



Evaluatie Wet

Medezeggenschap op Scholen

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap

Johan Bokdam, José Bal en Jos de Jonge

Projectnummer: B3901

Zoetermeer, 20 maart 2012

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Managementsamenvatting

Januari 2007 is de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS) van kracht geworden in het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs. De doelstelling van deze herziening van de medezeggenschapswetgeving was het bereiken van een versterking van de posities van leerlingen, ouders en personeel in de medezeggenschap.

Research voor Beleid heeft vijf jaar na de invoering de invloed van de WMS op het functioneren van de medezeggenschap in kaart gebracht. Door een onderzoek onder leden van de medezeggenschap, schoolleiders en bestuurders hebben we twee hoofdvragen beantwoord. Hoe worden de wettelijke bepalingen feitelijk uitgevoerd? En hoe wordt de medezeggenschap door de betrokken partijen beoordeeld?

De conclusie van het onderzoek is dat de WMS personeel, ouders en leerlingen in stelling brengt om een positieve en sterke rol te spelen in het besluitvormingsproces. Het systeem van 'checks and balances' functioneert grotendeels zoals door de wetgever beoogd. Op 99% van de scholen zijn medezeggenschapsraden aanwezig, die een geaccepteerde en gewaardeerde functie kennen en serieus worden genomen door leden én door het bevoegd gezag. De meeste leden nemen zitting vanuit een gedeelde betrokkenheid bij de kwaliteit van het onderwijs. Ze spreken over de dingen waarover het moet gaan en hebben invloed op de besluiten die genomen worden. De faciliteiten die hen geboden worden genereren op de meeste onderwerpen en plaatsen de kennis die nodig is om besluitvorming goed voor te bereiden. Eerdere onduidelijkheid over taken en functies is verbeterd en er heerst een wijd verspreid gevoel van tevredenheid. De leden van de medezeggenschap zijn ook licht positief over het effect van de WMS. De positie van vooral de GMR is aanzienlijk versterkt en de medezeggenschap is een factor in de besluitvorming waarmee rekening wordt gehouden.

Er zijn echter enkele terugkerende knelpunten in het functioneren van medezeggenschap in het onderwijs. Op de meeste punten zien we wel kleine verbeteringen ten opzichte van de situatie voor of aan het begin van de WMS. Verdere verbetering is echter mogelijk.

De eerste nuance is dat bestuurders en managers nog altijd de neiging hebben om zich in specifieke omstandigheden niet aan de wettelijke verplichtingen te houden. Soms formaliseert men dit door rechten van instemming in het statuut of reglement om te zetten in adviesrecht. Het komt echter veel vaker voor dat het impliciet gaat. Leden worden te laat of soms helemaal niet geïnformeerd, waardoor een goede voorbereiding op de besluitvorming niet mogelijk is. Bestuurders en managers leggen besluiten soms niet voor aan de (G)MR of gaan niet serieus om met adviezen door er niet inhoudelijk op te reageren. Nog steeds worden besluiten soms eerst genomen en dan pas voorgelegd aan de MR. Al deze situaties komen nog steeds voor, maar wel in mindere mate dan voor 2007.

Een tweede nuance zit in de personele bezetting, een achilleshiel in de uitvoering van de wet. Er zijn doorgaans (net) voldoende leden, maar soms blijkt het vervullen van vacatures voor de geledingen van met name ouders en leerlingen lastig.

Een derde kanttekening is de professionaliteit van de medezeggenschap. De helft van de schoolleiders ziet zichzelf zowel als adviseur van de MR als vertegenwoordiger van het bevoegd gezag. De medezeggenschap ziet de schoolleider ook vaak in beide rollen tegelijk.

Ook hanteren veel (G)MR'en, vooral in het basisonderwijs, geen onderscheid tussen de eigen interne besprekingen en de overlegvergadering met de bestuurder of de vertegenwoordiger van het bevoegd gezag. Raden die een helder onderscheid hanteren, stellen zich sterker op tegenover de bestuurder. Waar bestuurders en schoolleiders de afgelopen decennia professionele functies zijn geworden, kan de medezeggenschap op het punt van verdere professionalisering punt nog een slag slaan.

Tot slot zou de medezeggenschap op veel scholen sterker functioneren door beter contact met de achterban en door het houden van verkiezingen. Slechts een derde van de raden informeert de achterban systematisch of vraagt actief om bespreekpunten. Een derde van de leden van de (G)MR is niet door formele kandidaatstelling in de medezeggenschap terechtgekomen. Een actievere rolinvulling door de leden van de medezeggenschap als vertegenwoordiger van de achterban zou de positie van de (G)MR ten opzichte van het bevoegd gezag verder kunnen verbeteren.

Samenvatting

Januari 2007 is de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS) van kracht geworden in het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs, als opvolger van de Wet Medezeggenschap Onderwijs (WMO 1992). De doelstelling van deze herziening van de medezeggenschapswetgeving was het bereiken van een versterking van de posities van leerlingen, ouders en personeel in de medezeggenschap. Daarbij stond een aantal uitgangspunten centraal:

- Het primair en voortgezet onderwijs houden een eigen wettelijk kader voor medezeggenschap.
- Medezeggenschap blijft een zaak van ouders, leerlingen en personeel gezamenlijk.
- De nieuwe wet geeft specifiekere bepalingen voor bevoegdheden, taken en informatierechten.
- De wet biedt flexibiliteit in de wijze waarop de medezeggenschapsstructuur binnen de onderwijsorganisatie wordt ingericht.

De belangrijkste verschillen tussen de WMS en haar voorganger staan hieronder kort samengevat.

- De mogelijkheid om op godsdienstige of levensbeschouwelijke gronden een ontheffing te krijgen van de wetgeving is vervallen. Elke school moet een (G)MR hebben, waarbij er wel de mogelijkheid is om bij wederzijdse instemming de instemmingsrechten aan te passen
- De WMS introduceert voor afzonderlijke geledingen (leerlingen, ouders en personeel) een reeks van zelfstandige instemmingsbevoegdheden (zonder de oude afgeleide adviesrechten)
- De positie van de GMR wordt verduidelijkt en versterkt. De GMR krijgt een eigen positie op bovenschools niveau ten aanzien van onderwerpen van gemeenschappelijk belang.
- De informatieverplichtingen van het bevoegd gezag en het management aan de medezeggenschapsorganen worden preciezer omschreven en uitgedrukt als informatierechten van deze organen.
- Meer mogelijkheden om de vormgeving van de medezeggenschap aan te passen aan de organisatie van de onderwijsinstelling. De medezeggenschapsorganen in plaats van het bevoegd gezag zijn hierin leidend.
- Elk schoolbestuur stelt een medezeggenschapsstatuut op waarin wordt vastgelegd welke medezeggenschapsorganen er zijn en wat hun bevoegdheden zijn. Deze bevoegdheden zelf zijn vastgelegd in het reglement van het desbetreffende orgaan.
- Het bevoegd gezag wordt verplicht een faciliteitenregeling te treffen voor de medezeggenschapstaken. De regeling behoeft de instemming van de medezeggenschapsorganen.
- De status van adviesbevoegdheden wordt versterkt doordat in een eventueel geschil de marginale (zorgvuldigheids)toetsing wordt omgezet in een redelijkheidstoets.
- Er wordt één landelijke commissie voor geschillen WMS geïntroduceerd (LCG WMS).

Doel en opzet van het onderzoek

Het Ministerie van OCW heeft Research voor Beleid eind juni 2011 opdracht gegeven om vijf jaar na invoering vast te stellen wat de doeltreffendheid en de effecten van de WMS zijn en op basis daarvan conclusies te trekken over de werking van de WMS. Hoofdvraag is of de wet heeft geleid tot een verbetering van de medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs. Bij de beantwoording van deze hoofdvraag zijn twee invalshoeken van belang:

- Hoe worden de wettelijke bepalingen feitelijk uitgevoerd?
- Hoe wordt de medezeggenschap door de betrokken partijen beoordeeld?

In formele zin is met de introductie van de WMS zelf een aantal doelen behaald. Echter, de vraag voor deze evaluatie moet zijn in hoeverre de wettelijke veranderingen die voortvloeien uit de WMS invloed hebben op (aspecten van) het functioneren van de medezeggenschap. Dit uitgangspunt is verwerkt tot een aantal concrete onderzoeksvragen die we in deze samenvatting langslopen.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende methoden van onderzoek ingezet. Het onderzoeksteam begon het onderzoek met een korte fase van deskresearch. Gelijktijdig met de deskresearch hebben we een ronde persoonlijke diepte-interviews gehouden met experts en betrokkenen bij medezeggenschap vanuit de verschillende organisaties. De kern van het onderzoek bestond uit een enquête onder drieduizend leden van medezeggenschapsraden en ruim 1300 schoolleiders en directeurs uit alle sectoren. Aanvullend hebben we een steekproef van medezeggenschapsstatuten inhoudelijk gescreend. Tot slot zijn twaalf casestudies uitgevoerd om beter zicht te krijgen op het functioneren van de wet de afwegingen die daarbij op scholen zijn gemaakt. In de cases zijn interviews gehouden met betrokkenen bij de medezeggenschap en is een (G)MR-vergadering bijgewoond.

Basisstructuur van de WMS

Hebben alle scholen een MR en heeft elk bestuur met meer scholen een GMR?

Op enkele goed verklaarbare uitzonderingen na hebben alle scholen (99%) een medezeggenschapsraad. Die eenduidigheid geldt voor het tweede deel van de vraag iets minder. Daar waar een GMR verwacht mag worden komt niet altijd een GMR voor. Vooral in het voortgezet onderwijs ontbeert één op de vier besturen die niet behoort tot de categorie éénpitter, een GMR.

Heeft in het voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs elke school een leerlinggeleding?

Op vrijwel alle scholen voor voortgezet onderwijs zijn de leerlingen vertegenwoordigd in de medezeggenschapsraad, hoewel het aantal zetels van de leerlinggeleding ook reglementair nog niet overal gelijk is aan dat van de oudergeleding. In het voortgezet speciaal onderwijs heeft slechts een beperkt aantal raden plekken gereserveerd voor leerlingen.

Slagen schoolbesturen er in de (G)MR-en te bemensen met ouders, leerlingen en personeel?

Het bezetten van de zetels voor personeel is vrijwel nergens een probleem. De bezettingsgraad nadert de 100%. In het primair onderwijs is er evenmin een probleem met het bemensen van de MR-zetels voor ouders. In het voortgezet onderwijs blijft 10% van de zetels voor ouders en 20% van de zetels voor leerlingen onbezet. In het speciaal onderwijs liggen deze cijfers beide op 16%. In de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden blijven veel zetels voor de leerlingen onderbezet, maar ook een deel van de zetels voor ouders. Bij de ouder- en leerlinggeleding speelt mee dat de gemiddelde zittingstermijn flink korter is dan bij het personeel en er dus sprake is van een aanzienlijke vervangingsbehoefte.

Krijgt de medezeggenschap voldoende en tijdige informatie over om een rol van betekenis te kunnen spelen in de besluitvorming over deze onderwerpen?

De afzonderlijke geledingen geven desgevraagd duidelijk aan vrijwel altijd voldoende informatie te krijgen, conform de wetgeving. De tijdigheid van de verstrekte informatie is volgens de een groot deel van de (G)MR-leden wel een probleem.

In hoeverre maken scholen gebruik van de mogelijkheid om de rechtstreekse vertegenwoordiging vanuit de MR-en in de GMR los te laten? Heeft dit effect op het functioneren van de GMR?

Waar vroeger GMR-leden ook als vanzelfsprekend MR-lid waren is dat nu in de meeste gevallen losgelaten. Uit de enquête blijkt dat slechts 15% van alle GMR-leden ook nog lid van een MR is. Er is vrijwel nergens onduidelijkheid over de verdeling van taken tussen MR en GMR. Waar de rechtstreekse vertegenwoordiging is losgelaten, is geen sprake meer van GMR-leden die vooral het geluid van één school vertolken of leden die in de eerste plaats MR-lid zijn en de GMR 'erbij' (moeten) doen. Zorgen over continuïteit en informatievoorziening lijken niet terecht, de casestudies laten zien dat waar gekozen is voor een 'ontkoppelde' GMR het functioneren de afgelopen jaren verbeterd is.

Statuten, reglementen en flexibiliteit

Heeft elk bestuur een medezeggenschapsstatuut en elke (G)MR een medezeggenschapsreglement?

Niet alle besturen hebben een medezeggenschapsstatuut. Op basis van de combinatie van enquête en het opvragen van statuten is de conclusie dat zeker 12% van de schoolbesturen nog geen medezeggenschapsstatuut heeft. Dit is vergelijkbaar met de situatie in 2008, anderhalf jaar na de invoering van de WMS. Het lijkt vooral te gaan om kleine schoolbesturen uit het basisonderwijs die niet weten dat een statuut verplicht is of er de toegevoegde waarde niet van zien. Bijna elke (G)MR heeft een medezeggenschapsreglement; slechts enkele respondenten rapporteren dat er geen reglement is.

Wordt het statuut elke twee jaar geëvalueerd en leidt deze evaluatie tot aanpassingen?

Uit zowel de enquête als de screening van de statuten blijkt dat er van een tweejaarlijkse evaluatie in ongeveer de helft van de gevallen geen sprake is. Dat blijkt ten onrechte, in de gevallen waar die evaluatie wel plaatsvindt, heeft dat vaak ook tot aanpassingen geleid.

Functioneren het medezeggenschapsstatuut en het medezeggenschapsreglement in de praktijk zoals dit door de wetgever is bedoeld? Dragen ze bij aan een heldere verdeling van taken en bevoegdheden en daarmee aan een goede werking van de WMS?

Ongeveer een op de vier leden van de medezeggenschap weet niet of hun bestuur een medezeggenschapsstatuut heeft. Als men van het bestaan weet, zijn de meeste bestuurders, ouders, schoolleiders en personeel wel bekend met de inhoud van het statuut. Voor leerlingen geldt dat minder (60%). In combinatie met de beperkte evaluatie van het statuut, concluderen we dat het statuut nog niet functioneert op de manier zoals dat door de wetgever is bedoeld. Het is geen levend document dat goed bekend is en sturing geeft aan de werking van de medezeggenschap. Wel zien we dat, ten opzichte van drie jaar eerder, de duidelijkheid over taken en bevoegdheden van de MR, beduidend minder als een probleem wordt ervaren. Wij zien dat als een beter functioneren van de wet en veel minder als een directe verdienste van de statuten en reglementen die scholen opzetten. Het medezeggenschapsreglement is er vrijwel altijd en is ook bij de meeste geledingen goed bekend. Daar-

mee functioneert het reglement wel zoals bedoeld.

Wordt in de praktijk gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te differentiëren in de vormgeving van de medezeggenschap via deelraden, themaraden of bovenschoolse medezeggenschap? Zijn hierin verschillen meetbaar tussen grote en kleine schoolbesturen?

De mogelijkheid om deelraden, themaraden en bovenschoolse medezeggenschap in te voeren wordt nauwelijks benut. De differentiatie waar de wetgever op insteekt wordt in de praktijk slechts sporadisch aangetroffen, op deelraden in het voortgezet onderwijs na. Grote schoolbesturen lijken iets vaker gebruik te maken van de mogelijkheid om een groeps-MR in te stellen.

Maken scholen en schoolbesturen gebruik van de flexibiliteit die hen in de WMS wordt geboden als het gaat om de opsplitsing van overleg met geledingen? Zijn hierin verschillen meetbaar tussen grote en kleine schoolbesturen?

Bijna 40% van de medezeggenschap maakt soms gebruik van de mogelijkheid om per geleding overleg met het bevoegd gezag te voeren. Slechts op enkele scholen wordt er standaard per geleding overleg gevoerd. Kleine schoolbesturen voeren relatief iets vaker altijd separaat overleg met de verschillende geledingen. Bij het gros van de raden is er weinig behoefte aan gescheiden overleg. Soms wordt er gewerkt met portefeuille(houder)s of commissies, maar het is nog steeds regel dat de gehele MR alle stukken leest en in gezamenlijkheid overlegt en besluit.

Maakt men gebruik van de mogelijkheid om bevoegdheden van de (G)MR te wijzigen of bevoegdheden van een of meerdere geledingen over te dragen naar andere geledingen? Wat zijn de ervaringen binnen scholen met deze aanpassing of overdracht van bevoegdheden?

Het gros van de scholen volgt de bevoegdheidsverdeling van de WMS. In 8% van de scholen is sprake van aanpassingen van bevoegdheden. In de helft daarvan (4% van het totaal) worden levensbeschouwelijke overtuigingen genoemd om instemmingsrecht om te zetten in adviesrecht. Er zijn daarmee relatief weinig ervaringen opgedaan met het verleggen of veranderen van de bevoegdheid. Die wijzigingen blijken probleemloos te worden ingevoerd, de wettelijke vijfjaarlijkse toetsing is nog niet aan de orde geweest.

Faciliteiten en scholing

Welke afspraken maken schoolbesturen met hun (G)MR-en over faciliteiten en wordt dit vastgelegd in het medezeggenschapsstatuut? Werkt de zorgplicht die schoolbesturen hebben om een faciliteitenregeling voor de medezeggenschap in te richten?

De grote meerderheid van scholen heeft de faciliteiten conform de wetgeving vastgelegd in het medezeggenschapsstatuut. Nog steeds heeft 13% van de scholen geen faciliteitenregeling vastgelegd. De cijfers op dit punt van schoolleiders, personeel en ouders lopen vrij gelijk op. Dat impliceert dat schoolbesturen hun zorgplicht op dit punt onvoldoende nakomen.

De faciliteitenregeling bevat naast algemene voorzieningen zoals vergaderruimte en andere directe kosten bijna altijd middelen voor scholing van de leden. De helft van de statuten bevat een regeling van faciliteiten zoals betaling aan personeel via uren, vergoedingen voor ouders en leerlingen en faciliteiten voor de communicatie met de achterban. Lang niet alle faciliteiten die in de wet worden genoemd, vinden we terug in de faciliteitenregelingen. Met name een regeling van de middelen voor het voeren van rechtsgedingen ontbreekt in driekwart van de faciliteitenregelingen.

Maken (G)MR-en gebruik van de geboden faciliteiten, en het bestaande scholingsaanbod? Zijn de verschillende geledingen tevreden over het scholingsaanbod?

Niet alle faciliteiten die zijn opgenomen in het statuut worden ook jaarlijks gebruikt door de medezeggenschap. Het meest gebruikt men algemene (vergader-)faciliteiten. Iets meer dan de helft van de leden van de medezeggenschap heeft afgelopen jaar gebruik gemaakt van de geboden scholingsfaciliteiten, een derde van de urenvrijstelling. Vrijwel niemand is ontevreden (4%) over de beschikbare faciliteiten, de helft is tevreden en bijna de helft is neutraal.

Wat is het effect van de WMS geweest op de faciliteiten en scholing?

In het algemeen is men tevreden over de faciliteitenregeling. Er is betrekkelijk weinig veranderd aan het feitelijk gebruik van faciliteiten sinds de WMS van kracht is geworden. De deelname aan scholing ligt iets hoger dan vijftien jaar geleden. Rond de invoering van de WMS was er een piek in deelname aan scholing, het effect daarvan lijkt nu weggeëbd.

Geschilbeslechting

Zijn de (G)MR-leden op de hoogte van de mogelijkheden en rechten rondom geschillen? Hebben ze voldoende aan het WMS-pakket aan bevoegdheden? Voldoet het huidige instrumentarium van de geschillencommissie volgens schoolbesturen, (G)MR-en en de commissie zelf?

Geschillen komen slechts sporadisch voor, omdat besturen en (G)MR-en doorgaans geen geschil wensen aan te gaan. Ten eerste zijn er in tweederde van de scholen afgelopen jaren geen geschilgronden geweest, omdat de bevoegdheden van de (G)MR correct worden ingevuld. Op scholen waar er wel onenigheid is, wordt dat heel vaak intern opgelost of kiest men er om redenen van onderlinge verhoudingen voor om het geschil uit de weg te gaan. In die situaties speelt gebrek aan kennis over de geschilbeslechting een beperkte rol. Ongeveer 1 op de 6 respondenten gaf aan niet op de hoogte te zijn van de geschillencommissie zelf of de door hen gehanteerde procedures. In het speciaal onderwijs is dat aandeel twee maal zo groot. Leden van de medezeggenschap zijn van mening dat zij voldoende bevoegdheden hebben.

Degenen die uiteindelijk wel een geschil aanmelden trekken dit geregeld voor of tijdens de behandeling in. De landelijke commissie voor geschillen WMS beschouwt het huidige instrumentarium als voldoende, maar ziet wel een rol voor zich in de fase voorafgaand aan geschillen en bij het doen van uitspraken over de naleving van de WMS.

In hoeverre wordt een gang naar de geschillencommissie als laagdrempelig ervaren?

De meeste respondenten hebben geen beeld van de toegankelijkheid van de geschillencommissie. Voor degenen die dat beeld wel hebben vinden ouders en leerlingen in ruim tweederde van de gevallen de commissie toegankelijk. Bij personeel, schoolleiders en bestuurders is dat aandeel nog wat hoger. In de casestudies hebben we geen indicaties gekregen dat leden van de (G)MR of bestuurders drempels ervaren vanuit de geschillencommissie.

Werkt de geschilbeslechting inclusief de beroepsmogelijkheid, zoals beoogd?

In grote lijnen werkt de geschilbeslechting zoals beoogd door de wetgever. Als sluitstuk in de procedurele vereisten aan medezeggenschap komt schoolexterne geschilbeslechting relatief weinig voor. Er is één landelijke commissie voor geschillen, die ongeveer even vaak wordt gevonden door de medezeggenschap als door het bevoegd gezag. Ook geledingen

weten de weg naar de commissie te vinden. In een beperkt aantal gevallen is gebrek aan kennis een reden om geen geschil aan te gaan.

Het is wel een knelpunt dat de commissie niet bevoegd is op het punt van naleving van de WMS. De commissie constateert dat zij worden ingeschakeld vanuit het besef bij de betrokkenen dat het zou gaan om de interpretatie van regels, waar het feitelijk gaat om de naleving. In dat geval is een gang naar de Ondernemingskamer de aangewezen route. Deze weg wordt vrijwel nooit gekozen.

Evaluatie medezeggenschap door betrokkenen

Zijn de verschillende geledingen (ouders, leerlingen en personeel) voldoende toegerust om een rol van betekenis te spelen in de besluitvorming op scholen en binnen besturen?

Kwaliteit van de medezeggenschap kan ook worden bekeken vanuit het perspectief van betrokkenen. Uitgedrukt in rapportcijfers oordelen alle betrokkenen in gelijke mate positief over de medezeggenschap: gemiddeld een 7,2. Als we inzoomen op de verschillende aspecten van de medezeggenschap, dan blijken de verschillende aspecten van de medezeggenschap het algemene oordeel te ondersteunen.

De positieve houding geldt ook voor de mate waarin geledingen zichzelf voldoende toegerust achten om een betekenisvolle rol te hebben in de besluitvorming. Die positieve grondhouding betekent niet dat betrokkenen geen knelpunten ervaren. Het vinden van voldoende leden voor de medezeggenschap is het belangrijkste probleem volgens de betrokkenen. Daarna is de kennisvoorsprong van het personeel een aspect dat (vooral in het voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs) als knelpunt wordt ervaren. Verder is het gebrek aan kennis en informatie bij de medezeggenschap een terugkerend knelpunt. Iets meer dan de helft van de betrokkenen is het eens met de stelling dat de (G)MR taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kent van het bestuur, het bovenschools management en de directie. Het valt in het hele onderzoek op dat veel respondenten, met name de leerlingen maar ook geregeld ouders en personeel, regelmatig aangeven niet van zaken op de hoogte te zijn.

Meer specifiek over de communicatie zijn het informeren van de achterban, het formuleren en uitdragen van een eigen visie door de (G)MR en het tijdig ontvangen van informatie duidelijke aandachtspunten die verdere verbetering behoeven. Maar een derde van de betrokkenen bij medezeggenschap ziet een (G)MR die zijn achterban systematisch informeert en een eigen visie op de toekomst van de school heeft. De helft van alle betrokkenen vindt dat de (G)MR over het algemeen zijn informatie op tijd krijgt.

In hoeverre ervaren schoolbesturen en (G)MR-en een versterking van de positie van de (G)MR in de besluitvorming binnen de school als gevolg van de WMS? Is daarin een verschil meetbaar tussen grote en kleine besturen en tussen reguliere en speciale scholen?

Driekwart van alle geledingen vindt dat de (G)MR een belangrijke plaats heeft in het besluitvormingsproces. Op stellingen over veranderingen in de medezeggenschap die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan ontstaat een genuanceerd beeld. In algemene zin vindt de helft van de betrokkenen dat de positie van de (G)MR is verbeterd. Als het gaat om positieverbetering van de afzonderlijke geledingen, dan zijn de oordelen minder uitgesproken positief. Een groot deel heeft een neutraal oordeel of men weet het niet.

Welk effect hebben processen van bestuurlijke schaalvergroting gehad op het functioneren van de medezeggenschap?

We zijn in het onderzoek geen signalen tegengekomen die duiden op directe invloed van bestuurlijke schaalvergroting op de medezeggenschap. Wel is de positie van de GMR duidelijker en sterker geworden. De belangrijkste wijzigingen die men in de praktijk ervaart zijn de personele ontvlechting van MR en GMR. Dat duidt men positief, vanwege twee redenen. Ten eerste is een dubbellidmaatschap zwaar om te doen, kost veel tijd. Ten tweede vraagt het werk in een GMR (in ieder geval bij een groot bestuur) om mensen die uit de voeten kunnen met overstijgende beleidsthema's. De kwaliteit van de medezeggenschap neemt daarmee toe.

Conclusies

In hoeverre heeft de invoering van de WMS bijgedragen aan de doelstellingen van de wetgever? Werkt het systeem van 'checks and balances' zoals beoogd?

Brengt de wet personeel, ouders en leerlingen in stelling om een positieve en sterke rol te spelen in het besluitvormingsproces. Het kortste antwoord op deze vraag is "ja"; maar er zijn nuances in dat beeld en op een aantal punten zijn verbeteringen mogelijk.

Het antwoord is "ja" omdat medezeggenschapsraden overal aanwezig zijn, een geaccepteerde en gewaardeerde functie kennen en serieus genomen door leden én door het bevoegd gezag. De meeste leden nemen zitting vanuit een gedeelde betrokkenheid bij de kwaliteit van het onderwijs. Ze spreken over de dingen waarover het moet gaan en hebben invloed op de besluiten die genomen worden. De faciliteiten die hen geboden worden genereren op de meeste onderwerpen en plaatsen de kennis die nodig is om besluitvorming goed voor te bereiden. De onduidelijkheid over taken en functies is verbeterd en er heerst een wijd verspreid gevoel van tevredenheid. De positie van vooral de GMR is (ook volgens de betrokkenen zelf) aanzienlijk versterkt en de medezeggenschap is een factor in de besluitvorming waarmee rekening wordt gehouden.

De eerste nuance is dat bestuurders en managers nog altijd de neiging hebben om zich in specifieke omstandigheden niet aan hun plichten te houden. Soms komt men daar recht voor uit en formaliseert dat door rechten van instemming in het statuut of reglement om te zetten in adviesrecht. Het komt echter veel vaker voor dat het impliciet gaat. Leden worden te laat of soms helemaal niet geïnformeerd, waardoor een goede voorbereiding op de besluitvorming niet mogelijk is. Bestuurders en managers leggen besluiten soms niet voor aan de (G)MR of gaan niet serieus om met adviezen door er niet inhoudelijk op te reageren. Nog steeds worden besluiten soms eerst genomen en dan pas voorgelegd aan de MR. Al deze situaties komen nog steeds voor, maar wel in mindere mate dan bij eerdere evaluaties geconstateerd.

Een tweede nuance zit in de personele bezetting, een achilleshiel in de uitvoering van de wet. Er zijn doorgaans (net) voldoende leden, maar soms blijkt het vervullen van vacatures voor de geledingen van personeel (het minst een probleem) of ouders (al iets meer) en leerlingen (20% moeilijk vervulbare vacatures) lastig.

Een derde kanttekening is de professionaliteit van de medezeggenschap. De helft van de schoolleiders ziet zichzelf zowel als adviseur van de MR als vertegenwoordiger van het bevoegd gezag. De medezeggenschap ziet de schoolleider ook vaak in beide rollen tegelijk.

Ook hanteren veel (G)MR'en, vooral in het basisonderwijs, geen onderscheid tussen de eigen interne besprekingen en de overlegvergadering met de bestuurder of de vertegenwoordiger van het bevoegd gezag. Raden die een helder onderscheid hanteren, stellen zich sterker op tegenover de bestuurder. Waar bestuurders en schoolleiders de afgelopen decennia professionele functies zijn geworden, kan de medezeggenschap op het punt van verdere professionalisering punt nog een slag slaan.

Tot slot zou de medezeggenschap op veel scholen sterker functioneren door beter contact met de achterban en door het houden van verkiezingen. Slechts een derde van de raden informeert de achterban systematisch of vraagt actief om bespreekpunten. Een derde van de leden van de (G)MR is niet door formele kandidaatstelling in de medezeggenschap terechtgekomen. Een actievere rolinvulling door de leden van de medezeggenschap als vertegenwoordiger van de achterban zou de positie van de (G)MR ten opzichte van het bevoegd gezag verder kunnen verbeteren.

Voorwoord

Met de invoering van de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS) in 2006 is vastgelegd dat een evaluevaluatie in 2011 duidelijkheid moet geven over de werking en effectiviteit. Vragen als hoe worden wettelijke bepalingen uitgevoerd, hoe wordt de medezeggenschap door betrokken partijen beoordeeld en wat is de invloed van de WMS op aspecten van het functioneren van de medezeggenschap zijn daarbij belangrijke invalshoeken.

In dit rapport doet Research voor Beleid verslag van deze evaluatiestudie in het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs. Door middel van deskresearch, diepte-interviews, enquêtes onder alle geledingen, screening van medezeggenschapstatuten en de uitvoering van casestudies brengen we het feitelijke functioneren van de wet en de beoordeeling daarvan door betrokkenen in beeld. Op basis van die bevindingen bespreken we de effectiviteit van de wet.

Onze dank gaat uit naar alle bestuurders, schoolleiders, personeelsleden, ouders, leerlingen en experts die tijd hebben vrij gemaakt om ons achtergrondinformatie en hun ervaringen met de medezeggenschap door te geven. Daardoor hebben we een goed beeld gekregen van de werking van de medezeggenschap in de praktijk.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Johan Bokdam en José Bal. Bij de verschillende fasen van het onderzoek is ondersteuning geboden door een onderzoeksteam bestaande uit Jos de Jonge, Alexandra Vennekens, Jurriaan Berger, Sanneke Weijschede, Marcia van Oploo, Gerard Volker, Eelco Flapper en Inge Harteveld.

Tot slot willen de begeleidingscommissie bedanken voor hun inzet en deskundige begeleiding. De commissie bestaat uit Adriëne van Mourik-Vogelaar (directie Primair Onderwijs), Wilma van Hunnik (directie Voortgezet Onderwijs), Hester de la Parra (directie Jeugd, Onderwijs en Zorg), Onika Pinkus (PO-Raad), Robert van den Boezem (VO-raad), Marcel Koning (AOB), Nico Foppen (NKO) en Paula van Dijnen en Thomas Slooijer (LAKS).

José Bal
Projectleider
Research voor Beleid

Inhoudsopgave

1	Inleiding en vraagstelling	17
1.1	Achtergrond en inhoud WMS	17
1.2	De invoering van de WMS	20
1.3	Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	21
1.4	Opzet van het onderzoek	23
1.5	Leeswijzer	25
2	Basisstructuur van de WMS	27
2.1	Algemene structuurkenmerken van medezeggenschap	27
2.2	Activiteiten van de medezeggenschap; waar gaat het over?	33
2.3	Informatievoorziening; rechten en plichten in de praktijk	35
2.4	Partijen in overleg	36
2.5	Positie van de GMR	40
2.6	Beantwoording van de vragen	42
3	Het medezeggenschapsstatuut en -reglement	45
3.1	Heeft elk bestuur een statuut?	45
3.2	Tweejaarlijkse evaluatie	47
3.3	Medezeggenschapsreglement	48
3.4	Differentiatie in medezeggenschap?	48
3.5	Flexibel overleg	50
3.6	Afwijkende bevoegdheidsverdelingen	51
3.7	Beantwoording van de vragen	53
4	Faciliteiten als randvoorwaarde	55
4.1	Faciliteitenregeling	55
4.2	Inhoud faciliteitenregeling	56
4.3	Tevredenheid over faciliteiten	59
4.4	Scholing	61
4.5	Beantwoording van de vragen	63
5	Geschilbeslechting	65
5.1	Geschillen onder de WMS	65
5.2	Aantal geschillen	66
5.3	Geschilgronden in de school	68
5.4	Werkt de geschilprocedure zoals beoogd?	72
5.5	Beantwoording van de vragen	73
6	Evaluatie medezeggenschap door betrokkenen	75
6.1	Oordeel over medezeggenschap	75
6.2	Knelpunten	77
6.3	Veranderingen als gevolg van de invoering van de WMS	79
6.4	Kwaliteit van de communicatie	80
6.5	Beantwoording van de vragen	82

7	Conclusies	83
7.1	Wordt de wet uitgevoerd zoals bedoeld?	83
7.2	Hoe wordt de medezeggenschap ervaren	85
7.3	Draagt de WMS bij aan de countervailing power van de leden in de (G)MR?	86
7.4	Beantwoording van de vragen	88
	Gebruikte literatuur	89
	Bijlage 1 Medezeggenschap onder de WMS	91
	Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	93
	Bijlage 3 Afbakening WMS ten opzichte van de sector BVE	97

1 Inleiding en vraagstelling

In dit hoofdstuk bespreken we de achtergrond en doelstellingen van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS), het doel van dit onderzoek en de onderzoeksvragen. Ook schetsen we de achtergrond en aanpak van het onderzoek.

1.1 Achtergrond en inhoud WMS

Discussie na invoering WMO 1992

De WMS is op 1 januari 2007 van kracht geworden. De wet heeft zijn werking in het primair onderwijs (inclusief het speciaal onderwijs) en het voortgezet onderwijs. De totstandkoming van deze wet kent een lange geschiedenis, die teruggaat tot de inwerkingtreding in 1992 van de Wet Medezeggenschap Onderwijs (WMO 1992). Vanaf de start van deze 'voorganger' van de WMS was er discussie over de toekomstige inrichting van de medezeggenschap in het onderwijs. Deze discussie spitste zich voornamelijk toe op de vraag of er gezamenlijke medezeggenschap moest blijven of dat medezeggenschap voor personeel moest worden gescheiden van dat van ouders en leerlingen. Voorstanders van de gescheiden medezeggenschap - met name te vinden bij de vakorganisaties - pleitten voor toepassing van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) in het funderend onderwijs. Hierdoor zou het onderwijspersoneel in het proces van decentralisatie van arbeidsvoorwaarden beter te positioneren zijn ten opzichte van steeds grotere, professionelere besturen. Voor de medezeggenschap van ouders en leerlingen zou dan in de onderwijswetgeving een aparte voorziening moeten worden getroffen, zoals nu bijvoorbeeld in de sector BVE het geval is. Tegenstanders van de gescheiden medezeggenschap vreesden dat de positie van ouders en leerlingen zou worden verzwakt.

Behoeftte aan modernisering

In de jaren die volgden ontstond vanwege diverse ontwikkelingen bovendien een druk op de bestaande medezeggenschapsverhoudingen in de scholen.¹ Kort samengevat gaat het om de volgende ontwikkelingen.

- *Decentralisatie.* Schoolbesturen kregen steeds meer eigen verantwoordelijkheden toebedeeld. Hierdoor nam het belang van 'checks en balances' toe op het decentrale niveau. Dit ging gepaard met de verplichting voor besturen om verantwoording af te leggen.
- Voornemen van *lumpsumbekostiging* in het primair onderwijs, waardoor beleids- en beslissruimte voor besturen zou toenemen. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) onderkende dat dit aanpassingen vergde van de WMO teneinde de medezeggenschap van ouders en personeel bij die toegenomen beslissruimte te waarborgen. Uit evaluatieonderzoek van de WMO bleek dat informatieverstrekking vanuit schoolbesturen vaak niet optimaal was.
- *Bestuurlijke schaalvergroting.* Er werd geconstateerd dat de schaalvergroting op bestuurlijk niveau niet altijd doorwerkt in structuren van de medezeggenschap. Mogelijkheden voor vormgeving van bovenschoolse medezeggenschap waren niet eenvoudig en

¹ Deze punten zijn afkomstig uit het Advies Expertgroep Medezeggenschap PO (2004): *Focus op versterking*.

beperkt. De betrokkenheid van de medezeggenschapsraden (MR-en) bij bovenbestuurlijke besluitvorming was niet gegarandeerd. Het medezeggenschapsregime voor personeel in dienst van bovenbestuurlijke organisaties week soms af van dat in de scholen.

- Discussie over '*goed bestuur*'. De medezeggenschapsregeling kwam niet tegemoet aan het groeiend belang van rekenschap en meervoudig publieke verantwoording. Ook was de participatie van ouders in de medezeggenschap een aandachtspunt.
- Onderdelen van de *arbeidsverhoudingen* werden vaker dan voorheen door wetgever en sociale partners voor nadere regulering overgelaten aan medezeggenschapsraden. Hierbij ontstond de vraag of het juist is dat ouders ten gevolge van de gezamenlijke medezeggenschap ook invloed krijgen op die aspecten van arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid en personeelsbeleid.

Daarnaast was een aantal knelpunten in de WMO zelf geconstateerd:

- De regeling van faciliteiten voor MR-en was niet duidelijk en omvatte minder richtlijnen dan bijvoorbeeld in de WOR gebruikelijk was.
- De geschillenprocedure van de WMO leidde tot minder eenduidige jurisprudentie, omdat elke denominatie een eigen geschillencommissie had en er verschillende regelingen waren voor het bijzonder en openbaar onderwijs.
- De geschillencommissie van de WMO voorzag niet in redelijkheidstoetsing bij adviesgeschillen.

In juni 2004 bracht de Expertgroep Medezeggenschap PO daarom in opdracht van de minister van OCW advies uit over de meest wenselijke en haalbare oplossing van een aantal gesignaleerde knelpunten. In het advies van de Expertgroep werd in kaart gebracht op welke punten de toenmalige medezeggenschapswetgeving in het primair onderwijs moest worden verbeterd. De minister was zeer te spreken over dit rapport, dat daarmee dan ook een belangrijk uitgangspunt is geweest voor de uiteindelijke nieuwe Wet Medezeggenschap op Scholen¹.

Governance gedachte

In de beleidsnotitie 'Governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren'² wordt in 2005 het kabinetsstandpunt uiteengezet over gewenste bestuurlijke verhoudingen in het funderend onderwijs. Vergroting van de autonomie, grotere beleidsvrijheid en verticale en horizontale verantwoording zijn daarbij kernbegrippen. Het bevoegd gezag en het management van een school moeten aan de betrokkenen in en rond de scholen (het "horizontale niveau") verantwoording afleggen over de wijze waarop zij inhoud geven aan de toegenomen (school)beleidsvrijheid.

Dit vraagt onder meer om een adequate regeling van de medezeggenschapsverhoudingen, die beter dan de WMO is toegesneden op toegenomen differentiatie in de sector. De minister was daarom van mening dat de medezeggenschapspositie moet worden versterkt in termen van bevoegdheden, taken en informatierechten van leerlingen, ouders en personeel. Daarbij is het uitgangspunt dat er op horizontaal niveau voldoende 'checks and balances' zijn.

¹ Brief Minister van OCW aan Tweede Kamer betreffende medezeggenschap primair onderwijs (Kamerstukken II 2003/04, 29 768 nr. 1).

² Kamerstukken Tweede Kamer 2004/05, 30 183, nr. 1.

Doel van de WMS

In de memorie van toelichting bij de WMS zijn centrale uitgangspunten gegeven. Een van die uitgangspunten expliciteert de doelstelling van de nieuwe wet¹:

'De herziening van de medezeggenschap leidt tot versterking van de posities van leerlingen, ouders en personeel.'

Dit doel moest worden bereikt door middel van de overige genoemde uitgangspunten die centraal stonden bij de modernisering van de medezeggenschap in de WMS:

- Het primair onderwijs en voortgezet onderwijs houden een eigen wettelijk kader voor medezeggenschap.
- Medezeggenschap blijft in het funderend onderwijs een zaak van ouders, leerlingen en personeel gezamenlijk.
- De nieuwe wet is meer dan een kaderwet, er worden specifiekere bepalingen gegeven voor algemene, instemmings- en adviesbevoegdheden, taken en informatierechten.
- De wet biedt flexibiliteit in de wijze waarop de medezeggenschapsstructuur binnen de onderwijsorganisatie wordt ingericht. Het is mogelijk bevoegdheden over te dragen of aan te passen, maar de keuze daarvoor komt te liggen bij de geledingen die de bevoegdheid uitoefenen.

Verschillen WMO en WMS

Een aantal uitgangspunten van de WMO 1992 bleven daarmee gehandhaafd in de WMS. De belangrijkste verschillen tussen de WMS en haar voorganger staan hieronder kort samengevat. In bijlage 1 vindt u een uitgebreider overzicht van de vormgeving van de medezeggenschap volgens de WMS.

Overzicht: belangrijkste verschillen WMS – WMO

- De mogelijkheid om op godsdienstige of levensbeschouwelijke gronden een ontheffing te krijgen van de wetgeving is vervallen. Elke school moet een (G)MR hebben, waarbij er wel de mogelijkheid is om bij wederzijdse instemming de instemmingsrechten aan te passen
- De WMS introduceert voor afzonderlijke geledingen (leerlingen, ouders en personeel) een reeks van zelfstandige instemmingsbevoegdheden (zonder de oude afgeleide adviesrechten)
- De positie van de GMR wordt verduidelijkt en verstevigd. De GMR krijgt een eigen positie op bovenschools niveau ten aanzien van onderwerpen van gemeenschappelijk belang.
- De informatieverplichtingen van het bevoegd gezag en het management aan de medezeggenschapsorganen worden preciezer omschreven en uitgedrukt als informatierechten van deze organen.
- Meer mogelijkheden om de vormgeving van de medezeggenschap aan te passen aan de organisatie van de onderwijsinstelling. En de medezeggenschapsorganen in plaats van het bevoegd gezag zijn hierin leidend.
- Elk schoolbestuur stelt een medezeggenschapsstatuut op waarin wordt vastgelegd welke medezeggenschapsorganen er zijn en wat hun bevoegdheden zijn. Deze bevoegdheden zelf zijn vastgelegd in het reglement van het desbetreffende orgaan.
- Het bevoegd gezag wordt verplicht een faciliteitenregeling te treffen voor de medezeggenschapstaken. De regeling behoeft de instemming van de medezeggenschapsorganen.
- De status van adviesbevoegdheden wordt verstevigd doordat in een eventueel geschil de marginale (zorgvuldigheids)toetsing wordt omgezet in een redelijkheidstoets.
- Er wordt één landelijke commissie voor geschillen WMS geïntroduceerd.

¹ Kamerstukken Tweede kamer 2005/06, 30 414 nr. 3.

1.2 De invoering van de WMS

In de periode oktober 2006 tot mei 2009 hebben de landelijke organisaties van besturen, schoolleiders, ouders, personeel en leerlingen gezamenlijk de voorlichting en implementatie van de nieuwe wet ter hand genomen. Dit werd ondersteund met financiering door het Ministerie van OCW van landelijke ondersteuningsactiviteiten.¹

In 2007 en in 2009 heeft de Projectgroep WMS onderzoek laten doen naar de invoering van de WMS². Er werd geconcludeerd dat de invoering van de WMS een 'zachte landing' heeft gemaakt in het onderwijs, omdat de wet tegemoet komt aan de vraag de medezeggenschap op een moderne manier vorm te geven. De invoering van de WMS is destijds door bijna driekwart van de scholen loyaal ter hand genomen.

De invoering heeft, zo luidt de conclusie van het tussentijdse monitoronderzoek, geleid tot duidelijke verbeteringen van de positionering van de (G)MR binnen schoolorganisaties en het besluitvormingsproces over het beleid van de school. Ook zijn er meer garanties voor de informatieverstrekking aan de (G)MR. Daarnaast bleek de positie van personeels- en oudergeleding bij de medezeggenschap door de invoering van de WMS versterkt. De medezeggenschapsstructuur was wat betreft statuten en reglementen op de overgrote meerderheid van de scholen formeel op orde. In september 2008 had ruim 90% van de schoolbesturen een reglement en/of statuut voorgelegd aan de (G)MR.

Er werd relatief weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het voorleggen van geschillen bij de nieuwe landelijke commissie voor geschillen WMS. Dit kan duiden op tevredenheid over de WMS en harmonie tussen medezeggenschap en schoolbesturen. Uit een onderzoek uit 2010 naar de doorwerking van medezeggenschapsgeschillen bleek dat in bijna de helft van de geschillen er sprake is van vormen van intimidatie van de medezeggenschap³. De vraag is of de behandelde geschillen hierin uitzonderlijk zijn of dat ze het topje vormen van een veel grotere conflictpiramide. Ook is het de vraag in hoeverre er onnodige drempels tot de geschilbeslechting zijn (of worden ervaren) en of het wettelijk instrumentarium van zowel medezeggenschap als geschillencommissie in deze afdoende is.

De genoemde onderzoeken lieten een aantal knelpunten zien:

- Uit het ITS-onderzoek blijkt dat personeelsleden een kennisvoorsprong hebben. Het verschil in kennis tussen personeel en andere geledingen hoeft geen probleem te zijn, maar het is wel van belang dat ouders en leerlingen in de gelegenheid worden gesteld door schoolbesturen aan scholing mee te doen.
- Ook bleek dat de positie van havoleerlingen en vwo-leerlingen er door de invoering van de WMS op vooruit is gegaan in vergelijking met de WMO. Echter, weinig tot geen vmbo-leerlingen hebben zitting in de MR, evenals leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs.
- Tot slot werd geconcludeerd dat de helft van de medezeggenschapsraden de achterban

¹ Eind 2006 is op verzoek van het ministerie door de organisaties het project 'Invoering Wet medezeggenschap op scholen gestart'. De organisaties vormden daarbij gezamenlijk de Stuurgroep WMS. Onder de vlag van deze stuurgroep functioneerde een projectgroep WMS van waaruit de feitelijke ondersteuningsactiviteiten vorm werden gegeven en gecoördineerd. Naast een onafhankelijk voorzitter en secretaris bestond de Projectgroep uit leden vanuit de hiervoor genoemde geledingorganisaties.

² ITS (2007) *Van een kabbelend beekje naar een bruisende waterval? Evaluatie invoering WMS en ITS (2009) Medezeggenschap: met de wind in de zeilen.*

³ Schoonhoven, R. Van en Keijzer, M. (2010) *Een geschil is geen ruzie*, Rotterdam, Actis Onderzoek.

niet betreft bij de voorbereidingen op het overleg met het schoolbestuur. Men peilt bij de achterban geen meningen en vraagt niet om bespreekpunten.

In het eindrapport van de Projectgroep WMS¹ zijn aanbevelingen geformuleerd voor het functioneren van de WMS in de toekomst. Dit doet de projectgroep op basis van de onderzoeken naar de invoering van de WMS en op basis van eigen waarnemingen. Zo zijn er voorstellen tot wijziging van de WMS gedaan met als doel de werking van de wet te verduidelijken (bijvoorbeeld verkiezing van leden, het expliciet opnemen van recht tot instemming of advies bij begrotingen en de toedeling van bevoegdheden tussen MR en GMR).

Niet alleen deze Projectgroep, ook de Onderwijsraad heeft aanbevelingen gedaan om de WMS aan te passen. In haar advies van mei 2010 over interne en externe verzelfstandiging² verkent de Onderwijsraad of het de moeite waard is ouders in het primair en voortgezet onderwijs het initiatiefrecht te geven om in het uiterste geval met een school uit een bestuurlijk verband te stappen. Relevant voor deze discussie is de vraag in hoeverre interne en externe verzelfstandiging de afgelopen jaren is besproken tussen bestuurders en medezeggenschapsraden. Daarmee is een nevendoeel van deze evaluatie geformuleerd; is interne en externe verzelfstandiging de afgelopen jaren een gespreksonderwerp tussen bestuurders en medezeggenschapsraden geweest?

De minister van OCW gaf in de beleidsreactie op het evaluatieonderzoek en het eindrapport van de Projectgroep WMS aan verheugd te zijn over de positieve eerste signalen die uit de evaluatie van de invoering kwamen³. Wel gaf zij duidelijk aan dat het nog te vroeg was om hier vergaande beleidsconclusies aan te verbinden.

1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

De wettelijke eindevaluatie over de werking en effectiviteit van de WMS moet meer duidelijkheid geven over de doorwerking van de wet in de praktijk. Artikel 46 van de wet stelt dat vijf jaar na inwerkingtreding de minister van OCW aan de Staten-Generaal een verslag doet over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Dit wetsartikel is de basis voor het huidige onderzoek.

Doel van het onderzoek

Doel van het huidige onderzoek is vast te stellen wat de doeltreffendheid en de effecten van de WMS zijn en op basis daarvan conclusies te trekken over de werking van de WMS. De eveneens evaluatieve vraag in hoeverre medezeggenschap bijdraagt aan beter schoolbeleid valt buiten de opdracht van dit onderzoek.

Hoofdvraag is of de wet heeft geleid tot een verbetering van de medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs, tot een ware 'countervailing power'. Bij de beantwoording van deze hoofdvraag zijn twee invalshoeken van belang:

- Hoe worden de wettelijke bepalingen feitelijk uitgevoerd?
- Hoe wordt de medezeggenschap door de betrokken partijen beoordeeld?

In formele zin is met de introductie van de WMS zelf een aantal doelen behaald. Echter, de

¹ Projectgroep WMS (2009) *Eindrapport van het project Wet Medezeggenschap op Scholen*.

² Onderwijsraad (11 mei 2010) *Verzelfstandiging in het Onderwijs deel I*.

³ Tweede Kamer 29.736 nr. 49 van 2 juli 2009.

vraag voor deze evaluatie moet zijn in hoeverre de wettelijke veranderingen die voortvloeien uit de WMS invloed hebben op (aspecten van) het functioneren van de medezeggenschap. Een van de belangrijkste conclusies uit de evaluatie van de WMO in 1997 was dat de medezeggenschap weinig knelpunten ervaart met de wet zelf. Of de wettelijke doelstellingen worden gerealiseerd, hangt grotendeels af van de medezeggenschapsstructuur, de houding van de schoolleiding en het bevoegd gezag, de kennis en vaardigheden van de leden van de verschillende raden en de cultuur binnen de school en de (G)MR¹.

Vanuit deze overwegingen hebben we de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Basisstructuur: raden, rechten en bevoegdheden, positie GMR

- 1 Hebben alle scholen een MR en heeft elk bestuur met meer scholen een GMR?
- 2 Heeft in het voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs elke school een leerlinggeleding?
- 3 Slagen schoolbesturen er in de (G)MR-en te bemensen met ouders, leerlingen en personeel?
- 4 Krijgt de medezeggenschap voldoende en tijdige informatie over de financiën, de organisatie en het onderwijskundig beleid van scholen en besturen om een rol van betekenis te kunnen spelen in de besluitvorming over deze onderwerpen?
- 5 In hoeverre is interne of externe verzelfstandiging de afgelopen jaren een gespreksonderwerp tussen bestuurders en medezeggenschapsraden geweest?
- 6 In hoeverre maken scholen gebruik van de mogelijkheid om de rechtstreekse vertegenwoordiging vanuit de MR-en in de GMR los te laten? Heeft dit effect op het functioneren van de GMR?

Medezeggenschapsstatuut en –reglement en ontheffingen

- 7 Heeft elk bestuur een medezeggenschapsstatuut en elke (G)MR een medezeggenschapsreglement?
- 8 Wordt het statuut elke twee jaar geëvalueerd en leidt deze evaluatie tot aanpassingen?
- 9 Functioneert het medezeggenschapsstatuut in de praktijk zoals dit door de wetgever is bedoeld?
- 10 Functioneert het medezeggenschapsreglement in de praktijk zoals dit door de wetgever is bedoeld?
- 11 Wordt in de praktijk gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te differentiëren in de vormgeving van de medezeggenschap via deelraden, themaraden of bovenschoolse medezeggenschap? Zijn hierin verschillen meetbaar tussen grote en kleine schoolbesturen?
- 12 Maken scholen en schoolbesturen gebruik van de flexibiliteit die hen in de WMS wordt geboden als het gaat om de opsplitsing van overleg met geledingen? Zijn hierin verschillen meetbaar tussen grote en kleine schoolbesturen?
- 13 Maken scholen en/of schoolbesturen gebruik van de mogelijkheid om de zwaarte van de bevoegdheden van de (G)MR te wijzigen of bevoegdheden van een of meerdere geledingen over te dragen naar andere geledingen?
- 14 Wat zijn de ervaringen binnen scholen met deze aanpassing of overdracht van bevoegdheden?

¹ ITS/Regioplan (1997) *Werking van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992*.

Faciliteiten

- 15 Wat is het effect van de WMS geweest op de faciliteiten en scholing en mogelijkheden voor de verschillende geledingen om een rol van betekenis te kunnen spelen?
- 16 Welke afspraken maken schoolbesturen met hun (G)MR-en over faciliteiten en wordt dit vastgelegd in het medezeggenschapsstatuut?
- 17 Maken (G)MR-en gebruik van het bestaande scholingsaanbod voor deskundigheidsbevordering van medezeggenschapraadsleden?
- 18 In hoeverre zijn de verschillende geledingen tevreden over het scholingsaanbod?
- 19 Werkt de zorgplicht die schoolbesturen hebben om een faciliteitenregeling voor de medezeggenschap in te richten?

Geschilbeslechting

- 20 Zijn de (G)MR-leden op de hoogte van de mogelijkheden en rechten rondom geschillen? Hebben ze voldoende aan het WMS-pakket aan bevoegdheden?
- 21 In hoeverre wordt een gang naar de geschillencommissie als laagdrempelig ervaren?
- 22 Voldoet het huidige instrumentarium van de geschillencommissie volgens schoolbesturen, (G)MR-en en de commissie zelf?
- 23 Werkt de geschilbeslechting inclusief de beroepmogelijkheid, zoals beoogd?

Beoordeling medezeggenschap door betrokkenen

- 24 Zijn de verschillende geledingen (ouders, leerlingen en personeel) voldoende toegerust om een rol van betekenis te spelen in de besluitvorming op scholen en binnen besturen?
- 25 In hoeverre ervaren schoolbesturen en GMR-en een versterking van de positie van de (G)MR in de (financiële) besluitvorming binnen de school als gevolg van de WMS?
- 26 Is de rol van de (G)MR in de besluitvorming verstevigd? Is daarin een verschil meetbaar tussen grote en kleine besturen en tussen reguliere en speciale scholen?
- 27 Dragen het medezeggenschapsstatuut en het –reglement bij aan een heldere verdeling van taken en bevoegdheden en daarmee aan een goede werking van de WMS?

Effectiviteit van de WMS

- 28 In hoeverre heeft de invoering van de WMS bijgedragen aan de doelstellingen van de wetgever? Werkt het systeem van 'checks and balances' zoals beoogd?
- 29 Welk effect hebben processen van bestuurlijke schaalvergroting gehad op het functioneren van de medezeggenschap?

1.4 Opzet van het onderzoek

Om de bovenstaande vragen te beantwoorden zijn 5 verschillende onderzoeksfases doorlopen, deels na elkaar, deels overlappend.

1. deskresearch
2. diepte-interviews
3. enquête onder alle geledingen (deels schriftelijk/webenquête, deels telefonisch)
4. screening medezeggenschapsstatuten
5. casestudies

Deskresearch en diepte-interviews

Het Ministerie van OCW heeft Research voor Beleid eind juni 2011 opdracht gegeven het onderzoek uit te voeren. Het onderzoeksteam begon het onderzoek met een korte fase van deskresearch, waarbij relevante documenten en beleidsstukken en beschikbare onderzoeksliteratuur over het functioneren van de medezeggenschap in het funderend onderwijs is bestudeerd. Het doel van deze documentstudie was ten eerste het reconstrueren van de wet en de formele doelstellingen, ten tweede optimaal gebruik maken van reeds uitgevoerd onderzoek.

Gelijktijdig met de deskresearch hebben we een ronde persoonlijke diepte-interviews gehouden met vertegenwoordigers van besturen-, ouder-, personeels- en leerlingenorganisaties. Ook is gesproken met beleidsambtenaren van OCW, de voormalig projectleider van de projectgroep WMS, met de voorzitter en directeur van de landelijke commissie voor geschillen WMS. Het doel van deze gesprekken was om een indruk te krijgen van meer recente oordelen over de effecten van de WMS op het functioneren van de medezeggenschap en mogelijke knelpunten en succesfactoren. Een overzicht van gesprekpartners vindt u in bijlage 2.

Enquête onder alle geledingen

De kern van het onderzoek bestaat uit het vaststellen van feiten en visies van alle betrokken partijen: bestuur en management, personeel, ouders en leerlingen. We hebben in het najaar van 2011 een enquête uitgevoerd onder alle geledingen die met medezeggenschap te maken hebben. Daarbij is een 'gemengde methode' ingezet van webenquête en telefonische enquête. Op deze manier is het mogelijk vast te stellen hoe de wet in de praktijk uitpakt in termen van doeltreffendheid en effectiviteit. Tegelijk is een vergelijking met de uitkomsten uit eerdere onderzoeken mogelijk. De respons op de enquête is als volgt verdeeld over de geledingen en sectoren.

Tabel 1.1 Respons enquête

	bestuurder	schoolleider	personeel	ouder	leerling	Totaal
Primair onderwijs	169	775	979	1067	0	2990
Voortgezet onderwijs	106	151	277	176	126	836
Speciaal onderwijs	38	112	175	177	2	504
Totaal	313	1038	1431	1420	128	4330

De ongeveer drieduizend respondenten uit de medezeggenschap zijn overwegend lid van een MR, een op de vijf is (ook) lid van een GMR. Leden die lid zijn van zowel MR als de GMR hebben de vragenlijst ingevuld over de GMR. De meeste bestuurders (60%) geven aan vooral met een GMR te maken te hebben. Schoolleiders daarentegen hebben bijna exclusief zicht op het functioneren van de MR (96%).

Screenen statuten

Aanvullend op de enquête hebben we een screening uitgevoerd op medezeggenschapsstatuten. De enquête brengt in kwantitatieve termen het functioneren van de medezeggenschap en de meningen daarover van verschillende geledingen in beeld. De screening van statuten vult de resultaten van de enquête op een aantal centrale punten aan. Door de inzet van meer methoden wordt een betrouwbaarder landelijk beeld geschetst van de uitvoering van de WMS in de praktijk op scholen. Een overzicht van de screening staat in de bijlage.

Casestudies

Tenslotte zijn tussen november 2011 en januari 2012 twaalf casestudies uitgevoerd. Het doel van de casestudies was inzicht krijgen in hoe de implementatie van de wet tot stand is gekomen, welke keuzes op scholen zijn gemaakt op basis van welke achterliggende motieven. In de cases zijn bij 11 scholen interviews gehouden met betrokkenen bij de medezeggenschap en is een MR-vergadering bijgewoond. De twaalfde case bestond uit een aantal gesprekken met vertegenwoordigers van BVE-instellingen met VO-scholen. De casestudies geven een verdieping op de resultaten van de enquête, de bevindingen worden thematisch door het rapport heen weergegeven.

1.5 Leeswijzer

De structurering van de inhoud van het rapport wordt bepaald door de onderzoeksvragen,, de verschillende onderzoekstrategieën zijn daaraan ondergeschikt. In hoofdstuk 2 wordt de basisstructuur van de medezeggenschap op scholen behandeld. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de samenstelling van de medezeggenschap en de achterliggende motieven van de leden. We kijken ook naar het functioneren van de medezeggenschap in de praktijk: de onderwerpen, de onderlinge relaties van de leden, de informatievoorzieningen en de rechten dienaangaande. Een bijzonder aandachtspunt in dit structuurhoofdstuk vormt de positie van de GMR. In de slotparagraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen 1 tot en met 6.

De hoofdstukken 3 tot en met 5 bevatten informatie over specifieke onderwerpen die de WMS anders maken dan voorgaande wetgeving. Hoofdstuk 3 gaat in op het functioneren van het statuten en reglementen en de bevoegdheidsverdelingen die daarin geregeld worden. Met de beantwoording van onderzoeksvragen 7 tot en met 14 ronden we dit hoofdstuk af. Hoofdstuk 4 bevat informatie over de faciliteitenregeling, in de slotparagraaf beantwoorden we onderzoeksvraag 15 tot en met 19. Hoofdstuk 5 gaat over de geschillenbeslechting en de geschillencommissie. Antwoorden op vraag 20 tot en met 23 vormen de afronding van het hoofdstuk.

De hoofdstukken 2 tot en met 5 bevatten vooral feitelijke informatie over het functioneren van de wet en de waardering daarvan door de betrokken partijen. In hoofdstuk 6 evalueren de betrokkenen zelf de medezeggenschap. De antwoorden op onderzoeksvragen 24 tot en met 27 komen zo aan bod. In het slothoofdstuk wordt expliciet teruggesproken op de eigenlijke basisvraag van dit onderzoek naar de effectiviteit van de wet (onderzoeksvragen 28 en 29).

2 Basisstructuur van de WMS

2.1 Algemene structuurkenmerken van medezeggenschap

De basis voor medezeggenschap is een functionerende medezeggenschapsraad (MR) op het niveau van de school¹. Uit de enquête blijkt op 99% van de scholen een MR te functioneren.

Tabel 2.1 Is er een (G)MR aanwezig op uw school of scholen - % ja

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	Totaal
MR	100%	98%	98%	99%

Bij de score van 99% is de kanttekening te plaatsen dat bestuurders en schoolleiders van scholen zonder medezeggenschapsraad mogelijk niet mee hebben gedaan aan de enquête. In de verschillende onderdelen van dit onderzoek zijn we slechts een handvol scholen tegengekomen die geen MR hebben, of tijdelijk geen MR hebben. Onderstaande opmerkingen in reactie op de enquête getuigen hiervan:

“SBO (...) heeft momenteel geen MR. Wij kunnen daarom niet aan uw verzoek voldoen.”

“Vanuit onze school is niet gereageerd vanwege het feit dat de MR (t/m schooljaar 2010-2011) wordt/is vervangen door een geheel nieuwe MR (miv schooljaar 2011-2012). De oude MR leden hebben te kennen gegeven geen tijd meer te hebben en de nieuwe MR leden zijn nog niet begonnen.”

Het gaat hier slechts om een handvol scholen. We kunnen concluderen dat op enkele specifieke groepen na, er op vrijwel alle scholen een MR aanwezig is. Vergeleken met de naleving van medezeggenschapswetgeving in bijvoorbeeld het bedrijfsleven is dat een hoge score. Slechts 71% van de ondernemingen die een ondernemingsraad dient te hebben, heeft deze daadwerkelijk ingesteld².

Wel zijn bij de verschillende fases van dit onderzoek drie specifieke groepen van ‘scholen’ tegengekomen waar geen MR functioneert, om verschillende redenen.

- De meeste regionale expertisecentra voor (voortgezet) speciaal onderwijs (REC) hebben zelf geen of bijna geen personeel in dienst. Een groot deel van de expertisecentra heeft in de praktijk dan ook geen MR. Waar er wel een MR is, bestaat deze uitsluitend uit personeel.
- De eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, samen Caribisch Nederland (CN), zijn sinds oktober 2010 bijzondere gemeenten van Nederland. Zij kennen vanaf dat moment eigen onderwijswetgeving, die gefaseerd in werking treedt. De WMS is voor CN niet van toepassing verklaard. Wel zijn kernbepalingen uit de WMS opgenomen in de sectorspecifieke onderwijswetten voor CN, die augustus 2012 in werking treden. Hiervoor zijn inmid-

¹ In dit rapport gebruiken we de term school voor het niveau van het brinnummer.

² H.C. Visee en J.W.M. Mevissen (2009) *Naleving van de wet op de ondernemingsraden: stand van zaken 2008*, Den Haag SZW werkdocument.

dels voorbereidende werkzaamheden in gang gezet. De meeste scholen hebben nog geen medezeggenschapsraad, of draaien als pilot met een MR die alleen bestaat uit een personeelsgeleding.

- Het groen onderwijs – agrarische opleidingscentra voor groen VMBO en MBO-onderwijs - volgt voor de medezeggenschap de structuur van het MBO. Ook een deel van de scholen of afdelingen voor voortgezet onderwijs die onderdeel uitmaken van een instelling voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE), heeft geen MR.

Grens medezeggenschap VO en MBO

Instellingen of besturen die onderwijs aanbieden in zowel het voortgezet onderwijs als het middelbaar beroepsonderwijs, hebben te maken met twee medezeggenschapsregimes. De hierboven genoemde agrarische opleidingscentra (AOC's) en ook verticale scholengemeenschappen van MBO-scholen met een VO-component volgen het medezeggenschapsregime voor de BVE. Daar ziet de medezeggenschap er heel anders uit en is in feite gekozen voor aparte deelraden voor personeel ouders (optie) en leerlingen apart, waarbij voor het personeel de WOR leidend is.

Er is echter ook een aantal scholen waar sprake is van een eigen brinnummer als VO-school maar waar mem valt onder een MBO-bestuur. Dit levert spanning op omdat er binnen een instelling formeel meerdere medezeggenschapsregimes zouden moeten zijn. Deze spanning wordt op uiteenlopende manieren opgelost, waarvan de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden niet altijd te onderscheiden zijn. In bijlage 3 bespreken we de bijzondere situaties die zich kunnen voordoen met betrekking tot medezeggenschap bij de instellingen die hier meer te maken hebben. Dit is een specifiek vraagstuk dat om een oplossing vraagt.

Omvang MR en GMR

De omvang van de gemiddelde MR verschilt per sector. In het primair onderwijs bestaat een MR volgens het reglement gemiddeld uit 3 à 4 personeelsleden en evenveel ouders. In het voortgezet onderwijs bestaat een MR uit 6 à 7 personeelsleden en evenveel ouders / leerlingen. De oudergeleding is in afwijking van de wet gemiddeld net iets groter dan de leerlinggeleding, ook volgens het reglement. Een gemiddelde MR in het speciaal onderwijs kent vier personeelsleden en vier ouders. Een aantal medezeggenschapsraden in het voortgezet speciaal onderwijs heeft ook plekken voor leerlingen, maar dit zijn uitzonderingen.

Tabel 2.2 Samenstelling (G)MR volgens reglement en feitelijk - naar sector

<i>Omvang geledingen (G)MR volgens Reglement</i>	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs
Personeel	3,7	6,5	4,0
Ouders	3,7	3,7	3,9
Leerlingen		3,0	0,5
<i>Feitelijke bezetting op dit moment</i>			
Personeel	3,6	6,3	3,9
Ouders	3,6	3,3	3,2
Leerlingen		2,4	0,4
<i>Feitelijke bezetting in % van reglement</i>			
Personeel	98%	98%	97%
Ouders	97%	90%	84%
Leerlingen		80%	84%

De bezetting in het primair onderwijs is meestal goed op orde. Het lukt daarnaast om alle zetels van de personeelsgeleding in het voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs op dit moment te vullen. De deelname van ouders is minder dekkend, daar is 10% tot 16% van de zetels gemiddeld niet bezet. In het voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs is een op de vijf plekken voor leerlingen niet bezet.

In deze gemiddelden is het verschil tussen MR-en en GMR-en niet zichtbaar. Als we de gemiddelde omvang en feitelijke bezetting hiernaar splitsen, krijgen we onderstaande tabel.

Tabel 2.3 Omvang en bezetting MR en GMR

	aantal zetels		feitelijke bezetting	
	MR	GMR	MR	GMR
Personeel	3,7	6,6	3,7	6,3
Ouders	3,2	6,0	3,2	5,3
Leerlingen	1,4	1,7	1,3	1,0

Het bezettingsprobleem voor leerlingen doet zich vooral voor bij de GMR. In de MR is de bezettingsgraad van de leerling-zetels redelijk op orde. Op basis van de screening en de casestudies is het beeld dat met name die besturen een probleem ondervinden, waar is gekozen voor een grote GMR met vertegenwoordigers uit alle afzonderlijke scholen en personele combinatiefuncties met MR-en.

De scholen die we hebben bezocht voor de casestudies laten een zelfde beeld zien, maar met meer dynamiek. In het algemeen zijn alle zetels 'net' bezet, of zijn er 1 of 2 vacatures. Naar eigen zeggen gaan de meeste medezeggenschapsorganen zelf op zoek naar nieuwe leden, starten ze een werving, op het moment dat er plekken leeg raken. Vooral ouders en leerling-geleding is lastig te vullen. Uit de casestudies komt ook het beeld naar voren dat het makkelijker is om personeel te vinden, vanwege de betere facilitering (zie ook hoofdstuk 7) en door het roulatiesysteem. Veel scholen, vooral in het primair onderwijs, werken met een roulatiesysteem, waarbij alle leraren (in de praktijk zien we weinig deelname van onderwijsondersteund of onderwijsbeheerspersoneel in de (G)MR van het primair onderwijs) bij toerbeurt een periode in de MR zitting nemen.

Zittingstermijn

Om een indruk te krijgen van de zittingstermijnen, hebben we de respondenten uit de (G)MR-en gevraagd hoe lang ze al lid zijn van hun raad.

Tabel 2.4 Gemiddelde zittingstermijn naar geleding en MR/GMR in jaren

	MR	GMR
Personeel	4,2	4,9
Ouders	2,7	2,9
Leerlingen	1,4	1,6
Gemiddeld	3,3	4,0

Leden van een GMR zitten op het moment van de enquête gemiddeld iets langer in de raad dan hun collega's die (alleen) een MR zitten. De gemiddelde zittingstermijn verschilt ook

naar geleding. Personeel zit gemiddeld het langst in een (G)MR. De huidige personeelsvertegenwoordigers zitten gemiddeld al 4 tot 5 jaar in de MR. De ouders zitten gemiddeld al 2,5 tot 3 jaar in de MR, leerlingen iets meer dan een jaar. De verschillen tussen de sectoren zijn hierbij niet groot. De maximale zittingsduur in ons onderzoek was 30 jaar voor een personeelslid, bij ouders was het maximum 10 jaar.

Achtergrond (G)MR leden – wie zitten er in de (G)MR?

Een veelgehoorde opmerking is dat alleen hoogopgeleide ouders geïnteresseerd zijn in medezeggenschap. In de enquête hebben we ouders daarom gevraagd naar hun opleidingsniveau.

Tabel 2.5 Opleidingsniveau ouders

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	Totaal
Basisschool	3%		2%	2%
VMBO	3%	5%	7%	4%
HAVO / VWO / HBS	5%	9%	5%	5%
MBO	18%	14%	16%	18%
HBO	43%	39%	38%	42%
Universiteit	27%	34%	29%	28%
Anders	1%	1%	2%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Ouders die actief zijn in de medezeggenschap zijn inderdaad overwegend (70%) hoger opgeleid (hbo of wo). Dit gaat op voor alle sectoren. Maar middelbaar of lager opgeleiden zijn verre van zeldzaam in de (G)MR. Ongeveer een derde van de (G)MR leden is middelbaar of lager opgeleid.

Een gerelateerd probleem, dat speelt bij twee van de (groot) stedelijke GMR-en die we uitgebreider hebben gesproken in de casestudies, is dat zij te maken hebben met een ondervertegenwoordiging van ouders en personeel van scholen uit achterstandswijken.

Het personeel in de (G)MR-en bestaat voor 93% uit onderwijsgevend personeel. 7% geeft aan tot het onderwijsondersteunend personeel te behoren. De personeelsgeleding op basisscholen bestaat bijna volledig uit leraren (98%). In het voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs is het onderwijsondersteunend personeel meer vertegenwoordigd (18 resp. 20%) in de personeelsvertegenwoordiging. In alle sectoren zijn de OOP'ers daarmee ondervertegenwoordigd in de (G)MR¹. Een docent uit het voortgezet onderwijs licht dit toe:

“We hebben net voldoende bezetting voor de personeelsplaatsen maar er komen nooit anderen dan docenten. We hebben lopen lobbyen bij het ondersteunend personeel, maar dat heeft nog geen effect gehad. Ze voelen zich niet competent, zien op tegen het vele leeswerk en voelen er weinig voor om in een potentiële conflictsituatie terecht te komen.”

De leerlingen in de (G)MR zijn bijna allemaal afkomstig van havo en vwo. Het zijn ook overwegend bovenbouwleerlingen. Slechts 7% van hen zit in klas twee of drie.

¹ Voor gegevens over werkzame personen naar onderwijssector zie: www.stamos.nl

Tabel 2.6 Leerlingen naar type onderwijs

Type onderwijs	%
VWO	71%
HAVO	22%
VMBO	6%
Totaal	100%

De verhouding tussen mannen en vrouwen is in de ouder- en leerlinggeleding ongeveer gelijk. Onder het personeel is de gemiddelde verhouding 3 mannen op 7 vrouwen.

Tabel 2.7 Verhouding man-vrouw in medezeggenschap naar geleding

	personeel	ouder	leerling	Totaal
man	33%	57%	43%	39%
vrouw	67%	43%	57%	61%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Deze verhouding wordt vooral door het primair onderwijs veroorzaakt (17% mannen). Dit percentage komt echter overeen met het aandeel mannen in het totaal aantal werkzame personen in het basisonderwijs. In het voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs zijn mannen in de medezeggenschap relatief oververtegenwoordigd ten opzichte van hun aandeel in het totaal aantal werkzame personen¹.

Deelname

Ouders, personeel en leerlingen hebben we gevraagd hoe ze in de medezeggenschap terecht zijn gekomen, en wat daarbij hun motivatie was.

Tabel 2.8 Hoe bent u in de medezeggenschap terecht gekomen?

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	Totaal
Ik heb mezelf verkiesbaar gesteld, en ben in een verkiezing gekozen	19%	36%	14%	22%
Ik heb mezelf verkiesbaar gesteld, maar er waren geen verkiezingen	43%	44%	51%	44%
Ik ben gevraagd door bestuur of directie om in de (G)MR zitting te nemen	14%	7%	15%	13%
Ik ben gevraagd door (G)MR-leden om in de (G)MR zitting te nemen	21%	17%	24%	21%
Het was mijn beurt om zitting te nemen in de (G)MR	9%	1%	3%	6%
Anders	3%	5%	3%	4%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Meer antwoorden mogelijk, gepercenteerd op aantal respondenten

Ongeveer een op de drie leden is in de (G)MR benoemd zonder een verkiezingsprocedure, maar is gevraagd door bestuur, directie of zittende leden. Bijna de helft van de leden heeft

¹ Ook deze gegevens zijn afkomstig van www.stamos.nl

zich kandidaat gesteld, zonder dat er verkiezingen volgden. Slechts een op de vijf leden is volgens eigen zeggen daadwerkelijk verkozen in een verkiezing. Personeelsleden zijn relatief vaak gevraagd door bestuur of directie (18%) of geven aan dat het hun beurt was (13%).

“Ik ben gevraagd om in de MR te gaan zitten, op basis van roulatie. Ik vind het prima dat we het allemaal een keer doen. Het lijkt me ook wel leuk en interessant te weten hoe het op school wordt geregeld.”

We zijn ook in de cases bijna geen leden van de medezeggenschap tegengekomen die zijn verkozen door middel van een geheime schriftelijke stemming onder de achterban. Het was in deze elf gevallen praktijk dat nieuwe leden worden gezocht door middel van acties vanuit zittende leden, de MR als geheel of door middel van werving vanuit de schoolleiders. Een deel van de personeelsleden in raden zit er omdat het hun beurt was (roulatie). De enige uitzondering hierop zijn de leerlingvertegenwoordigers, die zijn in een aantal gevallen wel gekozen. Deze praktijk was al jaren gangbaar op de bezochte scholen. Soms herinnert iemand zich nog wel een incidentele verkiezing. Bij de scholen voor speciaal onderwijs verwachten verschillende betrokkenen meer belangstelling voor het MR-werk, vanwege de dreigende bezuinigingen in het kader van ‘passend onderwijs’.

Motieven

Waarom gaan mensen in een MR zitten? De motieven voor deelname verschillen per sector en geleding.

Tabel 2.9 Motieven voor deelname aan medezeggenschap – naar sector

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	To- taal
Om een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het onderwijs	72%	70%	73%	71%
Om op te komen voor de belangen van mijn achterban	41%	61%	51%	46%
Voor mijn eigen ontwikkeling	35%	49%	36%	38%
Het leek me leuk	17%	27%	18%	19%
Om contacten met anderen in de school op te doen	15%	17%	18%	16%
Ik was aan de beurt	10%	0%	4%	8%
Anders	9%	10%	11%	9%

Meer antwoorden mogelijk, gepercenteerd op aantal respondenten

Tabel 2.10 Motieven voor deelname - naar geleding

	perso- neel	ouders	leerlin- gen	Totaal
Om een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het onderwijs	59%	84%	66%	71%
Om op te komen voor de belangen van mijn achterban	47%	44%	67%	46%
Voor mijn eigen ontwikkeling	46%	25%	77%	38%
Het leek me leuk	14%	21%	63%	19%
Om contacten met anderen in de school op te doen	10%	21%	18%	16%
Ik was aan de beurt	15%	0%	1%	8%
Anders	8%	11%	5%	9%
	100%	100%	100%	100%

Gepercenteerd op aantal respondenten

Leerlingen nemen vaker deel om op te komen voor de belangen van hun achterban, voor de eigen ontwikkeling en omdat het hen leuk lijkt. Ouders willen voornamelijk een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het onderwijs. Dat is ook voor personeel de grootste motivatie, gevolgd door de eigen ontwikkeling en de belangenbehartiging. Deze motieven sluiten aan bij een van de centrale uitgangspunten bij het opstellen van de WMS, dat de verschillende betrokkenen een gezamenlijk belang hebben bij goed onderwijs en goede scholen. Dit uitgangspunt is de basis waarom gekozen is voor gezamenlijke medezeggenschap in het funderend onderwijs.

Opvallend is dat in de scholen uit de casestudies meer dan de helft van de leden van de medezeggenschapsorganen, eerdere ervaring heeft in medezeggenschap. Bijvoorbeeld op scholen van andere kinderen, bij eerdere werkgevers, of in de ouderraad. Het gaat blijkbaar in grote mate om een (beperkte) groep personen die het leuk vindt om de betrokkenheid bij de school via deelname aan een (G)MR vorm te geven.

2.2 Activiteiten van de medezeggenschap; waar gaat het over?

In de enquête is gevraagd naar de verschillende activiteiten van de (G)MR. Tabel 3.1 geeft het overzicht.

Tabel 2.12 Op welke manier is de (G)MR actief? Naar geleding

	be- stuurder	school- leider	perso- neel	ouder	leerling	Totaal
Het voeren van algemeen overleg met bestuur/directie	95%	87%	85%	88%	88%	87%
Het geven van gevraagd advies	97%	98%	94%	95%	88%	95%
Het geven van ongevraagd advies	82%	85%	74%	85%	58%	80%
Het reageren op instemmingsverzoeken	96%	95%	95%	93%	91%	94%
Het doen van voorstellen	62%	72%	79%	79%	75%	76%
Uitvoeren van activiteiten	28%	33%	37%	32%	17%	33%
Bemiddelen bij conflicten of klachten	8%	21%	30%	32%	34%	27%
Voorlichting over schoolbeleid aan achterban	41%	46%	55%	51%	42%	50%
Anders	11%	5%	3%	6%	2%	5%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Meer antwoorden mogelijk, gepercenteerd op aantal respondenten

Bijna alle medezeggenschapsraden voeren overleg, geven gevraagd en ongevraagd advies en reageren op instemmingsverzoeken. Driekwart van de raden komt naar eigen zeggen ook zelf met voorstellen. De helft geeft voorlichting over het schoolbeleid aan de achterban. Een minderheid voert concrete activiteiten uit of bemiddelt bij klachten en conflicten, beiden geen formele taken voor een (G)MR volgens de WMS.

Tussen de onderwijssectoren zijn er bijna geen verschillen in de taakuitvoering van de (G)MR. De grootste variatie zit bij het bemiddelen bij klachten of conflicten. Hier varieert het aandeel (G)MR'en dat dit doet van 21% in het speciaal onderwijs tot 27% in het primair onderwijs.

Onderwerpen van medezeggenschap

Er is in de vragenlijst ook gevraagd naar specifieke onderwerpen die momenteel in het onderwijsbeleid in het bijzonder aandacht krijgen. De veronderstelling is dat deze actuele onderwerpen voor een groot deel van de scholen van belang is en dus met enige regelmaat op de agenda van de raad verschijnen. De uitkomsten hiervan staan in de onderstaande tabel 2.13.

Tabel 2.13 Heeft de (G)MR de afgelopen twee jaar de volgende onderwerpen besproken?

	primair onderwijs			voortgezet onderwijs			speciaal onderwijs		
	Ja	Nee	?	Ja	Nee	?	Ja	Nee	?
	Gevolgen van de bevolkingskrimp	64%	31%	5%	52%	38%	10%	37%	57%
Opbrengstgericht werken, kwaliteitszorg of excellentie	82%	13%	5%	79%	10%	11%	83%	11%	6%
Uitwerking van passend onderwijs	78%	17%	5%	67%	23%	10%	93%	4%	3%
Invoering en uitwerking functiemix	85%	10%	6%	91%	3%	6%	91%	4%	4%
Verzelfstandiging van de school uit het bestuur	25%	58%	17%	30%	52%	18%	24%	58%	18%
Invoering scheiding bestuur en toezicht	36%	46%	19%	45%	36%	19%	37%	46%	18%

De overgrote meerderheid van de medezeggenschapsraden heeft de afgelopen jaren met het bestuur gesproken over actuele en relevante onderwerpen als bevolkingskrimp, functiemix, opbrengstgericht werken of passend onderwijs. Maar er zijn nog steeds raden die een onderwerp als de functiemix, wettelijk gezien een overlegonderwerp, niet hebben besproken.

Ook in de casestudies is gevraagd naar agendering van actuele onderwerpen. Zo is op redelijk veel scholen de afgelopen jaren aandacht besteed aan de (gevolgen van) de wet goed onderwijs, goed bestuur. De (G)MR-en zijn daar ook bij betrokken geweest. Het is in de gesprekken genoemd als een reden voor verdere professionalisering van de medezeggenschap. Een ander onderwerp dat regelmatig is genoemd in de cases is de onderwijstijd. De oudergeleding stemt in met onderwijstijden, roosters en plannings.

Ook de invoering van de functiemix heeft bijna overal op de agenda van de (G)MR gestaan. Sommige (G)MR-en hebben via een werkgroep meegedacht bij vormgeving van de functiemix op school.

Als raden vroeg in de beleidsvorming worden betrokken, dan levert men in discussies opmerkingen en overwegingen of concrete voorstellen tot het aanpassen van conceptteksten. Er waren in de cases veel voorbeelden van aangepaste beleidsstukken na discussie in de (G)MR. In die zin hebben de raden die we hebben bezocht wel degelijk invloed op de inhoud van besluiten en het beleid van de school.

Hierbij speelt echter ook een zeker ongemak. Men is dan wel eerder in de vormgeving en besluitvorming betrokken, maar hoeveel ruimte is er dan nog om aan het einde nee te kunnen zeggen. Veel raden hebben daarom liever dat het bestuur met voorstellen komt. In die gevallen is er weinig behoefte om op de stoel van de bestuurder te gaan zitten. Andere raden missen die betrokkenheid juist en besluiten tot eigen brainstormsessies over grote beleidlijnen. Onderstaand voorbeeld illustreert het dilemma.

“Vanuit het bestuur kwam een voorstel aan een klein groepje vanuit de GMR om mee te gaan in een heisessie om beleid te ontwikkelen. GMR zei uiteindelijk: nee, maak eerst een plan en dan komen wij wel met een reactie. Het bestuur wilde ons erbij betrekken maar wij wachten liever af.

Op MR-niveau gaat dat wat makkelijker: zeker als PMR worden we al in een vrij vroeg stadium bij plannen betrokken. Het is voor ons handig om er al vroeg bij betrokken te zijn, bij bijvoorbeeld een schoolplan. Dat is behoorlijk zware materie, dan is het wel fijn om wat meer in de besluitvorming betrokken te worden. Met alle gevaren van dien: je moet wel zorgen dat je je handen vrij houdt om het besluit uiteindelijk goed- óf af te keuren.”
(docent, GMR VO)

2.3 Informatievoorziening; rechten en plichten in de praktijk

Een van de wijzigingen in de WMS ten opzichte van de WMO 1992 is een informatierecht van de medezeggenschap. De WMS stelt dat de medezeggenschapsraad tijdig alle inlichtingen van het bevoegd gezag ontvangt die redelijkerwijs nodig is om zijn taak te vervullen. Daarnaast wordt een aantal specifieke documenten genoemd die de (G)MR jaarlijks tenminste dient te ontvangen. In hoeverre worden deze bepalingen nageleefd?

Tabel 2.14 Heeft de (G)MR het afgelopen schooljaar de volgende documenten ontvangen (% ja van alle respondenten)

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	Totaal
Begroting	92%	95%	92%	92%
Bij de begroting behorende beleidsvoornemens (jaarplan)	90%	91%	92%	90%
Jaarverslag	86%	90%	86%	87%
De hoogte en inhoud van arbeidsvoorwaardelijke regelingen	35%	58%	46%	41%
Schoolgids	91%	88%	93%	91%
Formatieplan	93%	85%	89%	91%
Gegevens over samenstelling van het bestuur, de organisatie van de school en het managementstatuut	65%	71%	65%	66%

Begroting, formatieplan, jaarplan, schoolgids en jaarverslag worden in 9 van de 10 gevallen ook door de (G)MR ontvangen. Dat percentage ligt iets hoger volgens directie en bestuur, maar het verschil is niet groot. Leerlingen geven vaak aan dit niet te weten (het percentage varieert per document, van 17% tot de helft).

De bepaling over het verstrekken van informatie over de hoogte en inhoud van arbeidsvoorwaardelijke regelingen lijkt beperkt te worden nageleefd. Deze verplichting gaat echter alleen op voor besturen met meer dan 100 personeelsleden. De score op dit onderdeel is dan ook hoger bij respondenten uit de GMR (57% ja tegenover 37% van de MR-leden).

In hoeverre krijgt de MR tijdige informatie?

De (G)MR ontvangt dus bijna altijd de wettelijk vereiste informatie. Het moment waarop de medezeggenschap die informatie ontvangt is volgens de geledingen wel een probleem.

Tabel 2.15 De (G)MR krijgt over het algemeen genomen op tijd informatie

	bestuurder	schoolleider	personeel	ouder	leerling	Totaal
(Zeer) mee eens	75%	65%	42%	41%	55%	50%
Neutraal	20%	29%	35%	37%	28%	33%
(Zeer)mee oneens	5%	5%	23%	21%	13%	16%
Weet niet/geen mening	1%	0%	1%	1%	3%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Ongeveer een op de vijf leden van de medezeggenschap is het (zeer) oneens met de stelling dat de (G)MR op tijd informatie ontvangt. Minder dan de helft vindt dat men in het algemeen informatie op tijd ontvangt. Bestuur en schoolleiders kijken hier anders tegen aan, als verantwoordelijke partij zien zij dit zelden als een probleem.

Ook in de casestudies is een van de meest genoemde knelpunten die betrokkenen vanuit de medezeggenschap noemen het laat ontvangen van informatie. Hierdoor is het volgens veel leden van de (G)MR lastig om de mogelijke meerwaarde van medezeggenschap te realiseren. Ook de bestuurders die we spraken, erkennen dit probleem, maar geven aan dat het lastig is om dit punt te verbeteren.

2.4 Partijen in overleg

Wettelijk gezien is het bevoegd gezag (het schoolbestuur) verantwoordelijk voor de kwaliteit van en het contact met de medezeggenschap. In de praktijk wordt het overleg met de medezeggenschap vaak uitgevoerd door de schoolleiding. We vroegen de leden van de medezeggenschap naar de positie van de schoolleiders.

Tabel 2.16 Wat is de positie van de schoolleider bij de medezeggenschap?

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	Totaal
Lid van de MR	4%	4%	2%	4%
Adviseur van de MR	49%	28%	51%	46%
Zonder formele relatie met de MR	21%	17%	17%	20%
Treedt op namens het bestuur	40%	61%	52%	44%
Anders	9%	9%	8%	9%
Weet niet	2%	4%	2%	2%
	100%	100%	100%	100%

Meer antwoorden mogelijk, gepercenteerd op aantal respondenten

In het voortgezet onderwijs treedt de schoolleiding in ruim 60% van de gevallen op namens het bestuur. In het primair onderwijs en speciaal onderwijs is de schoolleiding meestal adviseur of gesprekspartner namens het bestuur. Volgens een derde van de respondenten (30%) is de schoolleider tegelijkertijd adviseur en degene die optreedt namens het bestuur. Dit komt verhoudingsgewijs het meest voor in het PO en SO. Schoolleiders zelf zien nog vaker een overlap in deze twee taken (52%). Bij een op de vijf scholen is er geen formele relatie tussen schoolleiding en medezeggenschap.

Deze vraag gesplitst naar geleding laat zien dat 15% van de leerlingen aangeeft dat de schoolleider lid is van de MR. De schoolleiders zien zichzelf relatief vaak als adviseur van de MR. Bestuurders geven juist vaak aan dat de schoolleider namens hen optreedt.

Tabel 2.17 Positie van de schoolleider bij medezeggenschap – naar geleding

	be- stuurder	school- leider	Perso- neel	ouder	leerling	Totaal
Lid van de MR	1%	2%	4%	6%	15%	4%
Adviseur van de MR	40%	68%	47%	30%	23%	45%
Zonder formele relatie met de MR	13%	14%	22%	26%	12%	20%
Treedt op namens het bestuur	63%	41%	39%	48%	56%	45%
Anders	7%	9%	10%	9%	6%	9%
Weet niet	1%	0%	3%	2%	15%	2%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tussen de MR en de GMR treden hier slechts beperkte verschillen op. Volgens GMR-leden is de schoolleider iets minder vaak adviseur (39%) en treedt hij of zij vaker op namens het bestuur (55%).

Hoe vertalen deze rollen zich naar de praktijk? We vroegen naar de aanwezigheid van de schoolleiding bij de (G)MR vergadering.

Tabel 2.18 In hoeverre is de schoolleiding aanwezig bij de vergaderingen van de MR en GMR?

	MR	GMR	Totaal
(Vrijwel) altijd	74%	48%	70%
Meer dan de helft van de keren	12%	11%	12%
Minder dan de helft van de keren	9%	8%	9%
(Vrijwel) nooit	5%	33%	9%
	100%	100%	100%

De MR en de GMR laten hier wel verschil zien. Bij eenderde van de GMR-en is er vrijwel nooit een schoolleider aanwezig bij de vergaderingen. Bij de helft vrijwel altijd, terwijl dat voor driekwart van de MR-en het geval is. Er zijn hier bijna geen verschillen naar sector.

De groep respondenten die aangaf dat de schoolleider optreedt namens het bevoegd gezag, vroegen we of er wel contact was tussen de medezeggenschap en het bestuur?

Tabel 2.19 Is er ook contact tussen de (G)MR en het bestuur?

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	Totaal
Ja, regelmatig (meerdere malen per jaar)	32%	53%	41%	39%
Ja, af en toe (eenmaal per jaar of minder)	33%	25%	22%	29%
Nee, (bijna) nooit	33%	21%	34%	30%
Weet niet	2%	2%	3%	2%
Totaal	100%	100%	100%	100%

De uitkomsten laten zien dat op tweederde van de scholen waar het overleg met de medezeggenschap is gedelegeerd aan de schoolleider, er nog wel met enige regelmaat contact is tussen medezeggenschap en bestuur. Vooral in het voortgezet onderwijs schuift het bestuur nog meer keren per jaar aan. Bij eenderde van de scholen is er (bijna) nooit contact tussen bestuur en (G)MR.

Deze verhoudingen verschillen tussen MR en GMR. Ook bij de GMR-en waar de (algemeen) directeur het overleg voert, heeft in tweederde van de gevallen het bestuur ook nog meerdere malen per jaar contact met de GMR.

Frequentie vergaderingen

Hoe vaak overleg wordt gevoerd is ook in de enquête gevraagd. In onderstaande tabel staat het gemiddelde aantal vergaderingen per sector weergegeven.

Tabel 2.11 Gemiddeld aantal vergaderingen per jaar

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	Totaal
Als (G)MR	6,6	7,6	7,1	6,8
Met alleen uw geleding	2,8	8,6	3,5	3,8
Overlegvergaderingen met bestuur of directie	4,4	7,3	5,2	4,9

De gemiddelde MR en GMR komt zo'n zeven keer per jaar bij elkaar. Daarnaast zijn er gemiddeld 5 overlegvergaderingen met het bestuur of de directie. Ook komen de geledingen gemiddeld ongeveer vier keer per jaar bij elkaar. Er is op dit punt nauwelijks verschil tussen MR en GMR.

Wettelijk overleg rond adviesaanvragen

De WMS stelt een aantal eisen aan het overleg tussen (G)MR en bestuur of directie over een adviesaanvraag. Hoe kijken verschillende betrokkenen hier tegenaan?

Tabel 2.20 Gelegenheid tot overleg?

<i>Stelt het bestuur of de directie de (G)MR in de gelegenheid om overleg te voeren voordat het advies wordt uitgebracht?</i>						
	bestuurder	schoolleider	personeel	ouder	leerling	Totaal
(Vrijwel) altijd	82%	75%	56%	57%	58%	63%
Meer dan de helft van de keren	13%	18%	25%	22%	28%	21%
<i>Informeert het bestuur of de directie de (G)MR schriftelijk over wat er met het advies van de (G)MR wordt gedaan?</i>						
	bestuurder	schoolleider	personeel	ouder	leerling	Totaal
(Vrijwel) altijd	61%	43%	30%	32%	22%	36%
Meer dan de helft van de keren	15%	18%	20%	17%	23%	18%
<i>Stelt het bestuur of de directie de (G)MR in de gelegenheid om nader overleg te voeren als ze een advies van de (G)MR niet (geheel) volgen?</i>						
	bestuurder	schoolleider	personeel	ouder	leerling	Totaal
(Vrijwel) altijd	75%	67%	37%	39%	39%	47%
Meer dan de helft van de keren	11%	11%	18%	15%	25%	15%

Besturen en directies zijn bij het beantwoorden van deze vragen duidelijk positiever dan de leden van de medezeggenschap. Vooral de schriftelijke reactie op adviezen en de mogelijkheid tot nader overleg, worden volgens de medezeggenschap niet standaard nageleefd.

Contact Raad van Toezicht

Op steeds meer scholen is door de invoering van de wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur een scheiding aangebracht tussen bestuur en (intern) toezicht. Vaak betekent dit dat er een Raad van Toezicht (RvT) is gekomen. De vraag is in hoeverre er contact is tussen de medezeggenschap en deze RvT, die beiden op hun eigen wijze een *countervailing power* moeten zijn voor het bestuur.

Tabel 2.21 Is er op uw school contact tussen de (G)MR en de Raad van Toezicht? (naar sector)

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	Totaal
Ja, regelmatig (meerdere malen per jaar)	4%	9%	9%	6%
Ja, af en toe (eenmaal per jaar of minder)	12%	30%	24%	16%
Nee, er is geen contact	36%	29%	36%	35%
Nee, we hebben geen Raad van Toezicht	22%	13%	15%	20%
Weet niet	26%	19%	16%	24%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Vooraf in het primair onderwijs is er ofwel geen RvT of is men er niet mee bekend. In de andere gevallen is er overwegend geen contact tussen RvT en medezeggenschap. Op maar enkele scholen is er meer dan eenmaal per jaar contact tussen medezeggenschap en RvT. De visie hierop verschilt wel sterk per geleding. Een derde van de medezeggenschap weet dit niet, nog eens een derde geeft aan dat er geen contact is. Met name bestuurders geven vaker aan dat er contact is (52%). Zij hebben hier waarschijnlijk beter zicht op dan schoolleiders. Ook hebben bestuurders met name contact met de GMR-en, die het contact met een Raad van Toezicht zullen onderhouden. De GMR heeft logischerwijs vaker (47% ja) contact met de Raad van Toezicht dan de MR (16% ja).

Naast contact is er de mogelijkheid dat de (G)MR een bindende voordracht doet voor een van de leden van de Raad van Toezicht.

Tabel 2.22 Heeft de (G)MR de mogelijkheid om een bindende voordracht te doen voor een lid van de Raad van Toezicht?

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	Totaal
Ja	17%	37%	23%	22%
Nee	26%	28%	27%	26%
Weet niet	58%	35%	50%	51%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Ook bij deze vraag weet in het primair onderwijs een relatief groot deel van de betrokkenen (58%) niet of er een mogelijkheid is om een bindende voordracht te doen. Van de mensen die het wel weten, zegt 17% ja en 26% nee. In het voortgezet onderwijs weet eenderde het niet, zegt iets meer dan eenderde ja en iets minder dan eenderde nee. In het speciaal onderwijs zegt een kwart nee, tegen 23% ja.

De leden van de GMR geven veel vaker aan dat ze deze mogelijkheid hebben. Daar antwoordt de helft ja, tegen een minderheid van 14% van MR-leden. Een meerderheid (58%) van de MR-leden weet dit ook niet, bij de GMR ligt dat aandeel op 29%.

Het beeld lijkt daarmee te zijn dat in het voortgezet onderwijs beter uitvoering wordt gegeven aan de wettelijke bepaling¹ dat de medezeggenschap een bindende voordracht kan doen voor een lid van de RvT. Men is in het voortgezet onderwijs ook vaker of beter bekend met deze interne toezichthouder.

2.5 Positie van de GMR

Is er overal een GMR?

Heeft elk schoolbestuur met meer scholen onder zijn gezag een GMR ingesteld? De bestuurders hebben we gevraagd naar de situatie op hun school of scholen.

Tabel 2.23 GMR of MR volgens bestuurders

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	Totaal
Wij zijn een eenpitter met één school en één MR	22%	56%	26%	34%
Er vallen meer scholen onder ons bestuur, we hebben een GMR	76%	33%	66%	60%
Er vallen meer scholen onder ons bestuur, maar we hebben één MR	2%	11%	8%	6%
	100%	100%	100%	100%
Totaal	169	106	38	313

Uit de antwoorden van de bestuurders wordt duidelijk dat vooral in het voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs er nog een (kleine) groep besturen is die het gezag over meer scholen uitoefent, maar geen GMR heeft ingesteld.

Uit de screening van de statuten en de casestudies komen enkele mogelijke verklaringen naar voren. Het kan ten eerste gaan om besturen met scholen in meer onderwijssectoren. Ook kan het gaan om een overgangssituatie. Tenslotte zijn er scholen die deelraden per vestiging hebben, waarbij de vestigingen in sterke mate autonoom hun beleid bepalen. Dan fungeert de MR de facto als een GMR. We zijn in de verschillende fases van het onderzoek geen gevallen tegengekomen van besturen zonder GMR maar met meer scholen uit dezelfde sector. Het is daarom ook mogelijk dat de bestuurders bij deze vraag het begrip 'school' niet als brin-nummer hebben geïnterpreteerd.

Tot slot zijn er besturen die meer GMR-en hebben. Dit geldt voor schoolbesturen die scholen uit zowel het basisonderwijs, speciaal onderwijs of voortgezet onderwijs hebben. In de screening van de statuten zagen we bijvoorbeeld een bestuur dat zowel scholen voor speciaal basisonderwijs, speciaal (voortgezet) onderwijs als praktijkonderwijs heeft. Ze werken met twee GMR-en. De WEC-GMR bestaat uit 2 personeelsleden en 2 ouders. De PRO-GMR bestaat uit 2 leden uit het personeel, 1 lid uit de ouders en 1 lid uit de leerlingen. Een andere school heeft het als volgt opgelost:

"De stichting kent twee GMR'en. Eentje voor de Praktijkcolleges en eentje voor de SBO- en (V)SO-scholen. Voor niet schoolsoortspecifieke zaken vormen zij één GMR."

¹ Deze bepaling is niet opgenomen in de WMS, maar in de sectorale onderwijswetgeving WPO, WVO en WEC.

Personele band tussen MR en GMR versoepeld

Onder de WMO bestond de GMR verplicht uit ouders, personeelsleden of leerlingen die ook zitting hadden in een van de aan het bestuur verbonden MR-en. De WMS maakte het mogelijk dat leden van de GMR geen zitting hebben in een van de onderliggende medezeggenschapsraden op schoolniveau.

De vraag is in hoeverre scholen gebruik maken van deze nieuwe mogelijkheid om de rechtstreekse vertegenwoordiging vanuit de MR-en in de GMR los te laten? In hoeverre zijn de huidige GMR-leden nog steeds ook lid van een MR? We vroegen GMR-leden hoeveel van hun mede-leden ook in een MR zitten. Dit aantal is afgezet als percentage van het feitelijk aantal leden van de GMR.

Tabel 2.25 GMR leden die ook lid zijn van de MR - gemiddeld %

	Totaal
Gemiddeld	15%
Minimum	0%
Maximum	100%
(aantal)	144

Deze uitkomst betekent dat ongeveer een op de zes leden van de GMR ook lid is van een MR. Een aantal andere bevindingen in het onderzoek wijzen op een hoger percentage. Uit de analyse van de statuten blijkt dat bij ongeveer een kwart van de GMR-en een bepaling is opgenomen dat de leden afkomstig zijn uit de MR-en, of dat de GMR bestaat uit een gezamenlijke vergadering van (twee) MR-en.

Bij de vijf GMR-en die we hebben bezocht is bij twee de directe koppeling en afvaardiging vanuit de afzonderlijke MR-en losgelaten. Het gaat hier allebei om grote besturen (64 respectievelijk 13 scholen). Bij twee besturen is vastgehouden aan GMR-leden die door de verschillende MR-en zijn afgevaardigd. Een van deze besturen heeft 15 scholen. De GMR bestaat daar uit 30 vertegenwoordigers, een ouder en personeelslid vanuit elke MR. Bij het laatste bestuur is de verplichting geschrapt, maar loopt de praktijk nog door.

De conclusie is dat hoewel de wet ruimte biedt om de personele overlap tussen MR en GMR los te laten, een deel van de scholen hier toch aan vast houdt. Hetzij formeel vastgelegd in het statuut, hetzij in de praktische uitwerking. De redenen die hiervoor worden genoemd zijn betere onderlinge informatie en het garanderen van continuïteit:

“Elk personeelslid en ouderlid neemt GMR-zaken en GMR-beslissingen mee terug naar de MR”.

Het feit dat de leden van de GMR in principe worden verkozen door de MR-leden, zal hier in de praktijk aan bijdragen. Opvallend is wel dat we in een aantal statuten (ongeveer een vijfde van de statuten van meerpitters) bepalingen zagen die in afwijking van de WMS stelden dat de GMR-leden direct worden verkozen door de achterban op de scholen.

Communicatie en verdeling van bevoegdheden

Bij de invoering van de WMS waren er zorgen of het versterken van de positie van de GMR en het loslaten van de verplichte personele overlap tussen MR en GMR de communicatie over bijvoorbeeld bevoegdheden zou belemmeren.

In de casestudies waren alle betrokkenen helder over de afspraken die tussen MR-en en GMR waren gemaakt. De lijn is overal, in de woorden van een betrokkene "de MR gaat over zaken op schoolvlak, de GMR over zaken die alle scholen aangaan". In de praktijk zijn we op de meerpitters hierover weinig tot geen problemen tegengekomen. Het probleem ligt eerder bij het feit dat sommige GMR-leden zich opstellen als "schoolvertegenwoordiger". Uit de enquête blijkt dat slechts 5% van de betrokkenen verwarring over de bevoegdheden tussen MR en GMR een duidelijk knelpunt vindt, tegenover 64% die dit (bijna) geen probleem vindt. 22% vindt het enigszins een knelpunt.

Uit de screening van statuten blijkt dat ruim tweederde afspraken bevat over het onderling informeren door de verschillende medezeggenschapsorganen, met name tussen de GMR en MR-en. De meeste statuten gebruiken daarvoor de volgende (standaard) formulering:

"De secretaris van elk medezeggenschapsorgaan draagt er zorg voor dat de agenda's en de verslagen van de besprekingen worden verspreid onder de secretarissen van de overige medezeggenschapsorganen, als daar behoefte aan is. Voor wie van hen daar behoefte aan heeft worden ook bijbehorende stukken beschikbaar gesteld.

De voorzitter van de GMR belegt tenminste twee maal per jaar een bespreking over de actuele onderwerpen en ter evaluatie van de werkwijze met de voorzitters van de overige medezeggenschapsorganen, als daar behoefte aan is.

Wanneer t.a.v. een advies- of instemmingsbevoegdheid een geschil dreigt, meldt de voorzitter van het betreffende medezeggenschapsorgaan dat onverwijld bij de voorzitter van de GMR."

In de casestudies werd duidelijk dat de twee GMR-en die de directe vertegenwoordiging vanuit de MR-en van de scholen hebben losgelaten, op een professionelere manier vorm geven aan medezeggenschap. Er is duidelijke ondersteuning, facilitering en scholing voor de GMR, de GMR werkt met portefeuillehouders en een jaarplanning, er zijn heldere verwachtingen en er is driemaal per jaar een bijeenkomst met vertegenwoordigers van alle MR-en. Een CvB-lid geeft aan:

"Waardoor het nu beter loopt heeft zeker te maken met de WMS. Voorheen zaten leden uit de MR tegen wil en dank in de GMR. Nu kunnen ouders en medewerkers met interesse in medezeggenschap keuzes maken voor generalist of meer specifiek per school. Dat is een gunstige ontwikkeling".

2.6 Beantwoording van de vragen

In het inleidende hoofdstuk zijn de vragen van de opdrachtgever over de basisstructuur opgenomen. De antwoorden op deze vragen staan systematisch hieronder verwoord.

1 Hebben alle scholen een MR en heeft elk bestuur met meer scholen een GMR?

Het antwoord op het eerste deel van de vraag is klip en klaar: op enkele goed verklaarbare uitzonderingen na hebben alle scholen een medezeggenschapraad. Vergelijken met het percentage in het bedrijfsleven (71% van de ondernemingen leeft de WOR op dit punt na) is dat een hoge score.

Die eenduidigheid geldt voor het tweede deel van de vraag iets minder. Daar waar een GMR verwacht mag worden komt niet altijd een GMR voor. Met name in het voortgezet onderwijs ontbeert één op de vier besturen die niet behoort tot de categorie éénpitter, een GMR.

2 Heeft in het voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs elke school een leerlinggeleding?

In vrijwel alle scholen voor voortgezet onderwijs zijn de leerlingen vertegenwoordigd in de medezeggenschapsraad, hoewel het aantal zetels van de leerling-geleding ook reglementair nog niet overal gelijk is aan dat van de ouder-geleding. In het voortgezet speciaal onderwijs heeft slechts een aantal MR-en plekken gereserveerd voor leerlingen.

3 Slagen schoolbesturen er in de (G)MR-en te bemensen met ouders, leerlingen en personeel?

Het bezetten van de zetels voor personeel is vrijwel nergens een probleem. De bezettingsgraad nadert de 100%. In het primair onderwijs is er evenmin een probleem met het bemensen van de MR-zetels voor ouders. In het voortgezet onderwijs blijft 10% van de zetels voor ouders en 20% van de zetels voor leerlingen onbezet. In het speciaal onderwijs liggen deze cijfers beide op 16%. In de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden blijven veel zetels voor de leerlingen onderbezet, maar ook een zo'n 10% van de zetels voor ouders. Bij de ouder en leerlinggeledingen speelt mee dat de gemiddelde zittingstermijn flink korter is dan bij het personeel en er dus sprake is van een aanzienlijke vervangingsbehoefte .

4 Krijgt de medezeggenschap voldoende en tijdige informatie over de financiën, de organisatie en het onderwijskundig beleid van scholen en besturen om een rol van betekenis te kunnen spelen in de besluitvorming over deze onderwerpen?

De afzonderlijke geledingen geven desgevraagd duidelijk aan vrijwel altijd voldoende informatie te krijgen. Dit is conform de wetgeving. De tijdigheid van de verstrekte informatie is volgens de geledingen in 20% van de gevallen wel een probleem.

5 In hoeverre is interne of externe verzelfstandiging de afgelopen jaren een gespreksonderwerp tussen bestuurders en medezeggenschapsraden geweest?

Verzelfstandiging is in sommige gevallen onderwerp van gesprek geweest in de medezeggenschap. Een kwart van de basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs en 30% van de scholen voor voortgezet onderwijs heeft dit onderwerp besproken met de (G)MR.

6 In hoeverre maken scholen gebruik van de mogelijkheid om de rechtstreekse vertegenwoordiging vanuit de MR-en in de GMR los te laten? Heeft dit effect op het functioneren van de GMR?

Waar vroeger GMR-leden ook als vanzelfsprekend MR-lid waren is dat nu in de meeste gevallen los gelaten. Uit de enquête blijkt dat slechts 15% van alle GMR-leden ook nog lid van een MR is. Er is vrijwel nergens onduidelijkheid over de verdeling van taken tussen MR en GMR. Waar de rechtstreekse vertegenwoordiging is losgelaten, is er geen sprake meer van GMR-leden die vooral het geluid van één school vertolken of leden die in de eerste plaats MR-lid zijn en de GMR 'erbij' (moeten) doen. Zorgen over continuïteit en informatievoorziening lijken niet terecht, de casestudies laten zien dat waar gekozen is voor een 'ontkoppelde' GMR het functioneren de afgelopen jaren verbeterd is.

3 Het medezeggenschapsstatuut en -reglement

Met de komst van de WMS werden alle schoolbesturen verplicht om de organisatie van hun medezeggenschap vast te leggen in een medezeggenschapsstatuut, die moest gaan functioneren als een "kaart van de medezeggenschap". Hoe werkt dit uit in de schoolpraktijk? In dit hoofdstuk beschrijven we de aanwezigheid van en de bekendheid met statuten en reglementen als ook de evaluatie van de statuten.

In dit hoofdstuk worden ook enkele onderwerpen behandeld die hun basis moeten vinden in de statuten en reglementen. Het gaat dan om onderwerpen die met de noodzakelijk geachte flexibiliteit te maken hebben. De nieuwe wet is zo ingericht dat scholen meer flexibiliteit hebben op het punt van de inrichting van de medezeggenschap. In opeenvolgende paragrafen wordt daarom ingegaan op flexibiliteit in organisatorische zin door het inrichten van specifieke deelraden voor thema's of deelgroepen, op flexibilisering van de overlegcyclus zelf en tenslotte op het verleggen van instemmingsrecht naar adviesrecht voor de medezeggenschap.

3.1 Heeft elk bestuur een statuut?

Met de komst van de WMS zijn alle schoolbesturen verplicht om de organisatie van hun medezeggenschap vast te leggen in het zogeheten medezeggenschapsstatuut. Twee jaar na invoering van de WMS had 88% van de besturen een statuut aan de (G)MR voorgelegd¹. Hoe heeft dit zich de afgelopen jaren ontwikkeld?

Tabel 3.1 Is er een medezeggenschapsstatuut voor uw school of scholen?

	bestuur- der	school- leider	perso- neel	ouder	leerling	Totaal
Ja	88%	79%	76%	69%	68%	75%
Nee	6%	7%	3%	6%	4%	5%
weet niet/geen mening	6%	13%	21%	25%	28%	19%
%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

De overgrote meerderheid van de scholen kent een medezeggenschapsstatuut. Twintig procent van de respondenten geeft aan dit niet te weten. Blijkbaar is het medezeggenschapsstatuut nog niet helemaal ingeburgerd, ook niet bij bestuurders en schoolleiders. Tenminste zes procent van de scholen heeft geen statuut, afgaand op het antwoord van de bestuurders.

Het is mogelijk dat er op dit punt een zekere vertekening optreedt, door sociale wenselijkheid en door de grote groep personen die het niet weet. Om het beeld uit de enquête aan te vullen hebben we een steekproef van scholen benaderd en hun statuten opgevraagd. De resultaten van die screening vatten we hieronder samen.

¹ Smit e.a. (2009), *Medezeggenschap: de wind in de zeilen*, ITS Nijmegen.

Tabel 3.2 Uitkomst steekproef medezeggenschapsstatuten

Aantal besturen met inhoudelijke reactie	65
Waarvan besturen zonder statuut	7
Waarvan besturen waarvan een statuut is ontvangen	58
Aantal statuten dat afgelopen twee jaar is herzien	24
Aantal statuten dat meer dan twee jaar geleden is herzien	30
Geen datum bekend	4

Zeven van de 65 scholen die inhoudelijk hebben gereageerd hebben geen statuut (11%). Die 11% is een ondergrens van besturen waarvan we zeker weten dat ze geen medezeggenschapsstatuut hebben. Anders bekeken zijn 58 van de 92 scholen (waar we daadwerkelijk contact mee hebben weten te krijgen in persoon) in staat om binnen een maand een statuut aan ons te sturen. Nog eens 8 scholen hebben aangegeven dat ze een statuut hebben, maar zij hebben dit niet opgestuurd voor de analyse (januari 2012). Opgeteld vormen die twee een bovengrens van 64 van de 92 (70%) van de scholen waarvan we weten dat ze wél een statuut hebben.

Van die zeven scholen zonder statuut zijn er vijf een eenpitter uit het basisonderwijs. Een school is een eenpitter uit het voortgezet onderwijs, een andere een groot schoolbestuur dat actief is in zowel het voortgezet onderwijs als het primair onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs-deel is er een statuut, voor het primair onderwijs nog niet.

Een deel van de scholen zonder statuut is er mee bezig, of wist niet dat het verplicht was. Enkelen geven aan het niet nodig te vinden. Een van hen geeft hun situatie als volgt aan.

“De school is een eenpitter en communiceert via de schoolgids dat zij een MR heeft met daarin een vertegenwoordiging van zowel het personeel als ouders. De MR heeft een reglement waarover overeenstemming is met het bestuur en de directie. Verder is er geen sprake van onduidelijkheid over de invulling van de medezeggenschap. De MR ziet daarom geen aanleiding dat de school een statuut moet hebben”.

Ook in de casestudies hebben we op een kleine eenpitter in het basisonderwijs gesproken met een school die geen medezeggenschapsstatuut had. Men ziet op dergelijke kleine scholen vaak het belang van een statuut niet, omdat de situatie overzichtelijk en helder is voor alle betrokkenen.

Bekendheid statuut

Op scholen met een medezeggenschapstatuut, hebben we gevraagd in hoeverre men bekend is met de inhoud van dat statuut. Hier zien we sterke verschillen naar geleding.

Tabel 3.3 Bekendheid met de inhoud van het statuut - naar geleding

	bestuurder	schoolleider	personeel	ouder	leerling	Totaal
Ja	96%	89%	79%	85%	60%	85%
Nee	4%	11%	21%	15%	40%	15%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Het statuut is inhoudelijk redelijk goed bekend, behalve bij de leerlingen. Van de leerlingen die weten dat er een statuut is, kent 40% de inhoud niet.

Tijdens de casestudies hebben we bij meer (G)MR-vergaderingen leden gezien met een overzichtslijst met daarop de onderwerpen die instemming of advies vereisen, naar geleiding.

3.2 Tweejaarlijkse evaluatie

Het was de bedoeling van de wetgever dat het statuut een levend document is, dat eenmaal per twee jaar wordt geëvalueerd door bevoegd gezag en medezeggenschap, waarna het eventueel kan worden aangepast aan veranderingen in of rondom de school. In hoeverre gebeurt dit?

Tabel 3.4 Is het medezeggenschapsstatuut de afgelopen twee jaar geëvalueerd en heeft dit geleid tot aanpassingen?

	bestuur- der	school- leider	perso- neel	ouder	leerling	Totaal
Ja, het statuut is de afgelopen twee jaar geëvalueerd en deze evaluatie leidde tot aanpassingen	33%	22%	30%	29%	23%	28%
Ja, het statuut is de afgelopen twee jaar geëvalueerd, maar dit leidt niet tot aanpassingen	23%	15%	12%	16%	13%	15%
Nee, het statuut is de afgelopen twee jaar niet geëvalueerd	41%	49%	41%	40%	20%	43%
Weet niet	3%	13%	17%	15%	45%	15%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

In bijna de helft van de gevallen is het statuut de afgelopen twee jaar niet geëvalueerd. Er zijn op dit punt weinig verschillen naar sector of tussen geleidingen. In het voortgezet onderwijs is het statuut iets vaker geëvalueerd en aangepast (35%). Duidelijk is dat de leerlingen relatief vaak niet weten (45%) of het statuut is herzien. Dit hangt waarschijnlijk samen met hun korte zittingstermijn.

De inhoudelijke analyse van de statuten in onze steekproef bevestigt de uitkomsten van de enquête. Van de 58 statuten in onze screening zijn er 24 zichtbaar aangepast en opnieuw vastgesteld in de afgelopen twee jaar (vanaf november 2009 tot heden). 30 statuten hebben een datum die meer dan twee jaar terug ligt. Op vier statuten is geen datum te vinden. Dit betekent dat hier meer dan de helft van de statuten de afgelopen twee jaar niet is herzien. Het is ook mogelijk dat het besluit om het statuut niet te herzien, niet zichtbaar is doorgevoerd in de statuten. Beide mogelijkheden duiden er op dat het statuut niet als een levend instrument wordt gebruikt.

Overige bevindingen

Uit de screening blijkt dat veel scholen nauwgezet de modelstatuten gebruiken die zijn ontwikkeld door de projectgroep WMS of door besturenorganisaties. Bij sommige statuten zijn zelfs de invulvelden niet eens verwijderd. Daar tegenover staan enkele scholen die door hun structuur juist wel een heel eigen statuut hebben. Het gaat dan vaak om instel-

lingen die meerdere sectoren beslaan (PO, VO, SO, BVE) of om instellingen die juist een zeer eigen cultuur en historie in medezeggenschap hebben.

3.3 Medezeggenschapsreglement

Naast het bestuursbrede statuut hoort elke raad een medezeggenschapsreglement te hebben. Dit reglement legt de werkwijze en bevoegdheden van een medezeggenschapsorgaan vast. Deze wettelijke verplichting was er al voor de WMS, maar met de komst van de WMS was het wel noodzakelijk dat alle reglementen opnieuw werden vastgesteld.

Tabel 3.5 Heeft de (G)MR een medezeggenschapsreglement?

	bestuurder	schoolleider	personeel	ouder	leerling	Totaal
Ja	92%	89%	82%	74%	64%	82%
Nee	2%	2%	2%	4%	2%	3%
Weet niet	5%	9%	16%	21%	34%	15%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Slechts drie procent van de respondenten geeft aan dat hun raad geen reglement heeft. De overgrote meerderheid van de raden heeft een reglement. Het aandeel respondenten dat dit niet weet ligt iets lager dan bij het statuut.

Ook de bekendheid met de inhoud van het reglement is iets groter dan die van het statuut. Bijna 90% van de respondenten met een reglement, zegt de inhoud van het medezeggenschapsreglement te kennen.

Tabel 3.6 Bent u bekend met de inhoud van het medezeggenschapsreglement?

	bestuurder	schoolleider	personeel	ouder	leerling	Totaal
Ja	97%	91%	85%	91%	66%	89%
Nee	3%	9%	15%	9%	34%	11%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

3.4 Differentiatie in medezeggenschap?

De WMS verschilt van de WMO 1992 in de expliciete mogelijkheden om de statuten zo in te richten dat de medezeggenschap naast een MR en/of GMR ook bijzondere afdelingen of deelraden kent. Het doel hiervan is goed partij te kunnen bieden aan de toegenomen bestuurlijke variatie en concentratie langs het uitgangspunt "medezeggenschap volgt zeggenschap".

In hoeverre wordt in de praktijk gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te differentiëren in de vormgeving van de medezeggenschap via deelraden, themaraden of bovenschoolse medezeggenschap? Uit de enquête komt het volgende beeld naar voren, in de laatste kolom staan de uitkomsten uit het ITS-onderzoek (Smit e.a. 2009) dat twee jaar na invoering van de WMS is uitgevoerd.

Tabel 3.7 Zijn de volgende raden aanwezig op uw school of scholen - % ja

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	Totaal	2008
MR	100%	98%	98%	99%	
GMR	85%	58%	76%	80%	
Themaraad	4%	5%	4%	4%	6%
Deelraad	2%	19%	5%	5%	10%
Ouderraad / oudervereniging	89%	83%	64%	86%	
Leerlingenraad	23%	87%	33%	34%	
Personeelsraad	6%	42%	12%	13%	
Groepsmedezeggenschapsraad	3%	4%	6%	4%	nihil
Bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad	6%	7%	10%	6%	nihil
Anders	8%	11%	10%	9%	
Totaal	100%	100%	100%	100%	

Het gebruik van deelraden, themaraden, groepsmedezeggenschapsraden en bovenbestuurlijke medezeggenschapsraden is in de praktijk zeer beperkt. Alleen in het voortgezet onderwijs is volgens 19% van de respondenten een deelraad aan hun school verbonden. In het speciaal onderwijs wordt relatief iets vaker (10%) gebruik gemaakt van bovenbestuurlijke medezeggenschap. Vaak wordt hierbij verwezen naar de samenwerking in het kader van passend onderwijs. Het is echter goed mogelijk dat door een deel van de respondenten in de enquête wordt bedoeld op de GMR. Geen van de geïnterviewde experts of betrokkenen bij de scholen in de casestudies wist daadwerkelijk van het bestaan van bovenbestuurlijke medezeggenschap. Bij één bestuur voor speciaal onderwijs was er discussie over, maar de huidige GMR was beducht voor een uitholling van de inhoud van de eigen bijdrage aan de medezeggenschap.

Grotere schoolbesturen maken slechts op één onderdeel vaker gebruik van de mogelijkheden om te differentiëren in de vormgeving van de medezeggenschap (anders dan door het instellen van de voor meerpitters verplichte GMR). De gemiddelde omvang van besturen met een groepsmedezeggenschapsraad is 8 scholen, tegen gemiddeld 6 scholen voor besturen zonder groeps-MR.

om een vergelijking over de tijd te kunnen maken, zijn de beschikbare cijfers uit de tweede evaluatie van de invoering uit 2008 weergegeven (Smit, 2009). Deze aantallen zijn ongeveer gelijk. Toen was de conclusie dat schoolbesturen de WMS beleidsarm hebben ingevoerd. Ook de afgelopen jaren lijken deelraden en themaraden zich niet verder te hebben ontwikkeld. Deelraden blijven een bijna exclusief fenomeen voor het voortgezet onderwijs.

De analyse van de (steekproef van) statuten bevestigt dit beeld. We zijn in de bijna 60 statuten slechts één geval tegengekomen van bovenbestuurlijke medezeggenschap. In geen enkel statuut is een concrete themaraad opgenomen. In negen gevallen is in het statuut wel de mogelijkheid voor een themaraad aangegeven, inclusief procedures rondom instellen, verkiezen van leden en bevoegdheden. De beschrijvingen zijn grotendeels overgenomen uit de modelstatuten van de projectgroep.

In de statuten zagen we vier keer de mogelijkheid van een deelraad en zes concreet beschreven deelraden. Eén statuut beschrijft dat er twee deelraden zijn verbonden aan de twee locaties van de school, die gezamenlijk de MR vormen. In dat geval lijkt er een praktische oplossing gevonden voor het “lege brin verschijnsel”. Het gaat daarbij om schoollocaties die feitelijk als zelfstandige scholen opereren, maar officieel te boek staan als vestigingen. Hoewel er op het niveau van het brinnummer dan geen zeggenschap wordt uitgeoefend, staat de WMS er op dat er een MR aan de school (‘als brinnummer’) is verbonden.

3.5 Flexibel overleg

Een andere mogelijkheid tot flexibilisering zit in de keuze om gezamenlijk als MR te vergaderen of om ook (delen van) het overleg met het bevoegd gezag als geleding apart te houden. De WMS biedt hier in artikel 6 lid 2 de ruimte voor.

Tabel 3.8 Voert de (G)MR altijd in zijn geheel het overleg met het bestuur / directie, of voeren de geledingen ook zelfstandig en apart overleg met bestuur / directie?

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	Totaal
We voeren altijd gezamenlijk overleg	61%	38%	61%	56%
Soms gezamenlijk, soms per geleding	33%	55%	33%	38%
De geledingen voeren altijd zelfstandig overleg met bestuur	4%	3%	4%	4%
Weet niet/geen mening	2%	3%	1%	2%
	100%	100%	100%	100%

Van de mogelijkheid tot apart overleg wordt incidenteel gebruik gemaakt. De meerderheid geeft echter aan altijd gezamenlijk overleg te voeren met het bevoegd gezag. In ruim een derde van de gevallen wordt er soms gebruik gemaakt van de mogelijkheid om per geleding apart met het bevoegd gezag te overleggen. Personeel en leerlingen doen dit vaker dan de ouders. Het is opvallend dat de kleine groep respondenten die aangeeft dat de geledingen altijd zelfstandig overleg voeren met het bestuur, gemiddeld onder een kleiner bestuur vallen (4,8 school per bestuur) dan daar waar het overleg soms of altijd gezamenlijk is (6,4 school per bestuur).

In de casestudies hebben we gezien dat medezeggenschapsorganen inderdaad allemaal nog altijd in gezamenlijkheid bijeenkomen. Een deel van de medezeggenschapsraden werkt met commissies of portefeuilles. Deze verschillen in karakter, er zijn vaste commissies die ook in het reglement zijn vastgelegd. Anderen werken met ad-hoc vertegenwoordigingen die namens de MR deelnemen aan sollicitatieprocedures of bijvoorbeeld functiemixwerkgroepen. In alle bezochte scholen waren dit echter geen commissies die formeel zelfstandige bevoegdheden hadden toebedeeld gekregen in een statuut. Er vond altijd een nabespreking plaats in de voltallige MR.

Slechts op een van de elf scholen vindt er apart overleg met het bevoegd gezag plaats door de personeelgeleding en de oudergeleding. Dit is een groot bestuur met een grote GMR.

Met name het personeel heeft hier behoefte aan. Maar ook in dit geval gaat het om technisch (voor)overleg, besluiten worden ook hier nog steeds door de gehele GMR genomen, hoewel discussies in de GMR beperkter worden gevoerd op basis van de aanbeveling van de personeelsgeleding.

We concluderen uit de casestudies dat bij het gros van de raden weinig behoefte is aan gescheiden overleg. Hier speelt soms "verlegenheid" mee; mensen voelen zich niet altijd even sterk ten opzichte van de bestuurder en zoeken elkaars steun. Op een aantal basisscholen gaf het personeel aan dat men graag de ouders de meer kritische noten wilde laten kraken. Zowel omdat zij deskundig waren op bepaalde terreinen (bv. juridisch of financieel), maar ook omdat ouders meer afstand hebben tot de schoolleider en om die reden gemakkelijker discussie konden voeren.

3.6 Afwijkende bevoegdheidsverdelingen

Een volgende mogelijkheid om de medezeggenschap aan te passen, is in de verdeling van bevoegdheden. De WMS kent instemmings- en adviesbevoegdheden toe aan de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad en de verschillende geledingen. Het is mogelijk om in onderling overleg en bij wederzijds goedkeuren deze bevoegdheidsverdeling aan te passen. In hoeverre maakt men hier gebruik van? De bevindingen uit de enquête staan in tabel 3.9.

Tabel 3.9 Aanpassingen bevoegdheden medezeggenschap - naar sector

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	Totaal
We volgen de bevoegdheidsverdeling van de wet	77%	72%	81%	77%
De medezeggenschap heeft meer of andere bevoegdheden dan in de wet vastgelegd	3%	8%	4%	4%
De bevoegdheden van de medezeggenschapsorganen zijn aangepast vanwege levensbeschouwelijke overtuiging	5%	3%	2%	4%
Weet niet	15%	17%	13%	15%
Totaal	100%	100%	100%	100%

De conclusie is dat een overgrote meerderheid van de besturen de bevoegdheidsverdeling van de WMS volgt. Bij deze vraag zijn nauwelijks verschillen naar geleding, alleen de leerlingen geven vaker aan dit niet te weten. Van de raden heeft 4% meer of andere bevoegdheden dan in de WMS, en bij 4% van de scholen zijn de bevoegdheden aangepast vanwege een levensbeschouwelijke overtuiging (op basis van artikel 29 van de WMS). Het gaat bij deze laatste groep met name om reformatorische, gereformeerd (vrijgemaakt), evangelisch en algemeen protestants-christelijke scholen. Binnen de groep respondenten van reformatorische en evangelische scholen geeft tweederde aan van artikel 29 gebruik te maken. De aanpassingen in verband met de levensbeschouwelijke grondslag van de school kunnen op verschillende manieren worden uitgewerkt. Voor zover men weet wat er is veranderd, zijn er vooral instemmingsrechten van de gehele (G)MR of een geleding omgezet in adviesrechten.

Tabel 3.10 Aanpassingen vanwege levensbeschouwelijke overtuigingen (n=180)

	Totaal
Een of meer instemmingsrechten van de (G)MR zijn omgezet in adviesrecht	42%
Ik weet niet precies hoe de aangepaste structuur er nu uit ziet	37%
Een of meer instemmingsrechten van een geleding zijn omgezet in adviesrecht	21%
Een of meer instemmingsrechten van de leerling-geleding zijn overgedragen aan de ouder-geleding	5%
Een of meer instemmingsrechten van een geleding zijn overgedragen aan de medezeggenschapsraad	4%
Een of meer instemmingsrechten van zowel de ouder- als leerlinggeleding zijn omgezet naar een instemmingsrecht voor de oudergeleding en een adviesrecht voor de leerlinggeleding	2%
Anders	9%
Totaal	100%

Meer antwoorden mogelijk, gepercentageerd op aantal respondenten

Een voorwaarde die is verbonden aan het verminderen van de bevoegdheden van de medezeggenschap, is dat het bestuur het draagvlak hiervoor minimaal eens per vijf jaar opnieuw toetst. Wordt dit gedaan bij de scholen die gebruik maken van de bepalingen in artikel 29?

Tabel 3.11 Wordt het draagvlak voor deze wijzigingen elke vijf jaar door het bestuur getoetst? (n=180)

	bestuurder	schoolleider	personeel	ouder	leerling	Totaal
Ja	60%	54%	23%	26%	17%	34%
Nee	10%	13%	6%	8%	17%	9%
Weet niet	30%	33%	72%	66%	67%	57%
	20	39	53	62	6	180

Volgens ruim de helft van de betreffende bestuurders en directeuren wordt het draagvlak voor deze wijzigingen elke vijf jaar door het bestuur getoetst. 10 tot 13% geeft aan dat dit niet het geval is.

Ongeveer tweederde van de (G)MR-leden geeft aan dit niet te weten. Gezien de beperkte gemiddelde zittingstermijn van de leden van de medezeggenschap is dat wellicht niet verwonderlijk. Een kwart zegt dat de vijfjaarlijkse toetsing wel wordt uitgevoerd, de overigen zeggen van niet. Het is ook maar de vraag of deze toetsing al voor het eerst heeft plaatsgevonden. De start van de WMS lag op het moment van de enquête nog geen vijf jaar terug. Ook zijn volgens enkele geïnterviewde experts veel besturen die gebruik maken van deze uitzonderingsbepaling pas na de introductie van de WMS aan de slag gegaan met de introductie van formele medezeggenschap. In die zin is de vraag naar draagvlaktoetsing te vroeg gesteld.

3.7 Beantwoording van de vragen

In dit hoofdstuk zijn de volgende vragen uit de centrale vraagstelling beantwoord.

7 Heeft elk bestuur een medezeggenschapsstatuut en elke (G)MR een medezeggenschapsreglement?

Niet alle besturen hebben een medezeggenschapsstatuut. Op basis van de combinatie van enquête en het opvragen van statuten is de conclusie dat zeker 12% van de schoolbesturen nog geen medezeggenschapsstatuut heeft. Dit is vergelijkbaar met de situatie in 2008, anderhalf jaar na de invoering van de WMS. Het lijkt met name te gaan om kleine schoolbesturen uit het basisonderwijs die niet weten dat een statuut verplicht is of er de toegevoegde waarde niet van zien. Bijna elke (G)MR heeft een medezeggenschapsreglement; slechts enkele procenten van de respondenten rapporteren desgevraagd dat er geen reglement is.

8 Wordt het statuut elke twee jaar geëvalueerd en leidt deze evaluatie tot aanpassingen?

Uit zowel de enquête als de screening van de statuten blijkt dat er van een tweejaarlijkse evaluatie in ongeveer de helft van de gevallen geen sprake is. Dat blijkt ten onrechte; in de gevallen waar die evaluatie wel plaatsvindt, heeft dat bij ongeveer tweederde ook daadwerkelijk tot aanpassingen geleid.

9 Functioneert het medezeggenschapsstatuut in de praktijk zoals dit door de wetgever is bedoeld?

Ongeveer een op de vier leden van de medezeggenschap weet niet of hun bestuur een medezeggenschapsstatuut heeft. Als men van het bestaan weet, zijn de meeste bestuurders, ouders, schoolleiders en personeel wel bekend met de inhoud van het statuut (79%-96%). Voor leerlingen geldt dat minder (60%). In combinatie met de beperkte evaluatie van het statuut, concluderen we dat het statuut nog niet functioneert op de manier zoals dat door de wetgever is bedoeld. Het is geen levend document dat goed bekend is en sturing geeft aan de werking van de medezeggenschap.

10 Functioneert het medezeggenschapsreglement in de praktijk zoals dit door de wetgever is bedoeld?

Het medezeggenschapsreglement is er vrijwel altijd en is ook bij de meeste geledingen goed bekend. Daarmee functioneert het reglement zoals de wetgever heeft bedoeld.

11 Wordt in de praktijk gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te differentiëren in de vormgeving van de medezeggenschap via deelraden, themaraden of bovenschoolse medezeggenschap? Zijn hierin verschillen meetbaar tussen grote en kleine schoolbesturen?

De mogelijkheid om deelraden, themaraden en bovenschoolse medezeggenschap in te voeren wordt nauwelijks benut. De differentiatie waar de wetgever op insteekt wordt in de praktijk slechts sporadisch aangetroffen. Dat blijkt zowel uit de antwoorden op de enquêtevragen als uit de screening van de statuten. Grote schoolbesturen lijken iets vaker gebruik te maken van de mogelijkheid om een groeps-MR in te stellen.

12 *Maken scholen en schoolbesturen gebruik van de flexibiliteit die hen in de WMS wordt geboden als het gaat om de opsplitsing van overleg met geledingen? Zijn hierin verschillen meetbaar tussen grote en kleine schoolbesturen?*

Bijna 40% van de medezeggenschap maakt soms gebruik van de mogelijkheid om per geleding overleg met het bevoegd gezag te voeren. Slechts op enkele scholen wordt er standaard per geleding overleg gevoerd. Kleine schoolbesturen voeren relatief iets vaker altijd separaat overleg met de verschillende geledingen. Bij het gros van de raden is er weinig behoefte aan gescheiden overleg. Soms wordt er gewerkt met portefeuille(houder)s of commissies, maar het is nog steeds regel dat de gehele MR alle stukken leest en in gezamenlijkheid overlegt en besluit.

13 *Maken scholen en/of schoolbesturen gebruik van de mogelijkheid om de zwaarte van de bevoegdheden van de (G)MR te wijzigen of bevoegdheden van een of meerdere geledingen over te dragen naar andere geledingen?*

Het gros van de scholen volgt de bevoegdheidsverdeling van de WMS. In 8% van de scholen is sprake van aanpassingen van bevoegdheden. In de helft daarvan (dus 4% van het totaal) worden levensbeschouwelijke overtuigingen genoemd om instemmingsrecht om te zetten in adviesrecht. Het draagvlak voor deze wijzigingen is nog weinig getoetst.

14 *Wat zijn de ervaringen binnen scholen met deze aanpassing of overdracht van bevoegdheden?*

Er zijn relatief weinig ervaringen opgedaan met het verleggen of veranderen van de bevoegdheid. Die wijzigingen blijken probleemloos te worden ingevoerd en worden daarna nog weinig getoetst.

4 Faciliteiten als randvoorwaarde

Voldoende faciliteiten zijn een voorwaarde voor goede medezeggenschap. Met de komst van de WMS zijn onder meer de bepalingen rondom faciliteiten aangepast met als doel het verder versterken van de uitgangspositie en kwaliteit van medezeggenschap. Sinds de WMS is het bevoegd gezag verplicht om een faciliteitenregeling te treffen voor de medezeggenschapstaken. In het medezeggenschapsstatuut moet worden geregeld hoe het bevoegd gezag faciliteiten beschikbaar stelt aan ouders, leerlingen en personeel in de (G)MR. Deze regeling (of het statuut) behoeft de instemming van de medezeggenschapsorganen. In dit hoofdstuk bekijken we hoe deze en andere bepalingen rondom faciliteiten voor medezeggenschap in de praktijk vorm krijgen en hoe betrokkenen daar tegenaan kijken. We gaan in op de aanwezigheid en de inhoud van een faciliteitenregeling en het scholingsaanbod.

4.1 Faciliteitenregeling

De WMS bepaalt dat er een faciliteitenregeling voor de medezeggenschapsactiviteiten dient te zijn. Deze kan onderdeel zijn van het medezeggenschapsstatuut, of apart worden opgesteld.

Tabel 4.1 Is er een faciliteitenregeling?

	bestuurder	schoolleider	personeel	ouder	leerling	Totaal
Ja	86%	78%	63%	54%	46%	65%
Nee	7%	16%	14%	13%	5%	13%
Weet niet	7%	7%	23%	33%	48%	22%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Volgens de respondenten heeft een grote meerderheid van de scholen een faciliteitenregeling. Afgaande op het oordeel van de schoolleiders en personeelsleden heeft een op de zes scholen geen faciliteitenregeling. Een substantiële minderheid van de ouder- en personeelsgeleding weet niet of er een faciliteitenregeling is. Onder leerlingen in de medezeggenschap is dat zelfs bijna de helft.

Als we kijken naar de verschillende sectoren, dan blijkt dat in het voortgezet onderwijs gemiddeld maar 6% van de betrokkenen stelt dat er geen faciliteitenregeling is. In het primair onderwijs en speciaal onderwijs is dit respectievelijk 16% en 12%.

De faciliteitenregeling moet volgens de WMS worden voorgesteld door het bevoegd gezag, waarna een tweederde meerderheid van de GMR (of als die niet aanwezig is, van de MR) daarmee moet instemmen. Daarnaast moet elke geleding instemmen met het vaststellen of wijzigen van de faciliteiten die specifiek op de eigen geleding betrekking hebben. De oudergeleding moet bijvoorbeeld apart instemmen met een vacatievergoeding voor ouders. De betrokkenen die wisten of er een regeling was, hebben we gevraagd hoe die tot stand is gekomen.

Tabel 4.2 Wijze van vaststellen faciliteitenregeling

	bestuur- der	school- leider	perso- neel	ouder	leerling	Totaal
Alle geledingen van de MR(en) hebben hieraan instemming gegeven	50%	57%	40%	37%	31%	45%
Alle geledingen van de GMR hebben hieraan instemming gegeven	33%	12%	14%	9%	3%	14%
De faciliteiten voor de (G)MR zijn alleen geregeld in het statuut	5%	4%	6%	6%	3%	5%
De faciliteitenregeling is eenzijdig door het bestuur vastgesteld	4%	10%	11%	10%	8%	10%
Weet niet	8%	17%	29%	38%	54%	27%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

In de praktijk hebben in meer dan de helft van de gevallen alle geledingen ingestemd met de faciliteitenregeling, hetzij alle geledingen van de MR(en), hetzij alle geledingen van de GMR. Er is een rol voor de geledingen in het vaststellen van geleding-specifieke faciliteiten. In gemiddeld 10% van de gevallen is de faciliteitenregeling eenzijdig door het bestuur vastgesteld. Van de leden van de medezeggenschapsorganen weet bijna een derde (personeel) tot ruim de helft (leerlingen) niet hoe de regeling tot stand is gekomen.

In de praktijk lijken de faciliteiten vooral te worden vastgelegd in het medezeggenschapsstatuut. Slechts 5% van de door ons gescreende statuten verwijst voor meer toelichting naar een aparte faciliteitenregeling.

4.2 Inhoud faciliteitenregeling

Als er een regeling is, over welke faciliteiten kan de medezeggenschap dan beschikken? En van welke faciliteiten wordt dan vooral gebruik gemaakt? In de enquête hebben we dit gevraagd aan de leden van de medezeggenschapsorganen

Tabel 4.3 Welke faciliteiten zijn voor u als (G)MR beschikbaar? (n=2979)

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	Totaal
Voorzieningen voor het vervullen van de taken van de (G)MR	94%	93%	94%	94%
Middelen voor scholing	83%	83%	81%	82%
Faciliteiten voor het informeren en raadplegen van de achterban	54%	62%	57%	56%
Uren vrijstelling van reguliere taken voor het personeel	45%	73%	53%	51%
Middelen voor het inhuren van deskundigen	49%	58%	53%	51%
Bijdrage aan de kosten voor administratieve ondersteuning	21%	36%	31%	25%
Middelen voor rechtsbijstand	20%	34%	32%	24%
(Vrijwilligers)vergoeding voor de ouders	12%	53%	26%	22%
(Vrijwilligers)vergoeding voor de leerlingen		49%	2%	
Geen	2%	2%	1%	2%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Meer antwoorden mogelijk, gepercenteerd op aantal respondenten

Algemene voorzieningen, zoals vergaderruimte en kopieerkosten, zijn bijna altijd beschikbaar. Deze conclusie wordt bevestigd door de screening van de medezeggenschapsstatuten. Daaruit blijkt dat de bepaling over algemene faciliteiten voor de medezeggenschap bij alle besturen die de WMS volgen is opgenomen in het statuut.

Ruim 80% van de betrokkenen geeft aan dat op het gebied van scholing faciliteiten beschikbaar zijn. Faciliteiten voor het informeren van de achterban, uren voor de personeelsgeleding en middelen voor het inhuren van deskundigen zijn ongeveer in de helft van de gevallen beschikbaar. Middelen voor administratieve ondersteuning, rechtsbijstand en een vacatievergoeding voor ouders is bij ongeveer een kwart beschikbaar. In het voortgezet onderwijs is dat beduidend meer; op ongeveer de helft van de scholen is daar een vacatievergoeding voor ouders en leerlingen beschikbaar. De conclusie is dat in het voortgezet onderwijs de medezeggenschap uitgebreider wordt gefaciliteerd.

Opvallend is dat middelen voor rechtsbijstand of voor het inhuren van deskundigen slechts in een kwart tot de helft van de gevallen zijn opgenomen in de faciliteitenregeling. Het gaat hier om een wettelijke voorwaarde voor de toegang tot de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam, die toeziet op de naleving van de medezeggenschapswetgeving (zie ook hoofdstuk 5).

De verschillen op onderdelen komen in de door ons bestudeerde statuten terug. Bijna alle statuten hebben specifieke bepalingen over faciliteiten voor personeel opgenomen. Het merendeel van de statuten verwijst hierbij naar de bepalingen uit de CAO voor primair of voortgezet onderwijs.

CAO VO (2011)

Het aantal uren, wordt (..) niet lager vastgesteld dan 100 klokuren per jaar voor een lid van de PMR, respectievelijk 160 uur voor een lid van de PMR die tevens lid is van de GMR. Indien de voorzitter van de medezeggenschapsraad een personeelslid is, wordt voor deze 150 klokuren extra beschikbaar gesteld. Voor de secretaris en de vice-voorzitter, indien zij personeelslid zijn, wordt voor ieder 50 klokuren extra ter beschikking gesteld.

CAO PO (2009)

Als een werknemer zowel lid is van de PGMR als van de PMR wordt 100 uur ter beschikking gesteld. Als een werknemer lid is van één van de medezeggenschapsorganen wordt 60 uur ter beschikking gesteld. Behalve de hierboven beschreven faciliteiten worden door de werkgever drie dagen in twee jaar per P(G)MR-lid voor scholing beschikbaar gesteld. Deze scholing kan mede in leestijd plaatsvinden, afhankelijk van het rooster van het P(G)MR-lid en het moment waarop de scholing plaatsvindt.

Slechts enkele statuten wijken hiervan af. Dan zijn als voorbeeld de volgende afspraken opgenomen:

"Voor personeelsleden in de raad geldt dat hun taak binnen de MR wordt meegewogen bij de jaarlijkse taakverdeling binnen het team."

"De personeelsleden in de raad hebben vrijstelling van hun reguliere taken voor 27 uur per jaar tot uitdrukking komend in het taakbeleid."

In tweederde van de bestudeerde statuten zijn afspraken opgenomen over faciliteiten voor ouders en leerlingen. In al die gevallen is er een onkostenregeling beschikbaar. Daarnaast vermeldt ongeveer een op de vier statuten vacatievergoedingen voor ouders of leerlingen.

Dit komt overeen met de gemiddelden uit de enquête. Een belangrijke aanvulling op de enquête is dat het merendeel van de vacatievergoedingen alleen beschikbaar is voor leden van de GMR, al verwijst een aantal statuten naar "nadere afspraken op schoolniveau". Waar er sprake is van vacatiegelden, varieert dit van 25 euro per jaar, tot 125 euro per vergadering (voor ouders en leerlingen in een GMR). Ongeveer de helft van de scholen maakt onderscheid in de hoogte van de vacatievergoeding voor ouders of leerlingen. Meestal is de vacatievergoeding voor leden van de GMR hoger dan die voor leden van de MR.

Specifiek voor leerlingen verwijst een klein deel van de statuten (ongeveer 10%) naar compensatie in de vorm van studiepunten of het verkrijgen van een certificaat of verklaring. Een school in het speciaal onderwijs heeft opgenomen dat er ook coaching beschikbaar is voor de leerlingen in de MR.

"De leerling zal door een door het bevoegd gezag aan te wijzen en te betalen organisatie gecoacht worden om zijn taken t.a.v. medezeggenschap zo goed mogelijk te vervullen"

Uit de bezochte medezeggenschapsraden tijdens de casestudies komt ook het beeld naar voren dat de faciliteiten bijna altijd zijn vastgelegd en dat de meeste leden weten van het wat, waar en hoe. Vooral bij grotere besturen zijn de faciliteiten formeel geregeld en helder. Als het niet duidelijk is of niet geformaliseerd, betrof het in de cases de kleine schoolbesturen (eenpitters).

We hebben in de enquête respondenten die aangaven dat een faciliteit beschikbaar was ook gevraagd in hoeverre ze gebruik maken van die faciliteiten.

Tabel 4.4 Van welke van deze faciliteiten heeft u gebruik gemaakt?

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	Totaal
Voorzieningen voor het vervullen van de taken van de (G)MR	87%	84%	86%	86%
Middelen voor scholing	53%	58%	52%	54%
Faciliteiten voor het informeren en raadplegen van de achterban	32%	44%	36%	34%
Uren vrijstelling van reguliere taken voor het personeel	28%	52%	36%	33%
Middelen voor het inhuren van deskundigen	18%	27%	20%	20%
Bijdrage aan de kosten voor administratieve ondersteuning	11%	20%	15%	13%
(Vrijwilligers)vergoeding voor de ouders	7%	31%	15%	13%
(Vrijwilligers)vergoeding voor de leerlingen	0%	32%	1%	6%
Geen	6%	6%	6%	6%
Middelen voor rechtsbijstand	2%	8%	3%	3%
	100%	100%	100%	100%

Meer antwoorden mogelijk, gepercenteerd op aantal respondenten

Ongeveer de helft van de leden van de medezeggenschap heeft afgelopen jaar gebruik gemaakt van de geboden scholingsfaciliteiten. Slechts een derde van het personeel maakt volgens eigen zeggen gebruik van de vrijstellingsmogelijkheden. In de casestudies zagen we echter dat op bijna alle scholen het personeel gecompenseerd werd in uren uit het taakbeleid voor niet-lesgebonden taken. Slechts bij twee gevallen, een eenpitter in primair

onderwijs en een regionaal expertisecentrum, waren er geen vaste afspraken over uren vrijstelling voor het personeel.

In een deel van de cases was er geen vacatievergoeding voor ouders en leerlingen. Wel krijgt men eigenlijk altijd onkosten vergoed en betaalt de school de faciliteiten die nodig zijn voor het werk (tot en met de vergoeding van twee *inkt-cartridges* per jaar). Daarnaast is het voor de leden van de medezeggenschapsorganen belangrijk dat er bliken van waardering komen, bijvoorbeeld door het vergoeden van etentjes en dat leden van de MR meegaan op de personeelsdag. Hieronder het voorbeeld van een kleine eenpitter:

“Faciliteiten? Het personeel krijgt er taakuren voor. En er staat altijd een bedrag van 500 euro op de begroting voor scholing en cursussen. De ouders krijgen geen financiële vergoeding. Ze mogen mee met het jaarlijkse uitje met MR, bestuur, team en partners. En er is na de gezamenlijke vergadering in september een gezellige avond, met hapje en drankje. De nieuwe leden van de MR gaan dit jaar samen met het bestuur op bestuurscursus.”

4.3 Tevredenheid over faciliteiten

Personeel, ouders en leerlingen die aangaven dat een bepaalde faciliteit was opgenomen in de regeling, hebben we gevraagd of ze tevreden waren over dat onderdeel. Voor alle onderdelen geldt dat tussen de 69% en 88% antwoordt hierover tevreden te zijn. De ontevredenheid komt zelden boven de 10% uit.

Aan degenen die aangaven dat een faciliteit niet was opgenomen in de regeling, hebben we gevraagd of ze dit ook misten.

Tabel 4.5 Kunt u - per onderdeel - aangeven of u deze faciliteiten mist?

	% ja
Voorzieningen voor het vervullen van de taken van de (G)MR	33%
Uren vrijstelling van reguliere taken voor het personeel	28%
Middelen voor scholing	28%
Faciliteiten voor het informeren en raadplegen van de achterban	23%
Middelen voor het inhuren van deskundigen	21%
(Vrijwilligers)vergoeding voor de ouders	16%
Bijdrage aan de kosten voor administratieve ondersteuning	12%
Middelen voor rechtsbijstand	8%
(Vrijwilligers)vergoeding voor de leerlingen	4%

Waar faciliteiten niet aanwezig zijn, worden ze (gemiddeld) ook niet gemist. Er is hier verrassend genoeg maar een beperkt aantal verschillen tussen de geledingen. De vrijwilligersvergoeding voor ouders wordt bijvoorbeeld door 16% van de ouders, 16% van het personeel en 26% van de leerlingen gemist. De uren vrijstelling voor het personeel wordt echter door 45% van het personeel gemist. Dit ligt veel hoger dan het oordeel van de andere geledingen. Andersom mist van de leerlingen 46% een vergoeding voor hun inzet, waar slechts 3% van de andere betrokkenen dat een punt vindt.

De conclusie hiervan is dat er bij veel ouders geen vraag is naar een (hogere) vacatievergoeding. Toch laat een aantal voorbeelden van scholen die we hebben bezocht zien dat er

een positief effect uit kan gaan van een uitgebreide facilitering op de kwaliteit van medezeggenschap. Een bestuurder zegt hierover:

"Hoewel de vergoeding aan ouders en leerlingen vergeleken met andere GMR-en misschien royaal lijkt (100 euro per vergadering), moeten ouders en leerlingen het nog steeds doen met veel minder vergoeding dan het personeel. Terwijl ze wel dezelfde stukken moeten doornemen en zich moeten voorbereiden. Voor leerlingen is MR-lid zijn een extra lastige baan, omdat ze niet gewend zijn aan zulke vergaderingen en op hetzelfde volwassen niveau overleggen. Leerlingen worden wel geacht 15 uur per maand aan de MR te besteden, die ze normaal aan een bijbaantje zouden kunnen besteden. Het bestuur verwacht dan ook een goede voorbereiding van alle leden."

Deze verwachting komt volgens betrokkenen ook uit. Een leerling geeft aan:

"De MR heeft de faciliteitenregeling goedgekeurd, maar de ruime vacatievergoeding was het initiatief van het CvB. Er wordt bijna nooit een vergadering afgezegd, men zorgt ervoor dat men altijd kan en heeft meer verantwoordelijkheidsgevoel ten aanzien van het serieus doornemen van de stukken en input leveren."

In deze gevallen leiden de vacatievergoedingen tot professioneler handelen van de leden van de medezeggenschap. Andersom dwingt het bestuurders ook om goed gebruik te maken van de medezeggenschap.

Overall oordeel faciliteitenregeling en gevolgen WMS

Concluderend hebben we gevraagd in hoeverre men tevreden is over de faciliteitenregeling op school en welke relatie men ziet met de WMS.

Tabel 4.6 Bent u tevreden, neutraal of ontevreden over de faciliteitenregelingen op uw school?

	bestuurder	schoolleider	personeel	ouder	leerling	Totaal
Tevreden	55%	53%	66%	68%	74%	63%
Neutraal	37%	42%	31%	29%	22%	33%
Ontevreden	7%	5%	3%	2%	4%	4%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tweederde van de betrokkenen is tevreden, een derde neutraal. Slechts 4% is ontevreden. Daarbij geven bestuurders en schoolleiders opvallend genoeg net iets meer dan de medezeggenschap aan ontevreden te zijn. We hebben hier voornamelijk geen verklaring voor. Hierbij zijn er weinig verschillen tussen de onderwijssectoren. In het voortgezet onderwijs is men iets vaker tevreden over de regeling (72%).

Ook in de gesprekken op de scholen zelf is men over het algemeen genomen tevreden met de faciliteiten. Op een scholengemeenschap in het speciaal onderwijs lag dat anders. Daar waren zowel ouders als personeel ontevreden. De ouders over de hoogte van de vergoeding (25 euro per vergadering) in relatie tot de benodigde tijd voor voorbereiding. Het personeel over de uren en compensatiedagen die niet in verhouding stonden tot het werk:

"De regeling voldoet wel aan de landelijke norm, maar de organisatie is een ingewikkeld bedrijf. Het aantal uren is krap in verhouding tot het werk wat je er aan hebt. Er is onvoldoende tijd om de stukken van te voren goed door te nemen."

In de enquête is tenslotte gevraagd wat de invoering van de WMS heeft betekend voor de faciliteiten.

Tabel 4.7 Kunt u aangeven of door de invoering van de WMS de faciliteiten voor medezeggenschap beter, gelijk of slechter zijn geworden?

	bestuurder	schoolleider	personeel	ouder	leerling	Totaal
Beter geworden	28%	23%	17%	12%	17%	18%
Gelijk gebleven	52%	47%	37%	23%	9%	35%
Slechter geworden	1%	0%	1%	1%	2%	1%
Weet niet	19%	30%	46%	64%	72%	46%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

De WMS heeft volgens de meeste betrokkenen weinig invloed gehad op de faciliteiten of men weet dit niet. Gemiddeld concludeert 18% dat het beter is geworden. Tegenover deze groep zijn er slechts zeer weinigen die de faciliteiten slechter beoordelen. Per saldo levert de WMS volgens betrokkenen een klein positief effect op de faciliteiten.

Ook op de bezochte scholen voor de casestudies ziet men eigenlijk geen veranderingen in faciliteiten door de WMS. Bij de vraag naar faciliteiten legt men niet de relatie naar de invoering van de WMS, maar hecht men de meeste waarde aan de CAO-afspraken. Deze worden bijna altijd gevolgd voor het personeel.

4.4 Scholing

Om een beeld te krijgen van de professionalisering van de medezeggenschap, is in de enquête ook gevraagd naar scholing. De antwoorden hebben we in onderstaande tabel vergeleken met de resultaten van vergelijkbare enquêtevragen uit 1997 en 2008¹.

Tabel 4.8 Wie hebben de afgelopen twee schooljaren scholing over of voor de medezeggenschap gevolgd?

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	Totaal	Score 1997 (primair onderwijs en voortgezet onderwijs)	Score 2008
De voltallige (G)MR	29%	33%	31%	30%	11 – 23%	36%
Het personeelsdeel	18%	36%	33%	23%	30 – 74%	53%
Het ouderdeel	27%	15%	25%	25%	32 – 26%	47%
Het leerlingendeel		16%		16%	26%	30%
Bestuur en/of schoolleiding	5%	9%	6%	6%	nvt	nvt
Geen van allen		2%	3%	1%	nvt	nvt
Weet niet	38%	28%	29%	35%	nvt	nvt
Totaal	100%	100%	100%	100%		

Meer antwoorden mogelijk, gepercenteerd op aantal respondenten.

¹ Vergelijking met 2008 zie Smit ea (2009), vergelijking met 1997 ziet Smit ea (1997)

De overall conclusie van deze tabel is dat er bijna geen scholen zijn waar de medezeggenschap géén scholing heeft gevolgd. Eenderde van de (G)MR'en heeft afgelopen twee jaar in zijn geheel scholing gevolgd. Een kwart van de ouder- en personeelsgeledingen heeft apart scholing gevolgd. Dit ligt voor het personeel in het voortgezet en speciaal onderwijs hoger dan voor personeel in het primair onderwijs. Ouders in het voortgezet onderwijs zijn in vergelijking tot ouders in het primair en speciaal onderwijs relatief weinig op cursus geweest.

Het hoge percentage 'weet niet' kan zijn veroorzaakt door het ontbreken van de mogelijkheid om aan te geven dat alleen nieuwe leden – ongeacht geleding - scholing krijgen, niet een gehele geleding. Dit was in de telefonische enquêtes en in de casestudies vaak het antwoord op de vraag naar scholing en lijkt op veel scholen de praktijk te zijn¹.

De percentages betrokkenen die de afgelopen twee jaar scholing hebben gevolgd, liggen lager dan twee jaar geleden, toen dezelfde vraag is gesteld bij het invoeringsonderzoek in opdracht van de projectgroep. Dit duidt erop dat de invoering van de WMS heeft geleid tot een *boost* in deelname aan scholing, maar dat de deelname daarna weer wat terug loopt. Ten opzichte van de scholingsdeelname in 1997 (onder de WMO) liggen de percentages per geleding lager, maar is het aandeel voltallige raden dat scholing volgt weer hoger. Zonder de groep respondenten die het niet weet, zijn de percentages per geleding van 2011 vergelijkbaar met die van 1997.

In de praktijk hebben we op de scholen van de casestudies gezien dat veel raden gebruik maken van scholing en ondersteuning vanuit bonden en ouderorganisaties. (AOB, CNV en LOBO zijn concreet genoemd). Er was in alle gevallen budget voor scholing beschikbaar, maar het is de gewoonte om toch nog toestemming te vragen aan het bevoegd gezag of de schoolleider. De gevallen van scholing en ondersteuning die we tegenkwamen betrof zowel scholing, advies over specifieke onderwerpen, second opinions, als algemene vragen over rechten en plichten (telefonisch consult). Een deel van de leden van medezeggenschapsorganen gebruikt nog steeds de website www.infowms.nl om antwoord te zoeken op allerlei vragen. Ook zagen we bij meer vergaderingen in de cases de lijst met instemmings- en adviesbevoegdheden van de projectgroep op tafel liggen.

Tevredenheid scholingsaanbod

Mogelijk belemmert een kwalitatief onvoldoende scholingsaanbod de deelname aan scholing. Daarom hebben we alle betrokkenen bij medezeggenschap bevroegd in hoeverre ze tevreden zijn over het scholingsaanbod op dit onderwerp.

Ongeveer de helft van de respondenten is tevreden over het scholingsaanbod. De andere helft is neutraal. Slechts 4% van de respondenten is ontevreden. In het speciaal onderwijs is dat 7%. Verder zijn er weinig verschillen tussen geledingen en sectoren. We kunnen daarmee concluderen dat er voldoende scholing is.

¹ Deze antwoordmogelijkheid was omwille van de vergelijkbaarheid met eerdere enquêtes niet opgenomen.

4.5 Beantwoording van de vragen

15 *Wat is het effect van de WMS geweest op de faciliteiten en scholing?*

In het algemeen is men tevreden over de faciliteitenregeling; slechts 4% betoont zich ontevreden. Nog steeds heeft 13% van de scholen geen faciliteitenregeling vastgelegd. Tegelijk is er betrekkelijk weinig veranderd aan het feitelijk gebruik van faciliteiten sinds de WMS van kracht is geworden. De deelname aan scholing ligt iets hoger dan vijftien jaar geleden. Rond de invoering van de WMS was er een piek in deelname aan scholing, het effect daarvan lijkt nu weggeëbd.

16 *Welke afspraken maken schoolbesturen met hun (G)MR-en over faciliteiten en wordt dit vastgelegd in het medezeggenschapsstatuut?*

De grote meerderheid van scholen heeft de faciliteiten conform de wetgeving vastgelegd in het medezeggenschapsstatuut. De faciliteitenregeling omvat naast algemene voorzieningen zoals vergaderruimte en andere directe kosten bijna altijd middelen voor scholing van de leden. De helft van de statuten bevat een regeling van faciliteiten zoals betaling aan personeel via uren, vergoedingen voor ouders en leerlingen en faciliteiten voor de communicatie met de achterban.

Lang niet alle faciliteiten die in de wet worden genoemd, vinden we terug in de faciliteitenregelingen. Met name een regeling van de middelen voor het voeren van rechtsgedingen ontbreekt in driekwart van de faciliteitenregelingen.

17 *Maken (G)MR-en gebruik van het bestaande scholingsaanbod voor deskundigheidsbevordering van medezeggenschapraadsleden?*

Niet alle faciliteiten die zijn opgenomen in het statuut worden ook jaarlijks gebruikt door de medezeggenschap. Het meest gebruikt men algemene (vergader-)faciliteiten. Iets meer dan de helft van de leden van de medezeggenschap heeft afgelopen jaar gebruik gemaakt van de geboden scholingsfaciliteiten, een derde van de urenvrijstelling.

18 *In hoeverre zijn de verschillende geledingen tevreden over het scholingsaanbod?*

Duidelijk is dat vrijwel alle scholen scholing inzetten voor de leden van de medezeggenschap. Vrijwel niemand is hierover ontevreden (4%), bijna de helft is tevreden noch ontevreden en de helft is tevreden.

19 *Werkt de zorgplicht die schoolbesturen hebben om een faciliteitenregeling voor de medezeggenschap in te richten?*

Bij 13% van de respondenten wordt aangegeven dat er geen faciliteitenregeling op hun school aanwezig is. De cijfers op dit punt van schoolleiders, personeel en ouders lopen vrij gelijk op. Dat impliceert dat schoolbesturen hun zorgplicht op dit punt onvoldoende nakomen.

5 Geschilbeslechting

Om de medezeggenschap in het onderwijs te versterken was een van de uitgangspunten van de WMS het aanpassen van de geschillenprocedure. Zo werd er één landelijke commissie voor geschillen geïntroduceerd, zijn geledingen van de (G)MR ontvankelijk voor een geschil over hun exclusieve bevoegdheden en is de status van de adviesbevoegdheden versterkt door de introductie van een redelijkheidstoets bij een eventueel geschil.

De vraag is of de geschillenprocedure in de praktijk werkt zoals verwacht en beoogd door de wetgever. Zijn leden van de medezeggenschapsorganen op de hoogte van hun rechten, hebben ze voldoende aan hun bevoegdheden, weten ze de commissie te vinden en hoe waarderen betrokkenen de geschillencommissie? Deze vragen beantwoorden we in dit hoofdstuk op basis van de enquêteresultaten, literatuurstudie, de casestudies en een interview met de commissie voor geschillen.

5.1 Geschillen onder de WMS

Scholen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs zijn op grond van artikel 30 van de WMS verplicht verbonden aan de landelijke commissie voor geschillen WMS (de LCG). Tevens werkt de LCG WMS voor de centrale diensten van de expertisecentra. Voorheen bestonden meerdere denominatieve geschillencommissies, met verschillende trajecten voor beroep.

Indien een geschil ontstaat tussen het bevoegd gezag en de (G)MR op het gebied van instemming, advies of interpretatie is het mogelijk een geschil te starten via de LCG WMS. Het bevoegde gezag van een school is enkel niet-ontvankelijk bij een adviesgeschil. De (G)MR, groepsMR, geleding en deel- of themaraad zijn enkel niet-ontvankelijk bij een instemminggeschil. Onder de WMS kan een ontvankelijke partij voor beroep tegen een uitspraak van de LCG terecht bij de ondernemingskamer van het gerechtshof in Amsterdam.

Tenslotte is het voor medezeggenschapsorganen op grond van artikel 36 van de WMS mogelijk om te eisen dat het bevoegde bestuur van een school zich houdt aan de WMS. Deze nalevingsgeschillen worden direct behandeld door de Ondernemingskamer. In dit geval moeten beide partijen bijgestaan worden door een advocaat en vervalt de optie van beroep.

5.2 Aantal geschillen

In onderstaande tabel is het aantal geschillen weergegeven dat de afgelopen jaren bij de LCG WMS aanhangig is gemaakt.

Tabel 5.1 Aantal geschillen 2008 - 2010

	2008	2009	2010	Totaal
Ingetrokken voor de zitting	6	4	5	15
Ingetrokken op of na de zitting	1	1	1	3
Behandeld en uitspraak in verslagjaar	15	16	15	46
Nog hangend op 31 december	7	2	6	15
Totaal	30	23	27	80

Bron: jaarverslagen Landelijke Commissie Geschillen WMS 2008, 2009 en 2010,

Na een overgangperiode van een jaar is de LCG WMS in 2008 van start gegaan. Tussen de start in 2008 en eind 2010 heeft de LCG in 46 geschillen een uitspraak gedaan. In de aanloop naar de behandeling wordt een aantal zaken ingetrokken. In tabel 8.2 staat een overzicht van het type geschillen naar sector en jaar.

Tabel 5.2 Soorten geschillen

	2008		2009		2010			Totaal
	PO	VO	PO	VO	PO	VO	SO	
Instemmingsgeschil	3	7	2	8	3	5	1	29
Adviesgeschil	1			1	3	3		8
Statuuts- en reglementsgeschil		1						1
Interpretatiegeschil	7	11	7	5	6	5	1	42
Totaal naar sector	11	19	9	14	12	13	2	80

Bron: jaarverslagen LCG WMS

Als we kijken naar het soort (ingediend) geschil, dan gaat het voor ongeveer de helft om interpretatiegeschillen. De rest zijn overwegend instemmingsgeschillen, ingediend door het bevoegd gezag. Slechts 10% (8) van de geschillen wordt aangegaan over een advies. Er zijn iets meer geschillen afkomstig uit het voortgezet onderwijs.

Tabel 5.3 Indieners geschillen

	2008	2009	2010	Totaal
Bevoegd gezag	12	13	9	34
GMR		3	7	10
MR	10	4	9	23
Deelraad		1		1
Personeelsgeleding	4	1	1	6
Oudergeleding MR	2			2
Oudergeleding van de deelraad		1	1	2
BG en PMR tezamen	1			1
Leerlingendeel MR	1			1

Bron: jaarverslagen LCG WMS

Het overzicht van de indieners laat zien dat geschillen ongeveer even vaak door het bevoegd gezag als door de medezeggenschap worden ingediend. Nieuw bij de invoering van de WMS is dat ook geledingen procedures kunnen starten. Hier is (in een aantal gevallen) gebruik van gemaakt door de ouder-, personeels- en leerlinggeledingen.

Een deel van de uitspraken verklaart de indiener niet-ontvankelijk. De commissie geeft zelf aan dat ze probeert zo min mogelijk zaken niet-ontvankelijk te verklaren. Ook in die gevallen probeert men "tussen de regels door" partijen met een opinie van de Commissie naar huis te sturen. De secretarissen kijken regelmatig naar dossiers die nog niet officieel een geschil zijn, of die niet in behandeling zullen worden genomen.

De afgelopen jaren is er driemaal een partij in beroep gegaan tegen een uitspraak van de LCG bij de Ondernemingskamer. Eenmaal is een nalevingsgeschil door een medezeggenschapsraad voorgelegd aan de Ondernemingskamer¹.

In deze overzichten is niet zichtbaar dat de LCG ook een voorlichtende functie heeft. Bij het secretariaat (sinds 2009 uitgevoerd door de Stichting Onderwijsgeschillen) komen naar eigen zeggen per week ongeveer vijf telefoontjes uit het primair onderwijs en voortgezet onderwijs binnen met vragen over geschillen en zaken die daar mee samenhangen.

Oorzaken

Afgezet tegen het aantal schoolbesturen wordt er weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het voorleggen van geschillen bij de nieuwe landelijke commissie voor geschillen WMS. Ook voor de invoering van de WMS bestond een lage frequentie van geschilbeslechting. Uit de evaluatie van de WMO 1992² komt naar voren dat, afhankelijk van denominatie en onderwijssector, ongeveer 0,5% - 2% van de medezeggenschapsraden en besturen een geschilprocedure start. De invulling van deze geschillen betrof vooral geschillen rondom de toekenning van advies- of instemmingrechten aan de MR. Met de invoering van de WMS is dit type geschil niet meer mogelijk.

Het lage aantal geschillen kan duiden op tevredenheid over de WMS en op harmonie tussen medezeggenschap en schoolbesturen. Het lage aantal geschilprocedures kan ook veroorzaakt worden door achterliggende redenen zoals het gevoel onder medezeggenschapsorganen en het bevoegde gezag dat een grotere afstand is ontstaan tussen de scholen en de geschillencommissie. De vraag is in hoeverre er onnodige drempels tot de geschilbeslechting zijn (of worden ervaren) en of het wettelijk instrumentarium van zowel medezeggenschap als geschillencommissie in deze afdoende is.

Een andere reden kan zijn dat de leden van de (G)MR of het bevoegd gezag het vervelend vinden om de ander voor een officiële instantie te dagen en hier energie in te steken terwijl de uitkomst onzeker is. In opdracht van de LCG is eerder onderzoek uitgevoerd onder partijen die betrokken waren bij een geschil in de eerste anderhalf jaar van het functioneren van de commissie³. Doel van het onderzoek was in kaart te brengen in hoeverre de geschillenprocedure WMS aansluit bij de cases die aan haar worden voorgelegd. Uit dit onderzoek

¹ Bron hiervoor is de informatie van de LCG <http://www.onderwijsgeschillen.nl/medezeggenschap/uitspraken-ondernemingskamer/>, versie 25 januari 2012.

² Smit ea, 1997.

³ R. van Schoonhoven & M. Keijzer (2010) *Een geschil is geen ruzie*, Rotterdam, Actis Onderzoek.

bleek dat het bij een geschil “in de meeste gevallen nauwelijks positieve doorwerking van de uitspraak optreedt naar beleid, organisatie en medezeggenschapsverhoudingen in en rondom de school”¹. Ook gaat een oordeel van de commissie ten gunste van het medezeggenschapsorgaan vaak samen met een verdere escalatie van het conflict. Er was in bijna de helft van de onderzochte cases sprake van “intimidatie van het bestuur of de schoolleiding in de richting van personeelsleden en/of leden van medezeggenschapsorganen”. Wel hadden geschillen meestal een positief effect op de communicatie tussen medezeggenschap en bestuur, waardoor procedures beter in de gaten worden gehouden².

5.3 Geschilgronden in de school

Het bovenstaande onderzoek betreft alleen cases die bij de geschillencommissie zijn behandeld. De vraag is in hoeverre deze observaties voor andere scholen en medezeggenschapsraden een reden zijn om geen geschil aan te gaan? Is er ook sprake van intimidatie die voorkomt dat geschillen worden aangemeld? Zijn er vaak gronden voor geschillen? Hoe gaat men daar in de scholen mee om? In hoeverre zijn de geschillen die bij de LCG terechtkomen het topje van een grotere ‘geschillenpiramide’ of juist een beperkt aantal zwarte zwanen? Om dit in beeld te brengen, hebben we in de enquête gevraagd naar geschilgronden tussen medezeggenschap en bestuur, of deze zich voordoen en hoe daarmee wordt omgegaan.

Tabel 5.4 Welke situaties die een basis voor een geschil kunnen vormen, hebben zich afgelopen schooljaar voorgedaan – naar geleding

	be- stuurder	school- leider	perso- neel	ouder	leer- ling	Totaal
Het bestuur heeft zonder motivatie een advies van de (G)MR naast zich neergelegd	2%	1%	6%	6%	12%	5%
Het bestuur heeft zonder motivatie een besluit genomen, terwijl de (G)MR daarmee niet instemde	2%	1%	7%	7%	8%	5%
Het bestuur heeft een besluit genomen, zonder de (G)MR om advies of instemming te vragen, waar dat wel moest.	9%	8%	20%	20%	16%	16%
Bestuur heeft de (G)MR niet geïnformeerd over relevante zaken	4%	5%	19%	18%	20%	14%
Bestuur heeft zich niet aan procedurele kwesties gehouden zoals die in de wet zijn vastgelegd	9%	7%	13%	12%	4%	10%
Er was een andere situatie die de basis voor een geschil vormde	7%	5%	6%	7%	8%	6%
Geen van de genoemde situaties heeft zich afgelopen schooljaar voorgedaan	76%	81%	62%	63%	60%	68%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Meer antwoorden mogelijk, gepercenteerd op het aantal respondenten

¹ Idem, p 62.

² Idem, pagina 44-46.

Op tweederde van de scholen worden de bevoegdheden van de medezeggenschap op een correcte wijze ingevuld. Bestuur en directie zijn wel duidelijk positiever dan de leden van de medezeggenschap over het ontbreken van gronden voor een geschil.

Ongeveer één op de vijf (G)MR-leden geeft aan dat het bevoegd gezag afgelopen schooljaar advies- of instemmingsplichtige besluiten heeft genomen, zonder deze aan de (G)MR voor te leggen. Een tweede knelpunt volgens (G)MR-leden is dat ze niet voldoende worden geïnformeerd door het bestuur. Hierbij is er een fors verschil in beleving tussen medezeggenschap en bevoegd gezag. Een derde knelpunt, volgens ongeveer een op de acht (G)MR-leden, is dat het bevoegd gezag zich niet aan procedurele afspraken houdt (denk bijvoorbeeld aan termijnen voor instemmingsverzoeken). Slechts in een klein aantal gevallen wordt er zonder motivatie afgeweken van een advies van de medezeggenschap.

Hoe gaan beide zijden om met deze constatering? Diegenen die een geschilgrond afgelopen schooljaar hadden meegemaakt, hebben we gevraagd hoe ze met die situatie(s) zijn omgegaan.

Tabel 5.5 Mogelijke oplossingen bij een grond voor geschil – naar geleding (n=1194)

	be- stuurder	school- leider	perso- neel	ouder	leer- ling	Totaal
Er is na overleg met de (G)MR intern consensus bereikt	74%	68%	43%	46%	33%	48%
De (G)MR heeft bestuur teruggefloten	9%	17%	37%	31%	40%	31%
Bestuur handelt naar eigen inzicht, de (G)MR heeft het laten gebeuren	12%	13%	25%	24%	26%	23%
De situatie is voorgelegd aan de geschillencommissie	9%	3%	4%	2%	2%	3%
Er is geen oplossing gevonden	2%	4%	6%	8%	7%	6%
Anders	9%	9%	12%	17%	5%	13%
Weet niet		3%	3%	3%	12%	4%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Meer antwoorden mogelijk, gepercenteerd op het aantal respondenten

Tweederde van de directeuren en bestuurders geeft aan dat er na overleg met de (G)MR intern consensus is bereikt. Iets minder dan de helft van ouders en personeel geeft dit ook aan. Een op de drie leden van de medezeggenschap stelt dat zij het bevoegd gezag hebben 'teruggefloten', een kwart zegt dat ze het hebben laten gebeuren. Het bevoegd gezag voelt zich maar in een op de zes gevallen teruggefloten. Even vaak geven ze aan dat zij naar eigen inzicht hebben kunnen handelen.

Slechts enkelen geven aan dat de situatie is voorgelegd aan de geschillencommissie. Aan de overige respondenten hebben we gevraagd waarom ze dat *niet* gedaan hebben.

Tabel 5.6 Reden om situatie niet aan geschillencommissie voor te leggen - naar geleding (n=1158)

	be- stuurder	school- leider	perso- neel	ouder	leer- ling	Totaal
Niet nodig, het besluit is alsnog aangepast na schoolintern overleg	60%	61%	51%	43%	45%	49%
We wilden de zaak niet (verder) op de spits drijven	23%	15%	41%	38%	29%	35%
Omdat we niet goed wisten hoe dat (procedureel) moest	4%	7%	10%	9%	.	9%
Omdat we niet bekend waren met het bestaan van de geschillencommissie	2%	3%	6%	9%	5%	7%
We waren bang voor de gevolgen			6%	5%	5%	4%
De (G)MR zou waarschijnlijk toch verliezen	2%	1%	5%	4%	5%	4%
Vanwege de te hoge proceskosten		1%	1%	1%	5%	1%
De geschillencommissie zou het geschil niet-ontvankelijk verklaren		1%	2%	1%	2%	1%
Anders	25%	24%	16%	26%	21%	22%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Meer antwoorden mogelijk, gepercenteerd op aantal respondenten

De helft van de betrokkenen geeft aan dat een gang naar de commissie niet nodig was, omdat het besluit na overleg alsnog is aangepast. Ongeveer 40% van de (G)MR leden geeft aan dat men de zaak niet (verder) op de spits wilde drijven. Onder bestuurders en directeuren is dat aandeel beduidend lager. Vanuit de medezeggenschap bestaat er bij sommigen ook de vrees voor de gevolgen van geschilbeslechting. Ook is voor een klein deel de verwachte uitkomst een reden om geen geschil aan te gaan. De hoogte van de proceskosten spelen nauwelijks een rol.

Onbekendheid met de commissie of de gang naar de commissie was in 15% van de gevallen een reden om geen geschil aan te gaan. In het speciaal onderwijs is dat aandeel ruim twee keer zo hoog (32%).

Alle respondenten hebben we gevraagd naar hun oordeel over de toegankelijkheid van de commissie.

Tabel 5.7 Wat vindt u van de toegankelijkheid van de landelijke geschillencommissie?

	be- stuurder	school- leider	perso- neel	ouder	leer- ling	Totaal
Die vind ik toegankelijk	27%	17%	15%	10%	19%	15%
Die vind ik niet toegankelijk	3%	1%	3%	4%	9%	3%
Weet niet	70%	82%	82%	86%	73%	82%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Veruit de meeste respondenten hebben geen oordeel over de toegankelijkheid van de landelijke geschillencommissie, of kunnen dat niet geven omdat ze onbekend zijn met de commissie. Van degenen die wel oordelen is een meerderheid positief. Dit gaat vooral op voor schoolleiders, bestuurders en personeel. Ouders en leerlingen zijn kritischer op dit punt, al vindt ook een meerderheid van hen de commissie goed toegankelijk.

De gesprekken op de scholen die voor de casestudies zijn gevoerd, bevestigen de resultaten van de enquête. Veel betrokkenen waren (redelijk tot goed) op de hoogte van het bestaan van de geschillencommissie en van de procedures in geval van een geschil. Aanvullend op de enquête werd duidelijk dat de meeste betrokkenen bij medezeggenschap helemaal niet zitten te wachten op een geschil, vooral omdat men bang is dat het alleen maar leidt tot verliezers. Een geschil aangaan bij een externe geschillencommissie past niet bij de sfeer en manier van werken tussen bevoegd gezag en medezeggenschap op de meeste scholen. Slechts een enkeling ziet meerwaarde in een geschil bij het scheppen van helderheid op een principiële punt.

"Pittige discussies komen wel eens voor. Maar er wordt altijd gepraat tot men op één lijn zit. We hebben allemaal hetzelfde doel voor ogen, namelijk het beste voor de scholen. Ik weet dat er een klachten- en geschillencommissie bestaat, maar we zijn voorstander van het zelf oplossen." (leerling)

"Ik ben bekend met de geschillencommissie, maar zal er niet direct naartoe stappen omdat dat direct de verhoudingen op scherp zou zetten." (ouder)

"Er hebben zich wel grote meningsverschillen voorgedaan. Dat is opgelost met extra overleggen en bepaalde toezeggingen, zodat de GMR uiteindelijk heeft ingestemd." (bestuurder)

"Er zijn nooit geschillen geweest. Men vindt dat je dat ook moet voorkomen, dat kost alleen maar tijd achteraf bij het verwerken, het leidt tot verliezers." (personeel)

In de cases hebben we de betrokken partijen ook gevraagd of de (G)MR voldoende bevoegdheden heeft. Dit blijkt voor alle geledingen geen probleem of knelpunt, alle geïnterviewden gaven aan dat de (G)MR voldoende bevoegdheden heeft. De knelpunten tussen bestuur en medezeggenschap liggen veel meer op het vlak van communicatie en proces, dat het bestuur tijdig voldoende en goede informatie levert.

"Het gaat niet zozeer om wettelijke bevoegdheden, die zijn er. Het gaat erom dat je als GMR krachtig voet bij stuk houdt om tot een zorgvuldige afweging te kunnen komen en bijvoorbeeld extra informatie voor een specifiek tijdstip vraagt. Indien die informatie dan niet wordt geleverd, geen beslissing nemen, niet instemmen. We hebben soms de neiging om wanneer het allemaal te lang duurt het erbij te laten zitten of er onvoldoende op terug te komen" (ouder, voorzitter GMR)

5.4 Werkt de geschilprocedure zoals beoogd?

Er wordt relatief weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het voorleggen van geschillen bij de nieuwe landelijke commissie voor geschillen WMS. De belangrijkste oorzaak hiervoor is dat op tweederde van de scholen zich geen geschilgronden voordoen. Als die zich wel voordoen, wordt er meestal doorgepraat en onderhandeld tot er een voor alle partijen aanvaardbare oplossing wordt gekozen. Daar waar ofwel de (G)MR of het bevoegd gezag zijn zin doorzet, kiest het merendeel van de betrokkenen er voor om de zaak niet verder op de spits te drijven, ook omdat de inschatting van velen is dat het aangaan van een (school)extern geschil alleen leidt tot verliezers. Gezien de bevindingen van eerder onderzoek - waaruit blijkt dat het er veelal ook negatieve gevolgen zijn verbonden aan het aangaan van een geschil - is dat gevoel goed te begrijpen.

De vraag is of daarmee de beroepsmogelijkheid werkt zoals door de wetgever is beoogd. De commissie geeft zelf aan dat het geringe aantal zaken een indicatie is dat de wet weinig juridische problemen geeft. Waar nodig is het ook de functie van de LCG WMS om de betekenis van de wet te verhelderen. De uitspraken van de LCG die zijn gedaan, hebben tot een nadere uitleg van de wet geleid (jurisprudentie). Het geringe aantal beroepszaken bij de ondernemingskamer is een indicatie van de kwaliteit van de uitspraken van de LCG.

Het belangrijkste knelpunt dat door de commissie zelf wordt gesignaleerd in de geschillenprocedure is dat scholen regelmatig zaken als een interpretatiegeschil aan de commissie voorleggen, waar het feitelijk gaat om nalevingsvorderingen¹. In dat geval schrijft de WMS in artikel 36 een gang voor naar de ondernemingskamer, maar die gang wordt in de praktijk niet gemaakt. De commissie heeft daarvoor verschillende verklaringen. Enerzijds voelt de ondernemingskamer "heel ver weg" voor scholen, is er grote onzekerheid over de beslistermijnen en werkt de verplichting tot juridische bijstand en de daaruit voortvloeiende kosten als een drempel in de gang naar de Ondernemingskamer. Anderzijds is het moeilijk aan (G)MR-en uit te leggen dat als er geen advies wordt gevraagd, of als men geen stukken ontvangt, of die te laat krijgt, er geen grond is om naar de geschillencommissie te gaan.

De kennis over mogelijkheden en rechten rondom geschillen bij de leden van de MR'en wisselt, maar dit wordt door de betrokkenen zelf niet als knelpunt of drempel gezien. De meesten weten ongeveer wat er mogelijk is, maar niet precies. Dat is voor hen ook geen probleem, het speelt niet en als het wel gaat spelen, weet men waar de kennis en eventuele ondersteuning te vinden is. Men vindt het daarom nu wel lastig om de toegankelijkheid van de LCG te beoordelen. Waar men het functioneren van de LCG kan beoordelen, is men overwegend positief over de toegankelijkheid.

Opvallend is dat zowel bestuurders en directeuren als de leden van de medezeggenschap dezelfde overwegingen noemen om de gang naar een geschillencommissie niet te maken. In combinatie met de gelijke verdeling van het aantal geschillen dat bij de LCG wordt ingediend vanuit het bevoegd gezag en vanuit de medezeggenschap, kunnen we concluderen dat de geschillencommissie voor beide partijen even toegankelijk is. In het veld leven weinig wensen tot uitbreiding of aanpassing van de rol van de geschillencommissie. Enkele bestuurders zouden graag een meer adviserende of bemiddelende rol van de commissie of het secretariaat van de LCG zien.

¹ Zie hiervoor ook de juridische evaluatie van drie knelpunten in de WMS: Brekelmans en Sperling (2011) *doel-treffender en meer effect*, Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, Utrecht.

5.5 Beantwoording van de vragen

In dit hoofdstuk is informatie over de geschilprocedure verstrekt waarmee het mogelijk wordt om de onderzoeksvragen te behandelen.

20 Zijn de (G)MR-leden op de hoogte van de mogelijkheden en rechten rondom geschillen? Hebben ze voldoende aan het WMS-pakket aan bevoegdheden?

Kennis over de mogelijkheden en rechten bij geschillen hebben een beperkte betekenis zolang er geen sprake is van geschillen of mogelijke aanleidingen daarvoor. Die geschillen komen, zoals we hebben gezien, slechts sporadisch voor. Er ontstaan echter veel meer situaties waarbij een geschil zou kunnen ontstaan. In die situaties speelt gebrek aan kennis van betrokkenen een beperkte rol. Ongeveer 1 op de 6 respondenten gaf aan niet op de hoogte te zijn van de geschillencommissie zelf of de door hen gehanteerde procedures. In het speciaal onderwijs is dat aandeel twee maal zo groot. De bevoegdheden van de (G)MR-leden worden door henzelf als voldoende beschouwd.

21 In hoeverre wordt een gang naar de geschillencommissie als laagdrempelig ervaren?

De meeste respondenten hebben geen beeld heeft van de toegankelijkheid van de geschillencommissie. Voor degenen die dat beeld wel hebben vinden ouders en leerlingen in ruim tweederde van de gevallen de commissie toegankelijk. Bij personeel, schoolleiders en bestuurders is dat aandeel nog wat hoger. In de casestudies hebben we geen indicaties gekregen dat leden van de (G)MR of bestuurders drempels ervaren vanuit de geschillencommissie/

22 Voldoet het huidige instrumentarium van de geschillencommissie volgens schoolbesturen, (G)MR-en en de commissie zelf?

De bottom line is dat besturen en (G)MR doorgaans geen geschil wensen aan te gaan. Ten eerste zijn er in tweederde van de scholen afgelopen jaren geen geschilgronden geweest, omdat de bevoegdheden van de (G)MR correct worden ingevuld. Op scholen waar er wel onenigheid is, wordt dat heel vaak intern opgelost of kiest men er om redenen van onderlinge verhoudingen voor om het geschil uit de weg te gaan. Degenen die uiteindelijk wel een geschil aanmelden trekken dit geregeld voor of tijdens de behandeling in. De LCG beschouwt het huidige instrumentarium als voldoende, maar ziet wel een rol voor zich in de fase voorafgaand aan geschillen en bij het doen van uitspraken over de naleving van de WMS.

23 Werkt de geschilbeslechting inclusief de beroepsmogelijkheid, zoals beoogd?

In grote lijnen werkt de geschilbeslechting zoals beoogd door de wetgever. Als sluitstuk in de procedurele vereisten aan medezeggenschap komt schoolexterne geschilbeslechting relatief weinig voor. Er is één landelijke commissie voor geschillen, die ongeveer even vaak wordt gevonden door de medezeggenschap als door het bevoegd gezag. Ook geledingen weten de weg naar de commissie te vinden. Slechts in een beperkt aantal gevallen is gebrek aan kennis een reden om geen geschil aan te gaan.

Het is wel een knelpunt dat de commissie niet bevoegd is op het punt van naleving van de WMS. De commissie constateert dat zij worden ingeschakeld vanuit het besef bij de betrokkenen dat het zou gaan om de interpretatie van regels, waar het feitelijk gaat om de naleving. In dat geval is een gang naar de Ondernemingskamer de aangewezen route, maar een die vrijwel nooit gekozen wordt, omdat het voor partijen in het onderwijs een stap te ver is met een aantal aanvullende drempels.

6 Evaluatie medezeggenschap door betrokkenen

In dit hoofdstuk kijken we naar de resultaten op evaluatieve vragen over de medezeggenschap op scholen, gezien vanuit de invalshoek van de direct betrokken partijen. Docenten, ouders, leerlingen en bestuur en management zijn gevraagd of ze tevreden zijn met de verschillende aspecten van medezeggenschap (zijn geledingen voldoende toegerust, is de positie van de medezeggenschap versterkt in het besluitvormingsproces, en zijn taken en bevoegdheden voldoende duidelijk). We hebben ook vragen gesteld over de knelpunten die men ervaart bij het uitoefenen van medezeggenschap en de relatie die het onderwijsveld ziet met de invoering van de wet. Tot slot besteden we aandacht aan de kwaliteit van de communicatie.

6.1 Oordeel over medezeggenschap

Een eerste en zeer belangrijke indicatie voor het beantwoorden van de evaluatieve vraag of de wet gebracht heeft wat er van verwacht werd is vanzelfsprekend het oordeel van de partijen in het veld waarvoor de wet in werking is getreden. In ons onderzoek hebben we de vraag gesteld hoe tevreden de verschillende betrokkenen zijn over het functioneren van de medezeggenschap op school. Een eerste schot voor de boeg is de algemene tevredenheid uitgedrukt in rapportcijfers.

Tabel 6.1 Welk cijfer geeft u over het algemeen genomen aan het functioneren van de medezeggenschap op uw school of scholen? (op een schaal van 1 tot 10)

	bestuurder	schoolleider	personeel	ouder	leerling	Totaal
Primair onderwijs	7,0	7,3	7,2	7,1	.	7,2
Voortgezet onderwijs	7,1	7,1	7,1	7,2	7,6	7,2
Speciaal onderwijs	7,1	7,2	6,9	7,1		7,1
Gemiddeld	7,0	7,3	7,1	7,1	7,6	7,2

Deze lijst met rapportcijfers laat zien dat alle geledingen in bijna gelijke mate positief oordelen over de medezeggenschap. Dit ondanks de verschillende scores op specifieke onderdelen. Daarbij is de spreiding beperkt. Voor elke combinatie van sector en geleding komt het aandeel betrokkenen dat de medezeggenschap als onvoldoende beoordeeld (een 5 of lager) niet boven de 10%.

Verschuivende aspecten van het functioneren van de (G)MR zullen bijdragen aan dit algemene oordeel. In de enquête zijn diverse stellingen voorgelegd waarin het oordeel van betrokkenen wordt gevraagd over verschillende aspecten van de (G)MR. Deze presenteren we hier bij elkaar in onderstaande tabel.

Tabel 6.2 Oordeel over aspecten van (G)MR

	zeer mee eens	eens	neu- traal	oneens	zeer mee oneens
De (G)MR heeft een belangrijke plaats in het besluitvormingsproces	20%	53%	19%	6%	1%
De (G)MR is voldoende toegerust om een rol van betekenis te kunnen spelen in de besluitvorming	9%	52%	26%	10%	1%
De (G)MR vertraagt de besluitvorming	2%	10%	22%	52%	13%
Het werk van de (G)MR is eigenlijk tijdverspilling, omdat bestuur en directie zich er toch niets van aantrekt	1%	3%	12%	48%	35%
De (G)MR kent de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het bestuur, het bovenschools management en de directie.	8%	48%	31%	8%	1%
De relatie tussen (G)MR en bestuur / directie is naar ieders tevredenheid.	13%	52%	23%	8%	2%
Het bestuur/directie gebruikt het overleg met de (G)MR om aan betrokkenheid van medewerkers, ouders en leerlingen te bouwen	10%	54%	24%	9%	2%
Medewerkers, ouders en leerlingen zijn meer betrokken bij besluitvorming door de acties van de (G)MR.	3%	27%	42%	18%	3%

Er zijn weinig verschillen tussen de geledingen bij het beantwoorden van deze stellingen. De conclusie van deze stellingen is dat men over de breedte tevreden is over het functioneren van de medezeggenschap.

Deze uitkomst is grotendeels in lijn met de resultaten van eerdere evaluaties van de medezeggenschap in het onderwijs (Smit 1997, Smit 2008). Waar er afwijkingen zijn, zien we een licht positieve trend. In 1997 was bijvoorbeeld ruim tweederde van de MR-voorzitters van mening dat de MR een belangrijke plaats heeft bij het besluitvormingsproces, dat is nu driekwart van de leden. Het percentage MR-leden dat het eigen werk tijdsverspilling noemt, was in 1997 10% en is nu 4%.

De laagste score ligt bij de acties van de (G)MR op de betrokkenheid van de achterban bij de besluitvorming.

6.2 Knelpunten

Waar liggen eventuele knelpunten, wat kan of moet er beter en hoe verhoudt zich dat tot eerdere metingen?

Tabel 6.3 Knelpunten bij de medezeggenschap, % (zeer) duidelijk plus enigszins duidelijk

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	speciaal onderwijs	Totaal	2008 (MR)
Het vinden van voldoende personeelsleden om zitting te nemen in de (G)MR	55%	42%	73%	54%	62%
Het vinden van voldoende ouders om zitting te nemen in de (G)MR	57%	57%	76%	58%	65%
Het vinden van voldoende leerlingen om zitting te nemen in de (G)MR		59%		59%	68%
Kennisvoorsprong van personeel in de (G)MR	50%	68%	59%	53%	62%
Verskil in standpunten tussen personeel, ouders en leerlingen in de (G)MR	23%	34%	21%	25%	
Gebrek aan scholing	38%	40%	48%	40%	
Gebrek aan kennis en informatie bij de medezeggenschap	51%	53%	54%	51%	
Slechte relatie tussen bestuur/directie en medezeggenschap	13%	16%	12%	14%	
Verwarring over de bevoegdheden tussen MR en GMR	26%	30%	35%	27%	41%

De percentages verwijzen naar de mate waarin betrokkenen vinden dat iets een probleem is (duidelijk of enigszins). Van deze lijst is het vinden van voldoende leden voor de medezeggenschap het belangrijkste probleem volgens de betrokkenen. Dat geldt voor de geledingen van personeel, ouders en leerlingen.

Het meest door de leerlingen in de casestudies genoemde knelpunt is het feit dat er alleen maar vwo-leerlingen in de MR of GMR zitten. Voor een aantal is de bemensing in het algemeen een probleem, voor anderen niet. Waar het geen probleem is, fungeert de leerlingenraad als "kweekvijver" én als natuurlijke achterban voor de (G)MR-leden. Een goed functionerende leerlingenraad is daarmee een basis voor een goede vertegenwoordiging in de (G)MR. Ook is er een school waar de verkiezingscampagne voor de MR professioneel wordt aangepakt met brochures en posters. Twee leerlingen geven aan dat ze vooral veel contact met hun vrienden hebben, maar dat dit een wat smalle basis is om alle leerlingen te vertegenwoordigen.

In het speciaal onderwijs is het vinden van personeelsleden en ouders voor de MR lastiger dan bij de andere sectoren. Wel zien we op deze punten dat dit nu beter gaat dan bij de meting van 2008. In de casestudies zijn de volgende toelichtingen gegeven.

"Doordat onze leerlingen met busjes komen, is er relatief weinig contact tussen en met ouders. Door een ouderraad in te stellen krijg je beter contact tussen school en ouders. Onze school is nog niet goed in het betrekken van ouders, zowel individueel als collectief. Het handelingsplan voor mijn zoon krijg ik gewoon opgestuurd, op andere scholen is er juist overleg over welke punten er volgens mij in moeten komen te staan." (ouder, MR, SO)

"In het speciaal onderwijs is de verbinding tussen GMR met de achterban vooral bij de ouders een groot probleem. De kinderen worden gebracht en gehaald met leerlingenvervoer, dus je ziet andere ouders bijna of zelfs helemaal nooit. Een achterban komt daarmee niet eenvoudig tot stand en het ontwikkelen van gemeenschappelijkheid in waarnemingen en standpunten evenmin. Dit is een van de grootste knelpunten in de medezeggenschap voor het speciaal onderwijs." (ouder, GMR, SO)

Vervolgens is de kennisvoorsprong van het personeel een gegeven dat in elke evaluatie van medezeggenschap terugkomt. Het wordt in het voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs het sterkst als een probleem ervaren. Ook hier overigens een verbetering ten opzichte van enkele jaren geleden. Het is onze observatie in de casestudies dat ouders (en leerlingen) slechts op een beperkt aantal scholen worden overvleugeld door het personeel, zowel in de vergadering als naar eigen zeggen. In het primair onderwijs lijken de ouders juist de sterkere partij in de MR te zijn.

Kennisvoorsprong van het personeel is bovendien een gegeven dat in zekere zin niet is te verhelpen, en gebruikt zou moeten worden om de kracht van de hele (G)MR te versterken. In de toelichting en in de cases wordt duidelijk dat het personeel vaak werkoverleg of personeelsvergaderingen gebruikt om MR-discussiepunten voor of na te bespreken en om input te vragen. Daarnaast is het een structureel verschil dat het personeel (bijna) dagelijks werkt op de school, te midden van hun achterban, in de buurt van de schoolleider. Tegelijkertijd geven ook personeelsleden aan dat de interesse van hun collega's beperkt is, tenzij het de eigen positie of portemonnee betreft.

Verder is het gebrek aan kennis en informatie bij de medezeggenschap ook een knelpunt. Zoals we eerder in dit rapport hebben aangegeven, blijft het tijdig en volledig aanleveren van stukken die bruikbaar en leesbaar zijn voor de leden van de medezeggenschapsorganen het eerste en belangrijkste knelpunt in bijna alle gesprekken.

Vooraf op het punt van de duidelijkheid (of verwarring) over de bevoegdheidsverdeling tussen MR en GMR zien we een spectaculaire verbetering. Toch is er ook kritiek op een ander punt van de bevoegdheidsverdeling. Uit de casestudies komt naar voren dat een deel van de betrokkenen vindt dat de WMS wat helderder kan worden geformuleerd. Vooral de vraag welke onderwerpen adviesplichtig zijn en welke instemmingsplichtig roept discussie op. De medezeggenschap valt hierbij vaak terug op de interpretatie van de bestuurder, een ambtelijk secretaris of extern advies van vakbonden of ouderorganisaties. Anderen vinden de verschillen juist heel duidelijk: *"kwestie van even googelen, en dan heb je keurige overzichten"*.

Een aantal betrokkenen, zowel in de scholen, maar vooral onder de experts, geeft aan dat het een juridisch knelpunt is dat de medezeggenschap voor het afdwingen van haar positie moet kunnen terugvallen op juridische ondersteuning. Nu bijt de wetgeving in zijn eigen staart. Als een "kwaadwillend" bestuur geen regeling voor rechtsbijstand opneemt in het statuut of een faciliteitenregeling, kan een MR of GMR geen nalevingsvordering aanspannen bij de ondernemingskamer, omdat daar bijstand door een advocaat voor nodig is. In de praktijk is dit ook voorgekomen. *"In een enkel geval wordt discussie over de vergoeding van de advocaatkosten onderdeel van het conflict"* (Schoonhoven, p.43).

6.3 Veranderingen als gevolg van de invoering van de WMS

In hoeverre kennen de verschillende betrokkenen de WMS, en hoe ziet men zelf de relatie tussen WMS en de positie van de medezeggenschap?

Tabel 6.4 Kent u de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS)?

	be- stuurder	school- leider	perso- neel	ouder	leerling	Totaal
Ja, die ken ik goed	37%	10%	8%	8%	11%	10%
Ik ken de WMS op hoofdlijnen	60%	85%	63%	65%	25%	68%
Nee, ik ken de inhoud van de WMS niet	3%	6%	29%	27%	64%	21%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Ruim 20% van de leden van de (G)MR kent de inhoud van de WMS niet. We zien de verschillen duidelijk; bestuur en management is het best op de hoogte, personeel en ouders al een stuk minder en van de leerlingen zegt bijna 2/3 niet op de hoogte te zijn van de inhoud van de wet. Daaruit is af te leiden dat de inhoud van de wet soms beperkt is tot het dagelijkse werk; het gaat om de doorwerking in de praktijk. We hebben in het onderzoek stellingen voorgelegd over de veranderingen die betrokkenen de afgelopen jaren hebben ervaren.

Tabel 6.5 Veranderingen afgelopen jaren

	zeer mee eens	eens	neutraal	oneens	zeer mee oneens	weet niet
De positie van de (G)MR is de afgelopen jaren verbeterd	10%	41%	33%	6%	1%	9%
De positie van het personeel bij de medezeggenschap is de afgelopen jaren verbeterd	6%	29%	46%	6%	1%	12%
De positie van de ouders bij de medezeggenschap is de afgelopen jaren verbeterd	6%	35%	42%	6%	1%	10%
De positie van de leerlingen bij de medezeggenschap is de afgelopen jaren verbeterd	2%	7%	22%	5%	3%	61%

Men ziet overwegend een positieverbetering van de medezeggenschap. Slechts een klein percentage van 7% is het (zeer) oneens met de stellingen over positieverbeteringen van de medezeggenschap. De positie van de (G)MR wordt door de helft gezien als verbeterd. Als we kijken naar verschillen tussen grote en kleine besturen, valt op dat de positie van de MR met name bij kleinere besturen niet verbeterd lijkt, terwijl respondenten van grotere besturen vaker een positieverbetering van de (G)MR zien. Respondenten uit het speciaal onderwijs zien vaker dan in het PO en VO een verbetering van de positie van de medezeggenschap (60% (zeer) mee eens).

Als het gaat om veranderingen in de positie van afzonderlijke geledingen dan zijn de oordelen minder uitgesproken positief, waarbij vooral de geringe positieve score van de positieverbetering van leerlingen opvalt. De categorie 'weet niet' is hier hoog.

Uit de casestudies blijkt dat alle betrokkenen positief zijn over de relatie tussen bestuur/directie en de geledingen van de medezeggenschap. Dat is belangrijk, juist omdat een goede relatie noodzakelijk is voor goede medezeggenschap. Of zoals een directeur het verwoordde; de cultuur en relaties zijn allesbepalend voor het functioneren van de medezeggenschap: *“Ik zie weinig verschillen voor en na de WMS. Het functioneren van de medezeggenschap wordt bepaald door je eigen houding. Hoe je je opstelt en hoe je de raad informeert. Daar heb je de wet niet voor nodig.”*

6.4 Kwaliteit van de communicatie

Hoe staat het met de kwaliteit van de communicatie tussen bevoegd gezag en (G)MR, tussen (G)MR en achterban en binnen de (G)MR? In de enquête legden we alle geledingen een aantal stellingen voor.

Tabel 6.6 Stellingen over samenwerking en communicatie, % (zeer) mee eens, naar geleding

	be- stuurder	school- leider	perso- neel	ouder	leerling	Totaal
De (G)MR krijgt over het algemeen genomen op tijd informatie	76%	65%	41%	40%	56%	49%
De (G)MR informeert de achterban systematisch over haar werkzaamheden	20%	29%	35%	38%	28%	33%
De (G)MR vraagt de achterban om bespreekpunten	26%	27%	33%	30%	38%	30%
Ik ben tevreden over de samenwerking tussen personeel, ouders en leerlingen in de (G)MR	64%	72%	72%	70%	83%	71%
De (G)MR heeft een visie op de toekomst van de school en draagt die uit	17%	29%	41%	40%	64%	36%
De (G)MR maakt ieder jaar een werkplan of activiteitenplan	43%	43%	50%	50%	50%	48%
De GMR bespreekt alleen onderwerpen die een meerderheid of alle scholen aangaan	66%	66%	50%	45%	17%	53%

Het beste scoort de samenwerking tussen de verschillende geledingen binnen de (G)MR; 71% is hierover tevreden.

De helft van alle betrokkenen vindt dat de (G)MR over het algemeen de informatie op tijd krijgt. Voor bestuur en directie liggen die percentages op driekwart en tweederde (zij moeten deze informatie verzorgen). De (G)MR-leden zijn het hier minder mee eens. Bij de vraag naar de visie van de (G)MR op de toekomst liggen de verhoudingen andersom; daar zijn de leden beduidend positiever dan het bestuur en de directie.

De totaalpercentages ontlopen elkaar nauwelijks per sector. De enige stelling waar het percentage "(zeer) mee eens" meer dan 10% uit elkaar loopt, is die naar het werkplan. In het primair onderwijs en speciaal onderwijs geeft de helft van de betrokkenen aan dat de (G)MR inderdaad ieder jaar een werkplan of activiteitenplan maakt. In het voortgezet onderwijs is dat substantieel lager met 36%.

Het raadplegen van de achterban is een punt waar alle raden slecht op scoren. Uit de case-studies blijkt dat de informatievoorziening (zenden) er vaak nog wel is (bijeenkomsten, notulen op intranet of internet, een nieuwsbrief per e-mail). We zijn echter bijna geen raad tegengekomen die de achterban actief consulteert voor input voor agenda of op een inhoudelijk punt.

De communicatie naar de achterban blijft zowel volgens de (G)MR-leden als het bestuur en de directie achter. Nog geen derde kan beamen dat de achterban systematisch wordt geïnterformeerd of om besprekpunten wordt gevraagd.

De consultatie van collega-vertegenwoordigers loopt beter dan de consultatie van de achterban. We zien regelmatig dat een MR input kan leveren voor een GMR vergadering, of dat een GMR hier actief om vraagt.

Actieve houding naar achterban

Het ontbreken van een actieve houding naar de achterban komt overeen met de lage score op het hebben van een eigen visie of agenda door de medezeggenschap. We hebben in de enquête reactie gevraagd op twee stellingen.

Tabel 6.7 Stellingen over actieve houding naar achterban en agenderen, % (zeer) mee eens, naar geleding

	zeer mee eens	eens	neu- traal	oneens	zeer mee oneens	weet niet
Bestuur en/of directie zoeken in een vroeg stadium contact met de (G)MR over ideeën en voorstellen zodat er voldoende gelegenheid is om van gedachten te wisselen en plannen aan te passen	14%	44%	25%	13%	3%	1%
De (G)MR maakt gebruik van het initiatiefrecht om zaken die ouders, leerlingen of personeel belangrijk vinden op de agenda te krijgen	10%	51%	24%	10%	2%	4%

Het beeld dat hieruit ontstaat, is overwegend positief. Kijken we echter naar hoe de verschillende betrokkenen hebben gereageerd dan is een gevarieerd beeld te zien. Zo zijn bestuurders en directieleden veel positiever over het stadium waarop zij contact zoeken met de (G)MR dan de geledingen zelf (driekwart versus de helft is het eens met de stelling). Andersom zijn de leden van de medezeggenschap positiever over de mate waarin zij zelf zaken agenderen: tweederde tegenover 40% van de bestuurders en iets meer dan de helft van de directieleden.

6.5 Beantwoording van de vragen

In dit hoofdstuk hebben we naar de kwaliteit van de medezeggenschap gekeken vanuit het perspectief van betrokkenen. Uitgedrukt in rapportcijfers oordelen alle betrokkenen in gelijke mate positief over de medezeggenschap: gemiddeld een 7,2. Als we inzoomen op de verschillende aspecten van de medezeggenschap, dan blijken de verschillende aspecten van de medezeggenschap het algemene oordeel te ondersteunen.

24 Zijn de verschillende geledingen (ouders, leerlingen en personeel) voldoende toegerust om een rol van betekenis te spelen in de besluitvorming op scholen en binnen besturen?

De positieve houding geldt ook voor de mate waarin geledingen zichzelf voldoende toegerust achten om een betekenisvolle rol te hebben in de besluitvorming. Die positieve grondhouding betekent niet dat betrokkenen geen knelpunten ervaren. Het vinden van voldoende leden voor de medezeggenschap is het belangrijkste probleem volgens de betrokkenen.

Daarna is de kennisvoorsprong van het personeel een aspect dat (vooral in het voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs) als knelpunt wordt ervaren. Verder is het gebrek aan kennis en informatie bij de medezeggenschap ook een knelpunt. Het valt in het hele onderzoek op dat veel respondenten, met name de leerlingen maar ook geregeld ouders en personeel, regelmatig aangeven niet van zaken op de hoogte te zijn.

Meer specifiek over de communicatie zijn het informeren van de achterban, het formuleren en uitdragen van een eigen visie door de (G)MR en het tijdig ontvangen van informatie duidelijke aandachtspunten die verdere verbetering behoeven. Maar een derde van de betrokkenen bij medezeggenschap ziet een (G)MR die zijn achterban systematisch informeert en een eigen visie op de toekomst van de school heeft. De helft van alle betrokkenen vindt dat de (G)MR over het algemeen zijn informatie op tijd krijgt.

Iets meer dan de helft van de betrokkenen is het (zeer) eens met de stelling dat de (G)MR taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kent van het bestuur, het bovenschools management en de directie.

25 In hoeverre ervaren schoolbesturen en (G)MR-en een versterking van de positie van de (G)MR in de (financiële) besluitvorming binnen de school als gevolg van de WMS?

26 Is de rol van de (G)MR in de besluitvorming verstevigd? Is daarin een verschil meetbaar tussen grote en kleine besturen en tussen reguliere en speciale scholen?

Driekwart van alle geledingen vindt dat de (G)MR een belangrijke plaats heeft in het besluitvormingsproces.

Op stellingen over veranderingen in de medezeggenschap die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan ontstaat een genuanceerd beeld. In algemene zin vindt de helft van de betrokkenen dat de positie van de (G)MR is verbeterd. Als het gaat om positieverbetering van de afzonderlijke geledingen, dan zijn de oordelen minder uitgesproken positief. Een groot deel heeft een neutraal oordeel of men weet het niet.

27 Dragen het medezeggenschapsstatuut en het –reglement bij aan een heldere verdeling van taken en bevoegdheden en daarmee aan een goede werking van de WMS?

In eerdere hoofdstukken hebben we gezien dat het statuut geen levend document is.

Wel zien we dat, ten opzichte van drie jaar eerder, de duidelijkheid over taken en bevoegdheden van de MR, beduidend minder als een probleem wordt ervaren. Wij zien dat als een beter functioneren van de wet en veel minder als een directe verdienste van de statuten en reglementen die scholen opzetten.

7 Conclusies

Bij de probleemstelling van het onderzoek hebben we aangegeven dat het centrale doel van de wetgever is geweest om de positie van de medezeggenschap te versterken zodat zij een countervailing power is binnen de school. Dit dienden we vooral te bekijken vanuit twee invalshoeken; de uitvoering van de wet en de ervaringen en houdingen van betrokkenen.

In de hoofdstukken 2 tot en met 6 hebben we het basismateriaal gepresenteerd dat we in dit onderzoek hebben verzameld. In dit laatste hoofdstuk komen we terug op deze centrale vraagstelling. We gebruiken in dit hoofdstuk het materiaal uit alle voorafgaande hoofdstukken. We kijken eerst of de wet uitgevoerd is zoals bedoeld (7.1), vervolgens hoe de wet wordt ervaren door betrokkenen (7.2). Dat leidt dan uiteindelijk tot een eindoordeel over de effectiviteit; de vraag of er van een countervailing power in de school sprake is (7.3). De laatste paragraaf bevat de beantwoording van de laatste 2 vragen van de evaluatie (pagina 13).

7.1 Wordt de wet uitgevoerd zoals bedoeld?

Het korte en bondige antwoord op basis van onze bevindingen is dat in bijna alle gevallen de wet inderdaad wordt uitgevoerd zoals bedoeld. Maar er zijn wel kanttekeningen. Onze evaluatieve opmerkingen over het feitelijk functioneren van de medezeggenschap vatten we hieronder samen.

Medezeggenschap op hoofdlijnen op orde, maar wel probleem van voldoende leden.

Als we kijken naar de basisstructuur van de medezeggenschap op scholen zien we in ieder geval dat alle scholen ook daadwerkelijk een (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad hebben. De samenstelling van die raden is doorgaans volgens de richtlijnen, al is de vertegenwoordiging van leerlingen in het voortgezet onderwijs niet altijd gelijk aan die van ouders. Ook waar de samenstelling van de raad reglementair op orde is, blijken er veel problemen met het aantrekken van voldoende personeel, ouders en ook leerlingen. Dit alles in het tijdsperspectief; het gaat beter dan enkele jaren geleden. Minder scholen hebben een probleem met het vinden van MR-leden.

Positie leerlingen

Een knelpunt dat in eerdere evaluaties ook naar voren kwam, maar waar geen verbetering op te zien is, is de positie van leerlingen. In het voortgezet speciaal onderwijs worden leerlingen slechts incidenteel bij medezeggenschap betrokken, ondanks voorbeelden waarin zij prima functioneren. Ook de bezetting van zetels voor leerlingen in met name de GMR-en is een knelpunt. Tot slot blijft de vertegenwoordiging van leerlingen uit het VMBO en praktijkonderwijs in de (G)MR praktisch achterwege.

Medezeggenschap functioneert, maar informatieverstrekking is geregeld te traag.

De medezeggenschapsraad doet wat van hem verwacht mag worden. Hij voert overleg met directie en bestuur, geeft gevraagd en ongevraagd advies en reageert op instemmingsverzoeken. Daarnaast, met een andere frequentie, doet de MR zelf voorstellen en geeft men de achterban voorlichting over het schoolbeleid. Ook bemiddelt men (soms) bij conflic-

ten. De MR-leden krijgen daartoe ook de wettelijk verplichte informatie maar krijgen de stukken daarvoor wel vaak aan de late kant.

Positie van GMR op orde en personele ontvlechting van MR en GMR pakt goed uit.

In het onderzoek is duidelijk geworden dat de meeste besturen met meerdere scholen onder zich ook de GMR hebben ontwikkeld die daarvoor nodig is. In het voortgezet onderwijs zien we wel enkele besturen die geen GMR hebben maar uitsluitend één MR. Deze heeft dan echter vaak afdelingen per vestiging zodat het de facto toch als GMR functioneert.

De gerealiseerde personele ontvlechting van MR en GMR waarbij nu, anders dan voorheen, de leden van de GMR niet ook MR-lid behoeven te zijn, pakt goed uit. Het biedt meer mogelijkheden om de GMR zo vorm te geven dat de kwaliteit van de medezeggenschap ermee is gediend.

Statuten en reglementen zijn er meestal, maar functioneren op de achtergrond.

Ongeveer 1 op 9 besturen heeft geen statuut. De meesten hebben dat wel, waarbij aangekend dat er sprake is van een grote mate van standaardisering. Een kwart van de (G)MR-leden is onbekend met het statuut en er wordt niet veel naar gekeken in de dagelijkse praktijk van de medezeggenschap. Het statuut functioneert niet zoals door de wetgever beoogd. Bijna alle MR en GMR-en hebben een medezeggenschapsreglement (slechts 3% niet) dat het functioneren van de raad regelt.

De gewenste flexibiliteit in de structuur wordt wel toegepast, maar niet bij veel scholen.

Het gebruik van deelraden, themaraden, groepsmedezeggenschapsraden en bovenbestuurlijke medezeggenschapsraden is in de praktijk beperkt.

De mogelijkheid om af te wijken van bevoegdheidsverdelingen wordt weinig gebruikt, draagvlak voor die afwijkingen is nog nauwelijks getoetst

In 8% van de scholen wordt er anders omgegaan met bevoegdheden van de MR dan de wetgever heeft omschreven. In de helft van de gevallen daarvan gaat het om uitbreidingen met andere bevoegdheden. In de andere helft wordt op basis van levensbeschouwelijke gronden het instemmingsrecht voor bepaalde onderwerpen veranderd in een adviesrecht. Het draagvlak voor deze afwijkingen is vooralsnog nauwelijks getoetst, maar de termijn hiervoor was tijdens het onderzoek ook nog niet verstreken.

De faciliteitenregeling functioneert in de meeste gevallen goed

Allereerst de waarneming dat de overgrote meerderheid van de scholen daadwerkelijk een faciliteitenregeling heeft (13% niet), die bijna altijd in het medezeggenschapstatuut wordt vastgelegd. De regeling zelf bevat allerlei onderwerpen; vrijwel altijd faciliteiten voor de raad zelf (ruimte en directe randvoorwaarden) en ook scholingsfaciliteiten. Daarnaast zijn er regelingen om de communicatie met de achterban goed te kunnen voeren, worden vacatiegelden voor ouders, urenvrijstelling voor personeel en de mogelijkheden voor inhuur van externe expertise en administratieve of juridische ondersteuning. Slechts de helft van de (G)MR'en heeft middelen om deskundigen in te huren, en maar bij een kwart van de raden is het wettelijke recht op middelen voor rechtsbijstand uitgewerkt in de faciliteitenregeling. Daarbij wel de opmerking dat er ook zonder het papier van de regeling faciliteiten kunnen worden geboden. Dat blijkt ook zo te zijn; vrijwel nergens is men ontevreden over de faciliteiten.

Het aantal geschillen is beperkt

Er worden per jaar 25 tot 30 geschillen aangemeld waarvan ongeveer 15 ook daadwerkelijk tot een behandeling door de commissie voor geschillen komen. Ook wanneer het tot een aanmelding komt wordt het dus regelmatig ingetrokken. Daarmee is nog niet gezegd dat er zo weinig (potentiële) conflicten zijn; op eenderde van de scholen zijn die geschilgronden er wel. Deze worden echter doorgaans binnen het overleg tussen (G)MR en bevoegd gezag uitonderhandeld hetgeen natuurlijk ook een functie is van de medezeggenschap. Vaak gaat het bij potentiële geschilgronden om zaken als niet tijdig informeren, fouten bij het vragen van instemming of andere procedurele fouten die doorgaans relatief gemakkelijk te corrigeren zijn.

Een deel van de geschilbeslechting in de wetgeving werkt in de praktijk niet. Medezeggenschapsraden kunnen niet bij de geschillencommissie terecht voor het doen naleven van de bepalingen in de WMS. Als er een geschil is over de naleving, dient men zich te wenden tot de Ondernemingskamer, maar die route wordt nooit gekozen.

7.2 Hoe wordt de medezeggenschap ervaren

Feiten en ervaringen zijn niet altijd haarscherp van elkaar te onderscheiden. Toch achten wij het onderscheid over de feitelijke werking en de waardering daarvan door de betrokkenen op scholen van essentieel belang voor de evaluatie. Tevredenheid, generiek of op specifieke aspecten, is een belangrijk evaluatief gegeven voor de wetsevaluatie. Zonder tevreden betrokkenen zal een wet als de WMS niet werken. Net als in de vorige paragraaf presenteren we de waarnemingen puntsgewijs.

De medezeggenschap op scholen krijgt een behoorlijk cijfer van alle betrokkenen.

Medezeggenschap krijgt een gemiddeld cijfer van 7,2 en de waardering verschilt weinig per geleding. Dat cijfer van 7,2 zien we bij heel veel beoordelingen van producten, diensten of procedures. De trend naar het gemiddelde speelt hier een hoofdrol vooral bij grote aantallen beoordelaars. Maar als er reden is om iets bijzonders te vinden zien we afwijkingen van dit getal en die ontbreken bij de medezeggenschap. Dat impliceert uiteindelijk dat de leden van de (G)MR hun eigen raad als normaal functionerend ervaren.

Men vindt zich goed toegerust als (G)MR.

De (G)MR heeft in de ogen van alle betrokkenen een belangrijke rol in het besluitvormingsproces, en men voelt zich goed toegerust om die rol ook daadwerkelijk te spelen. Ongeveer 10% van alle ondervraagden vindt dat ze niet voldoende toegerust zijn. Dat is in lijn met eerdere evaluaties en wordt enigszins beter.

Een belangrijk onderdeel bij die toerusting zijn natuurlijk de faciliteiten die hen ter beschikking staan en die de wetgever ook specifiek geregeld heeft met de faciliteitenregeling. Daarover is men overwegend positief; maar 4% van de respondenten is ontevreden over de faciliteiten die hen ter beschikking staan.

Bezettingsproblemen minder groot, maar nog steeds urgent

Hoewel de problemen met het vinden van goede mensen die in de (G)MR zitting willen nemen kleiner worden dan enkele jaren geleden, is dat nog steeds in de helft (of meer) van de scholen een probleem. Dat wordt ook als een probleem ervaren voor degenen die wel zitting nemen. Men ervaart het als een gebrek aan belangstelling bij de achterban, het leidt

tot het gevoel er als medezeggenschap alleen voor te staan.

Personeel is beter geïnformeerd dan ouders en leerlingen

Vertegenwoordigers van ouders en leerlingen ervaren een informatie achterstand ten opzichte van het personeel en dan vooral de docenten. Docenten hebben meer natuurlijke contacten met elkaar en zitten ook iedere dag op school, en soms al decennia lang. Dit punt komt bij vrijwel elk onderzoek naar medezeggenschap terug en lijkt door structuur en aard van de sector onvermijdelijk. Maar zowel in de enquête als in de casestudies hebben we wel degelijk sterke voorbeelden gezien van vooral ouders die heel goed geïnformeerd blijken en door hun kennis van buiten het onderwijs iets wezenlijks inbrengen.

Meer duidelijkheid over bevoegdheden

In de vorige meting in 2008 waren er veel respondenten die onduidelijkheid hebben ervaren over de bevoegdheden en de bevoegdheidsverdeling tussen MR en GMR dan nu. Dat percentage is gedaald van 41% in 2008 naar 27% nu. Dat impliceert dat de huidige wet uiteindelijk heeft bijgedragen aan duidelijkheid over wat taken en bevoegdheden van de MR en de GMR zijn.

Veranderingen door de WMS; beperkt maar breed

Op veel specifieke knelpunten waar een vergelijking in de tijd mogelijk is, zien we kleine verbeteringen ten opzichte van de situatie onder de WMO of aan het begin van de WMS. De MR-leden is ook gevraagd of ze vinden dat de positie van de MR zelf en van de afzonderlijke geledingen is versterkt. De grootste groep (eenderde tot de helft) denkt daar neutraal over; verbeterd noch verslechterd. Maar er zijn duidelijk meer leden die vinden dat de positie van de MR verbeterd is dan leden die daar negatief over zijn. Ook de ouder- en personeelsgeledingen komen nu beter uit de verf. Voor de leerlingen is dat verschil er niet maar overheerst de onbekendheid; leerlingen zelf kunnen dat ook nauwelijks beoordelen omdat ze doorgaans maar kort in de MR zitten.

7.3 Draagt de WMS bij aan de countervailing power van de leden in de (G)MR?

Dan komen we toe aan de hamvraag van het onderzoek. Realiseert de WMS een countervailing power binnen de school; brengt de wet personeel, ouders en leerlingen in stelling om een positieve en sterke rol te spelen in het besluitvormingsproces. Het kortste antwoord op deze vraag is "ja"; maar er zijn nuances in dat beeld en op een aantal punten zijn verbeteringen mogelijk.

Het antwoord is "ja" omdat medezeggenschapsraden overal aanwezig zijn, een geaccepteerd en gewaardeerde functie kennen en serieus genomen door leden én management/bestuur. De meeste leden nemen zitting vanuit een gedeelde betrokkenheid bij de kwaliteit van het onderwijs. Ze spreken over de dingen waarover het moet gaan en hebben invloed op de besluiten die genomen worden. De faciliteiten die hen geboden worden genereren op de meeste onderwerpen en plaatsen de kennis (en daarmee de power) die nodig is om besluitvorming goed voor te bereiden. De onduidelijkheid over taken en functies is verbeterd en er heerst een wijd verspreid gevoel van tevredenheid.

De positie van de vooral de GMR is (ook volgens de betrokkenen zelf) aanzienlijk versterkt

en de medezeggenschap is een factor in de besluitvorming waarmee rekening wordt gehouden.

De eerste nuance zit hem er vooral in dat bestuurders en managers nog altijd de neiging hebben om zich in specifieke omstandigheden niet aan hun plichten te houden. Soms komt men daar recht voor uit en formaliseert dat door rechten van instemming in het statuut of reglement om te zetten in adviesrecht. Het komt echter veel vaker voor dat het impliciet gaat. Leden worden te laat of soms helemaal niet geïnformeerd, waardoor een goede voorbereiding op de besluitvorming niet mogelijk is. Bestuurders en managers leggen besluiten soms niet voor aan de (G)MR of gaan niet serieus om met adviezen door er niet inhoudelijk op te reageren. Nog steeds worden besluiten soms eerst genomen en dan pas voorgelegd aan de MR. Al deze situaties komen nog steeds voor, maar wel in mindere mate dan bij eerdere evaluaties geconstateerd.

Een tweede nuance zit in de personele bezetting. Om invloed te ontwikkelen als MR-lid moet je wel eerst zitting nemen in de MR. En dat lijkt nu juist de achilleshiel in de uitvoering van de wet. Er zijn doorgaans (net) voldoende leden, maar soms blijkt het vervullen van vacatures voor de geledingen van personeel (het minst een probleem) of ouders (al iets meer) en leerlingen (20% moeilijk vervulbare vacatures) lastig. En de spoeling is dun.

Een derde kanttekening is de professionaliteit van de medezeggenschap. De helft van de schoolleiders ziet zichzelf zowel als adviseur van de MR als vertegenwoordiger van het bevoegd gezag. De medezeggenschap ziet de schoolleider ook vaak in beide rollen tegelijk. Ook hanteren veel (G)MR'en, met name in het basisonderwijs, geen onderscheid tussen de eigen interne besprekingen en de overlegvergadering met de bestuurder of de vertegenwoordiger van het bevoegd gezag. Raden die een helder onderscheid hanteren, stellen zich sterker op tegenover de bestuurder. Waar bestuurders en schoolleiders de afgelopen decennia professionele functies zijn geworden, kan de medezeggenschap op het punt van verdere professionalisering punt nog een slag slaan.

Tot slot zou de medezeggenschap op veel scholen sterker functioneren door beter contact met de achterban en door het houden van verkiezingen. Slechts een derde van de raden informeert de achterban systematisch of vraagt actief om bespreekpunten. Een derde van de leden van de (G)MR is niet door formele kandidaatstelling in de medezeggenschap terechtgekomen. Een actievere rolinvulling door de leden van de medezeggenschap als vertegenwoordiger van de achterban zou de positie van de (G)MR ten opzichte van het bevoegd gezag verder kunnen verbeteren.

7.4 Beantwoording van de vragen

28 In hoeverre heeft de invoering van de WMS bijgedragen aan de doelstellingen van de wetgever? Werkt het systeem van 'checks and balances' zoals beoogd?

De WMS functioneert als een basis om op terug te vallen. Wetgeving zorgt voor randvoorwaarden waaronder betrokkenen kunnen functioneren, zonder dat zij altijd weten wat de exacte juridische basis daarvoor is. De kennis bij betrokkenen over de inhoud van de WMS is in de praktijk beperkt.

Betrokkenen bij medezeggenschap geven aan dat de medezeggenschap niet veel veranderd is door of sinds de invoering van de WMS. Als er op scholen veel veranderingen zijn, liggen de oorzaken meestal elders: personele wisselingen, inzet van bestuurder of raad, professionalisering en scholing. Cultuur op een school lijkt van veel groter belang te zijn.

Het feit dat er medezeggenschapsraden zijn die een gewaardeerde functie hebben in overleg met bestuur en directie creëert de mogelijkheid van een adequaat systeem van checks and balances. Kritische nuances zijn er op het punt van informatieverstrekking, het vinden van voldoende leden, de professionaliteit van de medezeggenschap en het contact met de achterban en het ontbreken van verkiezingen.

29 Welk effect hebben processen van bestuurlijke schaalvergroting gehad op het functioneren van de medezeggenschap?

We zijn in het onderzoek geen signalen tegengekomen die duiden op directe invloed van bestuurlijke schaalvergroting op de medezeggenschap. Wel is de positie van de GMR duidelijker en sterker geworden. De belangrijkste wijzigingen die men in de praktijk ervaart zijn de personele ontvlechting van MR en GMR. Dat duidt men positief, vanwege twee redenen. Ten eerste is een dubbeldidmaatschap zwaar om te doen, kost veel tijd. Ten tweede vraagt het werk in een GMR (in ieder geval bij een groot bestuur) om mensen die uit de voeten kunnen met overstijgende beleidsthema's. De kwaliteit van de medezeggenschap neemt daarmee toe.

Gebruikte literatuur

- Brekelmans en Sperling (2011) *Doeltreffender en meer effect*, Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, Utrecht.
- Expertgroep Medezeggenschap PO (2004) *Focus op versterking*, advies 13 juni 2004
- Onderwijsraad (2010) *Verzelfstandiging in het Onderwijs deel I*, Den Haag
- Projectgroep WMS (2009) *Eindrapport van het project Wet Medezeggenschap op Scholen*.
- Schoonhoven, van en Keijzer (2010) *Een geschil is geen ruzie, Onderzoek naar de doorwerking van medezeggenschapsgeschillen in het primair en voortgezet onderwijs*. Rotterdam, Actis Onderzoek.
- Smit e.a. (1997) *Werking van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992*, ITS/Regioplan, Nijmegen/Amsterdam
- Smit e.a. (2007) *Van een kabbelend beekje naar een bruisende waterval? Evaluatie invoering WMS, ITS, Nijmegen*
- Smit e.a. (2009), *Medezeggenschap: de wind in de zeilen, Tweede evaluatieve studie invoering Wet medezeggenschap op scholen, ITS, Nijmegen*
- Stichting Onderwijsgeschillen (2011) *Jaarverslag 2010 Landelijke Commissie voor Geschillen WMS*, Utrecht.
- Stichting Onderwijsgeschillen (2010) *Jaarverslag 2009 Landelijke Commissie voor Geschillen WMS*, Utrecht.
- Stichting Onderwijsgeschillen (2009) *Jaarverslag 2008 Landelijke Commissie voor Geschillen WMS*, Utrecht.
- Visee en Mevissen (2009) *Naleving van de wet op de ondernemingsraden: stand van zaken 2008*, Den Haag, SZW werkdocument

Bijlage 1 Medezeggenschap onder de WMS

Basisstructuur

- De WMS kent de verplichting dat op elke school een medezeggenschapsraad (MR) is en dat elk bestuur met meer scholen een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) heeft. Elke raad bestaat uit 50% personeelsleden en 50% ouders/leerlingen. In de GMR zijn alle scholen uit het bestuur vertegenwoordigd.
- In de verhouding tussen MR en GMR behoort alles dat betrekking heeft op de school tot het terrein van de MR; taken en bevoegdheden van de GMR liggen op bovenschools niveau. De GMR heeft een eigen pakket taken en bevoegdheden.
- Bevoegdheden, taken en informatieposities van leerlingen, ouders en personeel worden gewaarborgd door precieze bepalingen.
- Met de WMS worden zelfstandige instemmingsbevoegdheden voor de leerling-, ouder- en personeelsgeleding geïntroduceerd. In het voortgezet onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs introduceert de WMS de zelfstandige leerlinggeleding.

Informatierechten

- Een goed functionerende informatievoorziening voor alle geledingen is essentieel voor de uitoefening van de medezeggenschap. Het bevoegd gezag heeft de plicht alle relevante basisdocumenten aan de MR of GMR beschikbaar te stellen. Daaronder vallen ook de uitgangspunten van het bestuurlijk handelen. In verband met de lumpsumfinanciering in het primair onderwijs is de informatieplicht uitgebreid met:
 - het jaarlijks verstrekken van de begroting en bijbehorende beleidvoornemens op financieel, organisatorisch en onderwijskundig gebied;
 - het jaarlijks voor 1 mei verstrekken van informatie over de berekening die ten grondslag ligt aan de middelen uit 's Rijks kas die worden toegerekend aan het bevoegd gezag;
 - het jaarlijks voor 1 juli verstrekken van een jaarverslag.
- Daarnaast is een informatierecht opgenomen over de beloningsverhoudingen tussen verschillende groepen van de onder het bevoegd gezag werkzame personen.

Flexibiliteit

- De WMS biedt ruimte voor een inrichting van de medezeggenschap die het beste past bij de lokale situatie. In de volgende opzichten ontstaat ruimte voor flexibiliteit:
 - splitsing van overleg met geledingen;
 - overdracht van bevoegdheden;
 - omzetting van bevoegdheden;
 - differentiatie in de basisstructuur van de MR en de GMR.
- Het zwaartepunt van de keuze wel of geen gebruik te maken van de geboden ruimte komt te liggen bij de geledingen die de medezeggenschap uitoefenen.

Medezeggenschapsstatuut en –reglement

- Elk schoolbestuur stelt een medezeggenschapsstatuut op waarin wordt vastgelegd welke medezeggenschapsorganen er zijn en wat hun bevoegdheden zijn. Deze bevoegdheden zelf zijn vastgelegd in het reglement van het desbetreffende orgaan.

Faciliteiten

- Het bevoegd gezag is verplicht met de (G)MR afspraken te maken over onderstaande faciliteiten en deze vast te leggen in het statuut:
- het gebruik van voorzieningen
- tijd voor overleg en overige medezeggenschapsactiviteiten;
- scholingsmogelijkheden, kosten van cursussen en tijd;
- kosten van medezeggenschapsactiviteiten waaronder inhuren van deskundigen, juridisch adviseurs

Geschilbeslechting en ontheffing

- Scholen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs en centrale diensten van de expertisecentra zijn verplicht verbonden aan de landelijke geschillencommissie LCG WMS.¹ Waar het voor 2007 nog mogelijk was om op basis van voorkomende principiële bezwaren door de denominatieve geschillencommissies ontheven te worden van het instellen van een (G)MR, is dat sinds het instellen van de landelijke LCG WMS niet meer mogelijk.
- Er zijn binnen de structuur van de WMS wel mogelijkheden om tegemoet te komen aan de bezwaren die verband houden met godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag van de school. Zo kan het bevoegd gezag onder bepaalde voorwaarden de zwaarte van de bevoegdheden van de MR of GMR bepalen. Daarvan mag alleen gebruik worden gemaakt als er voldoende draagvlak voor is. Er is geen afwijkmogelijkheid waardoor leerlingen in het voortgezet onderwijs buitengesloten kunnen worden van de (G)MR. Er is wel een mogelijkheid geschapen voor leerlingen om onder voorwaarden een of meer onderscheiden zelfstandige bevoegdheden voor de leerlinggeleding over te dragen aan de oudergeleding.
- Zoals hiervoor genoemd hebben geledingen van de (G)MR exclusieve bevoegdheden. Dit betekent dat geledingen ook ontvankelijk zijn voor het starten van een geschil. Indien een geschil ontstaat op het gebied van instemming, reglementen, statuten, advies of interpretatie is het mogelijk een geschil te starten via de LCG WMS.
- Het bevoegd gezag van een school is niet-ontvankelijk bij een adviesgeschil. De (G)MR, geleding en deel- of themaraad zijn niet-ontvankelijk bij een instemmingsgeschil. Deze geschillen worden beslecht door de geschillencommissie. Voorheen bestonden voor de denominatieve geschillencommissies gescheiden trajecten voor beroep. Onder de WMS kan een ontvankelijke partij voor beroep tegen een uitspraak van de LCG WMS terecht bij de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam.
- Ten slotte is het voor medezeggenschapsorganen mogelijk om te eisen dat het bestuur van een school zich houdt aan de WMS (naleving). In dit geval moeten beide partijen bijgestaan worden door een advocaat en wordt dit geschil beslecht door de ondernemingskamer en vervalt de optie van beroep.

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

In deze bijlage staat op een aantal punten verdiepende informatie over de opzet en aanpak van het onderzoek.

Contactpersonen diepte-interviews

Van juni tot en met augustus 2011 is een ronde persoonlijke diepte-interviews gehouden met vertegenwoordigers van besturen-, ouder-, personeels- en leerlingenorganisaties en een aantal anderen die zijn of waren betrokkenen bij de (totstandkoming van) de WMS. Hieronder staat een overzicht van de gesprekpartners

Naam	Organisatie
Mw. Boersma	KBO/KBVO
Dhr. Voorwinden	VGS
Dhr. Te Bos en mw. Eshuis	VOS/ABB
Dhr. Foppen	NKO
Dhr. Berkhout	Ouders&Coo
Mw. Arends	VOO
Mw. van Dijk	LOBO
Dhr. Koning	AOb
Dhr. Prins	CNV Onderwijs
Dhr. Roos en mw. Monster	helpdesk PO-Raad en VO-raad
Mw. Hulscher Slot	AVS
Mw. Drijver, mw. Bouchallikht en mw. Van Dijnen	LAKS
Dhr. de Koning	Projectorganisatie WMS
Dhr. Spoorenberg	Ministerie van OCW
Mw. Janse	Ministerie van OCW
Mw. Mertens	Stichting Onderwijsgeschillen
Mw. Asscher-Vonk	Landelijke Commissie voor Geschillen WMS
Dhr. Smit	ITS

Enquête afgenomen via gemengde methode

Vanaf eind september heeft internetenquête online gestaan. Alle schoolleiders en besturen (op basis van duo-bestanden) zijn per e-mail uitgenodigd om aan het onderzoek mee te doen. Daarnaast hebben we de schoolleiders gevraagd om een e-mail uitnodiging voor het onderzoek door te sturen aan de leden van de medezeggenschap. Half oktober is een elektronisch rappel uitgegaan aan die scholen waar nog geen reacties van binnen waren gekomen. Daarnaast is er via nieuwsbrieven en nieuwsberichten van het Ministerie van OCW, maar ook van ouder-, personeel- en leerlingorganisaties aandacht voor het onderzoek gevraagd en opgeroepen tot deelname.

Deze benadering leidde voor het PO bij alle geledingen tot voldoende respons. Ook kwam er in alle sectoren voldoende respons van personeel uit de medezeggenschap. De respons van ouders, leerlingen, besturen en schoolleiders in het VO en SO bleef – zoals verwacht op basis van eerdere onderzoek – achter. Daarom hebben we de niet-responderende besturen en schoolleiders uit VO en SO telefonisch benaderd en bij hen de vragenlijst telefonisch afgenomen. Via de bestuurders en schoolleiders zijn aanvullende contactgegevens verzameld

van ouders en leerlingen uit de medezeggenschap. Deze zijn per mail en telefonisch benaderd om deel te nemen aan de enquête. Dit leidde uiteindelijk tot de volgende respons.

Respons enquête

	bestuurder	schoolleider	personeel	ouder	leerling	Totaal
Primair onderwijs	169	775	979	1067	0	2990
Voortgezet onderwijs	106	151	277	176	126	836
Speciaal onderwijs	38	112	175	177	2	504
Totaal	313	1038	1431	1420	128	4330

Aangezien er niet voor alle groepen populatiegegevens beschikbaar zijn, is het niet mogelijk om responspercentages voor elke categorie te berekenen. Respondenten is wel gevraagd om via het BRIN-nummer of de naam van de school aan te geven aan welke school ze verbonden waren. Op deze wijze was voor 3598 respondenten te bepalen bij welk bestuur ze hoorden (83%). Zij waren samen afkomstig van 888 verschillende schoolbesturen, daarmee komt het gemiddeld aantal respondenten per bestuur uit op 4, met een mediaan van 2 respondenten. Het hoogste aantal respondenten afkomstig van één bestuur was 38. Het gaat hierbij om een groot schoolbestuur uit het voortgezet onderwijs.

De denominatie van de verschillende schoolbesturen (en daarmee) respondenten is in 82% van de gevallen bekend. De verdeling komt ongeveer overeen met die van de aantallen leerlingen naar denominatie in het basisonderwijs (volgens het CBS jaarboek onderwijs in cijfers 2011).

Screenen statuten

Om tot een landelijk representatief beeld te komen hebben we een representatieve steekproef van 100 schoolbesturen getrokken uit de beschikbare bestanden van duo, met daarbij een stratificatie naar sector en bestuurlijke omvang. Het aantal van 100 scholen is een afweging tussen representativiteit en praktische uitvoerbaarheid. Met dit aantal is het mogelijk om met beperkte foutmarges uitspraken voor alle besturen in het funderend onderwijs te doen.

Stratificatie steekproef medezeggenschapsstatuten

	Basisonderwijs	Voortgezet onderwijs	(V)SO	Totaal
Eenpitters	30	15	5	50
Besturen met meerdere scholen	20	20	10	50

Aan de geselecteerde schoolbesturen is in de enquête al gevraagd om hun medezeggenschapsstatuut te uploaden of te mailen aan het onderzoeksteam. Dit is slechts beperkt gedaan. Daarna heeft het onderzoeksteam de statuten gezocht op de website van de school, om de scholen zoveel mogelijk te ontlasten. Als het statuut niet op de website was te vinden, nam het onderzoeksteam in eerste instantie per e-mail en daarna telefonisch contact op met de school. Het is gedurende de onderzoeksperiode bij 8 scholen niet gelukt om hier iemand te pakken te krijgen, bv. wegens doorverwijzingen, foute of onbekende telefoonnummers. In 27 gevallen is er wel contact geweest, maar was men niet in staat om ondanks herhaalde verzoeken binnen vier weken een medezeggenschapsstatuut te vinden en

aan de onderzoekers op te sturen. Uiteindelijk hebben 65 schoolbesturen een statuut opgestuurd, of aangegeven dat er geen statuut was (zie ook hoofdstuk 3).

Uitkomst steekproef medezeggenschapsstatuten

Status	aantal
Statuten gescreend	58
Hebben (nog) geen statuut	7
Statuut is toegezegd, maar niet ontvangen binnen periode	9
Tweede mailing/belronde nog zonder resultaat	18
Niet bereikt gedurende de onderzoeksperiode	8
Totaal aantal benaderde besturen	100

Casestudies

Tenslotte zijn tussen november 2011 en januari 2012 twaalf casestudies uitgevoerd. Het doel van de casestudies was inzicht krijgen in hoe de implementatie van de wet tot stand is gekomen, welke keuzes op scholen zijn gemaakt op basis van welke achterliggende motieven. In de cases zijn bij 11 scholen interviews gehouden met de verschillende betrokkenen bij de medezeggenschap (in alle gevallen schoolleider, personeel, ouder en aanvullend soms bestuurder en leerling). Ook is in alle 11 de cases een (G)MR-vergadering bijgewoond.

De twaalfde case bestond uit een aantal gesprekken met vertegenwoordigers van BVE-instellingen met VO-scholen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de selectiecriteria waarop spreiding is gezocht. Dit waren sector, bestuurlijke omvang, en enkele specifieke kenmerken.

Sector	Omvang bestuur	specifieke relevante kenmerken
Basisonderwijs	Relatief grote meerpitter, GMR	zowel bo, vo als so
Basisonderwijs	Meerpitter, GMR	
Basisonderwijs	Eenpitter, MR	ouderbestuur
Basisonderwijs	Eenpitter, MR	schoolparlement
Voortgezet onderwijs	Meerpitter, GMR	
Voortgezet onderwijs	Eenpitter, MR	deelraden
Voortgezet onderwijs	Eenpitter, MR	
(Voortgezet) Speciaal onderwijs	Meerpitter, GMR	cluster 3
(Voortgezet) Speciaal onderwijs	Meerpitter, GMR	cluster 3
(Voortgezet) Speciaal onderwijs	eenpitter	cluster 4
Regionaal Expertise Centrum	Nvt	MR, alleen personeel
VO-scholen binnen MBO-instelling	Nvt	Diverse

Aanvankelijk is geprobeerd ook spreiding aan te brengen in de cases op basis van de kwaliteit van de medezeggenschap. Het bleek in de praktijk niet goed mogelijk om ook dit criterium (vooraf, op basis van geaggregeerde tussentijdse enquêteresultaten) mee te nemen in de selectie van de cases.

Bijlage 3 Afbakening WMS ten opzichte van de sector BVE

Instellingen die zowel beroepsonderwijs als voortgezet onderwijs aanbieden hebben sinds 2011 te maken met twee medezeggenschapsregimes. In de bve-sector is met de invoering van de Wet Medezeggenschap Educatie en Beroepsonderwijs (WMEB) gekozen voor het instellen van ondernemingsraden voor het personeel, deelnemersraden voor de studenten en waar de ouders dat wensen een ouderraad. Voor de scholen voor voortgezet onderwijs, heeft een dergelijke instelling in principe ook te maken met medezeggenschapsraden en een GMR volgens de WMS.

Bij de introductie van de WMEB is een uitzondering gemaakt voor verticale scholengemeenschappen en de AOC's. Hier is de *"gedeelde medezeggenschap van de WEB en de WOR van toepassing (...), óók op de school voor voortgezet onderwijs en het vmbo-deel van het AOC"*¹. Maar voor VO-scholen met een eigen brinnummer die onder het bevoegd gezag van een BVE-instelling vallen, blijft altijd de WMS van toepassing. Dit is op verzoek van de MBO-raad ook bevestigd door de minister.

De vraag is hoe deze groep van instellingen hier in de praktijk mee omgaat. In dit onderzoek zijn we drie varianten tegengekomen. Een aantal instellingen kiest voor de weg van 'institutionele ongehoorzaamheid' en een integrale toepassing van de WOR ook voor de vmbo-scholen en de scholen voor praktijkonderwijs. Voor de VO-scholen zijn op het schoolniveau aanvullend ouderraden ingesteld als formele vertegenwoordigers van deelnemers jonger dan 18 jaar, zonder dat er op bestuursniveau een vertegenwoordiging van ouders en leerlingen is.

Een tweede variant is dat er voor de VO-scholen eigen ouderraden zijn ingesteld, die ook daadwerkelijk formele instemmings- en adviesbevoegdheden hebben gekregen op schoolniveau die overeenkomen met de materiële bevoegdheden van de WMS.

Tot slot zijn we tenminste één instelling tegengekomen die heeft gekozen voor een eigen constructie, waarbij afhankelijk van het te bespreken onderwerp de OR zichzelf OR of personeelgeleding GMR noemt.

Een andere instelling heeft zowel te maken met VO-scholen die eigen brinnummers hebben als met scholen die zijn geïntegreerd in het ROC en geen eigen brinnummer voeren. Hier worden intern twee regimes gevoerd, met zowel een GMR als een centrale ondernemingsraad.

"Omdat het College deel uitmaakt van ..., vallen wij onder de wet op de ondernemingsraden. Daarom hebben wij een OR, waar alleen medewerkers stemrecht hebben. Wij hebben echter ook ouders en leerlingen die meepraten in de OR. Alle aangelegenheden van de school komen aan bod en over bepaalde zaken heeft het personeel instemmings- of adviesrecht."

¹ bron: memorie van toelichting WMEB, kamerstuk 31266 nr. 3.

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG ZOETERMEER
tel: 079 3 222 222
fax: 079 3 222 212
e-mail: info@research.nl
www.research.nl

