

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/211637>

Please be advised that this information was generated on 2021-06-19 and may be subject to change.

Frederik Smit  
Jos van Kuijk

# Inspraak bij bovenschools beleid

*Roeien met de riemen die je hebt*



its

## INSPRAAK BIJ BOVENSCHOOLS BELEID



# Inspraak bij bovenschools beleid

*Roeien met de riemen die je hebt*

Frederik Smit  
Jos van Kuijk

augustus 2004

ITS - Nijmegen

De particuliere prijs van deze uitgave is € 10,-  
Deze uitgave is te bestellen bij het ITS, 024 - 365 35 00.

Fotograaf: Arnout Groen

Website: [www.THEBIGPICTURE.ws](http://www.THEBIGPICTURE.ws): Nereus Damesch acht 2004

#### CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Smit, Frederik

Bovenschoolse medezeggenschap / Frederik Smit - Nijmegen: ITS

ISBN 90 - 5554 - 262 - 8

NUR 840

Project: 2003273

© 2004 ITS, Stichting Katholieke Universiteit Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het ITS van de Stichting Katholieke Universiteit te Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

## Voorwoord

Indien meer scholen door hetzelfde bevoegd gezag in stand worden gehouden, kan het bevoegd gezag een Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (GMR) instellen.

Alle MR'en leveren een personeelslid en een ouder-/leerlinglid. Bij een GMR met 13 tot en met 24 scholen is het niet mogelijk per school twee GMR-leden af te vaardigen, en dient derhalve een keuze te worden gemaakt voor niet gelijke afvaardiging. In het openbaar onderwijs komen meer GMR'en voor dan in het bijzonder onderwijs en heeft men beduidend meer ervaring met het functioneren van de GMR dan in het bijzonder onderwijs.

In het kader van kortlopend onderzoek van de Landelijke Pedagogische Centra hebben de heer R. Limper van de Vereniging voor Openbaar Onderwijs (VOO) en heer M. Hietbrink van het Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs (CBOO) de volgende vragen ingediend:

- Hoe organiseren schoolbesturen met meer dan 12 scholen de gemeenschappelijke medezeggenschap?
- Hoe werken de gekozen modellen in de praktijk in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs?

De antwoorden op die vragen vormen de inhoud van de voorliggende rapportage.

De opdracht voor dit onderzoek is verleend door de Beleidsgroep onderwijsonderzoek van de Landelijke Pedagogische Centra. De Beleidsgroep heeft van het ministerie van OCW de taak gekregen het kortlopend onderzoek te coördineren. Het onderzoek is gericht op de directe toepassing in de onderwijspraktijk. De VOO en het CBOO willen met de resultaten hun adviserende en begeleidende taak verbeteren.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek hebben de minister van OCW en de Expertgroep Medezeggenschap Primair Onderwijs voorstellen ingediend met betrekking tot de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad. Bij de uitwerking van de onderzoeksvragen en het opstellen van handreikingen, is in overleg met de VOO en de opdrachtgever, hiermee rekening gehouden.

Het onderzoek is uitgevoerd door het ITS. Het onderzoeksteam heeft bestaan uit: Frederik Smit (projectleider) en Jos van Kuijk.

Er zijn in het openbaar onderwijs gesprekken gevoerd met voorzitters van schoolbesturen, het bovenschools management, beleidsmedewerkers, voorzitters en secretarissen van GMR'en die met meer dan 12 scholen te maken hebben. Wij zijn allen zeer erkentelijk voor de bereidwillige medewerking aan het onderzoek.

Nico van Kessel, Coördinator alliantie 'De Nijmegen-Amsterdam-connectie'



# Inhoudsopgave

|   |    |
|---|----|
| <b>Voorwoord</b>  | v  |
| <b>1. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>                                   | 1  |
| 1.1 Inleiding   | 1  |
| 1.2 Aanleiding, onderzoeksvragen, -opzet en -uitvoering                               | 1  |
| 1.3 Resultaten  | 2  |
| 1.4 Conclusies  | 4  |
| 1.5 Aanbevelingen   | 6  |
| <b>2. Achtergronden van het onderzoek</b>   | 9  |
| 2.1 Inleiding   | 9  |
| 2.2 Achtergronden van gemeenschappelijke medezeggenschap                              | 9  |
| 2.2.1 Formele aspecten  | 9  |
| 2.2.2 Openbaar onderwijs en bovenschoolse medezeggenschap                             | 11 |
| 2.2.3 Krachtenveld rond functioneren medezeggenschap                                  | 11 |
| 2.3 Analyse kader   | 14 |
| 2.3.1 Medezeggenschapsstructuur   | 15 |
| 2.3.2 Medezeggenschapscultuur   | 17 |
| 2.3.3 Medezeggenschapsbereidheid  | 18 |
| 2.3.4 Medezeggenschapsvaardigheid   | 19 |
| 2.4 Beleidsvoorstellen wijzigingen WMO  | 19 |
| 2.4.1 Voorstellen minister OCW  | 19 |
| 2.4.2 Advies Expertgeroep Medezeggenschap Primair Onderwijs                           | 20 |
| 2.5 Samenvattend  | 21 |
| <b>3. Probleemstelling, onderzoeksopzet en –uitvoering</b>                            | 23 |
| 3.1 Inleiding   | 23 |
| 3.2 Aanleiding en doel van het onderzoek  | 23 |
| 3.3 Onderzoeksopzet   | 23 |
| 3.4 Onderzoeksuitvoering  | 24 |
| 3.4.1 Verkennende pilot   | 24 |
| 3.4.2 Beschrijving good practices   | 26 |
| 3.4.3 Deskresearch beleidsvoorstellen wijzigingen WMO                                 | 28 |
| 3.4.4 Handreikingen en instrumentarium ondersteuning<br>bovenschoolse medezeggenschap | 28 |
| 3.5 Verdere opbouw van het rapport  | 29 |

|  |    |
|--|----|
| <b>4. Organisatie en functioneren bovenschoolse medezeggenschap</b>                    | 31 |
| 4.1 Inleiding  | 31 |
| 4.2 Beschrijvende kenmerken  | 31 |
| 4.3 Ontwikkeling en verschijningsvormen van bovenschoolse medezeggenschap              | 32 |
| 4.4 Ervaringen met bovenschoolse medezeggenschap                                       | 35 |
| 4.5 Samenvattend   | 41 |
| <b>5. Good practices functioneren bovenschoolse medezeggenschap</b>                    | 43 |
| 5.1 Inleiding  | 43 |
| 5.2 Beschrijvende kenmerken  | 43 |
| 5.3 Visie op medezeggenschap   | 44 |
| 5.4 Vormgeving van medezeggenschap   | 47 |
| 5.5 Samenvattend   | 49 |
| <b>6. Handreikingen en instrumentarium ondersteuning bovenschoolse medezeggenschap</b> | 51 |
| 6.1 Inleiding  | 51 |
| 6.2 Verbetercyclus   | 51 |
| 6.3 Checklist visie op medezeggenschap   | 58 |
| 6.4 Checklist vormgeving van medezeggenschap   | 59 |
| 6.5 Checklist keuze scholingscursus  | 59 |
| 6.6 Samenvattend   | 60 |
| <b>BIJLAGEN</b>  |    |
| Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur   | 61 |
| Bijlage 2 Geselecteerde schoolbesturen   | 65 |
| Bijlage 3 Geselecteerde good practices   | 67 |

# 1 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

## 1.1 Inleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar inspraak bij bovenschools beleid in het openbaar primair onderwijs. Dit hoofdstuk vormt de samenvatting vooraf. In paragraaf 1.2 worden de aanleiding, onderzoeksvragen, -opzet en -uitvoering geschetst. Paragraaf 1.3 vat de resultaten samen. In paragraaf 1.4 worden enkele conclusies getrokken. We sluiten het hoofdstuk af met aanbevelingen.

## 1.2 Aanleiding, onderzoeksvragen, -opzet en -uitvoering

Op verzoek van de Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO) en het Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs (CBOO) heeft het ITS een onderzoek naar inspraak bij bovenschools beleid uitgevoerd. Er is geen of weinig systematische kennis over hoe schoolbesturen met meer dan 12 scholen de gemeenschappelijke medezeggenschap organiseren en hoe de raden functioneren.

De doelstelling van het onderzoek was antwoord te krijgen op de volgende vragen:

1. Hoe organiseren schoolbesturen met meer dan 12 scholen de gemeenschappelijke medezeggenschap?
2. Hoe werken de gekozen modellen in de praktijk in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs?

De verkregen informatie zou de VOO en het CBOO handreikingen en een instrumentarium moeten bieden voor landelijke ondersteuning bij bovenschoolse medezeggenschap.

Het onderzoek richt zich op bestuur/centraal management van openbare scholen en voorzitters/secretarissen van GMR'en in het primair onderwijs. Het voortgezet onderwijs is in deze studie niet vertegenwoordigd, omdat er geen openbare besturen zijn met meer dan 12 scholen. Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is een pilotstudie uitgevoerd onder 45 schoolbesturen. Vervolgens zijn 10 good practices van bovenschoolse medezeggenschap geselecteerd en beschreven.

### 1.3 Resultaten

Per onderzoeksvraag worden de belangrijkste uitkomsten weergegeven.

*Onderzoeksvraag 1: Hoe organiseren schoolbesturen met meer dan 12 scholen de gemeenschappelijke medezeggenschap?*

Aan het onderzoek hebben in totaal 45 schoolbesturen deelgenomen die meer dan 12 openbare scholen in het primair onderwijs beheren<sup>1</sup>.

De 45 geselecteerde besturen hanteren de volgende besluitvormingsmodellen:

- Zes besturen hebben scholen niet weten te overtuigen hun eigen (school)belangen ondergeschikt te maken aan het bovenschoolse belang van het bestuur. Er is geen GMR ingesteld en het bestuur hanteert in het overleg met de scholen een *politiek besluitvormingsmodel*. De belangen van de afzonderlijke scholen staan centraal in het besluitvormingsproces.
- 34 Besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer hebben een GMR ingesteld en hanteren een *rationeel besluitvormingsmodel*. Dit model kenmerkt zich door efficiëntie en doelgerichtheid in de besluitvorming.
- Geen enkel bestuur met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer heeft twee of meer GMR'en ingesteld om gebruik te maken van een *bureaucratisch besluitvormingsmodel*.
- Twee besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer hanteren een (niet-wettelijke) variant van het *bureaucratisch besluitvormingsmodel* met afgevaardigden van clusters van medezeggenschapsraden in de GMR. Bij het bureaucratische model liggen de gevolgde procedures in hoge mate vast.
- Drie besturen met 25 of meer scholen onder hun beheer hebben een GMR ingesteld, waarvan het aantal leden van de raad gelijk is aan het aantal aangesloten scholen. Men hanteert een *rationeel besluitvormingsmodel* gericht op efficiëntie en doelgerichtheid in de besluitvorming.

Per MR wordt doorgaans één lid afgevaardigd naar de GMR, waarbij de gelijke verdeling tussen ouders en leerkrachten op GMR-niveau wordt bewaakt (pariteitbeginsel). Soms kiezen afzonderlijke MR'en één of meer gezamenlijke vertegenwoordigers. Indien voor gemeenschappelijke vertegenwoordigers wordt gekozen, wijkt men veelal niet af van het eerder genoemde pariteitbeginsel. Dat betekent dat sommige medezeggenschapsraden een oudervertegenwoordiging moeten kiezen en sommige MR'en een personeelsverte-

---

<sup>1</sup> In het openbaar voortgezet onderwijs komt het (bijna) niet voor dat het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs meer dan 12 scholen bestuurt. Dit is de reden dat er geen aandacht aan het voortgezet onderwijs wordt besteed

genwoordiger. Op deze manier wordt gewaarborgd dat de GMR uit evenveel ouders als personeelsleden bestaat. Schoolbestuur en medezeggenschapsraden hebben veelal afspraken gemaakt voor een roulatiesysteem van de zittingsperiode van de GMR-leden. Bij een derde van de besturen met 13 tot en met 24 scholen onder beheer vaardigt men per MR zowel een personeelslid als een ouder af naar de GMR. Eén afgevaardigde heeft stemrecht en de ander zit er als toehoorder bij. In praktijk hebben beiden veelal stemrecht.

*Onderzoeksvraag 2: Hoe werken de gekozen modellen in de praktijk in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs?*

*Politiek besluitvormingsmodel (model 1).* Besturen die geen GMR hebben ingesteld, overleggen en onderhandelen met de afzonderlijke MR'en over beleidsvoorstellen. De beleidsvorming gaat niet efficiënt.

*Rationeel besluitvormingsmodel (model 2) voor besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer.* Besturen die een GMR hebben ingesteld, bespreken doorgaans op een gestructureerde wijze de beleidsvoorstellen van het bestuur. Het GMR-reglement regelt het overleg tussen bevoegd gezag en GMR. Regels en normen van het overleg zijn er op gericht dat de GMR zo optimaal mogelijk als klankbord, sparringpartner of kritische overhoorder van het management functioneert. Voor personeel in de GMR zijn vaak andere onderwerpen belangrijk dan voor ouders. Over het algemeen zijn bestuurders en voorzitters van de GMR redelijk tevreden over het functioneren van de bovenschoolse medezeggenschap.

*Bureaucratisch besluitvormingsmodel (model 4) voor besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer (niet-wettelijke variant).* Twee besturen, die clusters van medezeggenschapsraden hebben ingesteld, van waaruit de GMR wordt gekozen, gaan op basis van soms onduidelijke regels en procedures met elkaar om.

*Rationeel besluitvormingsmodel (model 5) voor besturen met 25 of meer scholen onder hun beheer.* De raad heeft doorgaans een toetsende rol en komt weinig met eigen initiatieven.

Problemen waar bijna alle GMR'en mee kampen zijn: de werving van nieuwe GMR-leden, het grote verloop onder GMR-leden, de onderwerpen die aan de orde komen in het overleg staan te ver af van de dagelijkse schoolpraktijk. Het is voor vele GMR-leden lastig om over de rand van hun eigen schoolgebeuren te kijken en het gemeenschappelijke belang te zien van de onderwerpen die men in de GMR bespreekt.

## 1.4 Conclusies

1. Schoolbesturen zijn bij de uitvoering van het beleid afhankelijk van de medewerking (coöperatieve instelling) van scholen. Besturen hebben geen bevoegdheid scholen te dwingen hun eigen (school)belangen ondergeschikt te maken aan het bovenschoolse belang van het bestuur. Een deel van de besturen heeft niet het gezag om alle of een deel van de scholen die ze onder hun beheer hebben te bewegen uniforme bevoegdheden van de MR aan de GMR over te dragen. De besluitvormingsprocedures verlopen dan ook ondoelmatig en inefficiënt.
2. Bij een groot deel van de besturen met meer dan 12 scholen onder hun beheer functioneert de GMR doorgaans naar tevredenheid. Bij zo'n 10 procent van de GMR'en komt de inspraak niet echt van de grond. Er is bij deze GMR'en weinig passie voor medezeggenschap. Het vuur dat nodig is voor een ommekeer ontbreekt (vooralsnog). Bij circa een kwart van GMR'en functioneert deze optimaal, omdat men de attitude, de kennis, vaardigheden en bereidheid heeft zich in te zetten voor het bovenschools beleid. Men praat enthousiast over het functioneren van de GMR en wat men van plan is te gaan doen. Er zijn soms verbeterplannen opgesteld en er wordt veel met de expertise van ouders gedaan.
3. Andere gehanteerde inspraakmodellen dan per school (gezamenlijk) één, of soms twee MR-leden afvaardigen naar de GMR, zijn minder geschikt voor bovenschoolse inspraak, omdat ze geen garanties bieden voor een goed functionerend overleg door onduidelijkheden over de inspraakbevoegdheden.
4. Eisen zoals vermeld in de Wet medezeggenschap onderwijs wat betreft de omvang van de GMR en de samenstelling van de raad worden soms als een dwangbuis ervaren, waardoor men niet optimaal kan functioneren. Betrokkenen zitten soms met 'dubbelfuncties' in de GMR, bijvoorbeeld de secretaris van de GMR die ook directeur is van een basisschool (wat wettelijk niet mogelijk is).
5. GMR'en kampen met rekruteringsproblemen bij het vinden van leden. Niet alleen het aantrekken, maar ook het binden van GMR-leden levert veel hoofdbrekens op. De GMR'en slagen er (bijna) niet in om gemotiveerd personeel en (hoger opgeleide) allochtone ouders aan te trekken en deskundige ouders vast te houden.
6. GMR'en functioneren als collectief nog te veel als een optelsom van de afzonderlijke scholen. De concurrentie tussen scholen, de ervaren cultuurverschillen en het gebrek aan chemie, zorgt er voor dat men vooral voor eigen belangen opkomt.
7. Besturen, managers en voorzitters van de GMR trachten, met wisselend succes, een cultuuromslag te bewerkstelligen in het functioneren van de GMR. Men streeft er naar een professionele cultuur te introduceren, waarin de GMR, als collectief, uitgedaagd wordt actief mee te denken over de koers van het bestuur. Besturen, managers en voorzitters van de GMR trachten de saamhorigheid onder GMR-leden te vergroten en hen te laten inzien dat men elkaar nodig heeft, in plaats van elkaar als concurrenten te (blijven) zien.

8. Missie- en visiediscussies en teamwork zijn krachtige instrumenten waarmee het Dagelijks Bestuur de GMR-cultuur kan beïnvloeden.
9. Een GMR treedt als een stevige 'counterpart' van het management op, als hij intern goed georganiseerd is, in een hecht netwerk functioneert en goed geschoold is. Een GMR die stevig verankerd is binnen de bestuursorganisatie kan zich als een krachtige vertegenwoordiger van personeel en ouders opstellen.
10. Gezamenlijke medezeggenschap van personeel en ouders in de GMR botst soms met de behoefte bij het centraal management en personeelsleden om zonder inbreng van ouders over arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid te overleggen.
11. Bij een aantal GMR'en heeft de personeelsgeleding zijn dominante positie moeten prijs geven aan de ouders. Managers en GMR-leden hebben soms grote moeite met de kritische en eigenzinnige inbreng van ouders die op basis van hun ervaring als 'kenniswerkers' (financiële deskundigen, juristen, beleidsmedewerkers) met kop en schouders boven het personeel uitsteken wat betreft kennis en vaardigheden op vele beleidsterreinen. Er zijn daarentegen ook bestuurders die zeer content zijn met de inbreng van ouders en hun toegevoegde waarde weet te gebruiken in de beleidsvorming.
12. Het personeel is doorgaans meer verbonden met hun school dan met hun bestuur. De geringe belangstelling bij het personeel om zitting te nemen in de GMR leidt ertoe dat men soms weinig of geen kwaliteitseisen stelt aan hen die uiteindelijk (volgens een rooster) wél zitting 'moeten' nemen in de raad. De uitstraling van personen die zonder overtuiging in de GMR zitten, heeft echter een (zeer) demotiverende uitwerking op de overige leden van de raad.
13. Motivatie is de belangrijkste factor voor de mate waarin ouders en personeel hun kennis en talenten voor de GMR en het schoolbestuur willen inzetten. Motivatie is onmisbaar voor het optimaal functioneren van de GMR.
14. De (met name beter opgeleide) ouders hebben soms (grote) moeite met het functioneren van personeelsleden in de GMR wat betreft hun beperkte kennis van wet- en regelgeving, hun bescheiden medezeggenschapsvaardigheden en hun geringe bereidheid om zich echt in te zetten voor het bovenschoolse beleid. Met name de onderwijscultuur om te hameren op de arbeidsvoorwaarden, als vertrekpunt, als mantra, om beleidsvoornemens van het bestuur te beoordelen, werkt demotiverend.
15. Bij een deel van de GMR'en gaat de medezeggenschap (zeer) naar wens, omdat men een visie op medezeggenschap heeft ontwikkeld, positieve ervaringen heeft met de vormgeving van de inspraak en de raad zich tracht te ontwikkelen tot een 'lerende GMR' met het doel om via gemeenschappelijke kennisontwikkeling de kwaliteit van de medezeggenschap te vergroten, zodat het bestuur ook betere besluiten neemt. Het Dagelijks Bestuur van deze GMR'en ontplooiën initiatieven voor het opzetten van interne en externe netwerken om te profiteren van elkaars kennis/aanpak en de solidariteit tussen GMR-leden te vergroten om een gezamenlijk verantwoordelijkheidsbesef te kweken voor het optimaal functioneren van de GMR.

16. Het overleg tussen het schoolbestuur of de gemandateerde directie en GMR is op z'n best een bijenkorf die bruist van ideeën. Een plek waar het nieuwe alle ruimte krijgt om ontdekt te worden en zich te ontwikkelen. Voor GMR-leden vereist het door-gaans een intellectuele salto mortale om met eigen ideeën te komen in plaats van achter de voorstellen van het management aan te lopen. De beloning is dat de glans van een goed functionerende GMR afstraalt op alle leden.
17. Het bewaken en cultiveren van een sterk GMR-imago is belangrijk zowel om zittende leden te houden als om nieuwkomers aan te trekken.
18. Bij optimaal functionerende raden voelt men zich gezamenlijk verantwoordelijk voor de medezeggenschap en maakt men optimaal gebruik van de kwaliteiten van de GMR-leden onder het motto: 'Je moet roeien met de riemen die je hebt'.

### **1.5 Aanbevelingen**

1. Het bevoegd gezag dat meerdere scholen in stand houdt, zou verplicht moeten zijn een GMR voor alle of een aantal van deze scholen in te stellen. Dit is een uitgangspunt dat de rechtszekerheid bevordert.
2. Een effectieve inrichting van de GMR is waarschijnlijk het meest gebaat bij een basispakket aan bevoegdheden over voorgenomen bestuursbesluiten dat rechtstreeks door de wetgever aan de GMR wordt toegekend.
3. Besturen/managers en voorzitters GMR zouden verschillen in expertise tussen vertegenwoordigers van scholen in de GMR veel meer moeten benutten en uitbuiten, zodat hieruit een meerwaarde voor het bovenscholse beleid ontstaat. Bestuur en management zouden ouders en personeel veel meer als belangrijke wandelende kennisbronnen van de organisatie moeten gaan zien.
4. Het schoolbestuur en het Dagelijks Bestuur van de GMR zouden ieder schooljaar afspraken kunnen maken over het bevorderen / het optimaliseren van het functioneren van de GMR en aangeven welke scholing daarbij passend is. De GMR zou zich daarvoor kunnen ontwikkelen tot een 'community' waarin men onderlinge ervaringen uitwisselt, men zich meer gezamenlijk verantwoordelijk voelt voor het bestuursbeleid en men er samen de schouders onder wil zetten om de kwaliteit van het onderwijs op een hoger plan te tillen.
5. Het is de kunst bij werving en selectie van GMR-leden niet alleen naar 'beschikbaarheid volgens een roulatiesysteem', kennis, kunde en ervaring te kijken, maar ook een indruk te verkrijgen omtrent de stijl van optreden, normen en waarden van de kandidaat om andere GMR-leden niet af te remmen en te demotiveren in hun functioneren. Het expliciteren van de GMR-visie en het ontwikkelen van een gedeelde visie kan een belangrijk 'voertuig' zijn om te sturen op normen en waarden.
6. Het Dagelijks Bestuur van de GMR zou criteria voor kwaliteiten om te functioneren in de GMR op een uitdagende manier onder de aandacht van het personeel en ouders



kunnen brengen, om de 'toppers' te stimuleren zich kandidaat te stellen voor de GMR.

7. Nieuwe GMR-leden zouden beter voorbereid en toegerust dienen te worden en via een 'inwerktraject' kunnen worden geïntroduceerd in de wereld van de GMR.
8. Schoolbesturen en het Dagelijks Bestuur van GMR'en zouden veel meer moeten gaan investeren in GMR-trainingen en teambuildingsdagen, omdat de opbrengst bestaat uit binding, motivatie, ambitie, vitaliteit, trots, een positief GMR-imago én een GMR als een sterke partner voor het schoolbestuur.



## 2 Achtergronden van het onderzoek

### 2.1 Inleiding

In dit rapport wordt het onderzoek beschreven naar hoe schoolbesturen in het openbaar onderwijs met meer dan twaalf scholen onder hun beheer in het primair en voortgezet onderwijs de gemeenschappelijke medezeggenschap organiseren en hoe dat in de praktijk werkt. Paragraaf 2.2 geeft een beschrijving van de achtergronden. In paragraaf 2.3 wordt een globaal analysekader beschreven. Paragraaf 2.4 schetst beleidsvoorstellen ter wijziging van de WMO. In paragraaf 2.5 vatten we het hoofdstuk beknopt samen.

### 2.2 Achtergronden

#### 2.2.1 Formele aspecten

##### *Bevoegd gezag van de openbare school of scholen*

Bij het college van B & W berust het dagelijks bestuur van de gemeente. Het college van B & W fungeert automatisch als bevoegd gezag van de openbare school of scholen in de gemeente (*integrale bestuursvorm*). Bij veel gemeenten zijn de schoolbestuurlijke taken de afgelopen jaren – na gemeentelijke herindeling- overgedragen aan een *bestuurscommissie* (functionele commissies ex artikel 84 gemeentewet), een *stichting* (artikel 17 Wet primair onderwijs en artikel 53c Wet voortgezet onderwijs), of een *openbaar lichaam* (artikel 98 Wet gemeenschappelijke regelingen).

Het bovenschools management heeft doorgaans als taak, om namens het bevoegd gezag, het overleg met de GMR te voeren (Raaijmakers, De Ruijter & Van der Linde (2003).

##### *WMO 1992 en bovenschoolse medezeggenschap*

In de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 is de medezeggenschap van de medezeggenschapsraden van de openbare scholen en de uit de openbare kas bekostigde scholen geregeld met betrekking tot door het bevoegd gezag te nemen besluiten. Indien meer scholen door hetzelfde bevoegd gezag in stand wordt gehouden, kan het bevoegd gezag een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) instellen voor alle of een aantal van deze scholen. Deze raad behandelt uitsluitend aangelegenheden die van gemeenschappelijk belang zijn voor de aangesloten scholen (artikel 28, lid 1, WMO). Het is denkbaar dat het bevoegd gezag waaronder zowel scholen voor primair als voortgezet onderwijs vallen, één GMR instelt voor de scholen voor primair onderwijs en één GMR voor de scholen voor voortgezet onderwijs. Een GMR wordt in ieder geval ingesteld,

indien de meerderheid van de betrokken afzonderlijke medezeggenschapsraden dit wenst (artikel 28, lid 2, WMO).

#### *Samenstelling GMR*

*Besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer.* Het aantal leden van de GMR bedraagt ten hoogste 24 leden. De leden van de GMR worden gekozen uit en door de leden van de betrokken afzonderlijke MR'en en wel zo, dat het aantal leden, gekozen uit het personeel onderscheidenlijk uit de ouders of de leerlingen (in het voortgezet onderwijs), elk de helft van het aantal leden van de raad bedraagt (artikel 28 lid 2, WMO 1992). Schoolbesturen met meer dan 12 scholen onder hun bestuur zien zich voor de vraag geplaatst hoe personeelsleden en ouders/leerlingen van de afzonderlijke scholen in gelijke mate worden vertegenwoordigd. Dit wordt het *pariteitbeginsel* genoemd. De wetgever heeft zich er niet over uitgelaten hoe met het pariteitsbeginsel moet worden omgegaan wanneer er een GMR voor een oneven aantal scholen wordt ingesteld. Schoolbestuur en medezeggenschapsraden kunnen afspraken maken voor een roulatiesysteem van de zittingsperiode van de GMR-leden (Kellenaar & Van Velzen, 1997).

*Besturen met 25 of meer scholen onder hun beheer.* Indien het aantal aangesloten scholen groter is dan 24, is het aantal leden van de GMR gelijk aan het aantal aangesloten scholen (artikel 28 lid 1 en 2, WMO 1992).

#### *Bevoegdheden GMR*

De WMO 1992 regelt primair de medezeggenschapsrelatie tussen de school en het bevoegd gezag. Ook in het geval er een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) is ingesteld, gaat de wetgever ervan uit dat het zwaartepunt van de medezeggenschap op het schoolniveau blijft. De WMO bepaalt namelijk dat de GMR slechts over bijzondere medezeggenschapsbevoegdheden kan beschikken indien en voor zover de afzonderlijke medezeggenschapsraden deze bevoegdheden ieder met een tweederde meerderheid hebben overgedragen (artikel 28, lid 5, WMO 1992).

De GMR beschikt niet over zelfstandige bevoegdheden. De MR'en kunnen aan de GMR de bevoegdheden, neergelegd in de artikelen 6 tot en met 9 WMO, alsmede de daarvan afwijkende bevoegdheden ingevolge toepassing van artikel 15, lid 2, WMO overdragen.

#### *Onderwerpen*

GMR'en treden in de plaats van de betrokken afzonderlijke medezeggenschapsraden ten aanzien van de uitoefening van de bevoegdheden die zijn overgedragen (artikel 28, lid 6, WMO 1992). De GMR behandelt uitsluitend aangelegenheden die van gemeenschappelijk belang zijn voor de aangesloten scholen. Dit zijn onderwerpen die op bovenschools niveau spelen, zoals: het zorgplan van de scholen in het samenwerkingsverband, de bovenschoolse aanpak van welzijn en verzuim van het personeel. Doordat wet- en regelgeving steeds meer verantwoordelijkheid voor onderwijsbeleid op lokaal niveau legt, neemt de behoefte aan medezeggenschap op bovenschools niveau toe in primair en voortgezet onderwijs.

## **2.2.2 Openbaar onderwijs en bovenschoolse medezeggenschap**

In het openbaar onderwijs komen meer GMR'en voor dan in het bijzonder onderwijs en heeft men dus beduidend meer ervaring met het functioneren van de GMR dan in het bijzonder onderwijs (Smit, Van Ojen, Brink, Claessen & Van der Vegt, 1997). Een groot aantal gemeenten is de afgelopen jaren bezig geweest met de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Daarbij gaat het meestal niet alleen om een verandering van de bestuursvorm maar ook om een andere taak- en bevoegdheidsverdeling tussen bestuur en directie. Het bestuur kan taken en bevoegdheden mandateren aan de algemeen directeur of een bovenschools manager. Ook valt de overdracht van de openbare scholen vaak samen met een schaalvergroting, en met de instelling van een bovenschools management. Voor wat betreft de medezeggenschap kan het voor besturen die een groot aantal scholen beheert, efficiënter zijn om de medezeggenschap te bundelen door middel van de instelling van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR). Het schoolbestuur hoeft dan niet elk besluit waarvoor medezeggenschap geldt, telkens aan alle MR'en afzonderlijk voor te leggen. Tevens biedt de instelling van een GMR de afzonderlijke MR'en beter de mogelijkheid om bij de uitoefening van de medezeggenschap één gezicht te tonen. Dit bevordert de effectiviteit van de uitgeoefende medezeggenschap (Jansen, 1999).

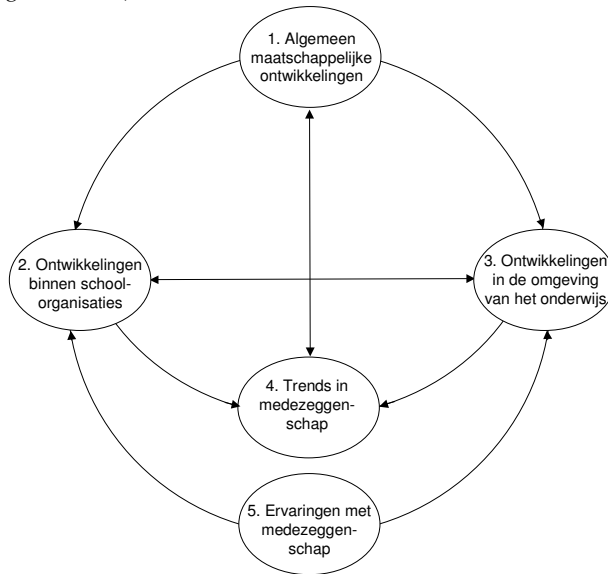
## **2.2.3 Krachtenveld rond functioneren medezeggenschap**

Trends in medezeggenschap volgen de ontwikkelingen in de samenleving, ontwikkelingen binnen de scholen en ontwikkelingen in de omgeving van het onderwijs. Zie figuur 2.1.

### *1. Algemeen maatschappelijke ontwikkelingen*

Ontwikkelingen in de samenleving als secularisatie, uiteenvallen van gezinnen, andere omgangsvormen in leefeenheden en de komst van nieuwe bevolkingsgroepen hebben er toe geleid dat de culturele, godsdienstige en levensbeschouwelijke diversiteit van de West-Europese samenlevingen is toegenomen. Meer buitenshuis werkende moeders en het toegenomen aantal eenoudergezinnen zorgen ervoor dat scholen steeds meer gaan functioneren binnen interorganisatorische netwerken van welzijnsinstellingen, clusters van scholen, en vormen van voor- en naschoolse opvang (Smit, Driessen & Doesborgh 2004). De laatste decennia zijn ouders en school verder in toenemende mate verweven geraakt. Tenslotte wordt niet alleen het gezin, maar ook de school een opvoedende taak toebedacht (Klaassen & Leeferink, 1998).

*Figuur 2.1 – Maatschappelijke krachten rond medezeggenschap (Wissema, Bouts & Rutgers, 1996)*



### *2. Ontwikkelingen binnen schoolorganisaties*

Belangrijke ontwikkelingen binnen schoolorganisaties zijn: innovatie, schaalvergroting en autonomievergroting. Het schoolbestuur heeft meer mogelijkheden gekregen het personeelsbeleid vorm en inhoud te geven. De scholen zijn complexer geworden, het aantal leraren, leerlingen en gebouwen/locaties is toegenomen. Er is een grotere afstand gekomen tussen de top, de bovenschoolse leiding en de rest van de school c.q. scholen. Er is meer eigen beleidsruimte en de zakelijke verantwoordelijkheden zijn toegenomen. De afgelopen jaren hebben zich gekenmerkt door ontwikkelingen waarin de besluitvorming ten aanzien van de onderwijsaangelegenheden steeds vaker is onttrokken aan het niveau van de individuele school. Besluiten komen meer en meer bovenschools tot stand (Brekelmans, Van Elderen & Limper, 2004). Hierdoor is het belang van goede medezeggenschap op dit niveau toegenomen. Het management is doorgaans gemachtigd om namens en onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag op te treden en het overleg te voeren met de GMR. Van het bestuur en het management wordt steeds meer verwacht verantwoording af te leggen richting inspectie, OCW, maar ook naar ouders en lokale gemeenschap over besteding van middelen en de geleverde prestaties (Zoontjes, 2002).

### *3. Ontwikkelingen in de omgeving van het onderwijs*

Er is meer aandacht gekomen voor het belang van sociale cohesie in het voortleven van een samenleving en de rol van burgers bij de lokale gemeenschap. Participatie van ouders op school en in het bestuur vormt voor hun kinderen een voorbeeld van actief

burgerschap (Sanders & Epstein, 1998). In Nederland vindt deze discussie plaats onder de noemer van ‘burgerschapsvorming’ (Klaassen, 1996; Onderwijsraad, 2002; Schuyt, 2001). De betrokkenheid van ouders in het basisonderwijs is veel groter dan in het voortgezet onderwijs. Het overgrote deel van de ouders vindt een goede samenwerking met de school van belang. Met name ouders in het basisonderwijs voelen zich mededeskundigen en kunnen als gevolg daarvan in hun ogen dan ook makkelijk naast leraren staan (Epstein 2001; Vogels, 2002). Cultuurverschillen tussen gezin en school, gebrek aan samenwerking of conflictueuze relaties gelden als potentiële risicofactoren voor de ouderbetrokkenheid. De sterk op de midden- en hogere sociaal-economische milieus gerichte opvattingen van scholen over de gewenste ouderlijke betrokkenheid, kunnen de communicatie en samenwerking met ouders in de weg staan (Bakker, Stoep, Van der Heuvel & Bouts, 2002; Smit, Driessen & Doesborgh, 2004).

#### *4. Trends in medezeggenschap*

Autonomievergroting, deregulering en partnerschap leiden tot een andere verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de verschillende partijen. Daar waar scholen en besturen een grotere mate van autonomie toebedeeld krijgen, dienen de medezeggenschapsverhoudingen daarop adequaat aan te sluiten, opdat personeel, ouders (leerlingen) optimaal voor hun belangen kunnen opkomen<sup>1</sup>. Internationaal wordt steeds vaker het begrip ‘partnerschap’ gehanteerd als een bruikbaar concept om betekenisvolle samenwerkingsrelaties – waaronder medezeggenschapsrelaties - tussen scholen, ouders en de lokale gemeenschap vorm te geven (Epstein, 2001). Partnerschap is dan op te vatten als een proces waarin de betrokkenen er op uit zijn elkaar wederzijds te ondersteunen en waarin ze proberen hun bijdrage zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen, met als doel de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen (Davies & Johnson, 1996). De wenselijkheid om ouders en ook de gemeenschap meer actief te betrekken bij het bestuur, beheer en beleid van scholen en aan hen verantwoording af te leggen neemt wereldwijd toe (Davies, 2001; Putman, 2000; Europese Commissie, 2002).

#### *5. Ervaringen met medezeggenschap*

Uit onderzoek van Smit e.a. (1997) blijkt dat het sub-optimaal functioneren van GMR'en wordt veroorzaakt door een combinatie van factoren: onduidelijkheden in taakstelling en bevoegdheden, rekruteringsproblemen bij het vinden van (allochtone) ouders en leerlingen voor de GMR, gebrek aan (scholings)faciliteiten, de rol van de schoolleiding die niet altijd even duidelijk is en de dominante positie van de personeelsgeleding in de GMR. Daarbij voeren belangen van afzonderlijke MR'en de boventoon waardoor de GMR geen 'vuist' kan maken naar het bestuur.

Onderzoek van Arends & Limper (2002) naar bovenschoolse medezeggenschap bij een openbaar schoolbestuur laat zien dat de medezeggenschapsstructuur van grote invloed is

---

1 Zie: de zogenaamde enveloppebrief van onderwijsminister Van der Hoeven aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 28 600 VIII nr.17).

op de medezeggenschapsbereidheid en medezeggenschapscultuur. De Vereniging voor Openbaar Onderwijs beveelt op basis van dit onderzoek aan dat het bestuur een heldere visie op bovenschoolse medezeggenschap moet ontwikkelen en dient te zorgen voor een duidelijke en heldere communicatiestructuur tussen de verschillende inspraakorganen.

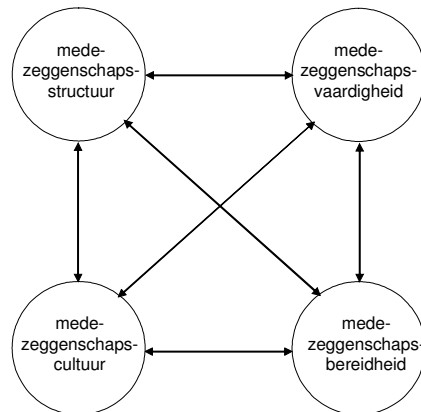
### 2.3 Analyse kader

In deze paragraaf schetsen we op basis van de theorie en de praktijk van medezeggenschap verschillende invalshoeken om dit onderwerp te bekijken. We geven hiermee een voorzet voor een analysekader in de volgende hoofdstukken.

Wissema, Bouts & Rutgers (1996) onderscheiden de volgende voorwaarden voor het optimaal functioneren van medezeggenschap:

- de mate waarin afspraken, procedures, overlegstructuren en verantwoordelijkheden duidelijk zijn (*medezeggenschapsstructuur*);
- de mate waarin betrokkenen bereid zijn het proces van medezeggenschap gezamenlijk aan te gaan (*medezeggenschapsbereidheid*);
- de vaardigheid waarmee de betrokkenen met elkaar omgaan in het kader van de medezeggenschap (*medezeggenschapsvaardigheid*);
- de wijze waarop betrokkenen met elkaar omgaan in het kader van de medezeggenschap (*medezeggenschapscultuur*). Zie figuur 2.4.

*Figuur 2.4 – Sleutelbegrippen voor het functioneren van medezeggenschap*



Dit betekent dat voor het optimaal functioneren van een bepaalde medezeggenschapsstructuur, de bereidheid aanwezig moet zijn om de medezeggenschap vorm te geven, een medezeggenschapscultuur aanwezig moet zijn of zich ontwikkelen evenals medezeggenschapsvaardigheden.



### 2.3.1 Medezeggenschapsstructuur

Vanuit een organisatiekundige invalshoek kunnen drie *besluitvormingsmodellen* worden onderscheiden (Pfeffer, 1996) om het functioneren van de GMR binnen de organisatiestructuur te analyseren:

- *Politiek model*. Het politieke besluitvormingsmodel is te herkennen aan de omstandigheid dat niet gehandeld wordt op basis van algemeen geldende doelstellingen. Het besluitvormingsproces is consistent gericht op het bereiken van de eigen belangen en de factor macht speelt een belangrijke rol.
- *Rationeel model*. Het rationele besluitvormingsmodel kenmerkt zich door consistentie, doelgerichtheid en het afwegen van handelingsalternatieven.
- *Bureaucratisch model*. Bij het bureaucratische besluitvormingsmodel liggen de gevolgde procedures in hoge mate vast en fungeren in feite als legitimeringsgrondslag. In figuur 2.5 worden deze modellen verder uitgewerkt.

Figuur 2.5 - Besluitvormingsmodellen, vanuit organisatiekundige optiek (Pfeffer, 1996)

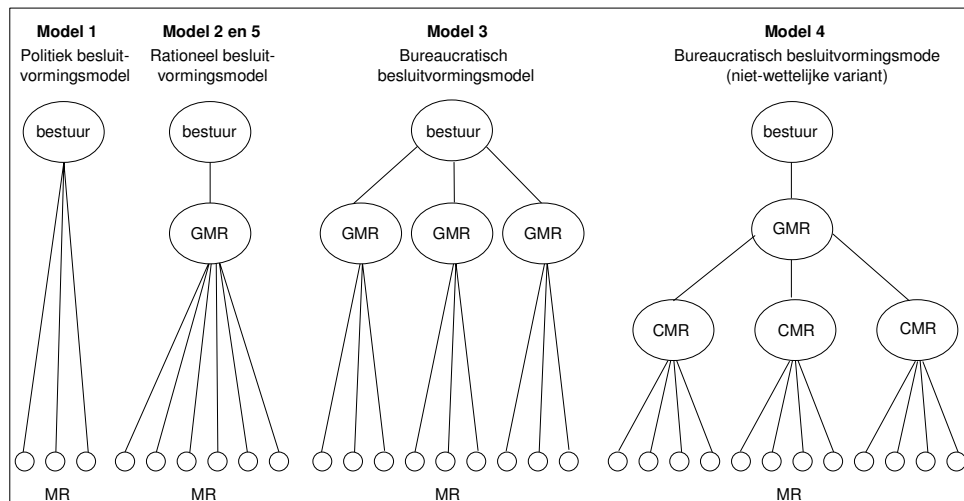
| Dimensie              | Politieke macht  | Rationeel   | Bureaucratisch   |
|-----------------------|--|---|--|
| Doelen, voorkeuren    | Consistent binnen sociale actoren; inconsistent, pluralistisch binnen de organisatie | Consistent binnen en tussen sociale actoren                       | Redelijkerwijs consistent  |
| Macht en controle     | Verschuivende coalities en belangengroepen   | Gecentraliseerd   | Minder gecentraliseerd met groter vertrouwen in regels   |
| Besluitvormingsproces | Ongeordend, gekenmerkt door belangentegenstellingen                                  | Geordend, substantiële rationaliteit                              | Procedurele rationaliteit deel uitmakend van programma's en gestandaardiseerde uitvoeringsprocedures |
| Regels en normen      | Vrije spel der krachten; conflict is legitiem en normaal                             | Gericht op optimalisatie  | Voorgegeven, traditie  |
| Informatievoorziening | Informatie wordt strategisch gemanipuleerd   | Veelomvattend en systematisch                                     | Gereducerd als gevolg van regels en procedures   |
| Besluiten             | Onderhandelingsresultaat   | Nutsmaximalisatie. Keuze voor optie die meeste voordeel oplevert. | Geprogrammeerd en routineus  |
| Ideologie             | Strijd, conflict, winnaars en verliezers   | Efficiëntie en effectiviteit                                      | Stabiliteit, rechtvaardigheid en voorspelbaarheid  |

Besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer kunnen voor de volgende vijf varianten – modellen – kiezen bij bovenschoolse medezeggenschap, die corresponderen met de onderscheiden besluitvormingsmodellen:

1. *Model 1: Politiek besluitvormingsmodel.* Afzien van het instellen van een GMR en afzonderlijke MR'en betrekken bij bovenschools beleid (artikel 28, lid 1, WMO).
2. *Model 2. Rationeel besluitvormingsmodel.* Per MR één lid (een personeelslid of een ouder) afvaardigen naar de GMR, waarbij in totaal de gelijke verdeling tussen ouders en leerkrachten op GMR-niveau wordt bewaakt (artikel 28, lid 2, WMO 1992).
3. *Model 3. Bureaucratische besluitvormingsmodel.* Enkele GMR'en instellen, waarin van iedere MR vertegenwoordigers zitting hebben (artikel 28, lid 1 en 2, WMO).
4. *Model 4. Bureaucratisch besluitvormingsmodel.* Een niet-wettelijke variant van bovenschoolse medezeggenschap: clusters van medezeggenschapsraden (CMR'en) instellen met afgevaardigden in de GMR (*model 4*). Er wordt in deze situatie een extra medezeggenschapslaag geschapen tussen de MR en de GMR. Het clusterplatform fungeert dan als schakel tussen de afzonderlijke MR'en en de GMR.
5. *Model 5. Rationeel besluitvormingsmodel.* Voor besturen met 25 of meer scholen onder hun beheer is het aantal leden van de GMR gelijk aan het aantal aangesloten scholen (WMO artikel 28, lid 2). Voor de aangesloten MR'en is de keuze eenvoudig: elke MR mag slechts een lid afvaardigen voor de GMR.

In schema 2.6 combineren we de besluitvormingsmodellen met de medezeggenschapsvarianten en maken deze visueel.

Schema 2.6 – Besluitvormingsmodellen bij bovenschoolse medezeggenschap



### 2.3.2 Medezeggenschapscultuur

Elke GMR heeft een bepaalde cultuur, een bepaalde wijze van werken, denken en omgaan met elkaar. Dit gaat vaak gepaard met waarden en overtuigingen met betrekking tot effectiviteit, die op hun beurt weer een stempel drukken op het gedrag en de motivatie van de GMR-leden en op het klimaat van de GMR. De GMR'en kunnen in navolging van Quinn (1988) in vier typen worden onderscheiden, die elkaar niet uitsluiten, maar aanvullen:

- *Resultaatgerichte cultuur*. De cultuur wordt gekarakteriseerd door de gerichtheid op de taken die moeten worden vervuld. Er heerst een competitieve sfeer, waarin het scoren van de GMR centraal staat.
- *Beheergerichte cultuur*. Essentieel voor de beheergerichte cultuur zijn coördinatie en een gestructureerde wijze van omgaan met informatie.
- *Mensgerichte cultuur*. Kenmerkend voor de mensgerichte cultuur zijn teambuilding en coaching.
- *Veranderingsgerichte cultuur*. Essentieel voor de veranderingsgerichte cultuur zijn vernieuwing en onderhandeling.

In onderstaand schema worden de kenmerken van de vier typen GMR-culturen vanuit verschillende invalshoeken naast elkaar gezet. Zie figuur 2.7.

*Figuur 2.7- Aspecten van de bovenschoolse medezeggenschapscultuur (Quinn, 1988)*

| Aspecten       | Resultaatgerichte cultuur      | Beheergerichte cultuur                         | Mensgerichte cultuur                  | Veranderingsgerichte cultuur |
|----------------|--------------------------------|--|---------------------------------------|------------------------------|
| Cultuurwaarden | Koersbepaling/<br>produceren   | Coördinatie, structureel omgaan met informatie | Participatie, inzet, moraal, openheid | Vernieuwing, aanpassing      |
| Prestaties     | Succes hebben/scoren           | Precisie van de leden                          | Ontwikkeling uitstreven van de leden  | Initiatief, vooruitstreven   |
| Beoordeling    | Realisatie van taken en doelen | Procedures volgen in de uitvoering             | Kwaliteit van de samenwerking         | Bijdrage aan verandering     |
| Machtsbron     | Kennis van zaken               | Kennen van de regels                           | Geaccepteerd zijn                     | Persoonlijk overwicht        |
| Besluitvorming | Inhoud                         | Procedures                                     | Consensus                             | Intuïtie                     |
| Motivatie      | De klus klaren                 | Voldoen aan de regels                          | Waardering en respect                 | Creativiteit, ontwikkeling   |

### 2.3.3 Medezeggenschapsbereidheid

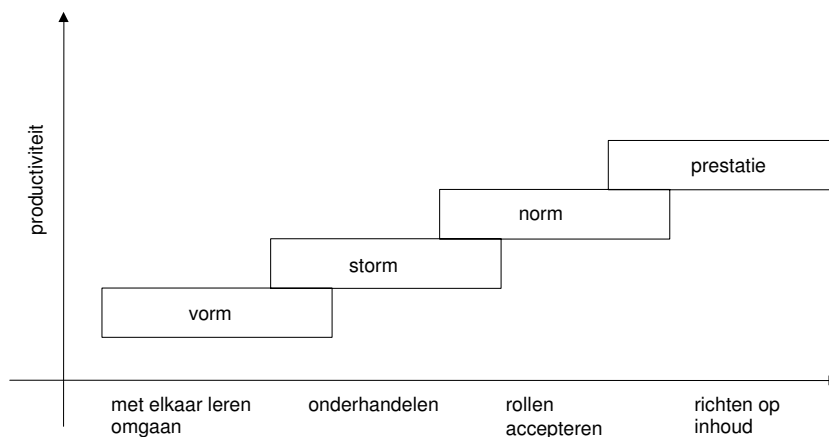
Van GMR leden wordt verwacht een bijdrage te leveren aan het functioneren van de GMR. Groepsontwikkeling in teams kent verschillende karakteristieke fasen. Van vormstadium, via een stormfase naar een periode dat normen worden geaccepteerd en er vervolgens prestaties kunnen worden geleverd (Tuckman & Jensen, 1977).

De vier stadia van teamontwikkeling in de GMR om succes te kunnen boeken, zijn:

- *Vorm*. De groep leert met elkaar om te gaan: in deze periode komt er geen werk uit handen. Vormstadium is te herkennen aan een onvoorstelbare beleefdheid; iedereen doet zijn uiterste best om aardig te zijn, niemand te beledigen, niemand tegen de haren in te strijken.
- *Storm*. Een spannende onderhandelingsperiode. Daarbij gaat het om de voorwaarden waaronder het team kan samenwerken; de vuurproef. Die storm komt altijd als een verrassing, hoe goed het team zich daarop ook voorbereidt. In Storm vraagt elk teamlid zich af of de anderen respect voor hem hebben. De storm gaat liggen als de rollen helder zijn en de teamstijl zichtbaar.
- *Norm*. De rollen zijn nu geaccepteerd. Taalgevoel ontwikkelt zich verder. Teamleden delen informatie met elkaar. Onderlinge afhankelijkheid wordt de gewoonste zaak van de wereld. De groep heeft zich ontwikkeld tot een team.
- *Prestatie*. Het optimale niveau is bereikt – in productiviteit, kwaliteit, besluitvorming, toewijzing van middelen, interpersoonlijke onderlinge afhankelijkheid.

Alle succesvolle teams gaan door deze vier stadia heen (Robbins & Finley, 2000)<sup>1</sup>. Zie figuur 2.8.

Figuur 2.8 – Ontwikkeling in medezeggenschapsbereidheid (Robbins & Finley, 2000)



<sup>1</sup> In de praktijk zal het team niet, zoals het model suggereert, een 'koude start' hebben en het is natuurlijk een illusie om te denken dat een groep die in de 'prestatiefase' is beland, hier ook zal blijven.

### 2.3.4 Medezeggenschapsvaardigheid

Van GMR-leden wordt gevraagd dat ze vaardigheden hebben om in een team te kunnen functioneren en het bestuursbeleid mee richting kunnen geven.

## 2.4 Beleidsvoorstellen wijzigingen WMO

### 2.4.1 Voorstellen minister OCW

Voor de medezeggenschap in het basisonderwijs koppelt de minister van OCW de benodigde wijzigingen van de WMO 1992 aan de invoering van lumpsumbekostiging, die in het basisonderwijs op 1 augustus 2006 van kracht wordt. Het streven is er bij de lumpsumfinanciering op gericht om te komen tot een verdergaande verruiming van bestedingsvrijheid voor scholen voor basisonderwijs. Via de weg van medezeggenschap moeten ouders en personeel betrokken zijn bij de besluitvorming over de inzet van middelen op schoolniveau en bovenschools niveau. In de op 13 januari 2004 aan de Tweede Kamer gezonden uitwerkingsnotitie van de invoering lumpsumbekostiging in het basisonderwijs (Kamerstuk 29 399 nr 1) geeft de minister concrete voorstellen tot wijziging van de WMO. Deze voorstellen behelzen regels omtrent de informatieverstrekking en de verplichte gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (Boersma, 2004).

#### *Schema 2.9 – Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad verplicht*

##### *Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad verplicht*

Met de invoering van lumpsum vervalt de bestedingsverplichting per school. Voor schoolbesturen met meer dan één school ontstaat meer ruimte voor eigen beleidskeuzes op bovenschools niveau. Dit raakt de belangen van de individuele scholen.

Een effectieve inrichting en uitvoering van de medezeggenschap op bovenschools niveau, in aansluiting op de al in de WMO verankerende bevoegdheden van de GMR, is daarvoor een vereiste. Daarom worden de volgende wijzigingen voorgesteld door de minister:

- a. In de WMO wordt opgenomen dat besturen met meer dan één school gehouden zijn tot het instellen van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR). De huidige bepaling dat het bevoegd gezag hiertoe alleen moet overgaan indien de meerderheid van de betrokken afzonderlijke medezeggenschapsraden dit wenst, komt daarmee te vervallen. Van rechtswege moet aan een dergelijk bevoegd gezag een GMR zijn verbonden, net zoals er sprake is van de verplichting om aan iedere school een MR te verbinden. De in het kader van artikel 31 WMO verleende ontheffingen tot toepassing van de WMO in verband met de eigen aard worden daarbij gerespecteerd.
- b. De huidige eis over de omvang van de GMR (ten hoogste 24 leden dan wel indien het aantal aangesloten scholen groter is dan 24, een aantal leden dat gelijk is aan het aantal aangesloten scholen) komt te vervallen. De besturen en medezeggenschapsraden krijgen meer ruimte om daarin eigen afwegingen te maken. In de gewijzigde wet komt wel tot uitdrukking dát men dat moet regelen. Gehandhaafd blijft de eis dat de leden komen uit ouders en personeel van de scholen en dat het personeel evenals de ouders elk de helft van het aantal leden van de GMR omvatten. Nieuw is dat een GMR-kandidaat géén lid hoeft te zijn van een MR.

- c. Voor een effectieve inrichting van de GMR wordt in de WMO 1992 voorzien in een basispakket van adviesbevoegdheden dat rechtstreeks door de wetgever aan de GMR wordt toegekend. De adviesbevoegdheden, die aansluiten bij bestaande adviesbevoegdheden van de MR op het niveau van afzonderlijke scholen, betreffen de gehele GMR, dus zowel de ouders als het personeel. Het gaat om adviesrechten over voorgenomen bestuursbesluiten inzake:
- De vaststelling van de hoofdlijnen van het (meerjarig) financieel beleid voor alle scholen, waaronder de voorgenomen bestemming van de middelen.
  - De maatstaven/criteria die worden toegepast bij de verdeling van de totale beschikbare lumpsum over enerzijds gemeenschappelijke voorzieningen op bovenschools niveau en over anderzijds voorziening op schoolniveau; evenals de maatstaven/criteria bij de verschuiving van middelen tussen de afzonderlijke scholen.
  - De vaststelling of wijziging van het managementstatuut ( in plaats van directiestatuut).
- d. De GMR oefent de bevoegdheden zoals neergelegd in het wettelijke basispakket uit voor alle MR'en. Dit geldt ook voor alle bevoegdheden die met instemming van ten minste twee derden van de leden van de betrokken MR'en zijn overgedragen. Voor de uitoefening van deze bevoegdheden is het bevoegd gezag niet gehouden om in overleg te treden met de afzonderlijke MR'en. Ook niet met die MR'en die niet hebben ingestemd met de overdracht van bepaalde bevoegdheden aan de GMR. Dit voorkomt dat het bevoegd gezag naast het overleg met de GMR over dezelfde aangelegenheid ook nog met één of meer MR'en zou moeten worden overlegd.

De landelijke onderwijsorganisaties delen de voorstellen van de minister met betrekking tot een betere informatievoorziening en een wettelijk verplicht GMR. Over andere voorstellen verschillen organisaties van mening met de minister.

#### **2.4.2 Advies Expertgroep Medezeggenschap Primair Onderwijs**

Een groep experts (Brekelmans, Van Elderen & Limper, 2004) heeft op persoonlijke titel een toekomstig wettelijk kader voor de medezeggenschap in het primair onderwijs geschetst. De Expertgroep kiest voor een nieuwe wet: de Wet medezeggenschap scholen. De Expertgroep stelt dat de huidige WMO én de Wet op de ondernemingsraden (WOR) niet voldoen. De WMO is gedateerd en houdt geen rekening met de gepasseerde, bestuurlijke ontwikkelingen. De WOR is als zodanig ongeschikt voor het onderwijs. De Expertgroep wil elementen van de WMO handhaven, omdat de pedagogische functie van het primair onderwijs vraagt om een relatief grote betrokkenheid van ouders bij de beslissingen die de school neemt over inhoud, inrichting en organisatie van het onderwijs. De Expertgroep wil een Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad verplicht stellen om de bovenschoolse medezeggenschap van de grond te krijgen. Volgens de Expertgroep dienen schoolbesturen mogelijkheden te krijgen voor het instellen van medezeggenschapsarrangementen: maatwerk voor inspraak ter plekke.

## **2.5 Samenvattend**

In dit hoofdstuk hebben we de achtergronden van de gemeenschappelijke medezeggenschap en de beleidsvoorstellen voor wijziging van de WMO van de minister OCW en de Expertgroep Medezeggenschap Primair Onderwijs besproken. Zowel de minister als de Expertgroep stellen verbeteringen voor wat betreft de informatieverstrekking door bevoegd gezag en het functioneren van de bovenschoolse medezeggenschap. De minister en de Expertgroep kiezen voor een rationeel besluitvormingsmodel (modellen 2 en 5).





## 3 Probleemstelling, onderzoeksopzet en –uitvoering

### 3.1 Inleiding

Paragraaf 3.2 geeft een beschrijving van de aanleiding en het doel van het onderzoek. De onderzoeksopzet wordt besproken in paragraaf 3.3 De onderzoeksuitvoering komt in paragraaf 3.4 aan de orde. In paragraaf 3.5 tenslotte komt de verdere opbouw van het rapport aan de orde.

### 3.2 Aanleiding en doel van het onderzoek

Besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer kunnen volgens de WMO 1992 voor verschillende varianten – modellen – kiezen bij bovenschoolse medezeggenschap. Voor besturen met 25 of meer scholen onder hun beheer is het aantal leden van de GMR gelijk aan het aantal aangesloten scholen (artikel 28, lid 2, WMO 1992).

Gezien deze keuzemogelijkheden zijn de onderzoeksvragen van de VOO en het CBOO:

1. Hoe organiseren schoolbesturen met meer dan 12 scholen de gemeenschappelijke medezeggenschap?
2. Hoe werken de gekozen modellen in de praktijk in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs?

De beantwoording van de onderzoeksvragen dient handreikingen en een instrumentarium op te leveren voor landelijke ondersteuning bij bovenschoolse medezeggenschap.

### 3.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek richt zich op bestuur/centraal management van openbare scholen en voorzitters/secretarissen van GMR'en van besturen met meer dan 12 scholen onder hun beheer in het primair onderwijs of voortgezet onderwijs.

*De fasen van het onderzoek zijn:*

1. verkennende pilot;
2. good practices/casestudies;
3. deskresearch beleidsvoorstellen wijziging WMO;
4. formuleren handreikingen en instrumentarium ondersteuning bovenschoolse medezeggenschap.

### 3.4 Onderzoeksuitvoering

#### 3.4.1 Verkennende pilot

##### *Doel*

Deze fase van het onderzoek had als doel:

- ons oriënteren op de bestaande praktijken wat betreft de organisatie van de medezeggenschap van schoolbesturen met 12 of meer scholen;
- een beeld te krijgen van de inhoud en vormgeving van de medezeggenschapspraktijken op basis van een documentenanalyse (jaarverslag bevoegd gezag, jaarverslag GMR, reglement GMR) en een vragenlijst voor de voorzitter/secretaris van het schoolbestuur;
- ons oriënteren op de procedures ter optimalisering van dataverzameling in het kader van de casestudies.

##### *Verloop van het veldwerk*

Na de opdrachtverlening, begin april 2003, is een gesprek geweest met de VOO en vervolgens is gestart met het veldwerk. Op basis van het beschikbare ITS-scholenbestand zijn alle bevoegde gezagen in het openbaar onderwijs (n=45) met 12 of meer aangesloten scholen benaderd. Er zijn alleen GMR'en van openbare scholen geselecteerd<sup>1</sup>, omdat de onderzoeksvragen gesteld zijn door de VOO en het CBOO, én omdat de vormgeving van de medezeggenschap van het openbaar onderwijs niet vergelijkbaar is met die van het bijzonder onderwijs. Daarenboven kent het openbaar onderwijs een langere en bredere traditie met betrekking tot de GMR dan het bijzonder onderwijs.

In eerste instantie is getracht via een brief schoolbesturen te werven voor deelname aan het onderzoek. Dit leverde slechts een klein aantal reacties op, omdat door het instellen van bestuurscommissies, stichtingen en gemeentelijke herindelingen respondenten niet traceerbaar bleken. In overleg met de aanvrager is de verkennende pilot niet uitgevoerd via het versturen van schriftelijke vragenlijsten, maar met behulp van telefonische interviews. Door er bovendien naar te streven per bestuur een bovenschools manager en de voorzitter van de GMR te benaderen, konden de onderzoeksactiviteiten van de verkennende fase en de casestudies in elkaar worden geschoven. De interviews zijn door de onderzoekers afgenomen.

Bij de besturen is gesproken met de voorzitter van het bestuur, directeur van het onderwijsbureau, bovenschools managers, of het hoofd van de afdeling onderwijs, een beleidsmedewerker. Bij de GMR'en waren voorzitters en (ambtelijk) secretarissen de gesprekspartners. Het veldwerk is afgerond in juli 2004.

---

1 ITS-scholenbestand 2003-2004.

### Onderzoeksgroep

De 45 besturen in het primair onderwijs die hebben deelgenomen hebben aan het onderzoek, hebben gemiddeld 21 scholen onder hun beheer. Het kleinste bestuur telt 13 scholen en de grootste 71 scholen. De besturen hebben geen GMR voor het voortgezet onderwijs ingesteld die meer dan 12 scholen omvat. Dit betekent dat het voortgezet onderwijs in deze rapportage verder niet besproken wordt.

Bij de meeste besturen hebben zich in de in de vijf jaren voorafgaand aan het onderzoek belangrijke wijzigingen in de bestuursstructuur voorgedaan. Zie bijlage 2 (tabel 3.1) voor een overzicht van de besturen die hebben deelgenomen aan het onderzoek.

De 45 geselecteerde besturen hanteren de volgende besluitvormingsmodellen:

- Zes besturen hebben geen GMR ingesteld en hanteren een *politiek besluitvormingsmodel (model 1)*.
- 34 Besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer hebben een GMR ingesteld en gebruiken een *rationeel besluitvormingsmodel (model 2)*.
- Geen enkel bestuur met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer heeft twee of meer GMR'en ingesteld om zich van een *bureaucratisch besluitvormingsmodel (model 3)* te bedienen.
- Twee besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer hanteren een (niet-wettelijke variant van het *bureaucratisch besluitvormingsmodel (model 4)* met afgevaardigden van clusters van medezeggenschapsraden in de GMR.
- Drie besturen met 25 of meer scholen onder hun beheer hebben een GMR ingesteld, waarvan het aantal leden van de raad gelijk is aan het aantal aangesloten scholen. Men hanteert een *rationeel besluitvormingsmodel (model 5)*.

Alle benaderde besturen en GMR'en waren bereid aan het onderzoek deel te nemen. Met 85 respondenten zijn gesprekken gevoerd. Er is naar gestreefd per bestuur zowel de voorzitter (of directeur/bovenschools manager) als de voorzitter/secretaris van de GMR te spreken. Dit is niet altijd gelukt. De gewenste informatie is vervolgens wel verkregen via beleidsmedewerkers. Zie tabel 3.2.

Tabel 3.2 – Kenmerken respondenten verdeeld over de verschillende locaties, in aantallen

|   | Model 1  | Model 2   | Model 3  | Model 4  | Model 5  | Totaal    |
|---|----------|-----------|----------|----------|----------|-----------|
| <i>Functie respondent</i>                                 |          |           |          |          |          |           |
| Voorzitter bestuur, algemeen directeur/lid managementteam | 4        | 29        | -        | 2        | 2        | 37        |
| Beleidsmedewerker   | 3        | 5         | -        | -        | 1        | 9         |
| Voorzitter/(ambtelijke) secretaris GMR                    | -        | 34        | -        | 2        | 3        | 39        |
| <b>Totaal</b>   | <b>7</b> | <b>68</b> | <b>-</b> | <b>4</b> | <b>6</b> | <b>85</b> |

## Verzamelde informatie

### Schema 3.3 – Gevraagde informatie

|  |
|--|
| <p><b>Bovenschools management</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Algemene bestuursgegevens.</i> Aantal scholen onder bevoegd gezag, bestuursvorm, uitgangspunten van de organisatie, de mate van afstand tot de gemeente, verdeling van de bevoegdheden tussen bestuur, bovenschools management, directies, (G)MR'en.</li><li>- <i>Structuur medezeggenschap.</i> Overwegingen voor het instellen van een of meer GMR'en, wie is waarover de 'overlegpartner' van de MR of de GMR? Welke voorstellen zijn het afgelopen jaar aan de GMR'en voorgelegd? Welke advies- en instemmingsbevoegdheden zijn bij de GMR'en neergelegd? Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende organen? Maakt men werk van professionalisering van de medezeggenschap? Hoe wordt de relatie tussen de MR'en en de GMR vormgegeven en onderhouden?</li><li>- <i>Attitude.</i> Zijn er veranderingen in houding ten aanzien van medezeggenschap?</li><li>- <i>Verwachtingen.</i> Wat waren de verwachtingen bij de invoering van het gekozen bovenschoolse medezeggenschapsmodel en zijn deze verwachtingen uitgekomen?</li></ul> <p><b>Voorzitters/secretarissen GMR:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Functioneren GMR:</i> Welke onderwerpen komen wel en niet aan de orde? Is er aandacht voor verhouding personeel en ouders in de GMR?</li><li>- <i>Opvattingen over medezeggenschap:</i> Welke opvattingen heeft men over medezeggenschap?</li><li>- <i>Relatie tussen GMR en management:</i> Wat zijn nagestreefde resultaten?</li><li>- <i>Knelpunten:</i> Wat zijn gesignaleerde problemen en gevonden oplossingen?</li></ul> |
|--|

### Analyse

De analyse van het materiaal verzameld in de gevalstudies is gericht op beschrijving van de realisatie van de medezeggenschap, de gesignaleerde problemen bij de vormgeving en welke oplossingen hiervoor zijn gevonden.

### 3.4.2 Beschrijving good practices

#### Doel

Goede voorbeelden van bovenschoolse medezeggenschap beschrijven die kunnen dienen voor landelijke advisering en ondersteuning.

#### Onderzoeksgroep

Voor de uitvoering van deze onderzoeksfase zijn op basis van de informatie van directies en voorzitters/secretarissen 10 'good practices' van bovenschoolse medezeggenschap in het primair onderwijs geselecteerd.

Onder 'good practices' verstaan we vormen van bovenschoolse medezeggenschap waar:

- de kwaliteit van medezeggenschap (redelijk) optimaal is: bevoegdheden van bevoegd gezag, directie, GMR'en en MR zijn duidelijk, er is sprake van een goede constructieve samenwerking tussen de verschillende organen en men maakt werk van professionalisering van de medezeggenschap;
- de pariteit tussen ouders en personeel wordt bewaakt: personeelsleden en ouders zijn met een gelijk aantal zetels in de GMR'en en MR'en vertegenwoordigd.

Bij de selectie van de cases is gestreefd naar een spreiding waarbij zo mogelijk rekening is gehouden met verschillende bestuursvormen openbaar onderwijs en de variatie aan rationele besluitvormingsmodellen, die de WMO 1992 biedt (zie schema 2.6).

#### *Verzamelde informatie*

Per case zijn relevante (beleids)documenten bestudeerd (jaarverslagen en reglementen) en gesprekken gevoerd met de voorzitter/secretaris van het bevoegd gezag, of het management. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met voorzitters/secretarissen van de GMR'en (afhankelijk van de organisatiestructuur).

In de topiclijst voorgelegd aan de voorzitter/secretaris bevoegd gezag, of het management, lag het accent op kenmerken van het bevoegd gezag: de visie van het bestuur op het omgaan met medezeggenschap en het beleid inzake de vormgeving van inspraak. In de topiclijsten voor de voorzitters/secretarissen (G)MR lag het accent op de werkwijze en taakopvatting, de wijze waarop overleg en samenwerking plaats vindt (knelpunten, verbeterpunten) en op sterke en zwakke punten van de gehanteerde medezeggenschapsmodellen. Zie schema 3.4.

#### *Schema 3.4 - Gevraagde informatie*

|   |
|---|
| <p>Voorzitter/secretaris schoolbestuur, bestuursmanager, directie:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Visie op medezeggenschap</i>: hoe sluiten visie op medezeggenschap en de organisatie van inspraak op elkaar aan; welke keuzes zijn er gemaakt en welke prioriteiten heeft het bestuur/management in verband met de medezeggenschap? Welke taakopvatting heeft het bestuur, c.q. de directies? Welke aspecten van de medezeggenschap worden gestimuleerd in verband met de kwaliteit van de besluitvorming? Hoe geeft het bestuur en directie richting aan de medezeggenschap?</li><li>- <i>Beleidsvorming</i>. Hoe verloopt de concrete vormgeving van de medezeggenschap in de beleidsvorming Welke typen resultaten streeft men na?</li><li>- <i>Toegevoegde waarde</i>. Wat is de meerwaarde van het gekozen model van medezeggenschap (materieel, inhoudelijk, kwalitatief)?</li><li>- <i>Problemen</i>. Wat zijn de gesignaleerde problemen bij de vormgeving en realisatie van de medezeggenschap (dubbele pettenproblematiek) en welke oplossingen zijn hiervoor gevonden?</li><li>- <i>Voor- en nadelen</i>. Welke voor- en nadelen heeft het gehanteerde GMR-model?</li></ul> <p>Voorzitter/secretaris GMR:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Samenstelling</i>. Samenstelling GMR'en: volgens het reglement en het feitelijk aantal leden, ideale samenstelling, knelpunten ten aanzien van de bezetting van GMR, herkomst voorzitter en secretaris.</li></ul> |
|---|

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Communicatie</i>. Interne en externe communicatie, frequentie overleg met andere organen, relatie met de directie en bevoegd gezag, rol GMR bij bestuurlijke vernieuwingen.</li><li>- <i>Faciliteiten/voorzieningen en scholing</i>. Budget, cursussen, knelpunten.</li><li>- <i>Werkwijze/taakopvatting</i>. Aandacht voor processen en inhoud, typen resultaten die men nastreeft.</li></ul> |
|---|

#### *Analyses*

De kwalitatieve analyses hadden tot doel de sterke punten van het functioneren van de bovenschoolse medezeggenschap te beschrijven.

### **3.4.3 Deskresearch beleidsvoorstellen wijzigingen WMO**

Dit onderzoeksdeel maakt geen onderdeel uit van de offerte, maar is aan het onderzoek toegevoegd om de onderzoeksbevindingen en de handreikingen voor de praktijk te kunnen plaatsen in het kader van de voorgestelde beleidsvoorstellen voor wijzigingen van de WMO.

#### *Aanleiding*

De minister van OCW en de Expertgroep Medezeggenschap Primair Onderwijs hebben recent beleidsvoorstellen gepresenteerd voor bijstelling van de WMO ten behoeve van het primair onderwijs.

#### *Doel*

De adviezen van de Minister van OCW en de Expertgroep Medezeggenschap Primair Onderwijs inventariseren, kort beschrijven en de onderzoeksresultaten en aanbevelingen schetsen in het perspectief van de voorgestelde wijzigingen.

### **3.4.4 Handreikingen en instrumentarium ondersteuning bovenschoolse medezeggenschap**

#### *Doel*

Het doel van de laatste fase was om op basis van de bevindingen uit de voorgaande deelonderzoeken handreikingen en instrumenten te ontwikkelen voor ondersteuning van bovenschoolse medezeggenschap.

#### *Werkwijze*

Op basis van de bevindingen van de verkennende fase en de good practices zijn handreikingen en een instrumentarium gedestilleerd.

### **3.5 Verdere opbouw van het rapport**

In het volgende hoofdstuk wordt de organisatie en het functioneren van de bovenschoolse medezeggenschap beschreven. Hoofdstuk vijf geeft een beeld van 'good practices'. Het rapport sluiten we af met handreikingen en een instrumentarium voor bovenschoolse medezeggenschap.





## 4 Organisatie en functioneren van bovenschoolse medezeggenschap

### 4.1 Inleiding

De hoofdvragen in het onderzoek luiden als volgt: Hoe organiseren schoolbesturen met meer dan 12 scholen in het primair en voortgezet onderwijs de gemeenschappelijke medezeggenschap? En hoe werken de modellen in de praktijk? Ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvraag zijn alleen besturen van openbare scholen in het primair onderwijs benaderd die meer dan 12 scholen beheren. In paragraaf 4.2 geven we aan op basis van welke kenmerken de bovenschoolse medezeggenschap is beschreven. In paragraaf 4.3 schetsen we de ontwikkeling en verschijningsvormen van bovenschoolse medezeggenschap. Paragraaf 4.4 geeft een beeld van de ervaringen met bovenschoolse medezeggenschap. Het hoofdstuk sluiten we af met een samenvatting.

### 4.2 Beschrijvende kenmerken

De bevindingen met betrekking tot GMR'en worden beschreven aan de hand van de volgende vragen of kenmerken, die een uitwerking zijn van de betreffende gegevens uit schema 3.3.

*Ontwikkeling en verschijningsvormen van bovenschoolse medezeggenschap (medezeggenschapsstructuur)*

1. Welke besturen hanteren welk model?
2. Wanneer is men begonnen?
3. Waarom is men er aan begonnen?
4. Wat zijn de verschijningsvormen van bovenschoolse medezeggenschap?
5. In welke fase van invoering van zit men?

Deze kenmerken zijn te vinden in paragraaf 4.3.

*Ervaringen met bovenschoolse medezeggenschap (medezeggenschapscultuur, -bereidheid en -vaardigheid)*

6. Hoe functioneren modellen van bovenschoolse medezeggenschap?
7. Wat zijn de gehanteerde opvattingen over medezeggenschap?
8. Hoe is de relatie tussen GMR en management?
9. Wat zijn nagestreefde resultaten?
10. Wat zijn gesignaleerde problemen en gevonden oplossingen?

Deze kenmerken zijn te vinden in paragraaf 4.4.

### 4.3 Ontwikkeling en verschijningsvormen van bovenschoolse medezeggenschap

#### 1. Welke besturen hanteren welk model<sup>1</sup>?

**Politiek besluitvormingsmodel (model 1).** Zes (13%) van de 45 besturen in het primair onderwijs hebben gekozen voor het *politieke besluitvormingsmodel*. Het zijn vijf bestuurscommissies en een integraal bestuur die dit model hanteren. Het aantal scholen dat deze besturen beheren varieert van 14 tot en met 71 scholen (gemiddeld 36 scholen).

**Rationeel besluitvormingsmodel (model 2) voor besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer.** De overgrote meerderheid (34 van de 42) besturen heeft gekozen voor het besluitvormingsmodel dat de Wet medezeggenschap (artikel 28, lid 2) voorschrijft: het *rationele besluitvormingsmodel*. Zowel bestuurscommissies, stichtingen, één integraal bestuur en één openbaar rechtspersoon maken gebruik van dit model.

**Bureaucratisch besluitvormingsmodel (model 3) voor besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer.** Geen van de besturen heeft het *bureaucratische besluitvormingsmodel* ingevoerd. Dit betekent dat geen enkel bestuur met meer dan één GMR te maken heeft.

**Bureaucratisch besluitvormingsmodel (model 4) voor besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer (niet-wettelijke variant).** Twee besturen (bestuurscommissies) hanteren een niet wettelijke variant van het *bureaucratische besluitvormingsmodel*. Afgevaardigden van clusters van medezeggenschapsraden zijn vertegenwoordigd in de GMR.

**Rationeel besluitvormingsmodel (model 5) voor besturen met 25 of meer scholen onder hun beheer.** De drie besturen (één bestuurscommissie, één integraal bestuur en één stichting) met 25 of meer scholen onder hun beheer hebben, zoals artikel 28, lid 2 WMO 1992 voorschrijft, gekozen voor het *rationele besluitvormingsmodel*. Er is één GMR ingesteld waarvan het aantal leden van de raad gelijk is aan het aantal aangesloten scholen.

#### 2. Wanneer is men er aan begonnen?

Na de invoering van de WMO (1992) is men doorgaans gestart met (nadenken over) het instellen van een GMR. Door invoering van een nieuwe bestuursvorm, een nieuwe organisatiestructuur, managementstructuur en/of door gemeentelijke herdeling zijn er bij alle onderzochte gemeenten in de afgelopen 10 jaar nieuwe bovenschoolse medezeggenschapsstructuren ontwikkeld.

---

1 GMR'en met meer dan twaalf MR'en zijn we in het voortgezet onderwijs niet tegengekomen.

### 3. *Waarom is men eraan begonnen?*

Besturen in het openbaar primair onderwijs hebben de mogelijkheden van de invoering van een GMR aangegrepen als middel om efficiënt en doelmatig bovenschools beleid te voeren.

### 4. *Wat zijn de verschijningsvormen van bovenschoolse medezeggenschap?*

**Politiek besluitvormingsmodel (model 1).** Drie van de zes besturen die het *politieke besluitvormingsmodel* hanteren, betrekken de afzonderlijke MR'en schriftelijk en/of mondeling bij het bovenschools beleid. Twee besturen hebben een platform ingesteld om het overleg vorm te geven. Eén bestuur heeft een voorlopige GMR ingesteld voor een deel van de betrokken scholen (12 van de 32).

**Rationeel besluitvormingsmodel (model 2) voor besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer.** 34 Besturen hebben een GMR ingesteld en gekozen voor het *rationele besluitvormingsmodel*. Dit betekent dat men doorgaans op een geordende en gestructureerde wijze met elkaar overlegt. De omvang van de GMR varieert tussen de 13 en 48 personen. Bij 22 (tweederde) van de 34 besturen vaardigt men per MR één lid af naar de GMR. De pariteit wordt doorgaans nauwgezet bewaakt, dat wil zeggen dat het aantal zetels in de GMR voor de geleding ouders en de geleding personeel aan elkaar gelijk is. Per zittingsperiode wordt dit veelal gerouleerd: zat er eerst een oudervertegenwoordiger van de MR in de GMR, dan neemt in de volgende zittingsperiode een personeelslid deel aan de GMR. Het idee is dat als een school een standpunt heeft, het niet uitmaakt wie het verwoordt: een ouder of een personeelslid. Een grotere school mag soms twee leden afvaardigen naar de GMR, kleinere scholen vaardigen samen vaak één lid af en dependances moeten het doorgaans zonder afvaardiging stellen. Gemaakte afspraken zijn in de regel opgenomen in een bijlage van het GMR-reglement.

Bij 12 (ruim een derde) van de 34 besturen zien we een niet-wettelijke variant van het *rationele besluitvormingsmodel*: de afzonderlijke MR'en vaardigen twee personen (een ouder én een personeelslid) af naar de GMR. Eén afgevaardigde heeft stemrecht en de ander zit er als toehoorder bij. In de praktijk hebben beiden (soms) stemrecht en bij een enkele raad is stemrecht afhankelijk van het onderwerp: de personeelsgeleding stemt over personeelsonderwerpen en de ouders over zaken die voor de ouders van belang zijn. Eén bestuur heeft bij het ministerie van OCW toestemming gevraagd en gekregen om twee personen per MR af te vaardigen naar de GMR<sup>1</sup>.

**Bureaucratisch besluitvormingsmodel (model 4) voor besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer (niet-wettelijke variant).** Twee besturen (met 54 en 29 scholen) hebben voor een niet-wettelijke variant van het *bureaucratische besluitvor-*

---

<sup>1</sup> Een bestuur met 15 scholen onder beheer heeft bij de minister verzocht om toepassing te geven aan het bepaalde in artikel 30 van de WMO en goed te keuren dat in de ten behoeve van de onder het bestuur staande scholen voor primair onderwijs ingestelde GMR elke school vertegenwoordigd kan worden door zowel een lid van de oudergeleding als een lid van de personeelsgeleding en dat daarmee wordt afgeweken van het bepaalde in artikel 28, lid 2, WMO. Dit verzoek is ingewilligd.

*mingsmodel* gekozen. Men heeft clusters van medezeggenschapsraden ingesteld met afgevaardigden in de GMR.

**Rationeel besluitvormingsmodel (model 5) voor besturen met 25 of meer scholen onderhun beheer.** Drie besturen met 25, 32 en 34 scholen onder hun beheer, hebben zoals artikel 28, lid 2 WMO voorschrijft, gekozen voor *het rationele besluitvormingsmodel*. Het aantal leden van de GMR is gelijk aan het aantal aangesloten scholen.

5. In welke fase van invoering van bovenschoolse inspraak zit men?

**Politiek besluitvormingsmodel (model 1).** Drie van de zes besturen die geen GMR hebben ingesteld, maar met de afzonderlijke MR'en overleggen, hanteren het *politieke besluitvormingsmodel*. Het bestuur/management bespreekt voorstellen over bovenschools beleid doorgaans in het directeurenoverleg. De directeuren leggen de voorstellen vervolgens voor aan de MR'en. De inspraakprocedure verloopt dus (indirect) via de directies van de scholen. Drie andere besturen hebben een (stedelijk) platform of een Voorlopige GMR ingesteld om met een deel van de basisscholen in gesprek te kunnen gaan over bovenschools beleid. Besturen en managers ervaren dat MR'en nog steeds weerstand hebben om bevoegdheden over te hevelen naar de GMR. Pogingen om via conferenties, clusterindeling, regio-indeling, territoriale indeling, een getrapte indeling, of langzame overdracht van bevoegdheden op één lijn te komen zijn tot nu toe mislukt. Men heeft de hoop in de toekomst een GMR in te kunnen stellen als bij de scholen het besef toeneemt dat men 'met z'n allen in één schuit zit' en men 'meer schooloverstijgend wil denken'. Het is een moeizaam proces van 'trekken en duwen' om een GMR in te stellen.

**Rationeel besluitvormingsmodel (model 2) voor besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer.** Besturen die er wel in zijn geslaagd om een GMR in te stellen, maken gebruik van een *rationeel besluitvormingsmodel* (model 2), om op een efficiënte manier besluiten te nemen over het bovenschools beleid. Bij de start, als men elkaar nog niet zo goed kent, is men geneigd zich tamelijk traditioneel te gedragen ('de macht ligt bij het bestuur, het management leidt de school, het bestuur bestuurt en de GMR toetst en controleert'). De meeste raden zitten in de fase dat men eigen scripts ontwikkelt en een eigen invulling aan de inspraak probeert te geven.

**Bureaucratisch besluitvormingsmodel (model 4) voor besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer (niet-wettelijke variant).** Twee besturen hebben te maken met GMR'en, die zijn gekozen via clusters van medezeggenschapsraden (CMR'en). Het besluitvormingsproces van dit *bureaucratisch besluitvormingsmodel* (model 4), verloopt via drie medezeggenschapslagen: een MR per school, een CMR per cluster en een GMR op bestuursniveau. Eén van de twee gemeenten, die met dit besluitvormingsmodel werkt, heeft de hulp van de VOO ingeroepen om scenario's te ontwikkelen om de inspraak te optimaliseren. In de andere gemeente werkt het besluitvormingsmodel naar tevredenheid.

**Rationeel besluitvormingsmodel (model 5) voor besturen met 25 of meer scholen onderhun beheer.** Besturen met 25 of meer scholen die met een GMR werken, hebben inmiddels ruime ervaring met het *rationele besluitvormingsmodel* (model 5) opgedaan. Men werkt doorgaans aan een betere taakverdeling in de raad.

#### 4.4 Ervaringen met bovenschoolse medezeggenschap

##### *6. Hoe functioneren modellen van bovenschoolse medezeggenschap?*<sup>1</sup>

**Politiek besluitvormingsmodel (model 1).** Besturen die geen GMR hebben ingesteld, omdat de MR'en niet bereid waren om bevoegdheden af te staan aan de GMR, zijn gedwongen met de afzonderlijke MR'en overeenstemming te bereiken over beleidsvoorstellen. In de praktijk lopen besluitvormingsprocedures ongeordend en de beleidsvorming gaat niet efficiënt.

**Rationeel besluitvormingsmodel (model 2) voor besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer.** Besturen die wél te maken hebben met een GMR bespreken doorgaans op een gestructureerde wijze de beleidsvoorstellen van het bestuur. Het GMR-reglement regelt het overleg tussen bevoegd gezag en GMR<sup>2</sup>. Het bestuur/management vergadert zo'n 7 à 8 keer per jaar met de GMR. Macht, controle en initiatief liggen doorgaans bij het bestuur/management. Het management wil zich veelal best door de GMR laten beïnvloeden, als het maar binnen bepaalde grenzen blijft. Regels en normen van het overleg zijn er op gericht dat de GMR zo optimaal mogelijk als klankbord, sparringpartner of kritische overhoorder van het management functioneert. Voor personeel in de GMR zijn vaak andere onderwerpen belangrijk (arbeidsvoorwaardelijke zaken als aanstelling- en benoemingsbeleid) dan voor ouders (bijvoorbeeld: schooltijden en kwaliteit van het onderwijs). Over het algemeen zijn bestuurders en GMR-leden redelijk tevreden over het functioneren van de bovenschoolse medezeggenschap. Bij een deel van de besturen gaat de inspraak zeer naar wens, omdat men – in samenspraak met de GMR – een visie op medezeggenschap heeft ontwikkeld en positieve ervaringen heeft met de vormgeving van de inspraak (zie hoofdstuk 5). Bij een aantal GMR'en komt de inspraak daarentegen niet van de grond. De GMR leidt een slapend, comateus, bestaan. Men zit veelal nog in de aanvangsfase van groepsvorming, de GMR ontwikkelt zich niet tot een team waarbij de taken zijn verdeeld over de leden en men zich nadrukkelijker richt op de inhoud van de medezeggenschap. Vergaderingen worden soms overgeslagen, omdat er geen onderwerpen te bespreken zijn. Er is soms een te lage opkomst om te kunnen stemmen over de voorstellen van het bestuur. GMR'en stellen zich 'volgend' op en tonen over het algemeen weinig initiatief om met eigen voorstellen te komen.

**Bureaucratisch besluitvormingsmodel (model 4) voor besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer (niet-wettelijke variant).** Twee besturen, die clusters van medezeggenschapsraden hebben ingesteld, van waaruit de GMR wordt gekozen, gaan op basis van soms onduidelijke regels en procedures met elkaar om. Bij één van de besturen levert met name de informatiestromen tussen medezeggenschapsorganen, het management en de achterban nogal eens problemen op.

- 
1. Vanuit organisatiekundige optiek (Pfeffer, zie paragraaf 2.2.3) bespreken we het functioneren van de bovenschoolse modellen.
  2. Veelal gebaseerd op het model-reglement van de VNG/CBOO.

**Rationeel besluitvormingsmodel (model 5) voor besturen met 25 of meer scholen onderhun beheer.** De raad heeft doorgaans een toetsende rol en komt weinig met eigen initiatieven.

7. *Wat zijn de gehanteerde opvattingen over medezeggenschap?*<sup>1</sup>

We laten bij de bespreking van de gehanteerde opvattingen over medezeggenschap de indeling in besluitvormingsmodellen los, omdat deze geen bepalende factor is. Bij zo'n driekwart van de GMR'en heeft men een mix van mensgerichte en beheergerichte opvattingen over omgaan met inspraak. Bij een kwart van de GMR'en is de cultuur meer gericht op verandering en resultaat.

*De mensgerichte/beheergerichte GMR* kan worden omschreven als een vriendelijke raad waar de afgevaardigden nauw op elkaar betrokken zijn en op een prettige manier functioneren. Men werkt samen met een gezamenlijk belang. Men gaat uit van de gelijkwaardige inbreng van personeelsleden en ouders. Als er een Dagelijks Bestuur is ingesteld, functioneert dit orgaan als coach of mentor van de overige leden. Er is aandacht voor communicatieve vaardigheden en de interactie binnen de GMR. Teamwork en consensus staan hoog in het vaandel. Beheergerichte elementen van de GMR-cultuur worden zichtbaar in de gestructureerde wijze van omgaan met informatie (notulen en secretariaat goed verzorgd).

Rond een kwart van de GMR'en heeft een meer *veranderingsgerichte* en *resultaatgerichte inspraakcultuur*. Bij deze GMR'en heerst meer een dynamische, ondernemende en creatieve sfeer met aandacht voor de te realiseren taken. Men heeft een missie. Het Dagelijks Bestuur van deze GMR'en is (soms) innovatief, steken hun nek uit en nemen risico's. Er worden regelmatig initiatiefvoorstellen gedaan. Inspiratie en visie op het onderwijs staan centraal. GMR-leden voelen zich (soms) lid van een collectief dat iets belangrijks verwezenlijkt. Omdat de leden betrokken zijn en uit zichzelf uitdagingen aangaan is motivatie zelden een probleem. De beloning voor inzet bestaat uit erkenning, ook buiten de GMR. De nadruk ligt op het streven een vernieuwende, vooruitstrevende raad te zijn. Bereidheid tot verandering en het aangaan van uitdagingen zijn belangrijk. Op de lange termijn richt men zich op beleidsverdieping in het GMR-werk en het realiseren van nieuwe ideeën. Succes bestaat uit het hebben van een up- to-date-aanpak van het GMR-werk en het werken op basis van de nieuwste informatie, zienswijzen en concepten. Individuele vrijheid en initiatief worden aangemoedigd. De resultaatgerichtheid van de GMR wordt met name zichtbaar in de wijze waarop het Dagelijks Bestuur van de GMR bij de voorbereidingen van de vergaderingen rekening houdt met individuele verschillen tussen GMR-leden. Bij de informatieverstrekking probeert men de informatie zo te presenteren dat het voor alle GMR-leden duidelijk is waarover een advies moet worden uitgebracht en dat iedereen gemotiveerd wordt de beleidsstukken te lezen. Daarnaast heeft men doorgaans een strakke vergaderdiscipline. De GMR heeft invloed in de organi-

---

1. Aan de hand van Quinn (zie paragraaf 2.2.3) bespreken we gehanteerde opvattingen over medezeggenschap.

satie en een toegevoegde waarde voor het management: draagvlak voor de uitvoering van beleid. De opvattingen van GMR'en over medezeggenschap corresponderen doorgaans met de opvattingen van besturen en managers waarmee ze te maken hebben.

#### *8. Hoe is de relatie tussen GMR en bestuur/ management*

De GMR wordt door het management veelal als een vooruitgeschoven post van personeel en ouder beschouwd. De verhoudingen tussen GMR en management zijn meestal goed. De GMR volgt positief en kritisch het bestuursbeleid. Er zijn geen verschillen tussen besturen met 13 tot en met 24 scholen en besturen met 25 of meer scholen onder beheer.

#### *9. Nagestreefde resultaten*

Besturen zijn er meestal op gericht hun beleidsvoornemens in overleg met inspraakorganen te realiseren. De GMR fungeert veelal als klankbord en houdt het bestuur scherp. Men geeft reacties waar het bestuur veelal wat mee kan. Er zijn (bijna) geen verschillen tussen besturen met 13 tot en met 24 scholen en besturen met 25 of meer scholen onder beheer.

#### *10. Wat zijn gesignaleerde problemen en gevonden oplossingen?<sup>1</sup>*

##### **Politieke besluitvormingsmodel (model 1).**

Het is voor het bestuur lastig om draagvlak te vinden voor de te nemen besluiten. De besturen/managers ervaren als een probleem dat MR'en niet (op tijd) reageren op voorstellen. Het is voor het bestuur vaak lastig een beeld te krijgen hoe inspraakorganen tegen beleidsvoornemens aankijken. Verschillen in schoolpopulaties, cultuur en onderwijsaanbod worden door MR'en aangevoerd om een uitzonderingspositie te claimen richting bestuur. Het werken met dit besluitvormingsmodel lijkt de verschillen tussen visies van scholen en het bestuur eerder te vergroten dan te verkleinen.

##### **Rationele besluitvormingsmodel (model 2).**

*Samenstelling/bezettingsgraad.* Kleinere scholen, nieuw opgestarte scholen en achterstandsscholen hebben met name grote moeite met het vinden van kandidaten voor de GMR. Een groot deel van de scholen met laagopgeleide ouders, kunnen bijna geen (allochtone) ouders vinden voor de GMR. Het personeel is doorgaans ook moeilijk te bewegen om zitting te nemen in het bestuur van de GMR en de positie van voorzitter of secretaris te bekleden. Veel GMR'en kunnen de ouders niet voor een lange tijd binden. Er is een grote doorstroming. Genoemde oorzaken zijn onder andere: slecht imago van de GMR, de GMR heeft geen missie, men mist een 'wijgevoel', bovenschoolse onderwerpen zijn abstract, onderwerpen hebben minder raakvlakken, met wat er in de praktijk op scholen gebeurt. Voor veel ouders is bovenschoolse medezeggenschap 'een ver mijn bed show' met (te) veel aandacht voor arbeidsvoorwaarden van het personeel. Er is soms een 'te groot gat' tussen de mate van geïnformeerd zijn, kennis en ervaring van het Dage-

---

1. Vanuit de visies van Quinn, Pfeffer, Robbins & Finley (zie paragraaf 2.2.3) worden problemen en oplossingen beschreven.

lijks Bestuur en de overige leden van de GMR. Men deelt geen informatie met elkaar, de voorzitter van de GMR weet de raad soms niet goed in de hand te houden. Voor de leden is het vaak onduidelijk wat er van hen wordt verwacht. Er is veelal geen tijd voor reflectie en verdieping. De voortgang wordt vaak niet geëvalueerd en de raad presteert daarvoor matig.

*Macht en controle.* Voor GMR-leden is niet altijd duidelijk welke bevoegdheden het management heeft en wat de invloed van de GMR kan zijn op de besluitvorming. Management en personeel hebben soms een defensieve houding richting ouders. Zij sluiten zich af voor kennis en ervaring van ouders in plaats van die te gebruiken. Soms heeft men het idee het Paard van Troje te hebben binnengehaald als ouders eventueel bereid zijn hun gelijk te willen halen voor de geschillencommissie. Voor het management en personeel, is het soms problematisch met goed opgeleide kritische ouders/consumenten om te gaan die hen (genadeloos) confronteren met hun beperkte kennis over wet- en regelgeving. En soms leggen ouders met hun (financiële, juridische) deskundigheid het management het vuur aan de schenen. Bij een aantal besturen staat men daarentegen (zeer) positief tegenover de verfrissende, zakelijke en soms innovatieve inbreng van ouders.

Secretaris GMR: 'De mogelijkheid om in de GMR wederzijds van elkaar te profiteren, kan voor binding zorgen. Wij hebben als ouders in de GMR echter bitter weinig aan het personeel. We hebben te maken met personeelsleden die hun CAO niet kennen, die niet weten wat hun rechten zijn en zich nergens druk over maken, omdat ze het idee hebben dat de directie wel voor hun belangen moet opkomen. De personeelsgeleding is inmiddels moe gestreden, omdat ze door het bestuur voortdurend met een kluitje in het riet worden gestuurd.'

*Besluitvormingsproces.* De informatieverstrekking van het bestuur verloopt vaak niet optimaal. De GMR krijgt niet of te laat de nodige informatie waardoor de GMR zich onvoldoende kan voorbereiden en er geen tijd is voor overleg met de achterban (MR'en). De inhoudelijke inbreng vanuit GMR is soms gering, omdat men niet geschoold of de tijd niet heeft genomen om zich goed voor te bereiden en informatie in te winnen. Een probleem is dat bij sommige GMR'en de vertegenwoordigers te veel redeneren vanuit het belang van de eigen school in plaats van op bovenbestuurlijk niveau naar de onderwerpen te kijken.

*Cultuur.* GMR'en zijn vaak weinig resultaatgericht bezig: men stelt veel ad hoc vragen, er worden in de ogen van het bestuur/management 'oppervlakkige' discussies gevoerd, en men kijkt niet systematisch naar het beleid.

*Medezeggenschapsbereidheid.* De GMR ontwikkelt zich vaak niet tot een team met gemeenschappelijke doelstellingen. De GMR blijft vaak een groep losse vertegenwoordigers die met name het belang van de eigen school laten prevaleren.

*Informatievoorziening.* Het management maakt in de informatievoorziening niet altijd een onderscheid tussen hoofd- en bijzaken. De tijdigheid van het toesturen van de stukken kan beter. GMR'en maken doorgaans geen jaarverslag en laten weinig van zich horen richting achterban.



*Regels en normen.* Ouders lopen nogal eens aan tegen een cultuur die zo anders is dan die ze kennen vanuit hun eigen werkervaring en haken af.

Een (goed opgeleide) ouder: 'Dat het kennisniveau van het personeel in de GMR soms bedroevend is, kun je als buitenstaander nog wel over heen komen. Maar het is met name de cultuur van 'kom-niet-aan-onze-vrije-woensdagmiddag' waar ouders tegen aanlopen en op afknappen. Wat is die andere cultuur? Een cultuur van geen stap te veel willen doen voor een andere school. Een voorbeeld: volgens een roulatiesysteem leveren leraren van scholen de voorzitter en ouders de secretaris van de GMR. Een personeelslid stelde dat een school door omstandigheden geen voorzitter kon leveren voor de GMR. De personeelsleden van andere scholen reageerden daarop heel furieus door principieel ook geen voorzitter te willen leveren. Daar zaten we dan. Die taak hebben we als ouders vervolgens maar op ons genomen'.

**Bureaucratisch besluitvormingsmodel (model 4).**

Er is weinig belangstelling voor participatie in een GMR die gekozen is via clustermedezeggenschapsraden. De medezeggenschapsstructuur belemmert een effectieve communicatie.

**Rationeel besluitvormingsmodel (model 5).**

De belangstelling om zitting te nemen in de GMR is beperkt. Besturen met 25 of meer scholen onder hun beheer hebben soms problemen met de omvang van het aantal vertegenwoordigers dat deel neemt aan de vergaderingen.

In figuur 4.1 zetten we de gesignaleerde problemen nog eens op een rij en vullen deze aan met oplossingen vanuit de praktijk. Alleen bij model 1 is de oplossing afkomstig van het ministerie OCW en de Expertgroep.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Deze oplossing is al eerder gepresenteerd door onder andere Cluitmans-Souren (1998) en Cluitmans-Souren & De Bont-Hanenkamp (1999).

Figuur 4.1 – Gesignaleerde problemen en oplossingen

| Dimensies  | Problemen  | Oplossingen   |
|--|--|---|
| <b>Politiek besluitvormingsmodel: model 1</b>  |  |   |
| Besluitvorming   | Traag en inefficiënt   | GMR wettelijk verplicht stellen (zievoorstellen Minister en Expertgroep Medezeggenschap Primair Onderwijs).   |
| <b>Rationeel besluitvormingsmodel: model 2<br/>voor besturen met 13 tot met 24 scholen onder hun beheer</b>                                |  |   |
| Samenstelling/bezettingsgraad GMR  | Lastig om kandidaten te vinden voor de GMR. De raden zijn veelal wel volledig bezet. De helft tot driekwart van de leden is aanwezig tijdens vergaderingen. Een groot verloop onder GMR-leden. | Informatie verstrekken over wat hen te wachten staat in de GMR, bestuur dient te laten zien dat men de GMR serieus neemt, commissievergaderingen instellen zorgt voor grotere (inhoudelijke) betrokkenheid.           |
| Onderwerpen  | Onderwerpen staan te ver af van de scholen.  | Organiseer netwerkbijeenkomsten en scholingsbijeenkomsten over onderwerpen als het zorgplan, verwijzing speciaal onderwijs. Laat leraren/ouders, ambtenaren hierover vertellen, zodat de onderwerpen meer gaan leven. |
| Macht en controle  | Het management heeft de touwtjes strak in handen en heeft geen behoefte aan tegenwicht van de raad. GMR-leden komen er niet toe om als countervailing power van het bestuur kan optreden.      | Scholing van GMR-leden om te leren gelijkwaardiger op te treden tegenover het bestuur en het beleid systematisch te volgen.   |
| Besluitvormingsproces  | Vragen van GMR-leden zijn vaak 'rijp en groen', gericht op de eigen school. Discussies hebben weinig diepgang, zonder vooroverleg met de achterban.  | Scholing om te leren wat te 'halen en te brengen' bij achterban, hoe in commissies te werken en beter voorbereid te overleggen met bestuur/management.  |
| Cultuur  | GMR accepteert kritiekloos voorstellen van bestuur. GMR is te weinig resultaat- en veranderingsgericht.  | Betere voorbereiding van GMR op overleg met bestuur en meer op de inhoud van de voorstellen moeten richten.   |
| Medezeggenschapsbereidheid   | De GMR blijft steken in de groepsontwikkeling. De GMR wordt geen 'echt' team dat ergens voor gaat.   | Deel informatie met elkaar, gebruik netwerken en deskundigheid van belangenorganisaties. Stel realistische doelen.  |
| Informatievoorziening  | Informatie van management te veelomvattend en niet systematisch. Contacten GMR en achterban.   | Agendacommissie instellen, jaarverslag maken.   |
| <b>Bureaucratisch besluitvormingsmodel: model 4<br/>voor besturen met 13 tot met 24 scholen onder hun beheer (niet-wettelijke variant)</b> |  |   |
| Structuur  | Informatie- en communicatiestructuur. De afvaardiging van clusters naar GMR gaat moeizaam. Communicatie is niet transparant.   | Planmatige, gestructureerde vergadercyclus, met tijdige informatieverstrekking van bevoegd gezag. Start een website en gebruik intranet om te communiceren.   |
| <b>Rationeel besluitvormingsmodel: model 5<br/>voor besturen met 25 of meer scholen onder hun beheer</b>                                   |  |   |
| Omvang van de GMR  | Groepsgrootte  | Leden in commissies laten functioneren. Werk een deel van de vergaderingen in subgroepen.   |

#### 4.5 Samenvattend

Besturen die met afzonderlijke medezeggenschapsraden overleggen over bovenschools beleid in plaats van een GMR in te stellen, hanteren een *politiek besluitvormingsmodel*. Zulke besturen ondervinden veel problemen om bovenschools beleid te voeren en om draagvlak te vinden voor hun beleid. Voor besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer functioneert de GMR met een *rationeel besluitvormingsmodel* optimaal onder de voorwaarden dat bestuur, management en GMR een visie op bovenschoolse medezeggenschap ontwikkelen én het voor GMR-leden uitdagend is én blijft om zich in te zetten voor de medezeggenschap. Besturen die clusters van medezeggenschapsraden hebben ingesteld met vertegenwoordigers daarvan in de GMR werken met een *bureaucratisch besluitvormingsmodel*. In de praktijk blijkt dit tot veel communicatieproblemen te leiden tussen de betrokkenen. Geen van de besturen in het primair onderwijs heeft voor een (bureaucratisch) besluitvormingsmodel met *meer* dan één GMR gekozen. Voor besturen met 25 of meer scholen onder hun beheer functioneert de GMR over het algemeen redelijk naar wens, al wordt de groeps grootte soms als een probleem ervaren.



## 5 Good practices functioneren bovenschoolse medezeggenschap

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de medezeggenschap van 10 good practices van het functioneren van de GMR bij bovenschools beleid. In paragraaf 3.4.2 hebben we aangegeven wat we verstaan we onder ‘good practices’ van bovenschoolse medezeggenschap:

- de kwaliteit van inspraak is optimaal: bevoegdheden van bevoegd gezag, directie, GMR’en en MR zijn duidelijk, er is sprake van een goede constructieve samenwerking tussen de verschillende organen en men maakt werk van professionalisering van de medezeggenschap;
- de pariteit tussen ouders en personeel wordt bewaakt: personeelsleden en ouders zijn met een gelijk aantal zetels in de GMR’en en MR’en vertegenwoordigd.

Er zijn 10 besturen in het primair onderwijs geselecteerd, die een GMR hebben ingesteld en voldoen aan bovengenoemde criteria. Het zijn zeven besturen met 13 tot en met 24 scholen onder hun beheer en drie besturen die 25 of meer scholen beheren. Ze hanteren een rationeel besluitvormingsmodel, hebben zowel een mensgerichte als een resultaatgerichte/veranderingsgerichte cultuur en de groepsontwikkeling bevindt zich in zo’n stadium dat men zich kan focussen op het leveren van prestaties.

In paragraaf 5.2 omschrijven we de kenmerken van deze good practices van de GMR bij bovenschools beleid. Paragraaf 5.3 geeft de visie van optimaal functionerende GMR’en op medezeggenschap weer. Paragraaf 5.4 schetst de vormgeving van de wijze waarop inspraak beslag krijgt. In paragraaf 5.5 maken we de balans op en geven een samenvatting van de bevindingen.

### 5.2 Beschrijvende kenmerken

De bevindingen met betrekking tot de good practices beschrijven we aan de hand van de volgende vragen of kenmerken, die een uitwerking zijn van de betreffende gegevens uit schema 3.4.

*Visie op medezeggenschap (GMR- cultuur)*

1. Wat is de missie?
2. Wat is de identiteit?
3. Wat is het klimaat van werken?
4. Wat is de stijl van werken?
5. In welke sfeer wordt er gewerkt?

Deze kenmerken zijn te vinden in paragraaf 5.3.

### *Vormgeving van medezeggenschap*

*(medezeggenschapstructuur, -bereidheid en -vaardigheid)*

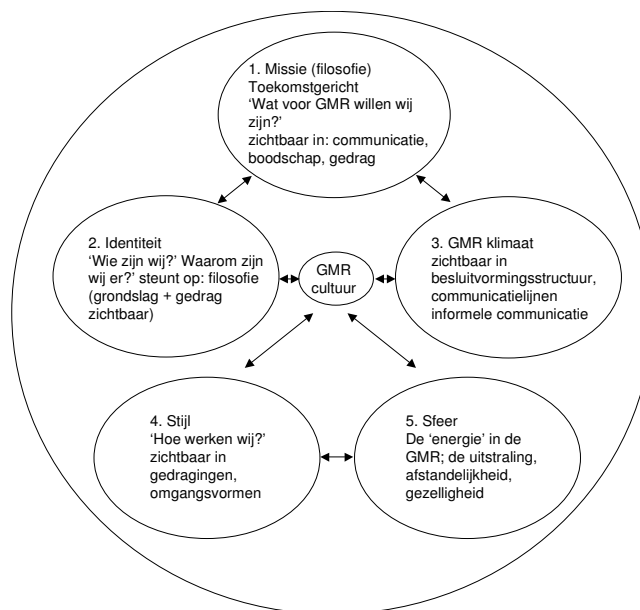
6. Hoe is de samenstelling?
7. Wat is de bezettingsgraad?
8. Hoe is de werkwijze en de taakopvatting?
9. Wat zijn de faciliteiten, voorzieningen en scholingsmogelijkheden?
10. Wat is de toegevoegde waarde van bovenschoolse medezeggenschap?

Deze kenmerken zijn te vinden in paragraaf 5.4.

### **5.3 Visie op medezeggenschap**

De door de respondenten gehanteerde visie op medezeggenschap wordt in verband gebracht met de wijze waarop men met elkaar omgaat. In figuur 5.1 zijn de gehanteerde begrippen en hun samenhang weergegeven. In de cirkels staan de begrippen die in de volgende paragrafen aan de orde komen. De onderlinge afhankelijkheid is weergegeven met wederzijdse pijlen. Zie figuur 5.1.

*Figuur 5.1- GMR- cultuur en daaraan verwante begrippen (Voogt, 2000).*



### *1. Wat is de missie?*

Het gaat bij de missie (filosofie) van een GMR om het antwoord op de vraag: 'Wat voor GMR willen wij zijn?' 'Welke ideeën heeft men voor de toekomst?' Deze visie is zichtbaar in de wijze waarop men met elkaar omgaat en hoe men met elkaar communiceert. Het volgen van een basiscursus medezeggenschap bij de Vereniging voor Openbaar Onderwijs (VOO) of Algemene Onderwijsbond (AOB) is voor een groot deel van de GMR'en waar de medezeggenschap optimaal functioneert een omslagpunt geweest om een missie te ontwikkelen op hun functioneren en meer als een volwaardig gesprekspartner van het management te worden. De raden hebben doorgaans een eigen missie ontwikkeld (of zijn er druk mee bezig) met betrekking tot datgene wat men als raad in de toekomst wil bereiken. Een geformuleerde missie is bijvoorbeeld: 'De GMR wil een bijdrage leveren om de verschillende onderwijsculturen van scholen na de gemeentelijke herindeling op één lijn te krijgen'. Men heeft er werk van gemaakt zo helder mogelijk te krijgen welke prioriteiten men als raad wil stellen en wanneer een en ander gerealiseerd zou moeten worden. De GMR'en proberen in ieder geval de tijd te nemen voor reflectie en vast te stellen of men op de goede weg zit.

### *2. Wat is de identiteit?*

De identiteit richt zich - in tegenstelling tot de missie - op het heden, de status quo. Het gaat om vragen als: 'Wie zijn wij?' 'Waarom zijn wij er?', 'Wat onderscheidt ons van andere raden'? Besturen en managers van goed functionerende GMR'en vinden dat de GMR een vooruitgeschoven post is van personeel en ouders. De GMR is voor hen een belangrijk instrument om op de hoogte te komen van wat er leeft binnen de organisatie, en waar men beleidsvoorstellen in de week kan leggen en feedback kan krijgen op voorgenomen beleid. De GMR wil op zijn beurt serieus worden genomen; positioneert zich als een 'toporgaan' binnen de organisatie dat het bestuur kritisch volgt. Met name het Dagelijks Bestuur van de GMR bereidt zich consciëntieus voor op de vergaderingen en speelt zijn info door aan de andere leden en bereidt de vergaderingen in samenspraak met het management voor in het agenda-overleg. De GMR heeft aan het bestuur aangegeven wat men van hem verwacht wat betreft informatieverstrekking.

Voorzitter GMR 'We kiezen nauwgezet onze informatie. Het heeft geen zin om stapels notulen, notities of mondelinge informatie te krijgen van het bestuur waar je als GMR toch niets mee doet. We hebben met het management afspraken gemaakt over stukken die we willen hebben. En we hebben intern een taakverdeling gemaakt wie wat leest.'

### *3. Wat is klimaat van werken?*

Het klimaat van werken is zichtbaar in de besluitvormingsstructuur, communicatielijnen, informele communicatie. De boodschap van het bestuur richting GMR is dat men het belangrijk vindt om in een open sfeer van gedachten te wisselen over beleidsvoornemens. Zowel het bestuur als de GMR proberen van de vergaderingen 'iets te maken'. De ver-

gaderingen vinden telkens op een andere school plaats, of op het gemeentehuis. De GMR streeft naar korte communicatielijnen met bestuur en achterban. Men vindt het belangrijk respectvol met elkaar om te gaan. Het management en het Dagelijks Bestuur van de GMR gaan zorgvuldig om met informatieverstrekking aan GMR-leden. Het Dagelijks Bestuur van de GMR bespreekt stukken door met het bestuur/management om voetangels er uit te halen. De stukken worden ruim van te voren toegestuurd. Men geeft, indien nodig, bij de stukken aan waar men op moet letten. Men zorgt er voor dat beleidsstukken die door het bestuur gemaakt zijn zo leesbaar mogelijk worden gepresenteerd voor de GMR-leden. Per agendapunt wordt in een paar zinnen in begrijpelijke taal aangegeven wat de essentie is van een stuk en wat de status van het agendapunt is: informatie-uitwisseling, discussie, advies, instemming. Het Dagelijks Bestuur ziet er op toe dat de GMR-leden beslagen ten ijs kunnen komen. Onderwerpen die aan de orde komen, worden ook naar het directeurenoverleg gestuurd. De GMR neemt tijd voor overleg met de achterban (de afzonderlijke MR'en).

#### *4. Wat is de stijl van werken?*

De medezeggenschapsstijl van de GMR is de manier van werken die zichtbaar is in gedragingen, omgangsvormen en de wijze waarop men met de vergaderingen omgaat. Alle informatie (notulen, beleidsstukken, relevante wet- en regelgeving) zet men op intranet. Men heeft veelal een duidelijke structuur in de vergaderingen aangebracht. Er is een jaarplanning en het Dagelijks Bestuur stelt doorgaans eisen aan GMR-leden wat betreft de voorbereiding (stukken lezen), de vergaderingen bezoeken (op tijd komen) en zich afmelden bij verhindering. Men benut verschillen in kennis en expertise van GMR-leden. De variëteit van de GMR ziet men als een meerwaarde voor het functioneren van de raad. GMR-leden die niet aanwezig zijn of MR'en die niet in de GMR zijn vertegenwoordigd, krijgen soms de mogelijkheid om hun standpunten schriftelijk in te brengen. De GMR neemt doorgaans ruim de tijd om 'grote' onderwerpen' als meerjarenbeleidsplan, begroting en bestuursformatieplan te bespreken. Daar ruimt men zonodig twee termijnen voor in om te voorkomen dat men alleen 'ja' of 'nee' tegen een voorstel kan zeggen. Men wil als GMR een eigen, krachtig, geluid binnen de organisatie laten horen en streeft naar goede contacten met bestuur én achterban. In de stijl van werken onderscheidt men doorgaans diverse soorten vergaderingen: VOT-overleg: (brainstormen met de Voeten Op Tafel), oriëntatie, afstemming en besluitvorming. Daarnaast verzorgt men scholingsbijeenkomsten. Het doel is afwisseling en vergroten van betrokkenheid en binding met de GMR.



Secretaris GMR: 'Als er problemen of meningsverschillen zijn over onderwerpen als fusie, werkdruk, bovenschools management dan loopt de GMR wel vol. Anders is het een stuk minder. Wil je mensen er echt bij betrekken, dan moet je hen wel iets te bieden hebben. We proberen GMR-leden bij de raad te betrekken door een variëteit aan vergaderingen voor te schotelen, we verzorgen lezingen en bieden scholing aan. De laatste vergadering van het schooljaar houden we veelal in het bowlingcentrum: een korte bijeenkomst met een drankje en een hapje. Daar doet het bestuur niet moeilijk over. Dat is een investering die zich dubbel en dwars terug betaalt: gemotiveerde leden die de GMR zien als een plek waar je interessante personen ontmoet en ook iets over maatschappelijke ontwikkelingen hoort.'

#### *5. In welke sfeer wordt er gewerkt?*

De sfeer heeft betrekking op de soort 'energie' die bij de bovenschoolse medezeggenschap en in het functioneren van de GMR zichtbaar is. Het gaat dan om het tempo (kalmte, gejaagdheid); de gerichtheid (op prestaties, op mensen); de uitstraling (koelheid, afstandelijkheid, warmte, gezelligheid). De GMR en het bestuur zijn gericht op constructief overleg over het bovenschools beleid. Het bestuur benadert de GMR op basis van gelijkwaardigheid. Aan het begin van het schooljaar vraagt bijvoorbeeld de algemeen directeur ook wat de GMR wil behandelen. Ouders komen dan met onderwerpen als verwijzing van leerlingen naar speciaal onderwijs, organisatie van het zwemonderwijs, accommodatie van gymlokalen, leerlingenvervoer en schoolreisjes. Leraren noemen meer onderwerpen in de personeelssfeer. Het bestuur komt vervolgens met zijn jaarplanning waarin voorstellen van de GMR zijn verwerkt. Het Dagelijks Bestuur van de GMR is erop gericht om prestaties neer te zetten en men probeert ook een warme, 'gezellige' uitstraling te hebben. De GMR gebruikt mogelijkheden om zich periodiek tegenover zijn achterban te verantwoorden. Men zorgt voor snelle doorstroming van (begrijpelijke) informatie en heeft hierover afspraken gemaakt met de MR'en. Het bestuur bespreekt 'lastige' stukken doorgaans eerst een keer globaal met de GMR en gaat na hoe de GMR erop reageert, maakt geen gebruik van verdeeldheid tussen GMR-leden om er iets 'door te drukken' en komt in een volgende vergadering terug met een bijgesteld stuk. Het overlegplatform stimuleert het bestuur om 'goede' stukken te produceren en op tijd klaar te hebben.

### **5.4 Vormgeving van medezeggenschap**

#### *6. Hoe is de samenstelling?*

Personeel en ouders zijn in gelijke mate (volgens een roulatiesysteem) vertegenwoordigd. De voorzitter is vaak een ouder en de secretaris een personeelslid. De GMR-leden worden doorgaans verdeeld over thema-, discussie en focusgroepen om taken te verdelen en hun betrokkenheid bij de GMR te vergroten. Er is aandacht voor 'social talk' om elkaar beter te leren kennen.

### *7. Hoe is de bezettingsgraad?*

De zetels van de GMR zijn doorgaans bezet. Bij de oudergeleding is de discipline doorgaans groter om aanwezig te zijn bij overlegvergaderingen dan bij de personeelsgeleding. Ruim driekwart van de GMR-leden is veelal aanwezig bij de overlegvergaderingen.

### *8. Hoe is de werkwijze en de taakopvatting?*

Nieuwe leden worden ingewerkt, begeleid en (passende) taken worden duidelijk omschreven. Er is doorgaans ruimte om zich te ontplooiën in het werk. Men probeert veelal zelfstandig een oordeel te vormen over beleidsvoornemens, men wil eigen (vernieuwend) invloed uitoefenen op het beleid, men reageert zo snel mogelijk op nieuwe ontwikkelingen, scholing vindt men van groot belang en men legt verantwoording af aan de achterban. Het overleg tussen bestuur en GMR is er op gericht om op basis van argumenten tot overeenstemming te komen over beleidsvoornemens. Het bestuur reikt in overleg met de GMR kaders aan voor de uitvoering van beleid. Scholen krijgen mogelijkheden (binnen de wettelijke kaders) daar een eigen invulling aan te geven.

### *9. Faciliteiten, voorzieningen en scholing?*

De GMR krijgt van het bestuur in de regel voldoende middelen om informatie te verstrekken via intranet en voor het organiseren van netwerk- en intervisiebijeenkomsten, workshops en GMR-netwerkbijeenkomsten. GMR'en streven naar verdere professionalisering van medezeggenschap en volgen scholingscursussen. Naast het aantrekken van een ambtelijke ondersteuning, het vergoeden van reiskosten wordt ook door een aantal GMR'en gesproken over het vergoeden van noodzakelijke kosten voor kinderopvang om het voor (potentiële) GMR-leden aantrekkelijk te maken om deel te nemen aan de activiteiten van de GMR. Voor de hoogte van de vergoeding sluit men aan bij bedragen die door erkende gastouderbureaus worden gehanteerd voor betaling aan een oppas in de avonden.

### *10. Wat is de toegevoegde waarde?*

Besturen en managers beschouwen de invoering van de GMR als een verrijking. De GMR heeft vaak oog voor andere invalshoeken en weet denkkracht van de medewerkers en ouders binnen de organisatie te kanaliseren. De waarde van het overleg schuilt in de uitnodiging richting direct betrokkenen om zich periodiek tegenover elkaar te verantwoorden.

In bijlage 3 (matrix 5.2) geven we alleen een overzicht van de eerste vijf kenmerken (missie, identiteit, klimaat van werken, stijl van werken en de sfeer waarin er wordt gewerkt) van de geselecteerde good practices. Bij overige vijf kenmerken (samenstelling, bezettingsgraad, werkwijze en taakopvatting, faciliteiten/voorzieningen/scholing en toegevoegde waarde) verschillen de good practices weinig van elkaar.

## **5.5 Samenvattend**

In dit hoofdstuk hebben we ‘good practices’ beschreven van het functioneren van de GMR bij bovenschools beleid. Optimaal functionerende GMR’en hebben veelal (in samenspraak met het bestuur) een visie op medezeggenschap ontwikkeld, die past bij de eigen situatie. Trefwoorden voor het functioneren zijn: zelfsturing, (innovatieve) kracht, alert reageren op ontwikkelingen, professionaliteit, op peil houden van kennis en vaardigheden, aandacht voor diversiteit, solidariteit, goed contact met bestuur en achterban én verantwoording afleggen over activiteiten aan de achterban. Bij de vormgeving van de medezeggenschap tracht het Dagelijks Bestuur alle GMR-leden bij activiteiten te laten participeren via commissies en werkgroepen. Men heeft oog voor de meerwaarde die een heterogeen samengestelde raad kan bieden.



## 6 Handreikingen en instrumentarium bovenschoolse medezeggenschap

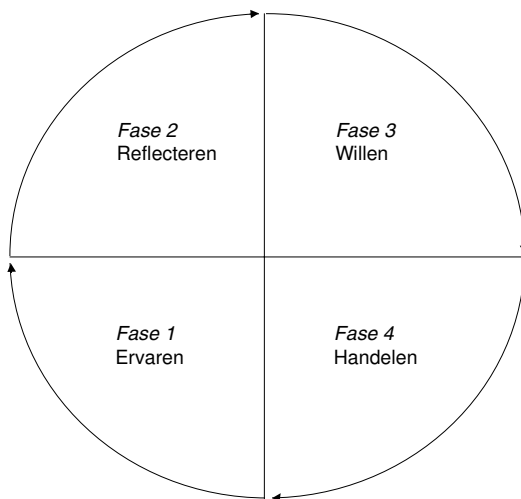
### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we handreikingen en een instrumentarium voor bovenschoolse medezeggenschap. Paragraaf 6.2 geeft een beschrijving van een verbetercyclus voor het functioneren van de GMR. In paragraaf 6.3 en paragraaf 6.4 presenteren we checklists voor de visie en de vormgeving van medezeggenschap. In paragraaf 6.5 geven we een checklist voor de keuze van een scholingscursus. In paragraaf 6.6 vatten we het hoofdstuk samen.

### 6.2 Verbetercyclus

Voor het optimaliseren van de medezeggenschap maken we gebruik van een verbetercyclus aan de hand van Wanrooy (2001). Deze verbetercyclus gaat in vier fasen: 1. ervaren, 2. reflecteren, 3. willen en 4. handelen. Zie figuur 6.1.

*Figuur 6.1 - Verbetercyclus (Wanrooy, 2001)*



Bij verandering van het functioneren van de GMR gaat het erom een brug te slaan van de huidige naar de gewenste situatie. De verschillen tussen de feitelijke en de gewenste toestand kunnen de basis vormen voor een scholings- of ontwikkelingsplan. Voordat een GMR nieuwe keuzen maakt over wat men wil met inspraak is het van belang eerst eens de balans op te maken van hoe het tot nog toe ging. Dit heeft tot gevolg dat GMR-leden met andere ogen naar hun functioneren gaan kijken. De GMR zou lering kunnen trekken uit sub-optimaal functioneren en tekortkomingen vertalen in uitdagingen.

#### *Fase 1: ervaren*

De concrete ervaring is het vertrekpunt van het verbeteringsproces. Alle betrokkenen kunnen ervaringen inbrengen. Men geeft zijn visie op de uitvoering van het werk of op een specifieke gebeurtenis en op de persoonlijke beleving daarvan. Vragen die gesteld kunnen worden, zijn:

- Hebben gesignaleerde problemen te maken met de structuur, de cultuur, de vaardigheid of de bereidheid van de GMR-leden?
- Welke elementen van het functioneren willen we vasthouden en welke loslaten om ruimte te creëren voor een toekomst die maximaal bij ons past?
- Waar loopt de GMR tegen aan, welke negatieve signalen krijgt we van het management en de achterban, wat levert stress op? Beschikt de GMR wel over voldoende doorzettingsvermogen en vechtlust om een vuist te kunnen maken?
- Hebben GMR-leden voldoende kennis en vaardigheden in huis? Beschikken we over voldoende overtuigingskracht in het overleg met het management? Wat schort er aan?

Door de ervaringen te wisselen ontstaat een bewustwordingsproces en een gemeenschappelijke visie op de realiteit. Men leert elkaars overwegingen en standpunten kennen. Door goed te luisteren en vragen te stellen groeit een klimaat van openheid en vertrouwen.

#### *Fase 2: reflecteren*

Deze fase staat in het teken van beschouwen. De bedoeling is oorzaken en achtergronden te analyseren door verdiepende vragen te stellen: 'Hoe komt het dat.?', 'Wat beweegt je om .?', 'Voor wie zitten we in de GMR? Zitten we er alleen voor het belang van de eigen school of ook voor het belang van andere scholen?' 'Wat zijn de oorzaken van de gesignaleerde problemen?'. 'Hoe zal het zijn als .?' Onderliggende dilemma's komen op tafel. Innerlijke belemmeringen ('Ik ben eigenlijk bang voor .?') kunnen worden onderzocht. Door goed na te denken en emoties te verkennen treedt verdieping op. Daardoor kan in de volgende fase zorgvuldiger naar oplossingen worden gekeken.

#### *Fase 3: willen*

Na de reflectie is het moment gekomen om de bereidheid tot verandering te onderzoeken en mogelijke oplossingen te overwegen. In deze fase gaat het erom creatief na te denken en te zoeken naar opties en alternatieven. De bedoeling is om ergernissen te vertalen in uitdagingen, oplossingen en doelen. De eerste de beste oplossing hoeft niet meteen de beste te zijn. Geduld en kritische beschouwing zijn belangrijk. Het doordenken van

consequenties dient zorgvuldig te gebeuren. Als de GMR écht achter een besluit staat, kan men concrete stappen bespreken die gezet dienen te worden. Deze fase wordt afgerond met afspraken en concrete actieplannen.

*Fase 4: handelen*

De voorgenomen besluiten en acties worden nu in praktijk gebracht. De plannen worden gerealiseerd. Door evaluatie en bijstelling wordt de uitvoering verder geperfectioneerd. De concrete ervaring is eventueel weer de start voor een nieuwe verbetercyclus.

In schema 6.2 is op basis van voorbeelden uit de praktijk de cyclus uitgewerkt.

Schema 6.2 – *Ervaren, reflecteren, willen en handelen*

| <b>Ervaren</b><br>Wat zijn symptomen?   | <b>Reflecteren</b><br>Wat zijn de onderliggende problemen?  | <b>Willen</b><br>Wat willen we veranderen?  | <b>Handelen</b><br>Wat zijn actieplannen/oplossingen voor gesignaleerde problemen?   |
|---|---|---|--|
| <i>Visie op medezeggenschap (GMR-cultuur)</i>   |   |   |  |
| <b>1. Missie</b><br>De GMR is verdeeld over wat men wil bereiken met inspraak.  | Geen gezamenlijke visie op medezeggenschap.   | Een antwoord vinden op de vraag: Wat wil de GMR tot stand brengen. Wat wil de GMR neerzetten?<br>GMR-leden zullen de durf moeten hebben om te zeggen wat zij precies willen en waar zij voor staan. Verlangens, drijfveren, idealen moeten op tafel komen en een plaats kunnen krijgen in het GMR-werk. | Ontwikkel een eigen visie met betrekking tot dagene wat de GMR als 'optimaal' beleid voor de bestuursorganisatie ziet.   |
| <b>2. Identiteit</b><br>GMR-leden zijn gericht op de belangen van de scholen die ze vertegenwoordigen, in plaats van op het belang van de gehele organisatie. | GMR-leden hebben geen idee wat hun rol is in het beleidsvormingsproces bij bovenschools beleid. Men heeft geen duidelijk beeld wat men met medezeggenschap wil bereiken.  | Probeer grensoverstijgend te denken. Wat kun je van de andere GMR-leden leren? Bespreek de gewenste veranderingen en peil de bereidheid bij betrokkenen om in een open discussie naar elkaar toe te groeien.  | Formuleer realistische doelen die haalbaar zijn. Zet een jaarplan of een eigen activiteitenplan op waarmee de GMR zichzelf over een jaar zou willen feliciteren.   |
| <b>3. Klimaat van werken</b><br>Geen sprankelende overlegvergaderingen met bestuur waar GMR-leden een belangrijke inbreng hebben.                             | GMR wordt slecht en te laat geïnformeerd. Er wordt te weinig over de inhoud van het beleid gesproken.   | GMR-leden zouden kenbaar moeten maken hoe het GMR-werk voor hen zinvol, inspirerend en uitdagend wordt.   | Welke keuzes maken we gezien de beperkte tijd die er is? (bijvoorbeeld liever twee dingen goed aanpakken dan tien zaken half).<br>Wie doet wat op welke moment en wanneer moet de klus geklaard zijn?  |
| <b>4. Stijl van werken</b><br>Het bestuur komt met kant en klare voorstellen en de GMR reageert hier positief of negatief op. Weinig inhoudelijke discussies. | De GMR is niet vroegtijdig betrokken bij de beleidsvorming.<br>Het proces van 'optimale samenwerking' tussen bestuur en GMR is nooit een onderwerp van discussie geweest. | Duidelijke afspraken maken over de procedures bij advisering en instemming. Spreek af hoe de GMR door het management op de hoogte wordt gehouden van nieuwe beleidsontwikkelingen.  | Kom met eigen voorstellen. Ga het gesprek aan. Laat in gesprekken met het management zien goed geïnformeerd te zijn. Probeer praktisch en doelgericht over te komen. Sluit bondgenootschappen met collega's. Bouw een groot netwerk op en onderhoud dit ook. |



| <b>Ervaren</b><br>Wat zijn symptomen?  | <b>Reflecteren</b><br>Wat zijn de onderliggende problemen?   | <b>Willen</b><br>Wat willen we veranderen?  | <b>Handelen</b><br>Wat zijn actieplannen/oplossingen voor gesignaleerde problemen?  |
|--|--|---|---|
| <b>5. Sfeer van werken</b><br>GMR functioneert geïsoleerd, wordt niet gevoed met ideeën en wensen van de achterban.  | De GMR verbindt zich niet met vraagstukken die binnen de scholen spelen. Achterban betreft men niet bij standpuntbepalingen in de GMR.   | Informatie laten stromen. Over belangrijke beleidsbeslissingen met leraren en ouders op school van gedachten wisselen. Onvrede ter discussie stellen. Duidelijk maken wat je komt 'halen' en 'brengen'. | Zet je voelsprietten uit. Zorg goed geïnformeerd te zijn over wat er op schoolniveau speelt. Maak duidelijk afspraken over de manier waarop de raad tijdig geïnformeerd wordt door MR' en. Vertaal info van GMR-niveau naar MR-niveau: ga na wat de info concreet betekent voor de ontvangers in de MR. |
| <b>Vormgeving van medezeggenschap (medezeggenschapsstructuur, -bereidheid en -vaardigheid)</b>   |  |   |   |
| <b>6. Samenstelling</b><br>Lastig personeelsleden te vinden voor de GMR en het Dagelijks Bestuur. Probleem om ouders te vinden op achterstandscholen. Geen continuïteit, veel wisselingen in de samenstelling. | Personeelsleden hebben vaak het idee dat ze er niets mee winnen door in de GMR te gaan zitten. GMR-activiteiten worden niet door alle scholen als werk beschouwd. Scholen onder hetzelfde bestuur honoreren niet altijd op dezelfde manier de GMR-activiteiten als werktijd. | Beter imago van de GMR en meer respect krijgen voor het werk dat GMR-leden verrichten.  | Realistische informatie verstrekken aan kandidaat-GMR-leden over de zwaarte van het GMR-werk.<br>Zorg voor een goed taakbelastingbeleid en een realistische normering voor het GMR-werk.  |
| <b>7. Bezettingsgraad</b><br>Groot verloop en 'vluchtgedrag' als het werk van de GMR te veel wordt. Heel veel wisselingen. Iedere keer moeten mensen opnieuw worden ingewerkt. Geen continuïteit.              | GMR heeft een negatief imago. Men wil zich niet verbinden met raad. De GMR wordt niet belangrijk gevonden. Men vindt de situatie op de eigen scholen (MR) belangrijker dan het bovenschools beleid (GMR).  | Het verloop onder GMR-leden tegen gaan en de continuïteit vergroten. Plannen ontwikkelen waardoor GMR-leden meer binding krijgen met het raad.  | Peilen wat de ervaren knelpunten en genoemde oplossingen zijn.<br>Het werk interessanter en boeiender maken. Contact opnemen met belanggenorganisaties, deskundigen uitnodigen, voor een gesprek, een advies.   |

| <b>Ervaren</b><br>Wat zijn symptomen?   | <b>Reflecteren</b><br>Wat zijn de onderliggende problemen?   | <b>Willen</b><br>Wat willen we veranderen?   | <b>Handelen</b><br>Wat zijn actieplannen/oplossingen voor gesignaleerde problemen?   |
|---|--|--|--|
| <b>8. Werkwijze en taakopvatting</b><br>Sceptische houding van MR'en ten opzichte van het functioneren van de GMR.  | De GMR zal in zijn functioneren in relatie tot de overwegend terughoudende opstelling van MR'en en vrouwen moeten krijgen dat de overgedragen bevoegdheden in goede handen zijn. | Spreek eigen aspiraties uit, kom met voorstellen en uitvoerbare plannen. Onderbouw realistische voorstellen met feiten. Bouw (in)formele evaluatiemomenten in om de activiteiten van het bestuur te beoordelen en te verbeteren.                 | Benut rechten en bevoegdheden. Zorg voor structuur. Spreek data af voor periodiek overleg met het management en de GMR. Stel in overleg met het management een jaarplan op en spreek met het management toegevoegde spelregels af die de contacten tussen GMR en achterban in goede banen kunnen leiden. |
| <b>9. Faciliteiten, voorzieningen en scholingsmogelijkheden</b><br>Gebrek aan kennis en vaardigheden: geen kennis van medezeggenschap, niveau te moeilijk, te hoog gegrepen voor ouders van met name voor achterlandsscholen (zwarte scholen, ouders met een lager opleidingsniveau). | GMR-leden zouden beter toegerust moeten worden om als inspraakorgaan te functioneren. GMR-leden zouden meer grip willen krijgen op het functioneren van het bestuur.             | Scholingscursussen volgens om kennis bij te spijkieren en als een vis in het water te voelen in het overleg met het management/bestuur. Wat houdt GMR-leden echt bezig? Wat willen GMR-leden leren, waar zou men graag heel goed in willen zijn? | Zorg voor faciliteiten. De GMR moet in staat gesteld worden om systematisch te werken aan het verbeteren van de teamprestaties.  |
| <b>10. Toegevoegde waarde</b><br>De toegevoegde waarde van de GMR wordt in twijfel getrokken.   | De GMR speelt een ondergeschikte rol bij de besluitvorming over scholoverstijgende zaken.  | De middelen gaan gebruiken die de GMR ter beschikking staan om door scholing de gewenste invloed te leren uitoefenen.  | Ventileer ideeën, visies en opvattingen over wat het goed functioneren van de organisatie inhoudt. Als GMR je richten op het leveren van kwaliteit met duidelijke resultaten. Zorg voor draagvlak bij de achterban.  |

### 6.3 Checklist visie op medezeggenschap

De bereidheid van een GMR-lid om te participeren hangt voor een groot deel af van de visie die de GMR heeft op medezeggenschap. Een checklist bij het ontwikkelen van een visie op medezeggenschap biedt handvatten voor het creëren van een zo optimaal mogelijke GMR-cultuur. Zie schema 6.3.

Schema 6.3 – Checklist visie op medezeggenschap (GMR-cultuur)

| Aspecten                | Visie op medezeggenschap (GMR-cultuur)  |
|-------------------------|---|
| Missie                  | Heeft de GMR zowel een inspirerende kijk op het functioneren van de GMR en de bijdragen van de GMR-leden?   |
| Identiteit              | Sluit de inrichting van de medezeggenschap voldoende aan bij individuele behoeften aan ruimte voor eigen initiatief, 'wijgevoel' en zich kunnen onderscheiden?  |
| Klimaat van werken      | Biedt het GMR-werk voldoende speelruimte om verantwoordelijkheidsgevoel en goede inzichten om te zetten in adequate acties?   |
| Stijl van werken        | In hoeverre is de stijl van leidinggeven door de voorzitter en de omgang met de directie motiverend en inspirerend? Zijn veranderingen gewenst?   |
| Regels en voorschriften | In hoeverre bestaan er regels en voorschriften in het GMR-reglement die niet worden nageleefd? Moeten de regels worden aangepast of moet er meer toezicht op de naleving komen?   |
| Intern functioneren     | Is er voldoende aandacht voor de behoeften bij GMR-leden om mee te denken en mee te beslissen? De interne communicatie moet het gat dichtmaken tussen 'het Dagelijks Bestuur, de kopgroep', degenen die bedenken en dikwijls ook beslissen welke kant het op moet met de GMR en 'het peloton' dat moet meewerken om de acties van de GMR te doen slagen.  |
| Ergernissen             | In hoeverre is er aandacht voor factoren (bijvoorbeeld onduidelijkheid over de organisatiestructuur; eenzijdigheid in de stijl van leidinggeven; langdurige conflicten; overtrokken maatregelen voor incidenten) die een demotiverende uitwerking hebben op het functioneren van de GMR? Hoe worden ze aangepakt? Deze 'vergelers' zijn lastig te tackelen en roepen ergernis op, maar worden door een zekere gewenning vaak over het hoofd gezien en hebben een lage prioriteit. |
| Taakstellingen          | Weet iedereen in de GMR wat er van hen verwacht wordt? Zijn de taakstellingen voldoende specifiek, uitdagend, haalbaar en geaccepteerd?   |
| Evaluatie               | Kan men voldoende vaststellen in hoeverre men de beoogde taakstelling van de MR ook inderdaad heeft gerealiseerd? Komt het management beloftes (zoals verhoging vacatiegeld en meer invloed) ook inderdaad na?  |
| Voortgang               | Is er een systeem dat bevordert dat ieders functioneren in de GMR wel eens onderwerp van gesprek is? Om tijdig te kunnen bijsturen is het nodig dat GMR-leden regelmatig de voortgang van hun functioneren doornemen. Dit biedt leden mogelijkheden om van zijn/haar ervaringen te leren.   |

## 6.4 Checklist vormgeving van medezeggenschap

In de praktijk blijkt dat GMR-leden gemotiveerd blijven om zich in te zetten voor het raadswerk als er aandacht is voor de vormgeving van de inspraak: medezeggenschapsstructuur, -bereidheid en –vaardigheid van de GMR. Zie schema 6.4.

Schema 6.4 – Checklist vormgeving van medezeggenschap

| Aspecten   | Vormgeving van medezeggenschap<br>(medezeggenschapsstructuur, -bereidheid en –vaardigheid)   |
|--|--|
| Structuur<br>(samenstelling)   | <i>Let op de samenstelling van de werkgroepen en commissies.</i> Het kan voorkomen dat GMR-leden elkaar gewoon niet liggen en dat er daardoor conflicten ontstaan. Maak ook dit soort zaken bespreekbaar. Zijn de problemen binnen de werkgroepen en commissies niet op te lossen, kijk dan of er een andere groepssamenstelling mogelijk is.  |
| Bereidheid<br>(werkwijze en taakopvatting)                             | <i>Elkaar leren kennen.</i> Neem in het begin de tijd om elkaar wat beter te leren kennen en te praten over welke ideeën er leven over medezeggenschap <i>Goed inwerken.</i> Nieuwe leden van de GMR zouden begeleid en ingewerkt kunnen worden door ervaren GMR-leden <i>Goed begeleiden.</i> Houd niet alleen met leraren maar met name met de ouders en de leerlingen in de GMR regelmatig werkbesprekingen, waarbij zij verslag kunnen doen van hun ervaringen en hulp en advies kunnen krijgen.<br><i>De bestuursorganisatie kunnen leren kennen.</i> Zorg er voor dat alle GMR-leden de beschikking krijgen over een informatiemapje, waarin alles over de schoolorganisatie staat: wie waarvoor verantwoordelijk is, de besluitvormingsstructuur, de spelregels waaraan GMR-leden zich moeten houden.<br><i>Taken duidelijk omschrijven.</i> Zorg er voor dat elk GMR-lid precies weet welke taken van hem of haar worden verwacht. |
| Bereidheid<br>(aard van het werk)                                      | <i>Zorg voor passende taken.</i> Wanneer blijkt dat bepaalde taken voor een GMR-lid te moeilijk of te zwaar zijn, zoek dan naar mogelijkheden tot verandering of verlichting. Ouders zullen misschien niet uit zichzelf aangeven dat zij bijvoorbeeld liever een andere taak hebben: help hen daarbij door het bespreekbaar te maken.  |
| Vaardigheid<br>(faciliteiten, voorzieningen en scholingsmogelijkheden) | <i>Zorg voor faciliteiten.</i> De GMR moet in staat gesteld worden om systematisch te werken aan het verbeteren van de individuele vaardigheden en teamprestaties. Leertijd en leerfaciliteiten dienen duidelijk aanwezig te zijn. Hoe meer je wilt meesturen, over des te meer vaardigheden moet je beschikken.   |

## 6.5 Checklist keuze scholingscursus

Het volgen van een scholingscursus is veelal noodzakelijk om als GMR-lid optimaal te gaan functioneren. De behoefte aan professionalisering bij inspraak in het onderwijs heeft geleid tot een breed scholingsaanbod. Het is nogal lastig een prijs-kwaliteitsvergelijking te maken tussen het cursusaanbod in de folders en de offertes van instellingen, omdat het vaak onduidelijk is wat het aanbod precies inhoudt. GMR-leden kunnen

zich onder andere de volgende vragen stellen bij het maken van een keuze. Zie schema 6.5.

*Schema 6.5 – Checklist keuze scholingsaanbod*

| Aspecten                          | Keuze scholingsaanbod   |
|-----------------------------------|---|
| Onderwerpen, methodieken, lesstof | Biedt men een goede mix van onderwerpen en methodieken aan? Wordt de lesstof/leerstof gekoppeld aan herkenbare cases en aan omstandigheden waarin GMR'en functioneren? Is de inbreng van eigen onderwerpen en eigen cases mogelijk? |
| Cursusleiding                     | Heeft de beoogde cursusleiding ervaring met bestuurswerk in het basisonderwijs?   |
| Locatie                           | Kan de cursus op school zelf of in de buurt worden gevolgd?   |
| kosten                            | Werkt de aanbieder met een reële kostprijs? Zijn bij de kosten inbegrepen: de reiskosten van de cursusleiding op de uitvoeringsdag(-en), materiaalkosten, accommodatie- en verzorgingskosten?                                       |
| Opbrengst                         | Staat in de cursusovereenkomst aangegeven welke activiteiten verricht worden en wat de opbrengst daarvan is?  |

## 6.6 Samenvattend

In dit hoofdstuk hebben we handreikingen geboden voor het optimaliseren van de bovenschoolse medezeggenschap via de GMR. Het verbeteren van het functioneren van de GMR zou in vier fasen kunnen verlopen: bespreken van ervaringen; reflecteren over problemen; mogelijke veranderingen te onderzoeken en voorgenomen acties in de praktijk te brengen. Om personeel en ouders te interesseren voor de GMR én geboeid te houden om een bijdrage te leveren aan bovenschools beleid is van het belang dat de GMR regelmatig zichzelf een spiegel voor houdt in welke mate men open staat voor nieuwe leden, wat men hen te bieden heeft, welke eisen men stelt, hoe men omgaat met diversiteit, hoe en welke doelen men wil realiseren en welke rol scholing daarbij speelt. Hiervoor zijn checklists ontworpen.



## Geraadpleegde literatuur

- Arends, J., & R. Limper (2002). *Medezeggenschap in ontwikkeling: het functioneren van de medezeggenschap in het openbaar primair onderwijs in Almere*, onderzoeksverslag. Almere: Vereniging voor Openbaar Onderwijs.
- Bakker, J., Stoep, W., Heuvel, W. van den, & Bouts, L. (2002). Leerkrachtverwachtingen en de oordeelsvorming over ouderlijke betrokkenheid. *Pedagogische Studiën*, 79 (5), 376-388.
- Backer, M. (z.j.). *Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad: Mogelijkheden en onmogelijkheden van een GMR*. (LGC-reeks, deel 1 en 2). 's-Gravenhage: VNG Uitgeverij, 1998.
- Boersma, L. (2004). Voorstellen voor wijziging WMO liggen klaar. Minister dient voorstellen modernisering medezeggenschap niet in. *School & Medezeggenschap*, 20 (3), 13-14.
- Bos, N.L.P. te (1997). *De herkenbaarheid van het bevoegd gezag voor de medezeggenschapsraad van de openbare school*. (LGC-reeks, dl. 6). 's-Gravenhage: VNG Uitgeverij.
- Braster, J.F.A., & E.P. Rutgers (1993). Een nieuwe bestuursvorm voor het openbaar onderwijs. (VOO-publikatie, dl. 19). Almere: Vereniging voor Openbaar Onderwijs..
- Braster, J.F.A., Cohen, M.J., Dodde, N.L., & Verkruijsen, W.G. (1991). *De bestuursvorm van het openbaar onderwijs: knelpunten en alternatieven*. (VOO-publikatie, dl. 5). Almere: Vereniging voor Openbaar Onderwijs.
- Brekelmans, F.H.J.G., & Noorlander, C.W. (2001). *Bovenbestuurlijke medezeggenschap per convenant: een juridisch onderzoek naar de mogelijkheid van bovenbestuurlijke medezeggenschap per convenant in het kader van de samenwerkingsverbanden WSNS –en VO-VSO*. Utrecht: AOb.
- Brekelmans, F., Elderen, J. van, & Limper, R. (2004). *Focus op versterking. Advies Expertgroep Medezeggenschap Primair Onderwijs*.
- Cluitmans-Souren, A. (1998). Bestuurlijke Schaalvergroting, naar een volwaardige gemeenschappelijke medezeggenschapsraad. *School & Medezeggenschap*, 14 (4), 7-10.
- Cluitmans-Souren, A., & Bont-Hanenkamp, M. de (1999). Bovenbestuurlijke besluitvorming en medezeggenschap. In F.H.J.G. Brekelmans, G.J.J. Goetheer, & J.A.P. Veringa (Eds.). *Voorgeschiedenis en achtergronden wet- en regelgeving deel 1* (nummer 1-1080), Kluwer: Alpen aan den Rijn.
- Davies, D. (2001). Can schools help to build a bridge to a new democratic future. In F. Smit, K. van der Wolf & P. Slegers (Eds.), *A bridge to the future. Collaboration between parents, schools and communities* (pp. 5-10). Nijmegen/Amsterdam: ITS/SCO-Kohnstamm Instituut.

- Davies, D., & Johnson, V. (Eds.) (1996). Crossing boundaries with action research: A multinational study of school-family-community collaboration. *International Journal of Educational Research*, 25 (1), 75-105.
- Epstein, J. (2001). *School, family and community partnerships. Preparing educators and improving schools*. Boulder, CO: Westview Press.
- Europese Commissie (2002). *Onderwijs en opleiding in Europa: Verschillende stelsels, dezelfde doelstellingen voor 2010*. Brussel: Europese Commissie.
- Jansen, H. (1999), *Medezeggenschap bij bovenbestuurlijk beleid en bij grootschaligheid*, (MR-Praktijkcahier 013). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Kellenaar, V., & Velzen, J. van (1997). *Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad: Inspraak op niveau* (VOO-reeks, dl. 39). Almere: Vereniging voor Openbaar Onderwijs.
- Klaassen, C., & Leeferink H. (1998). *Partners in opvoeding in het basisonderwijs. Ouders en docenten over de pedagogische opdracht en de afstemming tussen gezin en school*. Assen: Van Gorcum.
- Noorlander, C.W. (2003). *Medezeggenschap bij bovenbestuurlijk beleid, fusies en bij grote scholen en besturen*. (MR-Praktijkcahier 020). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Onderwijsraad (2002). *Samen leren leven. Verkenning*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Pfeffer, J. (1996). Understanding the role of power in decision making. In J.M. Shafritz, & J.S. Ott (Eds.). *Classics of organization theory* (pp. 359-375). Fourth edition. Fort Worth.
- Putman, R. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Quinn, R. (1988). *Beyond Rational Management*. San Francisco/London: Jossey-Bass.
- Raaijmakers, N., Ruijter, J. de, & Linde, A. van der (2003). *De (meer) waarde van Boven-schools Management*. Tilburg: Arbeid Opleidingen Consult.
- Robbins, H., & Finley, M. (2000). *Waarom teams niet werken. Over de mythes, missers, mensen en mogelijkheden*. Zaltbommel: Thema.
- Schuyt, K. (2001). *Het onderbroken ritme. Opvoeding, onderwijs en sociale cohesie in een gefragmenteerde samenleving*. Kohnstamm lezing. Amsterdam: Vossiuspers AUP.
- Smit, F., Ojen, Q. van, Brink, M., Claessen, J., Vegt, A. L. van der (1997). *Het functioneren van de werking van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992*. Nijmegen: ITS.
- Smit, F., Driessen, G., & Doesborgh, J. (2004). *Opvattingen van allochtone ouders over onderwijs: tussen wens en realiteit. Een inventarisatie van de verwachtingen en wensen van allochtone en autochtone ouders ten aanzien van de basisschool en educatieve activiteiten in Rotterdam*. Nijmegen: ITS.
- Tuckman, B., & Jensen, M. (1977). *Stages of small group development revisited*. Group & Organisation Studies.
- Velzen, J. van (1996). *Model-verordening bestuurscommissie openbaar onderwijs*. (VOO Kader-reeks, dl. 35). Almere: Vereniging voor Openbaar Onderwijs.



- Velzen, J. van (1999). *Verzelfstandigde bestuursvormen van het openbaar onderwijs*. (VOO-reeks, dl. 43). Almere: Vereniging voor Openbaar Onderwijs.
- Vogels, R. (2002). *Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind*. Den Haag: SCP.
- Voogt, J. (2000). Organisatiecultuur. In: A. van Wieringen, J. Ax, P. Karstanje, & J. Voogt (Eds.), *Organisatie van scholen* (pp. 112-124). Leuven: Garant.
- VOO (1983). *Wat is openbaar onderwijs?*, (VOO Kader-reeks, dl. 5). Almere: Vereniging voor Openbaar Onderwijs.
- VOO (1990). *Medezeggenschap in het openbaar onderwijs*. (VOO Kader-reeks, dl. 22). Almere: Vereniging voor Openbaar Onderwijs.
- VOO (1992). *Openbaar onderwijs in de praktijk*. (VOO Kader-reeks, dl. 19). Almere: Vereniging voor Openbaar Onderwijs.
- Wanrooy, M. (2001). *Leidinggeven tussen professionals*. Schiedam: Scriptum.
- Wissema, J.G., Bouts, W.M.G. & Rutgers, B. (1996). *Medezeggenschap op maat, van toetsende naar interactieve medezeggenschap*. Van Gorcum & Comb bv, Assen.
- Zoontjes, P. (2002). Het zaad van deregulering. Onomkeerbare trend. *School & Medezeggenschap*, 18 (3), 8-9.



## Bijlage 2

### Geselecteerde schoolbesturen

Tabel 3.1 – Geselecteerde schoolbesturen, naar gemeenten, aantal scholen onder beheer, bestuursvorm en gehanteerde GMR-model primair onderwijs

|    | Gemeenten   | Scholen onder beheer | Bestuursvorm  | Model*                 | Aantal leden                                      |
|----|---|----------------------|---|------------------------|---|
| 1  | Aa en Hunze   | 15                   | Integraal bestuur   | Model 2 rationeel      | 30 (15 ouders en 15 personeel)                    |
| 2  | Achtkarspelen, Dantumadeelen, Kollumerland                  | 13                   | Bestuurscommissie   | Model 2 rationeel      | 26 (13 hebben stemrecht)                          |
| 3  | Alkmaar   | 16                   | Bestuurscommissie   | Model 2 rationeel      | 16  |
| 4  | Almere  | 54                   | Bestuurscommissie   | Model 4 bureaucratisch | 14  |
| 5  | Amersfoort  | 14                   | Bestuurscommissie   | Model 2 rationeel      | 14  |
| 6  | Amsterdam   | 14                   | Bestuurscommissie   | Model 2 rationeel      | 14  |
| 7  | Apeldoorn   | 32                   | Bestuurscommissie   | Model 5 rationeel      | 31  |
| 8  | Arnhem  | 16                   | Bestuurscommissie   | Model 2 rationeel      | 16  |
| 9  | Assen   | 13                   | Bestuurscommissie   | Model 2 rationeel      | 26 (13 ouders/13 personeelsleden)                 |
| 10 | Borger-Odoorn   | 17                   | Bestuurscommissie   | Model 2 rationeel      | 17  |
| 11 | Castricum   | 21                   | Stichting   | Model 2 rationeel      | 21  |
| 12 | Coevorden   | 15                   | Bestuurscommissie   | Model 2 rationeel      | 15  |
| 13 | Delfzijl  | 14                   | Integraal bestuur   | Model 1 politiek       | Per 1 oktober 2004 wordt er een GMR ingesteld.-   |
| 14 | Den Haag  | 55                   | Bestuurscommissie   | Model 1 politiek       | Ouderplatform met een wisselende groep deelnemers |
| 15 | Deventer  | 13                   | Bestuurscommissie   | Model 2                | 26 leden (met stemrecht)                          |
| 16 | Dordrecht   | 15                   | Bestuurscommissie   | Model 2 rationeel      | 30 op basis van artikel 30 WMO                    |
| 17 | Stichting voor algemeen toegankelijk onderwijs te Eindhoven | 24                   | Bestuurscommissie en een stichting voor algemeen toegankelijk onderwijs** | Model 2 rationeel      | 48 (24 stemrecht)                                 |
| 18 | Emmeloord   | 14                   | Stichting   | Model 2 rationeel      | 28 (14 hebben stemrecht)                          |
| 19 | Emmen   | 34                   | Integraal bestuur   | Model 5 rationeel      | 34  |
| 20 | Enschede  | 32                   | Bestuurscommissie   | Model 1 politiek       | VGMR 12 scholen                                   |
| 21 | Groningen   | 20                   | Integraal bestuur   | Model 1 politiek       | Platform met een wisselende groep deelnemers      |
| 22 | Haarlem   | 21                   | Bestuurscommissie   | Model 1 politiek       | Geen GMR  |
| 23 | Haarlemmermeer  | 23                   | Stichting   | Model 2 rationeel      | 46 (met stemrecht)                                |

|    | Gemeenten                      | Scholen onder beheer | Bestuursvorm           | Model*                 | Aantal leden   |
|----|--------------------------------|----------------------|------------------------|------------------------|--|
| 24 | Heerenveen                     | 22                   | Bestuurscommissie      | Model 2 rationeel      | 22   |
| 25 | Leeuwarden                     | 17                   | Bestuurscommissie      | Model 2 rationeel      | 17   |
| 26 | Leiden                         | 14                   | Integraal bestuur      | Model 2 rationeel      | 14   |
| 27 | Middelburg, Veere, Vlissingen  | 17                   | Openbare rechtspersoon | Model 2 rationeel      | 17   |
| 28 | Midden-Drenthe (Beilen)        | 16                   | Stichting              | Model 2 rationeel      | 16   |
| 29 | Oosterwolde                    | 17                   | Bestuurscommissie      | Model 2 rationeel      | 18 (een grotere school heeft 2 afgevaardigden)       |
| 30 | Opsterland                     | 18                   | Integraal bestuur      | Model 2 rationeel      | 18   |
| 31 | Purmerend                      | 18                   | Integraal bestuur      | Model 2 rationeel      | 36 (per MR twee afgevaardigden die stemrecht hebben) |
| 32 | Roden                          | 14                   | Integraal bestuur      | Model 2 rationeel      | 14   |
| 33 | Rotterdam                      | 71                   | Bestuurscommissie      | Model 1 politiek       | GMR in ontwikkeling                                  |
| 34 | Schouwen-Duiveland (Zierikzee) | 14                   | Integraal bestuur      | Model 2 rationeel      | 15 (de grootste school heeft 2 afgevaardigden)       |
| 35 | Skarsterlan                    | 14                   | Integraal bestuur      | Model 2 rationeel      | 28 (14 hebben stemrecht)                             |
| 36 | Smallingerland                 | 17                   | Bestuurscommissie      | Model 2 rationeel      | 34 (met stemrecht)                                   |
| 37 | Spijkenisse                    | 13                   | Integraal bestuur      | Model 2 rationeel      | 13   |
| 38 | Steenwijk                      | 17                   | Integraal bestuur      | Model 2 rationeel      | 34 (17 stemrecht)                                    |
| 39 | Tynaarlo                       | 14                   | Integraal bestuur      | Model 2 rationeel      | 13-14  |
| 40 | Utrecht                        | 28                   | Stichting              | Model 5 rationeel      | 20   |
| 41 | Veghel                         | 17                   | Stichting              | Model 2 rationeel      | 17   |
| 42 | Wolvega                        | 17                   | Integraal bestuur      | Model 2 rationeel      | 17   |
| 43 | Zaanstad                       | 29                   | Bestuurscommissie      | Model 4 bureaucratisch | 8-9  |
| 44 | Schouwen-Duiveland Zierikzee   | 14                   | Integraal bestuur      | Model 2 rationeel      | 15 (de grootste school heeft 2 afgevaardigden)       |
| 45 | Zwolle en regio                | 18                   | Openbare rechtspersoon | Model 2 rationeel      | 18   |

\* Model 1: Politiek besluitvormingsmodel. Afzien van het instellen van een GMR en alle MR'en betrekken bij bovenschools beleid.

Model 2. Rationeel besluitvormingsmodel. Per MR één lid afvaardigden naar de GMR, waarbij in totaal de pariteit tussen ouders en leerkrachten op GMR-niveau wordt bewaakt (WMO artikel 28, lid 3).

Model 3. Bureaucratisch besluitvormingsmodel. Enkele GMR'en instellen, waarin van iedere MR twee vertegenwoordigers zitting hebben (WMO artikel 28, lid 3).

Model 4. Bureaucratisch besluitvormingsmodel: Niet wettelijke variant: clusters van scholen met afgevaardigden in de GMR

Model 5. Rationeel besluitvormingsmodel. Aantal leden GMR gelijk aan aangesloten scholen.

\*\* Formeel twee organen (een bestuurscommissie met 14 scholen en een stichting met 10 scholen), maar gedraagt zich als één orgaan (per 1 januari 2005 geformaliseerd).

Bijlage 3

Geselecteerde good practices

Matrix 5.2 - Geselecteerde good practices met een GMR: visie op de toekomst, identiteit, klimaat van werken, stijl en in welke sfeer er wordt gewerkt

|   | Wat is de filosofie, missie, visie?  | Wat is de identiteit?  | Wat is het klimaat van werken?  | Wat is de stijl van werken?   | In welke sfeer wordt gewerkt?  |
|---|--|--|---|---|--|
| 1 | Inspanningen GMR ten dienste van beter onderwijsaanbod.  | Gelijkwaardigheid tussen management en GMR. Uitgangspunt van het Dageelijks bestuur: de GMR dient voor iedere vergadering op scherp te worden gezet. | Korte communicatielijnen. Secretaris zit ook in directie-renoverleg. Reglement wordt bijna nooit ingekeken, er wordt bijna nooit gestemd.   | Informeel omgangsvormen, de stijl van optreden als GMR is er op gericht om ouders te betrekken bij de beleidsvorming. | Warme gemoedelijke sfeer. Afsluiting van het jaar: een korte vergadering in het bowlingcentrum en daarna een drankje en hapje. |
| 2 | Uitdaging om een balans te vinden in de GMR die uit 31 leden bestaat met zeer verschillende achtergronden. | Een GMR met zeer gemotiveerde ouders. Voor de leraren is het GMR-werk een (belangrijk) onderdeel van hun takenpakket.                                | GMR heeft scholing gevolgd, waardoor men inhoudelijker op onderwerpen kan ingaan. Er is een taakverdeling gemaakt: werken in focus-groepen met GMR-leden die affiniteit met een bepaald onderwerp hebben. | De GMR stimuleert management tot betere prestaties.   | Er is een goede werksfeer om een constructieve bijdrage te leveren aan het functioneren van het bestuur.                       |
| 3 | Hoe de verschillende onderwijsculturen van scholen na de gemeentelijke herindeling op één lijn te krijgen. | Voorwaarde om in de GMR zitting te mogen nemen: men moet er wel iets mee hebben en goed gemotiveerd zijn.  | Management heeft te maken met hooggeleide ouders die van wanten weten en leraren die fervente vakbondsleden zijn. Vrijwel iedereen is op cursus geweest bij AOb.  | Open communicatie tussen GMR en managementteam. GMR is nauw betrokken in de aanloop van beleidspro-cessen.            | Energie: gericht op resultaten boeken, scores.   |

|   | Wat is de filosofie, missie, visie?  | Wat is de identiteit?   | Wat is het klimaat van werken?  | Wat is de stijl van werken?   | In welke sfeer wordt gewerkt?  |
|---|--|---|---|---|--|
| 4 | Hoe samen met de stichting het beleid mede vorm te geven aan 28 scholen zonder een kloof van de gemeente te zijn.  | Kennis delen staat centraal. Het Dageelijks Bestuur (DB) tracht GMR-leden te boeien en te binden. Scholing speelt een belangrijke rol. DB organiseert netwerkbijeenkomsten en conferenties. | DB belt de MR' en als ze niet verschijnen op GMR-vergaderingen, bezoekt de scholen, neemt poolshoogte, en blaast de medezeggenschap nieuw leven in als blijkt dat scholen geen MR hebben, zoals de wet voorschrijft.          | Zeer gestructureerde vergadercyclus. De notulen worden door een professionele notulist gemaakt. Alle vergaderstukken staan op de website. | Het enthousiasme van DB werkt zeer motiverend. Men dwingt respect af bij het bestuur (merendeel oud-GMR-leden).  |
| 5 | Gezamenlijk besef dat bestuur en GMR op moeten komen voor de belangen van alle leerlingen en het verbeteren van het onderwijs                                      | Roeien met de riemen die je hebt en optimaal gebruik maken van kwaliteiten van GMR-leden.   | Bestuur zorgt er voor dat zaken goed besproken worden, GMR goed geïnformeerd wordt, geeft ruimte voor het stellen van vragen. GMR is goed voorbereid aanwezig bij de vergaderingen. GMR-leden worden regelmatig bijgeschoold. | De GMR wisselt nogal eens van samenstelling. Dit betekent dat men veel tijd besteedt aan scholing en teambuilding.                        | Elk jaar gaat het bestuur alle MR' en langs, om (opnieuw) kennis te maken. Als er iets gaande is, gaat men er gelijk op af, snel handelen, snel informeren; zorgen dat je er bent als bestuur. Actieve houding wordt ook van GMR verwacht. |
| 6 | Personeel dient zich meer met het beleid van hun werkgever bemoeien. Ouders zouden meer zicht dienen te krijgen op de kwaliteit van het onderwijs en de financiën. | Tot aan de geschillencommissie een hooglopend geschil met de gemeente uitgevochten.   | Ouders uit bank- en verzekeringswereld overrulen het personeel met verbale jiu-jitsu.   | GMR-leden zetten hakken in het zand en bijten zich vast in een paar onderwerpen om hun gelijk te halen.                                   | Oprenden van GMR gericht om de overheadkosten van het onderwijs te reduceren.  |
| 7 | Gericht en planmatig werken om efficiënt een bijdrage te leveren aan het beleid.   | GMR gebruikt praktijkkennis om het management te attenderen op gewenst beleid.  | Korte (informele) communicatielijnen.   | GMR stelt zich op als partner van het management.   | Gericht op gemoedelijkheid in de contacten.  |

|    | Wat is de filosofie, missie, visie?   | Wat is de identiteit?   | Wat is het klimaat van werken?   | Wat is de stijl van werken?  | In welke sfeer wordt gewerkt?   |
|----|---|---|--|--|---|
| 8  | Op een democratische wijze het onderwijs verbeteren.  | Uitgebreid vooroverleg voordat stukken in de GMR worden besproken.  | Men hanteert een 'democratisch toetsmodel': een onafhankelijke GMR die kritisch kijkt naar voorstellen van het management. | Er wordt nooit gestemd.  | Inspanningen gericht op het produceren van kwalitatief goede beleidsstukken waar iedereen zich in kan vinden. |
| 9  | Creëer de grootst mogelijke betrokkenheid in de besluitvorming, waardoor betere besluiten worden genomen. | Grote betrokkenheid en opkomst bij vergaderingen.                   | Dagelijks Bestuur ingesteld dat zich gericht heeft op verbeteren van de communicatie en de GMR heeft gerevitaliseerd.      | Stijl van optreden: geen enkele school buitensluiten bij de medezeggenschap. | Gericht op commitment van scholen.  |
| 10 | Een visie op de toekomst ontwikkeld en deze vertaald naar keuzen en initiatieven in het heden.            | GMR is een breed, divers samengesteld, ambitieus, boeiend platform. | Via commissies heeft men persoonlijke contacten met het bestuur.   | In alle openheid wordt GMR bij beleid betrokken.                             | Energie van bestuur gericht op overeenstemming met de GMR te bereiken via kleine werkgroepen en commissies.   |





## **Inspraak bij bovenschools beleid**

Schoolbesturen zijn bij de uitvoering van het beleid afhankelijk van de medewerking (coöperatieve instelling) van scholen. Besturen hebben geen bevoegdheid scholen te dwingen hun eigen (school)belangen ondergeschikt te maken aan het bovenschoolse belang van het bestuur. Op verzoek van de Vereniging voor Openbaar Onderwijs en het Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs heeft het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen onderzocht hoe de gemeenschappelijke medezeggenschap functioneert bij schoolbesturen met meer dan 12 scholen onder hun beheer.

Een deel van de besturen heeft niet het gezag om alle of een deel van de scholen die ze onder hun beheer hebben te bewegen uniforme bevoegdheden van de afzonderlijke medezeggenschapsraden aan de gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (GMR) over te dragen. De besluitvormingsprocedures verlopen dan ook ondoelmatig en inefficiënt. Bij een groot deel van de besturen functioneert de GMR doorgaans naar tevredenheid. Bij zo'n 10 procent van de GMR'en komt de inspraak niet echt van de grond. Er is bij deze GMR'en weinig passie voor medezeggenschap. Het vuur dat nodig is voor een ommekeer ontbreekt (vooralsnog). Bij circa een kwart van GMR'en functioneert deze optimaal, omdat men de attitude, de kennis, vaardigheden en bereidheid heeft zich in te zetten voor het bovenschools beleid. Men praat enthousiast over het functioneren van de GMR en wat men van plan is te gaan doen. Er zijn soms verbeterplannen opgesteld en er wordt veel met de expertise van ouders gedaan.

Dit onderzoeksverslag geeft handreikingen:

- om van gedachten te kunnen wisselen over de medezeggenschaps-cultuur: de missie van de GMR, de identiteit, het klimaat, de stijl van werken en in welke sfeer er wordt gewerkt;
- voor het oplossen van problemen waar bestuurders, managers en GMR-leden mee te maken krijgen met betrekking tot de bovenschoolse medezeggenschapsstructuur;
- hoe een visie op medezeggenschap te ontwikkelen;
- hoe veranderingsprocessen te starten;
- hoe het optimaal functioneren van een GMR te bevorderen en hoe daaraan leiding te geven;
- welke activiteiten te ondernemen voor draagvlakversterking van de GMR.

Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van LPC Kortlopend onderwijsonderzoek.