



Evaluatie LCG WMS en GPO

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Bjørn Dekker
Nehemia Aipassa
Jos Lubberman

Amsterdam, 7 december 2017
Publicatienr. 17095
OND 1362184

© 2017 RegioPlan, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Onderzoeksvragen	1
1.3 Onderzoeksaanpak	2
1.4 Leeswijzer	3
2 Organisatie	5
2.1 Algemeen	5
2.2 Verhouding LCG WMS en GPO	7
2.3 Samenvoeging LCG WMS en GPO	7
2.4 Kansen betreffende efficiëntie organisatie	7
2.5 Inrichting, samenstelling en totstandkoming LCG WMS en GPO	9
3 LCG WMS	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Ontwikkeling en tevredenheid	12
3.3 Legitimatie	17
4 GPO	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Legitimatie	20
4.3 Klanttevredenheid	22
5 Samenvatting en conclusies	25
5.1 Organisatie	25
5.2 LCG WMS	26
5.3 GPO	27
5.4 Conclusies	28



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Inleiding

1

1 Inleiding

In deze inleiding wordt begonnen met de uiteenzetting van de achtergrond van het onderzoek in paragraaf 1.1. De onderzoeksvragen worden daarna in paragraaf 1.2 beschreven en de onderzoeksaanpak in paragraaf 1.3. Dit hoofdstuk sluit af met een leeswijzer voor de rest van het rapport in paragraaf 1.4.

1.1 Achtergrond

De Stichting Onderwijsgeschillen is een onafhankelijke stichting die gespecialiseerd is in het verlenen van administratieve en juridische ondersteuning aan ongeveer 25 commissies bij de behandeling van geschillen, bezwaren, beroepen en klachten in het onderwijs. De stichting houdt onder andere de Landelijke Commissie voor Geschillen bij de Wet medezeggenschap op scholen (LCG WMS) en de (tijdelijk ingestelde) Geschillencommissie passend onderwijs (GPO) in stand. Deze commissies krijgen binnen één subsidieregeling een jaarlijkse subsidie van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). OCW-subsidies worden elke vijf jaar geëvalueerd. In dit rapport wordt verslag gedaan van de evaluatie van de LCG WMS en de GPO.

1.2 Onderzoeksvragen

Het evaluatieonderzoek richt zich op drie onderdelen: klanttevredenheid, legitimatie en organisatie.¹ Toetsing van de juridische kwaliteit van de uitspraken vormt geen onderdeel van deze opdracht. De vragen zoals die zijn meegegeven door de opdrachtgever worden hieronder per onderdeel weergegeven.

Klanttevredenheid (alleen betrekking op WMS, voor Passend Onderwijs is hier al specifiek onderzoek naar gedaan):

1. Hoe worden de uitspraken en mediation van de LCG WMS gewaardeerd door de verschillende partijen?
2. Hoe heeft de LCG WMS zich ontwikkeld over de tijd? Hebben de wijzigingen binnen de Wet medezeggenschap scholen geleid tot verandering van aantal geschillen dan wel zwaarte van de geschillen?

Legitimatie

3. In hoeverre slaagt de LCG WMS en de Geschillencommissie passend onderwijs erin de taak uit te voeren passend bij de wet?
4. Hoe verloopt samenwerking met andere partijen en hoe kijken andere partijen naar de positie van de geschillencommissie?
5. De Geschillencommissie passend onderwijs is tijdelijk ingezet, is het noodzakelijk deze geschillencommissie voort te zetten?

Organisatie

6. Hoe houdt de geschillencommissie WMS en Passend Onderwijs zich tot de overige commissies binnen de organisatie onderwijsgeschillen?
7. Hoe is de samenvoeging van WMS en Passend Onderwijs geëffectueerd?
8. Welke kansen kunnen benut worden om de organisatie efficiënter in te richten?
9. Wat is de inrichting/samenstelling van de geschillencommissie en hoe komt deze tot stand?

Om inhoudelijke redenen zijn in deze rapportage eerst de onderzoeksvragen die gaan over de organisatie als één geheel besproken. De andere vragen zijn vervolgens afzonderlijk per commissie besproken.

¹ Waarbij klanttevredenheid voor de GPO al is onderzocht in recent onderzoek van RegioPlan. Zie: Smit, W., e.a. (2017) *Doorwerking van de uitspraken van Geschillencommissie passend onderwijs*. RegioPlan, Amsterdam.

1.3 Onderzoeksaanpak

We zijn het onderzoek gestart met een deskresearch en enkele interviews met betrokkenen vanuit Onderwijsgeschillen. In deze fase is vooral informatie verzameld over de aard en ontwikkeling van de werkzaamheden van de LCG WMS. De nadruk lag hierbij op de LCG WMS omdat de onderwerpen voor de GPO al in het recent uitgevoerde onderzoek van Regioplan aan de orde waren geweest.²

In aansluiting op de deskresearch zijn gestructureerde interviews gehouden met geschilpartijen, stakeholders en vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden. Bij deze interviews is gebruikgemaakt van een gespreksleidraad. De gesprekken zijn zowel telefonisch als face to face gevoerd en waren als volgt verdeeld over de verschillende groepen:

- Geschilpartijen: 20 gestructureerde interviews, telefonisch
- Stakeholders: 5 gestructureerde interviews, face to face en telefonisch
- Samenwerkingsverbanden passend onderwijs: 4 gestructureerde interviews, telefonisch

De gesprekken met de geschilpartijen gingen over hun ervaring met de LCG WMS en hadden betrekking op een specifiek geschil.³ Er is gesproken met partijen die vanaf 2014 een geschil hebben voorgelegd aan de LCG WMS. Bij de selectie van de geschillen is gestreefd naar voldoende variatie. Uiteraard waren we ook afhankelijk van de bereikbaarheid en deelnamebereidheid van de betrokken partijen. De uiteindelijke deelnemers aan het onderzoek waren nagenoeg gelijk verdeeld over de onderwijssectoren (11 po en 9 vo). Ook was er voldoende variatie in het soort geschillen (6 advies-, 6 interpretatie- en 8 instemmingsgeschillen). De verdeling over partijen was iets scheef, maar de uitkomsten (gewonnen, verloren, overig) waren wel weer evenwichtig verdeeld (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1 Verdeling deelnemers geschilpartijeninterviews naar achtergrond en uitkomst

Partij	Gewonnen	Verloren	Overig*	Totaal
MR appellant	1	2	1	4
MR verweerder	2	-	1	3
Bestuur appellant	-	2	1	3
Bestuur verweerder	5	3	2	10
Totaal	8	7	5	20

* Dit kan betekenen dat het geschil is teruggetrokken, niet ontvankelijk is verklaard of dat mediation is ingezet.

De interviews met de stakeholders hadden een meer algemeen karakter en gingen afhankelijk van de expertise van de geïnterviewde over de LCG WMS, de GPO of beide. De stakeholderorganisaties waarmee gesprekken zijn gevoerd waren Ouders en Onderwijs, Inspectie van het Onderwijs, Project Versterking Medezeggenschap, CNV en de VO-raad. Naast deze partijen zijn ook enkele andere partijen benaderd. Die wilden echter niet meewerken, omdat zij zeiden onvoldoende zicht te hebben op de praktijk van de geschilafhandeling. De gesprekken met de vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden, die gaandeweg de evaluatie zijn toegevoegd om ook vanuit dat perspectief een beeld te krijgen, hadden betrekking op ervaring(en) met GPO-geschillen. In de loop van het onderzoek is ook een interview gehouden met een vertegenwoordiger van OCW over de onderhavige subsidieregeling. In verschillende stadia van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de betrokken commissies en de Stichting Onderwijsgeschillen (8 gesprekken, zowel face to face als telefonisch). Op een aantal plaatsen in het rapport zijn ter illustratie citaten uit de interviews weergegeven. Deze citaten moeten niet gelezen worden als conclusies maar geven meningen en oordelen weer zoals die in het onderzoek naar voren zijn gebracht door de geïnterviewden.

² Zie noot 1.

³ Ook hier lag de nadruk op de LCG WMS omdat de geschilpartijen voor de GPO al in het recent uitgevoerde onderzoek van Regioplan waren gehoord.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vijf hoofdstukken. Na dit inleidende eerste hoofdstuk staan in hoofdstuk 2 de onderzoeksvragen met betrekking tot de organisatie centraal. Daarna komen in hoofdstuk 3 en 4 achtereenvolgens de LCG WMS en de GPO aan de orde. In hoofdstuk 5 zijn, tot slot, de bevindingen samengevat en de belangrijkste conclusies beschreven.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Organisatie

2

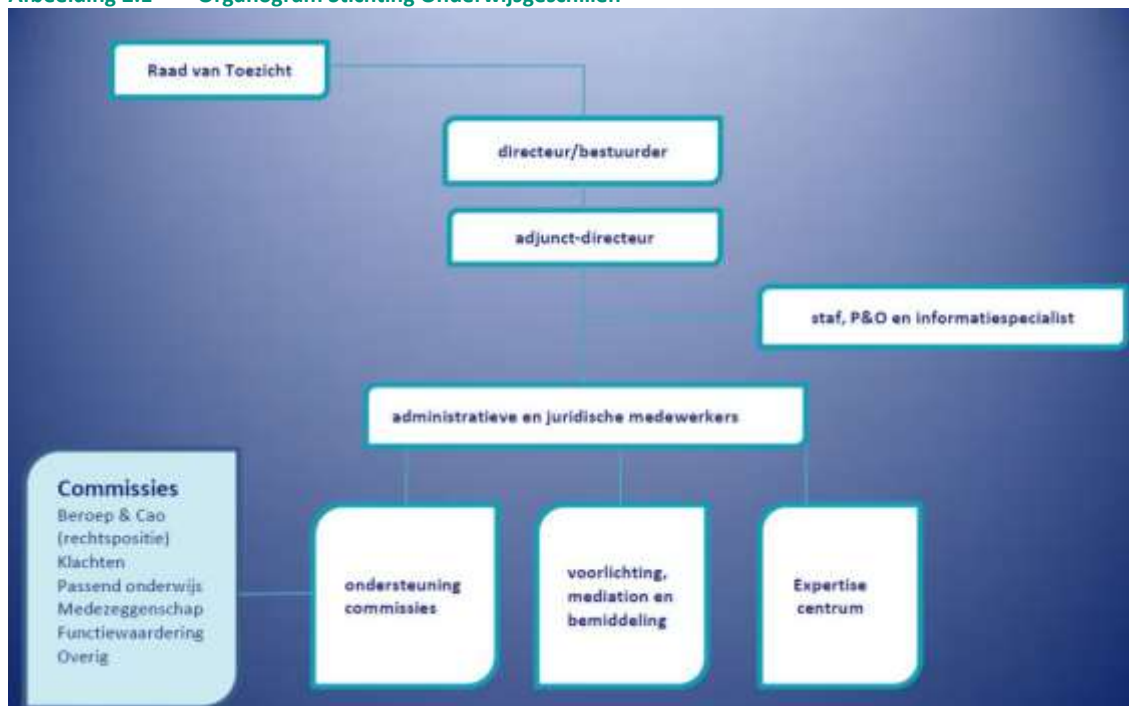
2 Organisatie

In dit hoofdstuk staat de organisatie van de LCG WMS en GPO centraal. We richten ons hierbij vooral op de onderdelen die van belang zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. In paragraaf 2.1 wordt begonnen met een algemeen kader. In paragraaf 2.2 gaan we kort in op de verhouding tussen de LCG WMS en de overige commissies binnen de Stichting Onderwijsgeschillen. In paragraaf 2.3 wordt gekeken in hoeverre de LCG WMS en GPO zijn samengevoegd. Paragraaf 2.4 beschrijft welke kansen eventueel benut kunnen worden om de organisatie efficiënter in te richten. Als laatste wordt in dit hoofdstuk in paragraaf 2.5 gekeken naar de inrichting, samenstelling en totstandkoming van de beide commissies.

2.1 Algemeen

Stichting Onderwijsgeschillen is een organisatie met twee organen: een raad van toezicht en een bestuur. Stichting Onderwijsgeschillen omschrijft zichzelf als een onafhankelijke organisatie die de behandeling van geschillen, bezwaren, beroepen en klachten in het onderwijs organiseert. Naast de commissies die zijn ingesteld voor geschilbeslechting op verschillende themagebieden, is er ook een mogelijkheid voor mediation als vorm van geschiloplossing. Tevens heeft de stichting een Expertisecentrum. Uit de subsidieaanvraag blijkt dat het Expertisecentrum gericht is op de verbetering van de kwaliteit van wet- en regelgeving op de domeinen van onder meer de medezeggenschap en passend onderwijs alsmede van de praktijk van de commissies. In de onderstaande afbeelding 2.1 is het organogram van de organisatie weergegeven.

Afbeelding 2.1 Organogram Stichting Onderwijsgeschillen



Bron: Stichting Onderwijsgeschillen, Bestuursverslag 2016

Op de website van de Stichting Onderwijsgeschillen worden 27 verschillende commissies genoemd.⁴ Drie van deze commissies worden gefinancierd vanuit de onderhavige subsidieregeling. Het gaat hier om de volgende commissies:

- De Landelijke Commissie voor Geschillen WMS (LCG WMS)
- De Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO)
- De Landelijke Arbitragecommissie Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs (LAS)

⁴ https://onderwijsgeschillen.nl/commissies?search_api_views_fulltext=, geraadpleegd op 11 september 2017.

De LAS is in dit onderzoek slechts heel beperkt aan bod gekomen omdat het in verhouding tot de andere twee geschillencommissies om heel weinig geschillen gaat.

Financiering

Stichting Onderwijsgeschillen, waar de LCG WMS en GPO deel van uitmaken, wordt onder meer bekostigd door subsidies van de overheid en bijdragen van onderwijsinstellingen. De LCG WMS en de GPO zelf worden zoals gezegd binnen één regeling gesubsidieerd. In het overzicht van verstrekte subsidies op basis van de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS (d.d. 17 maart 2017) staat dat Stichting Onderwijsgeschillen daarvoor € 1.089.000,00 heeft ontvangen in 2016. Bij beschikking van 6 november 2017 is de subsidie 2016 definitief vastgesteld op € 854.624,51. Subsidiering vindt plaats via een systeem van directe bekostiging. Dat houdt in dat OCW ieder jaar op basis van een in te dienen begroting de LCG WMS subsidieert. De definitieve subsidie wordt vervolgens op basis van een in te dienen jaarrekening vastgesteld.⁵ Een tijdelijke afname van het aantal LCG WMS-geschillen heeft er waarschijnlijk aan bijgedragen dat de definitieve afrekening lager uitviel dan was begroot.

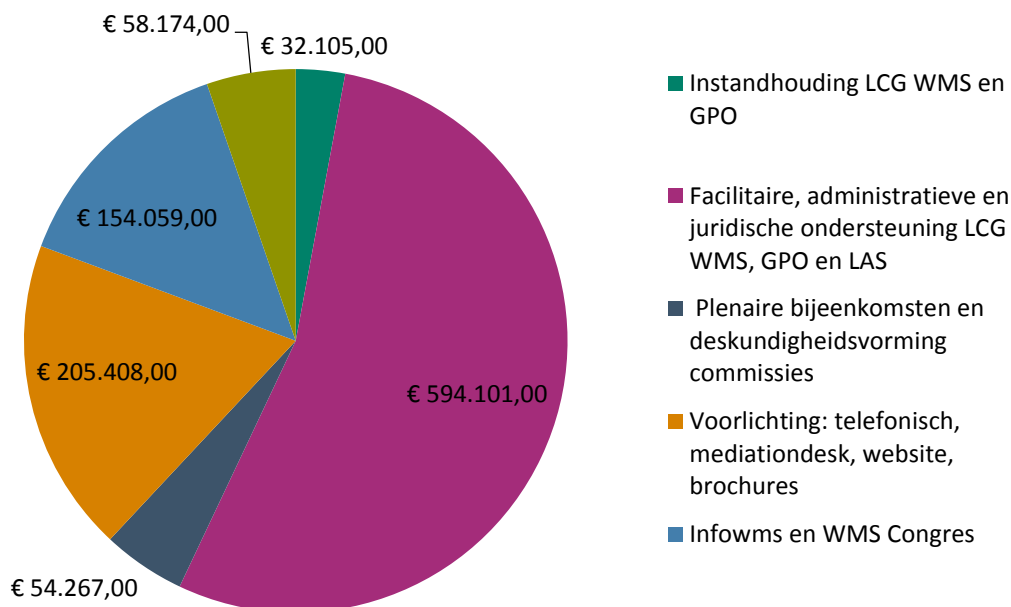
Subsidieaanvraag

Het primaire doel van de subsidieaanvraag is de instelling en instandhouding van de LCG WMS en GPO/LAS. In de subsidieaanvraag van de Stichting Onderwijsgeschillen worden zes hoofdactiviteiten beschreven waarvoor de subsidie bestemd is:

1. Instandhouding LCG WMS en GPO/LAS⁶
2. Facilitaire, administratieve en juridische ondersteuning LCG WMS, GPO en LAS
3. Plenaire bijeenkomsten en deskundigheidsbevordering commissies
4. Voorlichting: telefonisch, mediationdesk, website, brochures
5. Infowms en WMS Congres
6. Expertisecentrum: medezeggenschap IKC en onderzoek GPO

In afbeelding 2.2 is te zien welke bedragen er per hoofdactiviteit voor 2017 zijn begroot.

Afbeelding 2.2 Verdeling van subsidie



Bron: Subsidieaanvraag 2017 LCG WMS, GPO, LAS

⁵ Brief Staatssecretaris OCW, 18 december 2009.

⁶ De instandhouding heeft betrekking op activiteiten die te maken hebben met de werving en de benoeming voor de commissies en de afstemming daarover met de voordragende organisaties.

In het kader van deze evaluatie is geen uitgebreide financiële analyse gedaan. We volstaan hier met de constatering dat de uitgaven worden verantwoord in de jaarrekening die onder controle staat van een accountant. Uit het interview met de financieel medewerker komt naar voren dat gewerkt wordt met door de overheid gehanteerde standaardtarieven en dat andere kosten, bijvoorbeeld voor website en het WMS-congres, worden gedeclareerd op basis van de onderliggende facturen.

2.2 Verhouding LCG WMS en GPO

Een geïnterviewde vanuit de Stichting Onderwijsgeschillen geeft aan dat de organisatie bestaat uit veel verschillende commissies, waaronder veel 'slapende' die maar enkele zaken per jaar behandelen. Wanneer we naar de aantallen geschillen kijken dan geldt dat bijvoorbeeld voor de LAS. De aantallen geschillen bij de LCG WMS en GPO liggen, gemiddeld met enkele tientallen per jaar, een stuk hoger. Over de positie van de commissies is men duidelijk: de commissies LCG WMS en GPO hebben ieder betrekking op een andere regeling en opereren op inhoudelijk vlak zelfstandig. Op het gebied van scholing wordt wel samengewerkt. Daarnaast maakt men ook gebruik van dezelfde faciliteiten en ondersteuning als de andere commissies. Zowel vanuit de LCG WMS als de GPO is men overigens zeer tevreden over de secretariële ondersteuning.

2.3 Samenvoeging LCG WMS en GPO

Bij Stichting Onderwijsgeschillen zijn verschillende gesprekken gevoerd met personen die verantwoordelijk zijn voor de LCG WMS en de GPO. Uit deze gesprekken blijkt onder meer dat er volgens hen geen sprake is van een samenvoeging van de LCG WMS en de GPO en dat de beide commissies op inhoudelijk gebied onafhankelijk van elkaar opereren. Er is 'slechts' sprake van een gemeenschappelijke subsidieregeling. Zoals eerder opgemerkt wordt er organisatorisch wel samengewerkt. De ondersteunende tak van de organisatie doet bijvoorbeeld alles samen. Aangegeven wordt dat dit (veel) meerwaarde heeft. Vanuit het ministerie van OCW is ook aangegeven dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen de beide commissies. Onder meer vanwege pragmatische redenen is ervoor gekozen om de LCG WMS en de GPO te financieren vanuit dezelfde subsidie: 'Er kan dan qua personeel meer worden geüniformeerd, het creëert een bepaalde synergie tussen de verschillende commissies en het geeft de algemene organisatie wat meer massa'.

2.4 Kansen betreffende efficiëntie organisatie

Met het onderhavige onderzoek kan maar beperkt in kaart worden gebracht welke kansen er benut kunnen worden om de organisatie efficiënter in te kunnen richten. Een uitgebreide analyse van werkzaamheden in relatie tot kosten was in dit onderzoek niet mogelijk. We richten ons hier dan ook vooral op een beknopte beschrijving van de werkzaamheden en informatie vanuit de Stichting Onderwijsgeschillen zelf.

Werkwijze in het kort

Over het proces bij de LCG WMS zegt een geïnterviewde vanuit de Stichting Onderwijsgeschillen het volgende. Een zaak komt binnen en wordt ingevoerd in CRM. Iedereen krijgt daar een postmelding van. De personen die binnen de organisatie verantwoordelijk zijn voor WMS-zaken weten dan ook gelijk dat er een nieuwe zaak aankomt. In CRM staat bij welke van de drie secretarissen de zaak in behandeling is. Vervolgens wordt gecheckt of alle benodigde gegevens en informatie aanwezig zijn. De ervaring heeft geleerd dat als er geen advocaat is ingeschakeld, er vaak gegevens en/of informatie ontbreken. Hier moet vervolgens achterna worden gegaan, om het dossier volledig te krijgen. Er wordt gekeken wat voor soort zaak het is, en of er wel of geen termijn speelt. De partij die de procedure start, krijgt vervolgens twee weken de tijd om het dossier aan te vullen. De andere partij dient een verweerschrift in. Als over de behandeling van het geschil overleg met de commissie nodig is, wordt contact opgenomen met

de voorzitter. Alle stukken gaan naar de drie commissieleden die het geschil zullen behandelen. Als het verweerschrift binnen is, dan zorgt de behandelend secretaris dat de commissie voor het weekend van de zitting een notitie ontvangt. Hierin worden de kernpunten van beide partijen uiteengezet, of er relevante jurisprudentie is, wat er uit de parlementaire geschiedenis blijkt, of er iets staat in de Wet op de Ondernemingsraden dat relevant is. Circa twee keer per maand vindt er een zitting plaats en er worden daarvoor halfjaarlijkse roosters gemaakt. Tijdens de zitting worden er geluidsopnames gemaakt; deze zijn alleen voor intern gebruik. Aan het einde van de zitting kan besloten worden of er een vervolgzitting komt of niet. Ook kan er eventueel worden gekozen voor mediation (beide partijen moeten dit dan wel willen). Als er geen vervolgzitting is en niet wordt gekozen voor mediation, wordt er uiterlijk na zes weken uitspraak gedaan. De commissie beraadslaagt direct na de zitting, in aanwezigheid van de behandelend secretaris. De secretaris schrijft vervolgens een conceptuitspraak, conform hetgeen de commissie heeft besloten. Vervolgens wordt de conceptuitspraak gelezen door de twee andere secretarissen. Zij kijken naar de kwaliteit van de uitspraak (structuur van de tekst, juridische argumentatie). Nadat de conceptuitspraak intern alle stations heeft gepasseerd, gaat de conceptuitspraak naar de commissieleden toe die betrokken waren bij de zaak. Zij reageren vervolgens allemaal, en de voorzitter als laatste. De voorzitter hakt eventuele knopen door. Als laatste stap wordt de uitspraak nog een keer redactioneel nagelezen.

De werkwijze bij de GPO is in grote lijnen hetzelfde. Gevraagd naar efficiëntie geeft de verantwoordelijke secretaris van de GPO aan dat men besloot om vanaf de start van de GPO de administratie voor deze Commissie zo doelmatig mogelijk op te zetten. Dit hield onder meer in dat men zo veel als mogelijk digitaal is gaan werken. Digitale dossiers zijn zijns inziens aanzienlijk efficiënter dan papieren dossiers. Digitale dossiers bevorderen dat de korte wettelijke termijn die voor de GPO geldt (tien weken) gehaald kan worden. Leden van de GPO krijgen als er een zaak is een (groot) pdf-document met alle relevante gegevens en informatie over de zaak. Stel dat er een commissielid uitvalt, dan kan er vervolgens ook snel geschakeld worden en kan het vervangende commissielid het digitale dossier inzien. Tijdens de zittingen wordt gebruikgemaakt van beeldschermen, waarop de dossiers te zien zijn. Organisatiebreed is men bij Stichting Onderwijsgeschillen bezig met verdere digitalisering via de inrichting van een portal. Het voorkomen van datalekken en de Europese privacywetgeving die in mei 2018 van kracht wordt, krijgen hierbij veel aandacht. Tijdens het gesprek met de verantwoordelijke secretaris van de GPO wordt ook gereflecteerd op de gehanteerde termijn van maximaal tien weken voor de behandeling van het geschil. Het is niet wenselijk en waarschijnlijk ook niet mogelijk dit te verlagen. Er wordt naar gestreefd om op elke zittingsdag minstens twee zaken te plannen. In beginsel vindt direct na een zitting overleg plaats tussen de commissieleden, het zogenoemde 'raadkameren'. De behandelend secretaris is hierbij aanwezig en schrijft mee wat het oordeel is van de commissie; hij/zij werkt dit vervolgens uit in een conceptadviestekst. Deze tekst gaat naar de commissie, en wordt tevens door enkele collega's gelezen (die onder meer toetsen op consistentie). De leden van de GPO krijgen vervolgens gelegenheid te reageren, en dan wordt de tekst definitief gemaakt.

Doorlooptijd, aantal zittingen en inzet

Uit de gesprekken met geschilpartijen en stakeholders wordt duidelijk dat geschillen in relatief korte tijd (binnen 10 weken) worden afgehandeld, dat er in de meeste gevallen sprake is van één zitting per geschil en dat een zitting minder dan een dagdeel in beslag neemt. Voor de beide commissies geldt verder dat er zo veel als mogelijk minstens twee zittingen op een dag worden gepland. Er lijkt dus geen ruimte te zijn voor het verkorten van de termijnen of het beperken van het aantal zittingen of de zittingsduur. Over de personele inzet bij de voorbereiding en afhandeling van de geschilprocedure kunnen we op basis van eigen observatie geen uitspraken doen. Afgaande op de interviews met betrokken medewerkers bij de Stichting Onderwijsgeschillen en de betrokken commissies wordt er efficiënt gewerkt en zijn er geen grote mogelijkheden voor verbetering op dat vlak. Intern is er wel enige discussie over het aantal mensen dat betrokken moet worden bij het traject tussen de conceptuitspraak en de definitieve uitspraak. Gezien het belang van de uitspraken, voor de betrokken partijen en als jurisprudentie, spelen zorgvuldigheid en kwaliteit een zwaarwegende rol bij de afweging van de ureninzet. Om meer zicht te krijgen op de inzet van de ondersteunende staf is er een pilot gestart met urenregistratie. Ook is geopperd dat met de inzet van ICT het aanleveren van stukken in de toekomst mogelijk wat meer kan worden gestroomlijnd.

De tijdigheid, volledigheid en kwaliteit van aangeleverde stukken kan ook bijdragen aan de efficiënte behandeling van het geschil. De kwaliteit van de stukken is uiteraard ook van belang voor de behandeling van het geschil. Een van de geïnterviewde commissievoorzitters wijst in dit verband op het belang van juridische ondersteuning bij geschilpartijen. Gebrek aan ondersteuning leidt niet alleen tot vertraging in de aanlevering van de juiste en kwalitatief goede stukken, maar zorgt er soms ook voor dat geschilpartijen kansen laten liggen. Betere voorlichting over ondersteuning, vooral ook vanuit belangen- en sectororganisaties zou daar mogelijk verbetering in kunnen brengen.

2.5 Inrichting, samenstelling en totstandkoming LCG WMS en GPO

De jaarverslagen van de LCG WMS over de periode 2012-2016 zijn steeds op een soortgelijke manier opgebouwd. Na een inleiding komt de samenstelling van de LCG WMS aan bod, om vervolgens de Stichting Onderwijsgeschillen, het secretariaat en het Expertisecentrum eruit te lichten. De ontwikkelingen die zich in het betreffende jaar hebben afgespeeld, komen daarna aan bod, om vervolgens te kijken naar de geschillen die dat jaar aan de commissie zijn voorgelegd. De uitspraken van de commissie worden aan het einde van het jaarverslag kort samengevat. Voor de informatie over de samenstelling van de commissies is gebruikgemaakt van de informatie uit de jaarverslagen.

Samenstelling LCG WMS

In het Benoemingsbesluit leden LCG WMS (2007) worden de voorzitter en leden benoemd van de LCG WMS.⁷ De commissie is paritair samengesteld, dat wil zeggen dat de leden zijn voorgedragen door zowel besturenorganisaties als de personeelsvakorganisaties en ouder-, leerlingenorganisaties. De samenstelling van de commissie is in de periode 2012-2017 nagenoeg hetzelfde gebleven.

Met OCW, de commissie en de voordragende organisaties, is op initiatief van Stichting Onderwijsgeschillen een procedure afgesproken voor de totstandkoming van de benoemingsvoordrachten aan de minister. Die procedure gaat uit van open werving op basis van profielen en voorts van gesprekken met een sollicitatiecommissie waarin de voordragende instanties vertegenwoordigd zijn. Voor de voorzittersfunctie wordt bovendien uitgegaan van werving via een extern bureau.

GPO

De leden van de GPO worden benoemd door de minister/staatssecretaris overeenkomstig:

- artikel 34.9 Besluit bekostiging WPO;
- artikel 46 Besluit bekostiging WEC;
- artikel 15b Inrichtingsbesluit WVO (conform de AMvB passend onderwijs van 12 februari 2014).

Deze artikelen schrijven voor dat de GPO zodanig moet worden samengesteld dat zij beschikt over (ortho)pedagogische, psychologische, onderwijskundige, maatschappelijke, bestuurlijke, juridische en medische deskundigheid en dat de leden worden benoemd op gezamenlijke bindende voordracht van de landelijke ouderorganisaties, de landelijke patiënten- en gehandicaptenorganisaties en de sectororganisaties.⁸ Voor de werving en selectie van de leden van de GPO is door genoemde organisaties,⁹ onder regie van Onderwijsgeschillen, een wervings- en selectiecommissie samengesteld. Deze commissie heeft profielen opgesteld en de leden geselecteerd op basis van een open werving. Vervolgens hebben de organisaties de betreffende geselecteerde kandidaten voor benoeming voorgedragen aan de minister.¹⁰

In de Staatscourant van 27 juni 2014 worden de namen beschreven van de personen die deel uitmaken van de GPO. Het gaat om een voorzitter, een vicevoorzitter, en twaalf andere leden. Op de website van

⁷ Staatscourant 2007, 243, 14 december 2007.

⁸ <https://onderwijsgeschillen.nl/actueel/samenstelling-commissies-gpo-en-lkc>, geraadpleegd op 11 september 2017.

⁹ In 2014 waren dat de Landelijke Ouderraad, Balans, Iederin, PO-Raad en VO-raad.

¹⁰ <https://onderwijsgeschillen.nl/actueel/samenstelling-commissies-gpo-en-lkc>, geraadpleegd op 11 september 2017.

de Stichting Onderwijsgeschillen wordt een soortgelijk overzicht gegeven, met daarbij de vakspecifieke deskundigheid van de personen.¹¹ Thans bestaat de GPO uit 15 leden.¹²

Landelijke Arbitragecommissie Samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Elke regio heeft een samenwerkingsverband voor primair en voortgezet passend onderwijs. De schoolbesturen uit de betreffende regio zijn bij dat samenwerkingsverband aangesloten.¹³ De Eerste Kamer was bezorgd voor de krachtsverschillen binnen de samenwerkingsverbanden. Dit gaf de regering aanleiding tot het instellen van de Landelijke Arbitragecommissie Samenwerkingsverbanden passend onderwijs (LAS). Samenwerkingsverbanden zijn door de wetgever gevraagd in hun statuten een voorziening op te nemen voor geschillenbeslechting en daarbij te kiezen voor de LAS.¹⁴ De LAS bestaat uit acht commissieleden. Sinds haar oprichting heeft de LAS drie zaken gehad. Ondanks het geringe aantal zaken is Stichting Onderwijsgeschillen zelf een groot voorstander van het behoud van de LAS, omdat deze commissie een oplossing vormt voor de door de Eerste Kamer gesignaleerde krachtsverschillen binnen de samenwerkingsverbanden. De (3) geschillen die tot nu toe door de LAS zijn behandeld, illustreren dit. Verwacht wordt dat het aantal geschillen zal toenemen, bijvoorbeeld vanwege de toename van krimp en de schoolsluitingen die daar het gevolg van zijn.

Beoordeling samenstelling commissies

In de interviews met stakeholders is gevraagd naar hun oordeel over de samenstelling van de commissies. Stakeholders zijn over het algemeen tevreden over deskundigheid van de commissieleden en over de samenstelling van de commissies. Naar hun oordeel is er bij zowel LCG WMS als de GPO genoeg variatie qua expertise en achtergrond om voor verschillende soorten geschillen een goede commissie (van 3 personen) te vormen.

¹¹ https://onderwijsgeschillen.nl/sites/default/files/organisatie%20sog/commissies/20140715_instellingsregeling_LBT.pdf, geraadpleegd op 12 september 2017.

¹² <https://onderwijsgeschillen.nl/commissie/geschillencommissie-passend-onderwijs-gpo>, geraadpleegd op 12 september 2017.

¹³ Naast de regionale samenwerkingsverbanden zijn er twee landelijke reformatische samenwerkingsverbanden, één voor po en één voor vo.

¹⁴ <https://onderwijsgeschillen.nl/commissie/landelijke-arbitragecommissie-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs>, geraadpleegd op 13 september 2017.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

LCG WMS

3

3 LCG WMS

Dit hoofdstuk bestaat uit drie paragrafen. In paragraaf 3.1 staat de inleiding centraal. In paragraaf 3.2 komt de klanttevredenheid aan bod, en in paragraaf 3.3 de legitimiteit.

3.1 Inleiding

De Wet medezeggenschap op school (hierna: WMS) is op 1 januari 2007 in werking getreden.¹⁵ De WMS verving de in 1981 in werking getreden Wet medezeggenschap onderwijs (hierna: WMO).¹⁶ In de memorie van toelichting bij de WMS worden verschillende centrale uitgangspunten van de wet genoemd, waaronder: ‘medezeggenschap is en blijft in het funderend onderwijs een zaak van ouders, leerlingen én personeel gezamenlijk’ (p. 8).¹⁷ Overeenkomstig artikel 31 WMS neemt de LCG WMS kennis van geschillen die gaan over de soorten geschillen die in tabel 3.1 zijn weergegeven.

Tabel 3.1 **Overzicht met soorten geschillen waar de LCG WMS kennis van neemt.**

Artikel	Beschrijving
Artikel 32 WMS	Geschillen instemmingsbevoegdheid
Artikel 33 WMS	Geschillen inhoud medezeggenschapsreglement en medezeggenschapstatuut
Artikel 34 WMS	Geschillen adviesbevoegdheid
Artikel 35 (oud) WMS	Geschillen interpretatie
Artikel 35 (nieuw) WMS	Geschillen naleving WMS en onderwijswetten

In de periode 2012-juli 2017 zijn er 62 uitspraken van de LCG WMS gepubliceerd op de website van de Stichting Onderwijsgeschillen.¹⁸

3.2 Ontwikkeling en tevredenheid

In deze paragraaf staan de ontwikkeling van de LCG WMS (paragraaf 3.2.1) en de waardering van de uitspraken en mediation van de LCG WMS door de verschillende partijen (paragraaf 3.2.2) centraal.

3.2.1 Ontwikkeling LCG WMS

De in 2007 in werking getreden WMS is het afgelopen decennium vele malen gewijzigd.¹⁹ Een voorbeeld van een motie die heeft geleid tot een wijziging van de WMS die het aantal geschillen dan wel de zwaarte van de geschillen heeft veranderd, is de motie van het lid Van Dijk c.s. van 27 mei 2013.²⁰ Uit het parlementaire debat voorafgaand aan de totstandkoming van de motie blijkt dat de Tweede Kamer van mening was dat de uitspraken van de LCG WMS te weinig kracht hebben bij de beslechting van nalevingsgeschillen.²¹ De Tweede Kamer vond dat het juridisch kader van de LCG WMS bij nalevingsgeschillen aangepast moest worden en diende een motie in om dit te bewerkstelligen.²² Op 4 juni 2013 werd de motie aangenomen.²³ Op basis van deze motie werd artikel 35 WMS aangepast (zie kader hieronder).²⁴

¹⁵ Staatsblad 2006, 658; laatstelijk gewijzigd bij Wet van 7 juni 2017; Stb. 2017, 261.

¹⁶ Staatsblad 1981, 778. De WMO is in 1992 ingrijpend gewijzigd (Staatsblad 1992, 663).

¹⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30414, nr. 3.

¹⁸ 16 uitspraken in 2012, 14 uitspraken in 2013, 12 uitspraken in 2014, 13 uitspraken in 2015, 5 uitspraken in 2016 en 2 uitspraken in 2017 (peildatum: 3 juli 2017).

¹⁹ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0020685/2015-08-01/0/informatie>, geraadpleegd op 5 juli 2017.

²⁰ Kamerstukken II 2012/13, 33 495, nr. 17.

²¹ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=16113256-9561-42a4-8b9c-a3810a13fa02&title=Governance%20in%20het%20onderwijs.doc>, p. 13, geraadpleegd op 5 juli 2017.

²² Kamerstukken II 2012/13, 33 495, nr. 17.

²³ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2013Z10421&did=2013D21532>, geraadpleegd op 5 juli 2017.

²⁴ Staatsblad 2016, 273 (deze wet is op 1 januari 2017 in werking getreden).

*“De geschillenregeling in de WMS kent bevoegdheden toe aan de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS (LCG WMS) en de Ondernemingskamer. De LCG WMS is bevoegd, uitspraak te doen over instemmings- en adviesgeschillen en interpretatiegeschillen. De bevoegdheid voor de beslechting van nalevingsgeschillen is nu neergelegd bij de Ondernemingskamer en niet bij de LCG WMS (artikel 36 WMS). De LCG heeft daarin dus geen rol. De medezeggenschapsraad en het bevoegd gezag moeten voor verschillende geschillen dus naar verschillende instanties. Interpretatiegeschillen en nalevingsgeschillen zijn echter niet altijd duidelijk van elkaar te onderscheiden: beide hebben tot doel vast te stellen welke verplichting het bevoegd gezag heeft op basis van de WMS. Hierdoor is het soms onduidelijk wanneer de MR of het bevoegd gezag zich moet wenden tot de LCG WMS en wanneer tot de OK. Ook heeft het bestaan van twee ‘loketten’ soms tot gevolg dat een deel van het geschil aan de LCG WMS en een deel aan de OK moet worden voorgelegd. Verder is onduidelijk wat een MR kan doen om nakoming van een uitspraak van de LCG af te dwingen. Daarover is niets geregeld in de WMS. De WMS zal zo worden aangepast dat nalevingsgeschillen niet langer door de Ondernemingskamer worden behandeld maar door de LCG WMS”.*²⁵

De wetwijziging is op 1 januari 2017 in werking getreden en op 9 juni 2017 deed de LCG WMS haar eerste uitspraak in het kader van een nalevingsgeschil.²⁶ Tijdens het interview met de directeur van de Stichting Onderwijsgeschillen werd bevestigd dat de LCG WMS sinds de bovengenoemde wetwijziging meer zaken heeft gekregen, niet alleen vanwege de nalevingsgeschillen (art. 35), maar ook omdat de MR nu een instemmings- en adviesgeschil kan voorleggen als er geen instemming of advies gevraagd is, hetgeen in wezen ook een verzoek om inachtneming van de Wms is. Voor de wijziging van artikel 35 WMS kon overeenkomstig dit artikel een interpretatiegeschil worden voorgelegd aan de LCG WMS. Uit het interview kwam verder naar voren dat er op een bepaald moment sprake was van een afname van het aantal zaken: ‘Over veel wetsartikelen was namelijk al een interpretatiegeschil geweest’. Sinds de wetwijziging is er (weer) sprake van een toename. In tegenstelling tot de Ondernemingskamer – waar voorheen nalevingsgeschillen werden getoetst – is het bij de LCG WMS niet verplicht om een advocaat te hebben. Het gevolg hiervan is dat het voor partijen laagdrempeliger is om een nalevingsprocedure op te starten. Uit het interview met de commissievoorzitter kwam naar voren dat zij kijkend naar de langjarige ontwikkeling van LCG WMS geen duidelijke veranderingen ziet in het aantal en de aard van de geschillen die worden voorgelegd. Wel heeft zij de indruk dat in de beginperiode van de WMS, rond 2007, de emoties bij de geschilpartijen hoger opliepen en dat de houding van partijen nu professioneler is. Overigens blijkt uit gesprekken met geschilpartijen en stakeholders dat er bij het voorleggen van een geschil nog vaak sprake is van verstoorde verhoudingen en dat het voorleggen van een geschil aan de commissie de verhoudingen verder op scherp kan zetten. We komen hier later nog op terug.

3.2.2 Waardering uitspraken en mediation LCG WMS

Geschillen 2012-2016

In tabel 3.2 staan alle uitspraken van de LCG WMS in de periode 2012-heden. Daarnaast zijn er ook zaken die zijn ingetrokken. Uit een ander overzicht dat ons vanuit Stichting Onderwijsgeschillen is meegegeven komt naar voren dat in de periode 2012 tot heden in drie gevallen beroep is ingesteld bij de Ondernemingskamer. In één geval is LCG WMS in het gelijk gesteld, in de twee andere gevallen is de uitspraak vernietigd.

²⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34 251, nr. 3, p. 3.

²⁶ Uitspraak LCG WMS 9 juni 2017 (107696 -17.02).

Tabel 3.2 **Overzicht met zaken van LCG WMS (periode 2012-heden)**

		2012	2013	2014	2015	2016	2017 ²⁷	TOTAAL
INSTEMMINGSGESCHIL (ex artikel 32 WMS)	PO	6	9 ²⁸	8	4	1	2	30
	VO	6	4	4	7	2	4	27
	SO	1	1		1			3
GESCHIL M.B.T. MEDEZEG- GEN-SCHAPSREGLEMENT/ STATUUT (ex artikel 33 WMS)	PO		1	1				2
	VO							0
	SO							0
ADVIESGESCHIL (ex artikel 34 WMS)	PO	7 ²⁹	3	5	2	1	5	23
	VO	1		2	2	2	4	11
	SO							0
INTERPRETATIEGESCHIL (ex artikel 35 WMS (oud))	PO	7 ³⁰	5	2	6	1		21
	VO	1	1	1		4		7
	SO							0
NALEVINGSGESCHIL (ex artikel 35 WMS (nieuw))	PO						4	4
	VO							0
	SO						1	1
MEDIATION	PO			1	1	1		3
	VO			1				1
	SO							0
TOTAAL		27/29³¹	24	25	23/25³²	12	20	133

Voor deze evaluatie zijn gestructureerde interviews gehouden met twintig geschilpartijen. Op de bevindingen uit die interviews gaan we nu nader in.

Een professionele organisatie

Uit de interviews die zijn gehouden met de geschilpartijen blijkt dat de professionaliteit van de commissie vaak wordt geprezen. Ten eerste is de organisatie achter de geschillencommissie professioneel. Ten aanzien van de procedure wordt zonder uitzondering verteld door de geïnterviewden dat deze duidelijk en helder is. Bij vragen of onduidelijkheden bood de secretaris van de geschillencommissie goede informatie, evenals de website waar alle relevante informatie duidelijk staat vermeld. Er wordt goed duidelijk gemaakt welke stukken er voorafgaand aan de zitting moeten worden opgestuurd. Een respondent vertelt: *“Wij hebben een keurige brief ontvangen die vertelde dat er iets was ingediend en dat er stukken aangeleverd konden worden. En dat er een zitting zou komen. Dat werd allemaal geagendeerd”*.

Bij geen enkele respondent is er sprake geweest van het overschrijden van een wettelijke termijn. Omdat deze van tevoren helder duidelijk zijn gemaakt, is er dan ook voor de meeste respondenten weinig

²⁷ Het betreft hier de voorlopige stand van zaken tot 1 november 2017 (inclusief acht lopende en drie ingetrokken zaken). In één geval is onduidelijk of het een nalevings- of instemmingsgeschil betreft. Deze is hier geregistreerd als een instemmingsgeschil.

²⁸ Het gaat hier over acht geschillen in het primair onderwijs, en over een geschil in het primair/voortgezet onderwijs.

²⁹ Het gaat hier over vijf adviesgeschillen in het primair onderwijs, en over twee geschillen die worden gekwalificeerd als advies/interpretatiegeschil.

³⁰ Het gaat hier over vijf interpretatiegeschillen in het primair onderwijs, en over twee geschillen die worden gekwalificeerd als advies/interpretatiegeschil.

³¹ De twee advies/interpretatiegeschillen worden bij het totaal als twee geschillen gerekend, terwijl ze bij de losse tellingen van de adviesgeschillen en interpretatiegeschillen steeds als twee losse geschillen worden gerekend (wat het totaal daar op vier geschillen maakt).

³² In het 2015-jaarverslag staan 23 losse geschillen genoemd, terwijl er bij het totaal: 25 geschillen staat.

tot geen klachten over de duur en doorlooptijd van het traject.³³ In het kader van de snelheid van de LCG WMS-procedure wordt door een respondent het volgende opgemerkt: *“Het gebeurt nog wel eens dat [rechterlijke] instanties dingen laten liggen. In ons werkveld ben ik bekend met de kantonrechter. En dan zie ik dat ik soms drie jaar niks hoor en dan opeens gebeurt er weer eens iets. De geschillencommissie houdt zich aan termijnen en voert dat gewoon uit volgens hun eigen regels.”*

Over de hoe de commissie overkomt op geschilpartijen zijn de meningen meer verdeeld. De voorzitter wordt meermaals geroemd vanwege haar scherpe vragen en haar actieve en open houding. Van de overige commissieleden wordt door sommige respondenten opgemerkt dat zij soms inactief of ongeïnteresseerd overkwamen. Tegelijkertijd erkent iedereen over het algemeen dat er voldoende mogelijkheid is geweest tot de inbreng van standpunten, dat de commissie goed het verhaal van twee kanten heeft gehoord en dat zij grondige dossierkennis hadden. Op de vraag of de commissie voldoende gelegenheid gaf tot het toelichten van standpunten zeggen respondenten:

“Goed. Kritisch. Ze stelden over het algemeen de goede vragen. Ze gingen wel op sommige onderwerpen heel diep in. We hadden het idee dat sommige onderdelen onderbelicht waren gebleven, maar we hadden dat gevoel niet meer na afloop van de zitting.” (respondent 6)

“Kundig en divers. Ze sloten op elkaar aan qua type vragen. Geen overlap, wel verschillende perspectieven. Ze waren kritisch, vragen om toelichting, ze vroegen door.” (respondent 7)

De commissie wordt doorgaans als onafhankelijk beoordeeld, op enkele uitzonderingen na waarin er vermoedens van vooringenomenheid werden geuit. Zo vertelde een respondent dat onder collega-bestuurders het verhaal rondgaat dat je eigenlijk altijd achter staat als bestuur *“omdat de LCG WMS er is om de MR te beschermen”*. Hoewel de LCG WMS juist beide ‘partijen’ beoogt te beschermen, kan een dergelijke beeldvorming, los van de feiten, er wel toe leiden dat schoolbesturen terughoudend zijn of worden om geschillen aan LCG WMS voor te leggen.

Wisselende verwachtingen

Er bestaan veel verschillende verwachtingen ten aanzien van geschilbeslechting. Sommigen verwachten een informele setting en verbazen zich over de formaliteiten. Anderen verwachten dat er een inhoudelijke uitspraak wordt gedaan of een uitspraak die zich richt op een inhoudelijke uitkomst, en zijn teleurgesteld in dat de commissie slechts toetst aan de WMS.

Met name over de status van dit laatste punt is dan ook nog wel onduidelijkheid onder respondenten. Veel respondenten geven tijdens de interviews aan dat er behoefte is aan een inhoudelijke toetsing, en niet slechts een procedurele. Zo vertelt een langdurig MR-secretaris: *“Het is voor veel MR’s een bittere pil dat er niet inhoudelijk wordt geoordeeld. Er wordt alleen gekeken naar de rechtmatigheid en de letter van de wet en niet naar de inhoud van het plan. Er wordt gekeken of een bestuurder in redelijkheid tot zijn beslissing is gekomen.”*

Partijen die in het ongelijk zijn gesteld, vanwege een procedurele fout, geven ook aan dat zij behoefte hebben aan een oordeel dat in hun ogen ook bijdraagt aan het oplossen van een groter vraagstuk dan enkel het geschil dat speelt, zeker bij meer ingrijpende zaken zoals het sluiten van een vestiging. Meerdere geïnterviewde partijen in dit onderzoek hebben een geschil voorgelegd aan de commissie dat ging over het sluiten van een vestiging van een school. Een bestuurder zegt daarover: *“De beslissing om een school te verhuizen of te sluiten leidt altijd tot enorme reactie in de gemeenschap. Het is een beslissing die genomen moet worden, maar waar niemand blij van wordt. Maar het moet vaak omdat een school teveel geld kost.”* Er staat in dit type zaken veel op het spel voor alle betrokken partijen. Een andere bestuurder die een school wilde sluiten vertelt over haar ervaring: *“Ik was ontzettend verbaasd over de uitspraak. Niemand had het verwacht. Ik zou ze aanraden om het regionaal te bekijken, vooral voor het*

³³ Een enkel punt van aandacht is hierbij de zomervakantie. Een aantal geïnterviewde vertelden dat een geschil zich rondom te zomer afspeelde. Sommige geschillen gaan echter over besluiten die in zouden moeten gaan met de ingang van een nieuw schooljaar. Wanneer een geschil hierover zich afspeelt aan het eind van het vorige schooljaar, bestaat er dus tot kort dag voor het nieuwe schooljaar onduidelijkheid of het wel of niet besloten kan worden.

platteland. Ze moeten het onderwijs als systeem bekijken, niet enkel het kleine stukje van dit specifieke geschil.

Mijn grootste bezwaar tegen deze commissie; Een buurgemeente heeft een dag later het tegenovergestelde te horen gekregen. Dus hoe zit dat dan precies? Die school viel onder de opheffingsnorm van de gemeente, onze niet. Ik vind het bizar. Ze begrijpen niet wat dit op het platteland met buurgemeente doet. Er is niet gekeken naar de gevolgen. Ze keken alleen naar het proces. Er is niet gekeken naar de aanloopperiode voor het proces, ook niet tijdens of achteraf. Ik bedenk me de volgende keer wel drie keer om naar de geschillencommissie te stappen.” (Respondent 2)

Een aantal geschilpartijen geeft aan dat zij zich moeilijk konden verzoenen met de uitspraak omdat zij meenden dat deze enkel de andere partij van munitie voorzag. Zij vinden dat een uitspraak van de geschillencommissie toetst of een bestuur zich aan de WMS heeft gehouden, maar dit hoeft niet automatisch te betekenen dat een beslissing in strategisch verband goed kan zijn of niet. In het voorbeeld van de bestuurder hierboven kan de beslissing om een school te sluiten hypothetisch een goede beslissing zijn, maar dat de wijze waarop deze beslissing is genomen niet in lijn is met de WMS. Het is voor sommigen dan een doorn in het oog dat zij menen dat hun goede plannen worden gedwarsboomd doordat de uitspraak van de geschillencommissie worden aangegrepen om beslissingen aan te vechten.

Gezien het mandaat en opdracht van de geschillencommissies wringt het hier in de verwachtingen tijdens en de nasleep van een geschil. Daarop zegt een geïnterviewde: *“Het is ontzettend beschadigend geweest voor de locatieleiders, dus het conflict heeft zich meer verdiept. Er is geen duidelijk uitkomst geweest. Wat het had op kunnen lossen heeft het eigenlijk alleen maar versterkt. De nazorg vanuit onderwijsgeschillen had ik ook meer van verwacht.”*

In de interviews komt ook het belang van de context waarin het geschil speelt aan de orde. Een respondent vertelt bijvoorbeeld: *“Toen we eenmaal aan tafel zaten, kwamen er heel veel meer verwijten van de MR naar boven, die vonden dat ze al jarenlang niet serieus genomen werden. Later in de mediation gaven ze aan dat ze geen vertrouwen hadden dat de besteding van de ouderbijdrage doelmatig werd geheven.”* Het geschil waarover een conflict bestond was slechts een kleiner onderdeel van een veel groter conflict.

Partijen laten zich verschillend uit over de houding van de commissie. Over het algemeen zijn de geïnterviewden het erover eens dat de commissie formeel en zakelijk is. Echter wordt de sfeer daardoor door sommige geïnterviewde ervaren als afstandelijk en niet uitnodigend. Zij voelen zich alsof ze een rechtsgang doorlopen, terwijl zij hadden verwacht dat het wat vriendelijker en informeler er aan toe zou gaan, met name wanneer het gaat om geschillen waarbij het conflict tussen de betrokken personen niet al te hoog is opgelopen. Een geïnterviewd bestuurder vertelt over haar ervaring: *“Ik was nog nooit eerder bij een geschillencommissie geweest voor het onderwijs. Er stonden bordjes met waar wij moesten gaan zitten. En ik dacht, ‘ik stel me even voor aan de commissieleden’, maar daar werd geen prijs opgesteld. Ik wilde een hand geven om mij voor te stellen, maar de voorzitter gaf aan dat dat niet de bedoeling was. Ik was er nog nooit eerder geweest, dus ik wist dat niet. Dit vond ik wel bijzonder, door gewoon fatsoenlijk te zijn. Het is net als bij een rechtbank, want dan ga je de rechter ook geen hand geven.” (respondent 9)*

Het gevoel om voor een rechter te verschijnen wordt echter niet per se als negatief ervaren, maar wel als onverwacht:

“Nee, gewoon professioneel zoals dat hoort bij dat soort commissies. Het was vrij formeel. En misschien hoort dat wel zo. Daar moest ik wel aan wennen. Ik heb wel eens bij processen gezeten bij rechters en rechtbanken, daar leek het wel op.” (respondent 13)

Drempels voor geschilbeslechting

De LCG WMS wordt gezien als een belangrijke commissie waar je in uiterste nood naartoe kunt gaan. De commissie moet volgens de geschilpartijen behouden blijven: *“[...] want anders heb je aan de WMS ook helemaal niks, want dan kun je niks afdwingen.”*

Het gebruik van de geschillencommissie ligt echter niet voor de hand en is zeker geen eerste keuze voor een MR of bestuur bij een geschil. Het wordt door de respondenten vaak als een uiterste optie gezien, waarbij ook wordt aangegeven dat sommige er na hun ervaring geen gebruik meer van zouden willen maken. Verreweg de meeste respondenten hebben dan ook maar eenmalig in hun soms lange carrières te maken gehad met de geschillencommissie. Er zijn twee voornaamste drempels die een gang naar de geschillencommissie beïnvloeden.

Ten eerste is het gezien de persoonlijke werkverhoudingen binnen de organisatie een zware stap. Het kan daarbij onbedoeld leiden tot een verdieping van de tegenstellingen. Zo vertelt een geïnterviewd bestuurder die goed persoonlijk en collegiaal contact had met de wederpartij: *“Ik ging persoonlijk met de MR-voorzitter naar de zitting. We hadden een goede relatie. Maar het heeft wel de relatie onder druk gezet. [...] Het leidt altijd tot frictie, ondanks dat de verhouding goed is.”* Omdat er naast het geschil ook nog samen moet worden gewerkt, wordt daarom een inschatting gemaakt van het effect van een gang naar de commissie in het kader van het vervolg van de samenwerking. In andere gevallen is een gang naar de commissie juist een uitkomst van een al langer en breder lopend conflict.

Een andere relevante drempel die met name voor besturen geldt is de financiële kant van een geschil. Er moet juridische ondersteuning worden aangewend en er gaat tijd en energie in het geschil zitten. Dit wordt als een last ervaren, zeker omdat deze kosten ook voor andere zaken ingezet hadden kunnen worden. Een bestuur zegt hierover: *“Onze financiële mogelijkheden als bestuurscommissie zijn gering omdat wij maar twee kleine schooltjes hebben met vijftig leerlingen. Het complete geschil heeft ons klauwen met geld gekost. Er moest mediation worden gezocht. Juridische ondersteuning moest betaald worden, ook voor de GMR moest worden betaald. Het is voor een school die net onder het financieel toezicht bij de inspectie vandaan komt een hele klap geld die wij liever aan de jeugd hadden besteed.”* Dit argument wordt door meerdere respondenten aangedragen.

Tevredenheid

Over het algemeen geldt dat partijen die in het gelijk zijn gesteld wat positiever zijn over hun algehele ervaring met de geschillencommissie. Voor partijen die in het ongelijk zijn gesteld is het beeld meer diffuus. Zij geven aan dat er een redelijke mate van tevredenheid is ten aanzien van de procedure, de zitting, de organisatie en de termijnen, maar zijn zij het niet eens met de uitspraak. Deze wordt dan ook slechter beoordeeld. De meeste respondenten in dit onderzoek geven over het algemeen een ruime voldoende voor hun algehele ervaring met commissie. De uitschieters naar beneden zijn daarbij verliezende partijen die menen te zijn benadeeld door de commissie en de gehele procesgang.

3.3 Legitimatie

De directeur van Stichting Onderwijsgeschillen legt uit dat de LCG WMS juridisch gezien de meest lastige commissie is. Dit heeft te maken met de moeilijkheid van de WMS. Zo zijn er bijvoorbeeld verschillende termijnen bij verschillende geschillen (naleving, instemming, advies, etc.), en kunnen partijen wel of geen advocaat inschakelen. Er wordt altijd een brochure meegestuurd met informatie over mediation. Dit wordt niet expliciet vermeld, en tevens wordt hier niet op gestuurd. In dit kader wordt opgemerkt dat mediation meestal niet succesvol is bij de WMS. Vaak is mediation al een gepasseerd station voor de geschilpartijen.

De LCG WMS wordt door de stakeholders gezien als autoriteit, als deskundig en integer. Illustratief is de uitspraak dat de LCG WMS goed toetst, dat uitspraken over het algemeen goed gedocumenteerd zijn en dat, waar onduidelijkheden in de wet optreden, gezorgd wordt voor jurisprudentie. LCG WMS is volgens de geïnterviewde stakeholders prima in staat om de geschilbeslechting uit te voeren, voor alle geleidingen en beide partijen (MR en bestuur).

Dat LCG WMS nu de mogelijkheid heeft om nalevingsgeschillen in behandeling te nemen wordt positief gewaardeerd. Illustratief is de opmerking: *“Het is een goede trend omdat je laagdrempeliger je recht kan halen. Er zal waarschijnlijk niet heel veel gebruik van gemaakt worden, maar ook als stok achter de deur is het goed”*. Dat interpretatieverschillen niet meer voorgelegd kunnen worden aan de LCG WMS wordt

door de meeste stakeholders niet als probleem ervaren. Enerzijds omdat het om relatief weinig geschillen ging, anderzijds omdat een interpretatiegeschil eventueel ook onder een andere noemer ingebracht kan worden. Wat betreft het soort geschillen dat voorgelegd kan worden vinden de meeste stakeholders het huidige aanbod dekkend en de definities ruim genoeg. Een geïnterviewde heeft wel nog een mogelijke aanvulling: een laagdrempelige wijze waarop je geschillen over informatierecht aan de LCG WMS voor kunt leggen. Een ander merkt over het informatierecht op dat het beter in de wet moet worden vastgelegd om eventuele geschillen te voorkomen.

Zoals eerder al genoemd bestaat er bij de Stichting Onderwijsgeschillen ook de mogelijkheid om mediation in te zetten, stakeholders zijn verdeeld over de inzet van mediation. Er zijn stakeholders die vinden dat mediation, onder de voorwaarde dat beide partijen er behoefte aan hebben, wel (of vaker) ingezet kan worden. Er zijn echter ook stakeholders die van mening zijn dat een mediation niet past bij de rol van de geschillencommissie en dat een geschil dat wordt voorgelegd aan de commissie om een uitspraak vraagt (*“naar de geschillencommissie ga je voor een uitspraak van een onafhankelijke derde”*). Vanuit Stichting Onderwijsgeschillen is overigens aangegeven dat mediation in het LCG WMS-traject niet actief wordt aangeboden en dat men zich beperkt tot het meesturen van een folder over de mogelijkheid.

Uit de gesprekken met de stakeholders komt naar voren dat zij het belangrijk vinden dat het LCG WMS bestaat en dat zij over het algemeen positief zijn over de uitvoering van de wettelijke taak door de LCG WMS. In de gesprekken met de stakeholders zien we veel punten terug die ook bij de gesprekken naar de geschilpartijen naar voren kwamen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de positieve beoordeling van de professionaliteit en de uitvoering van de procedures. Er is vanuit de stakeholders ook wel kritiek. Vanuit verschillende kanten is er verbazing over enkele recente uitspraken (bijvoorbeeld over zittingstermijnen en schooltijden) en zijn er twijfels over de juistheid van de argumentatie die erbij gegeven wordt. Een ander punt dat vaker genoemd wordt door stakeholders is dat de drempel om een geschil voor te leggen aan de commissie hoog ligt. Tegelijk stellen diegenen die dit punt naar voren brengen dat de geschillencommissie hier zelf een beperkte rol in speelt en dat het vooral een probleem is dat bij de doelgroep zelf ligt.

Positie van LCG WMS

De LCG WMS wordt gezien als deskundig en onafhankelijk. Omdat de commissie onafhankelijk opereert is er ook geen directe samenwerking van de verschillende stakeholders met de commissies. Met het oog op de integriteit van de commissie wordt deze afstand als positief beoordeeld.

Met verschillende stakeholders zijn er contacten over kennisuitwisseling en voorlichting, maar die contacten lopen niet via de commissies. Voorbeelden van samenwerking op een ander niveau zijn bijvoorbeeld de website infoWMS.nl waarin Onderwijsgeschillen en het Project Versterking Medezeggenschap beiden een rol hebben en contacten in verband met het jaarlijkse WMS-congres.

Hoewel er weinig sprake is van samenwerking tussen andere partijen en de LCG WMS worden de uitspraken van de commissie nauwlettend gevolgd door de verschillende stakeholders. De uitspraken worden veelal via de nieuwsbrief van Stichting Onderwijsgeschillen gevolgd. De stakeholders verwijzen naar relevante uitspraken in hun eigen nieuwsbrieven en nemen ze mee in hun (advies) werkzaamheden. Een geïnterviewde zegt over de doorwerking: *“Ik volg de nieuwsbrief waar de uitspraken instaan en samen met dat hele dikke boek, ‘De wet medezeggenschap toegelicht’ geeft het richting aan hoe je de WMS moet interpreteren, dat vind ik heel nuttig en gebruik ik veel bij de beantwoording van vragen”*. Een ander zegt: *“Het heeft meer zin om te verwijzen naar de geschillencommissie dan naar de wet”*.³⁴ Wat betreft de ontsluiting van informatie merkt men ook op dat de website van Onderwijsgeschillen sterk verbeterd is, met name op het punt van de vindbaarheid van de uitspraken.

³⁴ Deze geïnterviewde spreekt hierbij zowel over de LCG WMS als over de GPO.



REGIOPLAN
BELFIDSONDERZOEK

GPO

4

4 GPO

In dit hoofdstuk staat de GPO centraal. In paragraaf 4.1 wordt begonnen met een inleiding. Daarna komt in paragraaf 4.2 de legitimatie aan bod. Klanttevredenheid wordt in paragraaf 4.3 behandeld.

4.1 Inleiding

De GPO kende haar voorganger in de Landelijke Tijdelijke Geschillencommissie Ontwikkelingsperspectief (v)so. Deze was tijdelijk ingesteld voor de periode van een jaar van 1 augustus 2013 tot 1 augustus 2014. Sinds 1 augustus 2014 is deze commissie overgegaan in de Tijdelijke geschillencommissie toelating en verwijdering: de GPO.³⁵ De GPO vindt haar rechtsgrondslag in verschillende wetten, zoals de Wet op het Primair Onderwijs (hierna: WPO),³⁶ de Wet op het Voortgezet onderwijs (hierna: WVO),³⁷ en de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC).³⁸ Uit deze drie wetten blijkt dat de GPO kennis neemt van geschillen tussen ouders en bevoegd gezag van een school die ontstaan door toepassing van:

- toelating en verwijdering van leerlingen;
- ontwikkelperspectief.

In de periode 2014-heden zijn er 118 uitspraken van de GPO gepubliceerd op de website van de Stichting Onderwijs geschillen.³⁹ Meer actuele, nog niet gepubliceerde cijfers laten zien dat het aantal uitspraken, in 2017 waarschijnlijk boven de 50 zal liggen. Daarmee is er sprake van een stijgende lijn in het aantal uitspraken.

In het Benoemingsbesluit leden landelijke geschillencommissie passend onderwijs (2014) worden de (vice-) voorzitter en overige leden van de GPO benoemd.⁴⁰ De benoeming van de GPO geschiedt voor de periode van 1 augustus 2014 tot 1 augustus 2018 en de commissie bepaalt haar eigen werkwijze.

4.2 Legitimatie

In deze paragraaf staat de legitimatie van de GPO centraal. In subparagraaf 4.2.1 wordt aandacht besteed aan de uitvoering, in subparagraaf 4.2.2 aan de samenwerking en in subparagraaf 4.2.3 aan het tijdelijke karakter van de GPO.

4.2.1 Uitvoering

Stakeholders geven aan dat ze positief zijn over de wettelijke taakuitvoering van de GPO. De GPO wordt, net als de LCG WMS, beoordeeld als deskundig, onafhankelijk en gezaghebbend. De GPO voert haar wettelijke taak over het algemeen goed uit en zorgt naast de uitspraken ook voor meer duidelijkheid. Een van de stakeholders zegt daarover: *“Ik en mijn collega’s hebben er veel aan omdat de GPO jurisprudentie vormt over kwesties die in praktijk in discussie komen. Soms kan de commissie heel helder zijn en duidelijkheid scheppen”*.

De mogelijkheden voor geschilbeslechting binnen de GPO zijn, zeker nu ook geschillen over verwijdering van leerlingen kunnen worden voorgelegd, dekkend voor de geïnterviewde stakeholders. Een geïnterviewde geeft aan dat het goed is dat de taken vrij breed omschreven zijn (*“we hebben geen limitatief lijstje nodig”*), zodat het niet snel gebeurt dat geschillen niet ontvankelijk worden verklaard. Geïnterviewde stakeholders geven ook aan dat de toegang niet altijd zo laagdrempelig is als soms wordt beweerd. Dat heeft deels te maken met de vorm (formeel, rechtbankopstelling), maar ook met de verwachtingen bij de doelgroep zelf. Dit werpt bij enkele stakeholders de vraag op of er, omdat het bij de GPO vaak om individuele gezinnen gaat, niet een laagdrempeliger soort voorliggende voorziening moet

³⁵ Jaarverslag GPO 2014-2015, p. 9.

³⁶ Artikel 43 WPO (Staatsblad 198, 468; laatstelijk gewijzigd bij Wet van 7 juni 2017; Staatsblad 2017, 261).

³⁷ Artikel 27c WVO (Staatsblad 1969, 142; laatstelijk gewijzigd bij Wet van 22 juni 2017; Staatsblad 2017, 85).

³⁸ Artikel 45 WEC (Staatsblad 1982, 730; laatstelijk gewijzigd bij Wet van 22 februari 2017; Staatsblad 2017, 85).

³⁹ 5 uitspraken in 2014, 36 uitspraken in 2015, 48 uitspraken in 2016 en 29 uitspraken in 2017 (peildatum: 3 juli 2017).

⁴⁰ Zie artikel 1 (Staatscourant 2014, 17818, 27 juni 2014).

zijn. Een andere stakeholder geeft aan dat het een verbetering zou zijn wanneer ook derde partijen een geschil kunnen voorleggen, omdat die de indruk heeft dat sommige ouders geen geschil voorleggen uit de angst om ongelijk te krijgen (*“daar is soms sprake van bewust vermijddrag, dat heeft niets te maken met drempels”*). Ook wordt soms een kritische kanttekening geplaatst bij de praktische reikwijdte voor de kinderen die het betreft. Een geïnterviewde vanuit een samenwerkingsverband gaf aan dat de GPO juridisch misschien goed functioneert, maar dat het kind waar de uitspraak betrekking op heeft, daar in praktijk zoals zij die ziet zelden iets mee opschiet (het gaat meer om wie er gelijk heeft dan dat het leidt tot een oplossing). Overigens merken we hierbij op dat naar aanleiding van de eerdere evaluatie van de GPO veranderingen zijn doorgevoerd. Vanuit de GPO is aangegeven dat zij sinds november 2016 elk oordeel voorziet van een richtinggevend advies met daarin beschreven wat er volgens de GPO moet gebeuren na afloop van het geschil. De aanbeveling richt zich niet alleen tot het schoolbestuur, maar ook tot de ouders en zelfs tot het samenwerkingsverband (welke laatste formeel geen partij is). Hiertoe heeft de GPO besloten, juist om een mogelijk impasse over ‘wie heeft hier gelijk’ te voorkomen en partijen in beweging te krijgen.

4.2.2 Positie en samenwerking

De GPO stelt zich onafhankelijk op en wordt daar ook om gewaardeerd door de verschillende stakeholders. Om de integriteit en objectiviteit te behouden is samenwerking met stakeholders op het gebied van de casuïstiek dan ook niet aan de orde. Wel is sprake van informatieuitwisseling. Zo is er bijvoorbeeld een halfjaarlijkse commissievergadering waarin ook externe partijen, zoals de inspectie van het onderwijs, uitgenodigd worden om te praten over de ontwikkelingen in het veld.

Doorwerking

In het onderzoek dat Regioplan eerder voor de GPO uitvoerde naar de doorwerking, is geconstateerd dat deze vanuit het perspectief van ouders en scholen in relatie tot hun betrokkenheid bij het geschil beperkt lijkt. De functionele doorwerking is echter casusoverstijgend.⁴¹ Zo staat er te lezen: *“De uitspraken van de GPO worden namelijk door scholen en samenwerkingsverbanden benut voor de interpretatie van regelgeving en het doorvoeren van aanpassingen in het beleid. Ook de Inspectie van het Onderwijs beschouwt de uitspraken van de commissie als leidend voor de verdere oplossing van geschillen. De doorwerking is in deze dan preventief van aard; ter voorkoming van mogelijke geschillen in de toekomst.”* In onderhavige studie wordt dit beeld door de stakeholders bevestigd.

4.2.3 Tijdelijke karakter GPO

Tijdelijke karakter GPO

Bij amendement wordt uitgelegd dat de GPO een tijdelijke commissie is: *“Gekozen is voor een tijdelijke commissie omdat een adequaat stelsel van rechtsbescherming bestaat. Met name in de beginperiode waarin passend onderwijs wordt ingevoerd, de zorgplicht van toepassing wordt en de voorschriften over verwijdering worden aangescherpt, bestaat de behoefte om geschillen te kunnen voorleggen aan een geschillencommissie met een specifieke expertise ten aanzien van leerlingen die extra ondersteuning behoeven. De commissie kan richting geven aan de toepassing van de nieuwe wettelijke bepalingen op de school. Als een en ander voldoende vorm heeft gekregen kan de tijdelijke commissie komen te vervallen.”*⁴² (p. 3).

De verantwoordelijk secretaris van de GPO pleit voor het behoud van de GPO. Hij zet uiteen dat het uitgangspunt is dat er geen commissies in stand moeten worden gehouden die niet nodig zijn. Zijns inziens is de GPO nodig. De GPO is volgens hem een heel krachtig middel om oplossingen te zoeken voor geschillen met betrekking tot toelating en verwijdering. De GPO kan zonder advocaat en per e-mail worden ingeschakeld en er zijn geen proceskosten aan verbonden. Doordat de adviezen van de GPO veelal worden overgenomen scheelt dit ouders een gang naar de rechter. Als wordt besloten om de GPO stop

⁴¹ Smit, W., e.a. (2017, p. 29 e.v.). *Doorwerking van de uitspraken van Geschillencommissie passend onderwijs*. Regioplan, Amsterdam.

⁴² Kamerstukken II 2011/12, 33106, nr. 88.

te zetten, zullen ouders naar de rechter moeten. Tot de komst van de GPO konden ouders in bezwaar gaan bij de school zelf. Vaak oordeelde dezelfde directeur over dit bezwaar, die eerder over het besluit oordeelde. Bij de GPO is er een neutrale organisatie die naar de zaak kijkt. Zowel ouders als scholen hebben hier vaak behoefte aan. Volgens de secretaris worden bijna alle adviezen van de GPO opgevolgd.

De stakeholders zijn het er unaniem over eens dat de GPO de komende jaren nog bestaansrecht heeft. Gezien de ontwikkelingen met het passend onderwijs blijven er de komende tijd nog voldoende onduidelijkheden bestaan en heeft de GPO een functie. Ook de aantallen geschillen die behandeld worden bij de GPO zien zij als een argument om de GPO in ieder geval de komende jaren nog te behouden.

4.3 Klanttevredenheid

In beginsel valt het onderwerp 'klanttevredenheid van de GPO' buiten het bereik van het onderhavige onderzoek, omdat deze materie in een vrij recent onderzoek (uitgevoerd door RegioPlan) reeds centraal stond.⁴³ Dat onderzoek bestond onder meer uit enquêtes en interviews. Volledigheidshalve worden de belangrijkste bevindingen uit dat onderzoek in deze paragraaf beschreven. We merken hierbij op dat het betreffende onderzoek gaat over de periode van oprichting van de GPO tot 1 september 2016 en dat er naar aanleiding van het rapport verschillende veranderingen zijn doorgevoerd, zoals de eerdergenoemde richtinggevende aanbeveling. De veranderingen en de eventuele effecten daarvan zijn niet weergegeven in de onderstaande samenvatting.

Ervaring van betrokkenen met de procedure en uitspraak van de GPO

In het RegioPlanonderzoek zijn ouders en scholen bevestigd over hun ervaring met en tevredenheid over de procedure en uitspraak van de GPO. Ouders en scholen oordelen positief over de verschillende aspecten van de procedure. Tussen ouders en scholen bestaan in het algemeen dan ook geen verschillen, met uitzondering van de mate van tevredenheid over de begrijpelijkheid van de tekst van de uitspraak en vooral over de rol van het schoolbestuur in de afhandeling. Ouders zijn over deze aspecten minder tevreden dan scholen.

De ontevredenheid over de rol van het schoolbestuur blijkt echter niet (alleen) betrekking te hebben op de ontevredenheid over de rol van het schoolbestuur in de afhandeling, maar op de relatie tussen de ouder en de (vertegenwoordiging van de) school. Ouders zijn minder tevreden over het kunnen inbrengen van het eigen standpunt en gevoelens, alsmede de rol van de commissie bij de zitting, en de begrijpelijkheid en de redelijkheid van de uitspraak als de GPO het verzoek ongegrond verklaart. Bij scholen zien we dezelfde samenhang tussen tevredenheid en het oordeel. Alleen is men daar ook ontevredener over de begrijpelijkheid van de stappen in de procedure als men in het ongelijk wordt gesteld.

Oplossing geschil naar tevredenheid als gevolg van de uitspraak

Zowel iets meer dan de helft van de ouders als iets meer dan de helft van de scholen is het volledig of grotendeels eens met de uitspraak van de GPO.

De mate waarin ouders en scholen het eens zijn met de uitspraak (gegrond of ongegrond) is eveneens grotendeels afhankelijk van of de ouder in het gelijk wordt gesteld of niet. Als het verzoek van ouders gegrond wordt verklaard, dan zijn zij het eens met de uitspraak en scholen oneens en vice versa.

Over de aanbevelingen die in de uitspraak zijn geformuleerd, zijn ouders redelijk tevreden en scholen matig. Ouders zijn tevredener over de aanbevelingen wanneer deze door de school zijn opgevolgd.

Over de opvolging van de aanbevelingen door het schoolbestuur verschillen ouders en scholen van mening. Scholen zijn vaak van mening dat deze volledig of grotendeels zijn opgevolgd, waar ouders in meerderheid aangeven dat de aanbevelingen niet zijn opgevolgd. Uit de casestudie blijkt verder dat ook over de vraag of er aanbevelingen zijn gedaan en over de aard ervan, ouders en scholen van mening verschillen.

⁴³ Smit, W., e.a. (2017). *Doorwerking van de uitspraken van Geschillencommissie passend onderwijs*. RegioPlan, Amsterdam.

Ook over de mate waarin het geschil is opgelost, verschillen ouders en scholen van mening. Over het algemeen vinden ouders vaker dan scholen dat het geschil niet is opgelost. Voor de drie geschiltypen geldt dat geschillen over toelating vaker worden beoordeeld als ‘opgelost’ dan geschillen over verwijdering of het OPP. Daarbij zijn ouders iets positiever over de bijdrage van de uitspraak van de GPO aan het oplossen van het geschil dan scholen dat zijn.

Wederom geldt dat de mate waarin een partij in het gelijk is gesteld door de GPO, de perceptie beïnvloedt over de mate waarin het geschil is opgelost.

De verschillende opvattingen over of een geschil al dan niet is opgelost, hangen mogelijk ook samen met de wijze waarop wordt aangekeken tegen een opgelost geschil. Waar scholen menen dat het geschil ook is opgelost als het kind een passende plek op een andere school heeft gevonden, behoeft het geschil tussen de ouder en de betreffende school, waar het kind bijvoorbeeld niet is toegelaten of verwijderd, naar de mening van de ouder niet te zijn opgelost.

Het merendeel van de leerlingen dat betrokken is of was bij een geschil volgt op dit moment onderwijs, maar het grootste aandeel volgt onderwijs op een andere school dan de school waar het geschil plaatsvond. Uit diverse interviews blijkt dat het samenwerkingsverband een rol heeft gespeeld bij het zoeken naar een andere school.

In het algemeen geven ouders en scholen bij elk type geschil aan dat de relatie met de andere partij door de procedure en/of de uitspraak verslechterd is. Voor de verschillende typen geschillen geldt dat de relatie tussen beide partijen het minst verslechterd is voor toelatingsgeschillen en het meest voor OPP-geschillen. Daarnaast vormen zowel de mate waarin ouders een andere ouder zouden adviseren om een verzoek bij de GPO in te dienen, alsmede de mogelijkheid voor scholen om een procedure aanhangig te maken bij de GPO, indicatoren voor de doorwerking van de GPO. Een kleine meerderheid van de ouders zou een andere ouder adviseren een procedure te starten bij de GPO. Dit hangt samen met de mate waarin het geschil door de GPO gegrond is verklaard. Een klein deel van de scholen wil de mogelijkheid hebben om een procedure te starten bij de GPO. Bij scholen lijkt er geen verband te zijn tussen de mate waarin zij dit willen en de uitspraak van de GPO, waar dit verband bij ouders wel bestaat.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Samenvatting en conclusies

5

5 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst, in de paragrafen 5.1 tot en met 5.3, de belangrijkste uitkomsten uit het onderzoek. We gebruiken hierbij de onderzoeksvragen als leidraad. Tot slot beschrijven we, in paragraaf 5.4, de belangrijkste conclusies.

5.1 Organisatie

Verhouding en samenvoeging

Hoe verhoudt de geschillencommissie WMS en Passend Onderwijs zich tot de overige commissies binnen de organisatie onderwijsgeschillen?
Hoe is de samenvoeging van WMS en Passend Onderwijs geëffectueerd?

- De LCG WMS, de GPO hebben betrekking op verschillende wettelijke regelingen en opereren op inhoudelijk vlak zelfstandig en onafhankelijk van elkaar.
- Beide commissies maken gebruik van dezelfde ondersteuning vanuit de Stichting Onderwijs-geschillen. Organisatorisch zijn de commissies goed ingebed en dat levert volgens de betrokkenen een grote meerwaarde op. Vanuit de commissies is men tevreden over de ondersteuning en de huidige werkwijze.
- De LAS heeft sinds haar oprichting drie zaken behandeld. Verwacht wordt dat dit komende jaren toeneemt (o.a. vanwege krimp). Door de recente oprichting en het geringe aantal zaken is de LAS maar beperkt meegenomen in de evaluatie.

Efficiëntie

Welke kansen kunnen benut worden om de organisatie efficiënter in te richten?

- Geschillen worden in relatief korte tijd (veelal binnen 10 weken) en in de meeste gevallen binnen één zitting (van maximaal een dagdeel) afgehandeld. Afgaande op de beschrijving van de procedures zoals die nu worden toegepast zien we daar weinig mogelijkheden voor grote kostenbesparingen zonder dat er kwaliteitsverlies optreedt.
- Vanuit de Stichting Onderwijsgeschillen zelf ziet men weinig ruimte voor kostenbesparingen. Er wordt al veel gewerkt met de inzet van ICT. De mogelijkheid wordt geopperd dat in de toekomst, bijvoorbeeld bij de aanlevering van stukken, nog (kleine) besparingen mogelijk zijn.
- Financiën worden verantwoord in een jaarrekening op basis waarvan de definitieve subsidie wordt vastgesteld. Betrokkenen gaven aan dat de kosten vorig jaar lager lagen dan de begroting, wat mede het gevolg was van een tijdelijk terugval in het aantal LCG WMS-zaken.

Samenstelling

Wat is de inrichting/samenstelling van de geschillencommissie en hoe komt deze tot stand?

- De werving- en selectieprocedure van de commissies leidt tot breed gedragen, deskundige commissies met een zeer stevige juridische expertise.

Waardering website onderwijsgeschillen

Hoewel daar in het onderzoek niet expliciet naar gevraagd is, merken verschillende geïnterviewden op dat zij positief zijn over de (vernieuwde) website van Onderwijsgeschillen en de presentatie en vindbaarheid van de uitspraken op deze site.

5.2 LCG WMS

Ontwikkeling

Hoe heeft de LCG WMS zich ontwikkeld over de tijd? Hebben de wijzigingen binnen de Wet medezeggenschap scholen geleid tot verandering van aantal geschillen dan wel zwaarte van de geschillen?

- Bij de LCG WMS gaat het gemiddeld om enkele tientallen geschillen per jaar. Vorig jaar, in 2016 was er sprake van een daling, maar in 2017 is het aantal gevallen weer op het oude niveau.
- Geschilpartijen kunnen eventueel in beroep gaan bij de Ondernemingskamer. Dat komt echter zelden voor, volgens opgaaf vanuit Onderwijsgeschillen ging het in de periode vanaf 2012 om drie gevallen.
- In de aard van de zaken lijken, afgaande op de commissie zelf, geen grote veranderingen op te treden. Wel stellen partijen zich tijdens de zitting professioneler op dan in de beginfase van de WMS.

Waardering

Hoe worden de uitspraken en mediation van de LCG WMS gewaardeerd door de verschillende partijen?

- De LCG WMS wordt over het algemeen als professioneel, onafhankelijk en deskundig beoordeeld. Dat geldt voor zowel geschilpartijen als de stakeholders.
- Er is aangegeven dat leden, en de voorzitter in het bijzonder, verstand van zaken hebben en dat de geschilpartijen het gevoel hebben serieus genomen te worden. Er worden kritische vragen gesteld, en goed geluisterd naar beide partijen. De LCG WMS wordt gezien als een belangrijke commissie waar je in uiterste nood naartoe kunt gaan.
- De commissie moet volgens verschillende partijen behouden blijven, 'want anders heb je aan de WMS ook helemaal niks, want dan kun je niks afdwingen'.
- Over de snelheid van de procedure en de uitspraak is men positief. De procedure wordt helder, zorgvuldig en nauwkeurig uitgelegd.
- Veel respondenten geven tijdens de interviews aan dat er behoefte is aan een inhoudelijke toetsing, en niet slechts een procedurele.
- Geschilpartijen laten zich verschillend uit over de houding van de commissie. Sommigen vinden de LCG WMS formeel, zakelijk en niet uitnodigend, terwijl anderen juist vinden dat de commissie open en toegankelijk is. Wisselende verwachtingen spelen hierbij waarschijnlijk een belangrijke rol.
- Geschilpartijen die in hun gelijk worden gesteld zijn doorgaans meer tevreden met de procedure en met de uitspraak dan partijen die in het ongelijk zijn gesteld.
- In gesprekken over de nawerking van geschillen brengen sommige geïnterviewden naar voren dat partijen die in het gelijk zijn gesteld de uitspraak soms te breed interpreteren. Het gelijk over fouten in de gevolgde procedure wordt dan ook gezien als gelijk in de door hen gewenste uitkomst (terwijl de uitspraak van de commissie daar geen betrekking op heeft). Omdat het hier nawerking betreft, is echter de vraag in hoeverre de commissie zich hiervoor verantwoordelijk moet voelen.

Taakuitvoering (passend bij wet)

In hoeverre slaagt de LCG WMS erin de taak uit te voeren passend bij de wet?

- Stakeholders vinden dat LCG WMS de taken die passen bij de wet goed uitvoert.
- De uitspraken werken ook door in het veld. Stakeholders volgen de uitspraken en zien het als belangrijke jurisprudentie.
- De LCG WMS wordt door de stakeholders gezien als deskundig, integer en onafhankelijk.

- De soorten geschillen die kunnen worden voorgelegd aan LCG (in het kader van de WMS) zijn volgens de stakeholders dekkend. De enige mogelijke aanvulling die genoemd werd, had betrekking op het informatierecht.
- Over de inzet van mediation wordt verschillend gedacht. Sommige stakeholders vinden dat het (vaker) kan worden ingezet, terwijl anderen vinden dat het niet bij de rol van de LCG WMS past.
- Een aantal stakeholders, die overwegend positief oordelen over de LCG WMS, heeft bij enkele recente uitspraken twijfels over de houdbaarheid van de juridische argumentatie. Wij kunnen in het kader van deze opdracht niet beoordelen in hoeverre dat juist is.

Samenwerking (extern)

Hoe verloopt samenwerking met andere partijen en hoe kijken andere partijen naar de positie van de LCG WMS?

- Van samenwerking van de commissie met andere (stakeholder) partijen is, zeker waar het de kerntaak betreft, geen sprake omdat de commissie onafhankelijk opereert. Deze afstand wordt door alle partijen als positief ervaren.
- Op het terrein van voorlichting en informatieuitwisseling zijn er op een ander niveau wel gesprekken tussen stakeholders en de Stichting Onderwijsgeschillen.

5.3 GPO

Taakuitvoering (passend bij wet)

In hoeverre slaagt de GPO erin de taak uit te voeren passend bij de wet?

- Stakeholders zijn over het algemeen positief over de wettelijke taakuitvoering van de GPO en zien de GPO als deskundig, onafhankelijk en gezaghebbend.
- De uitspraken worden nauwlettend gevolgd door stakeholders en werken door in hun beleid en aanpak.
- De soorten geschillen die kunnen worden voorgelegd aan GPO zijn volgens de stakeholders dekkend, zeker nu ook verwijderingszaken kunnen worden voorgelegd.

Samenwerking (extern)

Hoe verloopt samenwerking met andere partijen en hoe kijken andere partijen naar de positie van de GPO?

- Van samenwerking van de GPO met andere (stakeholder) partijen is, zeker waar het de kerntaak betreft, geen sprake omdat de commissie onafhankelijk opereert. Deze onafhankelijk positie wordt door alle partijen positief beoordeeld.
- Net als voor de LCG WMS geldt dat er in het kader van voorlichting en informatieuitwisseling wel contact is met stakeholders (bijvoorbeeld in het halfjaarlijks overleg met externe partijen).

Ontwikkeling en tijdelijke karakter

De geschillencommissie Passend Onderwijs is tijdelijk ingezet, is het noodzakelijk deze geschillencommissie voort te zetten?

- Het aantal geschillen bij GPO neemt, afgaande op de meeste recente cijfers, nog altijd toe.
- Stakeholders zijn het er unaniem over eens dat de GPO als zelfstandige commissie nog bestaansrecht heeft en dat dat gezien de ontwikkeling van het passend onderwijs ook voor de komende jaren nog zal gelden.

5.4 Conclusies

LCG WMS en GPO vervullen belangrijke functie

Voor zowel de LCG WMS als de GPO geldt dat ze een belangrijke functie vervullen in de geschilbeslechting. Het gaat daarbij om hun actieve rol bij de uitspraken en de publicatie daarover. Uitspraken worden door stakeholders gezien als belangrijke jurisprudentie. De uitspraken worden, via de nieuwsbrief, goed gevolgd door stakeholders en ook gebruikt in de voorlichting en adviezen die vertegenwoordigers van deze partijen geven. Daarnaast worden de commissies gezien als ‘stok achter de deur’ en van belang voor de uitvoering en de naleving van de betreffende wetten in de praktijk.

Cijfermatige ontwikkeling geschillen LCG WMS en GPO bevestigt bestaansgrond

Wat betreft de ontwikkelingen over jaren zien we voor LCG WMS in de periode vanaf 2012 tot nu een vrij stabiel patroon met telkens tussen de 20 en 30 geschillen per jaar. De uitzondering hierop is 2016 toen er sprake was van een tijdelijke afname van het aantal geschillen. Op basis van de voorlopige cijfers over 2017 concluderen we dat de aantallen weer terug zijn op het oude niveau en dat de LCG WMS nog steeds een belangrijke functie vervult.

Het aantal geschillen bij de GPO neemt nog altijd toe en komt in 2017 waarschijnlijk boven de 50 te liggen. Over de voorzetting van de tijdelijke geschillencommissie passend onderwijs zijn stakeholders unaniem van mening dat er nu nog behoefte is aan de GPO. De verwachting is dat dat ook voor de komende jaren nog zal blijven gelden.

Mediation wordt in de praktijk van LCG WMS en GPO nauwelijks toegepast. Dat heeft te maken met de fase waarin de geschillen zich bevinden en sluit aan bij de functie zoals die men ziet voor de LCG WMS.

Aanbod voor soorten geschillen dekkend voor beide commissies

Het aantal soorten geschillen waarmee men terecht kan bij de LCG WMS vindt men, nu ook nalevingsgeschillen zijn toegevoegd, over het algemeen voldoende en dekkend. Ook de soorten geschillen waarmee men bij de GPO terecht kan worden als dekkend beoordeeld.

Over het algemeen beoordeeld als deskundig en onafhankelijk

Dat de commissies een functie hebben, blijkt niet alleen uit de aantallen geschillen, maar ook uit de waardering van de stakeholders. Deze zijn het erover eens dat de LCG WMS en de GPO onafhankelijk en deskundig werken en hun taken over het algemeen goed uitvoeren. Dit maakt ook dat de uitspraken gevolgd worden door de stakeholderpartijen en als gezaghebbend worden gezien. Vanuit enkele stakeholderpartijen is bij enkele uitspraken van de LCG WMS twijfel geuit over de houdbaarheid van de gegeven argumentatie. Wij kunnen niet beoordelen of en in hoeverre deze kritiek gegrond is. We constateren dat het om een heel beperkt aantal zaken gaat. Het aantal keren dat beroep is ingesteld bij de Ondernemingskamer lijkt dat ook te bevestigen. Hoewel het om een klein aantal zaken gaat en er misschien discussie mogelijk is of de geuite twijfel wel terecht is, zijn deze geluiden naar onze mening wel van belang voor de LCG WMS, omdat ze mede van invloed zijn op de beeldvorming over de commissie en op termijn ook van invloed kunnen zijn op de doorwerking van de uitspraken en uiteindelijk de tevredenheid over de LCG WMS.

Hoe de uitspraken van de LCG WMS gewaardeerd worden door de geschilpartijen is mede afhankelijk van hoe de uitspraak uitvalt voor de betrokken geschilpartij. Wanneer men in het gelijk is gesteld, is men

over het algemeen positiever dan wanneer men in het ongelijk is gesteld. Maar ook geschilpartijen die in het ongelijk zijn gesteld, geven over het algemeen aan dat de procedure correct en snel is verlopen. Wat betreft de vorm, van met name de zitting, lopen de meningen uiteen. Een deel van de geschilpartijen vindt de LCG WMS formeel, zakelijk (wat niet per se als negatief wordt beoordeeld) en niet uitnodigend, terwijl anderen juist vinden dat de commissie open en toegankelijk is. Wisselende verwachtingen spelen hierbij waarschijnlijk een belangrijke rol. Mogelijk kan hier in de voorlichting over de zitting meer aandacht aan worden besteed (bijvoorbeeld waarom er is gekozen voor de huidige vorm en waarom er vooraf geen handen geschud worden).

Positie van de commissies

De onafhankelijke positie maakt ook dat er van samenwerking tussen commissies en andere partijen geen sprake is. Breder, via Stichting Onderwijsgeschillen, is er wel samenwerking met andere partijen op het gebied van voorlichting en informatievoorziening.

De commissies LCG WMS en GPO vallen weliswaar onder dezelfde subsidieregeling, maar opereren op inhoudelijk vlak onafhankelijk van elkaar. Daarbij maken beide commissies, naar tevredenheid, gebruik van dezelfde faciliteiten en secretariële ondersteuning. De efficiency hebben we in dit onderzoek maar beperkt in beeld kunnen brengen. Op het terrein van doorlooptijden, zittingsaantallen per geschil en zittingsduur zien we in ieder geval geen mogelijkheden zonder dat de kwaliteit van het werk in gevaar komt.

Over de totstandkoming en samenstelling van de geschillencommissies is men positief. De procedure is zo ingericht dat een evenwichtige samenstelling mogelijk is. Wat betreft de positie van de commissies kunnen we dan ook concluderen dat er sprake is van inhoudelijke onafhankelijkheid, voldoende draagvlak wat betreft de samenstelling van de commissies en een goede organisatorische inbedding binnen Onderwijsgeschillen.



REGIOPLAN
BELFIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl