



Vereniging voor katholiek
en christelijk onderwijs

v o s) a b b



Inbreng Verus, VOS/ABB, VGS, VBS en LVGS

mbt internetconsultatie conceptwetsvoorstel

Versterken van de medezeggenschap en de informatievoorziening van betrokkenen in het funderend onderwijs

Inleiding

Op 13 juli 2020 is de internetconsultatie over het conceptwetsvoorstel *Versterking van de medezeggenschap en de informatievoorziening van betrokkenen in het funderend onderwijs* geopend. Het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' uit 2017 kondigde de belangrijkste maatregel uit dit wetsvoorstel, het toekennen van een instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting aan de medezeggenschapsraad (MR), al aan. Het voorstel regelt ook een instemmingsrecht voor de ondersteuningsplanraad (OPR) van het samenwerkingsverband op de meerjarenbegroting behorend bij het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Daarnaast stelt de regering voor dat het schoolondersteuningsprofiel (SOP) onderdeel wordt van de schoolgids (waarmee het jaarlijks in plaats van vierjaarlijks zal worden vastgesteld) en dat de volledige MR adviesrecht krijgt op het SOP. Tenslotte is in het wetsvoorstel een adviesrecht voor de MR in het primair onderwijs opgenomen ten aanzien van de groeps grootte.

De profielorganisaties Verus, VOS/ABB, VGS, VBS en LVGS maken graag gebruik van de mogelijkheid hun gedachten over het wetsvoorstel in te brengen. Wij zijn voorstander van een goede medezeggenschap als onderdeel van de checks en balances binnen een schoolorganisatie en van een cultuur "waarin een goed gesprek gevoerd wordt over de onderwijskwaliteit en de manier waarop financiële en inhoudelijke keuzes daaraan kunnen bijdragen." (MvT,6). Het voorliggende wetsvoorstel en in het bijzonder de onderdelen die betrekking hebben op de genoemde instemmingsrechten, draagt hier naar onze mening echter niet aan bij en kan zelfs negatief uitpakken voor de gewenste cultuur. Een cultuur laat zich sowieso niet bij wet regelen. En een werkelijk "goed gesprek" zal niet afhankelijk zijn van de aard van het recht dat de MR heeft. In het onderstaande lichten wij ons standpunt verder toe.

Instemmingsrecht voor de medezeggenschapsraad op hoofdlijnen van de begroting

Autonomie vs verantwoordingsplicht

De memorie van toelichting (MvT, 5) stelt dat een grote autonomie voor schoolbesturen met zich brengt dat op diezelfde besturen een evenredige verantwoordingsplicht rust. Een terecht punt. Met het oog hierop is in 2007, bij de invoering van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) de positie van de medezeggenschap aanzienlijk versterkt, "*mede in het licht van de vergroting van de*

*autonomie van besturen van die scholen*¹. De vergroting van de autonomie bestond toen met name uit de invoering van de lumpsum in het basisonderwijs (in 2006). Het voorliggende wetsvoorstel heeft opnieuw de bedoeling de positie van de medezeggenschap te versterken. Maar hier staat geen vergroting van de autonomie van besturen tegenover. Integendeel, in de praktijk zijn de laatste decennia zowel de zorg- als de verantwoordingsplichten van schoolbesturen sterk toegenomen. De inmiddels al weer drie jaar oude dissertatie van Martijn Nolen² die beschouwd kan worden als standaardwerk op dit gebied, toont dat duidelijk aan. En ook na het verschijnen van dit proefschrift is volgens ons deze ontwikkeling geen halt toegeeroepen, laat staan gekeerd. Een aanzienlijke vergroting van de bevoegdheden voor de medezeggenschap en een daarmee gepaard gaande verdere verkleining van de autonomie van de onderwijsbestuurder zoals voorgesteld in het voorliggende wetsvoorstel ligt dan ook niet voor de hand en wijzen wij dan ook af.

Checks and balances

Een goed stelsel van checks and balances is belangrijk binnen een schoolorganisatie. Daar zijn wij het helemaal mee eens. In de MvT wordt nergens aangetoond dat daarvan op dit moment geen sprake is in het funderend onderwijs. Zeker, een goede balans en het goede gesprek tussen zeggenschap en medezeggenschap in het onderwijs is nodig. Vanuit de praktijk ervaren wij dat dit gesprek veelvuldig gevoerd wordt en als het wordt gemist dan wordt het zeker gestimuleerd. Het bevreemdt om te lezen “Door te kiezen voor een instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting geven we de bestuurder en de medezeggenschapsraad de ruimte om gedurende het gehele begrotingsproces met elkaar in gesprek te zijn” (MvT, 8). Wij denken en ervaren dat deze ruimte er al is en betwijfelen zeer of een wettelijke plicht dat gesprek zal stimuleren.

Eén van de motieven om het instemmingsrecht op de begroting in te voeren is, blijkens de MvT, dat daardoor het gesprek over de begroting langer en inhoudelijker gevoerd kan worden, dat bij de bestuurder een kritische reflectie plaatsvindt en dat de medezeggenschap als ‘check op het bestuur’ fungeert. Het beeld van de bestuurder dat uit deze overwegingen spreekt is (licht gechargeerd) dat van iemand, die maar wat doet en ongeacht de mogelijke gevolgen bereid is enorme risico’s te nemen. En de MR moet hem daarvoor behoeden. Het instemmingsrecht op de begroting wordt gepresenteerd als het wondermiddel om debacles te voorkomen en te garanderen dat de bekostiging in het onderwijs goed wordt besteed. Want de MR bestaat uit bedachtzame lieden die slechts één belang kennen, dat van de school.

Waarschijnlijk zullen er bestuurders te vinden zijn die niet altijd financieel verantwoord handelen, zoals er ook MR-en zijn die niet altijd het belang van de school/instelling voor ogen hebben, en zich meer bezig houden met deelbelangen. Gelukkig zijn de meeste bestuurders echter verstandige mensen, die al jaren proberen hun beleid te vertalen in een sluitende begroting, die zij ter informatie (artikel 8 lid 2 onder a WMS) aan de MR voorleggen.³

Hier kan nog aan worden toegevoegd dat de geledingen die deel uitmaken van medezeggenschapsraden over het algemeen een focus hebben die meer op de kortere termijn is gericht dan die van de bestuurder. Dat is geen verwijt, maar een realiteit die de onvervreembare zelfstandige verantwoordelijkheid van de bestuurder nog eens onderstreept.

Daar komt bij dat de regering ten onrechte het huidige adviesrecht op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid bagatelliseert, met het gegeven dat de bestuurder het adviesrecht terzijde kan schuiven (MvT, 9). Dat doet onvoldoende recht aan het bepaalde in artikel 17 (werkwijze

¹ Citaat uit de considerans van de WMS

² M.F. Nolen, *De bestuurder in het onderwijs. De juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren* (diss. VU), Den Haag: BoomJuridisch, 2017.

³ Zie ook LCG WMS 19 november 2019, 108866, en ECLI:NL:GHAMS:2020:1089.

mbt adviesaanvragen) en 34 (geschillenregeling mbt (deels) niet opgevolgde adviezen) WMS. Mocht het goede gesprek over de (hoofdpijnen van de) begroting onverhoopt niet tot stand komen, dan ligt het voor de hand deze artikelen (beter) toe te passen.

Bovendien heeft de MR naast de huidige adviesbevoegdheid op de hoofdpijnen van het meerjarig financieel beleid nog een aantal andere rechten die rechtstreeks te maken hebben met het schoolbeleid: recht op toezending van de begroting en bijbehorende beleidsvoornemens op financieel, organisatorisch en onderwijskundig gebied, recht van initiatief (dus bevoegd tot de bespreking van alle aangelegenheden die de school betreffen), recht van instemming (door de PMR) op de formatie en (per 1 januari 2017) een adviesrecht over de benoemingsprofielen en de benoeming en ontslag van bestuurders, en recht op twee keer per jaar een overleg met de intern toezichthouder.

Al met al is het niet duidelijk waarom het toekennen aan de MR van het instemmingsrecht op de hoofdpijnen van de begroting per definitie het goede gesprek naar een hoger niveau zal tillen. Kortom: het is niet duidelijk welk probleem met dit wetsvoorstel opgelost wordt.

Rol intern toezicht

Met het laatstgenoemde recht komen we bij een ander argument tegen het toekennen aan de MR van een instemmingsrecht op de hoofdpijnen van de begroting. Er is al een orgaan binnen een onderwijsorganisatie, namelijk het intern toezicht, dat de wettelijke plicht heeft zich bezig te houden met een doelmatige en rechtmatige besteding van de middelen, en de goedkeuring van de begroting.⁴ Het bestuur voert “het goede gesprek” in eerste instantie met de toezichthouder. Ten principale legt de bestuurder voor gemaakte keuzes en beleidsbeslissingen verantwoording af aan de toezichthouder en daarna aan de medezeggenschap. Deze verantwoordingsplicht en -volgorde is bewust gekozen in de wetgeving betreffende de scheiding van bestuur en toezicht in het funderend onderwijs in 2010. Het samenspel tussen bestuur en intern toezicht komt in een vreemd daglicht te staan wanneer de MR hier “tussendoor kan fietsen” met een eigenstandig instemmingsrecht. Niet voor niets is in de wet Versterking Bestuurskracht de genoemde verplichting opgenomen, dat de intern toezichthouders minimaal twee keer per jaar spreken met de MR. In deze gesprekken kan uiteraard de begroting worden besproken. Op deze manier kan de toezichthouder de visie van de medezeggenschap meenemen in zijn gesprek met het bestuur en bij zijn uiteindelijke beoordeling van die begroting.

Rol gemeenteraad (openbaar onderwijs)

Daarnaast geldt in het openbaar onderwijs dat er sprake is van de grondwettelijke relatie met de gemeenteraad. Veel onderwijsbesturen met openbare scholen leggen hun begroting en jaarrekening voor een zienswijze voor aan de gemeenteraad of hebben op een andere wijze het overleg ter zake de begroting met de gemeenteraad ingericht. In sommige gevallen geldt er zelfs nog een goedkeuringsrecht door de gemeente. De vraag die dan naar boven komt: ondermijnt dit wetsvoorstel daarmee niet direct de door de grondwetgever gegeven relatie tussen de gemeente en ‘haar’ openbaar onderwijs uiteindelijk de (G)MR degene is die beslissingsmacht heeft of er al dan niet wordt ingestemd met de vaststelling van de hoofdpijnen van de begroting? Een instemming van de medezeggenschapsraad maakt dat het begrotingsproces langer duurt. Het voor 1 januari afronden van dit proces komt hiermee in de knel, zeker omdat de schoolbesturen met openbare scholen ook in dat proces het overleg met de gemeente hebben.

Daarbij: de gemeenteraad als extern toezichthouder verhoudt zich tot het bestuur en intern toezicht in haar relatie, niet tot de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad. Onderhavig wetsvoorstel ondergraaft daarmee het kader van extern toezicht ter zake openbaar onderwijs.

⁴ Artikel 17c lid 1 onder a en c WPO.

Taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en deskundigheid

Bij het inrichten van een organisatie horen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met elkaar in overeenstemming te zijn. Ook in het onderwijs is dit het geval. Het bestuur voert beleid, neemt hierover beslissingen en legt daarover verantwoording af. Wanneer het verkeerd uitpakt, wordt hij daarop aangesproken en kunnen sancties worden opgelegd. Er kan sprake zijn van aansprakelijkheids- en zelfs van strafbaarheidsstelling. De op handen zijnde Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen en Wet Uitbreiding Bestuurlijk Instrumentarium hebben tot doel deze mogelijkheden verder uit te breiden. Bestuurders worden zorgvuldig geselecteerd op basis van profielen waarin veel aandacht is voor hun kennis en ervaring en zij dienen zich aan een sectorale code te houden. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor toezichthouders. Ook zij worden benoemd op basis van een openbaar gemaakt profiel met daarin eisen met betrekking tot o.a. deskundigheid, zij hebben zich te houden aan een sectorale code, dienen zich publiekelijk te verantwoorden en kunnen aansprakelijk gesteld worden bij ernstige en verwijtbare verwaarlozing van hun taken.

Dit alles geldt niet voor leden van de (G)MR. De medezeggenschap kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor de gevolgen van beleid dat men zelf met een eventueel instemmingsrecht bewerkstelligt of verhindert. Voor de leden van de MR geldt een verregaande bescherming.⁵ Zelfs is het niet mogelijk een klacht tegen een MR in te dienen. Het bevoegd gezag blijft te allen tijde verantwoordelijk voor de beslissingen en kan die niet op de invloed van de MR afschuiven.⁶ Het wordt niet duidelijk welke mogelijkheden een bestuurder heeft om werkelijk ongewenste gevolgen van dit instemmingsrecht te voorkomen. Bestuurlijke verhoudingen dreigen uit balans te raken, politisering ligt op de loer.

Ook over de kwaliteit van de medezeggenschap is formeel niets geregeld. Praktijk is dat adequate financiële expertise in de (G)MR veelal ontbreekt. Dit wordt nog versterkt door het vaak grote verloop van de leden van de medezeggenschap waardoor het welhaast onmogelijk is om een verantwoorde financiële expertise op te bouwen en te borgen in het inspraakorgaan.

Deze kwetsbare deskundigheid, in combinatie met het uiteindelijk niet verantwoordelijk zijn voor de gevolgen van het gebruik van het instemmingsrecht, brengen ons tot de conclusie dat een toekenning van instemmingsrecht onverstandig en ongewenst is.

Voorzichtigheid schoolbesturen

In de MvT stelt de regering dat met het invoeren van instemmingsrecht op de begroting beide partijen (bestuur en medezeggenschap) elkaar in balans kunnen houden zeker waar het ook gaat om te grote voorzichtigheid van schoolbesturen, die zou blijken uit het aanhouden van te grote reserves. Of hier werkelijk sprake van is wordt niet aangetoond, laat staan enig verschil zal c.q. kan maken. De MvT stelt slechts: "bij betrokkenen leeft vaak *het gevoel* dat er te hoge reserves worden aangehouden" en "de Onderwijsinspectie heeft gemeld dat er *mogelijk* ruime reserves zijn in het funderend onderwijs" (MvT, 9, cursief door ondergetekenden). Het gebruik van aannames in plaats van gefundeerd onderzoek om nut en noodzaak van het toekennen van instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting aan de MR (mede) aan te tonen vinden wij onjuist. Deze suggestieve 'argumentatie' zet verhoudingen op scherp. Een dergelijke 'argumentatie' verdient daarom geen plaats in een wetsvoorstel. Voor wat betreft de vermeende te hoge reserves is niet onderbouwd dat invoering van het instemmingsrecht een oplossing biedt. De hoogte van reserves heeft grotendeels te maken met de financiële risico's die besturen lopen (bijvoorbeeld in de toekomst mogelijk te betalen transitievergoedingen) en met de hoogte van de jaarlijkse rijksbijdragen die door besturen vooraf niet altijd goed zijn in te schatten, door de bijstellingen van de bekostiging in het jaar zelf en na afloop van een schooljaar.

⁵ Artikel 3, de leden 12 en 13 WMS.

⁶ *Kamerstukken II 1980/81*, 16 606 nr. 3 p. 3, 10.

Eerdere wetsvoorstellen - Advies Raad van State

Al eerder zijn door de regering voorstellen gedaan de medezeggenschapsraad instemmingsrecht te geven op de hoofdlijnen van de begroting. In 2016 bleek er voor dat voorstel na een internetconsultatie en overleg met onder andere de PO-Raad en de VO-raad te weinig draagvlak te zijn. Bezwaren waren onder meer dat er te veel focus werd gelegd op de korte termijn, het krappe tijdsplan waarin besturen jaarlijks de begroting maken en het risico dat MR-en niet instemmen omdat de relatie met het bestuur niet constructief is en de begroting als wapen gebruiken. Dezelfde bezwaren gelden ook nu weer en er worden geen oplossingen voor aangedragen.

Mede naar aanleiding van de bezwaren paste de regering haar voorstel aan en koos voor een instemming op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. Dit keer vond zij de Raad van State (RvS) tegenover zich die in 2017 adviseerde het wetsvoorstel niet in te dienen bij de Tweede Kamer. De RvS merkte onder andere op dat eerst moet worden nagegaan of bestaande instrumenten (beter) gebruikt kunnen worden, dat de inzet van het genoemde instemmingsrecht om (onder meer) risicovol financieel gedrag van besturen tegen te gaan niet voldoende werd onderbouwd en dat het bij veel medezeggenschapsraden aan de benodigde deskundigheid ontbrak. Ook wees de RvS op een eerdere stellingname van de regering, namelijk "dat het de autonome verantwoordelijkheid van instellingen is hoe zij binnen hun organisatie uitwerking geven aan de checks and balances ten aanzien van de hoofdlijnen van de begroting."⁷ (de vrijheid van inrichting) en verder sluit de RvS zich aan bij de opmerking van de regering dat bedacht dient te worden "dat de verhouding tussen autonomie en toezicht/medezeggenschap geen vast gegeven is, maar dient te corresponderen met de verschillen in bestuurskracht en autonomie van de onderscheiden onderwijssectoren."⁸ Op deze gronden wees de regering in 2014 een instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting in het funderend onderwijs nog uitdrukkelijk af."⁹

De opmerkingen van de RvS zijn onverminderd van toepassing op het voorliggende wetsvoorstel en worden naar onze mening niet of nauwelijks weerlegd in de MvT.

Juridisering

Het wetsvoorstel schetst welke elementen minimaal behoren tot de hoofdlijnen van de begroting waarover de medezeggenschap instemmingsrecht zou moeten krijgen: de beoogde verdeling van de middelen over de beleidsterreinen onderwijs, huisvesting en beheer, investeringen en personeel. Volgens de MvT dient verdere uitwerking op schoolniveau plaats te vinden. Dit is mogelijk verwarrend voor besturen die meerdere scholen onder zich hebben. Wij gaan er vanuit dat de regering vindt dat bij deze categorie besturen de verdere uitwerking op bovenschools/GMR-niveau dient plaats te vinden. Los hiervan kan een dergelijke globale schets van de hoofdlijnen van de begroting tot grote discussies binnen schoolorganisaties leiden met navenant veel zaken voor de Landelijke geschillencommissie WMS (LGC WMS).

Daarnaast bestaat een risico op een toename van zaken bij de LGC WMS doordat (G)MR-en hun instemming onthouden, deels vanwege de eerder genoemde niet constructieve relatie. Bij de toename van het aantal zaken kunnen ook de termijnen een rol spelen. Gaan we er van uit dat de begroting per 1 januari van het jaar x in werking moet treden, dan betekenen die termijnen dat half september van het jaar x-1 de begroting klaar moet zijn. Daar is een traject richting toezichthoudend orgaan nog niet in meegenomen. Dat zal voor veel organisaties te veel gevraagd zijn. Ten aanzien van boekjaar 2020 hebben we geconstateerd dat veel leden al moeite hadden tijdig de begroting vast te stellen, doordat veel informatie over de bekostiging pas eind 2019 bekend werd. Het kan er dus op neerkomen, dat men niet gebruik zal maken van de zes weken voor een geschil, en voor de zekerheid

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 495, nr. 35

⁸ Stcrt-2017-40709, blz 3

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 495, nr. 35

vrij snel, bijvoorbeeld twee weken nadat gebleken is dat de MR zijn instemming onthoudt, een geschil aanhangig maakt, en als er alsnog overeenstemming wordt bereikt, het geschil weer intrekt. Dat zou wel eens tot een grote hoeveelheid geschillen kunnen leiden, waarvan een deel weliswaar wordt ingetrokken, maar wat toch veel administratief werk voor de LCG WMS en de betreffende besturen met zich brengt.

Al deze juridisering leidt af van waar het om gaat , het goede gesprek.

In verband met termijnen wijzen wij ook nog op het volgende. In het wetsvoorstel worden aan de artikelen 32 en 36 van de WMS leden toegevoegd met betrekking tot het doen van uitgaven door het bestuur in een nieuw jaar, wanneer bij de start van dat jaar nog een instemmingsgeschil voorlicht bij de LCG WMS of de Ondernemingskamer. Niet duidelijk is hoe deze bepalingen zich verhouden tot het bepaalde voor een stichting openbaar onderwijs, waarvoor geldt dat als de onderwijsbegroting niet voor 1 februari is vastgesteld, de gemeenteraad de maatregelen neemt die zij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen (WPO artikel 48, lid 10, WEC artikel 51 lid 10, en WVO artikel 42b lid 10). Indien door bijvoorbeeld een aanhangig geschil, of een medezeggenschapsraad die geen besluit over instemming wil nemen, de datum van 1 februari niet gehaald wordt, is de vraag wat de mogelijkheid van de gemeenteraad is in relatie tot de bevoegdheid van de medezeggenschapsraad en de geschillencommissie. Als de gemeenteraad doet wat hem goeddunkt, dan maakt een uitspraak van de LGC wellicht niet meer uit (of wel?). Het wetsvoorstel miskent dit mogelijke probleem en de grondwettelijke rol van de gemeenteraad richting het openbaar onderwijs..

Conclusie

Gezien het voorgaande moge duidelijk zijn dat wij het toekennen aan de (G)MR van een instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting niet vinden bijdragen aan de op zich wenselijke cultuur van het goede gesprek over onderwijskwaliteit en de daarmee samenhangende financiële en inhoudelijke keuzes. De medezeggenschap heeft voor dit doel voldoende andere rechten en middelen, is voor een dergelijk instemmingsrecht vaak niet voldoende geëquipeerd en voldoet op verschillende terreinen, in tegenstelling tot het intern toezicht, niet aan de voorwaarden om op een verantwoorde manier dit zware instemmingsrecht toebedeeld te krijgen. Juridisering dreigt en bezwaren die tegen eerdere, vergelijkbare voorstellen zijn ingebracht en nog steeds gelden, worden niet weggenomen.

Alternatief

Mocht een bestuur en (G)MR gezamenlijk besluiten dat in de betreffende situatie een instemmingsrecht de voorkeur verdient boven een adviesrecht dan kunnen zij dat op basis van artikel 24, lid 2 en 3 in hun reglement opnemen. Deze maatwerkoplossing wordt op enkele plaatsen reeds toegepast.

Instemmingsrecht van de ondersteuningsplanraad op de meerjarenbegroting behorende bij het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband passend onderwijs

Wat wij hierboven hebben opgemerkt over het voorstel de (G)MR een instemmingsrecht op de begroting van het bestuur te geven geldt mutatis mutandis ook voor het volgende onderdeel van het wetsvoorstel, een instemmingsrecht voor de ondersteuningsplanraad op de meerjarenbegroting van het samenwerkingsverband. Ook dit vinden wij dus geen goed idee en raden wij ten sterkste af.

Aanvullend op genoemde argumenten merken wij nog het volgende op:

- Ook nu al moet het ondersteuningsplan worden opgesteld in relatie tot een meerjarenbegroting.¹⁰ Wanneer dat niet het geval zou blijken te zijn kan de OPR dus zijn instemming voor het ondersteuningsplan onthouden. Een aparte bevoegdheid is dus niet nodig.
- De bovenstaande opmerkingen over gebrek aan deskundigheid en groot verloop binnen medezeggenschapsorganen gelden eens te meer voor de OPR. Het blijkt in de praktijk uiterst lastig om gemotiveerde en gekwalificeerde OPR-leden te vinden, hetgeen mede veroorzaakt wordt door de afstand van de werkvloer tot het (beleid van het) samenwerkingsverband. Met vele vacatures tot gevolg.
- Er zijn samenwerkingsverbanden die vanwege de omvang van hun eigen personeelsbestand een eigen MR hebben. Wanneer het voorliggende wetsvoorstel zou worden aangenomen heeft deze MR instemmingsrecht op te begroting van het samenwerkingsverband, terwijl de OPR instemmingsrecht heeft op de meerjarige begroting. Het is zeer wel denkbaar dat de MR en de OPR verschillende prioriteiten hebben en dat het ene orgaan daarom wel en het andere niet instemt. Dit zou een onwerkbaar situatie opleveren.

Alternatieven

Volgens de MvT blijkt dat een OPR de meerjarenbegroting bij het ondersteuningsplan niet altijd ontvangt. Een eerste stap in het verbeteren van de inspraak zou dus het oplossen van dit probleem zijn, in plaats van het hier voorgestelde. En wanneer de betrokkenheid van de OPR bij de werkzaamheden van het samenwerkingsverband in het algemeen en bij het ondersteuningsplan in het bijzonder moet worden vergroot kan ook gedacht worden aan het kleiner maken van de OPR, door in artikel 4a lid 2 WMS de mogelijkheid te openen dat (vooral) de *gemeenschappelijke* medezeggenschapsraden vertegenwoordigd zijn, en niet (uitsluitend) de MR-en van de scholen.

De opname van het schoolondersteuningsprofiel in de schoolgids en het advies van zowel de personeels- als de ouder- en leerlinggeleding van de medezeggenschap daarop

Het schoolondersteuningsprofiel zou volgens de minister niet meer eens per vier jaar moeten worden vastgesteld, maar eens per jaar. Die vaststelling blijft onderworpen aan de adviesbevoegdheid van de MR. Verder is het schoolondersteuningsprofiel geen apart document meer, maar wordt het vanwege een grotere kenbaarheid opgenomen in de schoolgids. Het wordt dan echter wel onttrokken aan de instemmingsbevoegdheid die de oudergeleding van de MR toekomt met betrekking tot de schoolgids als geheel.

Het opnemen van het SOP in de schoolgids vinden wij een goed idee. Het vergroot de vindbaarheid van en de bekendheid met het ondersteuningsaanbod van de school voor zowel ouders als personeel en voorkomt dubbel werk voor de school. Het is ook goed dat voor dit onderdeel van de schoolgids een adviesbevoegdheid wordt voorgesteld voor alle MR-geledingen, omdat de minister terecht inziet dat de inhoud van het schoolondersteuningsprofiel mede afhankelijk is van wat in het samenwerkingsverband passend onderwijs zal worden afgesproken.

Minder enthousiast zijn wij over de verhoging van de vaststellingsfrequentie van het SOP van vier naar één jaar. Hoewel de redenen om het schoolondersteuningsprofiel jaarlijks vast te stellen op zich legitiem zijn – het kan gebeuren dat personeelsleden met een bepaalde expertise tussentijds vertrekken of de ondersteuningsbehoefte van de leerlingenpopulatie is veranderd (MvT 11,12) - zitten er ook belangrijke andere kanten aan deze zaak. Voor ouders die voor hun kind een school kiezen op basis van het SOP is het belangrijk dat de beloofde ondersteuning een aantal jaar gecontinueerd wordt en niet na een jaar alweer verdwenen is. Verder is het zo dat het totale scholenbestand van het samenwerkingsverband alle leerlingen passend onderwijs moet kunnen

¹⁰ Artikel 18a lid 8 onder b WPO.

bieden. Voor elke leerling moet binnen het samenwerkingsverband immers een passende plek zijn. Dit dekkend netwerk wordt eens in de vier jaar vastgesteld en dat is een hele klus. Het is ondoenlijk om deze afstemming jaarlijks te moeten doen. Dit zou tot gevolg hebben dat ieder jaar scholen hun expertise moeten aanpassen, omdat op een andere school de deskundigheid van het team verandert. Alles afwegend zijn wij van mening dat het beter is de vaststellingsfrequentie te handhaven op eenmaal per vier jaar. Dit sluit ook aan bij de vaststellingsfrequentie (eveneens eenmaal per vier jaar) van het schoolplan. Het SOP speelt een belangrijke rol bij de invulling van het schoolplan ("Bij de beschrijving van het onderwijskundig beleid wordt tevens het schoolondersteuningsprofiel betrokken."¹¹)

Het adviesrecht van de medezeggenschapsraad bij de vaststelling van de groeps grootte in het primair onderwijs

De regering stelt voor een adviesrecht aan de MR toe te kennen over het beleid met betrekking tot de groeps grootte in het primair en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Hoewel dit sympathiek oogt zien wij hier de meerwaarde niet van in. Heel veel bewegingsruimte is er met betrekking tot de groeps grootte namelijk niet. Wanneer de minister een gemiddelde personeelslast vaststelt voor een leerkracht in het basisonderwijs van bijna € 70.000 en een bedrag vaststelt dat per kind beschikbaar wordt gesteld¹², wanneer vervolgens in de cao een maximum aantal uren les voor een leerkracht wordt vastgelegd, waaruit volgt dat bij een groep kinderen om het verplichte aantal uren les te krijgen een formatie hoort van ongeveer 1,15 leerkracht, dan is de marge voor het vaststellen van de groeps grootte niet zo groot meer.

Verder blijkt uit onderzoek dat voor de ervaren werkdruk en de kwaliteit van het onderwijs groeps grootte *sec* bepaald niet de zwaarste factor is. Om echt het verschil te maken zou de groeps grootte bijvoorbeeld van 25 naar 18 moeten zakken. Dat is onbetaalbaar. We kunnen ook vaststellen dat binnen de begroting van onderwijsorganisaties de personeelsformatie het leeuwendeel uitmaakt. We hebben het dan over percentages van 80 à 85. Afgezet tegen het aantal kinderen dat de school of scholen bezoekt is de gemiddelde groeps grootte daarmee al een gegeven.

Een andere belangrijke factor bij het bepalen van de groeps grootte is het onderwijskundig beleid van de school, zoals verwoord in het schoolplan. Voor wat betreft deze zaken heeft de medezeggenschap al verschillende advies- en instemmingsrechten¹³. Daar komt bij dat het formatieplan is onderworpen aan de instemming van de personeelsgeleding van de MR en daarmee is ook voor een belangrijk deel de invloed van de personeelsgeleding op de groeps grootte verzekerd.

Tenslotte, het toekennen van een adviesrecht met betrekking tot de groeps grootte kan ook nog leiden tot verwarring, gezien alle bestaande instemmings- en adviesrechten die de groeps grootte raken.

Al met al adviseren wij een adviesrecht van de medezeggenschapsraad bij de vaststelling van de groeps grootte in het primair onderwijs niet in te voeren.

Woerden, Ridderkerk, Den Haag

11 september 2020

¹¹ Artikel 12 lid 2 WPO.

¹² Eerste Regeling bekostiging personeel PO 2020–2021 en vaststelling bedragen voor ondersteuning van leerlingen in het PO en VO 2020–2021, *Stcrt.* 2020, 37478.

¹³ Zie artikel 11 en 12 WMS