

'Een geschil is geen ruzie'

- onderzoek naar de doorwerking van medezeggenschapsgeschillen in het primair en voortgezet onderwijs

dr. R. van Schoonhoven & drs. M. Keijzer

Rotterdam, 27 juni 2010

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	De Wms en de geschillencommissie	5
1.1.1	Geschillen volgens de Wms	6
1.1.2	De geschillencommissie in de Wms	7
1.2	Wat weten we over medezeggenschapsgeschillen?	8
1.2.1	Frequentie van medezeggenschapsgeschillen	8
1.2.2	Geschil en conflict	11
1.2.3	Naar responsiever geschilbeslechting?	14
1.3	Onderzoeksvraag	15
1.4	Werkwijze	17
1.4.1	Diepte-interviews en reflectiegesprekken	17
1.4.2	De interviews	17
1.4.3	Reflectiegesprekken	20
1.4.4	Begeleidingscommissie	20
1.4.5	Representativiteit, betrouwbaarheid en validiteit	20
1.5	Leeswijzer bij het rapport	21
2	De aanloop tot het geschil	22
2.1	Wat vooraf ging aan het geschil	22
2.2	Pogingen om het geschil te voorkomen	25
3	De geschillenprocedure	27
3.1	Ondersteuning bij de procedure	27
3.2	Het contact met het bureau van de LCG Wms	28
3.3	De zitting	28
3.3.1	Het karakter van de zitting	28
3.3.2	Onverwachte gebeurtenissen tijdens de zitting	29
3.3.3	De bevraging door de commissie	30
3.4	De uitspraak	32
3.4.1	Complexiteit van de uitspraak	32
3.4.2	Begrip voor de uitspraak	32
3.5	Beroepsmogelijkheid	34
3.6	Gevolg geven aan de uitspraak	35
3.6.1	Volgens de bestuurders en schoolleiders	35
3.6.2	Volgens de medezeggenschapsorganen	37
4	Doorwerking van het geschil	39
4.1	Op de medezeggenschapsverhoudingen	39
4.1.1	Verhouding tussen bestuur/schoolleiding en het medezeggenschapsorgaan	39
4.1.2	Verhoudingen binnen de medezeggenschapsstructuur	44
4.2	Op de organisatie	45
4.2.1	Medezeggenschap en beleidsvoering	45
4.2.2	Formeler omgang met elkaar	46

4.2.3	Conflicthantering	46
4.3	Adviezen aan de LCG Wms	47
4.3.1	Voorafgaand aan de procedure	48
4.3.2	De zitting en de uitspraak	49
4.3.3	Na de procedure	50
4.3.4	Overige adviezen	50
4.4	Reflectiegesprekken	51
5	Onprofessioneel gedrag en intimidatie	54
5.1	Onprofessioneel gedrag	54
5.2	Intimidatie	55
6	Conclusies en aanbevelingen	57
6.1	Beantwoording van de onderzoeksvraag	57
6.1.1	Probleemstelling en werkwijze	57
6.1.2	Wat voorafgaat aan het geschil	57
6.1.3	De procedure en de uitspraak	58
6.1.4	Gevolg geven aan de uitspraak	59
6.1.5	Doorwerking op medezeggenschapsverhoudingen	59
6.1.6	Doorwerking op de organisatie	60
6.1.7	Doorwerking op medezeggenschapsverhoudingen in de sector	60
6.1.8	Onprofessioneel gedrag en intimidatie	61
6.1.9	Terug naar de onderzoeksvraag	61
6.2	Wat weten we nog niet over medezeggenschapsgeschillen?	63
6.3	Conclusie en aanbevelingen	64
6.3.1	Aanbevelingen: wijziging van de Wms	64
6.3.2	Aanbevelingen: zonder wijziging Wms	65
Bijlage		
	Bijlage I Geraadpleegde literatuur	67
	Bijlage II Gespreksleidraad	71
	Bijlage III Deelnemers aan de reflectiegesprekken	74
	Bijlage IV Tabellen	75
	Bijlage V Citaten	82

Dit onderzoek is - in overleg met de Landelijke Commissie Geschillen Wms - verricht in opdracht van de Stichting Onderwijsgeschillen.

Onderwijsgeschillen
Postbus 85191
3508 AD Utrecht
030 - 280 95 90
www.onderwijsgeschillen.nl

1 Inleiding

Medezeggenschap draagt bij aan samenhang in organisaties. Overleg tussen leidinggevend en collega's op de werkvloer versterkt het draagvlak voor belangrijke beslissingen die in organisaties soms genomen moeten worden. Het overleg in een medezeggenschapsorgaan kan tevens een gremium zijn voor het bespreken van informatie over de inrichting van de organisatie, over de voortgang van ingezet beleid en over bereikte resultaten; daarmee kan het een gremium zijn waarin een basis wordt gelegd voor organisatorische leerprocessen. Als het tussen leidinggevend en medewerkers in het medezeggenschapsorgaan bovendien komt tot een adequate, tweezijdige dialoog over de inrichting en het beleid van de organisatie, kan medezeggenschap bijdragen aan horizontale verantwoording.

Medezeggenschap is van belang omdat het zorgt voor draagvlak, omdat het een basis kan zijn van leerprocessen en omdat het bijdraagt aan horizontale verantwoording. Maar het is meer dan dat. Het zorgt bovenal voor evenwicht tussen degenen die het beleid van de organisatie bepalen – bestuurders, managers - en degenen die uitvoering geven aan de genomen beslissingen – de collega's op de werkvloer. Bij medezeggenschap in het onderwijs wordt dit breder getrokken tot een evenwicht tussen bestuurders en leidinggevend enerzijds en personeel, ouders en - indien relevant - leerlingen anderzijds.

Zonder medezeggenschap kan een situatie ontstaan dat bestuur en management in hun besluitvorming zich onvoldoende vergewissen van de mening en belangen van betrokkenen. Betrokkenen die wel direct de gevolgen van die besluiten ondergaan of deze als ondergeschikten dienen uit te voeren. Zo'n situatie wordt doorgaans als ongewenst beschouwd. Reden waarom de wetgever bepaalt dat er in organisaties medezeggenschap dient te zijn en dat deze aan bepaalde voorschriften dient te voldoen. Die normen en voorschriften zijn in geval van het primair en voortgezet onderwijs neergelegd in de Wet medezeggenschap scholen (Wms).

Het belang van adequate medezeggenschap is onomstreden. Medezeggenschapsorganen hebben zich in de afgelopen decennia dan ook een vaste plaats verworven in onderwijsorganisaties. Zelden komt medezeggenschap in het onderwijs op een negatieve wijze in het nieuws; de signalen over hoe medezeggenschap in het onderwijs functioneert zijn doorgaans positief (zie bijvoorbeeld Smit e.a. 2009). We gaan er dan ook niet (meer?) zo vaak van uit dat het overleg tussen een schooldirectie of bestuurder en een medezeggenschapsorgaan mis loopt, dat tussen hen spanningen en irritaties ontstaan of zelfs dat er conflicten rijzen. Bovendien is er voor geschillen van mening in de Wms een regeling opgenomen: als je er onderling niet uitkomt, dan ga je naar de geschillencommissie. Die komt op basis van een duidelijke procedure en vaststaande criteria tot een uitspraak. En na die uitspraak kun je als bestuurder en medezeggenschapsorgaan gewoon weer verder. Een geschil is immers geen ruzie.

Maar, zoals we verderop in dit hoofdstuk zullen betogen, eigenlijk is niet zoveel bekend over medezeggenschapsgeschillen in het algemeen en in het onderwijs in het bijzonder. Mede om die reden heeft de Stichting Onderwijsgeschillen in over-

leg met de Landelijke Commissie Geschillen Wet medezeggenschap scholen (LCG Wms) ons gevraagd een onderzoek te doen naar medezeggenschapsgeschillen in het primair en voortgezet onderwijs. In het onderzoek gaat het over het effect van medezeggenschapsgeschillen op het beleid, de organisatie en de medezeggenschapsverhoudingen in de school. Belangrijke invalshoek van het onderzoek is daarbij de vraag wat er zoal gebeurt met mensen die beginnen aan deze geschillenprocedure en of zij daarna inderdaad weer verder kunnen met elkaar?

Voordat we in dit eerste hoofdstuk verder ingaan op de achtergrond en opzet van het onderzoek, willen we vóór alles de mensen bedanken die door middel van onder meer de interviews aan het onderzoek hebben meegewerkt. Mensen die zonder uitzondering met hart en ziel werken aan goed onderwijs en aan medezeggenschap en die ondanks hun vaak drukke agenda's toch tijd hebben willen uittrekken voor het delen van hun ervaringen. Dat hebben we buitengewoon gewaardeerd. Bijzonder dank voor die medewerking!

In dit hoofdstuk stippen we eerst kort de recente geschiedenis aan van de Landelijke Commissie Geschillen Wms. Daarna wordt ingegaan op de onderzoeksvraag en de gehanteerde werkwijze. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

1.1 De Wms en de geschillencommissie

Op 1 januari 2007 is de Wet medezeggenschap scholen (Wms) in werking getreden. Deze wet verving in het primair en voortgezet onderwijs de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO 1992). Aan de komst van de wet zijn enkele jaren van overleg en debat in de sector vooraf gegaan, met name over de vraag of de medezeggenschap in scholen voor personeel, ouders en leerlingen gecombineerd in één raad moest worden ondergebracht of dat deze beter zou kunnen worden gescheiden in separate organen zoals dat in de zorgsector het geval is. In 2004 is over dit thema door de Expertgroep medezeggenschap primair onderwijs een advies uitgebracht (Expertgroep medezeggenschap primair onderwijs 2004). Het advies hield in dat medezeggenschap in het onderwijs in beginsel een *gezamenlijke* aangelegenheid is, maar dat over bepaalde specifieke onderwerpen die één geleding aangaan – bijvoorbeeld de arbeidsvoorwaarden van het personeel – ook formeel *gescheiden* overleg met de betreffende geleding mogelijk moet zijn. Op dit uitgangspunt is aansluitend de Wet medezeggenschap scholen (Wms) gebaseerd.

In het advies merkte de Expertgroep op dat daar waar het de geschillenregeling in de WMO 1992 betrof, verbeteringen mogelijk zouden zijn. Ten eerste was deze regeling erg complex, met name omdat voor elke denominatie een eigen geschillencommissie functioneerde en omdat er ná de uitspraak gescheiden trajecten voor beroep waren voor respectievelijk het openbaar en bijzonder onderwijs. Ten tweede voorzag de geschillenregeling van de WMO 1992 niet in zogeheten 'redelijkheidstoetsing' bij adviesgeschillen, terwijl dat bij de geschillenregeling op grond van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) wel het geval is. De Expertgroep stelde voor te komen tot één geschillencommissie – in stand te houden door een stichting van besturen-, vak- en ouderorganisaties gezamenlijk -, tot een mogelijkheid een uitspraak van de commissie voor vernietiging voor te dragen bij de rechter, en tot toetsing van geschillen volgens WOR-criteria.

Ook deze adviezen van de Expertgroep over de geschillenregeling zijn neergeslagen in de Wet medezeggenschap scholen zoals deze sinds 1 januari 2007 geldt voor het primair en voortgezet onderwijs.

1.1.1 *Geschillen volgens de Wms*

Als in het overleg tussen bestuur of directie en het medezeggenschapsorgaan, verschillen van mening blijven bestaan over een bepaalde kwestie, dan is het op grond van de Wms mogelijk dat geschil aanhangig te maken bij de geschillencommissie.

Er zijn op grond van de Wms vier soorten geschillen mogelijk (Brekelmans e.a. 2007).

Adviesgeschillen

Als de (G)MR geen positief advies geeft op een bestuursvoorstel, dan kan de (G)MR het geschil voorleggen aan de geschillencommissie; de (G)MR moet dat dan binnen zes weken doen (artikel 34 Wms). Het ontbreken van een positief advies heeft een opschortende werking van zes weken ten aanzien van de ten uitvoerlegging van het besluit door het bestuur.

De geschillencommissie kan partijen een voorstel doen in het geschil te bemiddelen. Als partijen dit niet willen of als het bemiddelingsvoorstel niet wordt geaccepteerd, dan beoordeelt de commissie of het bevoegd gezag bij het niet (geheel) volgen van het advies bij afweging van de belangen in redelijkheid tot zijn voorstel heeft kunnen komen. De commissie doet een bindende uitspraak of het besluit al dan niet in stand kan blijven.

Instemmingsgeschillen

Als de (G)MR instemming onthoudt aan een voorstel van het schoolbestuur, dan kan het schoolbestuur een instemmingsgeschil voorleggen aan de geschillencommissie (artikel 32 Wms). Het bestuur doet dat binnen een termijn van drie maanden, óf trekt het voorgenomen besluit in. Anders vervalt het voorstel.

De geschillencommissie kan partijen een voorstel doen in het geschil te bemiddelen. Als partijen dit niet willen of als het bemiddelingsvoorstel niet wordt geaccepteerd, dan beoordeelt de commissie of het medezeggenschapsorgaan in redelijkheid tot het onthouden van instemming heeft kunnen komen of dat sprake is van zwaarwegende omstandigheden die het voorstel van bestuur rechtvaardigen. De uitspraak van de commissie is bindend.

Geschillen over het reglement of het statuut

Ook over het medezeggenschapsreglement of het -statuut kunnen bestuur en (G)MR het oneens zijn. In dat geval besluit het schoolbestuur binnen drie maanden of het geschil wordt voorlegd aan de geschillencommissie (artikel 33 Wms). De commissie kan wederom een bemiddelingsvoorstel doen. Als partijen dit niet willen of als het voorstel niet wordt geaccepteerd, dan beoordeelt de commissie of het bestuur in redelijkheid tot het voorstel heeft kunnen komen. De commissie geeft, indien relevant, aan hoe voorstel dient te worden gewijzigd. Na de uitspraak stelt het bestuur het betreffende document vast conform de uitspraak.

Interpretatiegeschillen

Ten slotte is het denkbaar dat bestuur en (G)MR van mening verschillen over de uitleg van een bepaald wetsartikel of een passage uit het reglement of statuut. In zo'n geval kan door het bestuur of het medezeggenschapsorgaan een interpretatiegeschil worden voorgelegd aan de geschillencommissie. De geschillencommissie doet vervolgens een bindende uitspraak (artikel 35 Wms).

Het kan zijn dat het bestuur of het medezeggenschapsorgaan het niet eens zijn met de uitspraak van de commissie. In dat geval is het mogelijk om bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam beroep aan te tekenen (artikel 36 Wms). De Ondernemingskamer toetst bij een Wms-beroep of de geschillencommissie een onjuiste toepassing heeft gegeven van de wettelijke bepalingen. Als men het niet eens is met de uitspraak van de Ondernemingskamer, is er geen mogelijkheid tot cassatie. De reden is dat het anders te lang gaat duren voordat duidelijkheid ontstaat.

In de wet is voorts geregeld dat medezeggenschapsorganen bij de Ondernemingskamer kunnen eisen dat het schoolbestuur zich houdt aan de Wms (artikel 36 Wms).

1.1.2 *De geschillencommissie in de Wms*

De basis voor de geschillencommissie Wms is gelegen in de artikelen 30 en 31 van de Wms (zie kadertekst). De Landelijke Commissie Geschillen Wms (LCG Wms) is ingesteld per 1 januari 2008. Daarmee zijn de afzonderlijke geschillencommissies per denominatie die voor die datum bestonden, komen te vervallen. Daar waar in deze rapportage in het vervolg wordt gesproken over 'de commissie' wordt – tenzij anders aangegeven – de Landelijke Commissie Geschillen Wms bedoeld.

De geschillencommissie in de Wet medezeggenschap scholen

Artikel 30. Commissie voor geschillen

1. Er is een landelijke commissie voor geschillen waarbij elke school, regionaal expertisecentrum en centrale dienst is aangesloten.
2. De commissie bestaat uit 3 leden en ten minste 3 plaatsvervangende leden, van wie een lid en diens plaatsvervangers worden benoemd op bindende voordracht van de landelijke besturenorganisaties en een lid en diens plaatsvervangers op bindende voordracht van landelijke personeels- vakonderscheidenlijk ouder- of leerlingenorganisaties. De leden doen een bindende voordracht voor de benoeming van het derde lid, tevens voorzitter en diens plaatsvervangers. Het aantal plaatsvervangers van elk lid en van de voorzitter is aan elkaar gelijk. De benoeming geschiedt door Onze Minister.
3. De leden en de plaatsvervangende leden mogen niet deel uitmaken van het bevoegd gezag of van de medezeggenschapsraad van een school, regionaal expertisecentrum en centrale dienst.

Artikel 31. Competentie commissie

De commissie voor geschillen neemt kennis van de volgende geschillen:

- a. op verzoek van het bevoegd gezag indien het bevoegd gezag ten aanzien van een te nemen, na overleg al dan niet gewijzigd, besluit dat ingevolge de artikelen 10, 12, 13 en 14 dan wel ingevolge de toepassing van artikel 24, tweede en derde lid, instemming behoeft, de vereiste instemming niet heeft verworven en het bevoegd gezag zijn voorstel

wenst te handhaven;

b. op verzoek van het bevoegd gezag of van de medezeggenschapsraad indien het bevoegd gezag ten aanzien van de inhoud van het medezeggenschapsstatuut en het medezeggenschapsreglement voor zover aangegeven in artikel 22 of artikel 24, eerste, derde en vierde lid, geheel of gedeeltelijk niet de vereiste instemming heeft verworven;

c. op verzoek van de medezeggenschapsraad indien het bevoegd gezag een besluit heeft genomen waarover ingevolge artikel 11 dan wel ingevolge de toepassing van artikel 24, tweede en derde lid, advies door de raad is uitgebracht, het bevoegd gezag daarbij het uitgebrachte advies niet of niet geheel volgt en de medezeggenschapsraad dan wel de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van oordeel is dat daardoor de belangen van de school of de belangen van de medezeggenschapsraad ernstig worden geschaad; en

d. op verzoek van het bevoegd gezag of van de medezeggenschapsraad, dan wel de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad dan wel een geleding als bedoeld in artikel 3 indien het bevoegd gezag en de medezeggenschapsraad van mening verschillen over de interpretatie van het bepaalde bij of krachtens deze wet dan wel het bepaalde in het medezeggenschapsreglement of het medezeggenschapsstatuut.

Op de website van de commissie is nadere informatie opgenomen over onder meer de samenstelling van de commissie en het reglement (zie www.onderwijsgeschillen.nl/medezeggenschap).

1.2 Wat weten we over medezeggenschapsgeschillen?

Zoals aangestipt in de inleiding weten we dat medezeggenschap een functie heeft in het realiseren van evenwicht tussen bestuur en management aan de ene kant en personeel, ouders en – indien relevant - leerlingen aan de andere kant (Van het Kaar & Smit 2006). We gaan er voorts van uit dat medezeggenschap bijdraagt aan het realiseren van samenhang in de organisatie: draagvlak voor beslissingen, het stimuleren van organisatorische leerprocessen en het bijdragen aan horizontale verantwoording. (De Vijlder 2008; Onderwijsraad 2006; Bovens & Schillemans 2009; Van Schoonhoven 2010).

Over *geschillen* in medezeggenschap is echter maar weinig onderzoek en literatuur voor handen. Wat we er wél over weten, is daardoor beperkt: we weten iets over de frequentie van medezeggenschapsgeschillen, over het verband tussen geschillen en conflicten, en over pogingen van de rechtspraak om in het algemeen een sterker correspondentie aan te brengen tussen een juridisch geschil en een conflict.

1.2.1 *Frequentie van medezeggenschapsgeschillen*

Over de frequentie van medezeggenschapsgeschillen weten we uit enkele schaarse bronnen dat medezeggenschapsorganen en werkgevers/bestuurders elkaar zelden of nooit voor een (geschillen)commissie en/of rechterlijke instantie bestrijden. Uit onderzoek naar het functioneren van ondernemingsraden van ongeveer tien jaar terug blijkt dat ondernemingsraden bij adviesrecht in slechts 2% van de gevallen bij een bedrijfscommissie of rechter terechtkomen. Is sprake van instemmingsrecht, dan komen geschillen nog minder vaak voor: in slechts 1% van de cases komt dan de bedrijfscommissie of rechter in beeld (Van het Kaar &

Looise 1999). In het rapport van Smit en anderen uit 1997 over de werking van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 wordt een vergelijkbaar lage frequentie van geschillen geschetst: afhankelijk van de onderwijssector en -denominatie komt het medio jaren negentig bij circa 0,5% tot 2% van medezeggenschapsraden/schoolbesturen tot een geschillenprocedure (Smit e.a. 1997).

Er zijn voorts signalen dat het aantal medezeggenschapsgeschillen in het onderwijs in de achterliggende periode is gedaald. In de periode van januari 2008 tot augustus 2009 heeft de Landelijke Commissie Geschillen Wms uitspraak gedaan in 23 medezeggenschapsgeschillen. Daarvan zijn er 15 gedaan in 2008 en 8 in de eerste helft van 2009. Het betreft uitspraken in 7 instemmingsgeschillen en in 16 interpretatiegeschillen. De Commissie heeft in deze periode geen uitspraken gedaan in reglements- en statuutsgeschillen en adviesgeschillen. Onder de 23 uitspraken zijn het primair en voortgezet onderwijs in redelijk gelijke mate vertegenwoordigd.

Het aantal van 23 uitspraken is lager dan bij de overgang van de WMO 1992 naar de Wms en de komst van één geschillencommissie werd verwacht. Het relatief lage aantal geschillenprocedures wordt toegeschreven aan de redelijk succesvolle invoering van de Wms (zie ook hierna) maar ook aan het feit dat onder de Wms geen geschillen meer kunnen worden aangemeld over de toekenning van advies- of instemmingsrechten in het medezeggenschapsreglement. Veruit de meeste WMO-geschillen gingen over dat onderwerp (Smit 2009).

Als we het aantal uitspraken van de LCG Wms relateren aan het bestaan van de duizenden medezeggenschapsorganen in het primair en voortgezet onderwijs, dan kunnen we niet anders dan constateren dat slechts in zeer incidentele gevallen medezeggenschapsraden en/of schoolbesturen zich met een geschil melden bij de commissie.

Wil dat dan zeggen dat in al die gevallen waarin zich géén medezeggenschaps-geschil voordoet, sprake is van een goed functionerende medezeggenschap? Soms lijkt het er op alsof we die vraag bevestigend zouden moeten beantwoorden. Uit de rapportage over de invoering van de Wms bijvoorbeeld blijkt dat deze invoering zeer goed is verlopen (Smit e.a. 2009). Besturen, directies en (G)MR-leden zijn verrast over de positieve gevolgen van de nieuwe wet. Deze heeft geleid tot (zeer) duidelijke verbetering van de positionering van de (G)MR binnen de schoolorganisatie en het besluitvormingsproces over het beleid van de school. Ook zijn er meer garanties voor informatieverstrekking aan de (G)MR, is er een vergroting van het initiatiefrecht van de MR en een versterking van de positie van het personeel en ouders. Ten slotte is de motivatie bij ouders om een bijdrage te leveren aan de medezeggenschap over de hele linie groter. Hetzelfde geldt voor personeelsleden in het voortgezet onderwijs.

Bij deze positieve bevindingen moet echter wel opgemerkt worden dat het betreffende onderzoek is gebaseerd op een beperkte respons op de vragenlijsten (13% van de schoolleiders/-bestuurders en 27% van de (G)MR-leden). In de rapportage wordt niet beschreven of en zo ja hoe deze respons is onderzocht op mogelijke scheefheid. Daardoor is het denkbaar dat in de respons schoolorganisaties waarin medezeggenschap goed functioneert, oververtegenwoordigd zijn. Nuanceringen van een mogelijk positief antwoord op deze vraag zijn voorts op hun plaats als we in de Monitor ouderbetrokkenheid uit 2009 lezen dat – hoewel ouders bijna overal kunnen participeren in medezeggenschapsorganen en/of ouderbetrokkenen – het daadwerkelijk realiseren van ouderbetrokkenheid nog niet zo eenvoudig is (Kans, Lubberman & Van der Vegt 2009). Het zijn vooral hoogopgeleide ouders die participeren in medezeggenschapsorganen, maar zelfs dan is het

nog (zeer) moeilijk ouders (blijvend) te betrekken bij medezeggenschap. Ruim driekwart van de ouders die lid zijn van een MR-en krijgt geen faciliteiten van de school voor het MR-werk, bijvoorbeeld het aanbod om een cursus te volgen of om een deskundige in te huren.

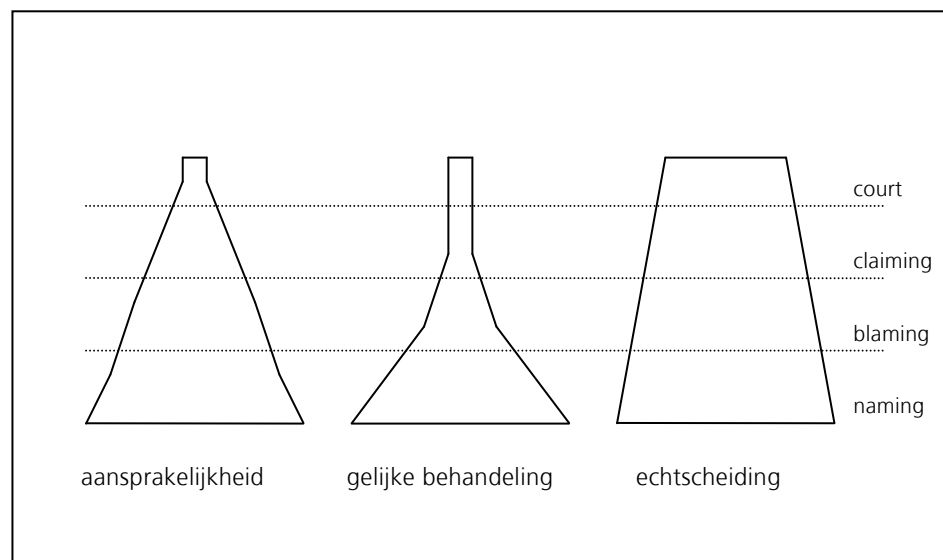
Bovendien blijkt uit een nulmeting over de zeggenschap van docenten uit 2009 dat in het primair onderwijs, de personeelsgeleding van de MR nog wel aardig contact onderhoud met de personele achterban maar dat dat in het voortgezet onderwijs vaak achterwege blijft (Hogeling e.a. 2009). Dat roept de vraag op of die personele geledingen principes die men van bestuurders en managers verwacht zoals open communicatie en verantwoording afleggen, zelf adequaat toepassen.

Uit juridisch onderzoek is voorts bekend dat geschillen die bij een commissie of rechterlijke instantie worden neergelegd, vaak niet de enige zijn maar vaak een deelverzameling vormen van een ruimer bereik aan geschillen. Diverse auteurs schetsen in dat verband het beeld dat de geschillen die de juridisch beslechtende instantie wél bereiken, het topje van de ijsberg of van de piramide zijn.

Zo beschrijven Niemeijer en Ippel (1994), dat een klager – bijvoorbeeld in de gezondheidszorg of in het verzekeringswezen – veelal drie stappen doorloopt. Ten eerste moet er een voorval of situatie zijn die door de klager als kwetsend wordt ervaren en die door hem of haar ook als zodanig wordt onderkend ('naming'). Daarna zal de klager deze aan iets of iemand moeten toeschrijven ('blaming'). Daarop aansluitend moet de klager de klacht specificeren en indienen ('claiming'). In elk van deze stappen kan een (potentiële) klager echter besluiten het níet te doen: de kwetsende ervaring uit het geheugen te wissen, geen verantwoordelijke partij aanwijzen en/of niet komen tot een formulering van de klacht. *"Klachten bij instanties zijn dus het product van selectie in voorafgaande stadia en vormen doorgaans maar een fractie van de onvrede aan de basis van de 'klachtenpiramide'."* (Niemeijer & Ippel 1994, p. 684).

Niet bij alle typen geschillen toont zich overigens een gelijkvormige piramide. De piramide in geval van bijvoorbeeld echtscheidingsgeschillen ziet er naar verwachting anders uit dan de piramide van geschillen over aansprakelijkheid. In figuur 1 zijn mede naar het empirisch onderzoek van Miller en Sarat (1981) ter illustratie enkele mogelijke piramides afgebeeld.

figuur 1 vormen van mogelijke geschilpiramides



Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat de geschilpiramide een metafoor is, waar andere auteurs liever een andere metafoor, namelijk die van een geschilbeslechtingsdelta, voor in de plaats stellen. Dit omdat een piramide een hiërarchie van geschilbeslechting zou omvatten waarbij 'de rechter' zich als unieke en hoogste instantie in de top bevindt. Dat terwijl – zo stellen deze auteurs – alternatieve vormen van geschilbeslechting zoals mediation niet 'lager' in de hiërarchie staan maar evenzeer als goed begaanbare wegen moeten worden beschouwd (Niemeijer 2007).

Uit het voorgaande leiden we af dat medezeggenschapsgeschillen in het onderwijs – en overigens ook daarbuiten - niet vaak aan de geschillencommissie worden voorgelegd. Aannemelijk is dat die geschillen waarin de Landelijke Geschillencommissie Wms uitspraak doet, zich bevinden in het topje van de piramide van medezeggenschapsgeschillen in het primair en voortgezet onderwijs. Daarmee wordt niet uitgesloten dat zich onder dat topje geen medezeggenschapsgeschillen in scholen voordoen. Wij veronderstellen dat deze niet terechtkomen bij de commissie. Hoe deze piramide er overigens uit ziet – in vergelijking tot bijvoorbeeld ondernemingsraadgeschillen en/of de klachtenregeling in het onderwijs - is niet bekend.

1.2.2 *Geschil en conflict*

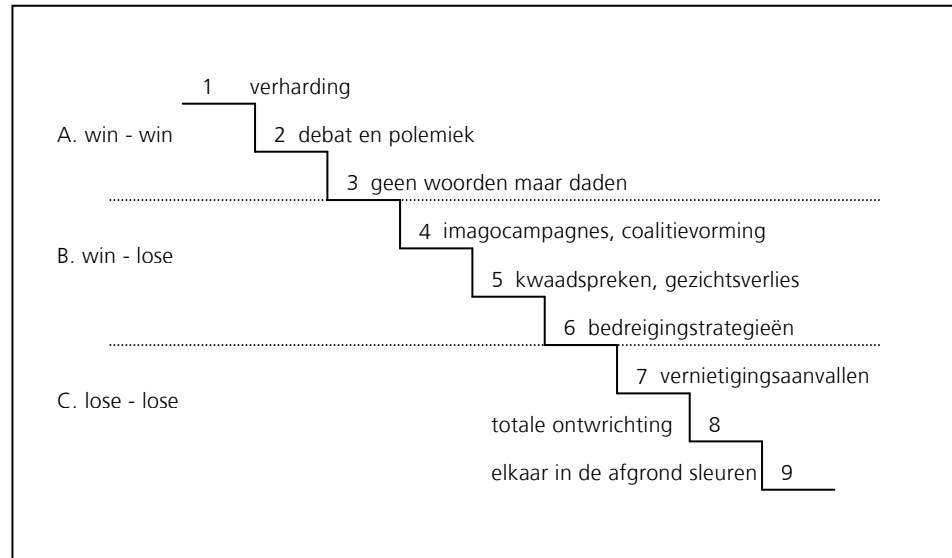
Aan geschillen die aan een juridische instantie worden voorgelegd – dat kan een rechter zijn maar ook een geschillen- of klachtencommissie of een ombudsfunctie – ligt in veruit de meeste gevallen een conflict ten grondslag. Een conflict tussen een ouder en een school, tussen een (voormalig) patiënt en een ziekenhuis of tussen twee (voormalig) zakenpartners. Voor een goed begrip van de wijze waarop en mate waarin conflicten kunnen corresponderen met vormen van juridische geschilbeslechting, staan we eerst stil bij verschillen in intensiteit van conflicten.

Om te beginnen merken we op dat conflicten in alle organisaties voorkomen. Zowel binnen als buiten het onderwijs. Conflicten hoeven niet negatief te zijn en kunnen onder bepaalde omstandigheden goed worden benut om van te leren en de organisatie sterker te maken (Karsten 2007). Conflicten kunnen echter ook uit de hand lopen en schade berokkenen aan mensen, verhoudingen en organisaties. Beide typen conflicten – de functionele en de disfunctionele – komen in allerlei soorten organisaties voor. Anders gezegd: disfunctionele conflicten zijn niet eigen aan onderwijs.

Aan de hand van het werk van Glasl kunnen we conflicten indelen in negen fasen of stadia (Glasl 1998, 2007). De meeste conflicten beginnen klein, bijvoorbeeld als een wat oppervlakkige irritatie over gedrag, over een voorval of gebeurtenis. Irritaties uit de categorie 'klein leed' die echter kunnen uitgroeien tot enorm oplopende conflicten tussen collega's of burens. Waarbij partijen elkaar te vuur en te zwaard bestrijden en er niet voor terugdeinzen elkaar flinke materiële of immateriële schade te berokkenen. Zo'n escalatieproces verloopt volgens Glasl doorgaans in negen stappen, die in figuur 2 zijn afgebeeld. Een conflict kan escaleren naar een volgende fase door de combinatie van gedrag en emotionele reacties van betrokkenen, die wederom aanleiding kunnen geven tot een volgende 'ronde' van gedrag en emoties, enzovoorts.

In de eerste drie fasen van conflicten is één en ander vaak nog redelijk beheersbaar. In die zin dat nog argumenten kunnen worden uitgewisseld en er zelfs ook nog de bereidheid kan bestaan reëel naar elkaar te luisteren. Beide partijen onderkennen nog het belang om er gezamenlijk uit te komen en hebben er ook wel vertrouwen in dat dat gaat lukken, al dan niet door middel van betrokkenheid van een zelf aangewezen bemiddelaar. Bijvoorbeeld een bemiddelaar van een andere afdeling binnen de organisatie of een gezaghebbend persoon in de eigen buurt (zelfhulp, burenhulp, nabije bemiddeling). Vandaar dat ook wel gesproken wordt van een conflict dat zich nog afspeelt in een 'win – win situation'. Maar ook in een dergelijke conflictfase kunnen irritaties ontstaan doordat partijen niet meer écht debatteren en naar elkaar luisteren, doordat een 'wij-zij-beeld' ontstaat en doordat de tegenpartij met voldongen feiten wordt geconfronteerd. Afhankelijk van hoe men daar mee omgaat, rolt een conflict wel of niet door naar het volgende stadium.

figuur 2 escalatieladder van Glasl (1998, 2007)



Als het conflict inderdaad ‘doorrolt’, belanden partijen in een situatie van ‘winnen of verliezen’ (B. win – lose). Het doet er niet meer zoveel toe waar het conflict inhoudelijk om gaat. Er is weinig tot geen vertrouwen meer tussen partijen. Het conflict breidt zich uit naar andere domeinen, er worden coalities gevormd, medestanders gezocht. Er kunnen geruchtencircuits ontstaan en dreigementen worden geuit. Mensen kunnen in paniek raken en in toenemende mate stress ervaren. Is een conflict eenmaal in zo’n stadium terecht gekomen, dan heeft bemiddeling vaak geen zin meer en moet er door externe professionals – bijvoorbeeld door advocaten of mediators - bijstand worden verleend aan partijen om er uit te komen (externe bemiddeling en begeleiding).

Wordt het nóg erger, dan verliest elk der partijen sowieso (C. lose – lose). Er is sprake van apert wantrouwen tussen partijen. Men is alleen nog maar uit op beschadiging van elkaars positie; geweld wordt niet geschuwd. Er worden pogingen ondernomen het systeem waarin men woont of werkt totaal te ontwrichten. Als zelfs dat niet lukt, is er nog maar één optie over: ‘samen de afgrond in...’. In dit stadium is van bemiddeling noch professionele interventie enig resultaat te verwachten. Volgens Glasl is dan ‘harde interventie’ nodig, bijvoorbeeld vanuit het hogere management of het bestuur. Dit kan dan de vorm krijgen van een opgelegde arbitrage of van een (machts)ingreep in de personele bezetting van bijvoorbeeld de directie.

Uit de beschrijving van Glasl maken we op dat de ‘hulp’ die men inroept bij het conflict, kan verschillen naar conflictfase. Interne bemiddeling of zelfhulp lijkt bijvoorbeeld minder op zijn plaats als het conflict al vergaand is geëscaleerd en een ‘oplossing’ alleen nog via een machtsingreep kan worden gerealiseerd. In het verlengde van Glasl kunnen we stellen dat bij conflicten die zich nog in een ‘win-win-situatie’ bevinden, laagdrempelige instrumenten zoals een interne klachtenregeling of een ombudsfunctie het meest voor de hand liggen. Daarop aansluitend zou bij een ‘win-lose-situatie’ eerder een vorm van geschilbeslechting voor de hand liggen waarbij partijen worden begeleid bij het bereiken van overeenstemming, bijvoorbeeld via mediation (tussenpartijdige geschiloplossing). Is een conflict geëscaleerd naar een ‘lose-lose-situatie’ dan zou bovenpartijdige geschiloplossing aan de orde kunnen zijn in de vorm van een uitspraak van een

derde instantie in de vorm van advies, arbitrage of rechtspraak (Schutte, Spierdijk & Brenninkmeijer 2007, p. 152).

In de praktijk zien we zo'n duidelijke correspondentie tussen escalatiegraad van een conflict en het type geschilbeslechting lang niet altijd optreden. Personen die betrokken zijn bij een conflict hanteren immers lang niet altijd in het 'juiste' stadium het 'juiste' instrumentarium. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat men in duurrelaties, zoals huwelijken en arbeidsverhoudingen, niet zo snel geneigd is om bij conflicten hulp in te roepen van een professional en/of een gerechtelijke procedure te starten. Niemeijer en Ippel (1994) beschrijven dan ook een verschil in benutting van interne, meer informele klachtenprocedures en externe meer formele klachtenprocedures. Het laatste type procedure heeft als nadeel dat deze meestal (verdere) schade toebrengen aan de relaties tussen betrokkenen. *"In de praktijk lijken ze dan ook vooral te worden gebruikt in situaties waarin het conflict al enige tijd gaande is en er nauwelijks meer een alternatief bestaat. De verhoudingen zijn gepolariseerd (geraakt) of de relatie is al verbroken."* De auteurs stellen dat naarmate relaties hechter zijn, betrokkenen minder gebruik zullen maken van officiële, externe instanties (Niemeijer & Ippel 1994, p. 684).

Een tweede reden waarom de intensiteit van een conflict niet altijd aansluit bij het type geschilbeslechting is gelegen in de aard van juridische procedures. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling merkt in een recent advies op, dat juridische procedures veelal niet bijdragen aan oplossing van het onderliggende conflict. *"Het model van eis en verdediging is in de rechtspraak dominant aanwezig. Als er eenmaal een vertrouwensbreuk of escalatie is ontstaan, helpt zo'n conflictmodel (...) niet om een oplossing te vinden. Het leidt vooral tot verharding van standpunten, patstellingen en kostbare procedures. Niet voor niets bestaat er binnen en buiten justitiekringen grote ambivalentie over de effectiviteit van juridische conflictbeslechting."* (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2009, p. 16-17).

Aan geschillen liggen kortom conflicten ten grondslag. Conflicten verschillen qua escalatiegraad; vormen van geschilbeslechting zijn in meerdere of mindere mate op een hogere escalatiegraad toegesneden. Er is niet altijd sprake van een goede 'match' tussen een conflict en de betreffende vorm van geschilbeslechting. Dat kan komen doordat personen of instanties te lang zelf 'doormodderen' met het conflict – hetgeen vaak voorkomt bij duurrelaties – maar ook doordat een juridische procedure de intensiteit van het conflict verheft.

1.2.3 Naar responsiever geschilbeslechting?

Hiervoor stipten we kort drie vormen van geschilbeslechting aan:

- laagdrempelige vormen van geschilbeslechting zoals interne klachtenregelingen en ombudsfuncties;
- tussenpartijdige vormen van geschilbeslechting zoals mediation en
- bovenpartijdige geschilbeslechting door een derde in de vorm van advies, arbitrage of rechtspraak.

In het algemeen is een besef aanwezig dat het goed zou zijn als bij elk van deze vormen gestreefd zou worden naar een (meer) optimale match tussen het conflict en de vorm van geschilbeslechting.

Zo geeft de Nationale ombudsman in het jaarverslag over 2009 aan dat men er naar streeft beter aan te sluiten bij het conflict dat aan de klacht van een burger ten grondslag ligt. Daartoe wordt 'ombudsbemiddeling' ingesteld: personen die de klager helpen het onderliggende conflict te typeren op grond waarvan de klager, indien nodig, adequaat kan worden verwezen naar een bemiddelaar. Inzet daarbij is dat de 'onbehoorlijkheid' die de kern is van de klacht wordt benoemd en tussen klager en overheidsinstantie wordt besproken. Dat gesprek kan dan in het vervolg – zo is althans de veronderstelling – beter leiden tot oplossing van het conflict (Nationale ombudsman 2010).

Daarnaast is in de rechtspraak sinds het begin van dit decennium breed ingezet op mediation. Doel daarvan is gelegen in de-juridificering, in het realiseren van een betere match zodat geschillen beter kunnen worden afgedaan, in drempelverlaging (mensen lossen zelf hun problemen op) en in het verminderen van druk op de rechtspraak. Van overheidswege is geïnvesteerd in het realiseren van Juridische Loketten, van waaruit mensen kunnen worden verwezen naar mediation (Guiaux, Zwenk & Tumewu 2009; Combrink e.a. 2009).

Voorts is het zaak dat daar waar geschillen toch worden voorgelegd aan een rechterlijke instantie, dat deze dan ook meer dan voorheen een koppeling proberen te leggen tussen de procedure en het onderliggende conflict. Zo stellen Huls, Mevis en Visscher (2003) bijvoorbeeld dat ervoor gewaakt moet worden dat er een 'kloof' ontstaat tussen de juridische procedure enerzijds en de feiten en ervaringen van betrokkenen anderzijds: "Het is heel belangrijk dat de discrepantie tussen 'de waarheid van de feiten' en de constructie van de juridische waarheid niet al te groot is." Na de procedure moeten de mensen immers vaak weer met elkaar verder: *"Een vonnis (is) dikwijls een komma in een langer lopende relatie, en niet het laatste woord."* (Huls, Mevis & Visscher 2003, p. 18). De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009) pleit in dit verband voor een meer 'integratieve' werkwijze bij rechterlijke procedures, *"die in het teken staat van een creatief zoekproces om de belangen van beide partijen zo goed mogelijk te dienen (...). De rechter hakt dan geen knopen door, maar staat de partijen toe die zelf te ontwarren. Wel fungeert hij als snel toegankelijke toezichthouder op het proces en als beslisser bij impasses."* (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2009, p. 16). In een uitgave van de Raad voor de Rechtspraak wordt in lijn met deze ontwikkeling vermeld dat een rechterlijke instantie in feite vier functies heeft waaraan steeds voldoende tegemoet gekomen moet worden:

- luisteren, proberen te begrijpen wat er in de samenleving leeft;
- onderwijzen, oftewel kennis over de rechtspraak vergroten;
- faciliteren, de toegang van de burger tot de rechtspraak vergemakkelijken en
- probleemoplossen, waar nodig samen met ketenpartners de onderliggende problematiek adresseren (Verberk 2005).

1.3 Onderzoeksvraag

Over medezeggenschapsgeschillen in het algemeen en die in het onderwijs in het bijzonder is dus nog niet zoveel bekend. We weten dat het aantal medezeggenschapsgeschillen dat wordt voorgelegd aan een commissie buitengewoon laag is, maar dat we daaruit niet mogen concluderen dat zich onder dat 'topje van de piramide' geen conflicten tussen medezeggenschapsorganen en schoolbesturen voordoen. We weten echter niet hoe die piramide eruit ziet.

Daarnaast is bekend dat aan medezeggenschapsgeschillen zoals deze bij de commissie terechtkomen doorgaans conflicten ten grondslag liggen. Deze conflicten kunnen in meerdere of mindere mate zijn geëscaleerd. Bij een te lage of te hoge escalatiegraad valt te verwachten dat de geschillenprocedure minder resultaat oplevert in termen van conflictoplossing.

Inzet zou in het algemeen moeten zijn vormen van geschilbeslechting (laagdrempelige, tussen- en bovenpartijdige) goed te laten aansluiten op de escalatiegraad van een conflict. Dat bevordert de effectiviteit van geschilbeslechting. Daartoe worden al diverse pogingen ondernomen, zoals de inzet van ombudsbemiddeling door de Nationale ombudsman, de brede investering vanuit de rechterlijke macht in mediation en het streven die rechterlijke macht als zodanig 'responsiever' te laten functioneren.

De Landelijke Commissie Geschillen Wms functioneert sinds het begin van 2008. In die periode is bij de commissie de vraag ontstaan of en in hoeverre de geschillenprocedure Wms aansluit bij de cases die aan haar worden voorgelegd. Een vraag die niet eenvoudig valt te beantwoorden aangezien – buiten de sporadische informatie over de beperkte frequentie ervan – geen actuele wetenschappelijke kennis voorhanden is over medezeggenschapsgeschillen in het onderwijs. Bij het achterwege blijven van een antwoord op die vraag is het niet goed mogelijk een discussie te voeren over een eventuele verbetering van de 'responsiviteit' van de commissie.

Tegen deze achtergrond heeft de Stichting Onderwijsgeschillen in overleg met de LCG Wms dan ook besloten tot het laten verrichten van een eerste, verkennend onderzoek. Dit verkennend onderzoek dient inzicht op te leveren in datgene wat zich in de scholen en medezeggenschapsorganen afspeelt tijdens en vooral ook ná een geschillenprocedure. Welke verwachtingen heeft men van de geschillenprocedure, hoe wordt de behandeling van het geschil door de commissie ervaren en hoe 'landt' de uitspraak bij bestuur, directie en medezeggenschapsorgaan? Trekt men met elkaar lering uit de procedure en de uitspraak? Worden de communicatie en samenwerking tussen partijen er uiteindelijk positief door beïnvloed? Hoe kan de commissie in het vervolg rekening houden met deze aspecten?

Voor het onderzoek is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe kan de doorwerking van de geschillenprocedure op (het functioneren van) medezeggenschap en de schoolorganisatie worden geduid en hoe kan de commissie daar lering uit trekken bij toekomstige procedures?

In deze onderzoeksvraag wordt onder 'doorwerking' verstaan de effecten die optreden naar aanleiding van de procedure en de uiteindelijke uitspraak van de commissie. We onderscheiden vier vormen van doorwerking.

Allereerst is er het directe effect van de geschillenprocedure en uitspraak op de afhandeling van het geschil tussen bevoegd gezag en medezeggenschapsorgaan. Komt er bijvoorbeeld een nieuw voorstel van het bevoegd gezag waarmee het medezeggenschapsorgaan wel kan instemmen, hoe gaat men om met de uitspraak van de commissie in een interpretatiegeschil, enzovoorts?

Ten tweede is er het effect van doorwerking van de uitspraak op de onderlinge verhoudingen tussen medezeggenschapsorgaan en bevoegd gezag. Een geschil heeft altijd het risico in zich van enige polarisatie van verhoudingen – of zijn daar als zodanig een uiting van. Hoe pakt de uitspraak van de commissie in dat opzicht uit: verbetert of verslechtert het medezeggenschapsklimaat; in welke opzichten beïnvloedt dat de positionering en het functioneren van medezeggenschap in de schoolorganisatie?

In de derde plaats bestaat kans dat de uitspraak in meer brede zin de schoolorganisatie beïnvloedt: heeft het repercussies op bijvoorbeeld beleidslijnen van bestuur en management (beleidsvoering), wordt in het vervolg anders omgegaan met taken en bevoegdheden (structuur) en in welke opzichten werkt de uitspraak door op (de organisatie van) het lesgeven zelf (primaire proces)?

In de vierde plaats is er een vorm van doorwerking denkbaar die niet direct raakt aan de school en de medezeggenschapsverhoudingen daarbinnen, maar die breder is dan dat: welk effect heeft de jurisprudentie die de commissie ontwikkelt op andere scholen, werkt het in deze zin breder door naar medezeggenschapsverhoudingen in het primair en voortgezet onderwijs?

1.4 Werkwijze

1.4.1 *Diepte-interviews en reflectiegesprekken*

Bij de uitvoering van het onderzoek is gekozen voor twee sporen. Ten eerste zijn voor het in beeld brengen van de eerste drie effecten die hiervoor zijn benoemd, *diepte-interviews* afgenomen met de mensen die bij een geschil betrokken waren, zowel aan de kant van het bestuur of de directie als aan de kant van het medezeggenschapsorgaan. De interviews zijn afgenomen in de periode december 2009 - februari 2010 (zie ook hierna).

Voor diepte-interviews is gekozen gelet op het vaak vertrouwelijke en soms emotionele karakter van sommige van de geschillen. Het werken met een (digitale) vragenlijst of telefonische interviews is dan een minder geschikte vorm van dataverzameling. Om dezelfde reden zijn de interviews steeds afgenomen ter plaatse, dus op de eigen school of op het bestuurskantoor. Als daar bij de respondenten behoefte aan bestond, kon het gesprek ook plaatsvinden op een andere locatie van hun voorkeur, bijvoorbeeld op het werk- of privéadres van een lid van oudergeleding.

Met het oog op het inventariseren van een mogelijke 'breder' doorwerking van de uitspraken op medezeggenschapsverhoudingen in de sector zijn drie *reflectiegesprekken* gevoerd met relevante deskundigen. Deze gesprekken hebben begin april 2010 plaatsgevonden. De namen van de deelnemers aan de reflectiegesprekken zijn opgenomen in de bijlage.

1.4.2 *De interviews*

In het onderzoek zijn alle geschillen betrokken die in de periode januari 2008 – augustus 2009 tot een uitspraak van de LCG Wms hebben geleid. Het betreft de eerder genoemde 23 uitspraken, waarvan er 11 gesitueerd zijn in het primair onderwijs (po) en 12 in het voortgezet onderwijs (vo). Het potentieel aantal interviews bedraagt daarmee 46 (waarvan 22 po en 24 vo).

Het bureau van de LCG Wms heeft eind oktober 2009 de contactpersonen van de betreffende besturen en medezeggenschapsorganen per brief op de hoogte gesteld van het onderzoek. In de brief is aangekondigd dat de onderzoeker contact opneemt voor het inplannen van de interviews. Aangegeven is dat bij eventuele vragen of opmerkingen over het onderzoek contact opgenomen kon worden met de secretaris van de commissie.

Vervolgens is vanaf medio november 2009 per e-mail en telefoon door de onderzoeker contact gezocht met de besturen en medezeggenschapsorganen. Daarbij is gebleken dat het leggen van direct contact met vooral de medezeggenschapsorganen lastiger was dan verwacht (zie kadertekst).

Over het leggen van contact met medezeggenschapsorganen

Gebleken is dat informatie over wie precies lid is van het medezeggenschapsorgaan en hoe met hun contact kan worden opgenomen, vaker niet dan wel is opgenomen in schoolgidsen en op websites van scholen.

Bij telefonisch contact met de school blijkt vaak dat bij degene die de telefoon opneemt, niet bekend is wie in de medezeggenschapsorgaan zitting heeft en/of hoe daarmee in contact kan worden getreden. Ook is bij deze mensen vaak niet bekend wie dat wel weet, zodat eerst contact moet worden gelegd met een leidinggevende.

Het verstrekken van telefoonnummers en e-mailadressen van personeelsleden en ouderleden aan onderzoekers die van 'buiten' komen, gebeurt in veel gevallen niet of verloopt moeizaam. Dat is in verband met interne afspraken en/of privacy-overwegingen overigens volstrekt begrijpelijk. Het maakt echter het leggen van contact met de MR voor bijvoorbeeld andere ouders of externen (onderzoekers, inspecteurs) wel moeilijk.

De contacten die uiteindelijk per e-mail en/of telefoon ontstaan kennen een relatief lange doorlooptijd. Docenten zijn vooral les aan het geven en hebben niet altijd tijd beschikbaar voor het doornemen van datalistjes voor het inplannen van interviews. Ouders zijn tijdens kantooruren ook aan het werk of bezig met zorgtaken waardoor het inplannen van een afspraak niet de eerste prioriteit heeft, enzovoorts.

Uiteindelijk is het met veruit de meeste betrokkenen uiteraard wel tot een interview gekomen. De weg daar naar toe was in termen van (doorloop)tijd wel langer dan verwacht.

Voorafgaand aan het interview is de respondenten per e-mail een gespreksleidraad toegezonden. Daarbij is aangegeven dat de vragen in de leidraad een indruk geven van de thema's die in het gesprek aan de orde zullen komen. De gespreksleidraad is opgenomen in bijlage 2 van dit rapport.

In tabel 1 is aangegeven met hoeveel besturen/directies respectievelijk medezeggenschapsorganen uiteindelijk een interview heeft plaatsgevonden.

tabel 1 overzicht van het aantal interviews

	Bestuur / directie	Medezeggenschaps- orgaan	Totaal
<i>Primair onderwijs</i>			
interview afgenomen	8	5	13
interview niet afgenomen			
- waarvan reden bekend	2	2	4
- waarvan geen contact	1	4	5
<i>Voortgezet onderwijs</i>			
Interview afgenomen	10	10	20
Interview niet afgenomen			
- waarvan reden bekend	1	2	3
- waarvan geen contact	1	0	1
Totaal	23	23	46

In totaal zijn er 33 interviews geweest, waarvan 13 betrekking hadden op po-geschillen en 20 op vo-geschillen. Het aantal gerealiseerde po-interviews (13 van de 33, is 39%) blijft daarmee iets achter op het aandeel van de po-geschillen in het totaal (22 van de 46, is 48%).

In totaal 3 schoolbesturen en 4 medezeggenschapsorganen hebben met redenen omkleed aangegeven dat zij niet wilden meewerken aan het onderzoek. In de meeste gevallen lagen die redenen in het feit dat de directie en/of de leden van de medezeggenschapsraad in kwestie niet meer aan de school zijn verbonden; ook is enkele keren aangegeven dat men mede tegen die achtergrond geen 'oude koeien uit de sloot wilde halen'.

Met in totaal 2 schoolbesturen en 4 medezeggenschapsorganen is geen contact geweest over het onderzoek, na herhaaldelijke pogingen daartoe van onze kant per e-mail en telefoon. Deze pogingen zijn medio januari 2010 gestaakt.

De 33 interviews omvatten in totaal 26 interviews van 13 'complete' cases. Dat wil zeggen dat bij deze 13 cases zowel is gesproken met een vertegenwoordiger van het schoolbestuur als van het medezeggenschapsorgaan. Bij vijf cases is alleen gesproken met een vertegenwoordiger van het schoolbestuur, en bij twee cases alleen met het medezeggenschapsorgaan. In het onderzoek zijn daardoor in totaal 20 cases betrokken.

Van de interviews zijn met instemming van betrokkenen geluidsopnamen gemaakt. De interviews zijn uitwerkt in vrij gedetailleerde verslagen. De conceptverslagen zijn teruggelegd op de respondenten; hun opmerkingen zijn in de verslagen verwerkt. De inhoud van deze verslagen heeft als grondslag gediend voor de analyse.

De interviews hebben alle een vertrouwelijk karakter gedragen. De geluidsopnamen en verslaglegging hebben plaatsgevonden onder uitdrukkelijke toezegging

aan de respondenten dat over de inhoud van de gesprekken uitsluitend geaggregeerd en geanonimiseerd wordt gerapporteerd. Om die reden zijn in de navolgende hoofdstukken de citaten waar nodig aangepast, zodat de inhoud ervan niet te herleiden is naar een specifieke casus of persoon.

1.4.3 *Reflectiegesprekken*

Begin april 2010 zijn met enkele inhoudelijk deskundigen gesprekken gevoerd. De namen van deze personen zijn vermeld in bijlage 3. In deze gesprekken is stilgestaan bij:

- de belangrijkste onderzoeksuitkomsten voor wat betreft de eerste orde effecten;
- de eventuele doorwerking van uitspraken van de geschillencommissie op medezeggenschap in de onderwijssector-breed;
- en de mogelijke aanbevelingen aan de LCG Wms.

Van de gesprekken is op hoofdlijnen een verslag opgesteld. Dit is als concept voorgelegd aan de deelnemers; hun reactie op het concept is in het verslag verwerkt. Waar relevant zijn de uitkomsten van de gesprekken op een passende wijze in deze rapportage verwerkt.

1.4.4 *Begeleidingscommissie*

Het onderzoek is voorzien van een begeleidingscommissie bestaande uit

- mw. prof. mr. I.P. Asscher-Vonk (voorzitter LCG Wms),
- dhr. R. de Koning (penningmeester Stichting Onderwijsgeschillen),
- dhr. prof. mr. D. Mentink (lid LCG Wms),
- mw. mr. H.E. Mertens (directeur/secretaris Stichting Onderwijsgeschillen),
- mw. J.G. Tiemersma (voorzitter Stichting Onderwijsgeschillen).

Met de commissie heeft tijdens de uitvoering overleg plaatsgevonden over de volgende aspecten:

- de opzet en logistieke organisatie van het onderzoek;
- de interviewleidraad;
- de opzet en inhoud van de reflectiegesprekken;
- de concept-rapportage.

1.4.5 *Representativiteit, betrouwbaarheid en validiteit*

In het onderzoek is er voor gekozen in te zoomen op alle cases die in de onderzochte periode de gang naar de geschillencommissie hebben gemaakt en waarin de commissie uitspraak heeft gedaan. Daarmee zijn de uitkomsten van het onderzoek representatief voor de 23 uitspraken in de onderzochte periode.

Door de toegepaste werkwijze bij de interviews, verslaglegging en analyse is gemaximaliseerd op de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. Het onderzoek is op zo'n wijze uitgevoerd dat de kans dat een andere onderzoeker op grond van het verzamelde materiaal tot dezelfde bevindingen en conclusies komt, zeer groot is.

De begeleidingscommissie en de reflectiegesprekken hebben voorts een belangrijke rol gespeeld in het bewaken van de validiteit van het onderzoek en de validering van de onderzoeksresultaten.

1.5 Leeswijzer bij het rapport

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 wordt verslag gedaan van datgene wat tijdens de interviews naar voren is gekomen. Daarbij wordt een chronologische volgorde aangehouden. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op datgene wat zich heeft afgespeeld in het overleg tussen schoolbestuur en medezeggenschapsorgaan voordat de gang naar de geschillencommissie wordt ingezet. Daarna komt in hoofdstuk 3 aan de orde hoe betrokkenen het verloop van de geschillenprocedure hebben ervaren. In hoofdstuk 4 staan we stil bij de wijze waarop de procedure in het algemeen en de uitspraak in het bijzonder hebben doorgewerkt op de medezeggenschapsverhoudingen en de organisatie. In hoofdstuk 5 staan we stil bij enkele feiten die ons tijdens de interviews zijn opgevallen en die in het kader van dit onderzoek niet onbeschreven kunnen blijven. Het rapport wordt in hoofdstuk 6 afgesloten met een samenvatting en met enkele conclusies en aanbevelingen.

2 De aanloop tot het geschil

Omdat de manier waarop men bij de geschillencommissie terecht komt, verschil kan uitmaken voor wat betreft onder meer de verwachtingen over de procedure en de uitspraak, is aan het begin van elk interview gevraagd wat vooraf is gegaan aan het moment dat het geschil bij de LCG Wms is aangemeld. In dit hoofdstuk beschrijven we enkele hoofdlijnen van die voorgeschiedenissen.

2.1 Wat vooraf ging aan het geschil

Bijna zonder uitzondering zijn alle geïnterviewden direct betrokken geweest bij de voorgeschiedenis van het geschil. In één casus is de geïnterviewde schoolleider pas na het geschil op de school komen te werken, maar omdat hij nauwe banden had en heeft met zijn voorganger en zijn inmiddels ex-collega, heeft hij toch veel van de volledige geschiedenis meegekregen.

Uit de interviews blijkt allereerst een enorme diversiteit aan voorgeschiedenissen. Om te beginnen qua tijdspanne: sommige cases hebben al maanden, zo niet jaren ‘gesleept’ voordat de geschillenprocedure in gang wordt gezet; andere gevallen zijn qua doorlooptijd aanzienlijk korter. Maar belangrijker is dat de geschiedenissen ook uiteenlopen in ‘intensiteit’: bij de ene casus is het conflict dat aan het geschil ten grondslag ligt, op het moment dat het bij de commissie terechtkomt verder geëscaleerd dan bij een andere casus. Om dit inzichtelijk te maken hebben we de antwoorden van de respondenten op de vraag ‘wat is er aan het geschil vooraf gegaan’, getypeerd aan de hand van de escalatieladder van Glasl (zie hoofdstuk 1). Deze typering is opgenomen in de laatste kolom van tabel 2 hierna. In een aantal gevallen kon de typering niet worden gemaakt omdat met deze casus óf geen interviews heeft plaatsgevonden, óf omdat het interviewverslag onvoldoende empirische basis voor een typering geeft.

Uit de analyse komt naar voren dat de geschillen op het moment dat zij bij de commissie in procedure worden genomen, in drie typen uiteenvallen.

Geschillen met een vrij zakelijk conflict als basis

In vier van de onderzochte gevallen is bij aanvang van de geschillenprocedure sprake van een vrij zakelijk conflict tussen partijen (A1). Partijen hebben een verschil van mening, maar er worden geen scherpe debatten of polemieken gevoerd en men gaat nog steeds met respect met elkaar om. De start van de procedure wordt in dit type gevallen bijvoorbeeld als volgt omschreven:

“In de school was er al een tijdje sprake van onduidelijkheid rondom de formele instemming met het formatieplan en de begroting. Overigens in constructieve sfeer. De schoolleiding wilde duidelijkheid hebben over de formele positie.”

“Op dat moment heeft de oudergeleding van de MR gezegd: ‘wij laten het traject doorgaan, wij komen hier niet uit en gaan naar de landelijke geschillencommissie’. Het ging puur vanuit het principe. Overigens in goede harmonie. Er is steeds zorgvuldigheid betracht in het hele proces.”

tabel 2 typering van de geschillen voor aanvang procedure

	<i>Sector</i>	<i>Aard geschil</i>	<i>Thematiek</i>	<i>Conflictfase bij aanvang geschil¹</i>
1	PO	Instemmingsgeschil	Schooltijden	A (1)
2	VO	Interpretatiegeschil	Beoordelingsbeleid	A (2)
3	VO	Instemmingsgeschil	Formatieplan	A (1)
4	PO	Instemmingsgeschil	Bovenschools budget	A (2, 3)
5	VO	Interpretatiegeschil	Werkreglement	B (5)
6	PO	Interpretatiegeschil	Voorzieningen t.b.v. leerlingen	-
7	VO	Instemmingsgeschil	Samenstelling formatie	A (1, 2)
8	VO	Interpretatiegeschil	Leerlingen in de GMR	A (1, 2)
9	VO	Interpretatiegeschil	Taakbelastingsbeleid	-
10	PO	Interpretatiegeschil	Aanstelling/ontslag schoolleiding	-
11	VO	Interpretatiegeschil	Invoering LC-functies	B (4, 5)
12	PO	Interpretatiegeschil	Toelatingsbeleid leerlingen	A (1)
13	PO	Interpretatiegeschil	Nieuwbouw	A (1)
14	VO	Interpretatiegeschil	Onderwijs- en examenregeling	A-B (3, 4)
15	PO	Interpretatiegeschil	Formatieplan en taakverdeling	A (2, 3)
16	PO	Interpretatiegeschil	Functiehuis, ontslag schoolleiding, vergoeding kosten MR	B (4, 5)
17	VO	Instemmingsgeschil	Formatieplan	A (1, 2)
18	VO	Interpretatiegeschil	Herschikking onderwijsaanbod	B-C (6, 7)
19	PO	Interpretatiegeschil	Vaststelling schoolgids	-
20	VO	Interpretatiegeschil	Medezeggenschapsstructuur, -reglement en benoeming schoolleiding	A (3)
21	PO	Interpretatiegeschil	Onderwijstijd	A (2)
22	VO	Instemmingsgeschil	Benoeming schoolleiding	A (1, 2)
23	PO	instemmingsgeschil	Taakbeleid en werktijdenregeling	A (2, 3)

¹ Om te komen tot de categorisering in de laatste kolom is een inhoudsanalyse op het relevante deel van de interviewverslagen uitgevoerd. Daarbij is door de onderzoekers gekeken naar correspondentie met de categorisering van de escalatiestadia zoals beschreven door Glasl (Glasl 1998, p. 100-101). Samengevat: A1 = verharding, A2 = debat en polemieken, A3 = geen woorden maar daden, B4 = imago's en coalities, B5 = gezichtsverlies, B6 = dreigstrategieën, C7 = beperkte vernietigingsacties, C8 = vernietiging van de vijand, C9 = samen de afgrond in. Voor de details van deze categorisering wordt de lezer verwezen naar Glasl. Over het onderzoekersoordeel is niet met de geïnterviewden gecommuniceerd.

Geschillen met een lichte escalatiegraad

De meeste geschillen die in dit onderzoek zijn betrokken, kennen bij aanvang van de procedure een lichte mate van escalatie (A1/A2, A2, A3). Partijen vertrouwen elkaar niet over de gehele linie; de debatten zijn scherp; redelijk onverwachte procedurele manoeuvres worden – omwille van de zaak - niet geschuwd. Naarmate de escalatiegraad toeneemt, kent het conflict meer sociaal-emotionele aspecten. De geïnterviewden schetsen de situatie voor de start van de procedure onder meer als volgt:

“Iedere keer werd er makkelijk overheen gestapt en je voelde je als MR niet gehoord en niet serieus genomen. (...) Wij wilden toen als MR een standpunt maken, wij wilden serieus genomen worden. (...) Dat is een lastige stap want dat zet de verhoudingen wel op scherp.”

“Er ontstond een welles/nietes situatie met de MR - die zich wat formalistisch opstelde - en de school die aangaf wat dagelijkse praktijk is. Op het laatst stonden de ruggen naar elkaar toe en kwamen ze niet meer tot een gesprek.”

“Op een gegeven moment gaat het gewoon verkeerd en worden mensen ook verdacht gemaakt. Op een gegeven moment werd de directeur van de school door de MR beticht van dubbelspel omdat hij niet zijn informatie tijdig leverde.”

Geschillen met een geëscaleerd conflict als basis

Ten slotte zijn vier geschillen in dit onderzoek betrokken die bij aanvang van de geschillenprocedure te kenschetsen zijn als conflicten die een ‘win – lose’ karakter dragen. Het conflict is verbreed in de school, partijen vertrouwen elkaar niet meer, het geschil wordt gezien als een kwestie van ‘winnen of verliezen’. Sociaal-emotionele aspecten voeren de boventoon. Over deze situatie wordt door geïnterviewden onder meer het volgende gezegd:

“Een paar jaar terug is tussen de voormalig rector en de MR verzuring opgetreden, aan beide kanten. Vervolgens had zij de pech dat zij in de MR een paar jongens trof die dat ook wel wilden. (...) Dan gaat het om winnen en verliezen. (...) En waar het geschil dan over gaat is naar mijn idee uiteindelijk maar toeval.”

“Het geschil heeft uitsluitend te maken met de verziekte houding tussen PMR en schoolleiding. De schoolleiding is daar nieuw gekomen en zij ging ook een aantal zaken opknappen die de vorige schoolleider had laten liggen. (...) Heeft dat misschien niet altijd tactisch of met de juiste toonhoogte gedaan maar er zaten ook een aantal ontzettende zeikerds in de PMR. En het werd oorlog, dat was het al een beetje, maar het is gewoon fout gegaan. (...) Uiteindelijk denk ik dat zij dit dossier hebben aangegrepen om te kijken of ze die rector een pootje konden lichten.”

“Wij hebben hele emotionele avonden op de school meegemaakt met het publiek. Met politie achterin de zaal. Ze waren met stoelen aan het gooien. Woedende en krijsende mensen in de zaal. Dat hoop ik niet meer mee te maken. (...) Daar zat de rector als een zieke vogel bij, hij werd uitgescholden voor verrader. Dat wil je niet meemaken.”

2.2 Pogingen om het geschil te voorkomen

Voordat de gang naar de geschillencommissie wordt ingezet, is het mogelijk dat partijen zelf proberen er uit te komen door de tussenkomst van een onafhankelijke, derde partij. De geïnterviewden is de vraag voorgelegd of dit ook is overwogen, voorafgaand aan de gang van de commissie.

Met uitzondering van één casus melden de geïnterviewden in alle andere gevallen dat deze vorm van bemiddeling vóór de gang naar de geschillencommissie niet is gezocht. In dat het ene geval waarin dit wel wordt geprobeerd, wordt aan een vertegenwoordiger van een vakbond en een besturenorganisatie gevraagd te bezien of het mogelijk is tot een gezamenlijk gedragen oplossing te komen. Deze 'arbitragepoging' loopt echter op niets uit; partijen besluiten vervolgens zich toch naar de commissie te wenden.

In alle andere cases die in het onderzoek zijn betrokken, vinden dergelijke pogingen de geschillenprocedure te voorkomen door tussenkomst van een onafhankelijke derde dus niet plaats (zie ook tabel 3).

tabel 3 pogingen om geschil te voorkomen

	<i>Conflict-fase¹</i>	<i>Poging?</i>	<i>Toelichting</i>
1	A (1)	Nee	Bestuur heeft veel intern draagvlak voor eigen lijn; wel expliciete keuze gemaakt om niet verder te escaleren
2	A (2)	Ja	'Arbitrage' door vosabb/kvlo; leidde tot nieuwe impasse; beide partijen denken: 'dan maar naar commissie'
3	A (1)	Nee	Wrevel over en weer; bestuur MR stapt op
4	A (2, 3)	Nee	Teveel 'loopgraven'; pogingen tot gesprek liepen steeds op niets uit
5	B (5)	Nee	Mensen hadden zich aan weerszijden ingegraven; winnen of verliezen; bemiddeling tav geschil had geen zin meer
7	A (1, 2)	Nee	Discussie was lang en breed gevoerd; men zag geen andere oplossing uit impasse dan gang naar commissie
8	A (1, 2)	Nee	Wel door bestuur intern naar oplossingen gezocht maar dat leverde volgens leerlingengeleding te weinig op
11	B (4, 5)	Nee	MR wilde hoe dan ook het geschil doorzetten
12	A (1)	Nee	Veelvuldig overleg gevoerd; standpunten kwamen niet bij elkaar
13	A (1)	Nee	Bij MR-voorzitter geen vertrouwen aanwezig; bemiddeling heeft dan geen zin
14	A-B (3, 4)	Nee	Was geen tijd meer voor gelet op wettelijke termijnen
15	A (2, 3)	Nee	Na indienen geschil gesprek op bestuursniveau; MR concludeert daarna dat er geen openingen zijn en zet procedure door
16	B (4, 5)	Nee	Gesprek tussen bestuursmanager en MR-en, met ondersteuning voo; geen correcte bejegening ervaren; MR-en willen serieus genomen worden en zetten procedure door
17	A (1, 2)	Nee	Veel overleg gehad; men kwam er niet uit; derde instantie nodig om uit impasse te komen

¹ Zie noot bij tabel 2.

	<i>Conflict- fase¹</i>	<i>Poging?</i>	<i>Toelichting</i>
18	B-C (6, 7)	Nee	Partijen lagen te ver uit elkaar; MR zet geschil door 'om serieus genomen te worden'
20	A (3)	Nee	Was niet meer mogelijk; diverse gesprekken gevoerd; MR zet procedure door
21	A (2)	Nee	Was gepasseerd station; bestuur hield zich niet aan de wet; gang naar commissie was niet tegen te houden
22	A (1, 2)	Nee	Alle argumenten waren gewisseld; partijen kwamen er niet uit en wilden helderheid
23	A (2, 3)	Nee	Gesprek met GMR ondersteund door adviseur vakbond; uitkomst volgens GMR niet adequaat vertaald in beleidsdocument en zet procedure door

Uit de interviews is op te maken dat er een verschil is in de redenen waarom men geen bemiddeling door een onafhankelijke derde zoekt en men zich direct tot de commissie richt.

Bij de geschillen die in de vorige paragraaf zijn aangeduid als conflicten met een lichte escalatiegraad, die dus nog niet te kenschetsen zijn als 'win-lose situaties', zien we dat de geïnterviewden vaak zeggen dat de commissie zélf als onafhankelijke derde om een mening wordt gevraagd. Dit om onder meer uit een impasse te geraken die na veel en langdurig overleg is ontstaan:

"Vervolgens zijn we anderhalf jaar aan het overleggen geweest maar we kwamen geen barst verder (...). En toen hebben we gezegd: 'we hebben zoveel overlegd, laten we het nu maar gaan voorleggen aan de geschillencommissie en die zal een uitspraak doen (...).'"

"Wij hebben een aantal keren bij elkaar gezeten en de sfeer was helemaal niet slecht, maar beide partijen waren er wel moe van en wilden helderheid hebben. Het was een slepende kwestie geworden. Dat is vervelend omdat je het niet met elkaar eens bent. Er was behoefte aan een uitspraak."

In andere gevallen – met name daar waar de kwestie verder is geëscaleerd en trekken heeft van een 'win-lose situation' – benaderen partijen de commissie eerder als onderdeel van hun onderlinge strijd. Bemiddeling heeft volgens de geïnterviewden dan geen zin meer, het gaat partijen eerder om 'winnen of verliezen':

"Omdat het al zoveel jaar gespeeld heeft, is men zo de loopgraven gaan betrekken dat het niet meer was te bemiddelen."

"De mediation had over iets anders moeten gaan dan over dit geschil. Dit kon niet meer anders lopen. (...) Ik denk dat iedereen in zijn hart vond dat het nergens om ging. Het ging over iets anders namelijk geen enkel vertrouwen meer tussen de partijen."

"Omdat we op dat moment buitenspel stonden, geen enkele zeggenschap en mogelijkheid hadden op inspraak (...) en op diverse fronten nog steeds geen adviesrecht hadden, hebben wij gezegd: 'Laten wij dan maar kijken wat het wordt'."

3 De geschillenprocedure

Wat gebeurt er tijdens de geschillenprocedure? Hoe ervaren de mensen die bij de geschillenprocedure betrokken zijn de gang van zaken? Deze vragen komen in dit hoofdstuk aan de orde. Stilgestaan wordt bij de vraag of en zo ja hoe men zich tijdens het traject heeft laten ondersteunen door een juridisch deskundige, hoe de contacten met het bureau van de LCG Wms zijn verlopen en wat er tijdens de zitting is gebeurd. Daarna komen aan de orde: de uitspraak zelf en of men heeft overwogen beroep aan te tekenen tegen de uitspraak. Ten slotte wordt stilgestaan bij de vraag of en zo ja hoe gevolg is gegeven aan de uitspraak.

3.1 Ondersteuning bij de procedure

De meeste bestuurder of schoolleiders die we spreken, hebben zich tijdens de geschillenprocedure laten bijstaan door een juridisch deskundige. In veel gevallen betreft het daarbij juristen van een besturenorganisatie, zoals de Besturenraad, VBKO, VBS en VOSABB. In een enkel geval wordt een jurist van een advocatenkantoor ingehuurd waar het bestuur vaker zaken mee doet. Redenen om ondersteuning in te huren zijn redelijk pragmatisch: men beheerst zelf de juridische details onvoldoende en/of er wordt zo veel 'papierwerk' uit handen genomen:

“Wij hebben dit uit handen gegeven aan onze jurist. (...) Die juridische taal is zodanig, die moet je kunnen beheersen dat is gewoon een ander vak.”

“Wij hebben de stukken aangeleverd en hij heeft dat in de juiste vorm gegoten. (...) Hij maakt er een stuk van dat geschikt is voor de geschillencommissie.”

In enkele gevallen dat men wel juridische expertise inhuurt, is deze jurist niet mee geweest naar de zitting. In de meeste gevallen zijn deze ondersteuners echter wel meegegaan naar de zitting.

In twee van de gevallen die in het onderzoek zijn betrokken heeft men geen externe juridische expertise ingehuurd, aangezien men deze zelf in huis heeft.

De leden van het medezeggenschapsorgaan worden in veruit de meeste gevallen tijdens de procedure ondersteund door een juridisch deskundige. Veelal wordt deze expertise betrokken van een vakbond (AOB, CNV-O, KVLO) of van een ouderorganisatie (NKO, Ouders & Co, VOO). In een heel enkel geval kiest men ervoor een advocatenbureau in de arm te nemen.

In één geval is deze juridisch ondersteuner niet mee geweest naar de zitting; in alle overige gevallen is dat wel gebeurd.

In twee van de onderzochte gevallen heeft het medezeggenschapsorgaan zich niet laten ondersteunen door een juridisch deskundige.

De kosten van inhuur van de ondersteuning worden in een enkel geval tijdens de procedure onderdeel van het conflict tussen het bestuur/management en het medezeggenschapsorgaan (zie ook paragraaf 4.1.1).

3.2 Het contact met het bureau van de LCG Wms

De bestuurders/schoolleiders die de procedure meemaken, zijn zonder uitzondering tevreden over hoe het bureau van de geschillencommissie de zaken heeft afgehandeld. Daar waar men contact heeft, wordt dit als zakelijk en correct ervaren:

“Heel consistent en zorgvuldig. Wel afstandelijk, maar ik denk dat dat er wel bij hoort. Zij kunnen niet voor één van de partijen dienstverlenend zijn. Het is een dienst naar beide partijen toe.”

“Het traject daarvoor, tussen het aanhangig maken en het verweerschrift, doet de commissie ontzettend snel en gestructureerd. We werden goed op de hoogte gehouden van wat zij hadden ontvangen, dat werd onmiddellijk doorgestuurd.”

In een enkel geval is het directe contact met het bureau van de LCG verlopen via de jurist of het bestuursbureau. Ook in die gevallen heeft men hetzelfde beeld.

Door de leden van de medezeggenschapsorganen worden de contacten met het bureau van de LCG Wms eveneens als zakelijk en professioneel ervaren:

“Het bureau handelde uiteraard correct en tijdig. Dat ging ook heel formeel.”

“Heel plezierig en professioneel. Ik kon ze iedere keer bellen om te vragen of het geschil al aanhangig was gemaakt.”

Over het verloop van de procedure zelf zijn de meeste bestuurders/schoolleiders goed te spreken:

“Dat proces is op zich hartstikke helder. Er ligt ook een duidelijk reglement onder de werkwijze van de commissie.”

Ook de leden van de medezeggenschapsorganen zijn goed te spreken over het verloop van de procedure:

“Inhoudelijk, de afwikkeling en de procedure, daarover kunnen wij zeggen dat we zeer tevreden zijn over de snelle oppak van de commissie. De manier waarop het gegaan is vonden wij prima.”

In één enkel geval meldt men dat door omstandigheden bepaalde stukken niet tijdig zijn ontvangen, maar dat lag ook aan de vakantie van de ondersteuner:

“Dat is spaak gelopen, omdat zij op vakantie was. Wat dat betreft hebben wij heel veel pech gehad met het krijgen van spullen. Het was steeds een indirecte lijn. Terwijl de GMR een e-mailadres heeft. Dus het had rechtstreeks gekund.”

3.3 De zitting

3.3.1 *Het karakter van de zitting*

De meeste geïnterviewde bestuurders/schoolleiders schetsen een vrij neutraal tot positief beeld van het verloop van de zitting zelf:

“Het was een hele formele zitting. Het was allemaal heel afstandelijk. Overigens heel correct.”

“We hebben het niet als onplezierig ervaren. Het is een zitting, je krijgt vragen en je doet je verhaal. En dan is het wachten op de uitspraak.”

Leden van de medezeggenschapsorganen kijken doorgaans op dezelfde wijze terug op de zitting:

“Wij kregen van de commissieleden genoeg ruimte voor op- of aanmerkingen. Dus dat hebben wij als positief ervaren.”

“Wij vonden het heel formeel. (...) We hadden een goed gevoel over de zitting. Ik kreeg ook genoeg gelegenheid om uit te spreken en als je nog wat had willen toevoegen dan kon dat ook.”

“Op zich was het wel spannend, want je zit toch tegenover je directie. Je bent toch ondergeschikte van je directie. Ik vond de sfeer daar en hoe de commissie handelende erg goed. (...) Je wordt op je gemak gesteld door hen.”

De commissie blijkt de stukken goed te hebben bestudeerd handelt in de ogen van betrokkenen de zitting correct en professioneel af. De betrokkenen geven over het algemeen aan dat partijen in gelijke mate in staat zijn gesteld het woord te voeren.

3.3.2 *Onverwachte gebeurtenissen tijdens de zitting*

In de interviews worden enkele voorvallen geschetst die zich tijdens de zitting afspeelden en waar de betrokkenen zich over verbaasd hebben of door verrast zijn.

Bij één zitting blijkt bijvoorbeeld tot verbazing van de bestuurder, de inmiddels ex-schoolleider die tijdens de laatste fase van zijn dienstverband belanghebbende was bij het conflict tussen het bestuur en de MR, tijdens de zitting het woord te willen voeren als adviseur van de MR. Hij tekent daar protest tegen aan; na beraadslaging met de commissie en tussen het bestuur en de MR krijgt de ex-schoolleider toestemming op de tribune de zitting bij te wonen.

“De commissie heeft besloten dat hij er wel bij mocht zijn, maar alleen maar mocht antwoorden als de commissie een vraag stelde. Dat vond ik dan wel zuiver.”

Bij een andere casus wordt het MR-lid enigszins overvallen door het verzoek van de commissie, aan het einde van de zitting, om te bezien of er alsnog bemiddeling mogelijk is:

“Op het eind van de zitting werd door de commissie gevraagd of er een bemiddeling mogelijk is. (...) Ik stond er op dat moment alleen voor toen ik zei: ‘We blijven bij het geschil. Doet u maar een uitspraak over het geschil.’ Dat was toch nog even spannend, want als ik op dat moment had gezegd ‘laten we bemiddelen’ dan had ik misschien de MR over mij heen gekregen. Ik denk dat het goed bedoeld is van de commissie, maar je plaatst de MR zo wel voor een dilemma. (...) We hadden gevraagd om een uitspraak te doen in het geschil, dus het overvalt je.”

Bij weer een andere casus blijkt de MR net voor de zitting en zonder overleg met het bestuur een advocaat te hebben ingehuurd die ook namens de MR het woord voert tijdens de zitting. Het bestuur is daardoor verrast, vooral ook omdat de advocaat aan het begin van de zitting hard van leer trekt tegen het bestuur:

“En wat ik ook lastig vond, en wat ook meer op het emotionele vlak speelt, was dat de advocaat onze organisatie helemaal niet kende en in woord en pleitnota volledig afging op wat de MR vertelde en onwaarheden verspreidde.”

De zitting kent mede daardoor voor het bestuur een onaangenaam begin; dit wordt er niet beter op als de commissie in de ogen van het bestuur onvoldoende 'doorprikt' op het vrij negatieve beeld dat de advocaat neerzet:

"Gevoelsmatig werd alles voor waarheid aangenomen, waardoor de afstand tussen de MR en bevoegd gezag ook bleef bestaan en voor geen van beide partijen begrip ontstond om de kou uit de lucht te halen."

De MR-leden die deze zitting meemaken, zijn op hun beurt verrast over de deelname van de GMR-voorzitter aan de zitting, en wel aan de zijde van het bestuur:

"Het vreemde was dat diegene die totaal geen partij was in de zitting, de voorzitter van de GMR, er constant door het bestuur bij werd gehaald. (...) Hij drong zichzelf op. Hij was erbij, want de zitting was openbaar, en zei af en toe wat. Onze mening was, dat hij beter zijn mond dicht had kunnen houden."

Bij een ander geschil is door de loop der dingen rondom de school de concrete aanleiding tot het geschil tijdens de zitting eigenlijk al opgelost. De commissie gaat daar op in; het bestuur vertelt daarover:

"De vraag wordt gesteld: 'Waarom zit u hier nu eigenlijk? Er is toch geen probleem?' De MR gaf aan dat het om principes ging. De voorzitter zei: 'Principes hebben wij allemaal, maar je moet ook eens ergens over heen stappen.' (...) Het principe was dat zij hun gelijk wilden halen. In de zin van dat zij het als oudergeleding goed hadden gezien en dat de wijze waarop het bestuur had gehandeld niet goed was."

De MR-vertegenwoordiger in kwestie ervaart deze start als uitermate onplezierig:

"Ik vond alleen dat we op het moment dat we voor de commissie zaten, geschoffeerd werden door de commissie. Dat had te maken met het feit dat nadat het geschil was aangekaart, er een hele tijd overeen ging.(...) Tijdens de zitting deed ik meteen melding van de huidige stand van zaken en dat wij toch een uitspraak willen, temeer omdat wij vaker een discussie hebben over wie nou waar bevoegdheden in heeft. (...) Ligt dat bovenschools of op schoolniveau? (...) Toen merkte één van de commissieleden op: 'U wilt dus een cursus medezeggenschapsraad?' Dat vond ik heel ongepast. (...) Het was erg van invloed op de manier waarop ik mij kon presenteren. (...) Dat vond ik een hele nare ervaring. Er wordt echt een toon gezet."

Bij een andere casus ten slotte, blijkt het bestuur tot verbazing van de MR het instemmingsgeschil te willen veranderen in een interpretatiegeschil:

"Zij wilden het instemmingsgeschil omvormen naar een interpretatiegeschil. Daar ging de discussie een tijdje over. De commissie heeft zich toen teruggetrokken om de reglementen nog een keer te bezien. Na terugkomst hadden zij aangegeven dat het niet zo maar kon en dat zij eerst de tegenpartij wilden horen. (...) Wij wilden het laten doorgaan. Uiteindelijk is het doorgegaan op het instemmingsgeschil en daar is ook de uitspraak op gevolgd. Ik vond dat de commissie dat heel serieus en helder heeft aangepakt."

3.3.3 De bevraging door de commissie

In de ogen van sommige bestuurders/schoolleiders stelt de commissie tijdens de zitting 'goede' vragen aan het medezeggenschapsorgaan:

“Op een gegeven moment kreeg je het type vraagstelling, zo van: ‘Als ik het nu goed begrijp zijn jullie tegen het besluit, werken jullie mee met de organisatie ervan, zijn jullie akkoord gegaan met de vertrouwelijkheid en is er uitvoerig debat geweest over de bevoegdheden?’ Je zag de commissie een beetje wegdweilen, zo van: ‘wat móeten we hiermee...?’ Er is niets onrechtmatig gebeurd.”

Andere bestuurders/schoolleiders merken echter op dat tijdens de zitting blijkt dat de commissie heel anders naar het geschil kijkt dan zij zelf hadden verwacht.

“Wat mij opviel was dat de eigenlijke vraag die wij hadden gesteld, tijdens de sessie nauwelijks aan de orde kwam. Er werd met name ingezoomd op de deugdelijkheid van het beleid. Later snapte ik dat een beetje beter, maar of het beleid déugt, dat was onze vraag niet.”

“De commissie vroeg wat het college van bestuur wilde en dat was ‘minder participatie’. De commissie vroeg of wij het daarover hebben gehad. Natuurlijk hebben wij het er met hun erover gehad. Kennelijk was dit in de ogen van de commissie niet voldoende. Die heeft ons gewoon teruggestuurd. Terwijl de juridische toetsing op die nieuwe procedure totaál niet aan de orde is geweest. Terwijl wel bekend was dat wij enigszins haast hadden (...). Ik had niet verwacht dat het zo zou gaan.”

Eenzelfde tweedeling doet zich voor onder de geïnterviewde leden van medezeggenschapsorganen. Enerzijds zijn er mensen die met tevredenheid vaststellen dat de commissie in hun ogen de juiste vragen stelt aan het bestuur of de schoolleider:

“Waar ik de voorzitter heel sterk in vond is dat zij is ingegaan op het reglement. Dat ze zei: ‘Je kan wel duizenden argumenten neerleggen, maar jij bent degene die ervoor moet zorgen dat de GMR en de MR-en een reglement hebben.’”

“Er werden vragen gesteld zoals: ‘Denkt u dat u boven de wet staat?’ Dan werd er overheen gepraat. (...) Daar konden zij geen antwoord op geven.”

“De directieleden werd ook de oren gewassen. Er werd gevraagd: ‘Weet u wel wat medezeggenschap is? Heeft u wel eens die wet gelezen?’”

Voor andere leden blijkt tijdens de zitting dat de commissie een ander pad wil bewandelen dan zij zelf voor ogen hebben:

“Aan de vraag die gesteld wordt, proef je ook een beetje welke richting het op gaat en dan denk je: ‘dat wil ik niet, dat het die richting op gaat’. Dus daaraan merk je natuurlijk wel iets en dan heb je het gevoel dat de toon voor de tegenpartij vriendelijker is geweest dan voor jezelf.”

“De commissie begon over een groep mensen (...) maar daar hadden wij helemaal geen concrete vragen over. (...) Zij haalden een element uit het taakbeleid, het stuk waar al die punten in uitkwamen. Maar dat was niet een punt binnen ons verweer. Wij wisten niet waar het naar toe ging en waar wij aan moesten denken. Daarmee brachten zij de jurist van het bestuur ook op het verkeerde been. (...) Wij werden er ook een beetje mee overvallen.”

Mede naar aanleiding van de uiteenzettingen over het verloop van de zitting merken enkele bestuurders/schoolleiders op dat hun ervaring, als zouden geschillen- en klachtencommissies doorgaans de kant kiezen van de zwakste partij, door de zitting is bevestigd:

“Ik had er geen enkel vertrouwen in dat het de goede kant op zou gaan. (...) Ik kreeg steeds het gevoel dat de commissie eerder aan de kant van de MR ging zitten dan aan die van het bestuur.”

“Je kunt bijna bedenken dat in negen van de tien gevallen de schuld terecht komt bij het bevoegd gezag.”

“Ik ben veel bij dit soort commissies geweest, ook klachtencommissies. Bij mij blijft hangen en dat is al heel lang zo, dat deze commissies het vooral opnemen voor de in hun ogen zwakste partij. Dat is de werknemer of de MR.”

3.4 De uitspraak

3.4.1 *Complexiteit van de uitspraak*

Aan de geïnterviewden is gevraagd of de uitspraak na ontvangst qua inhoud te begrijpen viel. Doorgaans wordt deze vraag bevestigend beantwoord, zowel van de kant van de bestuurders/schoolleiders als door vertegenwoordigers van de medezeggenschapsorganen. Een enkel medezeggenschapsorgaan geeft aan dat de uitspraken met name voor ouders wel iets inzichtelijker kunnen worden opgeschreven. In enkele gevallen ondersteunt de juridisch deskundige het medezeggenschapsorgaan bij het doorgronden van de uitspraak:

“Op zich viel het wel mee. Onze advocaat heeft kort de hoofdpunten opgeschreven over wat deze inspraak inhield voor ons. En dat hebben we naar de leden van de MR gestuurd.”

“Ook juridisch adviseur heeft het gelezen en heeft het aan ons teruggekoppeld. Je moet het twee, drie keer lezen voordat het een beetje tot je doordringt wat er staat. Dat vind ik jammer.”

3.4.2 *Begrip voor de uitspraak*

Gevraagd is ook of men zich kon vinden in de inhoud van de uitspraak. De reactie op die vraag hangt samen met het oordeel van de commissie: in het geval de commissie ten gunste van de partij in kwestie oordeelt, kan men zich eerder achter de uitspraak scharen dan wanneer de andere partij ‘in het gelijk is gesteld’. Dit resultaat correspondeert met de bevindingen van Eshuis (2009) in een onderzoek naar de naleving van civiele uitspraken. Hij constateert ook dat wie wint, het vonnis veelal rechtvaardig vindt, en wie verliest, onrechtvaardig. “*Verliezende partijen worden door de rechterlijke uitspraak niet overtuigd van hun ongelijk. In de regel voelen ze zich niet gehoord en vinden dat hun argumenten niet zozeer weerlegd als wel genegeerd zijn.*” (Eshuis 2009, p. 15).

Bij bestuurders en schoolleiders

Bestuurders en schoolleiders die vinden dat de commissie ten gunste van het medezeggenschapsorgaan heeft geoordeeld, hebben in enkele gevallen flink wat moeite met de uitspraak:

“Het was een onbegrijpelijke uitspraak. Wij vragen ons af waarom men deze keuze in de uitspraak gemaakt heeft. Men heeft een onderbouwing gegeven die ik (...) niet kan volgen. Je voelt je op een gegeven moment (...) niet meer veilig als bestuur zijnde.”

“De uitspraak het deed geen recht aan de discussie ter plekke. Feiten en standpunten waren redelijk ongenueanceerde gedeelten uit wat schrift-

lijk door partijen was aangereikt. Tussen het standpunt MR en standpunt bevoegd gezag heeft geen duidelijke weging plaatsgevonden, er volgde onmiddellijk een oordeel. En ook dat is redelijk ongenueanceerd.”

Bij drie cases wordt deze onvrede met de uitspraak door de geïnterviewden gerelateerd aan een meer algemeen beeld van geschillen- en klachtencommissies, als zouden zij doorgaans de kant van het medezeggenschapsorgaan of klager kiezen:

“De onderliggende partij kreeg op voorhand erg veel ruimte. Dat zie je ook wel eens bij de beroepscommissie, in arbeidsgeschillen, dat de werkgever al bij voorbaat in de beklaagdenbank zit.”

“Bij mij blijft hangen dat deze commissies het vooral opnemen voor de in hun ogen zwakste partij.”

“Commissies moeten zich bewust zijn dat zij bij besturen terecht of onterecht de naam hebben dat zij het over het algemeen opnemen voor de werknemerskant.”

Bestuurders en schoolleiders die de commissie (mede) ten gunste van hun standpunt hebben zien oordelen, zijn positiever over de uitspraak:

“Het was ‘kat in het bakkie’ om het maar zo te zeggen. Wij hadden al die tijd al gezegd dat de MR een hopeloze zaak had.”

“Ik vond het vrij genuanceerd opgesteld. En ook met een uitspraak, die een richting gaf in waar de oplossing lag. Dat vond ik heel plezierig. Ik kon er (...) verder mee. Ik kon aangeven hoe we het konden oplossen.”

Enkele geïnterviewde bestuurders en schoolleiders – die het ook niet helemaal eens zijn met de uitspraak – stippen aan dat de uitspraak niet eenduidig is, waardoor verschillende belevingen over de uitspraak ontstaan:

“Uiteindelijk heeft het niet veel opgelost, want wij gingen met verschillende beelden aan de haal. (...) De MR las het niet zo. Die lazen: ‘wij hebben gewonnen’. Er ontstond een patstelling daarna.”

“Er was toch nog even een stukje venijn, omdat zij het op de website hebben geplaatst. Het personeel heeft dan ook een interpretatie bij zo’n verhaal. Wij hadden het prettiger gevonden als wij samen een perscommuniqué hadden uitgegeven. (...) Dat was jammer. Een gemiste kans.”

Bij medezeggenschapsorganen

Bij de vertegenwoordigers van de medezeggenschapsorganen zien we eenzelfde reactiepatroon. Daar waar de commissie in de ogen van het orgaan ten gunste van het bestuur heeft geoordeeld, is men niet over de gehele linie blij met de uitspraak:

“Ik vond het heel erg jammer dat de geschillencommissie op basis van een procedure (...) tot de conclusie komt: ‘En daarom kun je er geen nee tegen zeggen’. (...) Toen hadden wij zoiets van: het bestuur was van z’n stoel afgevallen als we ja gezegd hadden! Zij kenden onze volledige argumentatie. Die argumentatie is ook zó vaak over en weer gegaan...”

“Wij hadden gehoopt dat de geschillencommissie een uitspraak zou doen over wat je kunt verwachten van een formatieplan zodat dat ook meer duidelijkheid schept. Het geschil ging voornamelijk over: is er nu wel of niet een wijziging in het formatieplan? Daarvoor moet je eerst helder hebben wat een formatieplan is. Daar ging de uitspraak niet over.”

Andere geïnterviewden, waarbij de commissie ten gunste van het medezeggenschapsorgaan heeft geoordeeld, zijn wel tevreden over de uitspraak:

“Wij konden ons er wel in vinden. Uiteindelijk hadden wij liever meer gehad, maar dit gaf heel duidelijk aan dat we in ons gelijk stonden en dat wij wel degelijk iets te zeggen hebben in deze zaak.”

Ook aan de kant van de medezeggenschapsorganen wordt aangestipt dat bestuurders in enkele gevallen een heel andere beleving hebben bij de uitspraak dan zij zelf. Dit zet de verhoudingen in enkele gevallen onder druk:

“De directie is in het wekelijks bulletin voor het personeel teruggekomen op de uitspraak van de geschillencommissie. (...) In het stukje werd een zin in de uitspraak uitvergroot: opdat wij maar goed weten dat de MR geen instemmingsrecht heeft. (...) Dit heeft ook wel wat dingen veranderd in de verhoudingen.”

“De reactie van de voormalige rector was: ‘de commissie heeft het niet begrepen...’ (...). Dat geeft wel aan hoe dit is vastgelopen.”

“Het lastige van zo’n lange uitspraak is dat iedereen daar wel het zijne uithaalt. Er staat zoiets van ‘we kunnen billijken dat door bepaalde omstandigheden stukken niet zijn voorgelegd’ (...) Zoiets staat erin, toen zei het bestuur: ‘Ze kunnen billijken, dus wat zeuren jullie nu eigenlijk?’”

“Er is wel een verschil van mening over de interpretatie van de uitspraak. Voordat wij weggingen hebben wij aan de voorzitter van de commissie gevraagd of de uitspraak geldig is voor het hele stuk. Dus als één onderdeel wordt afgekeurd, wordt het hele stuk afgekeurd. Wij hebben dat ook zo geïnterpreteerd. Ons bestuur zegt dat het stuk is goedgekeurd op de twee punten na, die aan de orde geweest zijn. Zo hebben zij ook verder gehandeld, ook naar de collega’s toe.”

3.5 Beroepsmogelijkheid

In één geval dat in het onderzoek is betrokken, heeft het bestuur bij de Ondernemingskamer beroep aangetekend tegen de uitspraak van de LCG Wms. Dit omdat in de ogen van het bestuur een belangrijk deel van de uitspraak van de commissie onvoldoende is onderbouwd:

“Juist in dat gedeelte van de uitspraak is minimaal toegelicht hoe de commissie tot haar oordeel komt. (...) Dat wordt niet duidelijk. Het blijft in die zin onduidelijk en onvolledig.”

Ook speelt mee dat de uitspraak van de commissie vergaande consequenties zou hebben voor de medezeggenschapsstructuur bij het bestuur:

“Dit punt raakt ook de andere scholen, dus het zou wrang zijn om iets dat voor alle scholen goed werkt geforceerd te moeten wijzigen, omdat één school zich daar niet prettig bij voelt. Dus eigenlijk namens onze andere scholen hebben wij ons geroepen gevoeld om een nog onafhankelijker maar ook duidelijk advies te hebben of wij het wel of niet moeten wijzigen.”

Overigens heeft de Ondernemingskamer ten tijde van het afronden van deze onderzoeksrapportage nog steeds geen uitspraak gedaan in deze zaak. Dit betekent dat over de inhoudelijke kwestie ook ruim een jaar na uitspraak van de LCG Wms nog steeds geen besprekingen tussen het bestuur en de MR worden gevoerd aangezien deze zijn stilgelegd tot het moment dat de Ondernemingskamer uitspraak heeft gedaan.

In alle andere onderzochte gevallen wordt geen beroep aangetekend. Óf omdat men zich in de uitspraak kan vinden, óf omdat men niet wil doorprocederen. In het laatste geval wordt dat onder meer als volgt omschreven:

“Dan wordt het op de spits gedreven en dat zorgt ook voor onrust in de school. Zo belangrijk moet je het niet maken. Nu zijn wij samen met de GMR bezig met de afronding.”

“Ons vertrouwen in geschilbeslechting na deze uitspraak was tot zo ver onder nul gedaald, dat een beroep voor ons echt niet een alternatief was. Het kost alleen maar tijd en het lost niets op.”

3.6 Gevolg geven aan de uitspraak

Na de uitspraak van de commissie zal men in en rondom het voorgenomen besluit of de interpretatiekwestie weer dóór moeten met medezeggenschap. Aan de geïnterviewden is gevraagd aan te geven of en hoe aan de uitspraak van de geschillencommissie gevolg is gegeven. Op grond van de interviews is in tabel 4 samengevat of en hoe dit is gebeurd.

3.6.1 *Volgens de bestuurders en schoolleiders*

In die gevallen dat de commissie ten gunste van het bestuur een uitspraak heeft gedaan, gaan de bestuurders en schoolleiders in kwestie vaak enigszins omzichtig te werk. Er wordt voor gewaakt de ‘winst’ uit te vergroten:

“Wij hebben gezegd de realiteit is zoals die is, maar we moeten niet op het laatste moment alle roosters omgooien. Soms moet je gewoon je geduld behouden en op redelijkheid je gelijk gaan halen. En niet weer een nieuw conflict creëren door meteen na de zomervakantie het rooster om te gooien.”

“Ik ben er niet prat op gegaan dat we hebben gewonnen.”

“De reactie van de PMR was: ‘jullie hebben gewonnen’. Ik zei: ‘Er heeft niemand gewonnen. Er zijn alleen maar verliezers in deze zaak.’ Wij hebben veel te lang moeten wachten (...) en daar heeft de organisatie last van gehad. Het was geen kwestie van winst.”

In die gevallen dat de uitspraak niet positief was voor het bestuur, komt het voor dat het bestuur het medezeggenschapsorgaan flink tegemoet komt:

“De MR heeft ook uiteindelijk het pleit gewonnen. Wij hebben het toen op papier gezet en laten accorderen door de GMR. In feite hebben wij (...) profijt gehad van de druk die door deze school is gezet. Dat is eigenlijk heel goed gevallen.”

In de meeste andere gevallen dat de commissie niet ten gunste van het bestuur heeft geoordeeld, past men de betreffende stukken aan en worden deze opnieuw aan het medezeggenschapsorgaan voorgelegd. Niet altijd leidt dat echter tot alsnog instemming:

“Ik heb een aantal gesprekken gehad met de voorzitter van de MR. (...) Ik heb een tussenvoorstel gedaan, die niet zo heel veel afweek van wat ik wilde (...). Het tussenvoorstel is door de MR afgewezen. Inmiddels is het gesprek toch weer op gang. (...) Dat betekent dat wij dit probleem uiteindelijk intern hebben opgelost.”

tabel 4 gevolg geven aan de uitspraak

	<i>Sector</i>	<i>Aard geschil</i>	<i>Uitspraak ten gunste van</i>	<i>Actie n.a.v. uitspraak</i>
1	PO	Instemmingsgeschil	Bestuur	Geen
2	VO	Interpretatiegeschil	PMR	Herzien document voorgelegd aan PMR; instemming verkregen
3	VO	Instemmingsgeschil	PMR	Herzien document voorgelegd aan PMR; instemming verkregen
4	PO	Instemmingsgeschil	Bestuur	Geen
5	VO	Interpretatiegeschil	PMR	Geen
7	VO	Instemmingsgeschil	Bestuur	Geen
8	VO	Interpretatiegeschil	LMR	Nieuwe verkiezingen
11	VO	Interpretatiegeschil	Cie niet bevoegd	Geen
12	PO	Interpretatiegeschil	Bestuur	Geen
13	PO	Interpretatiegeschil	Cie niet bevoegd	Geen
14	VO	Interpretatiegeschil	PMR	Compromisvoorstel gezocht, opnieuw voorgelegd en instemming gekregen
15	PO	Interpretatiegeschil	MR	MR wordt in vervolg bij nieuwe tussentijdse wijzigingen om instemming gevraagd
16	PO	Interpretatiegeschil	PMR	Geen
17	VO	Instemmingsgeschil	PMR	Herzien document voorgelegd aan PMR; nog geen instemming verkregen
18	VO	Interpretatiegeschil	Bestuur	Geen
20	VO	Interpretatiegeschil	PMR	Geen; door bestuur beroep aangetekend tegen één onderdeel uitspraak
21	PO	Interpretatiegeschil	MR	Herziene documenten voorgelegd aan MR; instemming verkregen
22	VO	Instemmingsgeschil	PMR	Overleg gestart over nieuw voorstel; mondeling akkoord, nog niet formeel afgekaart
23	PO	Instemmingsgeschil	PGMR	Herzien document voorgelegd aan PGMR; nog geen instemming verkregen

In een enkel geval gebeurt er volgens het bestuur of de schoolleider - ondanks dat de commissie niet ten gunste van het bestuur heeft geoordeeld - weinig naar aanleiding van de uitspraak:

“Het boekje is in de eerste week verspreid en volgens mij is dit boekje niet langs de MR gegaan. Dat heb ik mij gerealiseerd (...) en ik heb er niets over gehoord. (...) Het geschil is nul keer op tafel geweest. Noch in voorbesprekingen noch informeel noch in de MR zelf.”

“Wij hebben in het managementoverleg ook duidelijk gemaakt dat de MR gaat over het beleid, dus ze hebben wel wat te zeggen (...) Het was daarmee afgehandeld en de MR heeft daar ook verder geen problemen van gemaakt.”

“Daarna zijn met de MR geen nieuwe overleggen geweest.”

3.6.2 Volgens de medezeggenschapsorganen

De reacties van de leden van de medezeggenschapsorganen zijn logischerwijze enigszins complementair aan die van de bestuurders en schoolleiders hiervoor.

In die gevallen dat de commissie ten gunste van het medezeggenschapsorgaan oordeelt en het bestuur het daarin tegemoet komt, is men uiteindelijk wel tevreden over de afloop van het geschil:

“Het bestuur kon zich vinden in de uitspraak. (...) Dat persoonlijke speelde niet meer. (...) En wij wilden toch samen verder, dat móet ook. Dat heeft ook een positief effect gehad.”

“Er heeft een aanvulling moeten komen op de schoolgids. Zij hebben een plan moeten voorleggen aan de inspectie (...) Ze hebben hartstikke veel plannen moeten maken (...). Daar complimenteer ik hen ook voor.”

In andere gevallen is de MR zo redelijk dat het accepteert dat ‘het gelijk’ van de raad niet direct kan worden verzilverd:

“De directie vroeg of zij door konden gaan met wat zij op dat moment aan het doen waren. (...) Wij hebben gezegd dat het kon, onder voorwaarde dat er na de uitspraak van de geschillencommissie echt wat moest gaan veranderen. Het is toen doorgezet zoals de directie het van plan was. Na de uitspraak heeft de directie een compromisvoorstel gedaan. Dat was het voorstel dat wij een half jaar van de voren hadden bedacht. (...) Volgend jaar komt de situatie zoals in het compromisvoorstel is bedacht.”

“Er is compromis gemaakt met elkaar, zodat we in ieder geval dit jaar konden draaien. Daarmee was het geregeld voor dat jaar. Daarna is er een nabetaling gekomen voor mensen, die in onze ogen, overwerk hadden geleverd. Dat was in dat compromis ook een belangrijk punt om in dit jaar te kunnen starten.”

Daar waar het overleg tussen bestuur en medezeggenschapsorgaan nog niet tot overeenstemming tussen partijen heeft geleid of daar waar naar aanleiding van de uitspraak door het bestuur weinig actie wordt ondernomen, schetsen de geïnterviewden dat de verhoudingen steeds meer onder druk komen te staan:

“De onderlinge verhoudingen tussen directie en MR-leden waren al sterk bekoeld. (...) Tot aan de zomer is er helemaal niks gekomen van de directie. Die kregen te horen dat ik uit de MR zou stappen. Dus voor hen was dat mooi. (...) Dan heb je de geschillencommissie, dat is geweldig dat je daar bent en dat je wint, maar dan kom je terug in de praktijk en heb je een botte directie die zich er niets van aantrekt.”

“Het frustrerende is, en dat blijft: je gaat naar de geschillencommissie en je denkt dat we een nieuwe start gaan maken. De directie is teruggefloten en die zal op alle dossiers een andere positie innemen richting de PMR. Daar is dus het tegendeel. Zij hebben hun hakken nog harder in het zand gezet.”

“Hij zegt: er gebeurt niets ‘anders’. (...) Wij hebben een hele brief teruggeschreven waarin staat of het vanuit vroeger gezien wel of niet kloppend is. Dan zeggen wij uiteindelijk dat wij geen instemming kunnen verlenen, en dat het voorstel destijds niet onze voorkeur had en nu ook niet. (...) Je krijgt niet eens een ontvangstbevestiging van de brief.”

De geïnterviewden denken er dan soms over na via de rechter alsnog naleving van de wet te eisen, maar zetten die stap toch niet:

“Op een gegeven moment hebben we gezegd dat wij er een punt achter moeten zetten. Wij hebben nog een hoop dingen te doen. (...) Je vraagt je ook af wat de meerwaarde van de rechter is. Die geeft dan misschien (...) aan wat er moet gebeuren, maar ik denk dat de bestuurder toch steeds met zijn hakken in het zand gaat staan.”

“Bij een stap naar de rechter ben je ook niet meer ‘on speaking terms’. Dat is niet wat wij willen. Wij willen nog door één deur kunnen.”

Daar waar de commissie niet ten gunste van het medezeggenschapsorgaan oordeelt, komt het voor dat het orgaan beseft dat investeren in de onderlinge verhoudingen geen kwaad kan:

“Het bestuur voelt de behoefte om te praten hoe we met elkaar om moeten gaan. Zij vinden dat de MR naar de ‘bigger picture’ moet kijken. Ik begrijp wel waarom zij dat vinden. Voor een deel is het ook logisch.”

“Op een gegeven moment heb ik gezegd ‘nu moeten we er echt een punt achter zetten, we moeten iets leuks met elkaar gaan doen’. We zijn uit eten geweest met elkaar en gezegd ‘nu is het klaar en we gaan alleen nog maar naar de toekomst kijken’.”

4 Doorwerking van het geschil

Om de doorwerking van het geschil in beeld te brengen, is in de interviews doorgepraat over de ontwikkeling van de medezeggenschapsverhoudingen na de uitspraak. Wat is er sindsdien veranderd, verbeterd? Deze ontwikkeling wordt hierina als eerste beschreven. Daarna wordt ingegaan op de vraag of en in hoeverre door de uitspraak in organisatorisch opzicht zaken nu anders verlopen dan vóór de uitspraak. Ten slotte beschrijven we wat de betrokkenen zoal hebben geleerd van de gang van zaken en welke adviezen zij de geschillencommissie meegeven.

4.1 Op de medezeggenschapsverhoudingen

Het is denkbaar dat de geschillenprocedure en de uitspraak tot gevolg hebben dat medezeggenschapsorgaan en bestuur/schoolleiding in het vervolg beter met elkaar omgaan. Over het meningsverschil is immers door een onafhankelijke derde uitspraak gedaan en partijen trekken daar lering uit. Dat is in ieder geval het gangbare beeld van hoe het zou kunnen gaan na een uitspraak. Maar is dat ook zo? In deze paragraaf schetsen we een beeld van de veranderingen die na de procedure optreden in de medezeggenschapsverhoudingen. Eerst daar waar het de relatie bestuur/schoolleiding en medezeggenschapsorgaan aangaat, en daarna waar het de relatie van het medezeggenschapsorgaan in kwestie met andere medezeggenschapsorganen (geledingen, andere MR'en, GMR) betreft.

4.1.1 *Verhouding tussen bestuur/schoolleiding en het medezeggenschapsorgaan*

Tijdens de interviews blijkt allereerst dat tijdens en na de geschillenprocedure met name aan de kant van het medezeggenschapsorgaan diverse personele mutaties plaatsvinden. In de laatste kolom van tabel 5 is aangegeven waar deze personele mutaties uit bestaan.

In zes van de cases die in het onderzoek zijn betrokken, blijven de vertegenwoordigingen ongewijzigd en treden ook aan de kant van het bestuur en/of schoolleiding geen veranderingen op. In twee gevallen ontstaan na de uitspraak spanningen in de MR; mede daardoor zal binnenkort in één van deze gevallen de MR-voorzitter zijn taken neerleggen. In alle andere gevallen hebben MR-leden/voorzitters hun taken neergelegd en/of zijn aan de kant van de schoolleiding personele mutaties opgetreden.

Uit de interviews blijkt dat deze personele mutaties veelal samenhangen met de veranderingen in de onderlinge verhoudingen of daar het gevolg van zijn. Mede om die reden is in tabel 5 aangegeven of en zo ja hoe de onderlinge verhoudingen na de uitspraak zijn te kenschetsen. Daarbij is wederom de escalatieladder van conflicten van Glasl gebruikt.

tabel 5 overzicht van conflictfase ten tijde van interviews en mutaties

	<i>Sector</i>	<i>Conflict voor aanvang geschil</i>	<i>Conflict ten tijde van interview</i>	<i>Ontwikkeling</i>	<i>Eventuele toelichting bij ontwikkeling</i>	<i>Personele mutaties</i>
1	PO	A (1)	Geen conflict	Verbeterd	-	Geen
2	VO	A (2)	B (5, 6)	Verslechterd	-	MR-voorzitter en twee andere leden trekken zich terug na de uitspraak; gehele PMR een jaar later
3	VO	A (1)	Geen conflict	Verbeterd	-	Voor aanvang geschil stapt bestuur van de MR op. Het nieuwe bestuur van de MR besluit geschil door te zetten
4	PO	A (2, 3)	A (1)	Verbeterd	Geen conflict meer met bestuur, wel tussen geledingen	Na geschil spanningen in MR rond ouderlid
5	VO	B (5)	A (1, 2)	Verbeterd	Nieuwe rector de-escalereert	Rector stapt op na uitspraak; positie MR-voorzitter onder druk na de uitspraak, is geen voorzitter meer maar wel MR-lid
7	VO	A (1, 2)	A (1, 2)	Onveranderd	Wederzijdse pogingen tot coöperatie; nog niet geslaagd	Geen
8	VO	A (1, 2)	A (1,2)	Wisselend	Na uitspraak escalatie naar B (5, 6); daarna 'rust' teruggekeerd	Geen (m.u.v. komst van leerlingen in de GMR)
11	VO	B (4, 5)	A (3)	Verbeterd	Interventie schoolbestuur; breed mediationtraject in school; streven naar evenwichtiger samenstelling MR	Twee leden van de PMR stappen op
12	PO	A (1)	A (1)	Wisselend	Tussen geledingen conflict opgelost; blijft wel spelen tussen MR en directie	MR-voorzitter stapt op na uitspraak
13	PO	A (1)	Geen conflict	Verbeterd	-	MR-voorzitter stapt op na uitspraak
14	VO	A-B (3, 4)	A-B (3, 4)	Onveranderd	Na uitspraak escalatie naar B (6)	MR-voorzitter ziek na uitspraak; stapt later op
15	PO	A (2, 3)	A (1)	Verbeterd	Conflict op school speelt niet meer; verplaatst zich naar GMR-niveau	Geen

	<i>Sector</i>	<i>Conflict voor aanvang geschil</i>	<i>Conflict ten tijde van interview</i>	<i>Ontwikkeling</i>	<i>Eventuele toelichting bij ontwikkeling</i>	<i>Personele mutaties</i>
16	PO	B (4, 5)	B (5, 6)	Verslechterd	Bestuursmanager laat uitspraak liggen; MR'en weten niet meer hoe verder	Voor aanvang geschil draagt MR-voorzitter (personeelslid) het voorzitterschap over aan een ouderlid
17	VO	A (1, 2)	B (4)	Verslechterd	Geen overeenstemming over bijgesteld formatieplan; geen vertrouwen meer over en weer	Twee MR leden zijn gestopt
18	VO	B-C (6, 7)	B (5, 6)	Verbeterd	Na uitspraak geen uitingen meer van geweld; dreiging blijft	Ten gevolgen van fusie ontstaat nieuw MR
20	VO	A (3)	B (4, 5)	Verslechterd	Geruchten & verdachtmakingen; sterk wij-zij denken; bestuur zoekt geen contact meer met MR	Geen
21	PO	A (2)	A (1)	Verbeterd	Conflict verplaatst zich naar één tussen de geledingen	Na uitspraak ontstaan er spanning in de MR. De PMR probeert voorzitter (ouderlid) af te zetten; voorzitter stopt binnenkort
22	VO	A (1, 2)	A (3)	Verslechterd	Afname onderling vertrouwen; nieuwe geschillenprocedure gestart over ander onderwerp	Geen
23	PO	A (2, 3)	B (4)	Verslechterd	Geen overeenstemming over bijstelling plan	De voorzitter van de centrale directie heeft zijn taken neergelegd

Uit het overzicht is af te leiden dat in negen van de twintig onderzochte gevallen de onderlinge verhoudingen volgens de geïnterviewden na het geschil zijn verbeterd; in twee gevallen (casus 11 en 18) betreft het daarbij overigens een verbetering in de zin van een terugtred naar een iets minder vergaand escalatiestadium. Bij drie gevallen is ten tijde van het interview het conflict uit de wereld geholpen.

“Het heeft de verhoudingen niet beïnvloed. We hebben de rest van de zaken in goed overleg gedaan.”

“De samenwerking met het bevoegd gezag is heel goed gegaan. Wij zijn het nog steeds niet overal over eens. Er moeten nog steeds moeilijke keuzes worden gemaakt omdat wij als MR soms wat meer willen dan wat er kan. Maar het gaat in goede harmonie.”

Soms hangt de verbetering volgens de geïnterviewden samen met de personele mutaties die zich hebben voorgedaan.

“Met de interim-directeur is het eigenlijk ook weer helemaal uit de rails gelopen. Nu is het nog een beetje aftasten maar het is wel beter. (...) De nieuwe rector is helemaal niet zo formalistisch (...) In ieder geval, hij gaat er geen stellingenoorlog van maken denk ik.”

“De verbetering hangt ook samen met de nieuwe directeur. (...) Hij is zeker meer bereid om te luisteren en zijn intentie ligt anders. Het wás een gesloten deur en heel formeel. (...) De deur ging heel snel dicht en dan hield het echt op. De deur staat nu meer open.”

Bij vier cases melden de geïnterviewden dat de verhoudingen niet ten positieve zijn veranderd; deze waren voor het geschil en het daaraan ten grondslag liggende conflict vaak al niet optimaal en daarin is door het geschil geen verandering opgetreden:

“Het gaat dus vrij moeizaam. Er zijn weinig stukken waarvan je zegt dat deze er vlot doorheen gaan. De onderstroom is niet verbeterd en dat is jammer. Je moet het goed in de gaten houden anders gaat het toch mis en dat is gewoon triest.”

“Het loopt nu nog steeds niet zoals het zou moeten lopen. De informatieverstrekking vind ik nog steeds heel erg slecht. Ik vind het niet juist om dan weg te lopen van je verantwoordelijkheid. (...) Dat is de reden dat ik ben blijven zitten.”

“De manier waarop de directeur erin stond, op het gebied van beleid en hoe het de school werd ingebracht, is niet veranderd. (...) De secretaris heeft gezegd het geschil niet meer aan te gaan, omdat het hem al teveel energie heeft gekost.”

In zes van de twintig gevallen schetsen de geïnterviewden het beeld dat de verhouding tussen medezeggenschapsorgaan en bestuur/directie ten tijde van het geschil en daarna is verslechterd:

“Er was geen werkbare situatie meer. (...) De directie heeft ook niets fatsoenlijks voorgesteld, hebben alles op de lange baan geschoven en zich overal achter geschild. (...) Zij hebben hun hakken nog harder in het zand gezet. (...) Er zijn alleen maar verliezers. Dat vind ik een erge constatering.”

“Vorig jaar ging het weer mis met de MR (...) Gezien de bezuinigingen door de financiële crisis hebben wij als directie besloten om het beleid niet aan te passen. Daar heeft de MR toen zo'n hangpunt van gemaakt dat zij uiteindelijk zijn opgestapt. Dat was heel vervelend. (...) Ik vond dat een laffe daad. De communicatie is dan op dat moment voorbij, het

is weg. Het overviel ons ook, we hebben niet eens serieus kunnen praten.”

“Er is geen vertrouwen van de voorzitter van de MR naar het college van bestuur. (...) In feite komt het neer op een machtsstrijd. Wie is eigenlijk de baas. De MR of het college van bestuur?”

In een enkel geval wordt discussie over de vergoeding van de advocaatkosten onderdeel van het conflict:

“Er zijn voor vele euro’s aan advocaatkosten gemaakt. Dat is veel. De MR heeft daarover niet met ons overlegd. (...) Zij hebben hele ruime budgetten, dus daar kunnen zij de juridische bijstand uit voldoen. Die mening delen zij niet.”

“Achteraf bleek dat het bestuur de rekening van de advocaat had betaald. Vervolgens kwam de rekening van de advocaat via het bestuur weer onze kant op. Onze verbazing was tweeledig. Ten eerst heeft er vooraf hierover geen communicatie plaatsgevonden. Dat was wel netjes geweest. (...) Ten tweede was het in strijd met wat er tijdens de zitting was medegedeeld. Ik heb ook aangehaald dat het in strijd was met de Wms.”

Het beeld dat naar aanleiding van het totaal van de interviews oprijst, is kortom wisselend. Enerzijds zien we dat een aantal betrokkenen heel goed in staat is de conflicten die ten grondslag liggen aan het geschil te de-escaleren. In een aantal gevallen leidt dat er toe dat het conflict uit de weg wordt geruimd. Anderzijds zien we dat ten tijde van het geschil en daarna, situaties niet verbeteren en zelfs verder kunnen escaleren: het aantal onderzochte geschillen dat ná de procedure een conflict kent dat te karakteriseren is als een ‘win-lose’ situatie neemt daarvoor per saldo toe naar in totaal zeven gevallen.

Om te bezien of op dit punt meer structuur in de verzamelde data kan worden ontdekt, is een combinatie gemaakt van de informatie uit tabel 4 en tabel 5. De samenvatting daarvan is opgenomen in tabel 6.

tabel 6 oordeel van de geschillencommissie en ontwikkeling van het conflict

<i>Escalatiegraad van het conflict is</i>				
<i>Oordeel LCG, ten gunste van:</i>	<i>Verminderd</i>	<i>Niet veranderd</i>	<i>Versterkt</i>	<i>Totaal</i>
Bestuur	3	2	0	5
Medezeggenschapsorgaan	4	2	6	12
Commissie niet bevoegd	2	0	0	2

We leiden hieruit het volgende af. In de vijf gevallen dat de LCG Wms ten gunste van het bestuur heeft geoordeeld, zien we relatief vaak dat de medezeggenschapsverhoudingen verbeteren (3x), of in ieder geval niet verslechteren (2x). Daar waar de commissie echter ten gunste van het medezeggenschapsorgaan

oordeelt, zien we vaker dat de medezeggenschapsverhoudingen verslechteren (6x) of gelijk blijven (2x); in vier van deze twaalf gevallen verbeteren de onderlinge verhoudingen. In die gevallen dat het klimaat verslechtert, betreft het meestal die gevallen waarbij het conflict ook fors is geëscaleerd naar een 'win-lose situation'.

Kortom, een oordeel van de commissie ten gunste van het medezeggenschapsorgaan gaat in de door ons onderzochte gevallen vaak samen met een verdere escalatie van het conflict en verder oplopende spanningen tussen betrokkenen.

Op overeenkomstige wijze is nagegaan of een relatie gelegd kon worden met de mate van personele mutaties en de ontwikkeling van de medezeggenschapsverhoudingen. Die relatie kan op grond van de ons beschikbare gegevens echter niet worden gelegd.

4.1.2 *Verhoudingen binnen de medezeggenschapsstructuur*

Uit de interviews komt naar voren dat door het geschil en het daaraan ten grondslag liggende conflict in enkele gevallen de betrekkingen tussen geledingen (tijdelijk) in een ander perspectief komen te staan. Soms worden de andere geledingen 'meegetrokken' in het conflict. Bestuursleden en schoolleiders merken daar bijvoorbeeld over op:

"De ouders wisten niet wat zij moesten. (...) Zij moesten afwachten. Zij hadden een loyaliteitsprobleem. Zij wilden hun mede-MR-leden niet afvallen, maar je merkte wel dat zij met de directie weer verder wilden."

"Het geschil heeft wel wat verharding gegeven want het personeel gaf aan dat ze het al jaren zo deden en dat er door de ouders aan hun rechten werd gezeten. Maar dat is ook opgelost. Er was een sterke wens om er uit te komen."

Leden van de medezeggenschapsorganen signaleren dat de andere geledingen zich vaak achter hun eigen standpunt scharen:

"De ouders zijn pal achter de MR gaan staan. Vorig jaar is er in een brief namens de ouders aangegeven dat zij achter de MR stonden."

De procedure en de uitspraak hebben – daar waar relevant – weinig tot geen doorwerking naar de relatie tussen MR en GMR. Volgens enkele bestuurders en schoolleiders komt dat mede omdat het tegenwoordig niet meer strikt noodzakelijk is dat de school in de GMR wordt vertegenwoordigd door een MR-lid:

"Dat is denk ik ook omdat we het hebben kunnen voorkomen omdat wij die lijn hebben doorgeknipt. (...) Concreet betekent dit dat er in de GMR een GMR-lid kan zitten van een school dat niet in de MR zit."

Sommige vertegenwoordigers van de medezeggenschapsorganen bevestigen deze lezing ook. De GMR gaat immers over andere zaken dan de MR:

"Ik heb wel zaken doorgegeven aan de GMR om te laten zien wat er speelde. Het bestuur van de GMR heeft er ook aandacht voor gehad. (...) Maar er is amper over het inhoudelijke en over de uitspraak van ons geschil gesproken in de GMR."

"Ik ga natuurlijk in de GMR niet eindeloos mijn problemen uitventen. Want dat is ook niet relevant."

In andere gevallen probeert men via de GMR meer steun te verkrijgen in het eigen conflict; dat lukt echter lang niet altijd:

“In de GMR hebben we het formatieplan bespreekbaar gemaakt. Vorig jaar hebben we een ontmoetingsavond gehad met andere MR-en van het bestuur en daar hebben wij gevraagd naar hun formatieplannen. Toen bleek dat er op meer scholen moeilijkheden waren. En zodoende is het in de GMR ook een punt geworden.”

“Ik heb wel contact gezocht met de GMR, maar die hebben mij niet willen beantwoorden. Die voelen zich volgens mij geïntimideerd door het bestuur.”

4.2 Op de organisatie

In de interviews is gevraagd aan de respondenten of de procedure en de uitspraak de gang van zaken in de school hebben beïnvloed. Daar waar het gaat om de organisatie van het lesgeven, het primaire proces in de school, geven de geïnterviewden aan dat niet of nauwelijks van dergelijke doorwerking sprake is geweest. Ook de verdeling van taken en bevoegdheden in de schoolorganisatie zijn niet door de procedure en de uitspraak beïnvloed. Ze geven aan dat wel sprake is van doorwerking in de zin van:

- een andere manier van omgaan met medezeggenschap in relatie tot beleidsvoering;
- een meer formele manier van omgaan met medezeggenschap in het algemeen;
- een sterker bewustzijn bij een aantal betrokkenen als het gaat om omgaan met conflicten.

4.2.1 *Medezeggenschap en beleidsvoering*

Als het gaat om het eerste punt, medezeggenschap en beleidsvoering, dan merken vooral de geïnterviewde bestuurders en schoolleiders op dat men nu meer communiceert met het medezeggenschapsorgaan als het gaat om voorgenomen besluiten en beleidsontwikkeling in het algemeen:

“Eén van de lessen die wij hiermee geleerd hebben is dat als je een wat lastig besluit te nemen hebt, de aandacht voor communicatie en draagvlak op een zo hoog mogelijk niveau zal moeten liggen.”

“Wij hebben over de onderlinge verhoudingen gezegd dat wij eerder bij elkaar gaan zitten. De voorzitter en secretaris van de GMR samen met de voorzitter van de directie om in het informele circuit de zaken beter te doen. Zodat de GMR in staat is moeilijke materie beter te volgen.”

In een aantal gevallen wordt opgemerkt dat naar aanleiding van de zaak organisatorische en beleidsmatige kwesties veel duidelijker zijn geworden:

“Het formuleren en het scherp krijgen van het beleid en het goed op papier te zetten, heeft een aantal zaken verduidelijkt, heeft verantwoordelijkheden centraal en decentraal geëxpliciteerd. En daarmee ook weer vragen opgeroepen die voor de toekomst van belang zijn en waar wij een antwoord op moeten vinden.”

“De werkprocessen zijn op papier gezet en tegen het licht gehouden. (...) Het heeft veel meer een kop en een staart gekregen, het is niet meer vanuit de losse pols. Het is doelgericht. Het is scherper in beeld gekomen. In die zin heeft het ook geholpen voor de school.”

De vertegenwoordigers van medezeggenschapsorganen komen in de interviews doorgaans niet tot het benoemen van dit type doorwerking op de onderwijsorganisatie.

4.2.2 *Formeler omgang met elkaar*

Een aantal bestuurders en schoolleiders signaleert voorts dat zij door de procedure en de uitspraak tegenwoordig formeler omgaan met medezeggenschap. In die zin dat zij preciezer kijken naar de wet, reglementen en termijnen. Dat is niet altijd plezierig:

“Ik houd nu alles uitstekend bij, hoe ver alles ervoor staat, met data en zovoorts. (...) Het is wel triest dat het (...) spel neerkomt op het procedurele en de archivering van het totaal. Niet om de inhoud.”

“Wat ik nu doe is zorgen dat er aan het proces niets op te merken is. Ik heb eindeloos lang gecommuniceerd, informatie opgeschreven en gesproken. Allemaal in de verslaglegging vastgelegd, zodat mij niets te verwijten is.”

Door de vertegenwoordigers van de medezeggenschaporganen wordt eenzelfde omslag gesignaleerd:

“Wij zijn strikter geworden. Wij zijn bezig met de ontwikkeling van een jaarkalender, zodat wij dit mee kunnen geven bij de wisseling van de wacht. Daarin staat op welke momenten je bepaalde stukken moet opvragen”

“Wij hebben wel gezien dat je alles moet bijhouden en consequent zijn in handelen. Dat hebben wij als MR in het geheel wel geleerd.”

“Wat ik wel heb geleerd, is dat wat wordt toegezegd ook op papier moet worden gezet. Dat is wel jammer.”

4.2.3 *Conflicthantering*

Enkele bestuurders en schoolleiders realiseren zich naar aanleiding van het geschil goed dat zaak is (in het vervolg) een conflict niet te laten escaleren, en dat hun eigen rol daarin heel belangrijk is. Meegaan in emoties, irritaties en ergernissen is – zo stellen zij – niet verstandig:

“Dat is ook één van de lastige punten geweest in het proces. Er zijn momenten waarop je denkt: ‘Waarom doen deze MR-leden zo moeilijk?’ Dat je een stukje ergernis voelt opkomen. En ergernis is iets dat in dit soort processen geen plek heeft. Het moet zo zorgvuldig mogelijk. Je moet vooral niet op basis van emotionele reacties terugspelen. Je moet het allemaal goed overwegen, op een rijtje zetten en laten toetsen. Wat je wel en wat je niet kan zeggen.”

“Wat ik altijd doe is dat ik naar mijn eigen rol kijk, naar de rol van het bestuur. Ik kijk dan of ik naar eer en geweten heb gehandeld, dat vind ik erg belangrijk. (...) Als dat niet zo was geweest had ik daar ook mee moeten dealen en moeten kijken naar wat dit voor mij betekent. (...) Je moet het toe durven geven als je ernaast zat. Daar zit ook kracht in.”

Conflicthantering wordt door deze mensen vooral gezocht in zichzelf, in het beheersen van eigen emoties en gedrag en het bewust omgaan met het voorkomen van escalatie. Er zijn ook bestuurders/schoolleiders die in het vervolg proberen hier met het medezeggenschapsorgaan over in gesprek te komen en te blijven:

“Naar aanleiding van die uitspraak hebben we met de MR wel afgesproken dat we samen met de benen op tafel gaan praten over het proces. Stellen we vragen als: Hoe vind je dat het gaat? Luisteren we goed naar elkaar? Wanneer raken we geïrriteerd van elkaar? Dat hebben we nu één of twee keer gehad na die tijd. Dat vond ik wel goed. Persoonlijke irritaties moeten geen rol spelen in de uiteindelijke besluitvorming. Dat moet je uit kunnen spreken naar elkaar.”

Andere bestuurders en schoolleiders merken op dat zij in het vervolg vooral de gang naar de geschillencommissie zullen voorkómen, omdat het in hun ogen te weinig heeft opgeleverd:

“Wat mij betreft zou ik in een eerder stadium een vorm van arbitrage hebben voorgesteld. Om het bij de geschillencommissie weg te houden. Ieder wijst een arbiter aan om samen met een neutrale derde tot een bemiddelingsvoorstel te komen en het niet tot een juridisch geschil te laten komen. En om het binnen de eigen gelederen tot een werkbare acceptabele oplossing te brengen.”

Een enkele vertegenwoordiger van een medezeggenschapsorgaan signaleert inderdaad dat conflicten en escalatie door bestuur en directie nu worden vermeden:

“Ze zijn voorzichtiger. Zij vragen zich bij beleid wel af: ‘wat ligt er nou gevoelig voor de MR? Wat zijn pijnpunten?’ En dat heeft wel als voordeel dat je meteen tot de kern kunt komen. Dat helpt wel om wat efficiënter te werken.”

Dat betekent echter niet altijd dat de MR in het vervolg een blad voor de mond neemt. Want, zo formuleert één van hen het, er zit nog steeds veel ontevredenheid en boosheid bij veel docenten in zijn school. De MR fungeert dan als spreekbuis van die ontevredenheid:

“De MR zou een slechte reputatie hebben als wij de applausmachine zijn van het College van Bestuur. Dat zeg ik ze ook: ‘jullie hebben ook tegengas nodig’. Dat klinkt onaangenaam want dat betekent als zij iets willen dan moeten wij daarop remmen. (...) Je kunt het nog zo graag iets willen maar hoe wordt het dan georganiseerd? Daarin ben je als MR de realiteitstoets voor hen.”

Tegelijkertijd weten ook de vertegenwoordigers van medezeggenschapsorganen dat zij zelf ook een rol hebben in het voorkomen van escalatie:

“Wat wij ook hebben geleerd is om zo oprecht en integer mogelijk het conflict aan te gaan en ons niet te laten verleiden door spelletjes of door personen. (...) Het gaat ons puur om het punt, de positie van onze school binnen de het bestuur.”

4.3 Adviezen aan de LCG Wms

Welke adviezen of tips hebben de geïnterviewden aan de geschillencommissie? Zien zij aspecten waarin het traject van behandeling van het geschil, en dat wat daarvoor en daarna gebeurt, anders ingericht zouden kunnen worden? De geïnterviewden geven in deze zin drie typen adviezen:

- kijk naar de vraag of en zo ja hoe het voortraject anders kan worden ingericht,
- let op bepaalde aspecten tijdens de zitting en in de uitspraak en

- ga na of en zo ja hoe het traject na de uitspraak waar nodig meer aandacht zou kunnen krijgen.

4.3.1 *Voorafgaand aan de procedure*

Zowel bestuurders en schoolleiders als ook geïnterviewden van medezeggenschapsorganen geven aan dat er wat hen betreft wel een voorfase of stap voorafgaand aan de huidige geschillenprocedure zou mogen komen (zie tekstkaders). Zo'n voorfase kan de vorm hebben van een gesprek of enkele gesprekken door een onafhankelijke derde met betrokken partijen. Dit kan de functie hebben om partijen (weer) om te tafel te brengen en een reëel gesprek met elkaar te voeren over het onderwerp in kwestie. Desgewenst kan ook besproken worden of en zo ja hoe het geschil aan de commissie wordt voorgelegd. Vervolgens kan door de onafhankelijke derde worden verteld hoe de geschillenprocedure werkt en wat het toetsingskader van de commissie is. Zo kunnen verwachtingen omtrent de procedure worden bijgestuurd.

Bestuurders over een voortraject

"Ik kan mij voorstellen dat er een actielaag vóór de huidige procedure komt te liggen die wat minder zwaar en procedureel van opzet is. Daarbij wordt de school/het bestuur bezocht en een soort ronde tafel gesprek gehouden om vervolgens een advies te geven in de hoop dat partijen zich daar aan willen conformeren. Zeker bij wat minder zware geschillen waarbij de emotionele lading beperkt is zou dat wellicht werkbesparend kunnen zijn."

"Het zou aardig zijn als je kunt voorkomen dat er onzinnige discussies gaan ontstaan. Het kost heel veel tijd en geld en het leidt helemaal nergens toe. De vraag is hoe je in een soort voorprocedure aan kunt geven wat de kans van slagen is of vragen rondom ontvankelijkheid kunt stellen. Dan kun je nog met behoud van rechten en regels zeggen: je mag procederen, maar een signaal als 'niet kansrijk' of 'niet succesvol'...."

"Ik zou mij kunnen voorstellen dat zij een soort filter inbouwen waarin zij bij hamerstukken zouden gaan aangeven of het wel zinvol is om dit door te zetten en om mensen daarvoor naar Utrecht te laten komen. Bij een gewone rechtbank doen ze het ook wel eens schriftelijk af."

De geïnterviewden geven hierbij aan dat aan zo'n voorfase wel lastige aspecten zitten. Want hoe bepaalt zo'n onafhankelijke derde bijvoorbeeld wat 'goede' formuleringen van het geschil zijn en wat niet? Welke cases zijn 'zinnig' om aan de commissie voor te leggen, wie beslist dat dan? Hoe voorkom je dat via een laagdrempelig voortraject legio casussen moeten worden behandeld? Bovendien, moeten partijen op de werkvloer niet zelf in staat zijn dit stadium te ondervangen en ook dan volwassen met elkaar om te gaan?

"Maar dat vind ik dan wel moeilijk, want dan zou je goed moeten wegen. Je zou de casus goed moeten kennen anders kun je geen oordeel vellen of iets wel of niet een geschil is. Je moet de partijen gehoord hebben."

“Ik zou ook niet weten hoe dat is op te lossen want het moet ook niet zo zijn dat je voor ieder akkefietje naar de geschillencommissie gaat. Medezeggenschap moet ook niet worden gebruikt als machtsmiddel.”

Daarnaast: hoe voorkom je dat een voortraject ‘eindeloos’ gaat duren? En, wat moet je in zo’n voortraject met een ‘onwillige bestuurder’?

“Dan kom je in een soort mediation. Maar dan heb je wel het gevaar dat je eerst de mediation hebt en dan nog de zaak en dat het dan langer duurt. Ik denk niet of dat het in dit geval wat had opgeleverd. Het moet allemaal wel een beetje snel gaan.”

“Geen voortraject, dit type volk moet je gewoon hard aanpakken. (...) Ik kan mij voorstellen dat het in andere settings adequaat zou kunnen zijn. In die zin zou er ook iets aanvullends moeten komen. Maar sommige regenteske besturen (...), die moet je gewoon hard aanpakken.”

Medezeggenschapsorganen over een voortraject

“Toen ik die post kreeg en de titels van de mensen zag, dacht ik: ‘Er zit niet niks achter die tafels.’ (...) Ik kan mij goed voorstellen dat er geschillen zijn die door een ‘mindere’ commissie kunnen worden afgedaan. (...) Dit soort geschillen zou je dan voor de zittingen kunnen afdoen door een mediator te sturen naar de personen waarover het over gaat. (...) Dat kan denk ik een hoop werk voor de commissie weghalen.”

“Je zou ook een voorgesprek kunnen hebben met één of twee commissieleden en beide partijen. Bij elkaar. Dat je elkaar in de ogen kan kijken en kan zeggen: ‘wat is volgens jou de kern?’ (...) De commissie kan dingen uitleggen zoals: ‘deze regels uit de wet zijn hierbij van toepassing. Daar gaan we het op beoordelen.’ (...) En dan kunnen de partijen een plan trekken. Dat zou dan sneller zijn en niet in een officieel geschil en minder ontwrichtend. Ik denk dat het laagdrempelig is.”

“Ik denk dat het heel erg goed zou zijn geweest als wij er eerst met een onafhankelijk persoon een gesprek erover konden hebben. Dus niet gelijk een geschil. (...) Dat er iemand van extern komt meekijken en het bestuur dwingt er toch even anders er tegen aan te kijken. Het is dan belangrijk dat die persoon weet hoe je zo’n gesprek kan leiden en het gezamenlijke belang naar boven kan halen. (...) Het zou goed zijn als die stap er tussen zit. Bij de geschillencommissie kan dat niet meer.”

4.3.2 *De zitting en de uitspraak*

Over de zitting zijn de meeste geïnterviewden positief; zij hebben daarover geen adviezen. Daar waar zich in de ogen van betrokkenen onaangename incidenten hebben voorgedaan, bijvoorbeeld onverwachte aanwezigen tijdens de zitting, onaangekondigde bemiddelingsvoorstellen of een als misplaatst ervaren opmerking van commissieleden, wijzen enkele van de geïnterviewden daar in dit deel van het gesprek nogmaals op: de commissie zou in het vervolg bij die punten anders kunnen handelen.

Over de uitspraak worden van weerskanten meer adviezen meegegeven. De uitspraken zouden duidelijker kunnen, in de zin van beter onderbouwd en voorzien van actiepunten.

“Wij hadden graag gezien dat de commissie een duidelijke en bindende uitspraak had gedaan. Zo van jullie doen nu dit en jullie doen dat, een concrete richting. Bijvoorbeeld zoals in het televisieprogramma ‘De rijdende rechter’.”

“Ik zou heel graag willen dat er aan het einde van de uitspraak wordt aangegeven wat de consequenties zijn voor het aannemen en afwijzen van het stuk. Het concreet benoemen of hiermee het stuk in zijn geheel van tafel is. (...) Het zou goed zijn als de concrete consequenties - dus de gevolgen van de uitspraak - worden gemeld.”

Waar relevant zou de uitspraak ook wel korter mogen, en eenvoudiger te vertalen naar mensen die minder zijn ingevoerd in juridisch taalgebruik:

“Het zou misschien wel handig zijn de uitspraak wat meer toegankelijk te maken. Zodat mensen die niet diep in de materie zitten snel de uitspraak kunnen volgen.”

4.3.3 *Na de procedure*

Vooraf vertegenwoordigers van medezeggenschapsorganen brengen naar voren dat zij graag een vorm van ‘nazorg’ zouden zien. Bijvoorbeeld in de vorm van een terugkom-gesprek waarin ter sprake kan komen of en hoe gevolg is gegeven aan de uitspraak en hoe de medezeggenschapsverhoudingen zich hebben ontwikkeld:

“Na de uitspraak moeten twee partijen weer om de tafel zitten. (...) Er zou een stukje nazorg moeten zijn, die dat in goede banen leidt. (...) Dat de commissie een vinger aan de pols houdt, voor wat betreft de voordeelingen.”

“Het enige wat ik heb kunnen bedenken is dat er een termijn gesteld wordt en dat je samen weer terug komt bij de commissie om te vertellen wat er is gebeurd. En precies laten zien aan welke punten je voldaan hebt. Dan heb je weer een hoorzitting.”

“Deze borging kun je als commissie in ieder geval aanbieden en vragen of één van de partijen daar behoefte aan heeft. Als één van de partijen daar behoefte aan heeft, dan ook de borging instellen.”

Sommige geïnterviewden zien voor wat betreft dergelijke nazorg en borging van de naleving van de uitspraak een rol weggelegd voor de Inspectie:

“De Inspectie (...) zou daar een rol in kunnen hebben. (...) De geschillencommissie kan wel met de vinger wijzen en zeggen dat de directie het niet goed doet, maar wat kan de geschillencommissie verder doen? Ik denk dat er een signaleringsfunctie bij de geschillencommissie ligt en dat de Inspectie hier zeker wel een rol in zou kunnen spelen. Dat de Inspectie het expliciet maakt. Dat zou goed zijn.”

4.3.4 *Overige adviezen*

De geïnterviewden halen ten slotte ook nog andere punten naar voren ten aanzien van de geschillenprocedure die zij willen meegeven aan de commissie.

Zo merkt een geïnterviewde op dat het taalgebruik wel wat minder formeel en juridisch mag; dat verlaagt de drempels:

“Als jullie mij een brief sturen met daarin welke punten ik moet opschrijven dan weet ik wat ik moet doen. Maar bij het woord ‘pleitnota’ denk ik gelijk: ‘dat kan ik niet, daar moet ik een adviseur voor inhuren’. Eigenlijk konden wij dat prima op papier zetten, maar het klinkt ingewikkeld. Het taalgebruik mag minder formeel. Dat haalt de drempel een stuk naar beneden.”

Een andere geïnterviewde raadt de commissie aan meer handreikingen te publiceren over hoe om te gaan met geschillen:

“Het is misschien voor een geschillencommissie interessant om een aantal veel voorkomende problematieken in een handboekje te zetten. Wij raadplegen regelmatig sites om in voorkomende zaken te kijken hoe je ergens mee om moet gaan. Het zou handig zijn als je een handboekje hebt.”

Enkele bestuurders/schoolleiders merken voorts op dat de commissie in hun ogen iets meer ‘gevoel’ zou kunnen tonen voor datgene wat er organisatorisch in de scholen gebeurt. Dat hebben zij enigszins gemist:

“Scholen maken fouten dus (...) commissies mogen dat zeggen dat geldt hier ook. En vervolgens verwacht je dat zo’n commissie aanvoelt wat er in de hectiek van een bedrijf van alle dag, wat daar kan en niet kan. En wanneer wat nog redelijk is.”

“De timing. Wij hadden het voor mijn gevoel redelijk vroeg aangemeld. Wij hebben wel met een scholenorganisatie te maken, maar het is niet anders. De commissie heeft haar eigen planning. (...) Als school zit je gebonden aan het schooljaar.”

4.4 Reflectiegesprekken

Om na te gaan welke bredere doorwerking de uitspraken van de LCG Wms hebben in het primair en voortgezet onderwijs zijn begin april 2010 enkele reflectiegesprekken gehouden met inhoudsdeskundigen uit het onderwijsveld. Hun namen zijn opgenomen in bijlage 3 bij dit rapport.

Bij de gesprekken is aan de orde geweest of en in hoeverre er zicht bestaat op de bredere doorwerking van uitspraken zoals verondersteld in de onderzoeksopzet. Uit de gesprekken komt naar voren dat de inhoudelijk deskundigen in het algemeen (nog) geen zicht hebben op zo’n bredere doorwerking. In het geval van ouder- en personeelsvakorganisaties heeft men uiteraard wel concreet zicht op cases die aan deze organisaties door ouder- en personeelsleden van medezeggenschapsorganen aan hen worden voorgelegd. In enkele gevallen begeleidt men ook bij de geschillenprocedure Wms. Omdat de LCG Wms nog niet zo lang functioneert, is het echter lastig voor de betrokkenen om nu al in het algemeen uitspraken over bredere doorwerking te kunnen doen.

Bij de sectororganisaties PO Raad en VO Raad is niet of nauwelijks sprake van directe betrokkenheid bij medezeggenschapsvraagstukken in de scholen van hun leden. Dit aangezien deze vorm van dienstverlening door de besturenorganisaties wordt verzorgd. Daardoor ontbreekt bij de sectororganisaties zicht op die bredere doorwerking.

In de gesprekken wordt aangegeven dat het in dit verband van belang is dat vanuit de Stichting Onderwijsgeschillen en/of de commissie een platform wordt gezocht en in stand gehouden om met onderwijsorganisaties in gesprek te komen en te blijven over de geschillenprocedure en de doorwerking daarvan. Tot op heden functioneert in deze zin een 'beleidsadviesraad' (BAR); enkele gesprekspartners geven aan dat zij hechten aan continuering van een dergelijk platform.

In het verlengde daarvan wordt aangegeven dat op de website van de Stichting annex Commissie de uitspraken beter doorzocht en vergelijkbaar zouden kunnen worden gemaakt door aan de uitspraken een zoekfunctie op trefwoorden te koppelen. Zeker naarmate meer uitspraken beschikbaar komen zal de behoefte daaraan toenemen. Wellicht is het ook mogelijk dat de commissie periodiek een uitgave of handboekje publiceert over wat de commissie wel en niet doet, en over wat de gang van zaken is bij de procedure en na de uitspraak. Zo kan – ook bij besturen – meer besef ontstaan over wat de geschillencommissie wel en niet doet en kunnen de verwachtingen rondom een procedure meer in lijn worden gebracht met datgene wat er feitelijk gebeurt.

Ten aanzien van de geschillenprocedure en de werkwijze van de commissie geven de gesprekspartners enkele punten van aandacht aan¹. Opgemerkt wordt dat over het geheel genomen de commissie kan werken aan verbeteren van de 'match' tussen conflictoplossing en geschilbeslechting. Daartoe worden meerdere instrumenten genoemd:

- zorgen voor een laagdrempeliger toegang tot de commissie; partijen modderen nu vaak veel te lang zelf door waardoor conflicten onnodig ver escaleren;
- schenk meer aandacht aan het traject voordat een geschil wordt ingediend; gewezen wordt daarbij op de gesprekken die destijds vanuit de LGC Wmo ter plaatse met betrokkenen werden gevoerd voor indienen van het geschil;
- wees proactiever in het aanbieden van de mogelijkheid tot bemiddeling;
- vraag aan partijen in het vervolg een overzicht op te stellen van de pogingen die zijn verricht om indienen van het geschil te voorkomen ('investeringsverklaring');
- voorzie de commissie zowel in het voor- als in het natraject van een ruimer handelingsrepertoire, waaronder comparitie;
- probeer de zittingen minder technisch/juridisch te houden; bijvoorbeeld door het taalgebruik zodanig aan te passen dat het makkelijk te volgen is maar uiteraard wel binnen de juridische kaders blijft; dit geldt ook voor de formulering van de uitspraak;
- voorkom dat in de uitspraak ook adviezen staan; haal die twee elementen in het vervolg duidelijker uit elkaar; een advies kan ook betrekking hebben op de 'behoorlijkheidsgraad' van het gedrag van partijen, dit dan naast de 'rechtmatigheid' waarover in de uitspraak al een oordeel is gegeven;
- in het kader van naleving van de uitspraak kan worden overwogen in het vervolg aan te geven welke stappen naar aanleiding van de uitspraak door wie en binnen welk tijdsbestek aan de orde zijn; dit zou gekoppeld kunnen worden aan de mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom; in het kader

¹ De beschrijving houdt niet in dat alle gesprekspartners zich vóór elk van deze punten heeft uitgesproken, en is niet bedoeld als beschrijving van de standpunten van de organisaties waarvoor zij werkzaam zijn. Het is slechts een onderzoekersbeschrijving van datgene wat als aandachtspunten uit de gesprekken naar voren is gekomen.

van naleving kan ook overwogen worden om in het vervolg de naam van het schoolbestuur en de school in de uitspraken op te nemen en/of een eventuele uitspraak te publiceren bij de kwaliteitskaart van de school op de site van de Inspectie;

- schenk meer aandacht aan de kwaliteit van de ondersteuning bij geschillenprocedures; het komt volgens sommigen voor dat een MR geen gelijk krijgt bij de commissie omdat de ondersteuner inhoudelijk en/of juridisch volledig 'de boot mist'; dat kan negatieve precedentwerking hebben naar andere MR-en en zou dan ook door de commissie voorkomen moeten worden.

5 Onprofessioneel gedrag en intimidatie

In het onderzoek hebben we gezien dat aan de geschillen die bij de LCG Wms terecht komen en waarin de commissie uitspraak doet, conflicten tussen medezeggenschapsorganen en schoolbesturen ten grondslag liggen. Twee uitingen van deze conflictsituaties zijn ons bij de interviews met name opgevallen, reden waarom we deze in dit hoofdstuk apart beschrijven. Het betreft gedrag dat we kunnen karakteriseren als 'onprofessioneel' en – als extreme variant daarvan – intimidatie.

Op voorhand moeten we hierbij opmerken dat – zoals ook al eerder in dit rapport aangestipt – conflicten niet eigen zijn aan onderwijsorganisaties. Ook in andere sectoren komen spanningen, irritaties, ruzies voor. Bovendien zijn niet alle conflicten disfunctioneel. Betrokkenen kunnen er bijvoorbeeld veel van leren over hun eigen gedrag en over hoe zij met elkaar in een organisatie samen willen werken.

5.1 Onprofessioneel gedrag

In de Wet medezeggenschap scholen wordt ervan uitgegaan dat partijen 'professioneel' omgaan met medezeggenschap. Van bestuur en schoolleiding wordt in de wet verwacht dat zij gelet op de toegenomen schoolbestuurlijke autonomie investeren in het verbeteren van medezeggenschap in hun organisatie. Van leden van medezeggenschapsorganen wordt verwacht dat zij onderscheid maken tussen hun persoonlijke, individuele belangen en beleidsaangelegenheden die spelen in het belang van de school. Ten aanzien van beide punten hebben wij in de onderzochte gevallen voorbeelden aangetroffen van onprofessioneel handelen.

Tijdens de interviews hebben we voorbeelden genoteerd van gevallen waarin aan de kant van leden van medezeggenschapsorganen overduidelijk persoonlijke agenda's de boventoon voeren. Bijvoorbeeld PMR-leden die niet instemmen met een nieuwe regeling van onderwijstijd omdat dat zou inhouden dat de mogelijkheid om buiten het hoofdseizoen enkele dagen op vakantie te kunnen, komt te vervallen. Of een ouderlid dat niet kan instemmen met de gang van zaken rondom de nieuwbouw van de school, omdat hij tevens als belanghebbende betrokken is bij de aanbestedingsprocedure.

In deze en andere gevallen zijn MR-leden kortom niet in staat onderscheid te maken tussen hun eigen belang bij een voorstel van het bestuur en het belang van de school in kwestie. Dit is in voorkomende gevallen dan ook vaak de kern van het conflict en de reden waarom het bestuur of schoolleiding uiteindelijk moeten besluiten de gang naar de geschillencommissie te maken.

Aan de andere kant zijn ook voorbeelden gesignaleerd van bestuurders en schoolleiders die ondanks hun toegenomen autonomie niet zorgvuldig omgaan met medezeggenschap.

In het onderzoek is bijvoorbeeld een casus betrokken waarbij de bestuurders in kwestie de Wms incorrect toepassen en daarbij zij – onbewust - de belangen van één van de betrokken geledingen schaden. Dit op grond van het argument dat het een conflict betreft tussen de betrokken medezeggenschapsorganen waar zij

geen onderdeel van uitmaken. Daarbij gaat men voorbij aan de inherente eindverantwoordelijkheid van het schoolbestuur in alle opzichten zorgvuldig om te gaan met medezeggenschapsaangelegenheden in de schoolorganisatie.

In een ander geval past een schoolbestuur de wet en het reglement op zodanige wijze toe, dat één van de organen danig gebruuskeerd wordt in het uitoefenen van reële medezeggenschap.

In weer andere gevallen lukt het het schoolbestuur of de schoolleider op één of andere wijze niet of nauwelijks om gevolg te geven aan de uitspraak van de geschillencommissie. Het leidt er toe dat sommige leden van de betrokken medezeggenschapsorganen na de uitspraak met een gevoel van radeloosheid blijven zitten; de gang naar de Ondernemingskamer is mede gelet op de als hoog ervaren drempel voor deze mensen geen optie.

5.2 Intimidatie

Medezeggenschap is van belang om een evenwicht te bewerkstelligen tussen degenen die in een organisatie beslissen en degenen die van dat besluit de gevolgen ondergaan en/of het besluit als ondergeschikten dienen uit te voeren. De wetgever hecht hier dermate veel waarde aan dat het voorschrift in organisaties medezeggenschap te realiseren in wetten is vastgelegd, onder meer in de Wet op de ondernemingsraden (WOR) en de Wet medezeggenschap scholen (Wms). Daarbij is ook bepaald dat degenen die in medezeggenschapsorganen zitting hebben, daarvan geen nadeel mogen ondervinden. Deze beschermingsclausule wordt ook wel aangeduid als het verbod op 'victimisatie'. In de Wms is het verbod op victimisatie opgenomen in artikel 3, lid 12 en 13. Daarin staat dat het schoolbestuur ervoor zorgt dat de leden van de medezeggenschapsraad – evenals voormalig leden en kandidaatleden - niet uit hoofde van hun lidmaatschap van de raad worden benadeeld in hun positie met betrekking tot de school. Personeelsleden mogen bovendien niet op grond van hun (voormalig of aanstaand) lidmaatschap van een medezeggenschapsorgaan door het bestuur worden ontslagen.

Overigens komt het verbod op victimisatie ook in andere contexten voor, zoals bij het aanhangig maken van discriminatie en ongelijke behandeling in organisaties. Ook in zo'n situatie geldt dat degene die klage doet, daardoor niet mag worden benadeeld. Uit recent onderzoek dat in opdracht van de Commissie Gelijke Behandeling is verricht, weten we echter dat victimisatie een reëel probleem is dat veel verzoekers om gelijke behandeling treft (Van Genugten & Svensson 2010). In tweederde van de onderzochte gevallen zeggen de verzoekers dat zij zijn gedupeerd, variërend van mild tot zeer ernstig. Bij relatief milde vormen gaat het dan over roddelen over de klager en deze bestempelen als onruststoker. Bij ernstiger vormen betreft het bijvoorbeeld het onthouden van een promotie, het onthouden van scholingskansen en overplaatsing naar een minder aantrekkelijke functie.

In het eerste hoofdstuk van deze rapportage hebben we beschreven dat aan medezeggenschapsgeschillen doorgaans conflicten ten grondslag liggen. Afhankelijk van de escalatiegraad van het conflict is de kans dat victimisatie feitelijk wel degelijk optreedt – ondanks het verbod daarop in de Wms – groter of kleiner. Zolang partijen zich nog in een win-win situatie bevinden, is de kans op victimisatie

nog niet zo groot, maar bij escalatie van het conflict naar een win-lose situatie neemt die kans wel toe.

Zo bezien is het wellicht niet zo vreemd dat in de interviews regelmatig voorbeelden van intimidatie naar voren zijn gekomen. Onder intimidatie verstaan wij op grond van de omschrijving in Van Dale: 'iemand bang maken om je zin te krijgen', een omschrijving die in onze ogen het beste dekt wat door een deel van de geïnterviewden naar voren is gebracht. In totaal hebben geïnterviewden dat gedaan bij negen van de twintig onderzochte cases. Het betreft daarbij zonder uitzondering intimidatie van het bestuur of de schoolleiding in de richting van personeelsleden en/of leden van medezeggenschapsorganen.

In alle gevallen is het onderwerp intimidatie ongevraagd ter sprake gebracht, dus door de mensen zelf, op eigen initiatief. Dat, plus het feit dat het bij bijna de helft van de onderzochte cases - die overigens los van elkaar staan - is gemeld, doet bij ons weinig twijfel rijzen over de betrouwbaarheid van deze waarneming.

Het kan hierbij gaan over vrij 'milde' voorvallen. Bijvoorbeeld een als dreigement ervaren uitspraak van een bestuurder dat de MR niet in de sollicitatieprocedure voor een nieuwe directeur wordt opgenomen als geen medewerking wordt verleend aan een voorstel. Of een dreigende uitspraak van de bestuursvoorzitter in een nieuwjaarstoespraak in de richting van de MR, dat er in het vervolg géén tegenspraak meer wordt geduld.

Iets ernstiger voorbeelden zijn er ook, bijvoorbeeld dat een leerling krijgt te horen dat door de geschillenprocedure de school straks geen bekostiging meer zal krijgen als daaruit blijkt dat het bestuur niet in lijn handelt met de Wms. Of dat de leden van een medezeggenschapsorgaan wordt gevraagd een geheimhoudingsverklaring te tekenen – óf de vergaderzaal te verlaten – terwijl daar geen goede grond voor bestaat en de verklaring ook nog eens enkele weken moet worden nageleefd.

Ten slotte zijn er ook voorbeelden van personeelsleden van het medezeggenschapsorgaan die van hun vakbond het advies krijgen in het vervolg geen één-op-één gesprekken meer aan te gaan met de directie, in verband met een mogelijk arbeidsconflict. Of mensen die zich niet meer over een voorstel durven uit te spreken uit angst voor overplaatsing naar een andere locatie en/of negatieve wijzigingen in hun takenpakket. Het komt zelfs voor dat MR-leden en –voorzitters via intimidatie worden gedwongen te stoppen met het MR-werk.

In bijlage 5 bij deze rapportage zijn enkele van de relevante citaten opgenomen.

Nu is het natuurlijk vaak zo dat 'waar twee partijen vechten, er twee schuldig zijn'. Het is zeker niet zo dat alle gevallen waarin intimidatie is gemeld, de betrokkenen geen enkel aandeel hebben in de escalatie van het conflict. Laat onverlet dat van bestuurders en schoolleiders – juist wanneer emoties in een school hoog oplopen – mag worden verwacht dat zij zich respectabel blijven gedragen. Dat hoort bij hun functie en verantwoordelijkheid. Intimiderend gedrag past daar niet bij; het is uitermate onprofessioneel.

Zoals eerder in het rapport ter sprake is gebracht, zijn er óók schoolleiders en bestuurders die zich dit goed realiseren en die zich weten te beheersen. Zij slagen er dan ook in conflicten te de-escaleren en zelfs op te lossen, in een respectvolle omgang met betrokkenen.

6 Conclusies en aanbevelingen

Aan het einde gekomen van dit rapport, vatten we eerst de belangrijkste bevindingen samen. Ten slotte formuleren we enkele aanbevelingen.

6.1 Beantwoording van de onderzoeksvraag

De Landelijke Commissie Geschillen Wms functioneert sinds 1 januari 2008. Tot aan de zomer van 2009 heeft de commissie uitspraak gedaan in in totaal 23 geschillen, waarvan 11 in het primair en 12 in het voortgezet onderwijs. Om meer zicht te krijgen op datgene wat zich afspeelt tussen betrokkenen en in de school tijdens en na de geschillenprocedure, heeft de commissie opdracht gegeven tot het onderzoek waarvan dit rapport verslag doet.

6.1.1 *Probleemstelling en werkwijze*

Het onderzoek is vertrokken vanuit de volgende probleemstelling:

Hoe kan de doorwerking van de geschillenprocedure op (het functioneren van) medezeggenschap en de schoolorganisatie worden geduid en hoe kan de commissie daar lering uit trekken bij toekomstige procedures?

Onder 'doorwerking' is daarbij verstaan het effect van de procedure en uitspraak op:

- de afhandeling van het geschil tussen bevoegd gezag en medezeggenschapsorgaan ('gevolg geven aan de uitspraak')
- op de onderlinge verhouding tussen medezeggenschapsorgaan en bevoegd gezag en de positie van het orgaan in de medezeggenschapsstructuur ('medezeggenschapsverhoudingen')
- op de organisatie, in termen van beleidsvoering, structuur en/of het primaire proces ('organisatie').

Daarnaast wordt in het onderzoek gekeken naar de doorwerking van de uitspraken op medezeggenschapsverhoudingen bij andere scholen in het primair en voortgezet onderwijs.

Het onderzoek is ten eerste uitgevoerd door middel van diepte-interviews van personen die betrokken zijn geweest bij de geschillenprocedures, zowel aan de kant van de medezeggenschapsorganen als van de schoolbesturen/schoolleiders. In totaal zijn 33 diepte-interviews afgenomen; deze 33 interviews representeren 20 van de 23 cases. Ten tweede zijn drie reflectiegesprekken gevoerd met inhoudelijk deskundigen.

6.1.2 *Wat voorafgaat aan het geschil*

De geschillen zijn op het moment dat zij bij de commissie worden ingediend, op grond van hun voorgeschiedenis in te delen in drie typen.

- Ten eerste een relatief kleine groep geschillen waaraan een vrij zakelijk conflict ten grondslag ligt. Er is bij deze geschillen wel degelijk sprake van een geschil van mening en er is ook vrij hevig gedebatteerd tussen partijen, maar men gaat nog steeds met respect met elkaar om. Er is sprake van een 'win-win situation'.
- Ten tweede is er een vrij grote groep geschillen die op het moment dat het wordt voorgelegd aan de commissie, een lichte escalatiegraad kennen. Het vertrouwen tussen partijen is tanende, zij het nog wel in bepaalde opzichten aanwezig. Men pakt elkaar – ook in procedureel opzicht – vrij hard aan; het emotionele gehalte van het conflict neemt toe maar er is nog wel sprake van een 'win-win situation'.
- Ten derde is er wederom een vrij kleine groep geschillen die op het moment dat het geschil wordt voorgelegd aan de commissie al verdergaand is geëscaleerd. Partijen vertrouwen elkaar niet meer, het conflict is verbreed in de organisatie, er wordt gesproken over 'winnen en verliezen'. Er is sprake van een 'win-lose situation'.

In alle gevallen die wij hebben onderzocht is bemiddeling door een onafhankelijke derde, in de vorm van bijvoorbeeld mediation, volgens betrokkenen geen optie meer. Bij geschillen van het eerste en tweede type wordt de geschillencommissie benaderd als een gezaghebbende derde waarvan wordt verwacht dat deze de knoop doorhakt. Bij geschillen van het derde type verwachten de partijen van de commissie dat in hun voordeel wordt beslecht zodat de andere partij een slag in de strijd verliest.

6.1.3 *De procedure en de uitspraak*

Bijna alle betrokkenen laten zich tijdens de procedure ondersteunen door een juridisch deskundige.

Betrokkenen zijn goed te spreken over de contacten die zij tijdens de procedure hebben met het bureau van de LCG Wms. Het contact verloopt correct, zakelijk en professioneel. Ook over het verloop van de procedure zelf zijn de geïnterviewden doorgaans tevreden.

Over de zitting oordeelt men neutraal tot vrij positief. Het beeld is dat de commissie zich goed op de zittingen voorbereidt; de zitting wordt door de commissie correct en professioneel afgehandeld. Partijen hebben doorgaans de indruk dat zij goed hun verhaal kunnen doen en dat zij in gelijke mate in staat worden gesteld het woord te voeren.

Soms doen zich in de ogen van betrokkenen tijdens de zitting incidenten voor. Het kan daarbij gaan over onverwachte aanwezigingen, als misplaatst ervaren opmerkingen en over bemiddelingsvoorstellen waarop men niet is voorbereid.

De meeste geïnterviewden vinden de inhoud van de uitspraak niet al te complex; zij kunnen de uitspraak goed begrijpen. Wel wordt opgemerkt dat de tekst van de uitspraak voor mensen die niet gewend zijn aan juridisch taalgebruik, wel te complex is. Voor sommige ouders en/of personeelsleden wordt de uitspraak door de juridisch ondersteuner daarom voorzien van een leeswijzer of samenvatting in 'gewone taal'.

De mate waarin men zich in de uitspraak kan vinden, hangt samen met de vraag of de commissie ten gunste van de partij in kwestie oordeelt. Wordt men in het

gelijk gesteld, dan is men doorgaans tevreden. Is dat niet het geval, dan is men teleurgesteld of soms zelfs boos over de uitspraak.

Door een aantal betrokkenen wordt gesignaleerd dat het lastig is dat de uitspraak voor meerdere uitleg vatbaar, niet eenduidig is. Dat leidt er, in situaties waarin de verhoudingen sowieso al onder druk staan, soms toe dat partijen elk met hun eigen interpretatie aan de haal gaan. Dat leidt dan niet tot verbetering van de onderlinge verhoudingen.

De mogelijkheid van het aantekenen van beroep tegen de uitspraak bij de Ondernemingskamer is voor veel van de geïnterviewden – in die gevallen waar de commissie niet ten gunste van de partij heeft geoordeeld – geen reële optie. Men kiest liever niet voor doorprocederen. In één casus wordt door het schoolbestuur wel beroep ingesteld tegen de uitspraak. Eén jaar na dato is door de Ondernemingskamer in deze casus nog steeds geen uitspraak gedaan.

6.1.4 *Gevolg geven aan de uitspraak*

Daar waar besturen door de commissie in het gelijk worden gesteld, zien we dat met enige voorzichtigheid wordt gehandeld. Men waakt er voor 'te dansen op het graf van de tegenstander'. Wordt het medezeggenschapsorgaan in het gelijk gesteld in bijvoorbeeld instemmingsgeschillen, dan wordt in de meeste (maar niet in alle) gevallen het betreffende beleidsdocument aangepast en opnieuw voorgelegd aan het medezeggenschapsorgaan. Niet altijd leidt het herziene voorstel tot instemming van het orgaan.

Ook daar waar het medezeggenschapsorgaan in het gelijk wordt gesteld, zien we dat voorzichtigheid en redelijkheid wordt betracht. Vaak wordt ingezien dat een beleidsvoorstel van het bestuur niet per direct gewijzigd kan worden volgens de wensen of eisen van het medezeggenschapsorgaan. Men is in die gevallen bereid en in staat om naar overgangsregelingen en compromissen te zoeken. Er wordt vanuit de medezeggenschapsorganen kortom niet vaak 'doorgedrukt op het eigen gelijk'. Soms lukt het echter niet om met het bestuur tot een vergelijk te komen; soms blijft zelfs een (adequaat) herzien voorstel van de kant van het bestuur achterwege. Dat zet de onderlinge verhoudingen vergaand onder druk. De drempel naar de Ondernemingskamer om waar relevant alsnog naleving van de wet te eisen, wordt als te hoog ervaren.

Daar waar het medezeggenschapsorgaan niet in het gelijk wordt gesteld, zien we dat een besef opkomt dat investeren in de onderlinge verhoudingen nodig is.

6.1.5 *Doorwerking op medezeggenschapsverhoudingen*

Tijdens en na de geschillenprocedure zien we diverse personele mutaties optreden. Soms aan de kant van het bestuur of directie, maar vaker aan de zijde van het medezeggenschapsorgaan. Over diverse van deze mutaties wordt opgemerkt dat deze de onderlinge verhoudingen hebben verbeterd.

In de meerderheid van de onderzochte gevallen (9) vermindert ná de uitspraak de escalatiegraad van het conflict tussen het medezeggenschapsorgaan en het

schoolbestuur¹. In 6 gevallen treedt echter verdere escalatie op van het onderliggende conflict; in 4 gevallen blijft de escalatiegraad ongewijzigd.

Uit analyse komt naar voren dat de gevallen waarin het conflict na de uitspraak verder escaleert, vaak gevallen zijn waarin het medezeggenschapsorgaan in het gelijk is gesteld en het bestuur er (nog) niet in is geslaagd gevolg te geven aan de uitspraak en/of (nog) geen instemming heeft verkregen op het herziene voorstel. Daar waar het bestuur in het gelijk is gesteld, wordt vaker het conflict opgelost of vermindert de escalatiegraad.

De verhoudingen tussen de geledingen van het medezeggenschapsorgaan en/of tussen het orgaan en een ander orgaan binnen de medezeggenschapsstructuur worden door de procedure en de uitspraak veelal niet structureel beïnvloed.

6.1.6 *Doorwerking op de organisatie*

Voor wat betreft doorwerking op de organisatie zien we dat – met name daar waar het conflict wordt opgelost of de escalatiegraad afneemt - medezeggenschapsorganen door bestuurders en schoolleiders na de procedure beter bij beleidsontwikkelingen worden betrokken. Men realiseert zich dat informatieverstrekking en meer communicatie, ook via informele lijnen, aan het medezeggenschapsorgaan van groot belang is om misverstanden en conflicten in het vervolg te voorkomen.

Ten tweede zien we dat aan beide zijden soms een formeler benadering van medezeggenschap ontstaat. Bestuurders, schoolleiders én medezeggenschapsorganen beseffen naar aanleiding van de geschillenprocedure zich, dat het belangrijk is te werken met formele documenten, verslagen en termijnen. Deze doorwerking wordt overigens niet door alle betrokkenen als even positief ervaren.

In de derde plaats ontstaat bij een aantal geïnterviewden naar aanleiding van het geschil een sterker besef van het belang van een effectiever vorm van conflict-hantering. Men zoekt het reguleringsmechanisme óf bij zichzelf (meer beheersing, je niet laten verleiden tot emotioneel gedrag, zakelijk blijven en niet op de persoon spelen) óf in het voorkomen van geschillenprocedures via onder meer mediation.

6.1.7 *Doorwerking op medezeggenschapsverhoudingen in de sector*

De vraag of en in hoeverre de uitspraken van de commissie in breder perspectief doorwerken op medezeggenschapsverhoudingen in het primair en voortgezet onderwijs, blijft na dit onderzoek deels onbeantwoord. De inhoudelijk deskundigen waarmee is gesproken geven aan hier óf geen zicht op te hebben omdat men niet of nauwelijks is betrokken bij concrete medezeggenschapsvraagstukken óf omdat de LCG Wms in feite nog te kort zitting heeft om daar nu al algemene uitspraken over te kunnen doen.

Zij geven aan dat het van belang is dat de Stichting en/of de LCG Wms een inhoudelijk platform blijft organiseren waarin met inhoudelijk deskundigen regel-

¹ Deze verbetering houdt soms in een ontwikkeling van 'slechte' naar 'iets minder slechte' verhoudingen.

matig van gedachten kan worden gewisseld over theorie en praktijk van de geschillenprocedure. Ook geven zij aan dat de Stichting/Commissie kan werken aan bredere informatieverstrekking over de geschillenprocedure en aan het ontsluiten van de uitspraken op de website.

6.1.8 *Onprofessioneel gedrag en intimidatie*

Tijdens het afnemen van de interviews is ons voorts opgevallen dat bij de onderzochte cases aan weerskanten van de medezeggenschapslijn flink wat 'onprofessioneel gedrag' optreedt. We verstaan daarover gedrag dat niet bevorderlijk is voor het voeren en verbeteren van het overleg tussen het schoolbestuur enerzijds en het personeel, ouders en leerlingen in de school anderzijds. Overleg dat – zoals de aanhef van de Wms aangeeft - nodig is in het kader van toenemende autonomie van schoolbesturen.

Aan de kant van medezeggenschapsorganen zien we in enkele gevallen dat leden van deze organen niet in staat zijn hun individuele en persoonlijke belang bij een bepaald issue te scheiden van standpuntbepaling in het orgaan. Een standpuntbepaling die moet uitgaan van het voorgestelde beleid en het belang van de organisatie. In voorkomende gevallen is het buitengewoon vervelend voor bestuur en management om met een volharding van dit gedrag van leden van dergelijke organen te worden geconfronteerd. De gang naar de commissie is dan de enige nog resterende optie.

Aan de kant van bestuur en management zien we eveneens enkele voorbeelden van onprofessioneel, onzorgvuldig omgaan met medezeggenschap in de organisatie. In de vorm van het apert niet toepassen van de wet, het geen gevolg geven aan de uitspraak als men in het ongelijk is gesteld, dan wel het zodanig toepassen ervan waardoor organen in het uitoefenen van medezeggenschap worden gebruuskeerd.

Een schrijnende variant van dit gedrag hebben we aangetroffen in de vorm van intimidatie door of namens bestuur en management in de richting van leden van medezeggenschapsorganen en/of sympathisanten daarvan. Dit intimiderend gedrag kan variëren van een vrij 'milde' vorm van een als dreigend ervaren statement in een nieuwjaarstoespraak tot ernstige vormen als het aan bepaalde individuen ontzeggen van de toegang tot medezeggenschapsorganen.

6.1.9 *Terug naar de onderzoeksvraag*

De Wet medezeggenschap scholen gaat ervan uit dat partijen bij een verschil van mening zich tot een geschillencommissie kunnen wenden (zie ook hoofdstuk 1). Over conflicten en sociaal-emotionele aspecten die met het geschil gepaard kunnen gaan, wordt in de wet niet gerept. Een geschil is immers geen ruzie. Daar gaat het reglement van de geschillencommissie dan ook niet van uit. De geschillencommissie behandelt conform de neutrale, rationele uitgangsbasis de geschillen die zij ontvangt. Daarbij worden bij een uitspraak de beoordelingscriteria toegepast zoals de wet deze stelt. Een ruimere toepassing van datgene wat is bepaald in de wet en in het reglement van de commissie, is niet aan de orde.

De context van waaruit partijen terechtkomen bij de geschillencommissie is echter een andere dan het uitgangspunt van de wet en het reglement. Partijen die

bij de commissie terechtkomen, hebben niet alleen een verschil van mening, er is veelal sprake van een (hoog oplopend) conflict. In enkele gevallen voldoet de casus die bij de commissie terecht komt nog redelijk aan het uitgangspunt van 'een geschil is geen ruzie'. Deze gevallen vormen echter een minderheid in het aantal cases dat wij hebben onderzocht. Veel vaker is sprake van een conflict dat al enige of zelfs een sterke mate van escalatie kent.

In het geval de escalatie nog niet zo sterk is voortgeschreden, benaderen de betrokkenen de commissie vooral in de functie van 'onafhankelijke derde' die een knoop kan doorhakken over het geschil. Men heeft er zelf al te lang over gesteggeld, zo is althans vaak de beleving. Men is 'moe' van de kwestie en men wil aan beide kanten graag horen hoe een gezaghebbende derde over de casus oordeelt. Dat het conflict als een interpretatie- hetzij instemmingsgeschil wordt voorgelegd, doet er daarbij voor betrokkenen niet zoveel toe. Volgens de Wms en het reglement van de commissie daarentegen, maakt de wijze waarop het geschil wordt voorgelegd uiteraard wel uit. Het bepaalt de criteria op grond waarvan over het geschil wordt geoordeeld.

Daar waar het conflict in enkele gevallen al verdergaand is geëscaleerd, benaderen partijen de commissie als onderdeel van hun onderlinge strijd. Zij hopen en verwachten dat de commissie hen in het gelijk zal stellen omdat daarmee weer een slag in de oorlog is gewonnen. En wellicht dat het winnen van die slag ertoe leidt dat de tegenstander de strijd verliest.

Hoe in een dergelijke context het geschil wordt voorgelegd aan de commissie – als instemmings- of interpretatiegeschil dan wel anderszins – is voor partijen wederom niet zo relevant. Die formulering bepaalt uiteraard wel weer het beoordelingskader van de commissie. Want ook in dergelijke casussen handelt de commissie op grond van de wet en het reglement.

Het verschil tussen de paradigma's van enerzijds de geschillenregeling in Wms en reglement ('een geschil is geen ruzie') en anderzijds van de context van waaruit de geschillen worden voorgelegd aan de commissie ('een geschil gaat gepaard met een conflict'), leidt er toe dat de kans op discrepanties tussen verwachtingen van betrokkenen en het verloop en de uitkomst van de procedure toeneemt. Zeker gelet op het relatief smalle arsenaal aan handelings- en beoordelingsmogelijkheden waarover de commissie beschikt. De commissie kan slechts het geschil in behandeling nemen zoals het tot de commissie komt, kan een voorstel tot bemiddeling doen maar indien daar geen prijs op wordt gesteld – en we zagen eerder in deze rapportage dat dat bij bijna alle cases het geval is geweest – dan resteert de commissie weinig anders dan uitspraak te doen conform reglement en wet. Dit sluit in veel gevallen niet aan bij de verwachting van betrokkenen, namelijk dat een gezaghebbende derde zich – in breder opzicht dan het huidige beoordelingskader toelaat – uitspreekt over de casus en/of dat deze intervenueert in het onderliggende conflict (en dan uiteraard ten gunste van de betreffende partij). Bij het ontstaan van de genoemde discrepantie houden partijen – hetzij aan de kant van het schoolbestuur, hetzij het medezeggenschapsorgaan – aan de procedure niet zelden het gevoel over dat het geschil hen niet zoveel heeft opgeleverd 'omdat het niets heeft opgelost'.

Kortom, dat lang niet in alle gevallen die terechtkomen bij de commissie sprake is van een optimale match tussen conflictoplossing en geschilbeslechting, verklaart waarom in de meeste gevallen nauwelijks positieve doorwerking van de uitspraak optreedt naar beleid, organisatie en medezeggenschapsverhoudingen in en rondom de school. Het vergroten van de mogelijkheden van de commissie om tot

een betere match te komen - door het verruimen van het arsenaal aan handelings- en beoordelingsmogelijkheden - kan naar alle waarschijnlijkheid leiden tot effectiever uitspraken.

6.2 Wat weten we nog niet over medezeggenschapsgeschillen?

Het onderhavige onderzoek is uniek in die zin dat voor zover ons bekend niet eerder empirisch is onderzocht wat medezeggenschapsgeschillen in het onderwijs kenmerkt, of en in hoeverre aan deze geschillen conflicten ten grondslag liggen en wat er met betrokkenen voor, tijdens en na een geschillenprocedure gebeurt. Dit onderzoek brengt voor het eerst in kaart dat – zoals we op grond van de literatuur konden verwachten – aan de geschillen conflicten ten grondslag liggen die in veel gevallen al enigszins tot vrij ver zijn geëscaleerd. Mede omdat betrokkenen lang wachten met hun gang naar de commissie en omdat het handelingsrepertoire van de commissie beperkt is, blijft de effectiviteit van de geschillenprocedure – in de zin van positieve doorwerking op beleid, organisatie en medezeggenschapsverhoudingen - achter bij de verwachtingen. In de volgende paragraaf worden in het verlengde daarvan enkele aanbevelingen geformuleerd.

Na dit verkennende onderzoek dringt zich één thematiek vrij prominent op de voorgrond en dat is de vraag naar de vorm van de 'geschillenpiramide' in het geval van medezeggenschap. Is datgene wat in het voorgaande is beschreven inderdaad een klein topje van een ijsberg of doen zich overigens in het primair en voortgezet onderwijs nauwelijks meningsverschillen – laat staan conflicten – voor tussen schoolbesturen en medezeggenschapsorganen? Zijn de cases die wij hebben bestudeerd exclusieve 'zwarte zwanen' of zijn het representanten van een veel ruimer bereik aan conflicten dat nooit zichtbaar aan de oppervlakte komt? En als dat laatste het geval is, wat zijn dan redenen waarom het niet tot een geschillenprocedure komt; speelt intimiderend gedrag daarbij soms een rol? De vraag naar de vorm van de geschillenpiramide is in minimaal twee opzichten van belang. Ten eerste daar waar het gaat om het verbeteren van de matching tussen conflictoplossing en geschilbeslechting. Als de Stichting en de LCG Wms besluiten om – net als overigens in de rechterlijke macht gaande is – te investeren in het responsiever maken van de geschillenprocedure medezeggenschap, dan is kennis van en informatie over deze piramide nodig. Inzicht in de redenen waarom het niet tot een geschillenprocedure komt is bijvoorbeeld relevant bij het mogelijk uitbreiden van activiteiten in een 'voortraject' voorafgaand aan een geschillenprocedure.

Ten tweede is de vraag naar de vorm van een geschillenpiramide in breder opzicht relevant. In de inleiding van deze rapportage signaleerden we dat er doorgaans niet zoveel aandacht is voor spanningen, irritaties en conflicten in en rondom medezeggenschapsorganen. Daar lijkt niet zoveel reden toe omdat medezeggenschap zelden of nooit negatief in het nieuws komt en op het oog een redelijk vaste positie in veel onderwijsorganisaties heeft verworven. Wellicht door dit gebrek aan aandacht ontbreekt het managers en bestuurders aan een relevant begrippenkader, zo men wil 'instrumentarium', om constructief met gespannen overlegverhoudingen in de schoolorganisatie om te gaan. Het empirisch in beeld brengen van een (deel van) de geschillenpiramide in het onderwijs kan het besef van het vóórkomen van dergelijke situaties vergroten, hetgeen een basis kan zijn om in het vervolg meer aandacht te besteden aan conflicthantering in medezeggenschapsverhoudingen in het onderwijs.

Een vervolgonderzoek naar dit vraagstuk zou kortom wenselijk zijn. Een onderzoek dat zich zou kunnen richten op:

- het in beeld brengen van een groter deel van de geschillenpiramide, bijvoorbeeld aan de hand van de cases die wel zijn aangemeld bij de commissie maar die niet zijn doorgezet tot een zitting en een uitspraak, en/of door middel van een indirecte inventarisatie¹ via MR-ondersteuners bij ouder-, personeelsvak- en besturenorganisaties en bij enkele gespecialiseerde advocaten(bureaus);
- het parallel daaraan en vergelijkenderwijs in beeld brengen van de klachtenpiramide in het geval van de landelijke klachtencommissie; dit kan licht werpen op de vraag of en zo ja in welke opzichten de geschillenpiramide afwijkt van een klachtenpiramide en wat dit verschil betekent voor acties die wenselijk zouden zijn in relatie tot vergroten van de responsiviteit van beide procedures.

6.3 Conclusie en aanbevelingen

In het voorgaande hebben we gezien dat er een verschil is tussen de geschillenregeling in de wet, die uitgaat van het beginsel dat een geschil geen ruzie is, en het feit dat in de praktijk medezeggenschapsgeschillen gepaard gaan met een conflict. De geschillencommissie beschikt op basis van het paradigma 'een geschil is geen ruzie' echter over een beperkt arsenaal aan handelings- en beoordelingsmogelijkheden. Daardoor kan geen optimale match ontstaan tussen de door partijen verwachte conflictoplossing en de door de commissie geleverde geschilbeslechting. Een positieve doorwerking van de uitspraken van de geschillencommissie naar beleid, organisatie en medezeggenschapsverhoudingen blijft daardoor doorgaans achterwege. Het verruimen van de mogelijkheden voor de geschillencommissie om tot een betere match te komen tussen de gevraagde conflictoplossing en geschilbeslechting kan leiden tot een hogere effectiviteit van uitspraken van de commissie.

6.3.1 *Aanbevelingen: wijziging van de Wms*

De conclusie van ons onderzoek leidt tot de aanbeveling de geschillenregeling in de Wms te wijzigen. Op grond van het onderzoek schetsen we in het onderstaande enkele contouren van een dergelijke wijziging. De elementen van deze schets gelden als onderling samenhangend.

Voorafgaand aan het indienen van het geschil

Geef in de wet een duidelijker plaats aan de fase voorafgaand aan het indienen van het geschil. In deze voorfase kan onder leiding van een onafhankelijke derde met partijen worden verkend of en in hoeverre het geschil gepaard gaat met een conflict en wat aansluitend de meest passende route zou kunnen zijn.

In het geval een geschil nog niet vergaand is geëscaleerd kan in deze fase worden bezien of mediation – al dan niet door de commissie - een begaanbare route

¹ Via inhoudelijk deskundigen wordt een inventarisatie gedaan van bij hun bekende cases die niet naar de geschillencommissie zijn gegaan maar waarbij wel sprake is (geweest) van een conflict tussen bestuur en medezeggenschapsorgaan.

is. Mocht mediation niet meer aan de orde zijn, dan kan aan betrokkenen worden uitgelegd over welke geschilbeslechtingmogelijkheden de commissie beschikt (zie hierna). Besproken kan worden welke van deze mogelijkheden de voorkeur van betrokkenen heeft.

De geschillenprocedure zelf

Aansluitend aan de voorfase zou de commissie zelf vervolgens over een ruimer arsenaal aan handelingsmogelijkheden dienen te beschikken. Hiertoe zouden in de geschillenregeling in de Wms moeten worden opgenomen: bemiddeling, arbitrage, en het - al dan niet in comparitie van partijen - doen van een uitspraak.

Na de uitspraak

Voorzie de geschillenregeling van een mogelijkheid te komen tot afspraken over de borging van de naleving van de uitspraak (dan wel de uitkomst van bemiddeling, arbitrage, comparitie) door betrokkenen.

In het algemeen

Mocht worden besloten tot wijziging van de geschillenregeling in de Wms dan zou daarbij tevens kunnen worden overwogen in de geschillenregeling expliciet aan te geven dat overschrijding van het verbod op victimisatie gemeld kan worden bij de vertrouwensinspecteurs van de onderwijsinspectie.

Mocht de voorgestelde wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht in de nabije toekomst er niet toe leiden dat Inspectietoezicht mede de naleving van de Wms omvat¹, pleit dan nadrukkelijk voor wetgeving waarmee dat in de toekomst wel het geval zal zijn.

6.3.2 *Aanbevelingen: zonder wijziging Wms*

Uit het onderzoek komt een aantal aanbevelingen voort waarvoor geen wijziging van de Wms nodig is. Deze aanbevelingen zouden door de Stichting Onderwijsgeschillen en de LCG Wms kunnen worden opgepakt:

Voorafgaand aan het indienen van het geschil

Meer dan nu nog gebeurt, kan met mensen die een geschil willen indienen, nadrukkelijker doorgenomen worden wat het *huidige* handelingsrepertoire en beoordelingskader van de commissie is. Zodat de partijen weten wat zij kunnen verwachten van de geschillenprocedure en bekend zijn met de wijze waarop de commissie tot een uitspraak komt.

Betrokkenen kunnen bij het initiële contact met de commissie worden gewezen op het bestaan van vertrouwensinspecteurs bij de onderwijsinspectie. Daarbij kan worden aangegeven dat, mochten zij onverhoopt met overschrijding van het ver-

¹ Op dit moment valt toezicht op de naleving van de Wms nog niet onder het toezichtskader van de Inspectie; incidentele meldingen aan onder meer een vertrouwensinspecteur kunnen in het kader van risicogericht toezicht wel onderdeel uitmaken van het gesprek met het schoolbestuur. Voor standaardopname van naleving van de Wms in het toezichtskader is wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht nodig; hierin is voorzien door middel van wetsvoorstel 32 193 Wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces (Storimans 2010).

bod op victimisatie te maken krijgen, dit bij deze vertrouwensinspecteurs kan worden gemeld.

De geschillenprocedure zelf

Waar dat op grond van de bestaande geschillenregeling mogelijk is, kan de uitspraak een duidelijker formulering omvatten van welke handelingen, binnen welk tijdsbestek, van welke partij na de uitspraak worden verwacht.

Bij het formuleren van de uitspraak kan worden voorkomen dat de uitspraak voor meerdere uitleg vatbaar is.

Naast de uitspraak van de commissie kan een samenvatting in leekentaal worden uitgebracht, waarbij wordt aangegeven dat 'alleen de tekst van de uitspraak geldt'.

Aan betrokkenen kan duidelijker worden aangegeven dat er een mogelijkheid is tot het instellen van beroep bij de Ondernemingskamer. Over deze beroepsprocedure kan meer en breder informatie aan partijen worden verstrekt. Dat verlaagt wellicht de drempel.

Bijlage I Geraadpleegde literatuur

Brekelmans, Goetheer & Van Schoonhoven 2007

F. Brekelmans, G. Goetheer & R. van Schoonhoven, *De Wet medezeggenschap op scholen: veranderingen, opbouw en thema's*. Den Haag: Elsevier Overheid 2007.

Bovens & Schillemans 2009

M. Bovens & Th. Schillemans (red.), *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma 2009.

Combrink e.a. 2009

L. Combrink e.a., *Op maat beslecht. Mediation naast rechtspraak 1999-2009*. Den Haag: SDU 2009.

De Dreu 2007

C. de Dreu, 'Conflicten en conflicthantering', in: *Meso Focus* 2007-64, p. 9-28.

Eshuis 2009

R.J.J. Eshuis, *De daad bij het woord. Het naleven van rechterlijke uitspraken en schikkingsafspraken*. Den Haag: WODC 2009.

Van Ewijk & Engelen 2002

M. van Ewijk & M. Engelen, *De faciliteiten, bevoegdheden en informatievoorziening van OR-en en het effect van het netwerk op het functioneren van de OR. Onderzoek onder ondernemingsraden. Eindrapport*. Zoetermeer: Research voor beleid 2002.

Expertgroep Medezeggenschap Primair Onderwijs 2004

Expertgroep Medezeggenschap Primair Onderwijs, *Focus op versterking. Advies*. Den Haag: Expertgroep Medezeggenschap Primair Onderwijs 2004.

Van Genugten & Svensson 2010

M. van Genugten & J. Svensson, *Dubbel de dupe? Een studie naar de benadeling van werknemers die ongelijke behandeling aan de orde stellen*. Enschede: Universiteit Twente 2010.

Glasl 1998

F. Glasl, *Help! Conflicten. Heb ik een conflict of heeft het conflict mij?* Zeist: Christofoor 1998.

Glasl 2007

F. Glasl, *Conflict, crisis, catharsis. De transformatie van de dubbelganger*. Zeist: Christofoor 2007.

Guiaux, Zwenk & Tumewu 2009

M. Guiaux, F. Zwenk & M. Tumewu, *Mediation Monitor 2005-2008. Eindrapport*. Den Haag: WODC 2009.

Hogeling e.a. 2009

L. Hogeling e.a., *De zeggenschap van leraren. Nulmeting in het po, vo, mbo en hbo*. Nijmegen: ResearchNed 2009.

Huls, Mevis & Visscher 2003

N.J.H. Huls, P.A.M. Mevis & N. Visscher, 'De kloof tussen rechtspraak en samenleving. Hoe klantvriendelijk is de rechter?', in: *Justitiële verkenningen*, jrg. 29, nr. 1, p. 11-31.

Van het Kaar & Looise 1999

R.H. van het Kaar & J.C. Looise, *De volwassen OR. Groei en grenzen van de Nederlandse ondernemingsraad*. Alphen aan den Rijn: Samsom 1999.

Van het Kaar & Smit 2006

R. van het Kaar & E. Smit (red.), *Vier scenario's voor de toekomst van de medezeggenschap*. Den Haag: Ministerie van SZW 2006.

Kans, Lubberman & Van der Vegt 2009

K. Kans, J. Lubberman & A. L. van der Vegt, *Monitor ouderbetrokkenheid in het funderend onderwijs. Eerste meting onder scholen en ouders*. Rotterdam: Ecorys 2009.

Karsten 2007

S. Karsten (red.), 'Conflicten en mediation in schoolorganisaties', in: *Meso Focus* 2007-64, p. 1-88.

Klapwijk & Ter Voert 2009

A. Klapwijk & M. ter Voert, *Evaluatie De Geschillencommissie 2009*. Den Haag: WODC / Boom Juridische uitgevers 2009.

De Koning e.a. 2009

R. de Koning e.a., *Eindrapport van het project Wet medezeggenschap op scholen*. Utrecht: Projectgroep Wms 2009.

Landelijke Commissie Geschillen Wms 2009

LCG Wms, *Jaarverslag 2008*. Utrecht: Landelijke Commissie Geschillen Wms 2009.

Landelijke Geschillencommissie medezeggenschap onderwijs 2008

LGC medezeggenschap onderwijs, *Jaarverslag 2007*. Woerden: LGC medezeggenschap onderwijs 2008.

Miller & Sarat 1981

R.E. Miller & A. Sarat, 'Grievances, Claims, and Disputes: Assessing the Adversary Culture', in: *Law and Society Review*, vol. 15, no. 3-4.

Ministerie van Justitie 2009

Ministerie van Justitie, *Beleidsreactie eindevaluatie mediation*. Den Haag: Ministerie van Justitie 2009.

Ministerie van OCW 2009

Ministerie van OCW, *Beleidsreactie tweede evaluatiestudie invoering Wms en eindrapport Projectgroep Wms*. Den Haag: Ministerie van OCW 2009.

Nationale ombudsman 2010

Nationale ombudsman, *Voorbij het conflict. Verslag van de Nationale ombudsman over 2009*. Den Haag: De Nationale ombudsman 2010.

Niemeijer 2007

E. Niemeijer, *Een wereld van geschillen. Over het gebruik van gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Niemeijer & Ippel 1994

E. Niemeijer & P.C. Ippel, 'Nut en nadeel van klachtenbehandeling. Een bespreking van vier proefschriften', in: *NJB*, mei 1994, afl. 20, pp. 683-689.

Onderwijsraad 2006

Onderwijsraad, *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen. Drie adviezen over onderwijsbestuur: degelijk onderwijsbestuur, doortastend onderwijstoezicht en duurzame onderwijsrelaties*. Den Haag: Onderwijsraad 2006.

Onderwijsraad 2010

Onderwijsraad, *Ouders als partners*. Den Haag: Onderwijsraad 2010.

Prein 2007

H. Prein, *Mediation in praktijk. Beroepsvaardigheden en interventietechnieken*. Amsterdam: Boom 2007.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2009

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Polariseren binnen onze grenzen*. Amsterdam: Uitgeverij SWP 2009.

Schutte, Spierdijk & Brenninkmeijer 2007

E. Schutte, J. Spierdijk & A.F.M. Brenninkmeijer, *Juridische aspecten van mediation*. Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.

Van Schoonhoven 2010

R. van Schoonhoven, 'Medezeggenschap en verantwoording: in meerdere opzichten een zaak van goed bestuur', in: F. de Vijlder & R. Klarus (red.), *Wat is goed onderwijs? Een bestuurlijk juridische invalshoek*, (in druk) 2010.

Smit e.a. 1997

F. Smit e.a., *Werkings van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992*. Nijmegen / Amsterdam: ITS / Regioplan 1997.

Smit 2009

F. Smit, 'Minder geschillen dan verwacht', in: *MR Magazine* 2009-10, p. 10-11.

Smit e.a. 2009

F. Smit e.a., *Medezeggenschap: de wind in de zeilen. Tweede evaluatieve studie invoering Wet medezeggenschap op scholen*. Nijmegen: ITS 2009.

Storimans 2010

Th. Storimans, *Inspectie en klachten. Wat doet de Inspectie met klachten?*. Presentatie tijdens studiedag Stichting Onderwijsgeschillen d.d. 19 maart 2010.

Velthoven & Klein Haarhuis 2010

B.C.J. van Velthoven & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentiële) juridische problemen van burgers*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Verberk 2005

S. Verberk, *Rechter onder de mensen? Over de externe oriëntatie van de rechterlijke macht in Californië*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2005.

De Vijlder 2008

F.J. de Vijlder, 'Governance en verantwoording in het onderwijs. Ervaringen uit Nederland', in: Vlaamse Onderwijsraad, *Publieke informatie over scholen – een verkenning*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant 2008.

Bijlage II Gespreksleidraad

Introductie

In het onderzoek dat wij in opdracht van de stichting Onderwijsgeschillen / de Landelijke Geschillencommissie Wms (LGC Wms) uitvoeren, gaat over de doorwerking van de uitspraak in het Wms-geschil. Het kan daarbij gaan over:

- de wijze waarop de uitspraak is afgewikkeld;
- de invloed van de uitspraak op de verhoudingen tussen (de geleding van het) medezeggenschapsorgaan (dat kan zijn: MR, GMR, deelraad) en bevoegd gezag;
- de invloed van de uitspraak op de verhouding tussen de medezeggenschapsorganen bij het schoolbestuur (in het geval er meerdere MR'en en/of deelraden zijn en er een GMR is)
- de invloed van de uitspraak op de school in het algemeen.

We proberen deze effecten in beeld te brengen door interviews met enerzijds de schoolbesturen en anderzijds de (geledingen van het) medezeggenschapsorgaan die bij de Wms-geschillen betrokken waren.

Alle Wms-uitspraken tussen januari 2008 en augustus 2009 worden in het onderzoek betrokken; het betreft 23 uitspraken, zowel in het primair als het voortgezet onderwijs.

Van het gesprek zal door de onderzoeker een concept-verslag worden opgesteld. Dit zal u ter vaststelling per e-mail worden toegezonden. Het verslag is vertrouwelijk en wordt niet door ons beschikbaar gesteld aan derden, ook niet aan de stichting Onderwijsgeschillen.

De verslagen gezamenlijk dienen als basis voor verdere analyse. In de rapportage die plaatsvindt zullen eventuele verwijzingen naar uw situatie/geschil/context te allen tijde worden vermeden.

We stellen voor het interview in de volgende vijf blokken in te delen. Per blok zijn enkele vragen geformuleerd die ter sprake kunnen komen.

Algemeen

Was u ten tijde van het geschil zelf als lid/vertegenwoordiger van het bestuur dan wel als (geleding van de) medezeggenschapsraad betrokken bij deze school?

Kunt u ter introductie de aanleiding tot / de voorgeschiedenis van het geschil uiteenzetten?

Zijn er destijds nog pogingen ondernomen het geschil niet aanhangig te maken bij de LGC Wms, dat wil zeggen tot een minnelijke oplossing te komen? Kunt u daar iets meer over vertellen, bijvoorbeeld waarom die pogingen niet zijn ondernomen of niet zijn gelukt?

Over de afwikkeling van de uitspraak

Hoe ervaart u de behandeling van het geschil door het bureau van de LGC Wms? Heeft het bureau bijvoorbeeld correct en tijdig gehandeld?

Bent u zelf bij de mondelinge zitting van de LGC Wms aanwezig geweest?

Hoe heeft u het verloop van de zitting met de LGC Wms ervaren (dan wel: wat heeft u daarvan van uw vertegenwoordiger vernomen)? Bent u bijvoorbeeld adequaat 'gehoord' door de Commissie, heeft u voldoende tijd en gelegenheid gehad uw standpunten naar voren te brengen?

Bent u – indien relevant – adequaat ondersteund tijdens de afhandeling van het geschil door een (juridisch) deskundige?

Kon u de uitspraak begrijpen?

Kon u zich vinden in de (hoofdlijnen van) de uitspraak van de Commissie?

Is - indien relevant - overwogen tegen de uitspraak beroep aan te tekenen tegen de uitspraak van de LGC Wms?

Is in het meer formele overleg tussen bestuur en (geleding van de) MR teruggekomen op de uitspraak? Zo ja, wat is daarbij gewisseld?

Kunt u uiteen zetten op welke wijze in het concrete voorval / geschil in de school gevolg is gegeven aan de uitspraak van de Commissie? Bent u daar al met al tevreden over?

Over de verhoudingen tussen bevoegd gezag en (geleding van het) medezeggenschapsorgaan

Als u de verhouding tussen het bevoegd gezag (of directie) en (geleding van het) medezeggenschapsorgaan een rapportcijfer zou moeten geven, wat voor een cijfer zou u dan daaraan geven ten tijde van het geschil? En welk cijfer geeft u nu aan die verhouding?

In welke opzichten is de verhouding tussen bevoegd gezag (of directie) en (geleding van het) medezeggenschapsorgaan veranderd, in termen van bijvoorbeeld:

- het aantal overlegmomenten
- het overlegklimaat
- facilitering van de MR
- informatieverstrekking vanuit bevoegd gezag
- samenstelling van de delegatie(s)
- verslaglegging van de overleggen
- communicatie over het overleg naar buiten toe
- anders, namelijk

Hoe verklaart u voor uzelf deze ontwikkeling (ten positieve of ten negatieve)?

Speelt deze ontwikkeling alleen bij dit ene medezeggenschapsorgaan of – indien sprake is van een meerpartsbestuur – ook bij andere MR-en en bij de GMR?

Heeft het geschil de verhoudingen beïnvloed tussen medezeggenschapsorganen / -geledingen die bij het schoolbestuur zijn ingesteld?

Over de doorwerking van de uitspraak op de school

Het kan zijn dat de uitspraak van de Commissie niet alleen in het concrete geval van het geschil tot bepaalde stappen heeft geleid, maar dat de schoolorganisatie ook in breder opzicht het effect van de uitspraak heeft gemerkt. Is bijvoorbeeld sprake van een dergelijke doorwerking op:

- a) de wijze van beleidsvoering vanuit bestuur en directie en de wijze waarop daarbinnen met het overleg met de medezeggenschapsraad wordt omgegaan?
- b) de indeling van taken en bevoegdheden in en rond de school?
- c) de organisatie van het lesgeven en het primaire proces?
- d) een andere vorm van doorwerking op de organisatie, namelijk

Ten slotte

Kunt u drie punten noemen die u als 'advies bij de behandeling van geschillen en het doen van uitspraken in de toekomst' wilt meegeven aan de LGC Wms?

Zijn er voor het overige nog punten die u aan de orde wilt stellen en waar we het nog niet over hebben gehad?

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Bijlage III Deelnemers aan de reflectiegesprekken

Dik Berkhout	Ouders & Co
Robert van den Boezem	VO Raad
Edwin van Bokhoven	PO Raad
Frans Brekelmans	Algemene Onderwijsbond
Paul Kanters	Quadraam Arnhem
Menno van de Koppel	Onderwijs Consumenten Organisatie
Rob Limper	Vereniging Openbaar Onderwijs
Willem Lindeboom	Brussee Lindeboom Advocaten
Wouter Prins	CNV Onderwijs

Bijlage IV Tabellen

tabel 1 overzicht van het aantal interviews

	Bestuur / directie	Medezeggenschaps- orgaan	Totaal
<i>Primair onderwijs</i>			
interview afgenomen	8	5	13
interview niet afgenomen			
- waarvan reden bekend	2	2	4
- waarvan geen contact	1	4	5
<i>Voortgezet onderwijs</i>			
Interview afgenomen	10	10	20
Interview niet afgenomen			
- waarvan reden bekend	1	2	3
- waarvan geen contact	1	0	1
Totaal	23	23	46

tabel 2 *typering van de geschillen voor aanvang procedure*

	<i>Sector</i>	<i>Aard geschil</i>	<i>Thematiek</i>	<i>Conflictfase bij aanvang geschil</i>
1	PO	Instemmingsgeschil	Schooltijden	A (1)
2	VO	Interpretatiegeschil	Beoordelingsbeleid	A (2)
3	VO	Instemmingsgeschil	Formatieplan	A (1)
4	PO	Instemmingsgeschil	Bovenschools budget	A (2, 3)
5	VO	Interpretatiegeschil	Werkreglement	B (5)
6	PO	Interpretatiegeschil	Voorzieningen t.b.v. leerlingen	-
7	VO	Instemmingsgeschil	Samenstelling formatie	A (1, 2)
8	VO	Interpretatiegeschil	Leerlingen in de GMR	A (1, 2)
9	VO	Interpretatiegeschil	Taakbelastingsbeleid	-
10	PO	Interpretatiegeschil	Aanstelling/ontslag schoolleiding	-
11	VO	Interpretatiegeschil	Invoering LC-functies	B (4, 5)
12	PO	Interpretatiegeschil	Toelatingsbeleid leerlingen	A (1)
13	PO	Interpretatiegeschil	Nieuwbouw	A (1)
14	VO	Interpretatiegeschil	Onderwijs- en examenregeling	A-B (3, 4)
15	PO	Interpretatiegeschil	Formatieplan en taakverdeling	A (2, 3)
16	PO	Interpretatiegeschil	Functiehuis, ontslag schoolleiding, vergoeding kosten MR	B (4, 5)
17	VO	Instemmingsgeschil	Formatieplan	A (1, 2)
18	VO	Interpretatiegeschil	Herschikking onderwijsaanbod	B-C (6, 7)
19	PO	Interpretatiegeschil	Vaststelling schoolgids	-
20	VO	Interpretatiegeschil	Medezeggenschapsstructuur, -reglement en benoeming schoolleiding	A (3)
21	PO	Interpretatiegeschil	Onderwijstijd	A (2)
22	VO	Instemmingsgeschil	Benoeming schoolleiding	A (1, 2)
23	PO	instemmingsgeschil	Taakbeleid en werktijdenregeling	A (2, 3)

Om te komen tot de categorisering in de laatste kolom is een inhoudsanalyse op het relevante deel van de interviewverslagen uitgevoerd. Daarbij is door de onderzoekers gekeken naar correspondentie met de categorisering van de escalatiestadia zoals beschreven door Glasl (Glasl 1998, p. 100-101). Samengevat: A1 = verharding, A2 = debat en polemiek, A3 = geen woorden maar daden, B4 = imago's en coalities, B5 = gezichtsverlies, B6 = dreigstrategieën, C7 = beperkte vernietigingsacties, C8 = vernietiging van de vijand, C9 = samen de afgrond in. Voor de details van deze categorisering wordt de lezer verwezen naar Glasl. Over het onderzoekersoordeel is niet met de geïnterviewden gecommuniceerd.

tabel 3 pogingen om geschil te voorkomen

	<i>Conflict-fase</i>	<i>Poging?</i>	<i>Toelichting</i>
1	A (1)	Nee	Bestuur heeft veel intern draagvlak voor eigen lijn; wel expliciete keuze gemaakt om niet verder te escaleren
2	A (2)	Ja	'Arbitrage' door vosabb/kvlo; leidde tot nieuwe impasse; beide partijen denken: 'dan maar naar commissie'
3	A (1)	Nee	Wrevel over en weer; bestuur MR stapt op
4	A (2, 3)	Nee	Teveel 'loopgraven'; pogingen tot gesprek liepen steeds op niets uit
5	B (5)	Nee	Mensen hadden zich aan weerszijden ingegraven; winnen of verliezen; bemiddeling tav geschil had geen zin meer
7	A (1, 2)	Nee	Discussie was lang en breed gevoerd; men zag geen andere oplossing uit impasse dan gang naar commissie
8	A (1, 2)	Nee	Wel door bestuur intern naar oplossingen gezocht maar dat leverde volgens leerlingengeleding te weinig op
11	B (4, 5)	Nee	MR wilde hoe dan ook het geschil doorzetten
12	A (1)	Nee	Veelvuldig overleg gevoerd; standpunten kwamen niet bij elkaar
13	A (1)	Nee	Bij MR-voorzitter geen vertrouwen aanwezig; bemiddeling heeft dan geen zin
14	A-B (3, 4)	Nee	Was geen tijd meer voor gelet op wettelijke termijnen
15	A (2, 3)	Nee	Na indienen geschil gesprek op bestuursniveau; MR concludeert daarna dat er geen openingen zijn en zet procedure door
16	B (4, 5)	Nee	Gesprek tussen bestuursmanager en MR-en, met ondersteuning voo; geen correcte bejegening ervaren; MR-en willen serieus genomen worden en zetten procedure door
17	A (1, 2)	Nee	Veel overleg gehad; men kwam er niet uit; derde instantie nodig om uit impasse te komen
18	B-C (6, 7)	Nee	Partijen lagen te ver uit elkaar; MR zet geschil door 'om serieus genomen te worden'
20	A (3)	Nee	Was niet meer mogelijk; diverse gesprekken gevoerd; MR zet procedure door
21	A (2)	Nee	Was gepasseerd station; bestuur hield zich niet aan de wet; gang naar commissie was niet tegen te houden
22	A (1, 2)	Nee	Alle argumenten waren gewisseld; partijen kwamen er niet uit en wilden helderheid
23	A (2, 3)	Nee	Gesprek met GMR ondersteund door adviseur vakbond; uitkomst volgens GMR niet adequaat vertaald in beleidsdocument en zet procedure door

tabel 4 gevolg geven aan de uitspraak

	<i>Sector</i>	<i>Aard geschil</i>	<i>Uitspraak ten gunste van</i>	<i>Actie n.a.v. uitspraak</i>
1	PO	Instemmingsgeschil	Bestuur	Geen
2	VO	Interpretatiegeschil	PMR	Herzien document voorgelegd aan PMR; instemming verkregen
3	VO	Instemmingsgeschil	PMR	Herzien document voorgelegd aan PMR; instemming verkregen
4	PO	Instemmingsgeschil	Bestuur	Geen
5	VO	Interpretatiegeschil	PMR	Geen
7	VO	Instemmingsgeschil	Bestuur	Geen
8	VO	Interpretatiegeschil	LMR	Nieuwe verkiezingen
11	VO	Interpretatiegeschil	Cie niet bevoegd	Geen
12	PO	Interpretatiegeschil	Bestuur	Geen
13	PO	Interpretatiegeschil	Cie niet bevoegd	Geen
14	VO	Interpretatiegeschil	PMR	Compromisvoorstel gezocht, opnieuw voorgelegd en instemming gekregen
15	PO	Interpretatiegeschil	MR	MR wordt in vervolg bij nieuwe tussentijdse wijzigingen om instemming gevraagd
16	PO	Interpretatiegeschil	PMR	Geen
17	VO	Instemmingsgeschil	PMR	Herzien document voorgelegd aan PMR; nog geen instemming verkregen
18	VO	Interpretatiegeschil	Bestuur	Geen
20	VO	Interpretatiegeschil	PMR	Geen; door bestuur beroep aangetekend tegen één onderdeel uitspraak
21	PO	Interpretatiegeschil	MR	Herziene documenten voorgelegd aan MR; instemming verkregen
22	VO	Instemmingsgeschil	PMR	Overleg gestart over nieuw voorstel; mondeling akkoord, nog niet formeel afgekaart
23	PO	Instemmingsgeschil	PGMR	Herzien document voorgelegd aan PGMR; nog geen instemming verkregen

tabel 5 overzicht van conflictfase ten tijde van interviews en mutaties

	<i>Sector</i>	<i>Conflict voor aanvang geschil</i>	<i>Conflict ten tijde van interview</i>	<i>Ontwikkeling</i>	<i>Eventuele toelichting bij ontwikkeling</i>	<i>Personele mutaties</i>
1	PO	A (1)	Geen conflict	Verbeterd	-	Geen
2	VO	A (2)	B (5, 6)	Verslechterd	-	MR-voorzitter en twee andere leden trekken zich terug na de uitspraak; gehele PMR een jaar later
3	VO	A (1)	Geen conflict	Verbeterd	-	Voor aanvang geschil stapt bestuur van de MR op. Het nieuwe bestuur van de MR besluit geschil door te zetten
4	PO	A (2, 3)	A (1)	Verbeterd	Geen conflict meer met bestuur, wel tussen geledingen	Na geschil spanningen in MR rond ouderlid
5	VO	B (5)	A (1, 2)	Verbeterd	Nieuwe rector de-escalereert	Rector stapt op na uitspraak; positie MR-voorzitter onder druk na de uitspraak, is geen voorzitter meer maar wel MR-lid
7	VO	A (1, 2)	A (1, 2)	Onveranderd	Wederzijdse pogingen tot coöperatie; nog niet geslaagd	Geen
8	VO	A (1, 2)	A (1,2)	Wisselend	Na uitspraak escalatie naar B (5, 6); daarna 'rust' teruggekeerd	Geen (m.u.v. komst van leerlingen in de GMR)
11	VO	B (4, 5)	A (3)	Verbeterd	Interventie schoolbestuur; breed mediationtraject in school; streven naar evenwichtiger samenstelling MR	Twee leden van de PMR stappen op
12	PO	A (1)	A (1)	Wisselend	Tussen geledingen conflict opgelost; blijft wel spelen tussen MR en directie	MR-voorzitter stapt op na uitspraak
13	PO	A (1)	Geen conflict	Verbeterd	-	MR-voorzitter stapt op na uitspraak
14	VO	A-B (3, 4)	A-B (3, 4)	Onveranderd	Na uitspraak escalatie naar B (6)	MR-voorzitter ziek na uitspraak; stapt later op
15	PO	A (2, 3)	A (1)	Verbeterd	Conflict op school speelt niet meer; verplaatst zich naar GMR-niveau	Geen

	<i>Sector</i>	<i>Conflict voor aanvang geschil</i>	<i>Conflict ten tijde van interview</i>	<i>Ontwikkeling</i>	<i>Eventuele toelichting bij ontwikkeling</i>	<i>Personele mutaties</i>
16	PO	B (4, 5)	B (5, 6)	Verslechterd	Bestuursmanager laat uitspraak liggen; MR'en weten niet meer hoe verder	Voor aanvang geschil draagt MR-voorzitter (personeelslid) het voorzitterschap over aan een ouderlid
17	VO	A (1, 2)	B (4)	Verslechterd	Geen overeenstemming over bijgesteld formatieplan; geen vertrouwen meer over en weer	Twee MR leden zijn gestopt
18	VO	B-C (6, 7)	B (5, 6)	Verbeterd	Na uitspraak geen uitingen meer van geweld; dreiging blijft	Ten gevolgen van fusie ontstaat nieuw MR
20	VO	A (3)	B (4, 5)	Verslechterd	Geruchten & verdachtmakingen; sterk wij-zij denken; bestuur zoekt geen contact meer met MR	Geen
21	PO	A (2)	A (1)	Verbeterd	Conflict verplaatst zich naar één tussen de geledingen	Na uitspraak ontstaan er spanning in de MR. De PMR probeert voorzitter (ouderlid) af te zetten; voorzitter stopt binnenkort
22	VO	A (1, 2)	A (3)	Verslechterd	Afname onderling vertrouwen; nieuwe geschillenprocedure gestart over ander onderwerp	Geen
23	PO	A (2, 3)	B (4)	Verslechterd	Geen overeenstemming over bijstelling plan	De voorzitter van de centrale directie heeft zijn taken neergelegd

tabel 6 oordeel van de geschillencommissie en ontwikkeling van het conflict

<i>Escalatiegraad van het conflict is</i>				
<i>Oordeel LCG, ten gunste van:</i>	<i>Verminderd</i>	<i>Niet veranderd</i>	<i>Versterkt</i>	<i>Totaal</i>
Bestuur	3	2	0	5
Medezeggenschapsorgaan	4	2	6	12
Commissie niet bevoegd	2	0	0	2

Bijlage V Citaten

“De bestuurder heeft ook gezegd dat als wij moeilijk blijven doen dat de MR niet in een sollicitatieprocedure voor de nieuwe directeur zou komen, omdat zij niet in een sollicitatieprocedure wil zitten met een MR die niet met haar wil samenwerken.”

“Ik weet zeker dat er één MR is die ook kritische dingen heeft (over het bestuur, rvs), waarvan de directeur heeft gezegd: ‘laten wij maar voorzichtig zijn...’”

“In de nieuwjaarstoespraak heeft de bestuursvoorzitter gezegd dat zij niet meer willen terugkomen op de problemen die in het verleden hebben gespeeld en dat het allemaal ten goede is gekeerd. Dat was een opmerking naar ons toe zo van: ‘denk erom dat hier helemaal niets meer gebeurt...’”

“Er werd op dat moment niet echt - en nu nóg niet - positief naar de directie gekeken. Let wel, heel veel mensen durven zich daarover niet uit te spreken. Dat krijg je te horen in de achterkamertjes.”

“De docenten kozen ervoor om zich in deze neutraal op te stellen. Dat is dus heel cruciaal, maar ook niet zo vreemd, want er is vanuit de directie een intimiderende cultuur op deze school.”

“We kregen heel veel verwijten en dreigementen dat er bekostiging zou worden ingehouden als (uit de uitspraak zou blijken dat, rvs) zij niet voldeden aan medezeggenschap. En toen werd er wel paniekvoetbal gespeeld.”

“Als je ook naar het begin kijkt, dat als je onder geheimhouding iets gaat doen, dan weet je dat dit gaat spelen. Want dan weet je dat de mensen tegen elkaar uitgespeeld gaan worden. Er is geen openheid. Zij worden ook geconfronteerd met geheimhouding. Het gebeurt niet openlijk, maar het gebeurt wel. Wij hebben wel dezelfde agenda voor ons, maar de verborgen agenda zit erachter.”

“Ik heb ook een stap opzij gezet. Ik had een keer een gesprek met hem tussendoor en toen dacht ik: ‘als ik niet uitkijk dan kan ik in mijn baan ook de nodige dingen tegenkomen’. Dat maakt het heel angstig. Het is te zot als je het hoort, want het zou niet mogen. (...) Het heeft wel meegespeeld om iemand uit de oudergeleding tot voorzitter te maken.”

“Mijn adviseur bij de vakbond heeft ook gezegd dat ik in de laatste maand van het jaar niet met de directie moest praten, omdat het anders mogelijk tot een arbeidsconflict zou kunnen leiden. (...) De verhouding werkgever en werknemer blijft in je achterhoofd meespelen. Je bent natuurlijk ondergeschikt en zij maken uit in hoeverre jij daar misschien wel of niet op afgerekend wordt. Het is natuurlijk geen open en eerlijke strijd dan. Je komt hiërarchisch in de foute situatie terecht. (...) De rechtsbescherming is er gewoon niet.”

“Vanmiddag hebben wij een vergadering en wij vragen ons af hoeveel mensen opstaan en hun mening durven te geven. De angst zit er stevig in. (...) Men is

ontzettend bang voor represailles. Die zijn gemakkelijk te vinden. Er wordt echter niets uitgesproken.”

“Sommige mensen zijn inmiddels wel wat gehard, zij zeggen dat zij hun hoofd boven het maaiveld steken en dat dit gevolgen kan hebben maar dat dat dan jammer is. Zo heb ik op een gegeven moment ook gedacht. (...) Wij hebben wel allebei in de positie gezeten waarvan wij zeiden: ‘nu moeten wij gaan uitkijken want wij zitten wel in het onderwijs’. (...) Op een gegeven moment wist ik wel, want ik had ambities bij deze stichting, dat deze van de baan zijn. Toen heb ik ook gezegd: ‘dat interesseert me niet, ik vind het belangrijker om dit telkens aan de kaak te stellen’.”

“Wij hadden ook iemand die een geschil was aangegaan en op non-actief is gesteld en dat is natuurlijk ook wel een punt van zorg. (...) De wet zegt dat er geen nadeel van mag zijn. De school zegt natuurlijk dat het daar niets mee te maken heeft (...) Ik ken alleen het verhaal van deze persoon. En die zit al twee jaar thuis. (...) Maar als je dan zegt: ‘het werk als MR-lid heeft er mee te maken’ en de schoolleiding zegt ‘nee’, dan moet jij het bewijzen.”

“Het is toch moeilijk ook voor het bestuur en de rector om het professionele te scheiden van je dagelijkse werk. Dat hebben mensen echt ondervonden. Er zijn taken weggenomen van MR-leden. Er zijn echt gevolgen geweest. Zij hebben gevoeld dat zij in een geschil met de rector zaten. Dat hebben andere teamleden ook gemerkt. Dat zou niet mogen, maar het gebeurde. (...) Er is zelfs tegen één MR-lid gezegd: ‘Wij willen dat je uit de MR gaat. En als je dat niet doet dan word je ontheven van de taken die je zo graag doet.’ Dat was een werkgroep die hij zelf had opgestart. Dat mocht hij niet meer doen. Het was kiezen of delen. Dat kan niet, dat kan je niet zo bespreken. Die discussies hebben we nu ook weer.”

“Er was bijvoorbeeld een collega die behoorlijk zijn mond open heeft gedaan (...), hij werd zeer dringend verzocht om vanaf dat ogenblik zijn mond te houden. Er is zelfs een collega geweest die te horen heeft gekregen: ‘Ik denk dat jij volgend jaar op een andere locatie werkt...’. Dat zijn dingen die je te horen krijgt omdat collega’s weten dat je in de MR zit, en dat ze dan naar je toekomen en vragen: ‘Kunnen zij mij zomaar op een andere locatie zetten?’ Die gesprekken krijg je dan.”

“Ik ben er zelf aan onderdoor gegaan. Ik ben overspannen geraakt. (...). Het was nog steeds de bedoeling dat ik terug zou komen in de MR. De MR wilde dat ook heel graag. In het re-integratieproces waarin de directeur mijn gesprekspartner was, werd mij min of meer te kennen gegeven dat het niet zo goed zou zijn voor mij als ik terug zou komen in de MR. Niet met zoveel woorden natuurlijk. Vervolgens zou ik gedeeltelijk terugkomen, zowel in de lessen als in de MR. Ik had dit ook met de bedrijfsarts overlegd. De directeur heeft toen bedacht dat ik alleen maar lessen mocht geven. Als ik dat dan wel zou doen, dan ‘wist hij wel waar ik ziek van zou worden’. Als ik dan ziek werd, wist hij dat het geen ziekte was. De onderlinge verhoudingen zijn daardoor dus enorm verslechterd. Toen ik volledig terugkwam ben ik niet teruggekomen in de MR, omdat ik dacht dat het een gevecht zou worden. Ik zou dan wekelijks aan tafel met de directeur hebben gezeten.”