

Fusie en samenwerking: de rol van de mr bij het intentiebesluit

Binnen een proces dat moet leiden tot een fusie of een vergaande vorm van samenwerking vormt een intentiebesluit meestal de eerste formele stap. Met zo'n besluit spreken partijen af wat hun wederzijdse voornemens zijn, en welke vervolgstappen er worden gezet voordat er een definitief besluit genomen kan worden. Bij een adviesaanvraag over zo'n intentiebesluit staan mr'en nogal eens voor de vraag hoe de mr het beste kan reageren zonder daarmee bij voorbaat zijn kaarten te verspelen. In dit artikel wordt belicht hoe de inbreng van de mr in deze fase van het fusie- of samenwerkingsproces het meest effectief kan zijn.

Schaalvergroting is in het onderwijs nog steeds gaande. Daarbij gaat het niet slechts om fusies van scholen en besturen, maar in toenemende mate ook om verschillende vormen van intensieve samenwerking tussen schoolbesturen. Schaalvergroting kan verschillende voordelen opleveren: spreiding van (financiële) risico's; versterking van het onderwijsaanbod; bundeling van expertise; bevordering van de personele mobiliteit, of het personeelsbeleid in het algemeen. Voordelen die op enig moment de aanleiding kunnen zijn voor het starten van verkennende gesprekken tussen verschillende besturen of directies. In zo'n 'oriëntatiefase' hoeft er nog geen sprake te zijn van enig voornemen om tot fusie of samenwerking over te gaan. Zodra echter duidelijk wordt dat de gesprekken zullen resulteren in een concreet voornemen is het bestuur, als het gaat om een fusie, volgens de WMO verplicht om de (g)mr daarvan onverwijld in kennis te stellen.

Het intentiebesluit

Als verkennende gesprekken tussen partijen tot een zekere mate van overeenstemming hebben geleid is een intentiebesluit doorgaans de eerste formele stap binnen het een fusie- of samenwerkingsproces. Met zo'n intentiebesluit of -verklaring (de naam doet er eigenlijk niet zo toe) leggen partijen hun gezamenlijke intenties vast waar het gaat om de toekomstige fusie- of samenwerkingspartner en de wijze waarop wordt onderzocht of dit streven werkelijk haalbaar is. In feite richt een intentiebesluit zich vooral op de vervolgfase: het onderzoek. Meestal omvat een intentiebesluit de verdeling van taken t.a.v. het vervolg van het proces: de instelling van een gezamenlijke stuurgroep en werkgroepen, al dan niet ondersteund door een externe adviseur. Werkgroepen krijgen dan de taak om zich in specifieke deelonderwerpen te verdiepen en hierover rapport uit te brengen aan de stuurgroep. Pas als deze onderzoeksfase is afgerond is er voldoende grond voor een definitief besluit.

Convenant

Van een vaststaand besluit tot fusie of samenwerking is bij een echt intentiebesluit dus nog geen sprake. Maar dit kan anders zijn als het besluit de vorm heeft van een convenant waarmee partijen elkaar verplichten om op een bepaalde datum tot fusie of samenwerking over te gaan. Weliswaar kent zo'n convenant meestal ontbindende voorwaarden die betrekking hebben op zaken die nog geregeld moeten worden. Het vastleggen van onderlinge verplichtingen in een convenant kan echter alleen als er over de belangrijkste zaken zekerheid bestaat, iets waarvan doorgaans pas in een latere fase van het proces sprake zal zijn. De begrippen 'intentiebesluit' en 'convenant' worden in de praktijk vaak door elkaar gebruikt en zeggen dus niets over de inhoud. Om er achter te komen of een voorgenomen besluit betrekking heeft op een intentiebesluit of een convenant zal de mr dus de tekst van het besluit goed moeten bestuderen.

Adviesrecht mr bij het intentiebesluit

Heeft de mr voorafgaand aan de opstelling van het intentiebesluit vooral een informatierecht, het intentiebesluit zelf valt op grond van artikel 7 WMO onder het adviesrecht van de mr. Deze bevoegdheid van de mr is reeds meermalen in uitspraken van geschillencommissies bevestigd. Want hoewel een intentiebesluit nog geen definitief besluit tot fusie of samenwerking inhoudt gaat het wel om een belangrijke stap. De wijze waarop het onderzoeksproces plaatsvindt is immers in grote mate bepalend voor de uitkomst hiervan: de beantwoording van de vraag of een fusie of samenwerking haalbaar en zinvol is. Het advies van de mr zal daarom vooral gericht moeten zijn op dit vervolgproces.

Mogelijk heeft de mr in deze fase al sterke twijfels over het nut van een fusie of samenwerking. Dit kan de mr dan in zijn advies vermelden. Toch zullen óók voor de mr een heleboel zaken nog onduidelijk zijn. Daardoor is er meestal onvoldoende grond voor een definitief standpunt van de mr over het door het bestuur beoogde doel. De mr al in deze fase van het proces een streven naar fusie of samenwerking afwijst loopt bij een adviesgeschil grote kans door de geschillencommissie te worden teruggedroten. Want niet alleen is er nog geen sprake van een onomkeerbaar fusie- of samenwerkingsbesluit, een volledige oordeelsvorming kan meestal pas na afronding van de onderzoeksfase plaatsvinden. En dit geldt overigens ook voor de betrokken besturen.

Aandachtspunten voor het advies van de mr

Waar de inrichting van de onderzoeksfase volgens het intentiebesluit bepalend zal zijn voor uitkomst kan dit evenzeer gelden voor het advies van de mr in deze fase. In het advies van de mr bij een voorgenomen intentiebesluit kunnen de volgende zaken aan de orde kunnen komen:

1. Procedure onderzoek. Wat is het oordeel van de mr over de wijze waarop het onderzoek zal plaatsvinden? Is de mr het eens met de taakverdeling en de samenstelling van een stuurgroep en eventuele werkgroepen, en met de binnen deze groepen te hanteren besluitvormingsprocedures? En welke rol heeft de mr zelf bij de werkgroepen? Wordt het onderzoeksproces begeleid door een extern onderzoeksbureau/adviseur? Is de mr het eens met de keuze van dit onderzoeksbureau of de adviseur, en met de te verstrekken opdracht?

2. Onderzoeksterreinen. De eindrapportage dient voldoende informatie te bevatten om tot een zorgvuldig afgewogen definitief besluit te kunnen komen. De mr kan daarom nagaan of de te onderzoeken onderwerpen volledig zijn. Hoofdthema's hierbij kunnen zijn: de inrichting van het onderwijsaanbod, financiën en huisvesting, de bestuurs- en managementstructuur en de regeling van de gevolgen voor het personeel. Bij een bestuurlijke fusie zullen in elk geval de volgende personele punten aan de orde moeten komen: bestuursformatieplan, werkgelegenheidsbeleid, en het ineenschuiven van regelingen op het gebied van personeelsbeleid. Verder dient natuurlijk te worden onderzocht hoe de beoogde voordelen, de feitelijke redenen voor de fusie of samenwerking, gerealiseerd kunnen worden.

3. Kwaliteit van het onderzoek. Hierbij kan gedacht worden aan de controlebaarheid van gegevens en aan volledigheid, ook waar het de onderzochte opties betreft. Welke eisen dienen naar de mening van de mr gesteld te worden aan de eindrapportage. Op basis van deze eindrapportage wordt immers het definitieve besluit tot fusie of samenwerking genomen, inclusief de wijze waarop de gevolgen van het besluit geregeld zullen worden. Bij dit definitieve besluit heeft de mr (opnieuw) een adviesrecht en heeft de pmr, waar het gaat om de regeling van de gevolgen voor het personeel, een instemmingsrecht.

4. Besluitvormingstraject. Wie voert namens het bestuur het overleg met de mr? Wat wordt de status van de werkgroep- en eindrapportages? In welke vorm worden toekomstige besluiten aan de mr ter advisering/instemming voorgelegd? Over welke onderwerpen is het bestuur verplicht om in het DGO met de vakbonden te overleggen? Dit laatste heeft gevolgen voor het moment waarop de mr zijn eindadvies kan uitbrengen omdat de mr op grond van jurisprudentie de uitkomst van een eventueel DGO-overleg mag meewegen bij dit advies.

5. Tijdsplanning. Samenhangend met het voorgaande kan de mr ook de haalbaarheid van het voorgenomen tijdsplan beoordelen. Biedt de planning voldoende tijd voor overleg tussen mr en

bestuur en de uitoefening van advies- en instemmingsbevoegheden? Is er rekening gehouden met eventueel noodzakelijk DGO-overleg? En wat als het tijdsplan niet wordt gehaald?

6. Informatievoorziening en facilitering mr. Hoe wordt de mr tijdens het vervolg van het proces geïnformeerd? Krijgt de mr tussenrapportages of verslagen van de stuur- en werkgroepen? En heeft de mr recht op overleg met een door het bestuur ingeschakelde externe adviseur? Heeft de mr vanwege zijn taak binnen het proces extra faciliteiten nodig? Hierbij kan met name gedacht worden aan een ruimere vrijstelling voor personeelsleden in de mr, en/of aan geld voor mr-scholing of het inschakelen van een externe deskundige door de mr.

De adviesprocedure en het vervolg

De adviesbevoegdheid van de mr bij het intentiebesluit brengt met zich mee dat het bestuur de reguliere adviesprocedure dient te volgen. Dit betekent:

- dat de adviesaanvraag op een zodanig tijdstip aan de mr moet worden gericht dat het advies nog volledig van invloed kan zijn op het te nemen besluit;
- dat het bestuur de mr vóórdat het advies wordt uitgebracht in de gelegenheid dient te stellen met het bestuur overleg te voeren;
- dat het bestuur na het uitbrengen van het mr-advies de mr zo spoedig mogelijk in kennis stelt over het wel of niet overnemen van het advies;
- dat het bestuur bij het niet volgen van het advies, voordat hierover een definitief besluit wordt genomen, de mr nogmaals de gelegenheid tot overleg biedt. Besluit het bestuur hierna definitief het advies van de mr niet of slechts gedeeltelijk te volgen dan kan de mr binnen een termijn van zes weken een adviesgeschil bij de geschillencommissie aanmelden.

Maar ook als het mr-advies ongewijzigd door het bestuur wordt overgenomen doet de mr er niet verstandig aan het verloop van het proces verder passief af te wachten. Want nu zal de mr er op moeten toezien dat de genomen besluiten, waaronder de tijdsplanning en de te onderzoeken onderwerpen, daadwerkelijk worden nageleefd. Ondermeer door de voortgang regelmatig tijdens het overleg met het bestuur aan de orde te stellen. Verder kan de mr zelf deze fase gebruiken voor een verdere oriëntatie op de verschillende aspecten van het fusie- of samenwerkingsproces. Bijvoorbeeld door het vergaren van literatuur en het leggen van nauwe contacten met de eigen achterban. En door het aanboren van externe contacten waaronder de eigen vakbond, of het volgen van scholing. Deze oriëntatie is nodig om als mr een eigen standpunt en strategie te bepalen. Punten uit het mr-advies die niet door het bestuur zijn overgenomen kunnen hierbij vanzelfsprekend een rol spelen. Ook is het zinvol om als mr regelmatig de eigen rol binnen het verdere proces te evalueren, en waar nodig zelf initiatieven (initiatiefrecht) te nemen. Kortom: met een consequente en actieve opstelling gedurende alle fases van het proces maakt de mr zeker de meeste kans op een effectieve inbreng.