

KNELPUNTEN BIJ MEDEZEGGENSCHAP PASSEND ONDERWIJS

Op 20 april 2018 presenteerden Pieter Huisman (Erasmus School of Law) en René Flippo (fRAdvies) tijdens een symposium het verkenningrapport 'Juridische knelpunten en oplossingen voor de regeling van de medezeggenschapsketen in passend onderwijs'. Het onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen onder auspiciën van het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR). 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. [Leonie de Bruin](#)

Er waren voldoende redenen om een onderzoek in te stellen naar het functioneren van de medezeggenschapsketen passend onderwijs. Voorzitter van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen Dick Mentink gaf in zijn openingswoord aan dat het om een ingewikkelde materie gaat. Niet alles in de

medezeggenschapsketen verloopt vlekkeloos en er is nogal wat onduidelijkheid, bijvoorbeeld over de rechten van de medezeggenschapsraad van het samenwerkingsverband, de mrp, en de positie van de gmr. Het verkenningrapport is echter nog niet definitief. Naar aanleiding van de discussies tijdens het symposium wor-

den zaken indien nodig aangescherpt of verbeterd. Mentink gaf vervolgens het woord aan de onderzoekers.

Vraagstelling

Pieter Huisman, hoogleraar Onderwijsrecht aan de Erasmus School of Law, legde uit dat de wetgever bij passend onderwijs de medezeggenschap wilde versterken in het kader van good governance en dat deze moest functioneren als een keten. De medezeggenschapsraden van de scholen stellen de ondersteuningsprofielen van hun school vast en de ondersteuningsplanraad (opr) gaat op het niveau van het samenwerkingsverband over het ondersteuningsplan dat een regionale dekking moet garanderen voor passend onderwijs. De onderzoekers wilden weten wat nu 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 scho-

Betrokken medezeggenschapsraden

Bij medezeggenschap passend onderwijs zijn maar liefst vier raden betrokken:

1. De ondersteuningsplanraad (opr) met ouders, personeel en leerlingen die gaat over het ondersteuningsplan in de regio van het samenwerkingsverband.
2. De medezeggenschapsraad (mrp) waarin het personeel van het samenwerkingsverband zelf zitting heeft.
3. De medezeggenschapsraden (mr's) van de scholen met ouders, personeel en in het voortgezet onderwijs ook leerlingen, die gaan over het ondersteuningsprofiel van hun school.
4. De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (gmr) op het niveau van het schoolbestuur die gaat over zaken die alle of een meerderheid van de scholen aangaan.



Van links naar rechts: Pieter Huisman, Dick Mentink, René Flippo en mede-onderzoeker Bas Reijnen

len binnen een schoolbestuur betreft. De schoolbestuurders vormen met elkaar het bestuur van het samenwerkingsverband en hebben dus te maken met twee medezeggenschapsorganen: de opr en de gmr. En dan is er nog de mrp, het medezeggenschapsorgaan voor het personeel van het samenwerkingsverband. Een andere vraag die de onderzoekers zich stelden, was wie nu de echte countervailing partner is van het bestuur van het samenwerkingsverband. Is dat de opr? En zo ja, is deze dan wel sterk genoeg in die rol? En hoe verhoudt de opr zich tot de mrp? Er is nogal wat onduidelijkheid waar het gaat om de benoeming en het ontslag van bestuur en toezicht van de samenwerkingsverbanden. Is dit aan de opr of aan de mrp? Uiteindelijk kwamen de onderzoekers tot de hoofdvraag: welke bestuurlijk-juridische knelpunten doen zich voor bij de organisatie van de keten van medezeggenschap rond passend onderwijs? Gekeken is naar de verhouding tussen de raden, de gedachten van de wetgever, de verdeling en aansluiting van de verschillende bevoegdheden en hoe en waar er wordt afgestemd. De vraag was ook of de wet moet worden aangepast of

aangevuld. De praktijk van drie samenwerkingsverbanden, twee voor het primair en een voor het voortgezet onderwijs, werd onder de loep genomen.

Probleemvelden

René Flippo, directeur van samenwerkingsverband Zuidoost Utrecht en organisatieadviseur, gaf de probleemvelden voor het onderzoek aan.

1. Aansluiting tussen (g)mr en opr

Centraal bij het samenwerkingsverband

De gmr moet een rol spelen bij de verdeling van de middelen

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. Werkt een samenwerkingsverband met het expertisemodel, dan gebruikt hij (een deel van) de middelen voor de eigen organisatie waar experts werken die de scholen kunnen inschakelen. Wordt gewerkt volgens het schoolmodel dan ontvangen de schoolbesturen de middelen en verdelen deze over hun scholen. In dit laatste geval is de ketengedachte te beperkt: de gmr wordt gemist. De onderzoekers bevelen aan de keten-

gedachte en de bevoegdheden duidelijk aan te geven en vast te leggen, zonder dat een wetwijziging nodig is. Bij de bevoegdheid van de opr is overigens ook onduidelijk wat 'instemming met het ondersteuningsplan' precies behelst. Vallen hier ook de begroting en de organisatie van het samenwerkingsverband onder?

2. De positie van de mrp

De mrp heeft geen duidelijk afgebakende

bevoegdheden, maar in principe dezelfde bevoegdheden als een mr. Die sluiten echter niet altijd aan op zijn positie. Ook kent de wet de mrp niet de bijzondere bevoegdheden van een personeelsgeleding toe, zoals formatie, nascholing, verlof en salarissen, terwijl die wel relevant zijn. Ook lastig te beantwoorden is de vraag wie er over gaat als een schoolbestuur personeel van het samenwerkingsverband over wil nemen. Tevens zijn er overlappende bevoegdheden van de opr en de mrp. De onderzoekers vinden dat een samenwerkingsverband gezien moet worden als een aparte organisatie met een medezeggenschapsorgaan dat de daarbij passende bevoegdheden heeft. Deze moeten in de wet worden vastgelegd. Een alternatief is de mrp te vervangen door een ondernemingsraad. Wordt de wet niet gewijzigd, maak de separate bevoegdheden voor de mrp dan duidelijk en laat de bestuurder van het samenwerkingsverband afgewen voor welke adviezen hij naar de mrp of naar de opr gaat.

3. Wie is de echte countervailing power?

De overlappende bevoegdheden voor de opr en de mrp zijn vooral een probleem bij de benoeming van de bestuurders van het samenwerkingsverband. Omdat dit bestuur bestaat uit de gezamenlijke schoolbestuurders, zijn de benoemingsbevoegdheden in feite krachteloos. De bevoegdheden hebben wel zin als sprake is van een aparte algemeen directeur, maar dan komen ze eerder de mrp dan de opr toe. Is sprake van het schoolmodel, waarbij het samenwerkingsverband weinig personeel heeft en vooral faciliterend optreedt, dan is de vraag of de rol van de mrp wel reëel is. De onderzoekers geven twee opties: handhaaf en combineer de opr en de mrp of concentreer de bevoegdheden bij de opr en beschouw deze als de echte countervailing power.

Reacties deelnemers

Na de presentaties discussieerden de deel-

nemers afkomstig uit het brede onderwijsveld in groepen over vijf stellingen.

1. Bij een samenwerkingsverband hoort een ondernemingsraad (or) geen mrp.

De meeste deelnemers willen de mrp behouden en geen or, omdat de onderwijswetgeving zijn eigen dynamiek heeft en met verschillende wetgevingen werken te ingewikkeld wordt. De bevoegdheden van de mrp moeten wel duidelijk worden benoemd. Er wordt een beroep gedaan op het gezonde verstand van de betrokkenen. Laat de medezeggenschap in de praktijk verder vorm krijgen, zonder ingrijpen van de wetgever. 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. Het gaat om grote geldstromen, dus een goede governancestructuur is een vereiste. Ook als de opr als belangrijke tegenkracht wordt gezien. Is zijn taak alleen te kijken naar de regionale dekking van passend onderwijs, laat dan het vaststellen van de profielen van de bestuurders/toezichhouders over aan de mrp.

3. Regel de positie van de gmr met betrekking tot passend onderwijs wettelijk.

Niemand is voor een wettelijke regeling, maar de gmr moet wel een rol spelen bij de verdeling van de middelen voor passend onderwijs aan de scholen. De gmr heeft in dit geval adviesrecht en moet daar alerter op zijn, want in de praktijk speelt hij hier nauwelijks een rol.

4. De wet moet onafhankelijke leden van de opr mogelijk maken.

De meeste deelnemers vinden dat ze een link met de school moeten hebben. Gaat hun kind van school, dan kunnen ze als adviseur functioneren.

5. De wetgever moet de oorspronkelijke ketengedachte opnieuw regelen, dus met uitsluiting van de schoolbe-



Een van de discussiegroepen

stuurlijke tussenschakel.

Bijna iedereen vindt dat de huidige situatie in de praktijk bestuurlijk werkbaar is en dat we deze een kans en de tijd moeten geven. 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.

Pieter Huisman gaf tot slot aan met de conclusies van de discussies aan de slag te gaan. Voor de zomervakantie verschijnt het definitieve rapport. <

INFO

MEER INFORMATIE

Het volledige verslag van het symposium is te vinden op www.onderwijsgeschillen.nl.