

Uitspraaknr. G459

Datum:

11 mei 1994

Soort geschil:

Adviesgeschil

Partijen:

De medezeggenschapsraden van de openbare basisscholen de Huizingaschool en de 7e Montessorischool te Amsterdam, nader aan te duiden als medezeggenschapsraden (MR'en) -tegen- het Dagelijks Bestuur van Stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld te Amsterdam, nader aan te duiden als bevoegd gezag

Overwegende met betrekking tot de feiten:

Het geschil

Het bevoegd gezag heeft op 19 oktober 1993 het voorgenomen besluit genomen met ingang van 1 augustus 1994 de inzet van stadsdeelmiddelen ten behoeve van extra personeel in het basis- en speciaal onderwijs te beëindigen. Het heeft de MR'en hiervan via de directies op de hoogte gebracht en bij brief van 15 november 1993 aan hen kenbaar gemaakt dat zij hun reacties op de voorgenomen bezuinigingen konden geven op de vergadering van de Commissie van Advies voor Onderwijs d.d. 24 november 1993.

De MR van de Huizingaschool en de MR van de 7e Montessorischool hebben bij brieven van respectievelijk 16 en 23 november 1993 het bevoegd gezag geadviseerd niet tot de voorgestelde bezuiniging over te gaan, alsmede een aantal vragen gesteld ter zake van de consequenties van de maatregel. De MR van de Huizingaschool heeft bovendien gevraagd of het bevoegd gezag niet wilde onderzoeken welke de mogelijkheden van een centrale regeling van het vakonderwijs beeldende vorming zijn om daardoor de deskundigheid van de verschillende scholen zoveel mogelijk uit te wisselen. De MR van de 7e Montessorischool kondigde daarbij tevens aan geen instemming te zullen verlenen met het formatieplan dat zich op deze bezuiniging zou baseren.

In een schrijven van 7 januari 1994 heeft het bevoegd gezag een aantal mededelingen gedaan aan de MR'en betreffende personeel en formatie, waaronder één aangaande de beëindiging van de inzet van stadsdeelmiddelen voor extra personeel en de consequenties daarvan voor het betrokken personeel. Het bevoegd gezag stelde in deze brief tevens hiermee alle brieven en reacties van de MR'en als afgehandeld te beschouwen.

De MR van de Huizingaschool reageerde hier op bij brief van 18 januari 1994 dat zijns inziens onvoldoende op zijn argumenten was ingegaan en de MR van de 7e Montessori schreef het bevoegd gezag op 20 januari 1994 dat hij zijn standpunt handhaafde, dat hij de voor instemming in aanmerking komende onderwerpen afwees en wilde horen wanneer het bevoegd gezag het geschil aanhangig zou maken.

Op 26 januari 1994 heeft de Stadsdeelraad Slotervaart/Overtoomse Veld het definitieve besluit genomen geen stadsdeelmiddelen meer aan te wenden voor de inzet van personeel beeldende vorming.

De MR'en van de Huizingaschool en de 7e Montessorischool hebben vervolgens, op grond van artikel 19, lid 1 onder c, WMO 1992, een adviesgeschil aanhangig gemaakt bij de Landelijke geschillencommissie voor het openbaar onderwijs, hetgeen gebeurd is bij schrijven van 14, respectievelijk 18, februari 1994.

Op 8 april 1994 is een verweerschrift van het bevoegd gezag ontvangen. De commissie heeft een openbare zitting gehouden op 20 april 1994 te Amsterdam. Onder handhaving van hun standpunten hebben partijen een nadere toelichting gegeven.

De medezeggenschapsraden zijn op grond van onderstaande overwegingen van mening dat de belangen van de school ernstig worden geschaad door het niet volgen door het bevoegd gezag van het advies van de MR'en over het voorgenomen besluit tot:

de beëindiging van de inzet van stadsdeelmiddelen ten behoeve van extra personeel voor het vak beeldende vorming.

De MR'en zijn, in tegenstelling tot het bevoegd gezag, van mening dat het voorstel tot bezuiniging niet alleen genomen is in de hoedanigheid van lokale overheid, maar tevens als bevoegd gezag van de scholen. Het betreft immers middelen die alleen ten behoeve van de eigen, openbare, scholen werden ingezet. Bovendien leidt het tot een verandering van werkzaamheden binnen de school en een taakverzwaring van de groepsleerkracht.

De datum waarop het voorgenomen besluit aan de MR'en werd voorgelegd, alsmede de gegeven reactietermijn liggen te kort voor het moment waarop definitieve besluitvorming plaatsvond. Hoewel de MR'en zich aan de termijn hebben gehouden, heeft hun negatieve advies geen daadwerkelijke invloed meer op de besluitvorming kunnen hebben. Ook heeft het bevoegd gezag verzuimd de MR de gelegenheid te bieden nogmaals met hem in contact te treden.

De MR'en zijn verbolgen over de formulering in het schrijven van het bevoegd gezag van 14 januari 1994 dat het de gegeven reacties als 'afgehandeld beschouwt'. Dit gekoppeld aan zoekgeraakte brieven en onbereikbaarheid van ambtenaren leidt de MR'en tot de conclusie dat het bevoegd gezag onzorgvuldig heeft gehandeld.

De MR van de Huizingaschool spreekt bovendien zijn teleurstelling uit over het feit dat het bevoegd gezag nooit gereageerd heeft op de door hem gedane suggestie een overkoepelende oplossing voor het wegvallen van het vakonderwijs te bedenken. In feite zou een dergelijke maatregel gerelateerd moeten zijn aan een meerjarig onderwijsbeleidsplan, maar dit ontbreekt. Volgens de MR van de 7e Montessorischool vergt ook de ondertekende Raamovereenkomst fbs dat het bevoegd gezag een meerjarig beleidsplan opstelt. Ontbreekt dit, dan kunnen dergelijke wijzigingen niet zonder dgo-overleg worden doorgevoerd en had het bevoegd gezag dit voorstel in feite niet aan de MR mogen voorleggen.

Tenslotte benadrukken beide MR'en dat het bevoegd gezag weliswaar een aantal personele consequenties van het voorstel heeft getracht te ondervangen, maar in alle toonaarden heeft gezweven over de onderwijskundige gevolgen die hiermee gepaard gaan. Op de bezwaren die de MR'en in dat verband ge-uit hebben, heeft het bevoegd gezag nooit geantwoord. De MR van de Huizingaschool geeft aan dat het vak beeldende vorming in kleine groepjes aan de leerlingen wordt gegeven door de extra personeelsleden. De leerlingen die niet aan de beurt zijn krijgen op dat moment extra, ondersteunende, lessen van de groepsleerkracht. Het wegvallen van deze mogelijkheid heeft ingrijpende gevolgen, zowel voor de leerlingen, als voor de docent. Ook de directie krijgt er een taak bij om deze organisatiewijziging op te vangen. De MR verzet zich tegen de indruk die het bevoegd gezag geeft als zou de Huizingaschool al jaren zonder vakleerkracht goed gewerkt hebben, vanwege ziekte van betrokkene. Weliswaar is het laatste het geval, maar de school heeft dit altijd als kwaliteitsverlies ervaren en ook herhaaldelijk om vervanging gevraagd. Dat hiervoor geen gelden ter beschikking werden gesteld wordt nu tegen de MR gebruikt als zou de school de beeldende vorming altijd al uit eigen middelen hebben gefinancierd.

Zo wordt deze bezuinigingsmaatregel afgewenteld op de individuele scholen, meent de MR van de Huizingaschool, terwijl er in andere stadsdelen wel voorbeelden zijn van een in plaats tredende centrale regeling ter behoud van de inbreng en kwaliteit van het vakonderwijs ter zake.

De MR van de 7e Montessorischool heeft in eerste instantie zijn instemming onthouden aan het voorgelegde formatieplan 1994/1995, daar daarin de vakleerkrachten BEVO niet waren opgenomen.

In een herziene versie zijn beide docenten wel opgevoerd en wel in de Fa-categorie. Uiteraard heeft de MR toen wel ingestemd. Volgens hem kan evenwel op grond hiervan niet de betrokkenen worden opgelegd zich om te scholen. Dit kan alleen bij plaatsing in de Fb-categorie. Ook het om/nascholingsbeleid zou onderdeel moeten zijn van een meerjarig beleid. De MR wijst er op dat de betrokken personeelsleden beiden tegen de 50 lopen en slechts parttime functies bekleden. Dus blijft het een grote vraag hoe de omscholing gedurende 2 jaar tot groepsleerkracht gerealiseerd moet worden.

Tenslotte wijst de MR van de 7e Montessorischool er op dat volgens hem het voorstel tevens ressorteert onder de aangelegenheid belangrijke inkrimping van de werkzaamheden aan de school, artikel 7, onder d, WMO 1992. Hiervoor heeft het bevoegd gezag niet de instemming verkregen en bovendien heeft het verzuimd binnen drie maanden mededeling te doen aan de MR of het het gewraakte voornemen zou intrekken dan wel een geschil zou aanhangig maken.

Het bevoegd gezag heeft op grond van onderstaande overwegingen besloten tot:

de beëindiging van de inzet van stadsdeelmiddelen ten behoeve van extra personeel voor het vak beeldende vorming.

Het bevoegd gezag verklaart het voorstel tot bezuiniging op de inzet van extra personeel in eerste instantie te zien als een voornemen van de lokale overheid. Het heeft hiertoe besloten om redenen van financiële aard. Om niet een dergelijk besluit te nemen over de hoofden van de betrokkenen heen zijn zij geïnformeerd en op de hoogte gebracht over de mogelijkheid tot inspraak. Nooit is bedoeld deze informatie-verstrekking te beschouwen als een formeel verzoek om advies. Dit is tevens de verklaring voor het feit dat het bevoegd gezag de in het kader van een adviesvraag als bedoeld in de WMO, voorgeschreven procedure niet gevolgd heeft. Het was ook niet van mening dat het de MR nog vóór zijn besluitvorming de gelegenheid had moeten bieden voor nader overleg. De inspraak die de MR'en geboden is in de adviescommissie onderwijs volstond in de ogen van het bevoegd gezag.

Het bevoegd gezag bestrijdt tevens de opvatting van de MR dat sprake zou zijn van de aangelegenheid 'belangrijke inkrimping van werkzaamheden'. Immers, het staat de scholen vrij uit het formatiebudget alsnog het vakonderwijs met extra fre's te bekostigen.

Het al dan niet verlenen van instemming aan het formatieplan staat bij de inzet van het onderhavige geschil niet ter discussie, aangezien de besluitvorming hieromtrent op een later tijdstip speelde.

Het bevoegd gezag merkt vervolgens op dat het gewraakte besluit een voortzetting is van een paar jaar geleden ingezet beleid tot reductie van de inzet van extra personeel. Met het oog daarop is destijds aan de betreffende vakleerkrachten de gelegenheid geboden zich op vrijwillige basis te laten omscholen tot groepsleerkracht. Velen hebben daarvan gebruik gemaakt.

De reden waarom het bevoegd gezag meent dat bezuiniging op het vak beeldende vorming mogelijk is, is gelegen in de overweging dat het veel minder specifieke vakkennis vereist dan bij voorbeeld het vak bewegingsonderwijs en dat aan het geven van dit vak door de groepsleerkracht zelf geen risico's zijn verbonden. Het wijst op het bestaan van een proefschrift waaruit blijkt dat het zelfs de voorkeur geniet de groepsleerkracht zelf het vak beeldende vorming te laten geven. Bovendien is het bevoegd gezag niet overtuigd van de noodzaak van continuering van het vak beeldende vorming in vergelijking met andere vakgebieden, waarvoor evenmin extra middelen worden vrijgemaakt.

Het bevoegd gezag meent dat het de gevolgen voor het personeel op correcte wijze heeft onderkend en ondervangen. Daar waar betrokkenen al omgeschoold waren bestaat een werkgelegenheidsgarantie. Daar waar men nog niet omgeschoold is, blijft de functie intact en het personeel aan de school verbonden totdat betrokkenen uiterlijk na twee jaar zijn omgeschoold tot groepsleerkracht.

Tenslotte wijst het er nadrukkelijk op dat als niet op dit vakonderwijs bezuinigd wordt, er andere, mogelijk pijnlijker, maatregelen dienen te worden genomen. Ook het beantwoorden van de vraag van de Huizingaschool een bovenschoolse regeling te treffen vergt inzet van extra middelen. Om die

reden is hiervan afgezien. Het meent zorgvuldig gekeken te hebben naar die mogelijkheden binnen het onderwijs waar de pijn het minst zou zijn.

Het onderkent dat aan zijn besluit tot bezuinigen als stadsdeelbestuur uitvoeringsaspecten vastzitten waarvoor het als bevoegd gezag verantwoordelijk is. Hierdoor ontstaat een schemergebied van verantwoordelijkheden, waarbinnen een scheidslijn niet altijd duidelijk te trekken is. Wellicht was het beter geweest dat bij de presentatie van het voornemen deze onderscheiden bevoegdheden en de daarmee gepaard gaande inspraakrechten duidelijker waren aangegeven.

Overwegende ten aanzien van het recht:

Ontvankelijkheid

Het is de commissie gebleken dat het stadsdeelbestuur als lokale overheid heeft besloten minder uit eigen middelen aan onderwijs te besteden. Voorzover dit als lokale overheid is gedaan, kan dit besluit geen onderwerp van medezeggenschap zijn als bedoeld in de WMO en is derhalve ook het advies- en het instemmingsrecht van de MR niet aan de orde. Iets anders is vervolgens op welke wijze deze taakstellende bezuiniging zou moeten worden bereikt. Op zichzelf is deze kwestie niet zonder meer een zaak die het stadsdeelbestuur in zijn hoedanigheid van lokale overheid neemt. Zeer wel denkbaar is dat daaromtrent het stadsdeelbestuur primair of enkel als bevoegd gezag van de openbare scholen besluiten neemt. Indien daarvan sprake is, behoort uitgangspunt te zijn dat alsdan die besluiten onderwerp van medezeggenschap zijn en dan komt ook het advies- en instemmingsrecht van de MR'en om de hoek kijken. Naar het oordeel van de commissie was daarvan in dit geval sprake, voorzover het gaat om de wijze van bezuiniging, alsmede hoe de gevolgen daarvan eventueel moeten worden ondervangen.

De beëindiging van de inzet van stadsdeelmiddelen ten behoeve van extra personeel voor het vak beeldende vorming.

Het bevoegd gezag heeft vanuit de veronderstelling dat het enkel als lokale overheid opereerde de beginfout gemaakt niet het WMO-spoor te bewandelen. Hoewel de MR'en de toezending van het voorgenomen besluit hebben ervaren als een formeel verzoek om instemming blijkt uit de formulering, alsmede uit het gestelde ter zitting dat het bevoegd gezag slechts de bedoeling had de MR'en als betrokkenen in de gelegenheid te stellen via de politieke kanalen inspraak uit te oefenen ten aanzien van het voornemen van de lokale overheid. Uit deze 'beginfout' valt ook te verklaren dat het bevoegd gezag de in de WMO voorgeschreven procedure ten aanzien van adviesvragen niet heeft gevolgd.

Door niet te onderkennen dat de WMO van toepassing is heeft het bevoegd gezag zich niet eens de vraag gesteld of m.b.t. het te nemen besluit de MR'en advies- dan wel instemmingsrecht hebben. In ieder geval is de aangelegenheid "besteding van de middelen van de school", zoals aangegeven in artikel 7, aanhef en onder c, WMO 1992, aan de orde. Voor die aangelegenheid hebben de MR'en adviesrecht. Niet uit te sluiten is echter dat ook de aangelegenheid "wijziging van het schoolwerkplan" als bedoeld in artikel 6, aanhef en onder b, WMO 1992 van toepassing is. De thans voorliggende stukken nopen overigens niet tot die conclusie.

De stelling van de MR van de 7e Montessorischool dat het besluit van het bevoegd gezag ressorteert onder de aangelegenheid "belangrijke inkrimping van werkzaamheden", voor welke aangelegenheid de MR instemmingsrecht heeft en welke instemming de MR heeft onthouden, alsmede de stelling dat nu de MR al meer dan 3 maanden zijn instemming heeft onthouden, het bevoegd gezag, dat geen geschil heeft aangemeld, het besluit niet meer mag uitvoeren, worden door de commissie niet onderschreven. Niet staande kan worden gehouden dat het niet meer inzetten van vakleerkrachten voor het vak beeldende vorming zou impliceren dat sprake is van het beëindigen of belangrijk inkrimpen van werkzaamheden van een belangrijk onderdeel van de school. Gelet op de tekst, strekking en wordingsgeschiedenis gaat het bij de aangelegenheid als bedoeld in artikel 7, aanhef en onder d, WMO 1992, om het zogenaamde instandhoudingsbeleid. Bij "inkrimping van werkzaamheden" valt te denken aan het afstoten van een vbo-afdeling aan een school voor voortgezet onderwijs.

Ook als het instandhoudingsbeleid wel in het geding zou zijn geweest, zou de MR zich er ten onrechte op hebben kunnen beroepen dat het bevoegd gezag het genomen besluit niet meer zou mogen uitvoeren. Dat zou slechts kunnen indien het bevoegd gezag zelf het voorstel aan de MR'en heeft voorgelegd om instemming, deze is onthouden en het bevoegd gezag vervolgens te laat het geschil aanmeldt. Deze situatie doet zich niet voor. Denkbaar is dat de MR op artikel 20, eerste lid, WMO 1992 ook een beroep zou kunnen doen als het bevoegd gezag in redelijkheid niet had kunnen menen dat de betrokken aangelegenheid niet onder het instemmingsrecht van de MR ressorteerde. Aangezien het bevoegd gezag met betrekking tot het thans in geding zijnde besluit in twee hoedanigheden is opgetreden, is ook geen sprake van de situatie dat het bevoegd gezag een verwijt kan worden gemaakt het instemmingsrecht te hebben genegeerd.

Gelet op het feit dat het bevoegd gezag in ieder geval het WMO-traject met betrekking tot het thans genomen besluit niet heeft gevolgd en gelet op het feit dat het bevoegd gezag ten onrechte heeft gemeend dat de WMO niet van toepassing is, is de commissie van oordeel dat het bevoegd gezag heeft gehandeld in strijd met de WMO 1992 en derhalve zich niet heeft gehouden aan het bepaalde in artikel 22, derde lid, aanhef en onder a, WMO 1992. Vaststaat immers dat de MR'en met betrekking tot het genomen besluit niet positief hebben geadviseerd. Gevolg van het niet onderkennen van het van toepassing zijn van de WMO 1992 is ook dat het bevoegd gezag onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het van de adviezen van de MR'en is afgeweken.

De commissie voegt daaraan nog toe dat afgezien van het hiervoor overwogene het bevoegd gezag niet adequaat is ingegaan op de, met name door de MR van de Huizingaschool gedane, suggestie te rade te gaan bij andere stadsdelen waar dezelfde wijziging in het beleid ten aanzien van het vak beeldende vorming, in overleg met het onderwijsveld, tot een bevredigende oplossing is gebracht.

Om deze reden draagt de commissie het bevoegd gezag op in overleg te treden met de MR'en om te bezien welke invulling aan de gegeven bezuiniging kan worden gegeven. Dit impliceert overigens niet automatisch dat het bevoegd gezag niet de mogelijkheid zou hebben opnieuw het onderhavige voorstel tot invulling van de bezuinigingstaak aan de MR'en voor te leggen.

Op grond van bovenstaande komt de commissie tot het oordeel dat het besluit van 26 januari 1994 van de Stadsdeelraad Slotervaart/Overtoomse Veld om de inzet van stadsdeelmiddelen voor extra personeel voor het vak beeldende vorming met ingang van 1 augustus 1994 te beëindigen, thans niet in stand kan blijven. Het bevoegd gezag dient in zijn hoedanigheid van bevoegd gezag van de openbare scholen alsnog in overleg te treden met de MR'en van de betrokken scholen over de invulling van de door het bevoegd gezag als lokale overheid aangegeven taakstellende bezuiniging en zich te beraden of met betrekking tot een voorgenomen besluit al dan niet aan de MR'en het instemmingsrecht toekomt.

Concluderende:

dat het bevoegd gezag zijn besluit tot beëindiging van de inzet van stadsdeelmiddelen voor extra personeel voor het vak beeldende vorming in strijd met de WMO 1992 heeft genomen;

stelt bindend vast:

dat het betrokken besluit van 26 januari 1994 thans niet in stand kan blijven en dat dat besluit moet worden aangemerkt als voorgenomen besluit.

Zij draagt het bevoegd gezag op alsnog over dat voorgenomen besluit toepassing te geven aan de WMO 1992.

Den Haag, 11 mei 1994

De adjunct-secretaris, (drs. M.R. Backer)

De voorzitter, (mr. B.K. Olivier)