van het IVAK om in overleg te bezien of de door de gemeente noodzakelijk geachte bezuiniging op andere wijze dan via een vermindering van het aantal begeleidingsuren bereikt zou kunnen worden. De commissie acht het in strijd met de zorgvuldigheid die het bevoegd gezag bij de totstandkoming van zijn besluitvorming in acht dient te nemen, dat het op het genoemde verzoek en aanbod niet is ingegaan.

Zonder toe te komen aan een toetsing van de door het bevoegd gezag gemaakte afweging van de argumenten en belangen, zoals die door partijen naar voren zijn gebracht, concludeert de commissie dat gelet op het hiervoor gestelde ten aanzien van de wijze van overlegvoeren en de besluitvorming het bevoegd gezag onredelijk heeft gehandeld.

Het ligt in de rede dat het bevoegd gezag in overleg met het IVAK en de MR'en een nieuw voorstel maakt over de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan de bezuiniging van f 5.000,- op het budget van de begeleiding van groepsleerkrachten op het terrein van de creatieve vorming en dit voorstel opnieuw ter instemming voorlegt aan de betrokken MR'en.

Concluderende

dat het bevoegd gezag bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid heeft voorgesteld het aantal begeleidingsuren voor groeps-leerkrachten op het terrein van de creatieve vorming met ingang van 1 augustus 1994 - dan wel op een later tijdstip - met 4,25 uur te verminderen.

stelt bindend vast dat het gedane voorstel niet in een definitief besluit mag worden omgezet.

Den Haag, 6 april 1994

de secretaris, (mr. N.L.P. te Bos)

de voorzitter, (mr. M.J. Bax-Luhrman)