

Verkenningrapportage gepresenteerd

Knelpunten en oplossingen voor de medezeggenschapsketen passend onderwijs

Op vrijdag 20 april 2018 presenteerden Pieter Huisman (Erasmus School of Law) en René Flippo (fRAdvies) in Green Village Nieuwegein de verkenningrapportage ‘Juridische knelpunten en oplossingen voor de regeling van de medezeggenschapsketen in passend onderwijs’. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen onder auspiciën van het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR). Na de presentatie gingen de deelnemers met elkaar in discussie aan de hand van stellingen op basis van de conclusies uit het rapportage. De onderzoekers nemen de resultaten van de discussies mee in het definitieve rapport, dat nog voor de zomervakantie verschijnt.

Dick Mentink, voorzitter van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, opende het symposium en viel maar meteen met de deur in huis: het onderwerp is behoorlijk ingewikkeld. Hij las een stukje uit het rapport voor, waarin de onderzoekers benadrukten dat de wetgever bij passend onderwijs veronderstelt dat er sprake is van een keten van medezeggenschap, maar dat in deze keten niet alles vlekkeloos verloopt. Er zijn dan ook veel vragen in het veld. Zo vraagt men zich bijvoorbeeld af of de medezeggenschapsraad van het samenwerkingsverband (MR SW) dezelfde rechten heeft als de medezeggenschapsraad (MR) van een school. Ook de positie van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) in de keten is onduidelijk. Er was in ieder geval voldoende reden om een onderzoek in te stellen naar het functioneren van de medezeggenschapsketen passend onderwijs. Mentink gaf aan dat het rapport nog niet definitief is en dat de discussies na de presentatie dienen om zaken aan te scherpen of te verbeteren. Hij benadrukte dat het Expertisecentrum zelf geen inhoudelijke positie heeft, maar vooral een platform wil bieden voor discussie, onderzoeken wil initiëren en faciliteren om een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de wetgeving. Leidend daarbij zijn de ervaringen in de praktijk. Mentink gaf vervolgens het woord aan onderzoekers Pieter Huisman en René Flippo.

Pieter Huisman, hoogleraar Onderwijsrecht aan de Erasmus School of Law

Directe aanleiding voor het onderzoek waren de rapporten van de Onderwijsinspectie en de Rekenkamer uit 2017, waarin ze kritisch waren over de rollen van de diverse

medezeggenschapsraden bij passend onderwijs. Huisman legde nog maar eens uit dat het idee van de wetgever bij passend onderwijs een systematiek is van decentralisatie naar regionale samenwerkingsverbanden met een stevige rol voor de medezeggenschap. In het kader van good governance moest de rol van de medezeggenschap sterker worden, zo was het uitgangspunt. Op bovenbestuurlijk niveau zijn in het samenwerkingsverband twee medezeggenschapsorganen verplicht: de MR SWⁱ voor de medewerkers in dienst van het samenwerkingsverband en de ondersteuningsplanraad (OPR) voor personeel, ouders en leerlingen van de betrokken scholen. De wetgever veronderstelt dat de medezeggenschap rond passend onderwijs functioneert als een keten: de medezeggenschapsraden van de scholen stellen het ondersteuningsprofiel van de school vast en de OPR gaat over het ondersteuningsplan dat gevoed en gedragen wordt door de scholen. De vraag is echter wat de positie van de GMR in de keten is. Die gaat immers over het beleid in het kader van passend onderwijs als dit alle of een meerderheid van de scholen binnen een schoolbestuur betreft. De schoolbestuurders, die met elkaar het bestuur van het samenwerkingsverband vormen, hebben dus te maken met twee medezeggenschapsorganen: de OPR en de GMR. Een andere vraag die de onderzoekers wilden beantwoorden was of de OPR wel de countervailing partner is die hij moet zijn van het bestuur van het samenwerkingsverband. En de derde vraag was hoe de OPR zich verhoudt tot de MR SW. Huisman stuitte in dit kader op een artikel op het LinkedIn-account van directeur van samenwerkingsverband Zuidoost Utrecht René Flippo, waarin hij inging op de onduidelijkheid van de medezeggenschap waar het gaat om de benoeming en het ontslag van bestuur en toezicht in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De bevoegdheden van de medezeggenschapsorganen roepen volgens Flippo de nodige vragen op.

Uiteindelijk leidden deze vragen tot de hoofdvraag: welke bestuurlijk-juridische knelpunten doen zich voor bij de organisatie van de keten van medezeggenschap rond passend onderwijs?

De onderzoekers keken naar:

- de verhouding OPR-MR SW-MR's-GMR
- de gedachten van de wetgever
- de verdeling en aansluiting van de verschillende bevoegdheden
- en hoe en waar er wordt afgestemd.

De vraag was bovendien of de wet moeten worden aangepast of aangevuld. Ofwel: moeten we naar een ander model of is de huidige systematiek juist? Besloten werd de praktijk van drie samenwerkingsverbanden onder de loep te nemen, twee voor het primair en een voor het voortgezet onderwijs. Gekeken werd naar de algemene uitdagingen voor de medezeggenschap, zoals de continuïteit en de rol als countervailing power, de lastige positie van de MR SW ten opzichte van de OPR, de rol van de GMR en de soms vele en lange schakels in governance, bijvoorbeeld in het kader van de begroting, en de bevoegdheden met betrekking tot de aanstelling en ontslag van bestuursleden en toezichthouders.

René Flippo, directeur van samenwerkingsverband Zuidoost Utrecht en organisatieadviseur

Flippo legde uit welke probleemvelden voor het onderzoek zijn gedefinieerd.

Probleemveld 1: de aansluiting tussen de (G)MR en de OPR

Centraal bij het samenwerkingsverband passend onderwijs staat het ondersteuningsplan, waarin de gezamenlijke besturen de ondersteuning in de regio vastleggen. Op dit ondersteuningsplan heeft de OPR instemmingsrecht. De aangesloten scholen gaan over hun eigen ondersteuningsprofiel, waar de MR adviesbevoegdheid heeft. Het samenwerkingsverband bekijkt de profielen, maakt een ondersteuningsplan en besluit welke middelen nodig zijn, zodat elke school haar profiel kan uitvoeren. De samenwerkingsverbanden die volgens het schoolmodel werken, verdelen deze middelen vervolgens over de schoolbesturen die deze weer onder de scholen verdelen. Werken samenwerkingsverbanden met het expertisemodel, dan gebruiken zij (een deel van) de middelen voor de eigen organisatie waar experts werken die de scholen kunnen inschakelen. Het ondersteuningsplan behelst dus het dekkende aanbod van passend onderwijs in het samenwerkingsverband, de ondersteuningsprofielen betreffen de individuele scholen. De wetgever heeft voor dit stramien gekozen en het schoolbestuur in feite overgeslagen. Maar omdat het schoolbestuur in het schoolmodel de middelen onder de scholen verdeelt, is de ketengedachte te beperkt: de GMR wordt gemist. De onderzoekers bevelen aan de wet op dit punt niet te wijzigen, maar de ketengedachte en de bevoegdheden te expliciteren en duidelijk vast te leggen. Bij de bevoegdheid van de OPR is overigens ook onduidelijk wat instemming met het ondersteuningsplan precies behelst. Moet de OPR ook instemmen met de begroting en de organisatie van het samenwerkingsverband?

Probleemveld 2: de positie van de MR SW

Er is voor de MR SW geen duidelijke afbakening van bevoegdheden. De raad heeft in principe dezelfde bevoegdheden als een reguliere MR van een school, maar niet alle bevoegdheden sluiten aan op zijn positie. In de praktijk moet de MR SW zijn bevoegdheden vooral uit de context destilleren. Hoewel er alleen personeel van het samenwerkingsverband in de MR SW zit, kent de wet deze raad niet de bijzondere bevoegdheden van een personeelsgeleding in een reguliere MR toe. Terwijl deze bevoegdheden, zoals de formatie, nascholing, verlof en salarissen, de leden van de MR SW wel aangaan. Ook lastig te beantwoorden is de vraag wie er over gaat als een schoolbestuur personeel van het samenwerkingsverband over wil nemen. Daarnaast zijn er overlappende bevoegdheden van de OPR en de MR SW. De onderzoekers vinden dat erkend moet worden dat een samenwerkingsverband een aparte organisatie is en dat de MR SW bevoegdheden moet krijgen die daarbij passen: de algemene bevoegdheden van de MR én die van personeelsgeleding. Ze bevelen dan ook aan deze bevoegdheden in de wet te expliciteren. Een alternatief is de MR SW te vervangen door een ondernemingsraad. Wil je de wet niet wijzigen, maak de separate bevoegdheden voor de MR SW dan duidelijk en laat de bestuurder van het samenwerkingsverband afwegen voor welke adviezen hij naar de MR SW of naar de OPR gaat.

Probleemveld 3: wie is de echte countervailing power?

Bij de totstandkoming van de verschillende organen in de medezeggenschapsketen passend onderwijs was good governance het uitgangspunt. In de praktijk blijken er overlappende bevoegdheden te zijn voor de OPR en de MR SW bij de benoeming van de bestuurders van het samenwerkingsverband. Het bestuur van het samenwerkingsverband wordt echter gevormd door de gezamenlijk schoolbestuurders, terwijl het samenwerkingsverband wel een 'sui generis' karakter heeft, dus op zichzelf staat. In feite zijn de benoemingsbevoegdheden dus krachteloos. Deze

bevoegdheden hebben wel zin als er sprake is van een aparte algemeen directeur. Dan komen die bevoegdheden eerder de MR SW toe dan de OPR, die eigenlijk alleen over het ondersteuningsplan gaat. De vraag is of de rol van de MR SW wel reëel is als het samenwerkingsverband, zoals in het schoolmodel, weinig personeel heeft en vooral faciliterend optreedt.

De onderzoekers bevelen aan de OPR en de MR SW te handhaven en te combineren of de bevoegdheden te concentreren bij de OPR en deze te zien als de echte countervailing power.

Conclusie

De onderzoekers concluderen in de verkenningsrapportage dat er op het niveau van het samenwerkingsverband onduidelijke medezeggenschapsbevoegdheden zijn. Op het 'tussenniveau' van de schoolbesturen en het samenwerkingsverband sluiten de bevoegdheden van de OPR en de MR's onvoldoende aan en is de positie van de GMR onduidelijk. Op het meta-niveau van de governance is onduidelijk wie de echte tegenkracht van het samenwerkingsverband is. De wetgever behandelt het samenwerkingsverband als zijnde een schoolbestuur en niet als een op zichzelf staande organisatie. De toegekende bevoegdheden zijn derhalve krachteloos.

Er is volgens de onderzoekers een grotere kans op wezenlijke verbetering als de wetgever kiest voor een stramien dat past bij het samenwerkingsverband en als de onderliggende governance wordt aangepast. Wordt ervoor gekozen de situatie zo te laten, expliciteer dan in ieder geval de bevoegdheden.

Vragen van de deelnemers

1. Heeft u enig idee hoeveel mensen er bij de samenwerkingsverbanden werken? Antwoord: Dat verschilt enorm, sommige hebben een directeur en een secretaresse, andere hebben 200 medewerkers in dienst.
2. Moet de OPR ook instemmen met de meerjarenbegroting bij het ondersteuningsplan? Antwoord: De wetgever wil dit wel, het kan toch eigenlijk ook niet anders?
3. Heeft de MR SW nu wel of geen bevoegdheid als het gaat om personele gevolgen? Antwoord: Het is belangrijk een grens te trekken waar het samenwerkingsverband over gaat en waar het schoolbestuur.
4. Waarom is dit onderzoek zo strikt opgezet, het is zo'n abstracte wereld? Antwoord: Dat was de opdracht van het Expertisecentrum, we hebben gewerkt met traditionele modellen.

Stellingen

1. Bij een samenwerkingsverband hoort een OR, geen MR SW.

Er zijn niet veel voorstanders van deze stelling. Het gaat bij een samenwerkingsverband om onderwijswetgeving en de Wms heeft zijn eigen dynamiek. Het zou ingewikkeld worden om met twee wetten, de WOR en de Wms, te moeten werken. Ook is de grens die de WOR stelt dat pas bij meer dan 50 werknemers een OR verplicht is, minder werkbaar voor samenwerkingsverbanden. De meeste deelnemers zijn ervoor de MR SW te behouden, maar de bevoegdheden duidelijk te benoemen. Er wordt een beroep gedaan op het gezonde verstand van de betrokkenen in het veld. Laat de medezeggenschap in de praktijk verder vorm krijgen, zonder ingrijpen van de wetgever. En komen partijen er niet uit, dan is er de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS.

2. De OPR moet zich alleen richten op het ondersteuningsplan, niet op de governance.

De meerderheid is het hier niet mee eens en vindt dat de OPR er in de praktijk wel degelijk iets over te zeggen heeft. Het gaat om grote geldstromen, dus een goede governance-structuur is een vereiste. Interpreteer je de taak van de OPR breder, dus als belangrijke tegenkracht, dan moet hij zich wel degelijk op de governance richten. Er zijn ook bezwaren. Gaat het om het vaststellen van de profielen van de bestuurders/toezichhouders dan zou je ervoor kunnen kiezen dit over te laten aan de MR SW. Dit is de smalle interpretatie van de taak van de OPR: die gaat alleen over de regionale dekking van passend onderwijs.

3. De positie van de GMR met betrekking tot passend onderwijs moet wettelijk geregeld worden.

Nee, dit hoeft niet wettelijk geregeld te worden, maar de GMR heeft hier wel degelijk een taak en moet nadrukkelijker in stelling worden gebracht. Het hangt ook wel af van de situatie. Gaat het over het traject van de ondersteuningsprofielen naar het ondersteuningsplan dan speelt de GMR geen rol. Maar over de verdeling van de middelen die het samenwerkingsverband aan het schoolbestuur ter beschikking stelt om onder scholen te verdelen, heeft de GMR wel iets te zeggen. De raad heeft in dit geval adviesrecht en moet daar alerter op zijn, want in de praktijk wordt de GMR hier nauwelijks bij betrokken. Suggestie: kan het project Versterking medezeggenschap dit bij GMR's onder de aandacht brengen?

4. De wet moet onafhankelijke leden van de OPR (bijvoorbeeld ook ouders die geen kinderen hebben op de scholen) mogelijk maken.

Nee, de meeste deelnemers zijn het hier niet mee eens. De leden moeten een link met de school hebben. Wel jammer als ervaren leden verdwijnen als hun kind van school gaat, maar ze kunnen ook als adviseur van de raad blijven functioneren. De OPR kan ze altijd als deskundige inschakelen. Een enkeling suggereert de mogelijkheid van verlenging van het lidmaatschap.

5. De wetgever moet de oorspronkelijke ketengedachte opnieuw regelen, dus met uitsluiting van de schoolbestuurlijke tussenschakel.

De huidige situatie is ingewikkeld en er schuurt van alles. Niet altijd is duidelijk wie waar voor verantwoordelijk is. Maar bijna iedereen vindt dat de huidige situatie in de praktijk bestuurlijk werkbaar is en dat we het een kans en de tijd moeten geven. Ga niet terug naar de tekentafel, maar kijk waar overleg en aanpassing nodig zijn. Het is wel goed om te inventariseren welke oplossingen voor de problemen in de praktijk zijn gevonden. Verspreid deze, bijvoorbeeld via het project Versterking medezeggenschap, zodat je van elkaar kunt leren. Het is bovendien belangrijk ervoor te zorgen dat het samenwerkingsverband de schoolbesturen verantwoording af laat leggen over de besteding van de middelen, want dat gebeurt in de praktijk nog te weinig.

Eindconclusie

Dick Mentink concludeert dat het in de praktijk toch aardig gaat en dat het er op lijkt dat er voornamelijk geen werk aan de winkel is voor de wetgever. In ieder geval geen 'groot werk'. Hier en daar kan het wel wat beter.

Pieter Huisman geeft aan met de opbrengst van deze dag aan de slag te gaan. Een belangrijk punt is de verhouding MR SW – OPR en rol van de OPR waar het gaat om de beoordeling van het ondersteuningsplan. De discussie kan volgens hem algemener worden gevoerd: waar staat het samenwerkingsverband voor? Die vraag moet ook op dat niveau worden beantwoord. Voor de zomervakantie verschijnt het definitieve rapport.

Hilde Mertens sloot de bijeenkomst af. Ze dankte de onderzoekers voor de rapportage en de presentaties, de discussieleiders en de voorzitter van het Expertisecentrum voor hun werkzaamheden en de deelnemers voor hun bijdragen aan de discussies.

ⁱ In het rapport wordt de medezeggenschapsraad van het samenwerkingsverband de MR SW genoemd. In de praktijk wordt deze raad meestal met MRp (p van personeel) aangeduid.