

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetaik.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

Het wetsvoorstel sluit aan bij een bestaande ontwikkeling om de werking van de checks and balances steeds verder te verfijnen en daarover binnen de schoolorganisatie met elkaar het gesprek aan te gaan. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de maatschappelijke vraag om een betere verantwoording over onderwijsgelden.

In het regeerakkoord is opgenomen dat het kabinet de medezeggenschapsraad in het funderend onderwijs een instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting zal geven. Dit sluit aan bij de wens van de Tweede Kamer om de positie van de medezeggenschap verder te borgen.

In de Kamerbrief van 25 juni 2018 is aangekondigd dat het kabinet zal voorstellen dat de ondersteuningsplanraad instemmingsrecht krijgt op de hoofdlijnen van de begroting bij het ondersteuningsplan. Dit is van belang omdat er op dit moment aanzienlijke onvrede leeft ten aanzien van de sturing op de middelen voor passend onderwijs.

In de Twaalfde voortgangsrapportage Passend Onderwijs die de minister op 25 juni 2018 naar de Tweede Kamer stuurde is ook toegezegd dat het ondersteuningsprofiel jaarlijks dient te worden vastgesteld. In het notaoverleg van 2 juli 2018 de motie is aangenomen dat het schoolondersteuningsprofiel niet langer verplicht wordt gesteld, maar dat het ondersteuningsaanbod moet worden opgenomen in de schoolgids.

In april 2018 heeft de minister aan de Kamer toegezegd te zullen voorstellen dat de medezeggenschapsraad in het primair onderwijs een adviesrecht krijgt op de groepsgrootte.

2. Wie zijn betrokken?

Bij dit voorstel werken de directies PO en VO samen met de directie Kansengelijkheid en Onderwijsondersteuning (KO).

Met de PO-Raad, VO-raad, AOB, AVS, CNV, VTOI-NTVK, de netwerken van de samenwerkingsverbanden in het po en vo, de Stichting onderwijsgeschillen, het Project versterking medezeggenschap, Ouders & Onderwijs en LAKS stemmen we af op welke wijze de invoering van het instemmingsrecht het beste kan verlopen. Er is contact met de beleidsmedewerkers voor Caribisch Nederland.

Interdepartementaal is er samenwerking tussen J&V, VWS en SZW in verband met de afstemming van ontwikkelingen op de medezeggenschap in het publieke domein.

3. Wat is het probleem?

Op dit moment heeft de medezeggenschapsraad een adviesrecht bij de vaststelling van de begroting. In de praktijk blijkt echter dat de MR de begroting pas vlak voor het nieuwe (begrotings-)jaar onder ogen krijgt en daardoor in (te) veel gevallen weinig tijd en ruimte heeft om wijzigingen en alternatieven aan te dragen. Daarnaast is in de aard van het adviesrecht besloten dat een bestuur het advies naast zich neer kan leggen. Zeker bij tijdsdruk is er geen ruimte meer om een begroting te wijzigen. Het effect van het adviesrecht is dan ook dat de bestuurder vrij weinig stimulans ervaart om tijdig met de MR in gesprek te gaan, zodat wensen en adviezen nog meegenomen kunnen worden in de begroting. Het adviesrecht betekent ook dat de bestuurder zijn

keuze niet hoeft bij te stellen als de medezeggenschapsraad alternatieven aandraagt.

Het ondersteuningsplan is een belangrijk document voor leerlingen, ouders en docenten. Dit document beschrijft hoe het samenwerkingsverband en de school ervoor zorgen dat alle leerlingen passend onderwijs ontvangen. Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor het opstellen van dit plan. Op dit moment kan de ondersteuningsplanraad alleen met het hele ondersteuningsplan instemmen en krijgt zij de financiële stukken ter informatie, maar om het instemmingsrecht op het ondersteuningsplan robuuster te maken is het belangrijk dat de ondersteuningsplanraad daarbij ook de begroting bij het ondersteuningsplan kan meenemen.

Op dit moment blijkt nog te vaak dat het schoolondersteuningsprofiel niet bekend is bij ouders, of dat leraren aangeven dat het niet (meer) goed aansluit bij de praktijk in de school. Een jaarlijkse verplichting tot het vaststellen van het ondersteuningsaanbod door opname in de schoolgids zorgt ervoor dat de manier waarop de school passend onderwijs inricht tenminste jaarlijks onderwerp van gesprek is, en de stem van leraren en ouders daarin gehoord wordt.

De medezeggenschap heeft op dit moment weinig invloed op de keuzes van het bestuur ten aanzien van het aantal leerlingen per klas of groep. De personeelsgeleding heeft een instemmingsrecht op het personeelsplan en daarmee directe invloed op de groeps grootte, maar gelet op het belang van de discussie over de groeps grootte in het kader van de werkdruk is het van belang dat de gehele medezeggenschapsraad directe invloed op de groeps grootte krijgt. Ook ouders hebben een belang bij een bepaalde groeps grootte en daarom is het wenselijk om niet alleen leerkrachten directe invloed uit te laten oefenen, maar de gehele medezeggenschapsraad in het PO.

4. Wat is het doel?

Via een instemmingsrecht krijgt de medezeggenschap meer invloed op dit cruciale onderdeel van de besluitvorming. Er treedt hiermee een verbetering in de checks and balances op. Bovendien wordt de verantwoording van de besteding van publieke middelen transparanter en meer naar de voorkant van het besluitvormingsproces gebracht. Op die manier gaat het gesprek tussen de medezeggenschap en de bestuurder naast de financiële aspecten ook over de inhoud van de beleidsdoelen.

Door beleidskeuzes te koppelen aan het gesprek over de hoofdlijnen van de begroting wordt de begroting inhoudelijker en zullen de beleidskeuzes scherper gemaakt worden. Dit verhoogt de kwaliteit van het ondersteuningsplan net als hierboven beschreven. Ook bij het ondersteuningsplan geldt dat pas effectief keuzes gemaakt kunnen worden wanneer hieraan ook middelen verbonden zijn.

Doel van het voorstel is om de medezeggenschapsraad vaker de kans te geven om te reflecteren op het schoolondersteuningsprofiel en te laten evalueren of de beschrijving van het ondersteuningsaanbod verbeterd kan worden en of dit nog aansluit op de praktijk in de school. De stem van ouders, leraren en leerlingen kan hier elk jaar in meegenomen worden.

Het doel van dit onderdeel is meer invloed van de medezeggenschapsraad op de keuzes die de school maakt ten aanzien van de groeps grootte in het PO – mede in het licht van de gemaakte keuzes over de hoofdlijnen van de begroting. Hiermee beogen we een structureel gesprek over bijvoorbeeld belangrijke knelpunten zoals werkdruk.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De verbetering van de checks and balances rondom het bestuur in het funderend onderwijs is een

onderdeel van het regeerakkoord. Het is nu aan de overheid zorg te dragen dat het achterliggende doel, de positie van de medezeggenschap versterken, bereikt zal worden. Dit doen we door het adviesrecht op de groeps grootte, een frequentere vaststelling door de medezeggenschapsraad van het ondersteuningsaanbod van de school door opname in de schoolgids en de twee instemmingsrechten op de hoofdlijnen van de begroting (van de school en het samenwerkingsverband). Door de betrokkenen bij het onderwijs via de raden meer rechten te geven, democratiseren we het onderwijs. Medezeggenschap heeft als doel om betrokkenen bij het onderwijs meer invloed te geven op dat onderwijs. Daartoe zijn al verschillende bevoegdheden gegeven aan de betrokkenen van de school. Door de mr en ondersteuningsplanraden een instemmingsrecht te geven, geven wij hen invloed over een belangrijk deel van het beleid. In dit opzicht zijn de instemmingsrechten van belang voor het bredere doel van democratisering van het onderwijs en passen ze in het instrumentarium dat hiertoe al voorhanden is.

Tijdens verschillende debatten, zoals het debat over LVO (december 2018) en het AO Lumpsum (maart 2019), riepen diverse fracties op om de rol van de medezeggenschapsraad te versterken. Dit zowel tijdens debatten over de groeps grootte, over passend onderwijs als over medezeggenschap in relatie tot verantwoording. Het is daarom belangrijk dat de overheid nu de handschoen oppakt en samen met de veldpartijen tot de juiste maatregelen komt en dit in wetgeving vastlegt.

Het is in het belang van de docenten, ouders en leerlingen dat zij kunnen meebeslissen over de zaken die hun aangaan. De overheid bepaalt welke (financiële) voorgenomen besluiten in ieder geval aan de (G)MR voorgelegd dienen te worden. Het bestuur en de (G)MR maken uiteraard zelf de keuzes en gaan hierover met elkaar in gesprek. Zo zorgt de overheid voor een helder speelveld en versterken we zowel de autonomie van de besturen als het tegenwicht van de (G)MR.

6. Wat is het beste instrument?

Het wijzigen van de Wet medezeggenschap op scholen creëert de volgende rechten en bevoegdheden:

- A. de medezeggenschapsraad in het funderend onderwijs krijgt instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting,
- B. de medezeggenschapsraad in het primair onderwijs krijgt adviesrecht bij de vaststelling van de groeps grootte,
- C. het ondersteuningsaanbod van een school wordt jaarlijks vastgesteld door opname in de schoolgids, en
- D. de ondersteuningsplanraad krijgt instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting van het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband.

Door de instemming te beperken tot de hoofdlijnen van de begroting behoudt het bevoegd gezag (waaronder het samenwerkingsverband) de ruimte die het nodig heeft. Via een instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting komen medezeggenschapsraad en bestuur tot prioriteiten. Bovendien leggen we geen grote regeldruk op, maar creëren een overzichtelijk speelveld met voldoende ruimte voor besturen, medezeggenschapsraden en ondersteuningsplanraden.

De enige manier om te zorgen dat het schoolondersteuningsprofiel niet meer verplicht wordt, maar dat het ondersteuningsaanbod van de school jaarlijks wordt vastgesteld door opname in de schoolgids, is om de wet aan te passen. De mr heeft instemmingsrecht op de schoolgids. Op deze manier kunnen we garanderen dat het plan elk jaar onder de loep wordt gehouden en dat het actueel blijft.

Aangezien de groeps grootte een beslissing van het bevoegd gezag is, maar hij of zij niet kan garanderen dat de wens van de mr uitvoerbaar is, is de meest realistische manier om leraren en ouders hier invloed uit laten oefenen om de medezeggenschapsraad een wettelijk adviesrecht te geven op de groeps grootte. Een instemmingsrecht zou uitgevoerd moeten worden, maar dat is niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld in het kader van het lerarentekort. Om deze reden is een

adviesrecht passender.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Door de voorgestelde wijzigingen worden de posities van de medezeggenschapsraad en de ondersteuningsplanraad sterker. De stem van de docenten, de ouders en de leerlingen zal daarmee sterker doorklinken in de besluiten die besturen nemen en gezien het belang van checks en balances zal dit een goede ontwikkeling zijn. Dit is een goede ontwikkeling en om deze voort te kunnen zetten is het ook nodig om de checks and balances daarbij te laten aansluiten.

De omschrijving van het ondersteuningsaanbod van de school zal actueler zijn en beter aansluiten bij de behoeftes van de leerlingen en de mogelijkheden van de school. Verder is er een grotere kans dat de groepsgrootte op een basisschool beter past bij de visie van andere belangrijke stakeholders, zoals leraren en ouders.

Besturen zullen gewenste wijzigingen op tijd moeten voorleggen aan de medezeggenschapsraad om zo meer tijd te hebben om overeenstemming te bereiken. Een grotere afhankelijkheid tussen besturen en medezeggenschapsraden zal worden bereikt. Dit kan meebrengen dat het aantal geschillen dat bij de geschillencommissies zal toenemen.

De voorgestelde wijzigingen hebben impact op de verhouding tussen de medezeggenschap en het intern toezicht. Medezeggenschap en intern toezicht dienen minimaal ieder half jaar met elkaar overleg te voeren. Zij zullen met elkaar op basis van de nieuwe advies- en instemmingsrechten opnieuw in gesprek gaan om de onderlinge rollen, verhoudingen en verwachtingen uit te spreken.

Door deze wijzigingen zal meer van de medezeggenschapsraden worden gevraagd. Zij zullen meer tijd moeten investeren in de beoordeling van voorstellen. Deskundigheidbevordering zal noodzakelijkerwijs onderdeel zijn van de implementatie. Immers, instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begrotingen (van de school en het samenwerkingsverband) zal betekenen dat er nog meer deskundigheid van de raden nodig zal zijn, omdat zij een nog belangrijkere rol zullen innemen. Het vertrouwen tussen leden van de medezeggenschaps- of ondersteuningsplanraad zal nog belangrijker zal worden. Dit vertrouwen kan toenemen door een verdere professionalisering van deze raden. Hierop wordt specifiek ingezet via een hernieuwde vormgeving van de ondersteuning aan medezeggenschap.

In de overgang naar de nieuwe situatie kan het voorkomen dat het voelt alsof er meer documenten opgesteld worden en meer overleggen gevoerd dienen te worden. Dit is slechts ten dele waar. Deze wetwijziging sluit aan bij wat er in de praktijk bij veel schoolbesturen en samenwerkingsverbanden al gebeurt. Daarnaast zorgt deze wetwijziging ervoor dat juist een document – het schoolondersteuningsprofiel – geschrapt wordt. Het jaarlijks vaststellen houdt bovendien niet per definitie een jaarlijkse uitgebreide herziening in, met bijkomende administratieve lasten. Het jaarlijks vaststellen zorgt er slechts voor dat ieder jaar gezamenlijk wordt nagegaan of het ondersteuningsaanbod nog voldoende actueel is weergegeven.

De wijzigingen van de wet zullen na 3 jaar geëvalueerd worden. De wijzigingen ten aanzien van de hoofdlijnen van de begroting (van de school of het ondersteuningsplan) hebben als doel een grotere mate van democratie en het versterken van de positie van de mr en ondersteuningsplanraad. Daarom zal na 3 jaar bekeken worden of de mr en ondersteuningsplanraad ervaren dat zij dankzij de wijzigingen van de wet beter kunnen sturen op het beleid binnen de school en het samenwerkingsverband en dat zij het gevoel hebben dat zij meer invloed hebben gekregen dankzij de wetwijziging.

Ten aanzien van het schoolondersteuningsprofiel zal bekeken worden of het profiel na de wijziging meer leeft binnen een school, of er meer aandacht voor is en of er meer op gestuurd wordt.