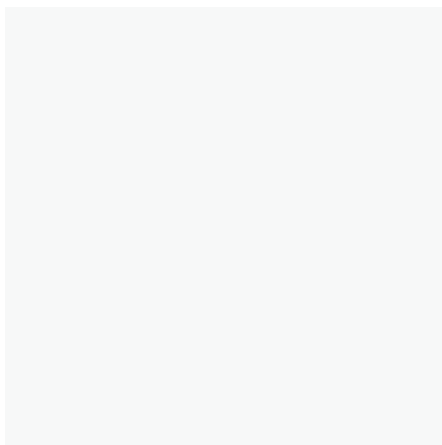
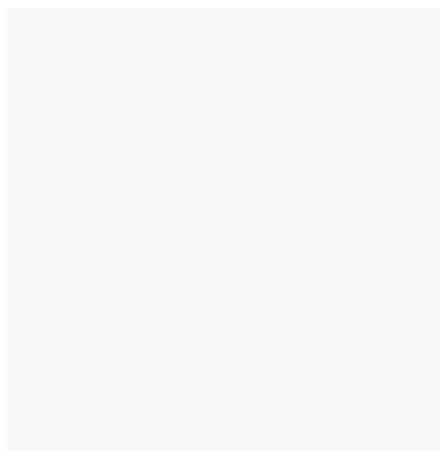


Ruimte voor medezeggenschap

Advies monitorcommissie Goed Bestuur primair onderwijs



Aanleiding

In 2015 heeft de monitorcommissie een onderzoek onder leden van de PO-Raad uitgevoerd naar verschillende aspecten van goed bestuur. Daaruit bleek dat 45% van de schoolbesturen slechts 'een beetje', en 6% zelfs 'geen' constructieve input of tegenspraak van de medezeggenschapsorganen kreeg. Ook uit andere bronnen blijkt dat er zorgen zijn over het functioneren van de medezeggenschap in het primair onderwijs. Desondanks krijgen medezeggenschapsorganen steeds meer wettelijke bevoegdheden. Zo krijgen medezeggenschapsraden in 2021 instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting. Dit maakt, dat een constructieve relatie tussen bestuur en medezeggenschap alleen maar belangrijker wordt.

De monitorcommissie ontwikkelt in dit advies een perspectief op medezeggenschap dat ruimte biedt voor hedendaagse ontwikkelingen in inspraak en participatie. Op basis hiervan formuleert de commissie enkele adviezen waarmee de positie van medezeggenschap in het primair onderwijs versterkt kan worden.

Tegen de achtergrond van de versterking van de formele positie van de medezeggenschapsraden ziet de commissie op dit moment maar beperkte mogelijkheid voor het bieden van een echt nieuw perspectief, dat recht doet aan de meer omvattende vraag over inspraak en zeggenschap die op tafel ligt. De commissie concentreert zich in dit advies daarom op de mogelijkheden om binnen de bestaande wettelijke kaders het functioneren van medezeggenschap in het primair onderwijs te verbeteren.

Er zijn zorgen over het functioneren van de medezeggenschap in het primair onderwijs.

Verantwoording

Voor het advies zijn gesprekken gevoerd met bestuurders, adviseurs en vertegenwoordigers van vakbonden en belangenorganisaties. De commissie is hen erkentelijk voor hun inbreng. Daarnaast is een beknopte literatuurstudie uitgevoerd naar de juridische en beleidskaders van medezeggenschap in het primair onderwijs, het functioneren van medezeggenschap in de praktijk en naar het organiseren van inspraak en stakeholderbetrokkenheid in het algemeen. Op basis hiervan heeft de commissie in een serie bijeenkomsten haar visie ontwikkeld en adviezen opgesteld.

Formele medezeggenschap

De Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS) regelt de instelling en de bevoegdheden van medezeggenschapsraden in het funderend onderwijs. Sinds de invoering van de WMS in 2007 is het voor alle scholen verplicht om een medezeggenschapsraad (MR) in te stellen. In het primair onderwijs bestaat de medezeggenschapsraad altijd uit evenveel personeelsleden als ouders. De WMS voorziet voor besturen met meer scholen ook in de instelling van een Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (GMR), die zich richt op bovenschoolse zaken.

De WMS is in 2012 geëvalueerd. Eén van de constatering uit de evaluatie is dat het functioneren van medezeggenschapsraden in de praktijk kan worden verbeterd. Naar aanleiding hiervan is het project Versterking Medezeggenschap gestart, waarin de sectororganisaties, vakbonden en belangenorganisaties van ouders en leerlingen vertegenwoordigd zijn. Het project heeft onder meer 21 gedragsregels opgesteld voor medezeggenschapsraden, besturen en intern toezichthouders.¹

De overheid heeft de afgelopen jaren verschillende initiatieven genomen om via de juridische kaders de positie van medezeggenschapsraden te versterken. Zo zijn in 2017 met de invoering van de Wet versterking bestuurskracht de bevoegdheden van de medezeggenschapsraden bij

¹ Zie www.infowms.nl

De monitorcommissie Goed Bestuur

Het bestuur van de PO-Raad heeft de monitorcommissie Goed Bestuur in het voorjaar van 2015 ingesteld in navolging van het advies van de commissie Meurs. De monitorcommissie heeft een drieledige opdracht:

- Monitoren hoe de professionalisering van het bestuur zich ontwikkelt in het primair onderwijs.
- Monitoren in hoeverre de Code Goed Bestuur in de sector primair onderwijs wordt nageleefd.
- Aanbevelingen doen voor het aanpassen van de Code Goed Bestuur.

Peter van Lieshout, hoogleraar Maatschappijwetenschappen aan de Universiteit Utrecht, is voorzitter van de monitorcommissie. De commissie bestaat daarnaast uit: Teun Dekker (directeur/bestuurder De Kroevendonk), Marten Elkerbout (College van Bestuur Stichting Spaarnesant), Sytske Feenstra (lid College van Bestuur Stichting Jong Leren), Marlies Honingh (universitair hoofddocent Bestuurskunde, Radboud Universiteit Nijmegen), en Sam Terpstra (toezichthouder en zelfstandig bestuursadviseur in het primair en voortgezet onderwijs).

de benoeming van bestuurders uitgebreid, en is vastgelegd dat de (G)MR en de intern toezichthouder minimaal tweemaal per jaar overleg voeren met elkaar. Momenteel is er wetgeving in voorbereiding om medezeggenschapsraden adviesrecht te geven op het beleid ten aanzien van de groepsgrootte in scholen. Verder is in het regeerakkoord afgesproken dat medezeggenschapsraden instemmingsrecht krijgen op hoofdlijnen van de begroting. Wetgeving hierover wordt in 2021 verwacht.

Ondanks deze maatregelen om medezeggenschap te versterken, functioneren medezeggenschapsraden in de praktijk niet altijd naar tevredenheid. De eerder genoemde resultaten van de nulmeting uit 2015 worden bevestigd door de gesprekken die de commissie heeft gevoerd. Uit deze gesprekken en uit andere onderzoeken komen verschillende uitdagingen naar voren in het functioneren van medezeggenschapsraden:

- *Het vinden van voldoende leden voor de (G)MR*

Voor veel scholen en besturen is het niet eenvoudig om voldoende leden te vinden voor de (G)MR. Het resultaat is dat leden niet altijd gekozen zijn.

- *Representativiteit van de oudergeleding van de MR*

Ook representativiteit is een probleem. Met name de oudergeleding is niet vanzelfsprekend een goede afspiegeling van de ouderpopulatie. Leden van de MR hebben doorgaans een meer dan gemiddelde actieve betrokkenheid bij de school, relevante deskundigheid en belangstelling voor bestuurlijke aangelegenheden.

- *Inhoudelijke verschillen tussen de agenda van de MR en betrokkenheid van ouders*

Ook inhoudelijk zijn er soms verschillen tussen de agenda van de MR en de thema's waar de meeste ouders zich betrokken bij voelen. In de relatie tussen (G)MR en het bestuur worden het gebrek aan inhoudsdeskundigheid en onervarenheid met complexe bestuurlijke processen genoemd als belemmering in het functioneren van medezeggenschapsraden.

- *Schoolbesturen geven niet altijd voldoende invulling aan zorgplicht en kennisvoorziening MR*

Andersom constateren enkele respondenten dat besturen niet altijd voldoende invulling geven aan hun zorgplicht ten aanzien van medezeggenschap. Leden van medezeggenschapsraden ervaren soms problemen met een tijdige en volledige informatievoorziening en met de ondersteuning van scholingsactiviteiten.

Deze praktijkproblemen in het functioneren van medezeggenschapsraden zijn naar het oordeel van de monitorcommissie een illustratie van een dieper liggend

vraagstuk. Medezeggenschapsraden zijn destijds ingesteld als inspraakorganen die hun legitimiteit ontleen aan een vorm van representatieve vertegenwoordiging. Dat kwam voort uit de behoefte om het beleid van scholen niet slechts te laten bepalen door het bevoegd gezag, maar alle (in dit geval interne) stakeholders voldoende te betrekken bij de besluitvorming. Tot op zekere hoogte is die gedachte ingehaald door de praktijk. Schoolbesturen in het primair onderwijs hebben, zeker sinds de invoering van de lumpsumfinanciering in 2006, een grote mate van autonomie in het bepalen van hun strategie en financieel beleid. De achterliggende gedachte van deze verzelfstandiging is dat schoolbesturen zelf beter kunnen inspelen op de lokale omstandigheden en het definiëren en verwezenlijken van hun maatschappelijke opdracht. Dit vertaalt zich in een bestuursmodel waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor een Raad van Toezicht of een andere vorm van intern toezicht die het bestuur controleert. Daarnaast is er een breed palet van instrumenten om de betrokkenheid van alle interne, en in toenemende mate ook externe, belanghebbenden vorm te geven. Die betrokkenheid krijgt soms de vorm van inspraak, maar steeds vaker ook de vorm van directe zeggenschap over budgetten en de inrichting van het onderwijs en de school.

Voor medezeggenschapsraden is het moeilijk om een herkenbare positie in te nemen in deze bestuurlijke context. De Raad voor het Openbaar Bestuur stelt dat de formele medezeggenschap in sectoren die, zoals het onderwijs, op afstand van de overheid zijn geplaatst, 'in hoge mate geïnstitutionaliseerd, gebureaucratiseerd en geritualiseerd' is, waardoor 'het gros van de burgers zich er niet door vertegenwoordigd voelt'.² De praktijk van andere vormen van zeggenschap is veelvormig en nog sterk in ontwikkeling. Het is echter wel een werkwijze die tot grotere tevredenheid van alle betrokkenen leidt en daarmee ook tot gedragen voorstellen voor beleid en veranderingen.

Nieuwe vormen van inspraak en participatie

Het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur constateert dat er door de zogenaamde 'verplaatsing van de politiek' op allerlei plekken in de samenleving nieuwe vormen van inspraak en participatie zijn ontstaan.³ Burgers organiseren zich buiten de gebaande paden en op lokaal niveau om zeggenschap te verwerven over bijvoorbeeld hun leefomgeving, energievoorziening en de zorg voor ouderen. Er wordt in dit verband ook wel gesproken van de 'doe-democratie'. Andersom zijn er ook experimenten om burgers op een andere manier invloed te laten uitoefenen op de bestaande instituties. Zo experimenteren sommige gemeenten met een burgerbegroting, en werken woningcorporaties bij nieuwbouwprojecten met panels van toekomstige bewoners en andere belanghebbenden.

2 Raad voor het openbaar bestuur (2017), *Democratie is méér dan politiek alleen*, p.14.

3 Raad voor het openbaar bestuur (2017), *Democratie is méér dan politiek alleen*, p.9.

De monitorcommissie ziet deze ontwikkeling ook in het primair onderwijs. Inspraak en participatie van ouders en medewerkers krijgen steeds meer vorm in lokale projecten en structuren, die vaak een tijdelijk karakter hebben en betrekking hebben op een specifiek onderwerp. Dit gebeurt soms op initiatief van leerlingen of ouders die bijvoorbeeld meedenken met de inrichting van een nieuw schoolgebouw of bij de organisatie van buitenschoolse activiteiten. Ook directies en besturen organiseren naast de medezeggenschapsraden andere vormen van inspraak en participatie. Te denken valt aan tijdelijke klankbordgroepen of een leerlingenraad voor leerlingen uit de hoogste groepen. De monitorcommissie ziet dat deze actieve, tijdelijke en concrete vormen van participatie aansluiten bij de interesse van een groeiende groep ouders en leerkrachten. Deze groep wordt niet altijd goed bereikt vanuit de formele medezeggenschap.

Een andere rol voor medezeggenschap

De monitorcommissie onderschrijft het blijvende belang van medezeggenschap. Het is essentieel dat personeel, ouders, en ook leerlingen en andere belanghebbenden met het bestuur meedenken en meepraten. Waar nodig kunnen zij ook tegenspraak bieden. Dit komt zowel de kwaliteit als het draagvlak van besluitvorming ten goede. Bovendien past deze manier van werken in een democratische samenleving.

Wel vindt de monitorcommissie het van groot belang dat de formele medezeggenschapsorganen betere aansluiting vinden bij de ontwikkelende praktijk van uiteenlopende nieuwe vormen van zeggenschap en betrokkenheid. Dat betekent dat er een verschuiving nodig is in de rol en taakopvatting van de formele medezeggenschapsorganen. Die nieuwe rol kent twee accenten:

- *Zicht houden op de kwaliteit van betrokkenheid*

Ten eerste is het zaak dat er zicht blijft op de kwaliteit van allerlei vormen van betrokkenheid. Een situatie waar belanghebbenden op veel plaatsen en in uiteenlopende vormen participeren in netwerken en projecten wordt al snel onoverzichtelijk. Het risico bestaat dat besturen en directies het overzicht kwijtraken en vooral luisteren naar de groepen die het beste in staat zijn om zich te organiseren en hun stem te laten horen. Medezeggenschapsraden spelen een belangrijke rol in het bewaken van de kwaliteit van de inspraak en participatie door kritisch te blijven onderzoeken of alle belanghebbenden gehoord worden. De monitorcommissie ziet dat de verbinding tussen formele medezeggenschap en andere initiatieven voor inspraak en participatie beter kan.

- *Rol medezeggenschapsraden in afweging verschillende deelbelangen*

Daarnaast hebben medezeggenschapsraden volgens de commissie een blijvende taak in het gesprek over de integrale afweging van verschillende deelbelangen. Bij lokale medezeggenschapsraden zal het dan gaan over thema's die van invloed zijn op de hele school, zoals

Inspraak en participatie van ouders en medewerkers krijgen steeds meer vorm in lokale en tijdelijke projecten en structuren.

identiteit, onderwijskundige aanpak, fusies en verhuizingen. Voor gemeenschappelijke medezeggenschapsraden gaat het om meer strategische, schooloverstijgende thema's, zoals het meerjarenbeleid, strategisch HRM-beleid en de meerjarenbegroting.

In 2021 krijgen medezeggenschapsraden in het fundamenteel onderwijs instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting. De monitorcommissie vindt dat de algemene rol van medezeggenschapsraden in de integrale afweging van belangen het uitgangspunt moet zijn bij de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel. Het is belangrijk dat besturen en medezeggenschapsraden het gesprek aangaan over de vertaling van strategische beleidskeuzes naar de verdeling van middelen. Besturen moeten echter wel de ruimte houden om op een goede manier invulling te kunnen geven aan hun wettelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het financieel beheer. Naast de eerder genoemde belemmeringen in het functioneren van medezeggenschapsraden, kan van leden van de (G)MR niet verwacht worden dat zij de specialistische kennis hebben om een gedetailleerde begroting goed te kunnen beoordelen. De monitorcommissie pleit daarom voor een realistische invulling van het instemmingsrecht, waardoor medezeggenschapsraden een constructieve rol kunnen spelen en oneigenlijke discussies over de wijze van financieren van het primair onderwijs worden vermeden.

Adviezen

De monitorcommissie onderschrijft het belang van medezeggenschap, maar is wel van mening dat de taak en werkwijze van de formele medezeggenschap beter ingevuld moet worden. Dit is nodig om recht te doen aan zowel de veranderende wijze van besturen als aan de ontwikkelingen op het gebied van inspraak en participatie in het primair onderwijs.

De monitorcommissie vindt het positief dat er steeds meer alternatieve vormen van participatie en inspraak ontstaan. Dit draagt bij aan de betrokkenheid van ouders, leerlingen en andere belanghebbenden. De commissie pleit ervoor om ruimte te bieden aan deze ontwikkeling, maar wel kritisch te blijven op de kwaliteit van de inspraak en participatie die hiermee gerealiseerd wordt. Daarnaast moet de verbinding tussen de formele medezeggenschap en informele, tijdelijke vormen van inspraak en participatie worden versterkt. Dit heeft meer effect op het versterken van medezeggenschap dan het nog verder uitbreiden van de formele taken en bevoegdheden van medezeggenschapsraden.

De monitorcommissie adviseert de PO-Raad om binnen en buiten de sector voorbeelden te verzamelen van alternatieve vormen van inspraak en participatie, en te onderzoeken hoe deze verbonden zijn met formele inspraak en besluitvorming. Op basis hiervan kan een praktische uitwerking worden ontwikkeld waarmee schoolbesturen invulling kunnen geven aan hun zorgplicht op het gebied van medezeggenschap.

De monitorcommissie adviseert daarnaast om de mogelijkheid te onderzoeken voor het oprichten van een vereniging voor (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden in het primair onderwijs. Zo'n vereniging kan medezeggenschapsraden versterken en ondersteunen bij het invulling geven aan hun nieuwe rol. Het hoger beroepsonderwijs kent al geruime tijd een dergelijke vereniging van centrale medezeggenschapsraden.

De wijze waarop de (mede)-zeggenschap en (mede)-verantwoordelijkheid in de sector wordt georganiseerd is aan vernieuwing toe, en dat vraagt vernieuwende bestuurskracht.

Het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting moet volgens de monitorcommissie niet ten koste gaan van de ruimte die besturen nodig hebben om adequaat invulling te kunnen geven aan hun wettelijke verantwoordelijkheden op het gebied van financieel beheer. De commissie adviseert de PO-Raad en andere betrokken partijen om deze ruimte te bewaken bij de invulling en uitvoering van het wetsvoorstel.

De monitorcommissie heeft ervoor gekozen om relatief pragmatische adviezen te geven, die binnen de huidige wettelijke kaders te realiseren zijn. Het huidige politiek-bestuurlijke speelveld biedt namelijk weinig ruimte voor een meer fundamentele discussie over de rol en de inrichting van formele medezeggenschap in het primair onderwijs. De commissie pleit er echter voor om ook ruimte te maken voor werkelijk vernieuwende perspectieven op medezeggenschap die recht doen aan de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van diverse stakeholders. Het zoeken naar nieuwe mogelijkheden heeft niet alleen gevolgen voor wet- en regelgeving, maar ook en vooral voor het bestuurlijk gedrag dat daarbij hoort. De wijze waarop de (mede)zeggenschap en (mede)verantwoordelijkheid in de sector wordt georganiseerd is aan vernieuwing toe, en dat vraagt vernieuwende bestuurskracht.

Adviezen voor de Code Goed Bestuur

In 2020 wordt de Code Goed Bestuur grondig aangepast. Ten aanzien van medezeggenschap geeft de monitorcommissie de volgende aandachtspunten mee:

- Benoem expliciet de opdracht voor besturen om te reflecteren op de verschillende uitingsvormen van medezeggenschap in de organisatie. Accepteer dat een veelheid aan vormen mogelijk is.
- Handhaaf de zorgplicht van het bestuur ten aanzien van het goed functioneren van de medezeggenschapsorganen. Verwerk hierin de nieuwe rol van medezeggenschapsraden in het bewaken van de kwaliteit van inspraak en participatie en de integrale afweging van belangen.
- Benoem de rol van de (G)MR in het bewaken van de kwaliteit van de horizontale dialoog.
- Besteed meer aandacht aan de achterliggende bedoeling van medezeggenschap, in plaats van alleen de formele medezeggenschapsorganen te benoemen.
- Besteed aandacht aan de rolverdeling en het samenspel tussen bestuur, intern toezichtsorgaan en medezeggenschapsorgaan.

Code Goed Bestuur PO

Artikel 8 Inrichting van de organisatie, lid 4:

Medezeggenschap vormt een belangrijk onderdeel van de organisatie met eigen bevoegdheden. Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan dragen er zorg voor dat de medezeggenschapsorganen goed kunnen functioneren.

Artikel 11 Horizontale dialoog

- 1. Teneinde de opdracht optimaal te realiseren, dragen het schoolbestuur en het interntoezichtsorgaan zorg voor een beleid dat voorziet in een dialoog met belanghebbenden op alle relevante niveaus van de organisatie.*
- 2. In het beleid wordt in ieder geval aandacht besteed aan:*
 - wie ten minste als belanghebbenden van de organisatie worden beschouwd;*
 - de wijze waarop de belanghebbenden worden betrokken in de beleidscyclus;*
 - de wijze waarop informatie wordt verstrekt (en resultaten worden teruggekoppeld).*

Artikel 22 Informatiebehoefte intern toezicht orgaan, lid 2:

Het intern toezichtsorgaan houdt tenminste tweemaal per jaar een gesprek met de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad.

Bronnen

Naast schriftelijke bronnen heeft de monitorcommissie voor het opstellen van dit rapport gesproken met experts en belanghebbenden:

- Expertgroep Goed Bestuur PO-Raad.
- Adviseurs verbonden aan B&T, BMC, Oberon en MEDE.
- Vertegenwoordigers van Ouders & Onderwijs en CNVJ/MZ-Lab.
- Schoolbestuurders van UN1EK, Vereniging Christelijk Onderwijs Groningen en Samen tussen Amstel en IJ.
- Vertegenwoordigers van Verus.

Colofon

Een uitgave van de Monitorcommissie Goed Bestuur
in opdracht van de PO-Raad

Publicatiedatum

Mei 2019

Grafische verzorging

Coers & Roest | grafische producties BV



Aidadreef 4, 3561 GE Utrecht
Postbus 85246, 3508 AE Utrecht
030 – 310 09 33
info@poraad.nl
@PO_Raad
www.poraad.nl