

Uitspraaknr. G466

Datum:

1 juni 1994

Soort geschil:

Instemmingsgeschil

Partijen:

Het college van burgemeester en wethouders van Hoogezand-Sappemeer, nader aan te duiden als bevoegd gezag

-tegen-

de medezeggenschapsraad van de openbare Dr. Aletta Jacobsscholen-gemeenschap te Hoogezand-Sappemeer, nader aan te duiden als medezeggenschapsraad (MR)

Overwegende met betrekking tot de feiten:

Het geschil

Nadat de gemeenteraad van Hoogezand-Sappemeer op 13 juli 1993 de intentie heeft uitgesproken de openbare Dr. Aletta Jacobsscholen-gemeenschap (AJS) en de Scholengemeenschap Beroepsonderwijs Hoogezand-Sappemeer te fuseren, heeft het bevoegd gezag de MR op 31 januari 1994 een daadwerkelijk fusievoorstel ter instemming voorgelegd, onder gelijktijdig verzoek om advies over een aantal met de fusie verband houdende zaken.

De MR heeft het bevoegd gezag vervolgens gevraagd om een nadere motivering van zijn voorstel alsmede om opheldering over de vraag op welke punten het adviesrecht van de MR en op welke punten het instemmingsrecht van toepassing was. Ten aanzien van het eerste deel van zijn verzoek heeft de MR bij brief van 4 maart 1994 van het bevoegd gezag een reactie ontvangen.

De MR heeft vervolgens, bij brief van 10 maart 1994, zelf aangegeven ten aanzien van welke onderdelen van het voorstel hij het instemmingsrecht dan wel het adviesrecht van toepassing achtte. Hij heeft tegelijkertijd zijn instemming onthouden aan het fusievoornemen en negatief advies uitgebracht ten aanzien van de voorgenomen fusie-datum van 1 augustus 1994, alsmede geadviseerd een aantal zaken uit het fusierapport nader uit te werken alvorens tot fusie te besluiten.

Op 15 maart 1994 heeft de gemeenteraad van Hoogezand-Sappemeer besloten tot fusie van beide scholengemeenschappen.

Hierna heeft er op 28 maart 1994 overleg met de MR plaatsgehad. Bij brief van 31 maart 1994 heeft het bevoegd gezag alsnog op een aantal inhoudelijke opmerkingen uit eerdere brieven van de MR gereageerd en de MR meegedeeld het ontstane instemmingsgeschil te zullen aanmelden bij de Landelijke geschillencommissie voor het openbaar onderwijs. Dit heeft het bevoegd gezag, overeenkomstig artikel 19, lid 1 onder a, WMO 1992, vervolgens gedaan bij schrijven 31 maart 1994.

Op grond van het feit dat het bevoegd gezag een aantal adviezen van de MR niet heeft opgevolgd, noch met hem daarover overleg heeft gevoerd alvorens definitief te beslissen, heeft de MR gemeend dat de belangen van de school en zijn MR hierdoor zodanig geschaad waren dat hij een adviesgeschil aanhangig heeft gemaakt, overeenkomstig artikel 19, lid 1 onder c, hetgeen is gebeurd bij schrijven van 12 april 1994.

Op 2 mei 1994 is zowel een verweerschrift van de MR ontvangen inzake het instemmingsgeschil als van het bevoegd gezag inzake het adviesgeschil. De commissie heeft een openbare zitting gehouden op 11 mei 1994 te Hoogezand-Sappemeer.

Onder handhaving van hun standpunten hebben partijen een nadere toelichting gegeven.

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

fusie van de openbare Dr. Aletta Jacobsscholengemeenschap met de openbare Scholengemeenschap Beroepsonderwijs Hoogezand-Sappemeer per 1 augustus 1994

en heeft op grond van onderstaande overwegingen besloten de adviezen van de MR niet op te volgen met betrekking tot de ingangsdatum van de fusie en de nadere uitwerking van een aantal met de fusie verband houdende zaken.

Het bevoegd gezag benadrukt dat de overwegingen die ten grondslag liggen aan zijn fusievoornemen niet anders zijn dan die die ten grondslag lagen aan zijn intentiebesluit van 13 juli 1993. Fusie levert een 'meerwaarde' op die bestaat uit: de verbreding van de instroom; de ontwikkeling van structurele horizontale en verticale doorstroming; de versterking van het vbo/ivbo; de ontwikkeling van gemengde diplomeringsmogelijkheden mavo/vbo; de structurele sturing door centraal management en de betere bekostiging in personele en materiële zin.

Indien de scholen niet fuseren ontstaat een slechte concurrentie-positie. Samenvoegingen tussen vbo/mavo zijn elders in de regio wel gerealiseerd.

Niettemin blijven beide scholen zoveel mogelijk zelfstandig met eigen brugklassen en afdelingen en handhaving van de eigen lokaties en schoolculturen. Met deze netwerkconstructie met stedelijke nevenvestiging hebben de Provincie en het ministerie van O en W inmiddels ingestemd.

Het bevoegd gezag wijst op het directe belang dat gelegen is in de toekenning van ruim 900 extra FRE's bij samenvoeging.

De directiestructuur is thans in hoofdlijnen aangegeven. In het nog te volgen traject inzake de personele consequenties zal een en ander geconcretiseerd worden. Hetzelfde geldt in feite ten aanzien van andere beleidsterreinen, zoals onderwijs en organisatie, beheer en huisvesting en personeel. In het fusierapport is daarom een onderscheid gemaakt in A-besluiten, gericht op de institutionele fusie per 1 augustus 1994 en B-besluiten, gericht op realisatie van de fusie op termijn. (Overigens geldt ten aanzien van de huisvesting dat de problematiek op dat terrein in feite los staat van de voorgenomen fusie.) De MR is op dit moment alleen om advies ten aanzien van de zogenaamde A-besluiten gevraagd.

In tegenstelling tot wat uit zijn brieven is af te leiden vindt het bevoegd gezag achteraf dat de ingangsdatum van de fusie tot onderdeel van het fusievoorstel zelf gerekend moet worden en daarmee inzet van het instemmingsgeschil kan zijn.

De wens van de MR thans ook meer inzage in de uitwerking van de B-besluiten te verkrijgen is niet te honoreren. De uitwerking hiervan zal hetzij vóór de fusiedatum nog apart worden voorgelegd, hetzij in een groeimodel gedurende de komende drie jaar moeten plaatsvinden. De hoofdlijnen zijn evenwel voldoende aangegeven om besluitvorming mogelijk te maken, zo meent het bevoegd gezag. Met betrekking tot de personele consequenties van de fusie geldt overigens dat hierover DGO-overleg plaatsvindt.

Het wijst er op dat er van de kant van de andere fusiepartner gevraagd is om snel duidelijkheid te verschaffen. Met het oog op die duidelijkheid, de rust, de rechtspositie van het personeel en de voortgang van onderwijskundige ontwikkelingen, acht het bevoegd gezag het gewenst dat er nu na vijf jaar een knoop wordt doorgemaakt over de samenhang in het voortgezet onderwijs. Vanaf 1 augustus 1994 zal het ook mogelijk zijn een bestuurscommissie in te richten zonder politieke vertegenwoordigers. Dan moet er ook een nieuwe scholengemeenschap zijn. Het vreest dat er anders een trek naar het bijzonder onderwijs of de stad Groningen ontstaat, zeker nu er toch een boventrendmatige stroom in die richting op gang lijkt te zijn gekomen.

Om hoeveel leerlingen het precies gaat, die vanwege het ontbreken van een vbo/mavo richting af zullen haken, kan het bevoegd gezag niet zeggen, maar het vreest voor verlies van elke leerling.

Het bevoegd gezag vindt de vraag hoeveel de fusie 'meer' biedt geen goede. Het vraagt zich af wat er tegen is, als het wel leidt tot een bredere instroom, gemengde diplomering en zo'n F 300.000,- meer aan inkomsten. Juist de netwerkconstructie en het groeimodel maken de vrees van de MR ongegrond. De twee scholen blijven bestaan, met handhaving van de eigen cultuur. Maar de instelling van niet alleen één bestuur maar ook centraal management biedt net wat meer garantie dat er een eenheid gevormd kan worden, dan enkel een vorm van vrijwillig samenwerken, waar de MR voor heeft gepleit.

Met betrekking tot de redenen van de MR om een adviesgeschil aanhangig te maken, betreurt het bevoegd gezag het dat het geen kans heeft gezien tussen de definitieve standpuntbepaling door de MR en zijn eigen besluitvorming nader overleg met de MR te voeren. Het heeft overigens wel de indruk dat het overleg hierover in sterke mate zou zijn bepaald door de stellingname inzake het principebesluit en het verwachtte niet veel nader tot elkaar te zijn gekomen indien het overleg nog wel bijtijds had plaatsgehad.

Wel heeft de MR geparticipeerd in resonansgroep en werkgroepen en is de brief van de MR met zijn definitieve standpunt aan de gemeenteraads-leden ter kennis gebracht. Tussentijds heeft wel overleg met de MR plaatsgehad.

De medezeggenschapsraad heeft op grond van onderstaande overwegingen zijn instemming onthouden aan het voorstel van het bevoegd gezag tot fusie van de openbare Dr. Aletta Jacobsscholengemeenschap met de openbare Scholengemeenschap Beroepsonderwijs Hoogezand-Sappemeer per 1 augustus 1994

en is op grond van onderstaande overwegingen van oordeel dat de belangen van de school en zijn MR ernstig zijn geschaad door het niet opvolgen door het bevoegd gezag van zijn adviezen met betrekking tot

de ingangsdatum van de fusie en de nadere uitwerking van een aantal met de fusie verband houdende zaken.

Het bezwaar van de MR tegen de fusie komt er in feite op neer dat hij onvoldoende overtuigd is van de meerwaarde die zo'n fusie met zich meebrengt en bovendien twijfelt aan de verdere invulling van een aantal zaken, waarbij de vorming van een nieuwe directiestructuur een belangrijke plaats inneemt. De door het bevoegd gezag in hoofdlijnen aangegeven structuur vereist naar alle waarschijnlijkheid zo'n inzet van extra middelen, dat de extra's die door samenvoeging zijn te verkrijgen hierdoor grotendeels opgesoupeerd worden. Daarmee is dat extra geen extra meer. Hierop ontbreekt de MR evenwel echt zicht, daar hem de nadere invulling van die directiestructuur steeds onthouden wordt. De MR neemt dat het bevoegd gezag kwalijk, daar in de uitspraak die de LGC deed in een eerder geschil met betrekking tot het intentiebesluit (G399, d.d. 12 juli 1993), de commissie al stelde "dat de beoogde voordelen van de fusie - voorzover dat mogelijk is - nader uitgewerkt en gekwantificeerd zullen moeten worden, waarbij tevens bezien zal moeten worden wat de omvang en invloed van mogelijke negatieve gevolgen van de fusie zullen zijn." Het nadere onderzoeksrapport voldoet niet aan deze omschrijving.

Behalve dat er onduidelijkheid bestaat ten aanzien van de directiestructuur ontbreekt er inzage in de huisvesting, de beoogde centrale dienst en de personele gevolgen. Gelet op het feit dat instemming met de regeling van de personele gevolgen moet zijn bereikt met de vakorganisaties vòòr de fusiedatum, lijkt de datum van 1 augustus 1994 niet haalbaar. Het DGO-overleg heeft pas op 25 mei 1994 een vervolg.

Ondanks bovenstaand standpunt van de MR verzet hij zich niet ten principale tegen de fusie. Maar hij vindt dat een dergelijk ingrijpend besluit moet steunen op deugdelijke argumenten en harde gegevens. Geen van de scholen is in gevaar. Er zijn geen overtuigende voordelen aan een fusie die niet anderszins geboden kunnen worden. De MR denkt daarbij aan een nauwe vorm van samenwerking. Hiervoor is binnen de AJS wel een draagvlak te vinden.

Met betrekking tot de onderdelen van het fusievoorstel waarover het bevoegd gezag de MR advies heeft gevraagd, merkt de MR het volgende op. Hem is uit de begeleidende brief van het bestuur niet

gebleken over welke punten zijn MR nu eigenlijk mocht adviseren. Allereerst waren die niet duidelijk aangegeven, maar bovendien ging het om zo minimaal uitgewerkte voorstellen dat zij nog niet rijp voor advisering waren, zoals bij voorbeeld ten aanzien van de Centrale Dienst of de huisvesting. De MR is bevreesd dat hij, door accoord te gaan met de gedachte dat veel zaken in de loop van de komende jaren verder uitgewerkt worden, daarop geen inspraak kan uitoefenen. Immers, zijn MR als zodanig bestaat dan niet meer.

Het hoofdadvis van de MR luidde dan ook: afzien van de fusiedatum per 1 augustus 1994 en eerst nader uitwerken van de gevolgen van de fusie. De MR heeft dit standpunt moeten formuleren in een zeer krap tijdsbestek en na diens aankondiging dat hij negatief advies zou uitbrengen, heeft geen nader overleg plaats gehad alvorens het bevoegd gezag definitief tot fusie besloot. Dit is in strijd met de voorschriften. Hierdoor is de MR in zijn adviesrecht geschaad.

De wens van de MR eerst de gevolgen van fusie verder uit te werken lag ook ten grondslag aan het onthouden van instemming door de MR aan het fusievoorstel zelf. Indien hij ter zake van dat geschil in het gelijk gesteld wordt, vervalt bij hem de behoefte aan een uitspraak in het adviesgeschil.

Overwegende ten aanzien van het recht:

De commissie is van oordeel dat het bevoegd gezag, nu het in feite ten derde male een geschil met de MR van de AJS heeft ten aanzien van (de bevoegdheid bij) de voorgenomen fusie, zich er van had moeten verzekeren dat in ieder geval aan de totstandkoming van de besluitvorming geen bezwaren zouden kleven. De commissie heeft moeten constateren dat hiervan wel sprake is geweest.

In de eerste plaats heeft het bevoegd gezag in strijd gehandeld met het bepaalde in artikel 12, onderdeel d, WMO 1992 op grond waarvan het bevoegd gezag de MR, indien het diens advies niet wil volgen, in de gelegenheid moet stellen nader overleg met hem te voeren alvorens het besluit definitief wordt genomen.

Daarnaast constateert de commissie dat het bevoegd gezag slechts zeer ten dele de MR op hoofdlijnen heeft geïnformeerd omtrent de regeling van de gevolgen van de voorgenomen fusie.

Hoewel het standpunt van het bevoegd gezag op zichzelf juist is dat het over de personele gevolgen DGO-overleg dient te voeren en pas op basis daarvan tot een nadere invulling van die gevolgen kan komen, betekent dat niet dat het bevoegd gezag niet gehouden zou zijn in ieder geval op hoofdlijnen informatie aan de MR te verstrekken en dat van het bevoegd gezag mag worden verwacht dat het aangeeft hoe het het DGO-overleg ingaat.

Uit het gestelde ter zitting is gebleken dat het bevoegd gezag de personele consequenties en de directiestructuur van de nieuwe scholengemeenschap aan elkaar gerelateerd ziet en geen inzage kan geven in welke keuze hij voor de eerste jaren na de fusie maakt ten aanzien van de directievorm. Hoewel het bevoegd gezag meermalen benadrukt heeft dat de fusie een extra bedrag van F 300.000,- zou opleveren, kon het niet met zekerheid zeggen hoe het die zou aanwenden, nl. ter leniging van personeelslasten of ook om een interimmanager aan te trekken.

Gelet op de reikwijdte van deze uitspraak in het instemmingsgeschil laat de commissie achterwege uitspraak te doen ter zake van het door de MR aanhangig gemaakte adviesgeschil.

Concluderende:

dat het bevoegd gezag, bij afweging van de betrokken belangen, thans niet in redelijkheid tot het voorstel heeft kunnen komen tot fusie van de Dr. Aletta Jacobsscholengemeenschap en de Scholengemeenschap Beroepsonderwijs Hoogezand-Sappemeer per 1 augustus 1994;

stelt bindend vast:

dat het hierboven genoemde fusievoorstel thans niet omgezet mag worden in een definitief besluit.

Den Haag, 1 juni 1994

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

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