



Congres 'Een geschil is geen ruzie'

Op vrijdag 8 oktober 2010 vond de presentatie plaats van het onderzoek naar de doorwerking van uitspraken in medezeggenschapsgeschillen in het primair en voortgezet onderwijs tijdens het congres 'Een geschil is geen ruzie' in Karel V in Utrecht. Dr. R. van Schoonhoven en drs. M. Keijzer van Actis Onderzoek voerden het onderzoek uit in opdracht van de Stichting Onderwijsgeschillen. Het congres bood de voorzitter van de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS, prof. mr. I. P. Asscher-Vonk, en de voorzitter van de Stichting Onderwijsgeschillen, mevrouw J.G. Tiemersma, de mogelijkheid hun reactie op het onderzoek te geven. Prof. mr. L.C.J. Sprengers, hoogleraar Albedaleerstoel en advocaat bij Advokatenkollektief Utrecht, reageerde eveneens op de uitkomsten van het onderzoek.

Na een hartelijk welkom van de directeur van de Stichting Onderwijsgeschillen mr. H.E. Mertens, nam onderzoeker dr. R. van Schoonhoven de toehoorders mee in haar betoog over de opzet en uitkomst van het onderzoek 'Een geschil is geen ruzie' naar de doorwerking van medezeggenschapsgeschillen in het primair en voortgezet onderwijs. De onderzoeksvraag was als volgt omschreven: hoe kan de doorwerking van de geschillenprocedure op (het functioneren van) medezeggenschap en de schoolorganisatie worden geduïd en hoe kan de commissie daar lering uit trekken bij toekomstige procedures? De onderzoekers bestudeerden alle 23 uitspraken uit de periode januari 2008 tot augustus 2009 die de Landelijke Commissie Geschillen WMS (LCG WMS) in die periode heeft gedaan. Door het afnemen van diepte interviews met de betrokken leden van medezeggenschapsraden, besturen en directies en vervolgens reflectiegesprekken met deskundigen, hebben ze getracht de onderzoeksvraag te beantwoorden. De onderzochte vormen van doorwerking waren: het gevolg geven aan de uitspraak, de doorwerking op de onderlinge verhoudingen en de doorwerking op de organisatie. De onderzoekers zijn uiteindelijk in staat geweest 13 complete cases te bestuderen. De reden dat niet alle 23 cases volledig zijn bestudeerd, was de onmogelijkheid betrokkenen te spreken te krijgen, met name omdat ze niet meer bij de organisatie werkten of geen zitting meer hadden in de medezeggenschapsraad.

Knoop doorhakken

Uit de indringende gesprekken die zijn gevoerd, bleek al snel dat de geschillen veelal voortkwamen uit ruzies en dat de emoties vaak hoog opliepen. De partijen hadden te lang zelf doorgemodderd en kwamen uiteindelijk bij de geschillencommissie terecht om een externe uitspraak te krijgen. Hun hoop was gevestigd op de commissie die de knoop moest doorhakken en moest aangeven welke partij de 'oorlog' had gewonnen. Op de vraag hoe ze de procedure hadden ervaren, antwoordden de betrokkenen over het algemeen positief. Ze vonden dat de procedure zakelijk, professioneel en snel was verlopen. De respondenten gaven wel aan het taalgebruik in de uitspraak soms te juridisch te vinden en in een aantal gevallen ook multi-interpretabel, zodat beide partijen met de uitspraak 'op de loop' konden gaan in de organisatie. Wat de uitspraak betreft, waren de verliezers minder tevreden dan de winnaars. Toch werd nauwelijks gebruikgemaakt van de beroepsmogelijkheid voor de Ondernemingskamer. Is het gevoel van onrechtvaardigheid dan toch niet groot genoeg of is de (financiële) drempel hiervoor te hoog? Deze vraag is in het onderzoek niet beantwoord.

Wat betreft de doorwerking op de onderlinge verhouding stellen de onderzoekers dat die verhouding in de helft van de gevallen verbetert en in de andere helft verslechtert. Krijgt het bestuur gelijk dan worden de verhoudingen over het algemeen beter, krijgt de mr gelijk dan is dat lang niet altijd het geval. De doorwerking op de organisatie heeft een positievere uitkomst. De betrokkenen realiseren zich in veel gevallen dat ze beter moeten communiceren en elkaar beter moeten informeren. Dit leidt echter in sommige gevallen tot het formeler met elkaar omgaan. Een aantal respondenten geeft aan alerter te zijn geworden op conflicthantering, maar er zijn er ook die vermijdingsgedrag zijn gaan vertonen.

Intimidatie

Een belangrijke, maar tegelijkertijd ook onrustbarende conclusie uit het onderzoek is dat er in negen cases sprake was van onprofessioneel gedrag en meer specifiek van intimidatie van besturen ten opzichte van de medezeggenschapsraad. Gebleken is dat de betreffende besturen de wet niet toepasten en de regels niet hanteerden. Het onprofessionele gedrag komt ook voor bij leden van de medezeggenschapsraad die teveel naar hun eigen belang keken en het algemeen belang en het beleid uit het oog verloren.

Zoals eerder al opgemerkt concluderen de onderzoekers dat er in de onderzochte zaken vaak meer sprake is van een ruzie dan van een geschil. Zij zouden dan ook graag antwoord willen hebben op de vraag hoe vaak dergelijke ruzies voorkomen. Zijn de onderzochte zaken, die dus uiteindelijk bij een geschillencommissie terechtkomen, niet het topje van de ijsberg? Die vraag is vooral relevant, omdat de geschillencommissie haar instrumentarium zo goed mogelijk wil afstemmen op de oplossing van geschillen. Een tweede vraag die onbeantwoord blijft is dan ook of de drempel om naar een geschillencommissie te gaan niet te hoog is.

De onderzoekers stellen dat de geschillenregeling in de WMS niet altijd strookt met het soort conflicten waar partijen mee te maken hebben. Hierdoor is er ook geen optimale match tussen het instrumentarium van de commissie en de vraag die bij haar wordt neergelegd. De kans op teleurstelling is dan ook groot en een positieve doorwerking van de uitspraak blijft uit. Bovendien missen de onderzoekers inzicht in de geschillenpyramide van de onderwijssector: hoeveel geschillen zijn er en hoeveel komen er uiteindelijk bij de geschillencommissie terecht?

Reactie LCG WMS

De voorzitter van de LCG WMS, prof. mr. I.P. Asscher-Vonk, benadrukte in haar reactie op het onderzoek nog eens het belang van een goede geschillenregeling in een situatie waarin sprake is van een duurrelatie. In dit geval de arbeidsrelatie van het personeel met de school en de relatie van de ouders met de school waar hun kind een flink aantal jaren aan verbonden is. Het instrumentarium van de commissie schiet blijkbaar tekort. Het recht biedt hier dus te weinig uitkomst. Maar, zo gaf ze aan, er is altijd ruimte voor verbetering. Op de conclusie uit het onderzoek dat de taal in de uitspraak soms te juridisch is, adviseert ze partijen er een deskundige bij te vragen om de uitspraak toe te lichten en te duiden. Is de uitspraak multi-interpretabel of te vaag, dan kunnen betrokkenen altijd teruggaan naar de commissie en om uitleg vragen.

Wat betreft de zaken die voor de LCG komen, vindt Asscher het voor beide partijen van belang al bij de basis te zoeken naar alternatieven. De commissie moet toch vaak tot de conclusie komen dat de voorliggende zaken niet proportioneel zijn. De oorzaak van het conflict ligt dan op een ander niveau, waarvoor de geschillencommissie niet het juiste instrumentarium heeft. Zij pleit er dan ook voor dat partijen van bemiddeling gebruikmaken, die bijvoorbeeld via de Stichting Onderwijsgeschillen kan worden aangeboden. Het is immers veel beter om er al in een vroegtijdig stadium samen uit te komen. Helaas lukte dat in de onderzochte gevallen niet, waardoor de commissie uiteindelijk uitspraak moest doen.

Asscher gaf nog eens met nadruk aan dat de commissie de zaken echt begrijpelijker en toegankelijker probeert te maken.

Reactie Stichting Onderwijsgeschillen

Ook de Stichting Onderwijsgeschillen neemt de uitkomsten van het onderzoek ter harte. Voorzitter J.G. Tiemersma wil bevorderen dat bemiddeling vooraf via de stichting mogelijk wordt en als het nodig is daarvoor de WMS te wijzigen. Zij gaf aan benieuwd te zijn naar de reacties van de landelijke onderwijsorganisaties op het rapport. De stichting staat open voor advies om ervoor te zorgen dat zij beschikt over het noodzakelijke instrumentarium om te komen tot een betere geschillenbeslechting. De stichting gaat in ieder geval in gesprek met de onderwijsinspectie over de verbetering van de kwaliteit van het bestuur en de garantie dat partijen de kosten kunnen betalen van zowel de gang naar de LCG als een mogelijk beroep bij de Ondernemingskamer. Tiemersma hoopt dat in de gevallen waarin sprake is van intimidatie vertrouwensinspecteurs worden ingeschakeld. Voorts geeft ze aan dat de voorlichting en informatie over wat de LCG wel en niet doet beter en toegankelijker moet. Voor partijen moet helder zijn voor welke zaken ze bij de commissie terecht kunnen. Tiemersma is somber over de termijnen bij de Ondernemingskamer. Vaak moeten partijen zo lang wachten op behandeling en uitspraak dat het niet zinvol meer is. Bovendien hebben ze hiervoor een advocaat nodig, wat de nodige kosten met zich meebrengt. Door kortere termijnen en een garantie voor het betalen van de kosten, zou je volgens haar de drempel kunnen verlagen. De voorzitter verwacht ook verbeteringen door de invoering van good governance in de scholenorganisaties. Dit vereist transparante

verhoudingen en maakt de mogelijkheid van reële medezeggenschap groter. Tot slot zou volgens haar ook onderzoek naar de klachtenbehandeling op scholen tot verbeteringen kunnen leiden.

Reactie prof. mr. L.C.J. Sprengers

Prof. Sprengers, hoogleraar Albeda-leerstoel voor de bestudering van arbeidsverhoudingen bij de overheid en advocaat bij Advokatenkollektief Utrecht is onder meer gespecialiseerd in medezeggenschapsrecht. Hij zette de onderwijsgeschillen in perspectief door vergelijkingen te trekken met medezeggenschap bij de overheid en in het bedrijfsleven. Het valt hem op dat er minder medezeggenschapsraden dan ondernemingsraden naar een geschillencommissie stappen. Dit is volgens hem te wijten aan de nieuwe wet WMS, de preventieve werking die uitgaat van de LCG en aan het feit dat er de laatste jaren meer geld in het onderwijs is geweest. Door de financiële crisis was er in het bedrijfsleven meer aanleiding voor geschillen dan in de onderwijssector, volgens Sprengers. Opvallend vond de hoogleraar ook het intrekingspercentage in de onderwijssector. Om dit te verklaren maakt hij onderscheid in verschillende categorieën collectieve geschillen: er zijn belangengeschillen, interpretatiegeschillen, geschillen over de naleving van afspraken, maar ook geschillen om de besluitvorming te toetsen of een signaal af te geven. Gaat het in de onderwijssector vaker om de laatste twee categorieën, dan zou dit het hogere intrekingspercentage kunnen verklaren.

Sprengers vindt de rol van de ondernemingsraad duidelijker dan die van de medezeggenschapsraad. Het zou volgens hem goed zijn hier ook eens naar te kijken en antwoord te geven op de vraag 'van wie is de school?'. Bij de ondernemingsraad is het uitgangspunt dat medezeggenschap zeggenschap volgt en dat de rechter niet op de stoel van de ondernemer mag gaan zitten. Maar hoe ligt dat bij de WMS? Wordt in het onderwijs medebestuur of medezeggenschap beoogd? De opvatting daarover is van belang voor het verwachtingspatroon en de houding van zowel het bevoegd gezag als de medezeggenschapsraad. Komen die verwachtingen niet overeen, dan kan dat aanleiding zijn voor een geschil.

Wat betreft het aspect van intimidatie geeft Sprengers aan dat uit onderzoeken naar het functioneren van de WOR blijkt dat de houding van de bestuurder van groot belang is voor de ruimte en het effect van de medezeggenschap. Er zijn daarbij twee uitersten te onderscheiden. Aan de ene kant de bestuurder die de ondernemingsraad bij het beleid betreft, omdat het volgens de wet verplicht is. De contacten verlopen dan meestal formeel. Aan de andere kant de bestuurder die behoefte heeft aan de inbreng van de ondernemingsraad en hem er vroegtijdig bij betreft. De informatievoorziening is goed en de bestuurder neemt de inbreng van de raad serieus. Bij het eerste geval ontstaat bij de ondernemingsraad vaak het 'Calimero-effect' waarbij de raad niet betrokken wordt en te weinig informatie krijgt. Intimidatie ligt dan op loer. In het tweede geval is sprake van professionele medezeggenschap, waarbij intimidatie minder 'ruimte' krijgt. Komt het tot een geschil dan moeten beide partijen hier goed mee omgaan. Een zakelijke benadering is belangrijk, een geschil is inderdaad geen ruzie, en de partijen moeten ook nadenken over het doel en de uitkomst. Wellicht zijn er nog andere oplossingen mogelijk. Vooral het management moet in dergelijke gevallen de gawe hebben boven het conflict uit te groeien en niet te blijven steken op een individueel niveau. Uit het onderzoek 'Een geschil is geen ruzie' blijkt dat het bestuur vaak een slechte verliezer is. Immer, wordt ten gunste van de medezeggenschapsraad beslist dan verslechteren de verhoudingen of blijven gelijk. Sprengers verwacht dat beide partijen in het algemeen professioneel met elkaar omgaan. Leden van de medezeggenschapsraad moeten geen lange tenen hebben, want 'wie kaatst kan de bal verwachten'. Zij moeten de opmerkingen van bestuurders niet te snel als intimidatie zien. Het bevoegd gezag daarentegen moet zorgen dat het de schijn van intimidatie vermijdt. Speel de bal dus niet op de man. Hiermee loop je grote kans dat het overleg wordt beëindigd en dat de bereidheid in het overleg te participeren afneemt. De hoogleraar ziet hier een rol voor het toezichthoudend orgaan of het bestuur om de signalen hierover op te vangen en in te grijpen. In veel gevallen is er namelijk meer aan de hand.

Betere voorlichting is volgens hem zeker zinvol, omdat dit onduidelijkheden of valse verwachtingen kan wegnemen. Ook is hij voorstander van het actiever inzetten van bemiddeling in de voorfase. Hij heeft daar goede ervaringen mee in de bedrijfscommissie voor de overheid waarvan hij deel uitmaakt. Een snellere afhandeling van de geschillen en andere termijnen zijn inderdaad ook het bepleiten waard. Wat betreft de naleving van de uitspraak doet hij tot slot de suggestie toch vooral aansluiting te zoeken bij sanctiemechanismes in de onderwijsregelgeving, bijvoorbeeld via de onderwijsinspectie.

Na de lunch gingen de bezoekers uiteen om in drie groepen te praten over verschillende stellingen.