

**MEDEZEGGENSCHAPSORGANEN
IN EEN TIJDPERK VAN
INTEGRAAL SAMENWERKEN
MEDEZEGGENSCHAP IN TOTSTANDKOMING EN
DOORONTWIKKELING VAN IKC IJMOND**

Maatschappelijke vraagstukken worden complexer en vragen steeds vaker om een integrale benadering. Dit is ook merkbaar in het primair onderwijs. Basisscholen zoeken samenwerking met andere organisaties. Een integraal kindcentrum (IKC) is daar de meest verregaande vorm van. De ontwikkeling van school naar IKC raakt op diverse beleidsonderwerpen ook de medezeggenschap. In deze paper gaan we in op de rol van de medezeggenschap bij de totstandkoming en doorontwikkeling van een IKC. We doen dit aan de hand van een praktijkvoorbeeld, IKC IJmond. Omwille van de omvang van deze paper richten we ons op de samenwerking tussen drie schoolbesturen en laten we de samenwerking met de jeugdzorg buiten beschouwing.

drs. N.M.B. van Rens en drs. I.A.E. Rosman
28 november 2018

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Integraal Kindcentrum	3
1.2	Medezeggenschap	3
1.3	Leeswijzer	4
2	De totstandkoming van IKC IJmond	6
2.1	Inleiding	6
2.2	De aanleiding voor samenwerking	6
2.3	Intensiteit van samenwerken	6
2.4	Toetsing van medezeggenschap	7
2.5	Conclusie	9
3	Bestendigen van de samenwerking	11
3.1	Inleiding	11
3.2	De mogelijke bestuurlijke vormen voor het IKC IJmond-onderwijs	12
3.3	De samenwerkingsovereenkomst	12
3.4	De medezeggenschap bij de samenwerkingsovereenkomst	13
3.5	Bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad	13
3.6	Overdracht van de BRIN	13
3.7	De medezeggenschap bij overdracht van BRIN	14
3.8	Rol van de GMR	15
3.9	Tijd en informatie	16
3.10	Conclusie	16
4	Beschouwingen	18
	Literatuurlijst	20
	Parlementaire stukken	22
	Jurisprudentie	22
	Handreikingen en brochures	23
	Interne documenten	23

1 Inleiding

1.1 Integraal Kindcentrum

Samenwerking tussen scholen voor primair onderwijs en andere organisaties is op veel plaatsen niet meer weg te denken.¹ Het belangrijkste doel van een dergelijke samenwerking is om vanuit gedeelde visie en expertise een antwoord te bieden op complexe vraagstukken. Er zijn drie graden van samenwerking te onderscheiden: licht, intensief en integraal.² Deze laatste en de meeste verregaande vorm van samenwerken wordt gevonden in een integraal kindcentrum (IKC).

Een IKC als zodanig is geen juridisch of wettelijk begrip. In een IKC staat de maximale ontwikkeling en vorming van jonge kinderen voorop, waarbij sprake is van een doorgaande pedagogische en onderwijskundige ontwikkelingslijn. Dit vereist een integrale samenwerking: functioneren als één organisatie, met één pedagogische visie, één team en één leiding.³

Integrale samenwerking waarbij men met elkaar streeft naar een doorgaande pedagogische en onderwijskundige lijn vraagt om afstemming van beleid en mogelijk wijziging van de bestuurlijk juridische vormgeving. Medezeggenschap speelt daar een rol in. Via de medezeggenschap hebben ouders en personeel immers invloed op de vaststelling en uitvoering van beleidswijzigingen.⁴ De medezeggenschap zoals die in allerlei wetgeving is geregeld is een formele vorm van medezeggenschap.⁵ Het bestaat naast alle andere overlegvormen in en om de school.

1.2 Medezeggenschap

Sinds de invoering van de lumpsumfinanciering in 2006 mogen besturen in het primair onderwijs, binnen grenzen, zelf bepalen waaraan ze hun geld uitgeven. De gedachte achter de Wet medezeggenschap op scholen (Wms) is dat besturen door hun toegenomen autonomie en professionaliteit en de decentralisering van de arbeidsvoorwaarden, keuzes kunnen maken die beter passen bij de identiteit van hun scholen.⁶ Overkoepelend doel is het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs.

Deze toegenomen autonomie brengt voor bestuurders tegelijkertijd de verantwoordelijkheid met zich mee om leerlingen, onderwijspersoneel, ouders en de maatschappelijke omgeving voldoende te betrekken bij de school. Het bestuur dient in zijn keuzes rekening te houden met de verschillende behoeften en belangen van deze stakeholders en vervolgens verantwoording over de keuzes af te leggen. De kern van de Wms is het organiseren van tegenspraak met als uitgangspunten gezamenlijkheid, transparantie en onafhankelijkheid.⁷ De medezeggenschap leidt ertoe dat het bestuur voorgenomen beleid en besluiten moet voorleggen, expliciteren, bediscussiëren en naar draagvlak moet zoeken.⁸

¹ Kieft, Van der Grinten & De Geus, 2016.

² Huntjens e.a. 2010.

³ Brekelmans & Sperling 2017, p. 3.

⁴ Brekelmans & Sperling 2017, p. 3.

⁵ Jansen 2013, p. 12.

⁶ Brekelmans, Goetheer & Van Schoonhoven 2007, p. 7-20.

⁷ De Koning, 2009, p. 20.

⁸ PO-Raad 2017, p. 6.

Jansen beschrijft de mate waarin medezeggenschap uitgeoefend wordt in trappen aan de hand van de trefwoorden meeweten, meedenken, meepraten en meebeslissen.⁹ Bij de eerste trap, het meeweten, gaat het over de informatievoorziening. Medezeggenschap kan niet zonder adequate informatievoorziening. In de Wms is geregeld dat de medezeggenschapsraad (MR) alle informatie ontvangt van het bevoegd gezag¹⁰, al dan niet gevraagd, die deze voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijze nodig heeft.¹¹ De kwaliteit van het advies is mede afhankelijk van de kwaliteit van de verstrekte informatie.

Vanuit meeweten kan men meedenken. Hiervoor bestaat het initiatiefrecht. In termen van de wet betekent dit dat de MR een standpunt inneemt of een voorstel doet. Het bevoegd gezag zal binnen drie maanden een beargumenteerde reactie moeten geven en ten minste één keer de gelegenheid moeten geven tot overleg over het voorstel of standpunt.¹²

De volgende trap is meepraten. In de Wms wordt bij tal van onderwerpen gesteld dat het bevoegd gezag de MR in de gelegenheid moet stellen advies uit te brengen over voorgenomen besluiten. De adviesaanvraag bevat de beweegredenen voor het besluit en de verwachte gevolgen voor de belanghebbenden.¹³ Er moet overleg worden gepleegd met de raad vóór het advies wordt uitgebracht.¹⁴ Het bevoegd gezag informeert de MR zo spoedig mogelijk over de wijze waarop aan het uitgebrachte advies gevolg wordt gegeven.¹⁵

De laatste trap betreft meebeslissen. In de Wms worden aangelegenheden genoemd waarbij het bevoegd gezag voorafgaand aan een te nemen besluit instemming van de MR behoeft.¹⁶ Een besluit dat genomen is zonder instemming kan bestraft worden met nietigheid.¹⁷ Een MR kan tot een weloverwogen besluit (instemming) komen wanneer zij vooraf in de gelegenheid worden gesteld tot meeweten, meedenken en meepraten.

1.3 Leeswijzer

In deze paper onderzoeken we de bevoegdheden van de medezeggenschapsorganen¹⁸ bij de totstandkoming en doorontwikkeling van een IKC. Voor het onderzoeken en toetsen maken we gebruik van een voorbeeld uit de praktijk, IKC IJmond. IKC IJmond is een samenwerking van Samenwerkingsverband Passend Onderwijs IJmond, de Antoniuschool (Aloysius Stichting), De Hartekamp Groep, Kenter Jeugdhulp, SBO De Zeearend (Stichting Fedra) en SBO De Boekanier (Stichting OPO IJmond). Het IKC IJmond combineert onderwijs en jeugdzorg en wijkt daarmee af van de landelijke trend waarbij vooral onderwijs en kinderopvang in een IKC samenwerken. We beperken

⁹ Jansen 2013, p. 12.

¹⁰ De WMS spreekt over bevoegd gezag. Hiermee wordt de rechtspersoon bedoeld, die gerepresenteerd wordt door het bestuur, die vervolgens de schoolleiding kan mandateren. In ons praktijkvoorbeeld treden zowel bestuur als schoolleiding in overleg met de medezeggenschapsorganen namens de rechtspersoon.

¹¹ Artikel 8 lid 1 Wms.

¹² Artikel 6 lid 2 Wms.

¹³ Artikel 8 lid 6 Wms.

¹⁴ Artikel 17, aanhef en onderdeel b, Wms.

¹⁵ Artikel 17, aanhef en onderdeel c, Wms.

¹⁶ Artikel 10 lid 1 Wms.

¹⁷ Artikel 32 Wms.

¹⁸ Te weten de medezeggenschapsraad van een school (MR) en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad voor het totaal aan scholen dat door de rechtspersoon in stand gehouden wordt (GMR).

ons tot het onderwijs dat binnen het IKC IJmond verzorgd wordt, we noemen dit IKC IJmond-onderwijs.¹⁹



Deze paper gaat over het IKC en medezeggenschap. Beide begrippen worden in de inleiding ingekaderd. Hoofdstuk 2 richt zich op de totstandkoming van het IKC IJmond-onderwijs. We gaan in op de aanleiding voor de samenwerking, de intensiteit van samenwerken en toetsen we de mate waarin medezeggenschap is uitgeoefend. In Hoofdstuk 3 gaan we verder met de fase na de totstandkoming, de doorontwikkeling van het IKC IJmond-onderwijs. Daarin onderzoeken we welk bestuurlijk juridisch model het beste aansluit bij de ambitie tot integrale samenwerking en de rol van de medezeggenschapsorganen wanneer er voor een specifieke vorm gekozen wordt. De twee meest voor de hand liggende vormen lichten we nader toe. In de beschouwing nemen we een standpunt in over de (on)mogelijkheden voor de medezeggenschapsorganen bij IKC-ontwikkelingen.

¹⁹ Overal waar IKC IJmond-onderwijs staat moet gelezen worden dat hiermee de besturen Aloysius, Fedra en OPO IJmond of scholen de Antoniusschool, SBO De Zeearend en SBO De Boekanier bedoeld worden.

2 De totstandkoming van IKC IJmond

2.1 Inleiding

Bij een IKC draait het om het integraal creëren van de beste leer- en ontwikkelomgeving voor kinderen.²⁰ Vanuit die gedachte is ook IKC IJmond tot stand gekomen. Op IKC IJmond-onderwijs is de Wms van toepassing. In dit hoofdstuk onderzoeken wij of de schoolbesturen deze wet nageleefd hebben bij de totstandkoming van de duurzame samenwerking en hoe de medezeggenschap gekwalificeerd kan worden in de vier trappen zoals eerder benoemd. De probleemstelling voor dit deel luidt daarom: Hebben de medezeggenschapsraden (MR-en) van de Antoniuschool, SBO De Zearend en SBO De Boekanier bij de totstandkoming van de duurzame samenwerking tussen de partners in het IKC IJmond-onderwijs van hun adviesbevoegdheid gebruik kunnen maken, zoals bedoeld in artikel 11 lid 1 onderdeel d Wms?

2.2 De aanleiding voor samenwerking

De invoering van passend onderwijs in 2014 en de transitie van de jeugdzorg in 2015, hebben belangrijke verschuivingen in verantwoordelijkheden voor de ondersteuning van jongeren teweeggebracht.²¹ Samenwerkingsverbanden en scholen voor primair onderwijs hebben meer ruimte gekregen om een eigen invulling te geven aan het ondersteuningsaanbod voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Meer leerlingen met een ondersteuningsbehoefte starten hun schoolcarrière binnen het reguliere onderwijs, passend bij de uitgangspunten van passend onderwijs. De gevolgen van deze beweging zijn o.a. dat het aantal leerlingen zowel binnen het speciaal onderwijs (SO) als het speciaal basisonderwijs (SBO) terugloopt. Bij het SBO is dit effect landelijk gezien groter dan bij het SO. Tevens is er een verandering in leerlingpopulatie zichtbaar. Met de invoering van passend onderwijs is daardoor grote druk komen te staan op zowel het SO als het SBO: er treedt een verdichting op van de problematiek en de problematiek is meer complex van aard.²² De verschuiving in verantwoordelijkheden, dalende leerlingaantallen en een toename van zwaardere en meer complexe problematiek creëerden in de regio IJmond de noodzaak tot het creëren van een nieuwe visie op en benadering van speciaal (basis)onderwijs.²³ Vanuit deze noodzaak namen de besturen Aloysius, Fedra en OPO IJmond het initiatief tot samenwerking binnen het IKC IJmond. Dit met ondersteuning van het samenwerkingsverband PO IJmond.

2.3 Intensiteit van samenwerken

Samenwerking uit zich in verschillende intensiteiten. Samenwerken kan zich manifesteren in het informeren van elkaar, het aangaan van een dialoog, afstemmen met elkaar tot het integreren van taken en verantwoordelijkheden. In deze paper onderscheiden we drie graden van samenwerking: licht, intensief en integraal.²⁴ Deze graden zijn stapsgewijs in de totstandkoming van IKC IJmond-onderwijs te herkennen.

De eerste stap in samenwerking voor IKC IJmond was gezamenlijke huisvesting. IKC IJmond bestaat vanaf de start uit twee locaties waar een school voor SBO, een school voor SO en een of twee

²⁰ Jansen, Baalhuis & Eshuis 2014, p 3.

²¹ Smeets & van Veen 2018, p 5.

²² Van Veen e.a., 2016.

²³ Notulen stuurgroep, 23 juli 2018.

²⁴ Huntjens e.a. 2010, p7.

aanbieders voor jeugdzorg gevestigd zijn. De gezamenlijke huisvesting leidt tot lichte samenwerking. Deze uit zich in het informeren van elkaar en afstemmen met elkaar. Kenmerkend voor deze vorm van samenwerking is de afwezigheid van (rechtens afdwingbare) rechten en plichten tussen de samenwerkingspartijen.

De tweede stap in de samenwerking is een gezamenlijk ambitie, missie en visie. Hiervoor gaan de bestuurders, managementleden en teamleden van de onderwijs- en zorgorganisaties binnen het IKC IJmond tijdens een studiedag met elkaar in gesprek over een gezamenlijke ambitie. Deze ambitie wordt vastgelegd in een visiedocument.²⁵ Naast de inhoudelijke ambitie met als uitgangspunt één kind, één gezin, één plan, worden er in dit document ook uitspraken gedaan over de gewenste intensiteit van samenwerken. Men streeft naar een integrale aanpak waarbij er sprake is van één pedagogische visie, gezamenlijke huisvesting, één team en een integrale aanpak. Deze intensiteit is kenmerkend voor integrale samenwerking.²⁶ Het visiedocument wordt bekrachtigd met een intentieverklaring welke door alle samenwerkende partijen ondertekend is.²⁷ De besturen spreken nadrukkelijk naar elkaar uit dat de realisatie van het IKC IJmond op de werkvloer tot stand komt. Voor zichzelf zien zij een faciliterende en ondersteunende rol.²⁸ Deze positie van de besturen maakt het mogelijk beleid en uitvoering bottom up te ontwikkelen en de samenwerking te intensiveren.

De derde stap in de samenwerking is gericht op het handen en voeten geven aan de gezamenlijke ambitie. De werkvloer is aan zet. De samenwerking wordt uitgebreid en geïntensiveerd. Vanuit de gezamenlijke pedagogische visie wordt werkende weg het beleid van de verschillende organisaties zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Een voorbeeld hiervan is het afstemmen van het onderwijsaanbod en een gezamenlijk didactisch model. Er is nog steeds sprake van autonome organisaties binnen het IKC IJmond-onderwijs. De gezamenlijke ambitie en samenwerking komt terug in het schoolplan, jaarplan en schoolgids van de drie scholen.²⁹

Inmiddels is het IKC IJmond-onderwijs op een punt beland waar op onderdelen sprake is van integrale samenwerking. Zo zien we eerste vormen van ontschotting van SBO en SO doordat er in enkele groepen sprake is van een gezamenlijk specialistisch onderwijsaanbod, symbioseconstructies SBO-SO en mondjesmaat wordt personeel flexibel ingezet op basis van detachering.³⁰ Op de locatie Beverwijk is voor beide scholen één directeur benoemd. Met de toename van intensiteit in samenwerking leidt het verschil in beleid, systemen en aansturing steeds vaker tot verwarring, vertraging en extra werk. Er is noodzaak tot het bestendigen van de samenwerking met een passend bestuurlijk juridisch construct. Daarover meer in hoofdstuk 3.

2.4 Toetsing van medezeggenschap

De totstandkoming van IKC IJmond heeft zich ontwikkeld tot een duurzame samenwerking tussen de Aloysius Stichting, De Hartekamp Groep, Kenter Jeugdhulp, Stichting Fedra en Stichting OPO IJmond.³¹ Een duurzame samenwerking is een overeenkomst of een afspraak met een of meerdere ondernemingen, waarbij de samenwerkende ondernemingen met behoud van hun eigen

²⁵ Visiedocument IKC IJmond 2016.

²⁶ Huntjens e.a.2010, p. 58.

²⁷ Intentieverklaring IKC IJmond 2016.

²⁸ Visiedocument IKC IJmond 2016.

²⁹ De documenten schoolplan en schoolgids moeten aan medezeggenschap onderworpen worden.

³⁰ Van Veen e.a. 2017, p 101.

³¹ Intentieverklaring IKC IJmond 2016.

zelfstandigheid, een onderlinge regeling tot samenwerking voor langere tijd hebben gesloten met betrekking tot bepaalde activiteiten die van ingrijpende betekenis zijn voor de onderneming. Daarbij zijn de (nauwe) aard en de beoogde duur van de samenwerking, de juridische vorm die aan de samenwerking is gegeven, de beweegredenen en de te voorzien gevolgen op langere termijn doorslaggevend voor het adviesrecht.³²

Op grond van artikel 11 lid 1 onderdeel d Wms heeft de MR adviesrecht op voorgenomen besluiten tot duurzame samenwerking. Artikel 17 Wms stelt voorwaarden aan de adviesvraag en verplicht het bevoegd gezag kenbaar te maken wat er met het advies gebeurt. Artikel 15 lid 1 Wms bepaalt dat een besluit over duurzame samenwerking pas uitgevoerd kan worden nadat er een definitief besluit is genomen over de regeling van de gevolgen van dat besluit voor het personeel, dan wel voor de ouders of leerlingen, tenzij dringende redenen in het belang van de school een eerdere tenuitvoerlegging noodzakelijk maken. Artikel 12 lid 1 onderdeel a Wms regelt het instemmingsrecht op een regeling van de gevolgen voor het personeel bij duurzame samenwerking. Artikel 13 lid 1 onderdeel a Wms regelt het instemmingsrecht voor de oudergeleding met betrekking tot regeling van de gevolgen voor de ouders of leerlingen. Artikel 12 lid 1 onderdeel a Wms bepaalt tevens dat het bevoegd gezag van een SBO-school, dat ook reguliere basisscholen heeft, instemming moet vragen voor besluiten over de inzet van ondersteuningsmiddelen die op grond van artikel 120 lid 4 WPO aan de SBO-school zijn toegekend.

Aandacht voor de tenuitvoerlegging van het besluit is hier op zijn plaats. Het adviesrecht van artikel 11 Wms wordt procedureel versterkt door artikel 17 Wms. De MR moet daadwerkelijk in de gelegenheid gesteld worden om advies uit te brengen en het bevoegd gezag moet motiveren of het dat advies wel/niet opvolgt, voordat het besluit ten uitvoer wordt gelegd.³³ Artikel 15 Wms is bedoeld om te voorkomen dat instemmingsrecht van een geleding op de gevolgen van de duurzame samenwerking, een dode letter is.³⁴ Een besluit waarvoor instemming vereist is, mag niet ten uitvoer worden gelegd bij het ontbreken van die instemming.³⁵ Schending van artikelen 15 en 17 Wms kan bestraft worden met nietigheid van het besluit.³⁶

Aan de hand van de stapsgewijze ontwikkeling richting een duurzame samenwerking toetsen we de rol van de medezeggenschapsorganen.

De eerste stap bij de totstandkoming bestaat uit gezamenlijke huisvesting die een lichte samenwerking mogelijk maakt. De MR-en worden geïnformeerd over de beoogde huisvestingsplannen, er is sprake van meeweten.³⁷ Daarbij ontvangt een van de MR-en het verzoek een advies uit te brengen op het voorgenomen besluit tot gezamenlijke huisvesting. Lichte samenwerking en gezamenlijke huisvesting vallen niet onder duurzame samenwerking of een andere aanleiding tot adviesbevoegdheid. Daarmee is artikel 11 Wms in deze eerste stap niet van toepassing.

³² Vink & Van het Kaar 2015, p 168.

³³ Sperling 2016, p.195-198.

³⁴ Sperling 2016, p. 183-184.

³⁵ Sperling 2016, p. 136-138.

³⁶ Artikel 32 en 34 Wms.

³⁷ Notulen MR SBO De Zearend, oktober 2014, notulen MR SBO De Boekanieer november 2014, notulen MR Antoniuschool september 2014.

De tweede stap in de samenwerking leidt tot een door het team, management en bestuurders opgesteld visiedocument en een intentieverklaring tot samenwerking. Er wordt een duurzame samenwerking aangegaan waarbij op grond van artikel 11 lid 1 onderdeel d Wms sprake is van adviesrecht dat dient te voldoen aan artikelen 12 lid 1 onderdeel a, 12 lid 2, 13 lid 1 onderdeel a, 15 lid 1 en 17 Wms. De participatie van het personeel bij de totstandkoming van het visiedocument kan gekwalificeerd worden als meeweten, meedenken, meepraten en meebeslissen door het personeel. De MR-en hebben een formele taak, daarom worden zij verzocht een advies uit te brengen over de beoogde samenwerking zoals beschreven in het visiedocument. Het visiedocument wordt in werking gesteld na positief advies. Artikel 11 lid 1 onderdeel d en artikel 17 worden toegepast. De gevolgen voor het personeel en ouders bij deze duurzame samenwerking blijven buiten beschouwing. Er is geen instemming gevraagd op een regeling van de gevolgen voor personeel en ouders. Artikelen 12 lid 1 onderdeel a, 12 lid 2, 13 lid 1 onderdeel a, 15 lid 1 zijn daarmee niet ten uitvoer gebracht.

De derde stap richt zich op het afstemmen van beleid. De samenwerking binnen het IKC IJmond-onderwijs en de gezamenlijke pedagogische en didactische werkwijzen worden opgenomen in de schoolplannen en schoolgidsen. De MR-en worden zoals bedoeld in artikel 10 lid 1 onderdeel b en artikel 13 lid onderdeel g Wms voorafgaand om instemming gevraagd door de schoolleiding.³⁸ Eén GMR wordt door schoolbestuur verzocht om advies uit te brengen over het voornemen de schoolleiding ruimte te geven om - waar voor de integrale samenwerking noodzakelijk - binnen de kaders van de cao voor het primair onderwijs (CAO-PO) en in nauw overleg met het bestuur, af te wijken van centraal organisatiebeleid.³⁹ Er is sprake van vaststelling of wijziging van het beleid met betrekking tot de organisatie. Adviesrecht is van toepassing en wordt toegepast.⁴⁰ De GMR geeft een positief advies.

De partijen binnen IKC IJmond-onderwijs zijn een duurzame samenwerking met elkaar aangegaan. Daarbij lag de nadruk op het ontwikkelen vanaf de werkvloer vanaf stap 2. De schoolleiding ging hiermee aan de slag. Zo leidt gezamenlijke huisvesting inmiddels tot intensieve samenwerking met steeds meer vervlechting van beleid. Een integrale aanpak zoals gesteld in de ambitie wordt steeds meer zichtbaar in de praktijk. De benoeming van een gezamenlijke directeur op een van de locaties helpt daarbij. In de benoemingsprocedure is de MR conform de Wms betrokken geweest.⁴¹

2.5 Conclusie

Betrokkenheid en medezeggenschap horen een belangrijke rol te spelen in de ontwikkeling van het IKC IJmond-onderwijs. De vraag of de medezeggenschapsorganen van de Antoniussschool, SBO De Zeearend en SBO De Boekanier bij de totstandkoming van de samenwerking tussen de partners in het IKC IJmond-onderwijs van hun adviesbevoegdheid gebruik kunnen maken, zoals bedoeld in artikel 11 lid 1 onderdeel d Wms beantwoorden we aan de hand van de stappen die organisatie doorlopen heeft in het proces.

De eerste stap in het ontwikkelproces kenmerkt zich door gezamenlijke huisvesting en een lichte samenwerking. De MR-en worden hierover geïnformeerd, er is sprake van meeweten. Lichte

³⁸ Instemming schoolplan MR De Zeearend juni 2016, Instemming schoolplan MR Antoniussschool juni 2016, Instemming MR De Boekanier juni 2016.

³⁹ Notulen GMR Stichting Fedra 29 mei 2017.

⁴⁰ Artikel 14 lid 1 onderdeel f Wms.

⁴¹ Artikel 11 lid 1 onderdeel h Wms.

samenwerking en gezamenlijke huisvesting vallen niet onder duurzame samenwerking of een andere aanleiding tot adviesbevoegdheid. Daarmee is artikel 11 Wms in deze eerste stap niet van toepassing. We zien desondanks dat er één MR om advies is gevraagd met betrekking tot de beoogde huisvesting.

In de tweede stap wordt intensieve samenwerking mogelijk gemaakt door een gezamenlijke ambitie en de afspraak tot samenwerking vast te leggen in een visiedocument bekrachtigd door een intentieverklaring. Hiervoor geldt adviesbevoegdheid en instemming op de gevolgen van de samenwerking voor resp. personeel en ouders. De medezeggenschapsorganen kunnen bij de totstandkoming van de samenwerking tussen de partners in het IKC IJmond-onderwijs van hun adviesbevoegdheid gebruik maken, zoals bedoeld in artikel 11 lid 1 onderdeel d Wms. De gevolgen voor het personeel en ouders bij deze duurzame samenwerking blijven echter buiten beschouwing. Er is geen instemming gevraagd op een regeling van de gevolgen voor personeel en ouders. Artikelen 12 lid 1 onderdeel a, 12 lid 2, 13 lid 1 onderdeel a, 15 lid 1 Wms zijn daarmee niet ten uitvoer gebracht.

De derde stap in het ontwikkelproces richt zich op integraliteit. De schoolleiding probeert daarbij het beleid van de afzonderlijke organisaties zoveel mogelijk samen te voegen tot een integraal IKC-beleid. Iedere organisatie heeft echter nog een eigen leidinggevende, een eigen bestuur en een eigen MR. Dit blijkt een belemmerende factor voor daadwerkelijke integraliteit. Vanaf de werkvloer krijgt de stuurgroep het signaal dat het verschil in beleid, systemen en aansturing leidt tot verwarring, vertraging en extra werk. De medezeggenschap is gericht op de eigen organisatie, bijvoorbeeld via het schoolplan.

Het oprichten van een IKC met daarin reeds bestaande scholen is een innoverende aangelegenheid. Een individuele school dient daarvoor te veranderen richting een netwerkorganisatie. Een dergelijk proces kan niet zonder betrokkenheid en voldoende draagvlak tot stand komen. Ondanks dat de formele taak van MR-en niet volledig is uitgevoerd was er weldegelijk sprake van informele medezeggenschap. Met het oog op draagvlak is het personeel nauw betrokken bij het formuleren van een gezamenlijke ambitie en de beoogde intensiteit van samenwerken. Er was voor het personeel sprake van meeweten, meedenken, meepraten en meebeslissen. De ouders zijn hierbij vergeten. Zij hebben onvoldoende gebruik kunnen maken van hun bevoegdheden.

3 Bestendigen van de samenwerking

3.1 Inleiding

Na het vaststellen van het visiedocument kwam de ontwikkeling van het IKC IJmond-onderwijs in een stroomversnelling. Op de scholen wordt sindsdien werk gemaakt van een gezamenlijke aanpak. Hierboven zijn belemmerende factoren benoemd die daadwerkelijke integraliteit vooralsnog hinderen. Het antwoord wordt volgens de besturen gevonden in een passende rechtsvorm en/of aanpassing van de bestuurlijk-organisatorische structuur.

De keuze voor een vorm van (bestuurlijke) samenwerking wordt grotendeels bepaald door de vraag welke taken, bevoegdheden en risico's men in de toekomstige samenwerking wil delen. Nolen schrijft: 'Die juridische vorm zelf is echter voor bestuurders, ook die van onderwijsorganisaties, minder relevant dan doel, functie en intensiteit van de samenwerking. Slechts na analyse van de gewenste intensiteit van de samenwerking en de daaraan verbonden risico's kan een keuze worden gemaakt voor een daarbij passende juridische vorm.'⁴²

BMC Advies heeft in 2017 een notitie aangeboden aan de partners van het IKC IJmond. Hierin zijn sturingsmodellen vergeleken. Het is geen advies om voor een van de constructen te kiezen.⁴³ Tijdens het gesprek naar aanleiding van deze notitie is door de partners de ambitie uitgesproken om het IKC IJmond vorm te geven als was er sprake van één organisatie. Een organisatie waarbinnen leerlingen/cliënten op geïntegreerde wijze onderwijs-zorgprogramma's aangeboden krijgen. De partners hebben uitgesproken een intensieve vorm van samenwerken na te streven met als doel de specialistische expertise die bij de partners aanwezig is te bundelen tot een integrale en multidisciplinaire aanpak, waarmee het IKC IJmond kinderen echt verder kan helpen.⁴⁴

Tijdens dit verkennend gesprek is een drietal criteria geformuleerd voor de rechtsvorm en bestuurlijk-organisatorische structuur voor IKC IJmond-onderwijs. Die moeten ruim baan geven aan integratie, vernieuwing en verbetering van de onderwijs- en zorgdiensten evenals aan (collectieve) leerprocessen van kinderen, hun ouders en van de professionals. De vorm mag geen nadelige gevolgen creëren voor de besturen met betrekking tot personeel en leerlingen. Om de ambitie werkbaar te maken moet er sprake zijn van een eenduidige aansturing.⁴⁵

In dit hoofdstuk onderzoeken wij de rol van de medezeggenschapsorganen wanneer er voor een bepaalde juridische vorm gekozen wordt. Dit doen we aan de hand van twee vormen die op basis van de gestelde criteria het meest voor de hand liggend zijn. De probleemstelling voor dit deel van de paper luidt dan ook: De besturen van de Antonius School, SBO De Zearend en SBO De Boekanier beogen een intensieve vorm van samenwerken om middels een integrale en multidisciplinaire aanpak de leerlingen optimaal te bedienen. Welke mogelijkheden zijn daartoe en welke bevoegdheden hebben de medezeggenschapsorganen bij de verschillende mogelijkheden?

⁴² Nolen 2017, p. 447.

⁴³ Lie & Van Rens 2017.

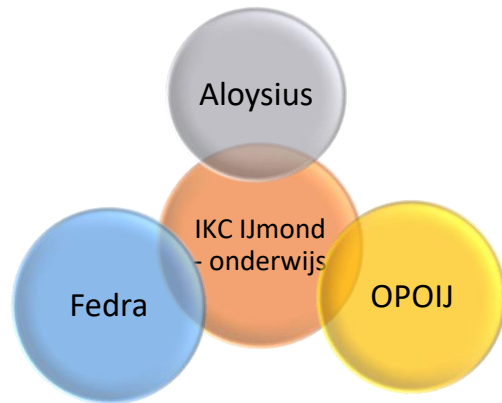
⁴⁴ Notulen Stuurgroep 23 juli 2018.

⁴⁵ Notulen Stuurgroep 23 juli 2018.

3.2 De mogelijke bestuurlijke vormen voor het IKC IJmond-onderwijs

Juridisch kan een IKC vormgegeven worden door middel van een samenwerkingsovereenkomst, een gezamenlijk op te richten en aan te sturen rechtspersoon, overdracht van de instelling⁴⁶ (verder te noemen BRIN) aan een van de andere besturen, fusie⁴⁷ of een personele unie.⁴⁸ De partners van IKC IJmond-onderwijs hebben de wens uitgesproken om intensief samen te werken als was er één organisatie. In deze uitspraak kan gelezen worden dat zij een vergaande samenwerking beogen, op voet van gelijkheid.

Het IKC IJmond is geen rechtspersoon, het is een samenwerkingsverband. Elk van de schoolbesturen heeft meerdere scholen, slechts één daarvan is onderdeel van het IKC IJmond-onderwijs. De gewenste intensieve samenwerking tussen de drie schoolbesturen betreft deze drie scholen, de andere scholen van de besturen staan erbuiten. Hierdoor vervallen fusie van de rechtspersonen en de personele unie als mogelijkheid, deze vormen zijn te vergaand omdat ze het geheel van



de rechtspersonen aangaan. Een gezamenlijk op te richten en aan te sturen rechtspersoon vervalt ook als optie omdat dit leidt tot ongewenste vergroting van de bureaucratie; een extra rechtspersoon betekent immers een extra bestuurlijke laag.⁴⁹ Het doel kan op eenvoudiger wijze bereikt worden, daarom beperken we ons in de volgende paragrafen tot de samenwerkingsovereenkomst en de overdracht van BRIN.

3.3 De samenwerkingsovereenkomst

Een samenwerkingsovereenkomst is een belangrijk document waarin alle rechten en verplichtingen die over en weer tussen de samenwerkingspartijen gelden opgenomen worden. De intensiteit van de samenwerking wordt bepaald door de mate waarin de afzonderlijke besturen hun autonomie beperken.⁵⁰ Belangrijk voordeel is dat de bestuurlijke structuur van de schoolbesturen niet verandert. Het blijven drie verschillende rechtspersonen, met hun eigen geldstromen en besluitvormingsprocessen, die verantwoordelijk blijven voor hun eigen BRIN in het IKC. Rechtspositioneel verandert er voor het personeel niets. Ook leerlingen en ouders blijven verbonden aan hun eigen organisatie.

In de overeenkomst kunnen de schoolbesturen bepalen dat een stuurgroep de bevoegdheid krijgt om alle besluiten te nemen aangaande het IKC IJmond-onderwijs en alle personele, organisatorische en financiële gevolgen die daaruit voortvloeien. Daarvoor moet ten minste vastgelegd worden hoe en wanneer een besluit genomen kan worden (procedure, stemverhoudingen, quorum), hoe partijen garant staan voor elkaars investeringen, wat de verdeelsleutel is bij kosten en investeringen en wat de

⁴⁶ In het onderwijs wordt gewerkt met de term BRIN. Dit is een code die de overheid voor de school/de instelling gebruikt.

⁴⁷ Bij fusie in de zin van de fusietoets voor het onderwijs wordt een bestuurlijke fusie of een institutionele fusie verstaan. Bestuurlijke fusie: de privaatrechtelijke rechtspersonen (bijvoorbeeld stichtingen of verenigingen) die elk scholen in stand houden, fuseren. De scholen die door de fuserende rechtspersonen in stand worden gehouden, blijven door deze fusie bestaan. Institutionele fusie: een fusie tussen de scholen van een of meerdere rechtspersonen. Ook overdracht van een school valt blijkens artikel 64 lid 1 onderdeel c WPO onder de definitie van fusie.

⁴⁸ Lie & Van Rens 2017.

⁴⁹ Lie & Van Rens 2017.

⁵⁰ Nolen 2017, p. 447

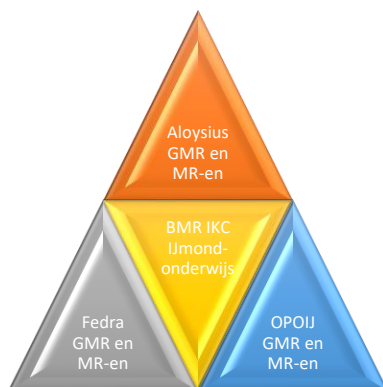
werkwijze is bij geschillen en bij wijziging van de overeenkomst. De samenwerkingsovereenkomst richt zich op het besturen van IKC IJmond-onderwijs, niet op het in stand houden daarvan.

3.4 De medezeggenschap bij de samenwerkingsovereenkomst

De samenwerkingsovereenkomst leidt tot een duurzame samenwerking tussen de partners van het IKC IJmond-onderwijs. In hoofdstuk 2 is beschreven dat de artikelen 11, 12 lid 1 onderdeel a, 12 lid 2, 13 lid 1 onderdeel a, 15 lid 1 en 17 Wms van toepassing zijn.

Aan de MR wordt een complex advies- en instemmingsverzoek aangeboden: een concept samenwerkingsovereenkomst over een groot aantal zaken, de gevolgen van die afspraken voor ouders/leerlingen en personeel, eventueel een document over de inzet van ondersteuningsmiddelen van het SBO. De kans is groot dat de MR-en advies en/of begeleiding van een deskundige⁵¹ wensen, omdat het beoordelen van een dergelijke vergaande samenwerkingsovereenkomst veel specifieke kennis vereist. Dit betekent dat er op drie verschillende plaatsen over (deels dezelfde) voorgenomen besluiten gesproken wordt, hetgeen de inhoud van het advies en het al dan niet instemmen kan beïnvloeden. Gezamenlijke vergaderingen en de gezamenlijke inhuur van een deskundige kan de bespreking eenvoudiger maken. Verder bestaat de mogelijkheid van een bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad (BMR).⁵²

3.5 Bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad



Op grond van artikel 20 lid 5 kunnen de schoolbesturen van het IKC IJmond-onderwijs, met instemming van hun GMR, een BMR instellen. De BMR wordt opgenomen in het medezeggenschapsstatuut van de drie partners en krijgt een eigen reglement zoals voor de reguliere medezeggenschapsorganen ook bestaat. De BMR komt in de plaats van de drie MR-en van de scholen. Na de oprichting hebben de MR-en hun advies- en instemmingsrechten voor alle onderwerpen die het IKC IJmond-onderwijs aangaan overgedragen. Hiaat in de wet

is dat de BMR geen geschil kan aanbrengen bij de landelijke Commissie Geschillen WMS.⁵³ Met het instellen van een BMR heeft de medezeggenschap een duidelijk herkenbare plaats in de organisatie van het IKC IJmond-onderwijs en wordt het overleg en de eenduidige besluitvorming gediend.

3.6 Overdracht van de BRIN

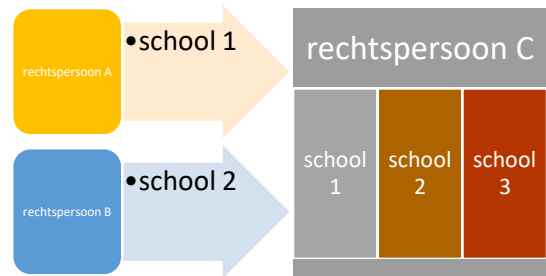
De partners in het IKC IJmond-onderwijs wensen intensief samen te werken als was er één organisatie. Een van de opties is overdracht van de BRIN aan een ander schoolbestuur. Het IKC IJmond-onderwijs wordt daardoor namelijk één organisatie. De school gaat in zijn geheel (leerlingen, personeel, gebouw, middelen) over naar een andere rechtspersoon. Artikel 49 WPO maakt dit mogelijk voor het openbaar onderwijs en artikel 56 WPO voor het bijzonder onderwijs. Voor het openbaar onderwijs is hierbij

⁵¹ Mogelijk op grond van artikel 28 Wms.

⁵² Artikel 20 lid 5 en artikel 25 Wms.

⁵³ LCG WMS 2 december 2014, 106553.

geregeld dat overdracht mogelijk is aan een rechtspersoon die tot het in standhouden van openbaar onderwijs bevoegd is.⁵⁴ Voor het bijzonder onderwijs geldt een dergelijke beperking niet.⁵⁵ Door overdracht met inachtneming van bepalingen van de artikelen 49 en 56 WPO treedt de verkrijgende rechtspersoon in alle uit de wet voortvloeiende rechten en verplichtingen die zijn rechtsvoorganger bezit in zijn hoedanigheid van bevoegd gezag, onverminderd hetgeen verder voor de overgang daarvan naar burgerlijk recht is vereist.⁵⁶



Tot op heden hebben de schoolbesturen samengewerkt op voet van gelijkheid. Keuze voor overdracht zal meer voortkomen uit de wens voor eenduidigheid van aansturing en beleid op de werkvloer dan door de wens tot intensieve samenwerking. Door overdracht van BRIN, wordt een van de schoolbesturen het bevoegd gezag van het IKC IJmond-onderwijs en eindigt de samenwerking. De invloed op het IKC IJmond van de overdragende schoolbesturen wordt dezelfde als die van de andere besturen binnen het samenwerkingsverband Passend Onderwijs IJmond.

3.7 De medezeggenschap bij overdracht van BRIN

Overdracht van BRIN is als instemmingsrecht voor de gehele MR opgenomen in artikel 10 lid 1 onderdeel h Wms. Deze bepaling noemt zowel overdracht als fusie. Artikel 64 WPO definieert het begrip fusie. In lid 1 onderdeel c wordt de overdracht van de instandhouding van een school aan een andere rechtspersoon gedefinieerd als bestuurlijke fusie. Artikel 64a lid 2b WPO verplicht de rechtspersoon een fusie-effectrapportage op te stellen bij een bestuurlijke fusie. Een fusie-effectrapportage vermeld onder andere motieven, doelen en effecten op personeel, leerlingen en ouders.⁵⁷ In sommige gevallen is voor een fusie goedkeuring van de minister vereist, maar niet voor het IKC IJmond-onderwijs.⁵⁸ In artikel 64c WPO wordt verwezen naar artikel 17 WPO. Dit artikel gaat over bestuurlijke fusie tussen een openbare en een bijzondere school waarbij een speciaal voor dat doel een rechtspersoon in het leven geroepen wordt. In geval van het IKC IJmond-onderwijs is er sprake van openbare en bijzondere scholen, maar niet zoals bedoeld in artikel 17 WPO.⁵⁹

De MR ontvangt een instemmingsverzoek voor overdracht van de BRIN. Dit verzoek gaat vergezeld van de fusie-effectrapportage. Het beoordelen van het instemmingsverzoek en de rapportage vraagt een behoorlijke mate van deskundigheid. De MR wordt hier geholpen door de fusiegedragsregels van de SER.⁶⁰ Wanneer er sprake is van het verkrijgen of overdracht van de zeggenschap, indirect of direct, over (een deel van) een onderneming, dan is er sprake van een fusie waarop de gedragsregels van toepassing zijn.⁶¹ Deze gedragsregels sporen het bevoegd gezag aan om een fusie tijdig te melden bij de vakbonden en de SER, zodat de vakbonden de ondernemingsraad, in ons geval de MR, kan adviseren. Voor het onderwijs is afgesproken dat bij veranderingen in de organisatie van een of

⁵⁴ Artikel 49 lid 1 WPO.

⁵⁵ We gaan in deze paper niet in op de complexiteit van overdracht tussen openbaar en bijzonder onderwijs, omdat de focus ligt op de medezeggenschap. Met name voor het openbaar onderwijs zal deze optie vooraf goed uitgezocht moeten worden.

⁵⁶ Artikel 49 lid 4 WPO, artikel 56 lid 4 WPO.

⁵⁷ Model fusie-effectrapportage primair onderwijs.

⁵⁸ Artikel 64a lid 2 onderdeel a WPO.

⁵⁹ Artikel 17 WPO richt zich op de zogeheten samenwerkingsschool.

⁶⁰ SER 2015.

⁶¹ Artikel 1 lid e fusiegedragsregels.

meerdere scholen die gepaard gaan met ingrijpende personele gevolgen, Decentraal Georganiseerd Overleg (DGO) gevoerd moet worden.⁶² In het DGO treden de vertegenwoordigers van de vakbonden in de plaats van de personeelsgeleding van de MR.⁶³ Opgemerkt moet worden dat instemming gevraagd wordt aan de gehele MR, dus ouder- en personeelsgeleding. Alleen de personeelsgeleding wordt ondersteund door de vakbonden. De ondersteuning van de oudergeleding is niet geregeld, dat zal de MR zelf moeten organiseren.⁶⁴

Net als bij de samenwerkingsovereenkomst zal op drie plaatsen het overleg over de overdracht gevoerd moeten worden, waaronder het DGO. De besluitvormingsprocedure wordt geholpen door dit overleg gezamenlijk te doen. De constructie met een BMR, zoals eerder beschreven, zal niet opportuun zijn omdat het om een eenmalige situatie gaat. Na overdracht is er immers nog maar één organisatie, dus één MR over.

Artikel 15 lid 3 Wms geeft de verplichting om voorafgaand aan het besluit tot overdracht ouders te raadplegen. De Wms vermeldt niet wie de raadpleging moet organiseren. Wanneer deze wet tot doel heeft om belangen van ouders te wegen bij belangrijke besluiten, dan is af te leiden dat het bevoegd gezag zich moet inspannen om hun raad te vragen. De Landelijke Klachten Commissie heeft in een uitspraak het bevoegd gezag aangesproken op het daadwerkelijk om raad vragen, raadplegen is niet hetzelfde als informeren of de gelegenheid bieden voor een gesprek.⁶⁵ Ook de MR kan de raadpleging organiseren. MR-leden worden door hun achterban gekozen en van hen mag worden verwacht dat zij opkomen voor de belangen van hun achterban. Daarvoor is het nodig om te weten hoe de achterban oordeelt over het voorgenomen besluit.⁶⁶ De Wms regelt ook niet wat de status van de raadpleging is, is het een inventarisatie van meningen, een bindend advies of een stemming? Wie de achterban gelegenheid geeft of actief oproept om mee te praten of mee te denken, scheidt verwachtingen. Het minste dat de MR moet doen is informatie geven over de uitkomsten, plus wat de MR daarmee heeft gedaan.⁶⁷ Hetzelfde geldt uiteraard voor het bevoegd gezag als die de raadpleging op zich neemt.

3.8 Rol van de GMR

Bij overdracht van een BRIN verandert de organisatie van de rechtspersoon, die wordt kleiner of groter. Een van de gevolgen voor de overdragende schoolbesturen is bijvoorbeeld dat minder scholen dan voor de overdracht een gezamenlijke bovenschoolse organisatie in stand moeten houden, hetgeen gevolgen heeft voor de verdeling van de middelen over de scholen. Omdat het besluit tot overdracht de andere scholen raakt, zou de GMR ook een rol in de besluitvorming moeten hebben. Dit is echter niet in de Wms geregeld. De GMR heeft een wel adviesbevoegdheid met betrekking tot de allocatie van middelen en de hoofdlijnen van het financieel beleid, maar via deze lijn zou de GMR alleen indirect (en achteraf) iets van de overdracht kunnen vinden. Dit is een ongewenste situatie. Een zeer alerte GMR zal het initiatiefrecht gebruiken om het gesprek met het bestuur aan te gaan wanneer over de overdracht besloten gaat worden. Als dit uitblijft kan het bevoegd gezag vragen naar de zienswijze van de GMR op de overdracht. Voordeel is dat op het moment dat er nog daadwerkelijk invloed uitgeoefend kan worden op het besluit, de GMR de belangen van de andere scholen kan behartigen.

⁶² Artikel 13.2 lid 5a CAO PO 2018-2019.

⁶³ Bijlage XIII A en B CAO PO 2018-2019.

⁶⁴ Mogelijk op basis van art. 28 lid 2 WMS.

⁶⁵ LKC 17 januari 2011, 104795.

⁶⁶ Verbart & Van Elderen 2003, p. 35-39.

⁶⁷ Arends 2014.

3.9 Tijd en informatie

Een proces van overdracht zal alleen al op grond van de medezeggenschap veel tijd in beslag nemen. Het bevoegd gezag doet er verstandig aan om in de planning van het proces ook alle momenten voor overleg met de MR en GMR en de verschillende momenten voor advies- en/of instemmingsverzoeken expliciet op te nemen. Het instemmingverzoek vraagt veel van de leden van de raden, zij moeten echt inzicht kunnen krijgen in de doelen, effecten en gevolgen van het voorgenomen fusiebesluit.⁶⁸ Artikel 8 lid 1 Wms verplicht het bevoegd gezag om de medezeggenschapsorganen voldoende informatie te verschaffen die zij redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig hebben. Om de belangen van de (G)MR recht te doen moet er sprake zijn van open en reëel overleg.⁶⁹ Het toesturen van de verplichte stukken zal niet voldoende zijn, er is veel uitwisseling nodig om tot een goed besluit te komen. Een ander advies is om de MR te betrekken bij het vaststellen van voorwaarden en criteria, om te voorkomen dat deze pas bij het instemmingsverzoek ter discussie worden gesteld.⁷⁰

3.10 Conclusie

De schoolbesturen van de Antonius School, SBO De Zeearend en SBO De Boekancier willen in het IKC IJmond-onderwijs intensief met elkaar samenwerken als was er één organisatie die de leerlingen integraal en multidisciplinair begeleidt. Op de werkvloer is een goede samenwerking tot stand gekomen, die bestuurlijke borging nodig heeft omdat het verschil in beleid en aansturing tot verwarring, vertraging, extra werk en extra kosten leidt.

Van de verschillende juridische constructen vallen de fusie van de rechtspersonen en de personele unie af omdat die het geheel van de drie organisaties raken. Ook de gezamenlijk op te richten rechtspersoon valt af omdat die de samenwerking complexer maakt in plaats van eenvoudiger. Deze vormen zijn niet in lijn met de door de schoolbesturen gestelde criteria. In deze paper zijn de samenwerkingsovereenkomst en de overdracht van BRIN uitgewerkt. Onze interesse lag bij de bevoegdheden van de medezeggenschapsorganen.

Zowel het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst als de overdracht van BRIN zijn ingrijpende besluiten met een grote rol voor de medezeggenschapsorganen. De samenwerking die vastgelegd wordt in een overeenkomst, wordt gekwalificeerd als duurzame samenwerking.⁷¹ Bij duurzame samenwerking is de medezeggenschap gesplitst in een adviesbevoegdheid voor de duurzame samenwerking en instemmingsbevoegdheid op de regeling van de gevolgen. Daarbij gaat de oudergeleding over de regeling van de gevolgen voor ouders en leerlingen en de personeelsgeleding over regeling van de gevolgen voor het personeel. Overdracht van BRIN valt onder de instemmingsbevoegdheid van de hele MR. De personeelsgeleding wordt in haar rol ondersteund door de vakbonden in het DGO. Het besluit tot overdracht kan niet genomen worden dan na een ouderraadpleging. In geval van overdracht zijn de MR-en van de scholen aan zet. De besturen doen er verstandig aan om ook de GMR-en te betrekken door hun zienswijze te vragen.

De complexiteit van het overleg, dat bij het IKC IJmond-onderwijs met meerdere medezeggenschapsorganen gevoerd moet worden, kan geholpen zijn bij het instellen van een BMR.

⁶⁸ LCG WMS 25-04-2012, 105261 - 12.07.

⁶⁹ LCG WMS 01-05-2017, 107558 - 17.01.

⁷⁰ LCG WMS 09-07-2013, 105783 - 13.07.

⁷¹ De mate waarin een overeenkomst bepalingen omvat over bijvoorbeeld opzegtermijnen en dwangsommen bij voortijdige opzegging bepalen of een samenwerking duurzaam is.

De keuze voor de juridische vorm is afhankelijk het doel dat gerealiseerd moet worden. Wanneer de focus van de schoolbesturen ligt op de samenwerking, dan is de samenwerkingsovereenkomst het meest passend. Wanneer eenduidigheid in beleid en aansturing op de werkvloer centraal staat, dan ligt overdracht van BRIN meer voor de hand. Welke keuze ook gemaakt wordt, tijd en zorgvuldigheid helpt zowel de zeggenschap als de medezeggenschap.

4 Beschouwingen

De Wms beoogt personeel en ouders een stem te geven bij belangrijke processen in de school en binnen het schoolbestuur. Hiertoe hebben de medezeggenschapsorganen het recht op informatie, initiatiefrecht, adviesrecht en instemmingsrecht. De totstandkoming en doorontwikkeling van het IKC IJmond-onderwijs kan gezien worden als een belangrijk proces waarbij ouders en personeel belangen hebben die behartigd moeten worden via de medezeggenschap.

In de totstandkoming van het IKC IJmond is een adviesvraag voor het visiedocument aan de verschillende MR-en voorgelegd. Deze ging niet vergezeld van een instemmingsverzoek betreffende de gevolgen voor ouders/leerlingen en personeel. Personeel is meer dan de ouders meegenomen in het formuleren van de visie en ambities. De samenwerkende schoolbesturen hebben in de ontwikkeling van het IKC IJmond-onderwijs veel waarde gehecht aan de bottom up werkwijze. De besturen willen dit ondersteunen door beleid en werkwijzen achteraf vast te leggen middels besluiten. Hiermee is er veel draagvlak bij het personeel voor het IKC IJmond-onderwijs. Door deze bottom up benadering hebben met name de ouders onvoldoende het gesprek kunnen voeren over de gevolgen van de ontwikkeling naar een integrale en multidisciplinaire begeleiding van de leerlingen. We stuiten hier op een dilemma; de Wms gaat uit van voorgenomen besluiten, terwijl de partners in het IKC IJmond-onderwijs besluiten achteraf nemen.

Wanneer in de doorontwikkeling van het IKC IJmond-onderwijs gekozen wordt voor een samenwerkingsovereenkomst, moet vooraf beter nagedacht worden over de wijze waarop ouders betrokken worden. De adviesvraag moet vergezeld gaan van de regeling van de gevolgen voor personeel en ouders/leerlingen. Los hiervan willen wij hier een kritisch geluid laten horen.⁷² Een adviesvraag betreft een voorgenomen besluit. Het schoolbestuur is voornemens om een samenwerkingsovereenkomst vast te stellen. De complexiteit van een samenwerkingsovereenkomst maakt dat de stuurgroep een en ander waarschijnlijk goed uitgezocht heeft en tussen de partners zal onderhandeld zijn over de inhoud van de overeenkomst. Het onderhandelingsresultaat en dus de inhoud van de overeenkomst zal voor een groot deel bepaald worden door wet- en regelgeving, de CAO-PO, de interne schoolorganisatie en externe factoren. Hoeveel ruimte is er dan nog voor wijzigingen en aanvullingen vanuit het advies? Dit probleem is op te lossen door voorafgaand aan het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst advies te vragen. Met de uitkomst kan dan daadwerkelijk rekening gehouden worden. De Wms stelt echter de regeling van de gevolgen verplicht en deze gevolgen zijn pas na het opstellen bekend. De gesplitste medezeggenschap vraagt om een creatieve oplossing.

Bij de keuze voor overdracht van BRIN eindigt de intensieve samenwerking tussen de partners van het IKC IJmond-onderwijs. De integraliteit en multidisciplinaire begeleiding van leerlingen krijgen ruim baan. De gevolgen voor personeel en ouders zijn groot omdat zij onder een andere organisatie komen te vallen. De personeelsgeleding wordt hierin ondersteund door deskundigen in het DGO, hun belangen worden goed gediend. Zorgen hebben wij over de positie van ouders. De Wms heeft garanties ingebouwd om de medezeggenschapsorganen daadwerkelijk in staat te stellen van hun rechten gebruik te maken. Denk aan het recht op overleg met het bevoegd gezag en initiatiefrecht,

⁷² Jansen 2013. In deze masterscriptie legt Jansen uit waarom medezeggenschap in bepaalde opzichten gezien kan worden als een beknott recht. Wij herkennen deze constatering in geval van een samenwerkingsovereenkomst.

artikel 6 Wms, het recht op voldoende informatie, artikel 8 Wms, de voorwaarden voorafgaand aan ten uitvoer legging van besluiten, artikel 15 Wms en de procedurele voorwaarden bij adviesverzoeken, artikel 17 Wms. De geschillenregeling corrigeert en bestraft wanneer bevoegd gezag of medezeggenschapsorganen op oneigenlijke wijze te werk gaan. Ondanks deze garanties staan ouders er alleen voor. Er wordt een grote mate van deskundigheid verondersteld. De Wms maakt ondersteuning door een deskundige die de belangen van ouders en leerlingen in het overleg behartigt mogelijk, maar die is niet voorgeschreven, zoals bij personeel wel het geval is.

Literatuurlijst

Barkhuysen & Claessens 2013.

T. Barkhuysen & M. Claessens, 'Fusies in alle lagen van het onderwijs: praktische en juridische handvatten bij de toepassing van de fusietoets', *NALL* 2013, april-juni, DOI: 10.5553/NALL/.000011

De Boer & Van der Worp 2016.

A. de Boer, L. van der Worp, *De impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO* (Publicatie nr. 10 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs), Groningen: RUG 2016.

Van Brakel e.a. 2016.

R. van Brakel e.a., *Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs*. (Eindrapport Ecorys), Rotterdam, 2016. Geraadpleegd van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/03/30/bestuurlijke-constructen-in-het-funderend-onderwijs>

Brekelmans, Goetheer & Van Schoonhoven 2007.

F. Brekelmans, G. Goetheer en R. van Schoonhoven, *De Wet medezeggenschap op scholen, deel 1*, Den Haag: Elsevier Overheid 2007.

Brekelmans & Sperling 2017.

F.H.J.G. Brekelmans en J. Sperling, *Advies medezeggenschap in integrale kindcentra*, Utrecht: Expertisecentrum Onderwijsgechillen, uitgave nr. 11, 1e druk, 2017.

De Bruin & Streefkerk 2018.

J. de Bruin en J. Streefkerk, 'Integraal, maar nog niet collectief. Over de arbeidsvoorwaardelijke positie van IKC-medewerkers', in: R. van Schoonhoven & F. H. J. G. Brekelmans, (Red.), *Onderwijs-cao's: robuust genoeg voor de 21e eeuw? Bundel ter gelegenheid van het VU Symposium op 12 oktober 2018*. Amsterdam: VU Law Academy 2018.

Huntjens e.a. 2010.

L. Huntjens, V. Overmeer, P. Dekkers en M. de Voogd, *Primair onderwijs - kinderopvang – peuterspeelzaal. Een onderzoek naar de bestuurlijk juridische vormgeving van samenwerking*, Utrecht: Berenschot 2010.

Jansen 2013.

K. Jansen, *Beknot recht. Over medezeggenschapsrechten die niet verzilverd kunnen worden* (Master's Thesis Rechtswetenschappen, Open Universiteit Nederland), 2013.

Kieft, Van der Grinten & De Geus 2016.

M. Kieft, M. van der Grinten en W. de Geus, *Samenwerking in beeld* (Onderzoek in opdracht van OCW/SZW), Utrecht: Oberon 2016.

Lie & Van Rens 2017.

T. Lie en N. van Rens, *De juridische vormen vergeleken*, Amersfoort: 2017.

De Koning 2009.

R. de Koning, *Eindrapport van het project Wet Medezeggenschap op Scholen*, Utrecht: Projectgroep WMS 2009.

Nolen 2017.

M.F. Nolen, *De bestuurder in het onderwijs. De juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren*, (proefschrift rechtsgeleerdheid, VU Amsterdam), Serie: Markt, Overheid & Recht 7 NILG, Den Haag: Boom juridisch, 2017

Onderwijsraad 2006, 20060004/847.

Onderwijsraad, *Onderwijsspecifieke medezeggenschap*. (Advies aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, nr:20060004/847), Den Haag: 2006.

Onderwijsraad 2006, 20060062/857

Onderwijsraad, *Een vlechtwerk van opvang en onderwijs* (advies aan de minister van OCW, nr: 20060062/857), Den Haag: 2006

SER 2015.

SER-Fusiegedragsregels 2015 (besluit van de Sociaal Economische Raad van 18 september 2015, Stcrt. 2015, 31544).

Smeets & Van Veen 2018.

E. Smeets en D. van Veen, *Samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp*. Onderzoek naar succesfactoren in praktijkvoorbeelden (Publicatie nr. 39 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs) Nijmegen: KBA Nijmegen/Zwolle: Hogeschool Windesheim/NCOJ 2018.

Sperling 2016.

J. Sperling bewerkt door F.H.J.G. Brekelmans, *De wet medezeggenschap op scholen toegelicht*, Utrecht: Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, uitgave nr. 8, herziene derde druk, 2016.

Thiel 2008.

J.B.H. Thiel, *Het fusieboek*, katernnummer 9 De juridische aspecten, (redactie T. Stubbe en W. van Veen), Nieuwegein: Quintis 2008.

M. Ploegman 2018.

M. Ploegman, *Belemmeringen voor innovatie in het basisonderwijs*. (Onderzoek op verzoek van OCW), Zandvoort, 2018

Van Veen e.a. 2017.

D. van Veen e.a., *Geïntegreerde voorzieningen voor specialistische onderwijszorg in samenwerkingsverbanden passend onderwijs (primair onderwijs)*. Praktijkonderzoek naar samenwerking en integratie van voorzieningen voor specialistische onderwijszorg SBO/SO, (Publicatie nr. 11 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs), Zwolle: Hogeschool Windesheim/NCOJ 2017.

Verbart & Van Elderen 2003.

M.A.M Verbart & J.J.M. van Elderen, *Samenwerking: Kansen zien, kansen benutten*. Zelfevaluatie-instrument rondom lumpsum en samenwerking, uitgave van de Werkgroep Behoud Zelfstandigheid Kleine Besturen. Den Haag: november 2003.

Verslag Expertmeeting 2018.

Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, *verslag Expertmeeting Medezeggenschap in integrale kindcentra*, Nieuwegein: 18 maart 2016

Vink & Van der Kaar 2015

F.W.H. Vink en R.H. van het Kaar, *Inzicht in de ondernemingsraad*, Toelichting bij de wet op de ondernemingsraden 2016, Den Haag: SDU uitgevers, 27^e druk, 2015.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 1995/96, 24615, 3

Kamerstukken II 2005/06, 30414, 2

Kamerstukken II 2005/06, 30414, 3

Kamerstukken II 2005/06, 30414, 4

Kamerstukken II 2005/06, 30414, 5

Kamerstukken II 2005/06, 30414, 6

Kamerstukken II 2005/06, 30414, 7

Kamerstukken II 2005/06, 30414, 8

Kamerstukken II 2005/06, 30414, 11

Kamerstukken II 2005/06, 30414, 43

Handelingen II 2005/06, 84, p. 5128-5167

Handelingen II 2005/06, 91, p. 5542-5562

Handelingen II 2005/06, 92, p. 5628-5631

Kamerstukken II 2012/13, 33 495, 35

Kamerbrief 1099296.

Brief van de staatssecretaris van onderwijs, *Nieuwe bestuurlijke samenwerkingsvormen in het funderend onderwijs*, 11 november 2016, referentienummer 1099296. Geraadpleegd van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/11/11/kamerbrief-nieuwe-bestuurlijke-samenwerkingsvormen-in-het-funderend-onderwijs>

Wet medezeggenschap op scholen, geldend van 01-01-2018 t/m heden. Geraadpleegd van

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0020685/2018-01-01>

Jurisprudentie

Commissie voor geschillen medezeggenschap katholiek onderwijs, 06-09-2007 Uitspraaknr. G750

Landelijke Commissie Geschillen WMS, 04-11-2010, nr. 104699

Landelijke klachten Commissie, 17-01-2011, nr. 104795

Landelijke Commissie Geschillen WMS, 29-07-2011, nr. 105040

Landelijke Commissie Geschillen WMS, 25-04-2012 nr. 105261 - 12.07

Landelijke Commissie Geschillen WMS, 15-04-2013, nr. 105633

Landelijke Commissie Geschillen WMS, 09-07-2013, nr. 105783 - 13.07
Landelijke Commissie Geschillen WMS, 02-12-2014, nr. 106553
Landelijke Commissie Geschillen WMS, 01-05-2017, nr. 107558 - 17.01
Landelijke Commissie Geschillen WMS, 30-05-2018, nr. 107952

Handreikingen en brochures

Arends 2014.

J. Arends, *Participatie van de achterban. Handreiking Goede Medezeggenschap, Goede medezeggenschap, dat doe je zo!*, Project Versterking Medezeggenschap, InfoWms, april 2014, te raadplegen via www.infoWms.nl en www.onderwijsgeschillen.nl.

Jansen, Baalhuis & Eshuis 2014.

A. Jansen, S. Baalhuis en J. Eshuis, *Handreiking IKC-raad*, Den Haag: Landelijke Steunpunt Brede Scholen & VOS/ABB 2014.

Model fusie-effectrapportage primair onderwijs van de Commissie Fusie Toets Onderwijs (CFTO). Geraadpleegd van <https://www.cfto.nl/documenten/formulieren/2016/07/01/fer-po>

PO Raad 2017.

PO Raad, *Zonder wrijving geen glans. Het bestuurlijke belang van investeren in medezeggenschap*, Utrecht: 2017.

PO Raad 2013.

PO Raad, *'Belemmeringen in bestuurlijk-juridische vormgeving van kindcentra'*. Naar oplossingen in wet- en regelgeving, (Advies), Utrecht, 2013.

Interne documenten

Adviesaanvraag samenwerking IKC huisvesting, MR De Zeearend, oktober 2014.

Notulen MR SBO De Zeearend, oktober 2014,

Notulen MR SBO De Boekanier november 2014,

Notulen MR Antoniuschool september 2014.

Adviesaanvraag Visiedocument IKC IJmond MR De Zeearend december 2015,

Adviesaanvraag Visiedocument IKC IJmond MR Antoniuschool december 2015,

Adviesaanvraag Visiedocument IKC IJmond MR De Boekanier december 2015.

Advies uitspraak Visiedocument IKC IJmond MR De Zeearend januari 2016,

Advies uitspraak Visiedocument IKC IJmond MR Antoniuschool januari 2016,

Advies uitspraak Visiedocument IKC IJmond MR De Boekanier januari 2016.

Visiedocument IKC IJmond 2016.

Intentieverklaring IKC IJmond 2016.

Instemming schoolplan MR De Zeearend, juni 2016

Instemming schoolplan MR Antoniuschool, juni 2016

Instemming schoolplan MR De Boekanier, juni 2016

Status aparte SBO De Zeearend, toelichting bij agendapunt 4 vergadering 29 mei 2017, GMR Stichting Fedra.

Notulen GMR Fedra vergadering 29 mei 2017

Notitie verkennend gesprek bestuurlijk-juridische vormgeving IKC IJmond, bijlage bij agendapunt vergadering 23-07-2018, Stuurgroep IKC IJmond.
Notulen stuurgroep vergadering 23-07-2018