

Uitspraaknr. G753

Datum:

19 december 2007

UITSPRAAK IN HET INTERPRETATIEGESCHIL TUSSEN:

College van Bestuur van Dunamare Onderwijsgroep, bevoegd gezag van een groot aantal scholen voor openbaar en algemeen toegankelijk voortgezet onderwijs in Noord Holland (hierna: het bevoegd gezag),

-en-

de voorlopige Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad van de onder het bevoegd gezag vallende scholen voor voortgezet onderwijs (hierna de vGMR).

Verloop van het geschil

Na een fusie van drie onderwijsstichtingen uit Kennemerland en Haarlemmermeer medio 2007 zijn de bestaande drie GMR-en vooruitlopend op een GMR-reglement van Dunamare gebundeld tot één voorlopige GMR (vGMR). Bij de keuze voor een inrichtingsmodel van de medezeggenschap conform het bepaalde in artikel 20 Wet medezeggenschap op scholen (WMS) zijn bevoegd gezag en vGMR gestuit op een interpretatieverschil tussen hen beide over de mogelijkheid aan elke vestiging van een school volwaardige MR-en te verbinden dan wel daaraan deelraden te verbinden naast de MR op het niveau van de school die het BRIN-nummer voert.

Op 30 augustus 2007 heeft het bevoegd gezag bij de Commissie een interpretatiegeschil aangemeld, onder de gelijktijdige vermelding dat de vGMR diens standpunt rechtstreeks aan de Commissie bekend zou maken. Het bevoegd gezag verzocht daarbij om schriftelijke afhandeling.

Nadat het standpunt van de vGMR uitbleef, heeft de Commissie de vGMR formeel in de gelegenheid gesteld om een verweerschrift in te dienen. De Commissie heeft het verweerschrift op 11 oktober 2007 ontvangen. De vGMR heeft de Commissie laten weten met schriftelijke behandeling in te stemmen.

Overeenkomstig artikel 14, tweede lid, van het Reglement van de LGC heeft de Commissie het bevoegd gezag in de gelegenheid gesteld repliek in te dienen op het verweerschrift.

Dit repliek is ontvangen op 25 oktober 2007 en aan de vGMR doorgezonden voor eventueel dupliek. Op 15 november 2007 heeft de vGMR de Commissie telefonisch laten weten geen gebruik te maken van de mogelijkheid te dupliceren.

Argumenten bevoegd gezag

Het bevoegd gezag meent dat artikel 3, eerste lid WMS in samenhang met artikel 20, eerste lid WMS als volgt dient te worden uitgelegd: aan elke school van een bevoegd gezag dient een medezeggenschapsraad te zijn verbonden en aan delen van een school kan onder

voorwaarden een deelraad worden verbonden. Op basis van de begripsbepalingen, zoals gehanteerd in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), moet onder ‘school’ worden verstaan: een gymnasium, een atheneum, een lyceum, een havo, een mavo, een vbo-opleiding of een praktijkschool, dan wel een scholengemeenschap waarin meerdere van die scholen tot één school zijn verenigd. Via het Plan van Scholen worden scholen voor bekostiging in aanmerking gebracht, waartoe zij van een BRIN-registratienummer worden voorzien.

Het bevoegd gezag concludeert dat onder ‘school’ het zogeheten BRIN-nummer voor scholen moet worden verstaan.

De WMS schrijft vervolgens voor dat alle scholen, naar zeggen van het bevoegd gezag dus de BRIN-nummers, een medezeggenschapsraad hebben en nevenvestigingen een deelraad. Volgens hem staat de WMS niet toe dat alle hoofd- en nevenvestigingen een eigen volledige medezeggenschapsraad zouden hebben.

Het bevoegd gezag zou het wel wenselijk vinden indien de WMS het laatste zou hebben toegestaan. Het streeft er immers naar aan elke vestiging van zijn scholen een medezeggenschapsorgaan te verbinden en deze organen zo volwaardig mogelijk te laten opereren. Inhoudelijk deelt het bevoegd gezag de wens van de vGMR een voortzetting te bewerkstelligen van de situatie van voor de fusie waarin aan in feite 24 scholen voor voortgezet onderwijs een medezeggenschapsraad was verbonden, die tevens alle waren vertegenwoordigd in de desbetreffende GMR.

Het wil zich echter houden aan de WMS en heeft daarom een interpretatiegeschil aanhangig gemaakt.

Argumenten van de vGMR

De vGMR schetst het beeld dat op dit moment 24 scholen hun eigen ouder/leerling-vertegenwoordiger en eigen personeelsvertegenwoordiger in de GMR hebben afgevaardigd. Vanaf augustus 2008 streeft men naar een GMR die uit 12 leden bestaat. Dan wordt het van belang wie deze GMR-leden kiezen. Artikel 4, derde lid WMS schrijft voor dat de GMR-leden worden gekozen door de leden van de afzonderlijke medezeggenschapsraden. Deelraden spelen bij deze verkiezing dus geen rol. De vGMR vreest dat door deze uitwerking scholen op vestigingspunten zonder eigen BRIN-nummer benadeeld worden ten opzichte van scholen met een BRIN-nummer indien zij niet de beschikking hebben over een eigen MR, terwijl die scholen niet minder een zelfstandige school vormen dan de ‘BRIN-nummerschool’ en zij zich bovendien goed vertegenwoordigd willen weten in de GMR. De vGMR brengt ook onder de aandacht dat de scholen op vestigingspunten zonder eigen BRIN-nummer voor het verkrijgen van een eigen medezeggenschapsorgaan – in de vorm van een deelraad – ook nog eens afhankelijk zijn van tweederde meerderheid van de leden van de MR aan de school met BRIN-nummer en daar dus niet zelf met het bevoegd gezag overeenstemming over kunnen bereiken. Dit vloeit voort uit artikel 20, eerste lid WMS, dat luidt: “Op verzoek van de MR en met instemming van het bevoegd gezag kan met instemming van twee derden van de leden van de MR een deelraad worden verbonden aan een deel van een school. De deelraad treedt in dat geval in de bevoegdheden van de MR voor zover uitoefening van die bevoegdheden geen betrekking heeft op een ander deel van de school.” De vGMR vreest voor het moeten instellen van deelraden afhankelijk te zijn van nog onbekende MR-leden. De vGMR licht toe dat ook al heeft niet elke vestiging een eigen BRIN-nummer, die vestigingen grotendeels opereren als

organisatorisch zelfstandige scholen, die in de woorden van de vGMR een “organisatiekundige school” zijn. Hij wijst op de volgende kenmerken:

- een vaste groep leerlingen die zich bij de school met een eigen gebouw en eigen naam hebben gemeld;
- een vaste groep docenten;
- een eigen ouder- en/of leerlingencommissie;
- een eigen onderwijsconcept en schoolplan;
- een eigen schoolbegroting;
- een eigen rector of directeur met dezelfde bevoegdheden als de rector of directeur van de school met het BRIN-nummer;
- een rector of directeur die in de bovenschoolse overlegraad gelijke rechten, plichten en inspraak heeft als de rector of directeur van de locatie met het BRIN-nummer.

De vGMR wijst er op dat er vaak geen enkele verbinding loopt tussen de verschillende organisatiekundige scholen en tussen deze en de school met BRIN-nummer. Elke vestiging voert zijn eigen beleid, schrijft leerlingen in, overlegt met ouders en heeft zijn eigen begroting, volgens de vGMR niet beïnvloed door de school met het BRIN-nummer. Er is alleen sprake van bovenschools beleid, waarover de (v)GMR en het College van Bestuur overleg voeren, aldus de vGMR. Door het onderscheid aan te brengen c.q. te volgen dat de wetgever aanbrengt tussen een vestiging met BRIN-nummer en eigen MR en een vestiging zonder BRIN-nummer en een deelraad, creëer je een ongepaste derde medezeggenschapslaag, welke laag de vGMR als tweederangs kwalificeert.

Overwegingen van de Commissie

Op 1 januari 2007 is de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) in werking getreden. De WMS bepaalt dat de Commissie bevoegd is om kennis te nemen van advies-, instemmings- of interpretatiegeschillen dan wel van geschillen omtrent de inhoud van het medezeggenschapsstatuut of het medezeggenschapsreglement.

De Commissie stelt vast dat partijen ten aanzien van hetgeen zij wenselijk achten, namelijk aan elke zelfstandig opererende vestiging van een school een volwaardig medezeggenschapsorgaan verbinden, niet van mening verschillen.

De Commissie heeft zich afgevraagd of er wel sprake is van een interpretatiegeschil nu alleen het bevoegd gezag naar voren heeft gebracht een wetsinterpretatie toe te passen die zijn wens (en die van de vGMR) niet uitvoerbaar zou maken, maar de vGMR zich over de interpretatie van de WMS in feite niet heeft uitgelaten. De laatste heeft volhard in het naar voren brengen van zijn wens die het bevoegd gezag – inhoudelijk – met hem deelt. De Commissie heeft overwogen dat in casu niet van belang is vast te stellen welke wetsinterpretatie de vGMR heeft en of die wel verschilt van die van het bevoegd gezag waardoor ook formeel kan worden vastgesteld of er van een interpretatiegeschil tussen beide sprake is, daar evident is dat de

wetsinterpretatie die het bevoegd gezag hanteert in de weg staat datgene wat de vGMR wenst, te realiseren, terwijl genoegzaam is komen vast te staan dat de vGMR die realisering wil.

Een uitspraak van de Commissie met betrekking tot de opgeworpen interpretatievraag is daarom van belang.

De WMS scheidt, net als de WMO, een aantal kaders waarbinnen de medezeggenschap op scholen vorm krijgt. Deels gaat het om voorschriften, deels om mogelijkheden. In de WMS is het aantal mogelijkheden om een medezeggenschapstructuur te kiezen, die partijen voor hun situatie het meest wenselijk vinden, uitgebreid. Artikel 20 WMS dat de specifieke inrichting van de medezeggenschapsstructuur beschrijft, is daar een uitdrukking van. Dit artikel is echter zo geformuleerd dat gebruikmaking van de daar genoemde mogelijkheden onder voorwaarden kan plaatsvinden. Het betreft veelal de voorwaarde dat het bij de vormgeving betrokken medezeggenschapsorgaan zelf met tweederde meerderheid het bevoegd gezag wenst te volgen in diens inrichtingsvoorstellen. Hieruit blijkt dat de bepalingen uit artikel 20 WMS als een uitbreiding of aanvulling op de hoofdstructuur van de medezeggenschap aan een school zijn te zien.

De hoofdstructuur staat beschreven in de artikelen 3 en 4, die voorschrijven dat er aan iedere school (centrale dienst en REC) een medezeggenschapsraad is verbonden respectievelijk dat een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad wordt ingesteld indien het bevoegd gezag meer dan één school instandhoudt. Hoe vervolgens deze twee raden zijn samengesteld staat voorgeschreven in de onderliggende leden van artikel 3 respectievelijk 4 WMS.

Het staat dus niemand vrij af te zien van het instellen van een medezeggenschapsraad of, bij meer scholen onder één bevoegd gezag, een GMR. In die zin hebben de artikelen 3 en 4 WMS niet dezelfde status als artikel 20 WMS. Ook staat het niemand vrij de MR of GMR anders samen te stellen dan de WMS voorschrijft of niet te laten kiezen door de in die artikelen benoemde personen, afkomstig uit de daar met name genoemde groepen (personeel, ouders/leerlingen).

De door de vGMR naar voren gebrachte wens interpreteert de Commissie zo dat hij in feite wenst dat er aan elke vestiging van de onder stichting Dunamare vallende scholen een medezeggenschapsraad wordt gevestigd of in ieder geval dat er geen verschil zal zijn tussen het medezeggenschapsorgaan aan de school zonder BRIN-nummer en met BRIN-nummer, waar het gaat om de verkiezing van de GMR.

Het eerste zou naar het oordeel van de Commissie mogelijk zijn indien de wet zou toelaten elke vestiging van een school te kunnen zien als een school als bedoeld in de WMS, waaraan een medezeggenschapsraad dient te zijn verbonden.

Het tweede zou mogelijk zijn indien er geen medezeggenschapsorgaan in de vorm van een MR zou behoeven te zijn aan de school en elke deelraad rechtstreeks de leden van de GMR zou kunnen kiezen.

Met betrekking tot de voor de eerste mogelijkheid noodzakelijke wetsinterpretatie acht de Commissie de uitleg van het bevoegd gezag dat het begrip 'school' door de wetgever wordt gezien als de eenheid aan welke bekostiging is toegekend en mitsdien van het BRIN-nummer is voorzien, de juiste. Of deze eenheid één enkele vestiging is of bestaat uit meer vestigingen doet voor het begrip 'school' voor de wet niet ter zake. Meerdere vestigingen bij de

toepassing en uitvoering van de WMS te beschouwen als afzonderlijke scholen, is derhalve niet mogelijk .

De Commissie hecht er wel aan naar voren te brengen dat de vereenzelviging van 'hoofdvestiging' met 'eenheid met BRIN-nummer' niet correct is en mogelijk heeft bijgedragen aan de vrees voor een tweederangs medezeggenschap van de ene vestiging ten opzichte van de andere vestiging. Ook het bevoegd gezag – met name in diens repliek – neemt geen afstand van wat de vGMR hier blijkbaar door elkaar haalt. (Het bevoegd gezag verwijst namelijk naar het feit dat de vGMR “een afhankelijkheidsrelatie tussen de deelraad van een nevenvestiging/dislocatie en de MR van de hoofdvestiging met een BRIN-nummer van de hand wijst” en stelt de opvatting van de vGMR te delen.) Die opvatting is naar het oordeel van de Commissie immers onjuist.

Een medezeggenschapsraad dient dus verbonden te zijn aan 'de' school. Kiest men voor het instellen van deelraden aan delen van de school, conform artikel 20 WMS, dan is die MR inderdaad van een hoger niveau dan de deelraden.

Zoals gezegd is het echter een misverstand dat de deelraad aan de hoofdvestiging die medezeggenschapsraad zou zijn. Dat is niet het geval. De MR is ingesteld voor de hele school, lees: alle locaties. Deze MR is bevoegd voor wat alle locaties aangaat. De raad wordt dan ook gekozen uit en door personeel, ouders en leerlingen van alle locaties.

De tweede eventuele mogelijkheid om aan de wens van de vGMR tegemoet te komen is het achterwege laten van een medezeggenschapsraad, vanwege het – volgens de vGMR – onnodige karakter daarvan. De eerder door de Commissie beschreven opbouw van de WMS, die volgt uit de formuleringen van de artikelen 3 en 4, respectievelijk 20, laat zulks echter evenmin toe. Van het instellen van een MR mag niet worden afgezien. Een bevoegd gezag mag er niet voor kiezen de MR aan de school achterwege te laten en te volstaan met medezeggenschapsorganen/deelraden aan elk van de hoofd- en nevenvestigingen.

Dit gezegd hebbende komt de Commissie toe aan het volgende.

Naar haar mening biedt gebruikmaking van artikel 20 WMS, eerste lid (tweederde MR stemt in met deelraden) in combinatie met artikel 22, onder b (samenstelling van de MR, GMR en raden als bedoeld in artikel 20 regelen in medezeggenschapsstatuut) en artikel 24, eerste lid onder c (in reglement regelen van de wijze en organisatie van de verkiezingen van de leden van de (G)MR) voldoende mogelijkheden om aan de wens die vGMR en bevoegd gezag van stichting Dunamare delen, tegemoet te komen zonder in strijd te handelen met tekst en strekking van de WMS.

Heeft de vGMR gelijk dat er tussen de verschillende vestigingen van alle scholen qua zelfstandig functioneren geen verschillen bestaan of is er om andere reden behoefte aan het instellen van medezeggenschapsorganen die aan elkaar gelijkwaardig zijn, dan kan men ervoor kiezen aan elke vestiging een deelraad in te stellen en de bevoegdheden van de MR op BRIN-nummer niveau te laten uitoefenen door elke vestigingsdeelraad afzonderlijk, voor zover althans betrekking hebbend op die vestiging.

Gelet op de door partijen naar voren gebrachte gezamenlijke wens die zijn oorsprong vindt in de situatie van voor de fusie, waarin de verschillende vestigingen als zelfstandige scholen een eigen MR hadden, ligt het naar het oordeel van de Commissie in de lijn der verwachting dat

de MR-en (steeds van het gehele BRIN-nummer) het instellen van deelraden met tweederde meerderheid zullen wensen en niet zullen blokkeren. In het medezeggenschapsstatuut, waar de samenstelling van de medezeggenschapsraad dient te worden geregeld, kan worden bepaald dat de diverse locaties een gelijk of x aantal zetels in de MR hebben.

Voor zover de deelraden in de bevoegdheden van de MR treden voor de eigen vestiging zal de MR er dan enkel aan te pas komen indien er zich aangelegenheden voordoen die niet 'des vestiging' zijn. Afgaande op de stelling van de vGMR zullen dat er niet veel zijn. Daar waar er niet-vestigingsgerelateerde beleidsbeslissingen voorliggen, is het goed en conform de bedoeling van de wetgever die voor te leggen aan de MR.

Gaat het om beleidsbeslissingen die ook schooloverstijgend en dus van gemeenschappelijk belang voor alle scholen zijn, dan horen zij thuis in de GMR.

Voor wat betreft de vertegenwoordiging van vestigingsdeelraden in de GMR staat de formulering van artikel 4, tweede lid "In een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad is elke medezeggenschapsraad van de betrokken scholen vertegenwoordigd." niet in de weg die vertegenwoordiging van elke MR te regelen via deelname van leden uit de deelraden van vestigingen van die school. Het derde lid van ditzelfde artikel schrijft voor dat de leden van de GMR worden gekozen door (en dus niet UIT) de leden van de afzonderlijke MR-en. Zoals hierboven reeds aangegeven kunnen bovendien de afzonderlijke MR-en al zijn samengesteld vanuit de vestigingsdeelraden, mits een en ander is geregeld in het medezeggenschapsstatuut.

In de in casu door bevoegd gezag en vGMR gewenste situatie elke vestiging van de verschillende scholen een sterk zelfstandig karakter te geven met een zo volwaardig mogelijk medezeggenschapsorgaan, ligt het voor de hand dat zij gezamenlijk een regeling kunnen uitwerken die geldt tussen de MR-en op BRIN-nummer niveau, die er voor en door de hele school zijn gekomen, en de vestigingsdeelraden. Deze regeling gaat dan over zowel elks bevoegdheden als de (naar personeel en ouders/leerlingen paritaire) samenstelling van de GMR.

Deze regeling dient deel uit te maken van het medezeggenschapsstatuut, waarmee de (V)GMR met tweederde meerderheid moet instemmen. De hieruit afgeleide wijze van verkiezingen dient vervolgens deel uit te maken van het reglement van MR respectievelijk GMR.

Besluit

De Commissie concludeert:

dat of er ingevolge de WMS sprake is van een school, bepalend is of daaraan het BRIN - nummer is toegekend;

dat ingevolge de WMS aan een school slechts een medezeggenschapsraad verbonden kan zijn;

dat ingevolge de WMS aan een school een medezeggenschapsraad moet worden ingesteld en dat niet kan worden volstaan met enkel de instelling van deelraden;

dat ingevolge de WMS aan elk van de vestigingen van een school wel een deelraad kan worden ingesteld, maar niet een “aparte” medezeggenschapsraad.

Woerden,

mr. B.K. Olivier, voorzitter

drs. M.R. Backer, secretaris