

de OPPR

5 JAAR IN BEDRIJF

ONDERZOEK IN OPDRACHT VAN HET
PROJECT VERSTERKING MEDEZEGGENSCHAP

VOORWOORD

In de aanlooperperiode naar de invoering van passend onderwijs (formeel ingevoerd op 1 augustus 2014) is ook de medezeggenschap rond dit onderwerp ingericht.

Ondersteuningsplanraden (OPR) nemen daarbij een prominente plek in.

Aan elk samenwerkingsverband passend onderwijs is zo'n OPR verbonden.

Hoe functioneren deze OPR-en in de praktijk; wat gaat goed en wat kan beter?

Deze rapportage geeft daarop een antwoord.

Om deze vraag te beantwoorden is veldonderzoek gedaan door een aantal samenwerkingsverbanden te bezoeken en daar te spreken met een afvaardiging van de OPR en soms ook met de directie van het samenwerkingsverband.

Hierbij een woord van dank aan alle respondenten die tijd hebben willen vrijmaken om met ondergetekende van gedachten te wisselen.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het project Versterking Medezeggenschap.

Joost Vreuls, Den Haag, november 2018

INHOUDSOPGAVE

KORTE SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN	4
1 INLEIDING	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Achtergrond	7
1.3 Vraagstelling en aanpak	9
1.4 Leeswijzer	9
2 INRICHTING EN ORGANISATIE VAN DE OPR	11
2.1 De bemensing van de OPR	11
2.2 Verwachtingen	13
2.3 De OPR-vergadering	15
2.4 De directeur SWV als gesprekspartner van de OPR	16
2.5 Reflectie	17
3 DE INHOUD	20
3.1 Informatievoorziening OPR	20
3.2 De inhoud	21
3.3 De praktijk versus abstract beleid	23
3.4 Reflectie	23
4 POSITIONERING	26
4.1 Achterban	26
4.2 De GMR	27
4.3 Plaats in het krachtenveld11	28
4.4 De toekomst	30
4.5 Reflectie	31
5 ONDERSTEUNING	32
5.1 De markt	32
5.2 Project Versterking Medezeggenschap	32
5.3 Reflectie	33
Bijlage	34

KORTE SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

SAMENVATTING

Doel van het onderzoek was om een goed beeld te krijgen van het functioneren van ondersteuningsplanraden (OPR) en –met name– om daar waar nodig met suggesties te komen om zaken te verbeteren. De centrale vragen luiden als volgt:

- hoe functioneren de OPR-en?
- wat zijn aanknopingspunten om deze vorm van medezeggenschap te verbeteren c.q. te versterken?
- wie zijn daarbij aan zet / wat is daar verder voor nodig?
- wat is het toekomstperspectief van de medezeggenschap op het niveau van samenwerkingsverbanden (SWV)?

Dit alles bekeken vanuit een positieve grondhouding ten aanzien van de medezeggenschap, met oog voor de realiteit van alle dag.

Om tot beantwoording van de vragen te komen, zijn 15 samenwerkingsverbanden bezocht en is gesproken over de volgende kernthema's, tegen de achtergrond van bovengenoemde onderzoeksvragen:

- inrichting en organisatie van de OPR (hoofdstuk 2);
- de OPR en de inhoud van passend onderwijs (hoofdstuk 3);
- de positie en positionering van de OPR (hoofdstuk 4);
- de ondersteuning ten behoeve van de OPR (hoofdstuk 5).

Mede omdat SWV-en vrij zijn om passend onderwijs vorm en inhoud te geven zo lang maar wordt voldaan aan de opdracht die aan passend onderwijs ten grondslag ligt, is een heel gevarieerd beeld ontstaan van de manier waarop OPR-en hun werk doen en daarin al dan niet succesvol zijn. In de rapportage is er evenwel voor gekozen om de rode draad van de bevindingen voor het voetlicht te brengen.

Gaat het goed met de OPR? Dat is niet een vraag die met een paar woorden is te beantwoorden. Alle OPR-en die binnen het kader van het onderzoek zijn gesproken, zetten zich in om er het beste van te maken, dat staat buiten kijf. Gevraagd naar het resultaat van die inspanningen geven sommige OPR-en aan dat ze er ondanks alle inspanningen niet of maar mondjesmaat in slagen om als OPR goed te functioneren en toegevoegde waarde te leveren. Andere OPR-en zijn daarover duidelijk positiever. Of deze subjectieve inschatting ook objectief gezien overal stand houdt, is overigens de vraag na wat doorvragen:

- als een OPR niet bekend is met de verworvenheden van de wet versterking bestuurskracht (en daar dus ook geen beroep op doet) ;
- als een OPR geen gebruik maakt van haar bevoegdheid om al dan niet in te stemmen in geval van een aangepast plan maar genoeg neemt met daarover tussentijds geïnformeerd te worden ;

- als binnen een OPR een klein aantal leden actief is terwijl de rest van de OPR zich min of meer afzijdig houdt;
- als een directeur SWV aangeeft van de OPR in al die jaren nog nooit een ‘spannende’ vraag te hebben gekregen.....

Het systeem waarbinnen de OPR zijn weg moet zien te vinden, brengt in de praktijk de nodige hobbels met zich mee waarmee de OPR moet zien te dealen. Voor wat betreft de verschillende thema's die aan de order zijn gekomen, wordt verder verwezen naar het betreffende hoofdstuk.

AANBEVELINGEN

Het onderzoek heeft een aantal suggesties opgeleverd om OPR-en zo hier en daar de helpende de hand te bieden. Of dat de gewenste zoden aan de dijk gaat zetten, is een vraag die zo meteen aan de orde komt.

Redenerend vanuit de huidige praktijk van OPR-en biedt het onderzoek enkele concrete aanbevelingen. In eerste instantie is het project Versterking Medezeggenschap, zijnde de opdrachtgever van dit onderzoek, de geadresseerde. Voor wat betreft deze aanbevelingen kan de volgende driedeling worden onderscheiden.

1. De wijze van naar buiten treden.

Het project Versterking Medezeggenschap draagt eraan bij dat er veel informatie rond medezeggenschap voorhanden is. Deze informatie is te vinden op de website www.infowms.nl. De bekendheid van het project als zodanig is niet goed. Het valt te overwegen om meer actief informatie te gaan verspreiden (zie p.33), bijvoorbeeld in de vorm van een nieuwsbrief. Daarbij speelt ook de vraag of het ‘nieuws’ beperkt moet blijven tot nieuws met betrekking tot medezeggenschap in de strikte zin van het woord of dat daar ook buiten kan worden getreden. Daarbij wordt in dit verband met name gedoeld op het thema passend onderwijs (signaleringsfunctie; zie p.33).

2. Enkele concrete producten waaraan behoefte bestaat.

- a. een goed uitgewerkt handvat om meer structuur aan te brengen in de (meerjaren-) jaarplanning en de daarvan af te leiden invulling van de agenda's van de opeenvolgende vergaderingen (zie p.15 met in paragraaf 2.5 een eerste aanzet in de vorm van concrete voorbeelden);
- b. het voortouw nemen bij het bieden van een vorm van kruisbestuiving tussen OPR-en om die zo in de gelegenheid te stellen om van elkaar te leren (zie p.18-19);
- c. een handreiking ontwikkelen waarin een reeks inhoudelijke vragen staat die in hun onderlinge samenhang passend onderwijs in al zijn diversiteit coveren (zie p.22). Zo'n document kan OPR-en helpen bij het doorgronden van het ondersteuningsplan en om vervolgens de juiste vragen te stellen waarmee ze de kern te pakken hebben. Een dergelijk document zou een 'levend' document moeten zijn.

3. Agenderen van aandachtspunten voor beleidsmakers en andere relevante partners, alle bedoeld om de positie van de OPR te versterken:

- a. een heroverweging van de positie van de GMR op het terrein van passend onderwijs, als natuurlijke partner van de OPR (zie par. 4.2);

- b. mogelijkheden om de bevoegdheden van een OPR te verruimen. Bijvoorbeeld: instemming op het jaarplan, als afgeleide van het ondersteuningsplan als dat de periode van vier jaar bestrijkt (zie p.16);
- c. de suggestie om contacten aan te knopen met strategische partners die de positionering van de OPR ten goede kunnen komen (zie p. 32).

EEN DILEMMA

Zoals al opgemerkt: deze aanbevelingen borduren voort op de huidige situatie waarin het fenomeen OPR zich bevindt. Bij het interpreteren van deze aanbevelingen lijkt het raadzaam om de volgende twee overwegingen mee te wegen. Deze overwegingen raken aan de vraag in hoeverre de OPR-en met de genoemde aanbevelingen daadwerkelijk zijn geholpen.

Op de eerste plaats: de taak die de OPR heeft meegekregen is smal en blijft smal, en juist dat lijkt een kernpunt te zijn bij de worsteling om van een OPR iets moois te maken. Of deze smalle taak voldoende basis biedt om 'leven' in een OPR te krijgen en te houden is erg twijfelachtig. De positie die de OPR in het krachtenveld inneemt, is en blijft marginaal. De aanbeveling zoals verwoord onder 3b komt weliswaar aan dit punt tegemoet maar vooralsnog is het maar de vraag of daarvoor bij de beleidsmakers de handen op elkaar gaan.

Ten tweede: plannen gaan op den duur over in staand beleid en dat geldt dus ook voor het ondersteuningsplan, ook al lopen de meningen uiteen als het gaat om het antwoord op de vraag wanneer dat met betrekking tot passend onderwijs en het ondersteuningsplan het geval is. Als het eenmaal zover is, is het niet langer nodig om een OPR nog naar een dergelijk 'plan' te laten kijken. Als een OPR in de tussenliggende periode niet is door-geëvalueerd naar een orgaan met een aangepaste functie, dan ligt opdoeken van het fenomeen 'OPR' wellicht voor de hand. Bij dat door-evalueren moet worden gedacht aan een soort van klankbord-functie, overigens met daarbij de kanttekening dat daar in de huidige situatie geen wettelijke basis aan ten grondslag ligt met als mogelijk risico dat een en ander daardoor een (te?) vrijblijvend karakter krijgt.

Tegen deze achtergrond is de vooralsnog niet beantwoorde vraag: heeft het zin om OPR-en –binnen de huidige context en vanuit de invalshoek van de formele medezeggenschap- de helpende hand te bieden? Of is het raadzaam om een omslag in denken te gaan maken en de aandacht erop te gaan richten hoe de huidige OPR zich kan ontwikkelen tot een orgaan met een (andere) toegevoegde waarde?

1.1 AANLEIDING

Met de introductie van passend onderwijs in augustus 2014 is ook medezeggenschap op het niveau van samenwerkingsverbanden passend onderwijs tot stand gebracht. In de aanloop naar die introductie van passend onderwijs is in januari 2013 het Steunpunt Medezeggenschap Passend Onderwijs in het leven geroepen, gefaciliteerd door het ministerie van OCW. De opdracht van dit steunpunt was om het onderwijsveld te helpen bij de wijziging en deels nieuwe inrichting van de medezeggenschap door de invoering van passend onderwijs. In de praktijk betekende dat vooral veel inzet op de totstandkoming van ondersteuningsplanraden (verder: OPR) bij de 152 samenwerkingsverbanden (verder: SWV). Na enkele jaren, toen de grote piek van steunaanvragen achter de rug was, is dit steunpunt opgeheven en opgegaan in het project Versterking Medezeggenschap (verder: PVM).

Bij het PVM komen af en toe nog vragen binnen van OPR-en naar diverse vormen van ondersteuning, gekoppeld aan een knelpunt dat wordt ervaren. Mede daardoor is bij het PVM de vraag gerezen hoe het in het land gaat met de medezeggenschap bij de SWV-en en met het functioneren van OPR-en in het bijzonder. Hebben we met deze binnenkomende vragen van de OPR-en goed in beeld waar nog niet alles optimaal verloopt, of zijn deze vragen niet meer dan een topje van de ijsberg? Om hier meer grip op te krijgen, is besloten tot een beknopt onderzoek.

1.2 ACHTERGROND

Bij de inrichting van passend onderwijs en de daarvoor in het leven geroepen SWV-en, is in de aanlooperperiode naar passend onderwijs besloten om ook medezeggenschap te organiseren. Dat heeft indertijd de nodige voeten in de aarde gehad; niet alle betrokken partijen waren even enthousiast om op het niveau van samenwerkingsverbanden medezeggenschap te gaan organiseren. Uitkomst van de toen gevoerde discussie was uiteindelijk dat aan elk SWV een ondersteuningsplanraad (OPR) zou worden verbonden, met daarin een vertegenwoordiging van ouders (in het VO ook: leerlingen) en personeel, voor zover verbonden aan een van de scholen vallend onder het betreffende samenwerkingsverband. Deze OPR vormt de derde schakel in de medezeggenschapsketen binnen het onderwijsveld, naast medezeggenschapsraden (MR) voor afzonderlijke scholen en gemeenschappelijke medezeggenschapsraden (GMR) voor de medezeggenschap op het niveau van het schoolbestuur (het bevoegd gezag).

Een OPR is nieuw voor het onderwijsveld. Niet eerder is sprake geweest van schoolbestuur-overstijgende medezeggenschap. Mede om die reden en vanwege de eerder gememoreerde ‘wat moeizame bevalling’ is met de nodige belangstelling –en ook wel met enige bezorgdheid- door direct betrokken partijen gekeken naar de manier waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan dit nieuwe fenomeen. Behalve dat een OPR nieuw is, verschilt deze OPR op een aantal punten ook wezenlijk van beide andere medezeggenschapsorganen: de MR en de GMR.

Zo heeft de OPR maar op één aspect instemmingsbevoegdheid: op het door het SWV op te stellen ondersteuningsplan (inclusief de bijbehorende meerjarenbegroting), en op alle wijzigingen die in dat plan worden doorgevoerd (Wet medezeggenschap op scholen artikel 14a)¹. Bij wet wordt daaraan toegevoegd dat dit ondersteuningsplan in elk geval eens in de vier jaar opnieuw moet worden vastgesteld. Op basis hiervan kan worden vastgesteld dat de basis waaraan de OPR haar bestaansrecht ontleent erg smal is. Het feit dat nadien, met de invoering van de Wet Versterking Bestuurskracht (ingevoerd per 1 januari 2017), enkele aanvullende rechten aan de OPR zijn toegekend², doet hier niet aan af. In het extreme geval dat een SWV ervoor kiest om inderdaad niet vaker dan eens in de vier jaar met een nieuw ondersteuningsplan te komen, ligt het gevaar op de loer dat de OPR in de marge opereert.

Afgezien van de insteek van de wettelijke basis van een OPR zijn er nog andere aspecten te benoemen die maken dat een OPR verschilt van het functioneren van een MR of GMR.

Dat begint al bij de start van het fenomeen OPR, waar ‘alles’ nieuw was. Zeker in de beginperiode is het een gezamenlijke zoektocht geweest binnen veel OPR-en naar wat men gemeenschappelijk had en wat de verdere bedoeling was. De inrichting van passend onderwijs was niet alleen een nieuwe opdracht, maar op veel plaatsen was de constructie van het SWV ook nieuw. En niet onbelangrijk: de mensen die met elkaar de OPR vormden, kenden elkaar in veel gevallen niet.

Maar ook op de inhoud verschilt het werk binnen de OPR. Meer dan bij een MR of GMR gaat het overleg binnen de OPR en tussen diezelfde OPR en het SWV over beleid en het maken van beleidskeuzes, op een behoorlijk abstract niveau en minder direct herkenbaar terug te vinden in de praktijk van alle dag op de school waaraan de OPR-leden zijn verbonden. Waar het overleg in de MR nog de directe omgeving betreft van de ‘eigen’ school over zaken die bij wijze van spreken de volgende dag ook zichtbaar zijn op school, wordt deze directe band met de eigen omgeving bij een GMR al wat minder, ook al is daar nog sprake van het gezamenlijke belang van de onder het schoolbestuur vallende scholen. In geval van een OPR wordt nadrukkelijk een beroep gedaan op de leden van die OPR om hun eigen belang –of het nou het eigen kind

1 Het aantal advies- en instemmingsbevoegdheden van een MR ligt boven de 50 items. De GMR heeft ook enkele specifiek benoemde formele bevoegdheden en bovendien treedt de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad, indien het aangelegenheden betreft die van gemeenschappelijk belang zijn voor alle scholen of voor de meerderheid van de scholen, als het gaat om de bevoegdheden in de plaats van de medezeggenschapsraad van die scholen.

2 In dit verband wordt met name bedoeld op WMS art.11a (adviesbevoegdheid met betrekking tot een door het samenwerkingsverband te nemen besluit met betrekking tot in ieder geval [a] de vaststelling van de competentieprofielen van de toezichthouders en het toezichthoudend orgaan, alsmede van de leden van het bestuur van het samenwerkingsverband, en [b] aanstelling of ontslag van de leden van het bestuur van het samenwerkingsverband). Verder vindt er tenminste twee keer per jaar overleg plaats tussen de OPR en de interne toezichthouder (vastgelegd in de WPO art 17c onder 3 / WVO art. 24e1 onder 3). Tot slot is in de WMS opgenomen dat voor het benoemen van een bestuurder een sollicitatiecommissie wordt ingesteld waarvan in elk geval deel uitmaken een lid dat afkomstig is uit of namens het deel van de medezeggenschapsraad dat uit en door het personeel is gekozen, en een lid dat afkomstig is uit of namens het deel van de medezeggenschapsraad dat uit en door de ouders of de leerlingen is gekozen. In het modelreglement OPR is deze laatste passage als volgt geïnterpreteerd. Op grond van de Wms komt het recht om deel te nemen in deze sollicitatiecommissie toe aan de MR van het samenwerkingsverband. Het modelreglement voor de OPR bevat echter een facultatieve bepaling waarbij het bevoegd gezag in overleg met de OPR kan afspreken dat, in aanvulling op de wet, ook de OPR twee leden kan aanwijzen om deel te nemen aan de sollicitatiecommissie. Geadviseerd wordt om in voorkomende situaties te streven naar onderlinge afstemming tussen beide organen.

betreft in geval van ouders of de eigen school in geval van een personeelslid- ondergeschikt te maken aan het gemeenschappelijke belang van alle schoolgaande kinderen binnen het SWV. Er zal derhalve voor moeten worden gewaakt dat wat in een OPR aan de orde komt voor (een deel van) de leden niet een ver-van-mijn-bed-show wordt.

1.3 VRAAGSTELLING EN AANPAK

Aansluitend op hetgeen hiervoor is opgemerkt, is de aandacht van het onderzoek gericht geweest op de volgende vragen:

- hoe functioneren de OPR-en?
- wat zijn aanknopingspunten om deze medezeggenschap te verbeteren c.q. te versterken?
- wie zijn daarbij aan zet / wat is daar verder voor nodig?
- wat is het toekomstperspectief van de medezeggenschap op het niveau van SWV-en?

De basis voor de beantwoording van deze vragen is gelegd door gesprekken te voeren met 15 (afvaardigingen van) OPR-en. Bij een zevental SWV-en is behalve met de OPR ook gesproken met de directeur van het SWV³. Bij het maken van een selectie van SWV-en is geprobeerd een zo goed mogelijke spreiding te realiseren op criteria als PO en VO, positief en negatief in de verevening, de geografische ligging, en de mate waarin al dan niet succesvol wordt gewerkt. Om tot deze spreiding te komen is onder meer gebruik gemaakt van de ervaringen van enkele mensen met kennis van het veld.

1.4 LEESWIJZER

Eerder is al opgemerkt dat ten behoeve van een zo breed mogelijk beeld van de praktijk van het functioneren van OPR-en gestreefd is naar spreiding op basis van enkele vooraf benoemde criteria. Dat uitgangspunt, gevoegd bij het gegeven dat SWV-en vrij zijn om passend onderwijs vorm en inhoud te geven zo lang maar wordt voldaan aan de opdracht die aan passend onderwijs ten grondslag ligt, heeft ertoe geleid dat een heel gevarieerd is ontstaan van de manier waarop OPR-en hun werk doen. Factoren die daarbij een rol spelen, zijn onder meer:

- de plancycclus waarvoor is gekozen in het SWV (variërend van jaarlijks een nieuwe versie van het plan of een update tot eens in de vier jaar een nieuw plan);
- het financiële verdeelmodel waarvoor is gekozen, met als meest in het oog springende exponenten het expertisemodel en het schoolmodel⁴;
- deels samenhangend met voorgaand punt de mate van beleidsrijkheid van het ondersteuningsplan;
- de manier van werken van de directeur van het SWV, met name richting OPR;

³ Hiermee wordt bedoeld op degene die de dagelijkse leiding heeft in het SWV. In de praktijk komen ook andere functie-benamingen voor.

⁴ Expertisemodel: het SWV richt een netwerk in van (tussen)voorzieningen en regelt de aard, omvang en bekostiging van die voorzieningen. Schoolmodel: de beschikbare middelen worden onder schoolbesturen / scholen verdeeld op basis van het leerlingaantal.

- de mate waarin de governance is door- en uitontwikkeld, met ook als element daarbij de onafhankelijkheid van de interne toezichthouder;
- de mate waarin de bij het SWV aangesloten schoolbesturen in staat en bereid zijn om samen op te trekken en passend onderwijs tot een succes te maken;
- al dan niet de noodzaak om ‘een lastig gesprek’ te moeten voeren. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met de eventuele vereveningsopdracht van het SWV;
- is in het SWV al (ruim) voor de officiële start van passend onderwijs (augustus 2014) samengewerkt tussen schoolbesturen op het terrein van wat nu passend onderwijs heet of is daar pas mee begonnen bij de officiële start?;
- en niet in de laatste plaats de samenstelling van de OPR (kwantitatief en kwalitatief) en de fase van ontwikkeling waarin de OPR zich bevindt.

De uiteenlopende wijze waarop de OPR-en zich kwijten van hun opdracht –binnen hun eigen setting- rechtvaardigt eigenlijk dat van de 15 bezochte OPR-en een casus-beschrijving wordt gemaakt. Dat is evenwel niet de opdracht geweest die ten grondslag ligt aan dit onderzoek.

In het vervolg van de rapportage wordt getracht de rode draad van de bevindingen voor het voetlicht te brengen. Daarbij is als insteek gekozen om niet teveel de nadruk te leggen op aandachtspunten die inherent verbonden zijn aan de medezeggenschap ‘an sich’ maar om de aandacht vooral te richten op zaken die vooral aan de orde zijn bij OPR-en.

Een en ander is geordend aan de hand van de volgende kernthema’s:

- inrichting en organisatie van de OPR;
- de OPR en de inhoud van passend onderwijs;
- de positie en positionering van de OPR;
- de ondersteuning ten behoeve van de OPR.

Deze onderwerpen komen in de achtereenvolgende hoofdstukken aan bod.

Elk hoofdstuk wordt afgerond met een paragraaf ‘reflectie’. Daarin blikt de onderzoeker terug op de bevindingen uit het betreffende hoofdstuk.

Het medezeggenschaps-statuuut en -reglement en het huishoudelijk reglement zijn belangrijke documenten waarop de inrichting en de organisatie van de OPR –op papier- is gebaseerd. Heel veel aanleiding tot discussie geeft dit ook niet meer; in de aanloopperiode naar passend onderwijs zijn deze stukken in concept uitgebreid bediscussieerd bij de diverse SWV-en aan de hand van de uitgewerkte modellen. Uit de gesprekken komen drie punten naar voren die het vermelden waard zijn;

- de aanpassingen die tussentijds met de introductie van de Wet versterking bestuurskracht per 1 januari 2017 zijn aangebracht in de modellen voor statuut en reglement blijken nog niet in alle SWV-en bekend en daarmee ook (nog) niet doorgevoerd (en daarmee uiteraard ook nog niet in praktijk gebracht);
- zo links en rechts zijn in de oorspronkelijke versies tussentijds wijzigingen doorgevoerd die betrekking hebben op de samenstelling van de OPR en in een enkel geval is ervoor gekozen om de passage over de verkiezingen in zijn geheel te schrappen;
- zeer sporadisch steekt de discussie over de faciliteiten voor de OPR-leden nog steeds de kop op bij vergaderingen. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat ervoor is gekozen deze paragraaf in niet meer dan algemene termen in te vullen; dat biedt in de praktijk blijkbaar soms aanleiding tot discussie. Citaat: “in het onderwijsveld wil dat nog wel eens een lastig gesprek zijn. Dan wordt al snel ingebracht dat de beschikbare middelen bedoeld zijn voor de kinderen en niet voor andere zaken”.

Tot zover de papieren werkelijkheid. In de gesprekken is de aandacht vooral uitgegaan naar de wijze waarop een en ander in praktijk wordt gebracht. In het verdere verloop van dit hoofdstuk komen de volgende items aan bod:

- de bemensing van de OPR;
- verwachtingen;
- de OPR-vergadering;
- de directeur SWV als gesprekspartner van de OPR.

2.1 DE BEMENSING VAN DE OPR

Aan het vraagstuk van de bemensing van de OPR zitten twee kanten: de kwantitatieve en de kwalitatieve insteek.

Kwantitatief

De keuze voor de omvang van de OPR staat vrij, zolang maar wordt voldaan aan het uitgangspunt van pariteit⁵. Uit de gesprekken komt een beeld naar voren dat de keuze voor een OPR van een beperkte omvang (maximaal 8 leden) een uitzondering is. Bij aanvang speelde op veel plaatsen nadrukkelijk de gedachte dat de aangesloten schoolbesturen vertegenwoordigd waren in de OPR, met als gevolg een

⁵ Als ondergrens wordt vier aangehouden.

groter aantal zetels. In de praktijk is het lastig gebleken om alle posities bezet te krijgen en te houden. Veel OPR-en hebben dan ook te maken met –soms langdurig openstaande- vacatures. Zo hier en daar leidt dat inmiddels al tot de discussie of de OPR niet beter in afgeslankte vorm verder kan gaan.

De vervulling van vacatures loopt soms ‘volgens het boekje’. Dat wil zeggen dat –met inachtneming van wat daarover in het medezeggenschapsreglement is opgenomen- de verkiesbare mensen op de hoogte worden gesteld (via mailings, bijeenkomsten, flyers, de persoonlijke benadering door zelf te gaan bellen met de vraag om een kandidaat te leveren e.d.) en zich langs die weg kandidaat kunnen stellen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de animo vanuit die achterban vaak niet groot is. Dat maakt dat verkiezingen niet nodig zijn omdat het aantal kandidaten lager is dan het aantal vacatures.

In andere SWV-en kiest men er bewust voor om –in afwijking van de bedoelingen van de wetgever- gericht op zoek te gaan naar een geschikte kandidaat. Citaat: “we gaan voor het vervullen van onze vacatures niet een heel circus optuigen”.

Punt van aandacht bij de invulling van vacatures is dat de OPR tegen de grenzen van haar eigen mogelijkheden aanloopt waar het gaat om het bereiken van de achterban en het overtuigen van die achterban. De directeur van het SWV springt vaak bij maar soms is ook dat niet voldoende om het beoogde resultaat te bereiken. Citaat: “Het in stand houden van een OPR is een gezamenlijke verantwoordelijkheid waar ook de aangesloten schoolbesturen onderdeel van zijn. Je mag vanuit die hoek verwachten dat zij hun schooldirecteuren erop aanspreken om mede zorg te dragen voor kandidaten voor de OPR”.

Vacatures komen de slagkracht van de OPR in algemene zin niet ten goede. De mogelijkheden om – bijvoorbeeld- taken onderling te verdelen, worden kleiner.

Een geval apart. In Zeeland zijn twee SWV-en PO (O3 en Kind op 1) gefuseerd per 1 januari 2018. In de praktijk betekende dat ook: een fusie van twee OPR-en. In het kader daarvan is een wervingscampagne gestart om alle ouders en personeel te informeren en uit te nodigen om zich kandidaat te stellen. De belangstelling overtrof de verwachtingen en maakte verkiezingen noodzakelijk. De OPR van het gefuseerde SWV is –deels met ‘oude’ en deels met nieuwe leden- met nieuw elan van start gegaan.

Kwalitatief

De meeste OPR-en hebben te maken (gehad) met veel wisselingen waar het gaat om de bezetting. Enkele van de OPR-en waarmee is gesproken, hebben inmiddels een (bijna) geheel andere samenstelling dan bij aanvang. Dat komt de ontwikkeling en de continuïteit van het collectieve geheugen van de OPR niet ten goede. Voor nieuw ingestroomde leden is het lastig; die zijn zoekende naar wat er van hen wordt verwacht. Maar ook voor de nog zittende ‘oudere’ OPR-leden is de grote wisseling niet wenselijk. “Op de manier zoals het nu gaat, heb ik regelmatig een déjà vu tijdens onze discussies; zowel op de inhoud als op procedurele aspecten. We komen zo niet echt verder”. Dat leidt tot een volgende conclusie: “vers bloed is wel goed, maar dan wel gedoseerd”. Een van de respondenten voegt daar nog aan toe: “elk OPR-lid zou eigenlijk een plancyclus (van vier jaar) moeten meemaken, om zo een beetje te gaan snappen waar het over gaat”.

Bij niet meer dan één van de onderzochte OPR-en wordt actief beleid gevoerd op de bezetting van de OPR. Daar wordt proactief gebruik gemaakt van een rooster van aftreden, waarbij tijdig wordt geanticipeerd

op aankomende vacatures. De vacatures dienen zich bij de overige OPR-en domweg aan en dienen ingevuld te worden.

Bij het zoeken van nieuwe leden voor de OPR, of het nu gericht gebeurt of in de vorm van een bredere campagne, wordt uiteraard rekening gehouden met wat van een OPR-lid wordt gevraagd. Toch wordt de lat in de praktijk niet altijd even hoog gelegd, omdat men anders bang is dat dat teveel mensen ervan weerhoudt om zich kandidaat te stellen. De meningen lopen op dit punt uiteen. Sommigen zijn van mening dat de lat hoog hoort te liggen om niet op voorhand al in te leveren op gevraagde kwaliteiten, anderen laten zich meer leiden door de gedachte dat niet overvraagd moet worden omdat anders het risico te groot is dat de vacature niet wordt ingevuld. De balans lijkt uiteindelijk uit te wijzen dat de lat hoog leggen de voorkeur heeft, om zo voldoende countervailing power op de been te brengen.

Enkele kritische kanttekeningen

In algemene zin wordt met waardering gekeken naar de wijze waarop de OPR vorm en inhoud geeft aan haar opdracht. Verreweg de meeste OPR-leden zitten er met grote betrokkenheid bij de voorliggende materie. Wel zijn in verschillende gesprekken een paar kritische kanttekeningen geplaatst bij de achterliggende motieven bij sommige OPR-leden om lid te worden van die OPR.

Met name bij ouders wil het nog wel eens voorkomen dat hun motieven om zich aan te sluiten bij de OPR zijn terug te voeren tot het gegeven dat zij een kind hebben dat extra ondersteuning nodig heeft. Op zich heel logisch en begrijpelijk, en dat hoeft ook geen probleem te zijn, zo lang maar helder blijft dat de OPR geacht wordt zich een oordeel te vormen over het totaalbeeld van passend onderwijs in het verzorgingsgebied van het SWV. In de praktijk blijkt echter dat niet iedereen die dit betreft in staat en bereid is om het directe persoonlijke belang ondergeschikt te maken aan het collectieve belang. “Hier schuilt echt het risico in van een te eenzijdige benadering en dat bemoeilijkt het vergaderen. Maar misschien is het ook wel teveel gevraagd aan de ouders die het betreft om het eigen belang ondergeschikt te maken”.

Ook richting de personele bezetting is een kritische kanttekening geplaatst, maar van een andere orde. Een OPR is erbij gebaat als vanuit de personeelshoek mensen aansluiting zoeken bij de OPR als zij kennis van en affiniteit met passend onderwijs hebben. De toegevoegde waarde wordt een stuk minder als personeelsleden –al dan niet op eigen initiatief- zitting nemen in de OPR omdat zij in hun normjaartaak nog niet-gevulde uren hebben.

Tot slot nog een wens, vooral voortkomend uit de hoek van directeurs SWV : zij zien graag ook de leerkracht goed vertegenwoordigd in de OPR, naast IB'ers en zorg-coördinatoren.

2.2 VERWACHTINGEN

Bij verreweg de meeste OPR-en is de startperiode in 2013-2014 hectisch geweest. Het initiatief om tot een OPR te komen –meestal met de voorfase van een VOPR en op veel plaatsen verkiezingen- heeft plaatsgevonden onder een behoorlijke tijddruk. Vervolgens is al snel een eerste versie van het ondersteuningsplan voorgelegd; de nieuw opgerichte OPR had daarop tenslotte instemmingsrecht. Maar ook op dat deel van het traject stond een behoorlijke tijddruk. Het geaccordeerde ondersteuningsplan moest namelijk voor 1 mei 2014 bij de inspectie zijn aangeleverd, zonder de mogelijkheid van uitstel.

Dat gegeven, gevoegd bij het feit dat de meeste OPR-en niet of nauwelijks betrokken waren geweest bij de totstandkoming van het plan –daar was geen tijd voor- en dat er nog de nodige onduidelijkheid bestond bij veel SWV-en over de te volgende koers waardoor veel plannen nog weinig concreet waren, maakte het voor veel OPR-en lastig om tot een weloverwogen besluit te komen.

Het eerste ondersteuningsplan gold in principe voor de periode 2014-2018. Bij de officiële start van passend onderwijs is op veel plaatsen sprake geweest van een fase van pionieren om de samenwerking vorm en inhoud te geven. Voor de SWV-en was het daarom lastig alles voor de hele planperiode van vier jaar vanaf het begin goed te overzien. Voor wat betreft het samenspel tussen SWV en OPR is daarmee in de daarop volgende periode verschillend omgegaan:

- *bij het ene SWV wordt de OPR in de verdere gedachtenontwikkeling van tevoren meegenomen met ook nadrukkelijk ruimte voor eigen inbreng. Elders gebeurt dat veel minder en zit de OPR meer in een achteraf kritisch-controlerende positie;*
- *bij de meeste SWV-en zijn tussentijds wijzigingen aangebracht in het oorspronkelijke ondersteuningsplan –soms jaarlijks- maar in een enkel geval is pas na vier jaar een nieuw plan opgesteld;*
- *daar waar het ondersteuningsplan tussentijds is gewijzigd, is het nieuwe plan in de meeste gevallen overeenkomstig de wettelijke bepalingen daaromtrent ook formeel ter instemming voorgelegd aan de OPR. Dat is echter niet bij elk SWV zo gelopen. In sommige regio's is de OPR alleen geïnformeerd over aanpassingen en heeft diezelfde OPR dus geen beroep gedaan op haar bevoegdheid om opnieuw in positie te komen om al dan niet in te stemmen op het gewijzigde plan. Het volgende citaat illustreert dat dat soms lastig is: “met een beroep op groot onderling vertrouwen en transparantie loopt het zo maar soms vraag ik me wel af wanneer het punt komt dat we op onze strepen moeten gaan staan ”*

Pas nadat de eerste hectiek –daaronder begrepen de instemming op het eerste ondersteuningsplan- achter de rug was, is bij veel OPR-en de vraag nadrukkelijk aan de orde gekomen wat verder van de OPR te verwachten. “Toen kwamen we er pas aan toe om onszelf eens de vraag te stellen waartoe wij als OPR op aarde zijn”.

De eerder genoemde smalle basis van het bestaansrecht van de OPR maakt de beantwoording van deze vraag niet makkelijk. Ook vanuit de hoek van beleidsmakers zijn geen richtinggevende inhoudelijke handvatten aangereikt. In de cao primair onderwijs staat wel te lezen dat ‘de werkgever aan de werknemer die zitting neemt in de OPR 60 uren per jaar ter beschikking stelt’⁶. De vraag is: hoe verhoudt de eerder genoemde smalle basis voor wat betreft het bestaansrecht zich tot deze 60 uren? Die 60 uren mogen op zijn minst worden beschouwd als een indicatie dat van de OPR en haar leden de nodige inspanningen worden verwacht. Zeker in de beginperiode is dit voor de OPR-en een zoektocht geweest.

Verder is uit de gesprekken gebleken dat een paar SWV-en te maken hadden met één en soms meer OPR-leden die een overspannen verwachting hadden van de macht en de invloed van de OPR op het te voeren beleid. Dat heeft met name in de beginperiode zo hier en daar tot fricties geleid, zowel binnen de OPR als bij de interactie tussen OPR en SWV. Voor zover vast te stellen is binnen dit onderzoek behoren deze problemen inmiddels tot het verleden.

⁶ In de overeenkomstige cao voor het voortgezet onderwijs wordt in het geheel niet over een opr gesproken.

Het in de loop van de tijd invoeren van een planmatige manier van overleg heeft ertoe bijgedragen dat meer helderheid ontstond over de verwachtingen met betrekking tot de OPR; zowel binnen de OPR zelf als bij andere direct betrokkenen.

2.3 DE OPR-VERGADERING

Vrijwel zonder uitzondering hebben de OPR-en de afgelopen periode intern geworsteld met de vraag hoe tot een zinvolle planning van activiteiten te komen om in haar rol als medezeggenschapsorgaan te groeien en zo van waarde te zijn. Daarbij was het zaak een goede balans te vinden tussen twee krachten. Enerzijds de ambities van de OPR zelf en aan de andere kant de ruimte die wordt geboden van de kant van het SWV. Citaat: “Tussen de regels door werd ons wel duidelijk gemaakt dat we het vooral niet groter moesten maken dan dat het is. Op zich is dat een goed streven, maar daar zou ik tegenover willen zetten: maak het ook niet kleiner dan dat het is”. Bij de OPR-en die binnen het kader van dit onderzoek zijn bezocht, varieert de vergaderfrequentie en ligt tussen de drie en acht keer per jaar. Dat kan per jaar nog wel eens verschillen. Met name in de periode dat een plan ter instemming wordt voorgelegd, kan het voorkomen dat één of soms meer extra vergaderingen noodzakelijk zijn. Verder maakt een enkele OPR soms gebruik van werkgroepen en de bijeenkomsten daarvan komen dan nog boven op de plenaire OPR-vergaderingen. De OPR-en geven zelf aan dat vier keer per jaar bijeen komen een min of meer absolute ondergrens is. Een directeur voegt hier nog aan toe: “het is zaak om beweging in een OPR te krijgen en om die er ook in te houden.”

Inmiddels is dit proces van ontwikkeling bij een flink aantal OPR-en redelijk uitgekristalliseerd. Die OPR-en hebben een goed werkbaar jaarplanning gemaakt van te agenderen onderwerpen. Bij een enkele OPR ligt ook een uitgewerkt jaarplan aan die agenda ten grondslag. Wat daarbij opvalt is dat die OPR-en vaak verder gaan dan de focus exclusief te richten op het ondersteuningsplan. Men probeert dat plan in een breder perspectief te plaatsen.

Bij enkele OPR-en is zo'n werkbaar jaarplanning echter nog nauwelijks uit de verf gekomen en bestaat de agendavoering vooral uit enkele standaard-elementen zoals jaarverslag en begroting. De verdere vulling van de agenda komt vooral voor rekening van de directeur SWV die informatie inbrengt. Citaat: “om nou te zeggen dat het onze eigen agenda is Ik heb nog steeds het gevoel dat wij als OPR aan de hand van de directeur meelopen en alleen soms op zaken reageren”. Een handvat om zo meer grip te krijgen op de sturing van de eigen bezigheden en gedachtenvorming is welkom.

Een goede structuur, onder andere in de vorm van een duidelijke en richtinggevende agenda, is een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde om een OPR goed te laten functioneren. Het gaat er uiteraard ook om hoe de OPR een en ander in praktijk brengt. Vergaderen blijft tenslotte mensenwerk. Een citaat vanuit een OPR: “wij zijn een goed functionerende OPR. De basis staat, we hebben energie, we vullen elkaar onderling goed aan en we zitten in een positieve flow om er samen met het SWV goed uit te komen.” Achter de laatste passage uit dit citaat schuilen twee belangrijke factoren die bepalend zijn voor het functioneren van de OPR: een sterke voorzitter van de OPR die de vergadering in goede banen leidt en zorgt dat ieder vanuit zijn of haar eigen rol de gewenste inbreng heeft en de persoon van de directeur SWV. In de volgende paragraaf staat deze directeur SWV centraal.

2.4 DE DIRECTEUR SWV ALS GESPREKSPARTNER VAN DE OPR.

De directeur SWV is gemandateerd om namens het bestuur van het SWV het overleg met de OPR te voeren. Diezelfde directeur is voor de OPR ook de voornaamste bron van informatie. Of dat tot ongemakkelijke situaties kan leiden, komt zo aan bod.

Ook al valt de vraag strikt genomen misschien niet onder het hoofdstuk ‘inrichting en organisatie’, toch is aan OPR-en gevraagd welke factoren eraan bijdragen dat sprake is van een goede werkkrelatie tussen de OPR en diezelfde directeur. Dat mag immers worden beschouwd als een belangrijke succesfactor voor zover het het functioneren van de OPR betreft. De reacties op die vraag leiden tot de volgende compilatie waarbij opvalt dat vooral de nadruk is gelegd op de wisselwerking tussen OPR en directeur:

- er moet sprake zijn van een positieve manier van elkaar tegemoet treden. Dat werkt als het goed gaat twee kanten op:
 - de boodschap aan het SWV richting directeur is: organiseer op een goede manier je eigen tegenspraak, zie de meerwaarde in van medezeggenschap;
 - van een OPR mag inbreng worden verwacht, gebaseerd op kennis van zaken vanuit de praktijk, en een grondhouding gericht op dialoog en niet op dwarsliggen;
- goed begrip voor elkaars positie en rol en de kwetsbaarheden die daarmee samenhangen;
- transparantie in handelen –bij voorkeur door te werken met jaarplannen⁷ die zijn afgeleid van het ondersteuningsplan dat meerdere jaren bestrijkt- en openheid in de communicatie en informatieverstrekking;
- de directeur neemt de OPR tussentijds mee in de gedachtenontwikkeling zodat er voor de OPR ook ruimte is om in een voorstadium al mee te denken. Citaat: “en dan moet de directeur zich wel kwetsbaar durven opstellen in de zin van: OPR, denk eens met me mee want ik heb ook niet zo één-twee-drie de oplossing”;
- de OPR moet het gevoel hebben serieus genomen te worden. Citaat: “het is mooi om onze invloed uiteindelijk terug te zien in het ondersteuningsplan”. Daaraan is vanuit de hoek van de OPR meteen ook toegevoegd dat de OPR dat serieus-genomen-worden wel moet afdwingen door waarde in te brengen;
- een directeur die een eigen, onafhankelijke en autonome positie inneemt, ook richting het bestuur van het SWV. De keerzijde hiervan is gevat in het volgende citaat: “wij als OPR signaleren, geven dingen terug aan de directeur, maar als die directeur dan niet meer kan doen dan dat doorgeven aan zijn eigen bestuur, dan vraag ik me wel af wat we aan het doen zijn. Dan wordt de autonomie van de schoolbesturen wel ongemakkelijk”;
- een directeur moet (meer dan) goed geïnformeerd zijn en een spin in het web als het om het werkveld in de regio.

⁷ Op een dergelijk jaarplan rust geen instemmingsbevoegdheid van de OPR; dat beperkt zich tot het ondersteuningsplan. Van verschillende kanten is opgemerkt dat het de positie van de OPR zou versterken als de OPR ook instemmingsrecht op het van het ondersteuningsplan afgeleide jaarplan van de directeur SWV heeft.

Daarop aanvullend is vanuit enkele OPR-en nog benadrukt dat een directeur SWV er vooral ook bij is gebaat als sprake is van een goed functionerende bestuursafdeling bij het SWV:

- samenwerking wordt daar niet als een verplicht nummer gezien; de betrokkenen zijn overtuigd van nut en noodzaak om samen te werken;
- de betrokkenen dragen passend onderwijs een warm hart toe en hebben hierop een positieve visie. Citaat: “Het moet gaan over kinderen en niet over territorium”;
- rolvast, binnen de kaders van een goed ingerichte governance, waarbij ook is geïnvesteerd in een helder toezichtskader.

Bovenstaande opsomming bestaat vooral uit een aantal inzichten waarbij een verwachting naar een directeur SWV wordt uitgesproken, met op een enkele plaats ook een eerste blik op de andere kant van de medaille: wat van een OPR c.q. OPR-lid mag worden verwacht. Daarop aanvullend nog het volgende.

Om goed mee te kunnen komen in het gesprek dat een OPR met het SWV heeft, zou je naast betrokkenheid en ‘drive’ ook de nodige kennis en kunde rond het thema passend onderwijs van een OPR-lid mogen verwachten. Verder ligt een kracht van een goede OPR in het volgende statement: ‘durf te vragen’. Citaat: “En een goede OPR mag daarin best vasthoudend zijn. Dat maakt dat de directeur ook wel wat moet met wat de OPR te berde brengt”. Zo’n houding is overigens lang niet voor elk OPR-lid even vanzelfsprekend.

Zowel van de kant van OPR-en als van directeurs SWV is er tot slot op gewezen dat een meer zelfstandige en onafhankelijk (van de directeur SWV) opererende OPR een punt van aandacht is. Dat dit nog niet zo makkelijk te verwezenlijken is, komt aan de orde in het volgende hoofdstuk.

2.5 REFLECTIE

De startperiode van het fenomeen OPR is niet eenvoudig geweest. Niet iedereen was er even blij mee, alles was nieuw waardoor structuur en samenhang ‘vanaf nul’ moesten worden neergezet, op inhoud bestond er vooral nog veel onduidelijkheid en de verwachtingen ten aanzien van het fenomeen OPR waren onduidelijk en nog weinig doordacht.

Inmiddels zijn we ruim vier jaar verder. In vergelijking met de beginperiode staat er veel op de rails. De een is daarbij meer tevreden met wat er is bereikt dan de ander. Dat hangt samen met wat er daadwerkelijk is bereikt maar ook met de ambities die worden nagestreefd.

Enkele OPR-en geven nadrukkelijk aan dat zij geholpen zouden zijn met een handvat om meer structuur aan te brengen in de (meerjaren-)jaarplanning en de daarvan af te leiden invulling van de agenda’s van de opeenvolgende vergaderingen. Op zo’n manier ontstaat meer grip op het eigen functioneren, is de verwachting. Een en ander zou verder uitgewerkt kunnen worden met als basis de volgende opsomming van aspecten die vanuit verschillende OPR-en zijn ingebracht:

- de formele aspecten:
 - jaarverslag, begroting e.d.;
 - planvorming / jaar-agenda: wat staat er komend jaar binnen het SWV op de rol;

- kwartaalrapportages van het SWV;
- update van het statuut (eens in de 2 jaar verplicht) en het reglement;
- inhoudelijke items of speerpunten. Deels wordt dit agendapunt bepaald door de fase van ontwikkeling waarin het ondersteuningsplan zich bevindt en de bijbehorende voorliggende thema's die spelen. Deels kan dit agendapunt ook een uitvloeisel zijn van een inhoudelijke discussie binnen de OPR rond de vraag: wat vinden wij als OPR –indachtig onze achterban- nu ècht belangrijk, los van wat ons wordt voorgelegd. Punt van aandacht is dat veel OPR-en niet of nauwelijks toekomen aan zo'n inhoudelijke discussie binnen de eigen kring;
- uitkomsten van de monitoring als onderdeel van de pdca-cyclus;
- casuïstiek op tafel:
 - uitgebreid inbrengen van een casus (goed en slecht kan beide leerzaam zijn) om zo meer zicht te krijgen op de vraag: hoe werkt het papieren plan in de praktijk;
 - een aanverwante insteek is: wat zijn de klachten die binnenkomen; hoe gaat het SWV daarmee om? Uitgangspunt hierbij: een zinvolle en terechte klacht is een 'gratis advies' om zaken aan te scherpen;
- afstemming met MR-p;
- de landelijke actualiteit zoals bijvoorbeeld het verschijnen van een voortgangsrapportage passend onderwijs, met de daaraan gekoppelde vraag: hoe verhoudt ons SWV zich tot het landelijke beeld?;
- dichterbij huis het onderdeel 'nieuws uit de regio';
- een spreker uitnodigen rond een relevant thema, in de vorm van een inhoudelijke verhaal of met een element van scholing erin verwerkt;
- vragen c.q. klein leed om zo ook het onderscheid te markeren tussen het totaalbeeld van het SWV dat centraal staat (of: zou moeten staan) terwijl zich ondertussen ook zaken voordoen op individueel niveau die wellicht de moeite waard zijn om ingebracht te worden.

Bij een van de OPR-en is het verder gebruik om roulerend op een van de aangesloten scholen te vergaderen. Vast onderdeel van de agenda daarbij is een rondleiding op die school van ongeveer een half uur waarbij het thema 'zorg' centraal staat. Dat wordt tot nu toe altijd erg gewaardeerd en geeft een goede inkijk in de uitvoeringspraktijk.

Punt van aandacht –tot slot- is om met elkaar goede afspraken te maken over de afbakening van het OPR-werk. Citaat: "Binnen onze OPR speelt nog wel eens de vraag of iets dat op ons pad komt wel onze job is. Wat doe je bijvoorbeeld met vragen die ons vanuit de achterban bereiken? Of een enquête onder ouders of het organiseren van een voorlichtingsavond; moet de OPR zich daarmee inlaten"?

Bovenstaande suggestie rond de inrichting van de agenda kan ook in een breder perspectief worden geplaatst. Van verschillende kanten is naar voren gebracht dat de OPR binnen het eigen gebied bezig is om het wiel uit te vinden voor wat betreft het functioneren als OPR terwijl waarschijnlijk bij de buur-regio hetzelfde proces wordt doorgemaakt. Een vorm van kruisbestuiving tussen OPR-en kan een goede bijdrage leveren om op dit punt winst te boeken. Daarbij zijn verschillende werkvormen denkbaar, zoals

bijeenkomsten –het best een beetje regionaal georganiseerd- met meerdere OPR-en tegelijk rond een bepaald thema. Een andere manier is om bij elkaar -meer één op één- op bezoek te gaan om ervaringen uit te wisselen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door aan te schuiven bij de reguliere vergadering van de OPR. “Zoiets moet dan wel goed worden voorbereid. Niet dat je daar alleen komt met de opmerking dat je benieuwd bent hoe die andere OPR zaken aanpakt; je zult goed voorbereid op pad moeten, met een aantal duidelijke vragen”. Een impuls van buitenaf om een en ander van de grond te krijgen lijkt nodig; OPR-en komen er voor zover daarop zicht is niet aan toe. Bij één OPR is wel een eigen initiatief in deze richting genomen maar dat verliep in de praktijk moeizaam: “we hebben geprobeerd een samenwerking op poten te zetten met meerdere OPR-en maar dat liep vast; het bleek dat we wel erg ver uiteen lagen, op zaken als de inhoud maar bijvoorbeeld ook de mate van samenwerking met de directeur SWV ”

Een vorm van intervisie of visitatie lijkt een brug te ver. Nog afgezien van het feit dat je het OPR-werk op deze manier wel erg groot gaat maken, staat niet iedereen te trappelen om op zo’n manier ‘in de keuken te laten kijken’. Een citaat: “ik heb er niet zo’n behoefte aan om op zo’n manier de vuile was buiten te hangen”.

In het eerste hoofdstuk is al aangegeven dat de OPR zich onderscheidt van de andere twee ketens in de medezeggenschap doordat het overleg binnen de OPR en tussen diezelfde OPR en het SWV gaat over beleid en het maken van beleidskeuzes, op een behoorlijk abstract niveau. Voeg daarbij dat sprake is van een beleidsterrein waarop pionieren vaak noodzakelijk was en het moge duidelijk zijn dat er van de OPR het nodige wordt gevraagd op de inhoud.

Dat thema –de inhoud- staat in dit hoofdstuk centraal. In dit hoofdstuk komen de volgende items aan bod:

- informatievoorziening van de OPR;
- de inhoud;
- de praktijk versus abstract beleid.

Het hoofdstuk wordt weer afgerond met een korte paragraaf waarin wordt gereflecteerd.

3.1 INFORMATIEVOORZIENING OPR

De grote lijn is dat de OPR voor haar informatievoorziening leunt op wat de directeur SWV aanreikt. Voor veel OPR-en blijft het daarbij; die maken geen gebruik van andere bronnen om aan inhoudelijke informatie te komen die betrekking heeft op passend onderwijs. Enkele OPR-en doen dat wel en proberen op zo'n manier meer of minder structureel ook breder te kijken dan wat vanuit het SWV wordt aangereikt. Daarbij moet worden gedacht aan zaken als:

- bezoek aan een congres of een externe studiedag op een relevant thema;
- onderlinge uitwisseling binnen de OPR als een van de leden iets heeft gelezen dat relevant kan zijn;
- individuele signalen vanuit de achterban⁸.

Bij één OPR waarmee is gesproken zijn ze een stap verder in die zin dat zij alert zijn op het verschijnen van landelijke publicaties rondom passend onderwijs (nieuwsbrief, voortgangsrapportage van het ministerie van OCW). Deze OPR zorgt er zelf voor dat die informatie binnen de OPR aan de orde komt.

Alle gesprekspartners –zowel OPR-en als directeuren SWV- onderkennen dat deze afhankelijkheid misschien niet de ideale situatie is maar realiseren zich tegelijkertijd dat een andere optie moeilijk valt te realiseren. Citaat: “bij de andere medezeggenschapsorganen zal het er vast niet veel anders aan toegaan”. In theorie zou deze afhankelijkheid kunnen leiden tot misbruik van de kennisvoorsprong van de kant van de directeur maar daar is totaal niets van gebleken. Het vertrouwen bij de OPR-en dat zij afdoende worden geïnformeerd, is groot.

⁸ Zie de opmerking daarover in het vorige hoofdstuk waar de vraag werd gesteld wat een OPR met dergelijke signalen moet doen.

Dat neemt niet weg dat een aantal respondenten te kennen heeft gegeven niet gelukkig te zijn met deze situatie. Die geluiden komen zowel van de kant van OPR-en als van directeuren.

Van de kant van de OPR bestaat het voornaamste ongemak eruit dat de OPR met deze manier van werken vrijwel als vanzelf in de positie komt dat zij vooral reactief kan handelen op wat aan de orde komt; zo wordt dat althans ervaren. Hierbij breekt waarschijnlijk ook op dat veel OPR-en niet of nauwelijks de tijd nemen om –los van wat er aan stukken ter vergadering op tafel ligt– met elkaar als OPR de discussie te voeren over de vraag wat zij zelf ècht belangrijk vinden, daarbij ook redenerend vanuit hun eigen achterban (zie de vergelijkbare opmerking daarover in paragraaf 2.5).

Van de kant van directeuren SWV is de volgende vraag ingebracht: “pamper ik mijn OPR niet teveel met de manier waarop we nu samen werken aan goed passend onderwijs in onze regio”? Op weg naar een zelfstandige functionerende OPR lijkt de ingeslagen weg niet de juiste. Tegelijkertijd heeft diezelfde directeur niet de fiducie dat de OPR de eigen informatievoorziening adequaat zal kunnen oppakken als de directeur besluit dat niet langer voor zijn rekening te nemen.

Niet elke directeur worstelt overigens met dit dilemma. Zo geeft een van de directeuren –daarnaar gevraagd– aan dat zij het ‘gewoon’ tot haar taak vindt behoren om de OPR voldoende te informeren en daar waar dat nodig is zaken toe te lichten.

3.2 DE INHOUD

In juni van dit jaar verscheen een Kamerbrief van de minister van OCW over passend onderwijs⁹. In die brief kondigt hij aan met het veld (zoals ouders, leraren, scholen, besturen, samenwerkingsverbanden en gemeenten) in gesprek te willen gaan. Een passage uit die brief.

In deze gesprekken wil ik ook ingaan op de vraag van de Onderwijsraad welke informatie er nodig is om zicht te krijgen op de uitwerking van beleid in de praktijk. Alleen dan kan op een juiste manier worden geëvalueerd en tijdig worden bijgestuurd als onwenselijke effecten van passend onderwijs zich aftekenen. Dat kan betekenen dat er binnen de gedecentraliseerde systematiek tot op zekere hoogte toch enige standaardisatie nodig zal blijken te zijn. Een breed samengestelde landelijke werkgroep werkt op dit moment aan een verkenning van een gemeenschappelijke set van kwaliteiten en indicatoren die hiervoor een basis kan vormen.

Uit dit citaat kan worden afgelezen dat de beleidsmakers nog volop bezig zijn met het beantwoorden van de vraag hoe goed zicht te krijgen op de vorderingen die worden gemaakt met passend onderwijs. Blijkbaar is het een lastige materie.

Iets soortgelijks wordt in wezen gevraagd van de OPR-en, zij het op de schaal van het SWV.

Als vertrekpunt voor het gesprek in het kader van dit onderzoek is gekozen voor de stelling dat de voorliggende materie veel is, complex en abstract. Zondering uitzondering wordt hierop bevestigend gereageerd. Een aantal respondenten gaat een stap verder en voegt daaraan toe dat OPR-en in de huidige opzet eigenlijk overvraagd worden. In hun ogen is het te veel, te complex en te abstract. Een extra complicerende factor daarbij is het grote aantal personele wisselingen in de loop der jaren binnen veel OPR-en. De nieuwe OPR-leden moeten zien mee te komen in een discussie die al jaren gaande is.

⁹ Brief van 25 juni 2018 met als kenmerk 1369227.

Het is lastig gebleken om de eigen inschatting van de OPR goed op waarde te schatten. Een en ander hangt onder meer af van de aanwezige kennis en kunde binnen de OPR, de beleidsrijkheid van het voorliggende plan, het ambitieniveau om daadwerkelijk invloed uit te oefenen en van de ruimte die de OPR in dit opzicht krijgt.

Iets meer dan de helft van de OPR-en waarmee is gesproken vindt zelf dat zij goed in staat zijn om het ondersteuningsplan te doorgronden en met zinvolle vragen te komen. Bij enkele OPR-en wordt de invloed ook zichtbaar in die zin dat zij aangeven delen van hun opmerkingen later terug te vinden in het bijgestelde ondersteuningsplan. Ter nuancering van dit beeld is vanuit meerdere OPR-en een kanttekening geplaatst die goed verwoord wordt met het volgende citaat: “de eerlijkheid gebiedt om te zeggen dat ongeveer de helft van onze OPR mee kan in het gesprek. Anderen haken op een gegeven moment wel af”.

Bij de andere OPR-en komt dit gesprek minder goed uit de verf. Een citaat in dit verband: “als ik eerlijk ben: wij komen met onze OPR niet veel verder dan een gesprek over punten en komma’s. Een echte inhoudelijke discussie komt bij ons eigenlijk niet van de grond.” Kern van het probleem voor de OPR waarop dit citaat betrekking heeft is dat men met elkaar niet goed in staat is de materie te doorgronden en met goede vragen door te dringen tot de kern van de zaak.

In de loop van de gesprekken is het idee ontstaan om voor OPR-en die daar behoefte aan hebben een handreiking te ontwikkelen waarin een reeks inhoudelijke vragen staat die in hun onderlinge samenhang passend onderwijs in al zijn diversiteit coveren. Met name bij OPR-en die worstelen met het doorgronden van het ondersteuningsplan is daarvoor veel animo; zij kunnen daaruit putten. Maar ook OPR-en die zelf wel in staat zijn ‘het goede gesprek’ te voeren met het SWV geven aan naar alle waarschijnlijkheid gebruik te zullen maken van een dergelijke vorm van ondersteuning: “je weet tenslotte niet wat je niet weet”.

In de loop van de gespreksronde zijn er wel enkele kanttekeningen geplaatst waarmee rekening moet worden gehouden bij het opstellen van een dergelijk document en bij het gebruik. In de vorm van een tweetal citaten:

- vanuit een OPR: “prima idee zo’n lijst, maar zorg dan wel voor een goede rubricering zodat het overzichtelijk blijft. Een lange lijst met achter elkaar misschien wel een stapel van 40 of 50 vragen, dat gaat niet werken”;
- een directeur: “een goed idee om op zo’n manier de helpende hand te bieden maar het moet er niet toe gaan leiden dat alle OPR-en in het land aan de directeur SWV gaan vragen om die 40 of 50 vragen schriftelijk te gaan beantwoorden; het moet niet een soort van nieuwe norm gaan worden”.

De opzet van een dergelijke lijst zou zo in elkaar moeten steken dat het de OPR helpt om –binnen de eigen kring- met elkaar de inhoudelijke discussie te voeren over de vraag wat men als OPR echt belangrijk vindt, afgezet tegen het ondersteuningsplan dat voorligt. Een dergelijke discussie moet er vervolgens toe leiden dat de OPR gericht met een selectie van een beperkt aantal vragen het gesprek met het SWV aangaat.

Bij de meeste OPR-en is het zo geregeld dat iedereen alles leest als er (onderdelen van) een ondersteuningsplan worden voorgelegd; een onderlinge verdeling van het werk is er niet. Een enkele OPR heeft wel een dergelijke interne verdeling gemaakt, terug te voeren op verschillen in kennis en belangstelling, en dat blijkt in de praktijk goed te werken. Citaat: “voorwaarde daarbij is wel dat je elkaar onderling goed aanvult; daar moet je als OPR ook een beetje geluk mee hebben”.

Daarnaast heeft een enkele OPR een externe adviseur ingeschakeld en de vraag voorgelegd om mee te lezen met het plan. Dat werpt zijn vruchten af. De OPR is ermee geholpen, met name als de adviseur specifieke deskundigheid inbrengt die binnen de OPR ontbreekt zoals –bijvoorbeeld– bij het lezen van een begroting. Nadeel is wel dat de ingebrachte kennis veelal niet beklijft binnen de OPR zelf en dat na verloop van tijd dezelfde vraag binnen de OPR weer de kop op steekt.

3.3 DE PRAKTIJK VERSUS ABSTRACT BELEID

Het is al enkele keren gememoreerd: het ondersteuningsplan is een abstract verhaal. Een directeur hierover: “het is een plan voor 4 jaar dus: hoe concreet kan je worden”.

De vraag is hoe dat zich verhoudt tot de potentiële toegevoegde waarde van de OPR met daarin ouders en personeel die veelal vooral zicht hebben op de praktijk vanaf de werkvloer. Met name daar zal de toegevoegde waarde van de OPR moeten worden gezocht, bij signalen vanuit de praktijk. Citaat: “er zijn al genoeg partijen die beroepsmatig meekijken”. Dat zou betekenen dat je af moet stappen van de gedachte dat een OPR in staat moet zijn om langs de lijn van conceptueel denken hun visie op het ondersteuningsplan te geven.

In gesprek met een van de OPR-leden is in dit verband het volgende opgetekend: “het is wel een hele klus om tijdens de OPR-vergadering twee werelden bij elkaar te brengen: de op zichzelf staande praktijkervaring van de OPR-leden en aan de andere kant de management-taal waarop het ondersteuningsplan is gebaseerd”.

De ene OPR slaagt er beter in dan de ander om die brug te slaan. Vanuit één van de OPR-en die daar nog niet in slaagt is aangegeven dat ze dit gat tussen theorie en praktijk ervaren als een heel ongemakkelijke spagaat.

Los van de kwestie of de OPR erin slaagt de brug te slaan, houdt de vraag naar de toegevoegde waarde van de OPR de gemoederen bij de direct betrokkenen bezig. In de praktijk wordt daarbij inmiddels een deel van een mogelijk antwoord zichtbaar. Een aantal OPR-en is namelijk al toe aan het groeien naar een rol als klankbord voor het SWV, bezet door ouders en personeel. Andere OPR-en zouden ook meer die weg op willen gaan. Ook directeuren SWV zien een dergelijke rol weggelegd voor de OPR. Hoe zo’n rol ingepast moet worden in de formele positie van de OPR als medezeggenschapsorgaan met eigen bevoegdheden, is alleen nog niet voldoende uitgekristalliseerd.

3.4 REFLECTIE

In dit hoofdstuk draait het om de inhoud waarmee de OPR heeft te dealen. Eens in de zoveel tijd wordt tenslotte een ondersteuningsplan aan de OPR voorgelegd met de vraag om daar al dan niet op in te stemmen.

De eerste vaststelling in dit hoofdstuk is dat verreweg de meeste OPR-en voor hun informatievoorziening vrijwel volledig afhankelijk zijn van wat zij aan informatie krijgen aangereikt van de kant van (de directeur van) het SWV. Er is overigens veel vertrouwen bij de OPR-en dat zij goed worden voorzien van informatie maar het leidt wel tot een afhankelijkheidsrelatie. Zowel OPR-en als directeurs SWV plaatsen vraagtekens bij de wenselijkheid van zo'n type relatie.

Tweede vaststelling is dat het ondersteuningsplan voor de OPR 'zware kost' is om goed te doorgronden. De ene OPR slaagt er naar eigen zeggen duidelijk beter dan de andere OPR in om goed te snappen waar het over gaat en ook het goede gesprek met de directeur SWV te voeren. Het is moeilijk gebleken om deze eigen inschatting van de OPR-en goed op waarde te schatten. Twee citaten in dat verband:

- een directeur SWV: "In al die jaren heb ik nog nooit een echt lastige vraag uit de hoek van de OPR gekregen die mij goed aan het denken heeft gezet";
- en in reactie daarop een andere directeur: "daarbij vraag ik me dan wel af in hoeverre die directeur zijn of haar OPR heeft uitgedaagd om met dat soort ingewikkelde vragen te komen"

Gaandeweg de gesprekken is het idee ontstaan om een document met 40 tot 50 goede voorbeeldvragen op te stellen waarmee OPR-en uit de voeten kunnen als het ze zelf niet lukt om het ondersteuningsplan te doorgronden en op basis daarvan de juiste vragen te stellen waarmee ze de kern te pakken hebben. Een dergelijk document zou ook een 'levend' document moeten zijn waarbij vragen bij kunnen komen en ook weer kunnen afvallen.

Achterliggende gedachte bij deze handreiking is om eerst intern binnen de OPR met elkaar de discussie te voeren welke vragen voor de eigen situatie het meest relevant zijn en pas dan het gesprek aangaan met het SWV. Het doel van dit document reikt dus verder dan het primaire doel van inhoudelijke ondersteuning:

- het zet aan tot een goede interne discussie binnen de OPR waar het nog wel eens aan ontbreekt;
- het draagt bij aan het voorkomen van vervallen in reactieve houding en het voeren van een discussie over niet meer dan punten en komma's;
- het draagt bij aan het 'goede' gesprek, op het juiste abstractieniveau;
- stimuleert het gevoel van zelfstandigheid;
- de onderlinge verhouding binnen de kaders van de OPR-vergadering tussen OPR en directeur SWV komt meer in evenwicht;
- het helpt zeker de mensen die wat verder afstaan van de uitvoering en daarmee ook minder kennis van zaken hebben.

In paragraaf 3.2 is aangegeven dat er behoefte aan bestaat, maar dat zo'n instrument dan wel op de goede manier moet worden gebruikt. Aanvullend op wat daar in die paragraaf al over is opgemerkt kan daar nog aan worden toegevoegd dat het instrument zijn doel voorbij schiet als het er in de praktijk op neerkomt dat de OPR wordt ingefluisterd wat ze moeten gaan vragen. Op zo'n manier worden het niet de vragen van de OPR zelf.

Aan het eind van dit hoofdstuk, in paragraaf 3.3, is kort al een en ander opgemerkt over een mogelijke doorontwikkeling van een OPR naar een orgaan met een rol klankbord voor het SWV. Dit is een uitkomst van de zoektocht naar toegevoegde waarde. Het ligt voor de hand om zo'n ontwikkeling richting een klankbordfunctie van ouders en personeel mee te laten liften op de lijn die is geschetst in de eerder gememoreerde brief van de minister van 25 juni jl. waarin hij aangeeft 'het eigenaarschap veel meer neer te leggen bij lerarenteams, schoolleiders en ouders, door hen vaker inspraak te geven in de vormgeving van passend onderwijs '[einde citaat].

In hoofdstuk vier komt dit thema nogmaals aan bod.

De OPR was in 2014 nieuw, in alle opzichten. Behalve de zaakjes intern goed inrichten (hoofdstuk 2, inrichting en organisatie) en zich storten op de inhoud (hoofdstuk 3) is het zaak gebleken om werk te maken van een heldere positionering ten opzichte van alle andere betrokken partijen. Daarover meer in dit hoofdstuk. Achtereenvolgens komen de volgende items aan bod:

- de achterban;
- de GMR;
- plaats in het krachtenveld
- de toekomst

Ook dit hoofdstuk wordt weer afgesloten met een korte reflectie.

4.1 ACHTERBAN

Vrijwel alle OPR-en worstelen met de vormgeving van het contact met de achterban. Deze achterban bestaat uit alle ouders en alle personeelsleden die –ieder op hun eigen wijze- verbonden zijn aan een van de scholen die binnen het SWV vallen. De wetgever heeft daar nog een schakel tussen geplaatst, in die zin dat de MR-en van de aangesloten scholen zorgen voor een afvaardiging naar de OPR en diezelfde MR-en zijn kiesgerechtigd als er verkiezingen plaatsvinden voor de OPR (zie de WMS art. 4a).

Contact met de achterban bestaat uit ‘brengen en halen’: het overbrengen van informatie naar de achterban toe en –andersom- het ophalen van het gevoel wat er leeft onder de achterban om mede op basis daarvan binnen de OPR en tussen OPR en SWV een goede discussie te voeren. Het feit dat de OPR-leden ‘zonder last of ruggespraak’ deel uitmaken van de OPR neemt niet weg dat er veel behoefte bestaat bij OPR-leden om voeling te houden met wat er leeft.

Het brengen is –een enkele uitzondering daargelaten- in grote lijnen wel goed op orde. De OPR-en zijn herkenbaar terug te vinden op de website van het SWV met daarbij een korte passage waarin wordt uitgelegd wat de OPR doet, vergaderingen worden aangekondigd en (geaccordeerde) verslagen zijn terug te vinden op diezelfde website. Aan de zelf opgelegde verplichting (opgenomen in het eigen reglement medezeggenschap) om een jaarverslag te maken, voldoen ook veel OPR-en. En bij een enkel SWV zijn individuele OPR-leden aangeschoven bij een (G)MR-vergadering om toe te lichten wat het OPR-werk behelst.

Knelpunt is met name om in contact te komen met de achterban om zo te ‘halen’. Zo links en rechts wordt er een informatie-avond georganiseerd of wordt gebruik gemaakt van de enquête-vorm om meningen te peilen, maar de respons valt over het algemeen tegen. Het algemene gevoel is gevat in het volgende citaat: “het leeft gewoon niet; de OPR niet, het SWV niet en soms krijg ik het gevoel dat passend onderwijs ook niet leeft. De mensen willen dat het gewoon goed geregeld is op hun school en wat er bij een samenwerkingsverband gaande is, daar houden ze zich niet mee bezig ”.

Dit citaat heeft betrekking op de ouders en het personeel die samen de uiteindelijke achterban vormen van de OPR. De strekking van het verhaal blijft hetzelfde als wordt ingezoomd op de achterban op het niveau van de MR-en. Ook vanuit die hoek ervaren de respondenten weinig bekendheid met, kennis

van en betrokkenheid bij wat er op SWV-niveau gebeurt, daarbij inbegrepen de OPR. Dat laatste is wel opmerkelijk, met name ook omdat aan die MR-en enkele formele bevoegdheden zijn toegekend die betrekking hebben op passend onderwijs. Daarbij wordt met name gedoeld op de volgende twee aspecten:

- de adviesbevoegdheid op het eigen schoolondersteuningsprofiel;
- de afvaardiging naar de ondersteuningsplanraad.

De koppeling binnen de medezeggenschapsketen is in de praktijk vooral daar goed geregeld waar sprake is van een dubbelfunctie waarbij een OPR-lid ook zitting heeft in een MR of GMR.

Waar de MR nog eigen bevoegdheden heeft, gerelateerd aan passend onderwijs, geldt dat niet voor de GMR. Van verschillende kanten is naar voren gebracht dat dat als een gemis wordt ervaren.

4.2 DE GMR

Op verzoek van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen is recent onderzoek gedaan naar de medezeggenschapsketen in passend onderwijs¹⁰. In dat onderzoek is gewezen op de onduidelijke positie van de GMR in deze keten. Een van de eindconclusies luidt desalniettemin:

De positie van de GMR hoeft volgens ons geen aparte bepaling te krijgen in het kader van de medezeggenschap van passend onderwijs, omdat welbewust is gekozen voor een territoriale vorm van scholen (SOP's) die vallen onder het samenwerkingsverband, die met elkaar de dekkendheid bepalen in de ondersteuning. Regeling van de positie van de GMR zou dat doorkruisen.

In bovengenoemd onderzoek is gekozen voor de juridische invalshoek.

In de gesprekken die in het kader van het thans voorliggende onderzoek zijn gevoerd met OPR-en en directeurs SWV is vooral geredeneerd vanuit de uitvoeringspraktijk van de medezeggenschap. De juridische invalshoek is bewust buiten beschouwing gelaten. De strekking van de uitkomst uit deze gesprekken luidt: de keuze om de GMR niet expliciet een positie te geven in het kader van passend onderwijs is niet logisch en het zou de medezeggenschap op dit onderwerp ten goede komen als de GMR wel 'in positie' zou zijn. Dit beeld is gebaseerd op de volgende inbreng tijdens de gesprekken, gepresenteerd in de vorm van citaten waarbij de achterliggende gedachte duidelijk voor het voetlicht komt:

- “het samenwerkingsverband is een samenwerking van schoolbesturen en niet van scholen. Dan ligt het ook voor de hand om voor wat betreft de medezeggenschap de insteek van besturen te kiezen –lees: de GMR- en niet die van de individuele scholen”;
- “als je rond een thema een medezeggenschapsketen in stand wilt houden, dan is het niet meer dan logisch om de dichtstbij zijnde schakels in de keten aan elkaar te koppelen en niet om een schakel over te slaan”;

¹⁰ De medezeggenschapsketen in passend onderwijs; juridische knelpunten en oplossingen. Uitgevoerd in opdracht van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen onder auspiciën van het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR), 17 juli 2018.

- “bij een GMR zijn ze veel meer dan bij een MR gewend om beleidsmatig in te steken en abstract en conceptueel te denken en het gesprek aan te gaan. In die zin is een GMR een betere gesprekspartner voor de OPR dan een MR”;
- “zeker in de vele regio’s waar gekozen is voor het schoolmodel is het zaak dat je te maken hebt met GMR-en die alert zijn op het onderwerp passend onderwijs”;
- “het maakt de achterban voor een OPR een stuk overzichtelijker en beter te behappen”;
- “het heeft ook wel een praktisch voordeel als er vanuit een schoolbestuur een afvaardiging moet komen naar de OPR. Dan leg je die vraag neer bij de GMR en niet bij alle MR-en als je het tenminste doet zoals het hoort te gebeuren”.

Tot slot een directeur SWV aan het woord: “Ik heb er in mijn werk last van dat de GMR op dit onderwerp passend onderwijs niet in positie is; ze krijgen geen stukken en zijn niet geïnformeerd. Het gevolg is dat het onderwerp niet leeft en dat er niet over wordt gesproken tussen schoolbesturen en hun GMR. Ik zou wel een stap verder durven gaan: als op het niveau van de scholen en het bestuursniveau de medezeggenschap rond passend onderwijs op orde zou zijn, zou een OPR misschien helemaal niet nodig zijn”.

Omdat het voorlopig nog niet zover is, ronden we af met de suggestie uit het veld –aanhakend bij de laatste bullit hierboven– om de GMR te laten zorgen voor de afvaardiging naar de OPR in plaats van dat de MR-en dat doen, en dan bij voorkeur nog zo dat sprake is van een gecombineerd lidmaatschap van GMR en OPR.

4.3 PLAATS IN HET KRACHTENVELD¹¹

In hoofdstuk drie is al een en ander opgemerkt over de verhouding tussen de OPR en de directeur SWV. De strekking van die passage was dat sprake is van een afhankelijkheidsrelatie tussen de directeur SWV en de OPR en dat de OPR mede daardoor niet echt zelfstandig opereert, althans niet in de mate waarin menigeen zou willen. Zowel OPR-en als directeuren SWV zouden dat graag anders zien, maar voorlopig is dit de realiteit en zicht op grote veranderingen daarin is er niet. De mate waarin een OPR in staat is gewicht in de schaal te leggen als het gaat om het inbrengen van de diverse belangen die spelen is dan in zijn algemeenheid ook beperkt. De OPR-en gaan hier verschillend mee om. De ene OPR vindt het prima om zich op deze manier toch serieus in te zetten voor de goede zaak, de andere OPR worstelt met het vraagstuk van de toegevoegde waarde die zij kunnen bieden getuige het volgende citaat: “onze directeur SWV heeft echt geen behoefte aan nog een keer dezelfde vragen”.

De invoering van de wet versterking bestuurskracht per 1 januari 2017 betekent een versterking van de positie van de OPR, althans op papier. In de praktijk roepen de nieuw toegekende bevoegdheden bij veel OPR-en echter nog vooral veel vragen op. Dat betekent ook dat van deze nieuwe bevoegdheden nog maar sporadisch gebruik wordt gemaakt.

¹¹ De relatie tussen de OPR en de MR-p is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Het eerder gememoreerde onderzoek naar de medezeggenschapsketen bij passend onderwijs gaat hier wel uitgebreid op in.

Een van die bevoegdheden bestaat eruit dat de OPR in de gelegenheid wordt gesteld om in elk geval twee keer per jaar overleg te voeren met het interne toezichthoudende orgaan. Zoals gezegd: in de praktijk vinden dergelijke gesprekken nog maar weinig plaats. Van verschillende kanten is erop gewezen dat dit niet helemaal los kan worden gezien van het feit dat het interne toezicht binnen het SWV in verreweg de meeste gevallen (nog) niet of (nog) onvoldoende onafhankelijk is. Citaat: “voor een OPR heeft het ook veel meer zin om met een onafhankelijke Raad van Toezicht het gesprek te voeren dan met (een afvaardiging van) het Algemeen Bestuur. Een onafhankelijk toezichthoudend orgaan is in zijn algemeenheid veel meer de natuurlijke gesprekspartner dan het Algemeen Bestuur dat toch vaak wordt gezien als de directe partner van het Dagelijks Bestuur”. Door één van de gesprekspartners is –tot slot– in dit verband de suggestie gedaan om op (landelijk) beleidsniveau contacten te leggen met de VTOI, het vertegenwoordigend orgaan van de interne toezichthouders in het onderwijs. Dergelijke contacten kunnen er mogelijk op termijn aan bijdragen dat de OPR en de (tegen die tijd: meer onafhankelijke) interne toezichthouder elkaar in de toekomst beter weten te vinden.

In paragraaf 2.3 stond het volgende citaat: “werd ons wel duidelijk gemaakt dat we het [OPR-werk-] vooral niet groter moesten maken dan dat het is. Op zich is dat een goed streven, maar daar zou ik tegenover willen zetten: maak het ook niet kleiner dan dat het is”. Ook dit heeft alles te maken met positionering: de ruimte die je als OPR wordt gegund om inbreng te geven. Gevraagd naar voorbeelden om zicht te krijgen op dit spanningsveld, zijn de volgende signalen uit de praktijk opgetekend¹²:

- de scheiding tussen het ‘wat en hoe’. In het ondersteuningsplan staat het ‘wat’ beschreven, het is aan de schoolbesturen om het ‘hoe’ in te vullen; daar gaat de OPR niet over;
- voor opstellers van het ondersteuningsplan kan het aantrekkelijk zijn om vooral in algemene beleidstermen te spreken. Dat schept meer ruimte om binnen die algemene lijnen te opereren en de noodzaak om het plan te wijzigen (met als gevolg: opnieuw vragen om instemming van de OPR) zal minder snel aan de orde zijn;
- van bovenstaand voorbeeld van een ondersteuningsplan op hoofdlijnen kan sprake zijn in een SWV met deelregio’s of kamers. De OPR mag dan wat vinden van het algemene ondersteuningsplan-op-hoofdlijnen maar een eerste uitwerking van zo’n algemeen plan naar een meer ingevuld plan per deelregio of kamer wordt niet aan de OPR voorgelegd omdat de OPR daar niet over zou gaan;
- de vlag (lees: het ondersteuningsplan) dekt niet altijd de lading (lees: de uitvoeringspraktijk). Citaat: “we zijn er als OPR een aantal keren achter moeten komen dat beleid zoals opgetekend in het ondersteuningsplan tussentijds is aangepast zonder dat wij als OPR daarin vooraf zijn gekend, laat staan dat al dan niet instemmen aan bod is gekomen. Op het moment dat ons dat duidelijk werd, was de beleidswijziging al doorgevoerd”;
- de regelmatig terugkerende discussie over de vraag of de OPR ook instemming heeft op de bij het ondersteuningsplan horende (meerjaren)begroting;

¹² De genoemde voorbeelden hebben zich voor een deel gemanifesteerd bij andere SWV-en dan de SWV-en waarmee is gesproken (in dat geval is een respondent bekend met de discussie elders). Meer algemene voorbeelden die vaker zijn terug te vinden bij de praktijk van medezeggenschap (bijvoorbeeld: de niet-optimale afstemming van vergaderingen van verschillende gremia of oordeelsvorming onder tijdsdruk omdat men zich niet houdt aan afgesproken termijnen) zijn hier verder buiten beschouwing gelaten.

- het ondersteuningsplan moet in elk geval eens in de 4 jaar opnieuw worden vastgesteld en ter instemming worden voorgelegd. In deze wettelijke formulering wordt een ondergrens geschetst die in sommige gevallen tot de norm wordt verheven;
- er is sprake van een wijziging van de governance. “Dat is een puur bestuurlijke beslissing en daarom heeft de OPR daarop geen instemmingsbevoegdheid”.

De rode draad achter deze voorbeelden is dat er sprake is van mechanismen die ruimte bieden om de rol van de OPR kleiner te maken. Of dat verstandig is, wordt betwijfeld. Daar waar dat gebeurt, kan dat ondermijnend werken op de betrokkenheid van de OPR met als gevolg dat de kans dat de potentiële toegevoegde waarde van de OPR tot zijn recht komt kleiner wordt.

4.4 DE TOEKOMST

De OPR ontleent haar bestaansrecht aan de instemmingsbevoegdheid op het ondersteuningsplan. In de loop van de achterliggende jaren kunnen de volgende fasen worden onderscheiden waar het gaat om de wijze waarop de OPR naar dat ondersteuningsplan kijkt, in de vorm van vragen:

- fase 1: staat er in het ondersteuningsplan wat er op grond van de wet in zou moeten staan¹³?
- fase 2: zijn we als OPR gelukkig met de inhoud van het plan, of beter geformuleerd: geeft het plan een antwoord op de aan passend onderwijs gerelateerde vragen die leven in dit SWV?
- fase 3: stemmen plan en praktijk overeen, worden de gestelde doelen bereikt en is er aanleiding om doel en / of aanpak bij te stellen?

Op enig moment breekt er een volgende fase aan waarin het ondersteuningsplan geen plan meer is maar de weergave is geworden van staand beleid. Tegen die tijd –is de verwachting- verwordt het SWV tot een werkorganisatie van een aantal wettelijk verplichte taken en is de instemmingsbevoegdheid van de OPR op het ondersteuningsplan niet of nauwelijks meer van waarde. Wanneer dat zover is, is niet helder. De intentie van de beleidsmakers was bij de introductie van passend onderwijs om in 2020 zover te zijn dat alles ‘op de rails zou staan’. De geluiden van de kant van de gesprekspartners lopen uiteen. Vanuit de ene OPR geeft men aan zeker twee en wellicht drie volledige planperiodes van vier jaar nodig te hebben om zover te zijn. Bij een ander SWV lijkt men inmiddels al zover dat langzamerhand voorgesorteerd kan gaan worden op een fase van consolideren. De verschillen bij deze voorbeelden lijken samen te hangen met de opdracht waarvoor het SWV zich gesteld ziet in termen van verevening.

Hierop voortbordurend ligt het voor de hand om de focus van de OPR, die in de achterliggende periode bij het ondersteuningsplan heeft gelegen, te heroverwegen. Eerder, in paragraaf 3.3, is al gesproken over een functie als klankbord voor het SWV. Zowel van de kant van OPR-en als van directeurs SWV wordt daar positief tegenaan gekeken. Citaat van een OPR-lid: “dan komt de inbreng die wordt gevraagd veel dichterbij te liggen, en dat voelt als veel zinvoller dan proberen mee te denken over een ingewikkeld en abstract beleidsdocument”. En een directeur SWV: “een optimale OPR heeft voor mij de functie van klankbord. Misschien nog wel meer voor wat betreft de inbreng van ouders dan vanwege het personeel; die laatste kom ik namelijk in het werk regelmatig tegen. Zo’n klankbord is voor mij de spiegel aan de

¹³ WPO art. 18a onder 8 respectievelijk WVO art. 17a onder 8.

praktijk.” Een andere directeur SWV zit ook op die lijn en voegt daar het volgende aan toe: “in potentie hebben de vragen vanuit de hoek van ouders voor mij meeste meerwaarde, zijn het meest verhelderend. Voorwaarde is dan wel dat het in principe moet gaan om vragen die het eigenbelang overstijgen”.

Het lijkt erop dat dit proces bij een aantal OPR-en al gaande is.

4.5 REFLECTIE

De kwestie van de positionering heeft alles te maken met het zoeken naar de beste manier om toegevoegde waarde te leveren. Dat blijkt voor OPR-en niet altijd eenvoudig. Een cruciale factor daarbij is dat de formele basis waaraan de OPR haar bestaansrecht ontleent, erg smal is. Bovendien heeft de OPR op de plaats waar zij geacht wordt toegevoegde waarde te bieden te maken met andere partijen die goed geïnformeerd zijn en beroepshalve ook meekijken.

Ook met het oog op de periode die gaat komen, is aan de orde gesteld of het niet raadzaam is om anders aan te gaan kijken tegen de focus van de OPR: minder exclusief gericht op de instemming op het ondersteuningsplan en meer erop gericht om als klankbord te fungeren voor het SWV. Een dergelijk klankbord vult ook een belangrijke leemte als het gaat om de inbreng van ouders en personeel (in dit geval vooral: de leerkrachten). Andere direct betrokken en belanghebbende partijen zijn in andere bestaande gremia al vertegenwoordigd met het oog op hun gesprek met het SWV.

Kanttekening bij deze gedachte is overigens wel dat onder een dergelijke klankbord-functie geen wettelijke basis ligt met als mogelijk risico dat een en ander daardoor een vrijblijvend karakter krijgt. Hierop is in de gevoerde gesprekken verder niet ingegaan. Een andere vooralsnog onbeantwoorde vraag luidt: komt deze klankbordfunctie naast of in plaats van de rol die de OPR momenteel vervult?

Een eerste ontwikkeling richting klankborden is bij enkele OPR-en en SWV-en al zichtbaar. Mocht dat verder doorzetten, dan zal de aandacht ook weer –en misschien nog wel nadrukkelijker dan voorheen- moeten uitgaan naar de manier waarop de relatie met de achterban wordt vormgegeven. Tot nu toe waren vragen daarover vanuit OPR-en vooral gericht op het vinden van good-practises, om daar vervolgens hun voordeel mee te doen. De vraag is of een dergelijke vorm van ondersteuning niet teveel blijft hangen op het niveau van ‘spiegeltjes en kraaltjes’ om er wat van te maken. Moeten we niet proberen op een wat hoger abstractieniveau in te steken en aandacht te besteden aan de onderliggende vraag: hoe functioneer ik als vertegenwoordigend orgaan?

Een laatste kwestie is die van de positie van de GMR, of beter: het ontbreken daarvan. Er zijn verschillende argumenten aangedragen die ervoor pleiten om te onderzoeken of hier geen winst valt te behalen in de zin van: een krachtiger constructie van de medezeggenschap met betrekking tot het thema passend onderwijs. Gezien de reikwijdte en de opdracht van dit onderzoek, wordt hier vooralsnog volstaan met het afgeven van dit signaal.

Ten tijde van de introductie van passend onderwijs is enkele jaren een steunpunt medezeggenschap passend onderwijs in de lucht geweest, met name gericht op de ondersteuning van OPR-en. Dit steunpunt is inmiddels opgeheven en opgegaan in het PVM. In dit hoofdstuk wordt kort stilgestaan bij de huidige mogelijkheden tot ondersteuning.

5.1 DE MARKT

In Nederland zijn binnen het kader van passend onderwijs 152 OPR-en actief. In die zin is sprake van een niche-markt voor partijen die een aanbod hebben op het gebied van de medezeggenschap.

Op de websites van de Aob, de CNV Academie en de VOO is het ook even zoeken naar aanbod dat specifiek is gericht op OPR-en. Bij de Aob komt de ondersteuningsplanraad alleen (zichtbaar) terug bij de cursus Basis medezeggenschap PO. Op de website van de VOO is alleen een cursus Ondersteuningsplan terug te vinden, met als aanbod om te helpen met het maken van een afgewogen besluit over het nieuwe ondersteuningsplan. De CNV Academie heeft er het meeste werk van gemaakt om cursusaanbod specifiek gericht op OPR-en voor het voetlicht te brengen. Op die website staat een drietal cursussen, specifiek gericht op OPR-en: basistraining, partnerschap en achterban.

De genoemde marktspelers bieden overigens ook alle maatwerk aan, al naar gelang de aard van de vraag die binnenkomt.

Het lijkt erop dat de OPR-en, al dan niet met behulp van de directeur van het SWV, de weg goed weten te vinden als er behoefte bestaat aan externe ondersteuning.

5.2 PROJECT VERSTERKING MEDEZEGGENSCHAP

Het project Versterking Medezeggenschap (PVM) is als zodanig niet of nauwelijks bekend bij degenen die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken. De partijen die genoemd zijn in de vorige paragraaf maken zich –de een meer dan de ander- actief kenbaar op de ‘markt’ van de OPR-en, het PVM doet dat niet. Met enige regelmaat raadpleegt een OPR wel de website www.infowms.nl, bijvoorbeeld om modellen te raadplegen of te downloaden of om te zoeken onder de link ‘publicaties over medezeggenschap passend onderwijs’, maar de link op diezelfde website naar het PVM wordt vrijwel niet gebruikt.

In de periode van het opheffen van het steunpunt medezeggenschap passend onderwijs is onder regie van het PVM besloten de meest relevante publicaties van dat oude steunpunt (handreikingen en modellen e.d.) over te zetten naar de website www.infowms.nl. Het nadeel van veel van die stukken is dat ze gedateerd zijn en stammen uit de aanloop- of startperiode van passend onderwijs. Voor mensen die nieuw toetreden tot een OPR staat daar veel relevante informatie tussen en alleen al om die reden is het raadzaam om die stukken beschikbaar te houden¹⁴. Dat neemt niet weg dat de informatie die nu beschikbaar is niet echt is meegegroeid in de tijd. Waar een OPR zich in het begin moest buigen over inrichtingsvraagstukken (o.a. procedurele aspecten), is in de huidige fase eerder ondersteuning nodig op inhoudelijke vraagstukken.

¹⁴ De betreffende stukken zijn ten tijde van de overgang ook gecontroleerd op onjuistheden vanwege voortschrijdend inzicht.

Een laatste punt van aandacht betreft de manier waarop de aanwezige kennis –en er is veel informatie voorhanden- beschikbaar wordt gesteld. Deze kennis wordt vanuit het project min of meer passief beschikbaar gesteld. De informatie staat op de website en het is verder aan het veld om die informatie te vinden en daar gebruik van te maken. Met deze manier van beschikbaar stellen van informatie wordt het beoogde doel voor een deel gemist. Zo zijn –bij wijze van voorbeeld- de modellen voor reglement en statuut medezeggenschap aangepast naar aanleiding van de introductie van de wet versterking bestuurskracht maar uit de interviews blijkt dat verreweg de meeste OPR-en daar geen weet van hebben. Een soortgelijke opmerking geldt overigens ook voor andere initiatieven die meer op het terrein van passend onderwijs liggen: ook die bereiken de OPR-doelgroep maar zeer mondjesmaat. Een meer actieve verspreiding van de informatie kan een goede bijdrage leveren.

5.3 REFLECTIE

In het bovenstaande is een scheiding aangebracht tussen partijen die actief zijn op de markt van cursussen en trainingen medezeggenschap enerzijds en anderzijds het PVM. Die scheiding is ietwat kunstmatig; de partijen die zijn genoemd in paragraaf 5.1 zijn samen met een aantal andere organisaties de dragende partijen van het PVM.

Het PVM wordt door het ministerie van OCW gefaciliteerd tot 1 januari 2019. Eind dit jaar zal –mede op basis van een evaluatie van het project- worden besloten om al of niet verder te gaan.

Mocht de uitkomst zijn dat het project wordt gecontinueerd, dan zou het goed zijn om de vraag te beantwoorden of het project meer zichtbaar moet worden voor de doelgroep. Een logisch uitgangspunt bij het beantwoorden van die vraag moet zijn: niet als doel op zich maar als middel om de medezeggenschap in het land verder te helpen. Een ander aspect dat bij het beantwoorden van die vraag moet worden meegenomen is hoe het project zich verhoudt tot de dragende partijen, waaronder –zoals gemeld- ook de partijen die in paragraaf 5.1 zijn genoemd en die zich actief in de markt bewegen.

In de voorafgaande hoofdstukken zijn al enkele handvatten geboden waarop het project zou kunnen inspringen. Een vraag die daarbij aan de orde is, luidt: moet het PVM zich louter beperken tot medezeggenschapsaangelegenheden in de enge zin van het woord, of kan het ook thema's oppakken die eerder liggen op het gebied van passend onderwijs? Daar liggen zeker mogelijkheden, zowel in de vorm van een signaleringsfunctie als meer inhoudelijk de diepte in. Hierbij moet wel worden bedacht dat het PVM zich daarmee het nodige extra werk op de hals haalt.

En een andere aanverwante vraag zou kunnen zijn: wie rekenen we tot onze doelgroep? Ook directeurs SWV, bestuursleden van het SWV of mensen die betrokken zijn bij het interne toezicht?

Bijlage

Respondenten met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken.

SWV Aandachtplus (VO / Noordoostpolder en Urk)	dhr. Kees de Bondt (directie SWV) mw. Ina de Jong (OPR)
SWV Gelderse Vallei (VO / Ede-Wageningen-Rhenen)	dhr. Rob Luchsinger (OPR)
SWV IJssel – Berkel (PO / Zutphen e.o.)	mw. Esther Martin (OPR) dhr. Matthijs de Vries (OPR)
SWV IJssel-Vecht (VO / Zwolle e.o.)	dhr. Ferrie Mooij (OPR)
SWV Kindkracht (PO / Voorne Putten Rozenburg)	mw. Jacqueline Rebers (OPR) mw. Marijke Spuijbroek (OPR) dhr. Kees van Wel (directie SWV)
SWV Kind op 1 (PO / Oosterschelderegio en Walcheren)	dhr. Jos Uijtdewilligen (OPR) mw. Hester Visser (OPR) mw. Madeleine Weij – van Wanrooij (directie SWV)
SWV NO-Veluwe (PO / Apeldoorn e.o.)	dhr. Rene Arends (OPR) mw. Sylvia Dakkus (OPR)
SWV Passend onderwijs Parkstad (PO / Heerlen e.o.)	mw. Doreen Kersemakers (directie SWV) dhr. Ton Verhiel (OPR)
SWO PO IJmond	dhr. Marc de Bie (OPR) dhr. Peter Truijens (directie SWV)
SWV Rijn en Gelderse Vallei (PO / Barneveld, Ede, Renswoude, Rhenen, Scherpenzeel en Wageningen)	mw. Els Gevers (OPR)
SWV Slinge Berkel (VO / Achterhoek; Winterswijk e.o.)	dhr. Ton Edelbroek (directie) mw. Wilma Ekelhof (directie) mw. Ingrid Weeke (OPR)
SWV SPPOH (PO / Haaglanden)	mw. Ellen Dijkstra (OPR) mw. Marieke Kruithof (OPR)
SWV Sterk VO (VO / Utrecht en Stichtse Vecht)	dhr. Ruben Bloemen (OPR) mw. Ank Jeurissen (directie SWV) mw. Bertine Mink van der Molen (OPR)
SWV VO 30 o6 (VO /Oss e.o.)	dhr. Geert Ars (OPR) dhr. Ton Siebers (OPR)
SWV Zuidoost Friesland VO	dhr. Jan de Vos (onderwijsadviseur) ¹⁶

¹⁶ Voorheem was Jan de Vos projectleider bij het steunpunt medezeggenschap passend onderwijs. Momenteel is hij als onderwijsadviseur verbonden aan genoemd SWV. In het kader van dit onderzoek is hij met name bevraagd op grond van zijn functie als voormalig projectleider bij het steunpunt..

