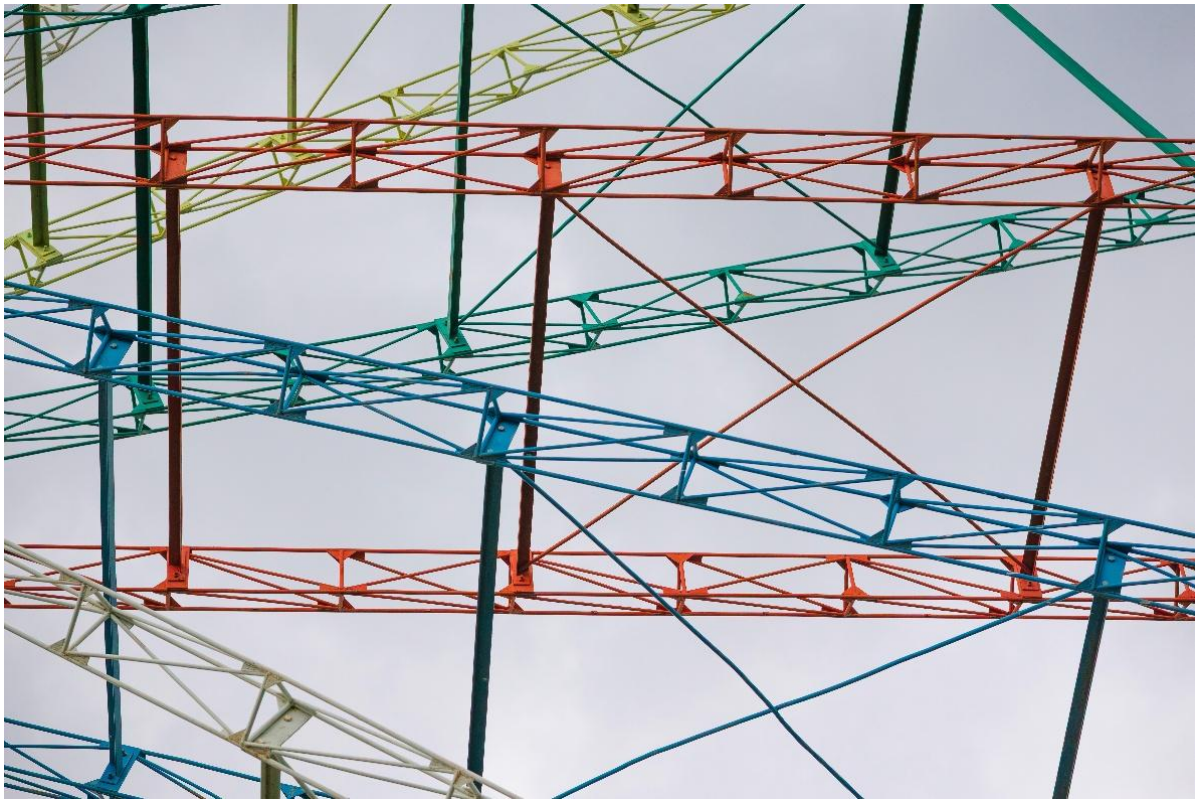
KOHNSTAMM INSTITUUT

Oberon onderzoek | advies

De ambtelijk secretaris in beeld

EEN ONDERZOEK NAAR DE INZET EN MEERWAARDE VAN DE AMBTELIJK SECRETARIS IN HET FUNDEREND ONDERWIJS



JUDITH CONIJN
ANNABEL VAESSEN
JOS LUBBERMAN
LAURA MEIJER
JOHAN BOKDAM
ILLA CARRIÓN BRAAKMAN
ESTHER KAMPHUIS

© 2026 Kohnstamm Instituut UvA BV • ISBN 978-94-6321-225-0

CIP-gegevens KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Conijn, J.M., Meijer, L., Carrión Braakman, I. & Vaessen, A. Amstelveen - Kohnstamm Instituut.
Bokdam, J. & Kamphuis, E. Utrecht - Oberon.
Lubberman, J. Amsterdam - Regioplan.
De ambtelijk secretaris in beeld
Een onderzoek naar de inzet en meerwaarde van de ambtelijk secretaris in het funderend onderwijs
Amstelveen: Kohnstamm Instituut.
(Rapport 1163, projectnummer 40968)

ISBN 978-94-6321-225-0

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Uitgave en verspreiding:
Kohnstamm Instituut
Keizer Karelplein 1, 1185 HL Amstelveen
Tel.: 020-214 1400
www.kohnstamminstituut.nl
Dataverwerking: Elion.nl
© Copyright Kohnstamm Instituut, 2026

Inhoudsopgave

Samenvatting 1

1 Inleiding 6
1.1 Achtergrond 6
1.2 Doelen van het onderzoek 8
1.3 Deelvragen in het onderzoek 9
1.4 Overzicht van de onderzoeksopzet 9
1.5 Leeswijzer 11

2 Knelpunten en behoeften onder raadsleden 13
2.1 Is de beschikbare kennis en tijd passend bij de taken van raadsleden? 13
2.2 In hoeverre is er behoefte aan meer ondersteuning? 16
2.3 Samenvatting 17

3 Inzet van de AS in de praktijk 19
3.1 Bij welk deel van de scholen en besturen is een AS aangesteld? 19
3.2 Welke werkzaamheden voert de AS uit? 21
3.3 Wat voor type aanstelling heeft de AS? 25
3.4 Wat zijn aanleidingen voor het aanstellen van een AS? 30
3.5 Samenvatting 31

4 Opbrengsten van een AS 32
4.1 Wat zijn de primaire opbrengsten van de inzet van een AS? 32
4.2 Verschillen de opbrengsten naar functieprofiel van de ondersteuner? 35
4.3 Verschillen de opbrengsten voor de verschillende geledingen? 38
4.4 Wat zijn positieve neveneffecten van de inzet van een AS? 39
4.5 Hangt de inzet van een AS samen met het functioneren van de raad? 42
4.6 Samenvatting 43

5 Randvoorwaarden en uitvoerbaarheid 46
5.1 Wat zijn (mogelijke) knelpunten rondom de AS inzet? 46
5.2 Wat zijn voorwaarden voor een effectieve inzet van de AS? 49
5.3 Kosten en uitvoerbaarheid van een AS in diverse contexten? 52
5.4 Samenvatting 55

6 Conclusies en aanbevelingen 57
6.1 Doel 1: Situatie- en behoefteanalyse 57
6.2 Doel 2: Analyse van opbrengsten en neveneffecten 58
6.3 Doel 3: Analyse van randvoorwaarden en uitvoerbaarheid 60
6.4 Conclusies en aanbevelingen 61

Bijlagen 63
Bijlage 1: Opzet expertinterviews 63
Bijlage 2: Opzet deskresearch en literatuurstudie 64
Bijlage 3: Opzet van de enquêtestudie en respons 67
Bijlage 4: Opzet en uitvoering casestudies 70

Samenvatting

Uit het onderzoek *Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap* (Dekker et al., 2023) bleek dat er binnen (G)MR-vergaderingen niet altijd sprake is van een constructief of 'goed gesprek'. Het ontbreken van de randvoorwaarden voor een dergelijke dialoog werd hiervoor als belangrijke oorzaak aangewezen, bijvoorbeeld dat deelnemers onvoldoende kennis hebben van procedures en inhoudelijke vraagstukken. Eén van de aanbevelingen was dat een ambtelijk secretaris (AS) een goede facilitator kan zijn voor sterkere medezeggenschap. Omdat er nog weinig systematisch inzicht is over de inzet, opbrengsten en neveneffecten van een AS in het onderwijs, heeft het ministerie van OCW het Kohnstamm Instituut en Oberon gevraagd dit te onderzoeken aan de hand van drie hoofdvragen:

1. In hoeverre ervaren raadsleden knelpunten in kennis en tijd bij het uitvoeren van hun werk?
2. In hoeverre kan een AS helpen om knelpunten rond tijdsbesteding, professionalisering en continuïteit binnen de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad te verminderen?
3. Onder welke voorwaarden en in welke situaties werkt de inzet van een AS het beste?

Om de onderzoekvragen goed te kunnen beantwoorden, hebben we een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoekmethoden ingezet:

- Interviews met tien experts
- Deskresearch en literatuurstudie
- Enquête raadsleden (alle geledingen; n= 1784)
- Analyses van vacatureteksten
- Acht verdiepende casestudies
- Veldsessies met experts en AS'en

In het enquête-onderzoek onderscheiden we leden van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) op bestuursniveau en leden van een medezeggenschapsraad (MR) op schoolniveau. In het rapport en in deze samenvatting worden de eventuele verschillen toegelicht. Indien resultaten gelden voor zowel GMR-leden als MR-leden wordt de algemene term 'raadslid' gebruikt.

Behoeften onder raadsleden zonder ondersteuning verschillen tussen MR en GMR
De ruime meerderheid van de MR-leden en een aanzienlijk deel van de GMR-leden die de enquête invulden ontvangt géén ondersteuning. Aan deze raadsleden zonder ondersteuning

(n=1295) werd in de enquête uitgevraagd in hoeverre zij knelpunten ervaren op het gebied van (over)belasting en hun kennis. De resultaten verschillen op enkele punten tussen MR-leden en GMR-leden. MR-leden die nog geen ondersteuning ontvangen, ervaren zelden knelpunten. Slechts een minderheid vindt het raadswerk te belastend. Bij GMR-leden is dit beeld anders: een aanzienlijk deel ervaart het werk wél als belastend. In tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek *Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap* (Dekker et al., 2023), geven zowel GMR- als MR-leden overwegend aan voldoende kennis te hebben om hun taken goed te kunnen uitvoeren. Het verschil in resultaten heeft mogelijk te maken met verschillen in opzet, waarbij in het huidige onderzoek met een landelijke enquête kwantitatief werd gevraagd naar de eigen inschatting van raadsleden, terwijl *Breed gesprek* bestond uit verdiepende gesprekken met ook andere betrokkenen dan (G)MR-leden.

Raadsleden die zich overvraagd voelen, wijten dit vooral aan de omvang van de wettelijke taken, de formele regels en werkwijzen en administratieve werkzaamheden. Onder raadsleden die geen ondersteuning ontvangen is dan ook vooral behoefte aan inhoudelijke ondersteuning rondom de formele regels en werkwijzen van de raad, zoals vergaderprocedures, besluitvorming en de wettelijke rechten en plichten. De behoefte aan administratieve ondersteuning is over het algemeen kleiner, met uitzondering van de GMR in het basisonderwijs, waar bijna de helft van de leden deze behoefte noemt.

In de enquête maakten we onderscheid tussen de ondersteuning door een AS en door een interne ondersteuner vanuit de (school)organisatie, zoals de bestuurssecretaris of een administratief medewerker. Dit onderscheid is gebaseerd op de kwalificatie die de invuller zelf aan de ondersteuner toekende. In dit rapport wordt de term 'ondersteuner' gebruikt als overkoepelende aanduiding voor zowel de ambtelijk secretaris als de interne ondersteuner. Als het onderscheid tussen beide relevant is voor de interpretatie van de resultaten, worden de twee termen expliciet benoemd.

Raadsleden ervaren veel positieve bijdragen van een ondersteuner
Raadsleden die wel ondersteuning ontvangen (n=250) zijn in meerderheid positief over de bijdrage van een ondersteuner op het functioneren van de medezeggenschap. Dan gaat het om aspecten als het verminderen van administratieve lasten, het verbeteren van de kwaliteit van inbreng en besluitvorming, kennis van de raadsleden en gesprekspartners en continuïteit van de raad. De helft van de raadsleden vindt dat een ondersteuner bijdraagt aan het werkplezier, en ongeveer een kwart geeft aan dat de ondersteuner de aantrekkelijkheid van deelname aan de raad (direct) vergroot.

De ervaren opbrengsten van een AS zijn groter dan bij andere (interne) ondersteuners. Een AS heeft doorgaans ook een breder en meer inhoudelijk takenpakket dan andere ondersteuners. Ook komt uit het onderzoek een positieve samenhang naar voren tussen de inzet op specifieke taken (zoals scholing en ontwikkeling van raadsleden) en specifieke opbrengsten (zoals de kwaliteit van de besluitvorming). Dat maakt het relevant om vooraf te bepalen waar de behoefte voor facilitering binnen de (G)MR ligt en de inzet van de AS daar doelgericht op af te stemmen.

Voor GMR'en hangt de inzet van een ondersteuner positief samen met verminderde ervaren belasting van het werk. Bij MR'en zien we deze samenhang niet. Bovendien vinden juist

GMR-leden het werk in de medezeggenschap het meest belastend. We hebben geen duidelijke aanwijzingen gevonden dat een ondersteuner positief of negatief bijdraagt aan het ervaren kennisniveau van (G)MR-leden. De inzet van een ondersteuner hangt wel positief samen met meer ervaren invloed door de raadsleden; dit geldt voor zowel MR- als GMR-leden.

Knelpunten worden weinig herkend door raadsleden
Uit interviews met experts van onder andere organisaties die medezeggenschap of ambtelijk secretarissen vertegenwoordigen, komen verschillende mogelijke knelpunten naar voren bij de inzet van een AS. Genoemd worden onder meer een gebrek aan onafhankelijkheid wanneer de AS ook voor het bestuur werkzaam is en een te grote inhoudelijke invloed van de AS op de raad. Uit de enquêteresultaten komen deze knelpunten echter nauwelijks naar voren, en andere mogelijk knelpunten worden eveneens niet vaak herkend. De meest herkenbare knelpunten zijn dat de (G)MR te afhankelijk wordt van de kennis van de ondersteuner, dat de taakafbakening van de ondersteuner onvoldoende duidelijk is en dat er te weinig uren beschikbaar zijn voor de ondersteuning. Elk van deze afzonderlijke knelpunten wordt hoogstens door één op de zes raadsleden herkend. Ook in de cases zijn beperkt knelpunten en risico's genoemd bij het werken met een AS.

Verschillen tussen geledingen in behoeften, ervaren opbrengsten en knelpunten
Ouders beoordelen de bijdrage van de ondersteuner positiever dan personeelsleden, met name op kennisoverdracht en communicatie. Tegelijkertijd signaleren zij vaker knelpunten, zoals afhankelijkheid van de ondersteuner. De leerlingengeleding was in het enquêteonderzoek een kleine groep (n = 70). Bovendien wist de helft van de leerlingen niet zeker of hun raad werd ondersteund, waardoor zij een deel van de vragen niet konden beantwoorden. Van de 16 leerlingen die aangaven wel ondersteuning te ontvangen, waren de ervaren opbrengsten vergelijkbaar met die van ouders en personeel. Onder de groep leerlingen die aangaf geen ondersteuning te ontvangen viel op dat zij vaker behoefte hebben aan communicatie- en vertegenwoordigingsondersteuning dan ouders en personeel. Ook hebben deze leerlingen vaker behoefte aan administratieve ondersteuning.

Randvoorwaarden en kosten inzet van een AS
Uit de diverse deelstudies komen verschillende voorwaarden naar voren voor een succesvolle inzet van de AS. Vanuit de praktijk zijn de volgende randvoorwaarden vooral van belang:

1. Profiel: helder takenpakket en functieprofiel met passend aantal uren
2. Positionering: vertrouwen in de onafhankelijkheid van de AS
3. Persoon: specifieke kennis en vaardigheden van AS

Wat betreft kosten hebben we een beperkt beeld kunnen ophalen, ook door forse verschillen in takenpakket, ureninzet en inschaling van AS'en. In de praktijk zijn de meeste AS'en werkzaam voor een GMR. Indicaties komen uit op kosten per GMR van 500 tot 1500 euro per maand. Voor een MR zou dit minder kunnen zijn.
Takenpakketten van AS'en verschillen in de praktijk en de (ervaren) opbrengsten hangen daarmee samen. De baten zijn vanuit schoolperspectief vooral gelegen in het vergroten van de aantrekkelijkheid van deelname aan medezeggenschap en in het verbeteren van de inbreng en besluitvorming van de (G)MR.

Conclusies
Raadsleden zonder ondersteuning hebben vooral behoefte aan die inhoudelijke ondersteuning en kennis over vergaderprocedures, besluitvorming en de wettelijke rechten en plichten, meer dan aan administratieve ondersteuning. Een AS heeft doorgaans een breder en meer inhoudelijk takenpakket dan een interne (secretarieel) ondersteuner en sluit daarmee beter aan bij die behoefte.

We concluderen dat de inzet van een ondersteuner in de vorm van een AS zeker voor GMR'en meerwaarde kan hebben. De meeste raadsleden ervaren dat een ondersteuner het functioneren van de medezeggenschap verbetert. Vooral voor GMR-leden, die het werk in de medezeggenschap vaker als te belastend ervaren, hangt de inzet van een ondersteuner ook samen minder ervaren belasting. Ondersteuning verbetert volgens (GMR) leden de kwaliteit van de inbreng en besluitvorming van de (G)MR en leidt tot meer ervaren invloed. Raadsleden met een AS beoordelen de opbrengsten positiever dan raadsleden met een interne ondersteuner.

Deze meerwaarde lijkt ook goed haalbaar: in dit onderzoek zijn geen algemene belemmeringen naar voren gekomen voor scholen of besturen om een AS aan te stellen. Meer dan de helft van de GMR-leden die deelnam aan de enquête heeft al een vorm van ondersteuning, de helft daarvan in de vorm van een AS. Het breder inzetten van een AS voor in ieder geval GMR'en lijkt op basis van dit onderzoek een effectieve manier om de medezeggenschap te versterken en aantrekkelijker te maken en bij te dragen aan het goede gesprek tussen bestuur, personeel, ouders en leerlingen in de medezeggenschap. Daarnaast kan een AS die een GMR ondersteunt wellicht ook een kennisfunctie vervullen voor individuele MR-en binnen het schoolbestuur.

Aanbevelingen voor de praktijk en voor beleid
De concrete afweging tussen deze baten en de kosten van de inzet van een AS zal voor elke raad anders uitvallen. Dit is onder meer afhankelijk van de beschikbare tijd, kennis en vaardigheden van de raadsleden en gesprekspartners en de kwaliteit en ambitieniveau van en voor de medezeggenschap. De WMS geeft aan dat het bevoegd gezag de medezeggenschap moet voorzien van de middelen "die redelijkerwijs nodig zijn om de taken goed uit te kunnen voeren".

Op basis van deze uitkomsten doen we dan ook de aanbeveling aan GMR'en en besturen – maar ook MR'en en schoolleiders - om het gesprek over de benodigde ondersteuning te voeren:

- Bespreek eerst als GMR zelf en daarna tussen bestuur en GMR de gezamenlijke visie op goede medezeggenschap. Bijvoorbeeld in een ambitiegesprek of in een (jaarlijks) evaluatiegesprek. Verken van daaruit welke ondersteuning (aanvullend) wel of niet nodig is.
- Bepaal of, en zo ja welke, inzet van een AS gewenst is. Deze keuzes in taken bepalen het functieprofiel van de AS, het benodigd aantal uren, de inschaling van de functie of de kosten van inhuur.
- Maak afspraken over hoe deze ondersteuner onafhankelijk kan functioneren, bijvoorbeeld over positionering en/of de (functionele) aansturing door de (G)MR.

- Veranker deze afspraken, bijvoorbeeld door ze vast te leggen in het medezeggenschapsstatuut of in het reglement van de specifieke raad. Zorg ook voor periodieke herijking van de afspraken in de onderlinge evaluatiemomenten.
- Voor MR'en met een beperkte ondersteuningsbehoefte verdient het aanbeveling om op bestuursniveau de AS voor de GMR de taak van MR-vraagbaak te geven. Deze functionaris kan op verzoek van MR'en adviseren over medezeggenschapsprocessen, wettelijke kaders of organisatorische vraagstukken. Hiermee wordt geborgd dat expertise beschikbaar is wanneer daar behoefte aan ontstaat, zonder structurele inhoudelijke ondersteuning voor elke MR.

Aan het ministerie van OCW als opdrachtgever van dit onderzoek doen we de volgende aanbevelingen:

- Stimuleer besturen, schoolleiders en de medezeggenschap om het gesprek met elkaar aan te gaan over de mogelijkheden om met een AS de medezeggenschap te versterken.
- Verken bijvoorbeeld wat de samenwerkende partijen in het project versterking medezeggenschap hierin kunnen en willen betekenen.
- Geef handvatten aan besturen, schoolleiders en medezeggenschap om het gesprek hierover geïnformeerd te voeren:
  - Verspreid de resultaten van dit onderzoek onder raden, scholen en besturen
  - Ontwikkel een infographic of praatplaat op basis van dit onderzoek en verspreid dit, bijvoorbeeld via de website infowms.nl.
  - Bied in deze handvatten inzicht in de diversiteit van de ondersteuning die een AS kan bieden. Dit kan variëren van een AS die vooral als vraagbaak fungeert op het gebied van wet en regelgeving, tot een AS met een breed takenpakket die naast secretariële taken ook inhoudelijke adviezen geeft en het contact met de achterban ondersteunt.
  - Geef bij deze aanbevelingen ook telkens aandacht aan de geïdentificeerde randvoorwaarden.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Binnen het funderend onderwijs bestaan verschillende vormen van medezeggenschap. Op schoolniveau is er de medezeggenschapsraad (MR), waarin personeel en ouders vertegenwoordigd zijn. In het voortgezet onderwijs nemen ook leerlingen deel aan de MR. De MR denkt mee over het schoolbeleid en heeft instemmings- en adviesrechten bij belangrijke besluiten.

Bij schoolbesturen met meerdere scholen is er vaak een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR). De GMR behandelt bovenschoolse onderwerpen die voor alle scholen binnen het bestuur gelden, zoals financiën, personeelsbeleid en strategische keuzes. Daarnaast kunnen binnen grote scholen of scholengemeenschappen deelmedezeggenschapsraden (DMR'en) worden ingesteld. Een DMR richt zich op de belangen en beleidszaken van een specifieke locatie, afdeling of school binnen de organisatie. Tot slot is de ondersteuningsplanraad (OPR) een speciale vorm van medezeggenschap binnen samenwerkingsverbanden in het passend onderwijs.

De WMS schrijft voor dat de (G)MR in het po voor de helft bestaat uit personeel en de helft uit ouders. In het vo bestaat de (G)MR voor de helft uit personeel, de helft uit ouders en leerlingen. Normaal gesproken zijn in het vo het aantal leerlingen en ouders gelijk, maar als er niet genoeg leerlingen of ouders zijn, kunnen ze elkaars plaatsen innemen, zodat het totale aantal leden in de leerling/oudergeleding gelijk is aan die van het personeel. De OPR bestaat uit vertegenwoordigers van ouders, personeel en in sommige gevallen leerlingen van vo-scholen die aangesloten zijn bij het samenwerkingsverband.

Taken en bevoegdheden van de medezeggenschap
De (G)MR heeft als taken het vertegenwoordigen van ouders en personeel, overleg voeren met de schoolleiding of het bestuur over het beleid en de organisatie van de school of scholen, meedenken over beleid (onder meer onderwijsinhoud, schooltijden, veiligheid, ouderbijdrage, en personeelsbeleid), communicatie met de achterban (bijvoorbeeld ouders en personeel informeren over besluiten en standpunten) en deskundigheid opbouwen. Dit laatste houdt in dat (G)MR-leden zich blijven ontwikkelen en verdiepen in onderwijskundige en beleidsmatige onderwerpen.

Het verschil tussen de MR in het primair onderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo) zit vooral in de samenstelling, de achterban en enkele bevoegdheden die voortvloeien uit de context van het onderwijsniveau. De basis (de WMS) is in beide sectoren hetzelfde, maar wordt anders toegepast vanwege de praktijk op school. De belangrijkste taak van de OPR is het beoordelen van het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband.

Facilitering van de medezeggenschap
De WMS stelt als kaderwet (in artikel 28) verschillende algemene verplichtingen aan het bevoegd gezag voor de facilitering van de medezeggenschap. Als het gaat om mogelijkheden tot professionalisering, is wettelijk vastgelegd dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de noodzakelijke kosten voor het functioneren van de MR, waaronder scholingskosten. Aan de vorm of minimale voorwaarden van professionalisering, zijn echter geen eisen gesteld. Ouders en leerlingen kunnen een vergoeding krijgen, maar dit is niet wettelijk vastgelegd in WMS. Voor personeelsleden staan in de cao's het aantal uren vastgelegd waarbinnen ze zich kunnen toeleggen op hun taak als (G)MR lid. Er is geen regelgeving ten aanzien van de doorlooptijd van (G)MR -eden, wel moeten scholen afspraken over de zittingsduur van (G)MR-leden in hun medezeggenschapsreglement vastleggen.

Buiten deze faciliteringsvereisten zijn er sinds de invoering van de WMS in 2007 verschillende initiatieven in werking gesteld om de medezeggenschap in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs te ondersteunen. Een recent voorbeeld hiervan is het **Project Versterking Medezeggenschap II**, dat mogelijk wordt gemaakt door een subsidie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). In dit project werken verschillende landelijke organisaties samen om de medezeggenschap te versterken. Dit doen zij onder meer door meer bewustwording rond het doel en de meerwaarde van goede medezeggenschap te creëren en inzicht te bieden in de wijze waarop de betrokken stakeholders hier op een effectieve wijze invulling aan kunnen geven. Zo werken zij aan het versterken van de kennis en participatie van medezeggenschapsraden door het beschikbaar stellen van handreikingen, video's, een QuickScan, geactualiseerde modeldocumenten en informatie[1].

Knelpunten binnen medezeggenschapsraden en aanbevelingen uit eerder onderzoek
Uit een aantal studies is gebleken dat (G)MR-leden in het vo en po mogelijk structurele belemmeringen ervaren die hun functioneren binnen de (G)MR beperken (o.a. Wisse & Van der Meijden, 2023; Dekker et al., 2023, Vijlder et al., 2017). Zo ervaart een deel van de (G)MR-leden een gebrek aan tijd, en aan juridische en inhoudelijke kennis (Wisse & Van der Meijden, 2023). Bovendien komt uit onderzoek binnen het vo naar voren dat men binnen de (G)MR ten tijde van het onderzoek moeite had om voldoende en diverse leden te vinden, en dat men onduidelijkheid ervoer over de rol van- en binnen de MR (Vijlder et al., 2017).

In het onderzoek *Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap* werd de bestuursstructuur binnen school- en bestuursorganisaties in het funderend onderwijs onderzocht. De resultaten lieten zien dat binnen (G)MR-vergaderingen niet altijd sprake is van een constructief of 'goed gesprek' (Dekker et al., 2023). Een belangrijke oorzaak hiervan is dat de randvoorwaarden voor een dergelijke dialoog niet altijd aanwezig zijn, bijvoorbeeld

1 https://www.infowms.nl/

doordat deelnemers onvoldoende kennis hebben van procedures en inhoudelijke vraagstukken. Ook de relatief korte zittingsduur van MR-leden blijkt hierbij een rol te spelen, omdat kennis en ervaring daardoor niet altijd duurzaam worden geborgd. Daarnaast bleken de rollen, verantwoordelijkheden en wederzijdse verwachtingen van de partijen binnen de governancedriehoek – bestuur, medezeggenschap en intern toezicht – niet altijd helder. Verder kwam uit het onderzoek naar voren dat de kwaliteit en opbrengsten van het overleg tussen medezeggenschap en intern toezicht voor verbetering vatbaar zijn. Dit hangt samen met het feit dat de betrokken partijen elkaar vaak onvoldoende kennen, zich niet altijd adequaat voorbereiden en dat de professionalisering van medezeggenschapsraden achterblijft bij die van toezichthouders.

Om deze en andere knelpunten aan te pakken, werden verschillende aanbevelingen gedaan (Dekker et al., 2023). Zo werd geadviseerd om de kennis van (G)MR-leden over zowel inhoudelijke onderwerpen als procedures te versterken. Dit kan onder meer worden bereikt door meer aandacht te besteden aan scholing en training, evenals door een betere informatievoorziening vanuit het Ministerie van OCW en de onderwijssector. Daarnaast werd aanbevolen om een ambtelijk secretaris aan te stellen. Een ambtelijk secretaris beschikt over professionele kennis van wet- en regelgeving en kan procesmatige ondersteuning bieden. In deze rol kan de secretaris zowel de (G)MR als het bevoegd gezag ondersteunen, ontzorgen en begeleiden bij de uitvoering van hun taken.

1.2 Doelen van het onderzoek

Een ambtelijk secretaris in de medezeggenschap (AS) kan op verschillende manieren de (G)MR-leden faciliteren. Een AS kan mogelijk zorgen voor ondersteuning en ontzorging van (G)MR-leden, meer continuïteit in de MR, waarborging van randvoorwaarden als gestroomlijnde communicatie met de achterban en het bevoegd gezag, zodat de (G)MR-leden zich kunnen focussen op hun kerntaken.

Er is echter weinig onderzoek gedaan naar opbrengsten en neveneffecten van de inzet van een AS in het onderwijs en naar de randvoorwaarden voor de effectiviteit en efficiëntie van AS'en.

Om hier beter inzicht in te krijgen, richt dit onderzoek zich op drie hoofdvragen:

1. In hoeverre ervaren raadsleden knelpunten in kennis en tijd bij het uitvoeren van hun werk?
2. In hoeverre kan een ambtelijk secretaris medezeggenschap (AS) helpen om knelpunten rond tijdsbesteding, professionalisering en continuïteit binnen (G)MR'en te verminderen?
3. Onder welke voorwaarden en in welke situaties werkt de inzet van een AS het beste en meest efficiënt?

Aan de hand van de resultaten doen we vervolgens concrete aanbevelingen voor de wijze waarop een AS het beste kan worden ingezet in de medezeggenschap.

1.3 Deelvragen in het onderzoek

Het kader geeft een overzicht van alle deelvragen in het onderzoek. De deelvragen zijn ingedeeld onder drie verschillende doelen: 1) een situatie- en behoefteanalyse onder raadsleden, 2) een analyse van de opbrengsten en neveneffecten van de inzet van een AS en 3) de voorwaarden voor een effectieve inzet van een AS. Op basis van de resultaten formuleren we vervolgens concrete aanbevelingen voor beleid en implementatieadviezen rondom de inzet van een AS.

Situatie – en behoefteanalyse

1. In hoeverre is de beschikbare tijd passend bij de taken en verantwoordelijkheden?
2. In hoeverre is de aanwezige procedurele en inhoudelijke kennis toereikend voor de taken en verantwoordelijkheden?
3. Bij welk aandeel van de vo-scholen, po-scholen en schoolbesturen is een AS aangesteld?
4. Voor scholen en schoolbesturen met een AS:
   a. Wat was de aanleiding voor het aanstellen van de AS?
   b. Welke werkzaamheden voert de AS uit?
5. Bij welk aandeel van scholen en schoolbesturen die nog geen AS in dienst hebben, is hier behoefte aan? Waarom wel/niet?
6. Verschillen de resultaten op vraag 1-5 tussen verschillende typen medezeggenschapsraden?

Analyse van opbrengsten en neveneffecten

7. Wat zijn de primaire opbrengsten en positieve neveneffecten van de inzet van een AS?
8. Verschillen de opbrengsten tussen verschillende type medezeggenschapsraden?

Voorwaarden voor effectieve inzet en uitvoerbaarheid

9. Welke knelpunten zijn er rondom de inzet van een AS?
10. Zijn de opbrengsten, neveneffecten en knelpunten afhankelijk van het AS functieprofiel?
11. Wat zijn de verwachte kosten en uitvoerbaarheid van een AS voor verschillende typen scholen?
12. Welke voorwaarden verhogen de uitvoerbaarheid en verminderen knelpunten rondom de inzet van een AS?
13. Welke alternatieve maatregelen zijn er voor het oplossen van de knelpunten binnen (G)MR'en?

1.4 Overzicht van de onderzoeksopzet

Om de onderzoekvragen goed te kunnen beantwoorden, hebben we een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoekmethoden ingezet. We geven in deze paragraaf een kort overzicht. De bijlagen bevatten meer gedetailleerde informatie.

Er is in het onderzoek samengewerkt met de uitvoerders van het Project Versterking Medezeggenschap II omdat na gunning van het onderzoeksproject bleek dat zij in dezelfde periode ook een enquête-studie uitzetten (de Staat van de Medezeggenschap) onder leden van de medezeggenschap, met gedeeltelijk dezelfde onderzoeksvragen. Door deze samenwerking is het oorspronkelijke onderzoeksplan op een aantal punten gewijzigd. In de verschillende bijlagen die de onderzoeksopzet beschrijven wordt ingegaan op deze wijzigingen.

Expertinterviews

Om zicht te krijgen op praktijkervaringen op het gebied van medezeggenschap in verschillende (onderwijs)sectoren voerden we een deskresearch uit en hielden we 10 telefonische interviews met experts. We namen hierin alle verschillende onderzoeksvragen mee, maar de focus lag op het verkrijgen van inzichten in de knelpunten en behoeften bij MR'en in het funderend onderwijs, de meerwaarde van een AS in verschillende sectoren, mogelijke neveneffecten, randvoorwaarden en implementatiescenario's. Bijlage 1 geeft een overzicht van de experts die we hebben gesproken.

Deskresearch en literatuurstudie

We voerden een deskresearch uit waarbij we bij websites van Nederlandse organisaties die actief zijn op het gebied van medezeggenschap zochten naar documentatie over de inzet van AS'en, zoals functieprofielen, richtlijnen en handreikingen. Net zoals de telefonische interviews, richtte de deskresearch zich op kennis en ervaringen uit de praktijk. Omdat de deskresearch niet noodzakelijk resultaten oplevert die zijn gebaseerd op (wetenschappelijk) onderzoek, voerden we aanvullend een systematische literatuurstudie uit. De literatuurstudie richtte zich op het identificeren van bestaande kennis uit onderzoek over de effectiviteit van de AS en dergelijke functies met betrekking tot de kwaliteit van medezeggenschap in het onderwijs en daarbuiten (zorg en bedrijfsleven). Ook richtte de literatuurstudie zich op de randvoorwaarden, mogelijke knelpunten en neveneffecten van deze rollen, zodat een breed en genuanceerd beeld ontstaat van de toegevoegde waarde en beperkingen van deze rol. Bijlage 2 beschrijft de opzet van de deskresearch en literatuurstudie in meer detail.

Enquête onder raadsleden

Met een enquête onder raadsleden van alle verschillende type medezeggenschapsraden in het funderend onderwijs verzamelden we kwantitatieve data over de mogelijke knelpunten rondom tijd en kennis onder raadsleden, de mate waarin raden behoeften hebben aan ondersteuning en de mate waarin raden momenteel al wordt ondersteund. Onder raden die al ondersteund worden door een AS of vergelijkbare ondersteuner, vroegen we tevens naar de opbrengsten en neveneffecten van de inzet van een AS, evenals naar eventuele knelpunten rondom deze inzet. De opbrengsten, neveneffecten en knelpunten die in de enquête werden uitgevraagd waren gebaseerd op de inzichten uit de literatuurstudie, deskresearch en expertinterviews. In de enquête werd dus met een brede uitvraag nagegaan in hoeverre de voorlopige resultaten werden herkend door raadsleden van verschillende type raden. Bijlage 3 beschrijft de opzet van de enquêtestudie en de respons per type raad en geleding.

Analyse vacatureteksten

Tijdens de looptijd van het onderzoek voerden we gemiddeld elke zes weken een online scan uit van vacatureteksten gericht op de werving van AS'en voor medezeggenschapsraden in het funderend onderwijs. Deze scan en inhoudsanalyse is vijf keer uitgevoerd. De resultaten geven zicht op de kosten van een AS, het gevraagde takenpakket en verschillende type aanstellingen. Door deze scan regelmatig te herhalen tijdens de looptijd van het onderzoek krijgen we bovendien ook inzicht in hoe stabiel die vraag naar de AS is over tijd. Met de analyse krijgen we eerste inzichten in de behoefte aan AS'en en de kosten van een AS.

Verdiepende casestudies
Aan de hand van acht beschrijvende cases hebben we de inzet van een AS bij acht verschillende schoolbesturen in de praktijk verdiepend in beeld gebracht. Op basis van interviews met de verschillende geledingen van de medezeggenschap, AS'en zelf en bestuurders of schoolleiders verzamelden we informatie ten aanzien van de onderzoeksvragen over de effectiviteit, efficiëntie, neveneffecten en (rand)voorwaarden van de inzet van een AS beantwoord worden. Ook leveren de cases informatie op over de organisatorische en inhoudelijke haalbaarheid en risico's van de verschillende manieren van inzet van een AS en daarmee voor de implementatiescenario's. Bijlage 4 beschrijft de opzet van het casestudie onderzoek.

Veldsessies
Ten slotte hebben we de uitkomsten van het onderzoek in twee online veldsessies besproken met (1) experts vanuit landelijke organisaties en (2) AS'en en ondersteuners uit de praktijk, waar contact mee was opgebouwd in het veldwerk voor de casestudies. Naast het toetsen van de bevindingen zijn we met hen verdiepend ingegaan op de vraag welke voorwaarden, type taken en aanstellingen voor een AS het meest wenselijk zijn voor het goed functioneren van de medezeggenschap. Samen hebben we verkend wat aanbevelingen en implementatiescenario's zijn.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 t/m 5 bespreken we per thema de resultaten van de verschillende deelstudies. We gaan achtereenvolgens in op:
- De knelpunten en behoeften onder raadsleden
- De wijze waarop de AS in de praktijk wordt ingezet
- De opbrengsten en positieve neveneffecten van de inzet van een AS
- De voorwaarden voor een goede uitvoering van de functie van AS

Als laatste bespreken we in hoofdstuk 6 onze conclusies en aanbevelingen.

Een belangrijk aandachtspunt bij het doornemen van deze resultaten van de deskresearch en literatuurstudie is dat de onderzoeken in de literatuurstudie sterker bewijs leveren dan de websiteteksten die zijn geanalyseerd in de deskresearch. Bij een websitetekst is immers niet altijd duidelijk waar een uitspraak op gebaseerd is. Bovendien kunnen deze websiteteksten ook gebiased zijn, omdat ze zelf AS'en aanleveren als betaalde dienst. In de tekst is daarom een onderscheid gemaakt tussen resultaten gebaseerd op informatie uit websites (referenties 1 t/m 19) en/of uit onderzoek (A t/m H). Een volledige genummerde lijst van geraadpleegde websites en onderzoeken staat in bijlage 2. In de tekst spreken we over het algemeen van 'medezeggenschap' als overkoepelende term, maar in de lijst staat per bron aangegeven op welke vorm medezeggenschap de bron specifiek betrekking heeft.

Toelichting op begrippen
Ambtelijk secretaris (AS). Een ondersteunende functionaris die helpt bij de organisatie, administratie en continuïteit van de medezeggenschap. Het hoofddoel van de AS is om de (G)MR te ondersteunen zodat de leden zich kunnen richten op de inhoudelijke medezeggenschap. De AS is géén (G)MR-lid en heeft geen stemrecht.

Interne ondersteuner. Een interne ondersteuner is een medewerker van de school of het schoolbestuur die de medezeggenschapsraad ondersteunt zonder daarvoor specifiek te zijn aangesteld.

In de enquête maakten we onderscheid tussen de ondersteuning van a) een ambtelijk secretaris en b) van een interne ondersteuner vanuit de (school)organisatie (zoals de bestuurssecretaris of een administratief medewerker). Dit onderscheid is gebaseerd op de kwalificatie die de invuller zelf aan de ondersteuner toekende. In de praktijk is de grens tussen beide niet altijd scherp: uit de resultaten blijkt dat ook AS'en regelmatig in dienst zijn bij het schoolbestuur en werkzaamheden uitvoeren voor de schoolleiding of het bestuur.
In dit rapport wordt de term 'ondersteuner' gebruikt als overkoepelende aanduiding voor zowel de ambtelijk secretaris als de interne ondersteuner. Als het onderscheid tussen beide relevant is voor de interpretatie van de resultaten, worden de twee termen expliciet benoemd.

Opbrengsten. Onder opbrengsten verstaan we de directe bijdragen van de ondersteuner aan het functioneren van de medezeggenschapsraad, zoals het verminderen van administratieve lasten, het vergroten van de kennis van raadsleden en het bevorderen van de continuïteit van de raad.

Neveneffecten. Het gaat hierbij om zowel positieve neveneffecten als negatieve neveneffecten (knelpunten). Voorbeelden van positieve neveneffecten zijn verhoging van de continuïteit, een langere zittingsduur van MR-leden doordat het aantrekkelijk is om MR-lid te blijven. Een ander voorbeeld hiervan is dat de inzet van een AS de kwaliteit van de dialoog tussen de MR en de gesprekspartners verhoogd. Een voorbeeld van een negatief neveneffect is dat de AS inhoudelijke werkzaamheden in die mate overneemt dat de eigen standpunten van de MR-leden onvoldoende naar voren komen.

Uitvoerbaarheid. Een nieuwe functie is uitvoerbaar als deze haalbaar is (financieel en organisatorisch), als er voldoende draagkracht en begrip is binnen de school/(G)MR voor de nieuwe functie, communicatie en afstemming is met de betrokkenen over de rolverdeling, procedures en verantwoordelijkheden.

Raadsleden. In de onderzoek spreken we over raadsleden als het gaat om leden van zowel de GMR als de MR. Als het verschil relevant is spreken we over MR-leden en GMR-leden.

2 Knelpunten en behoeften onder raadsleden

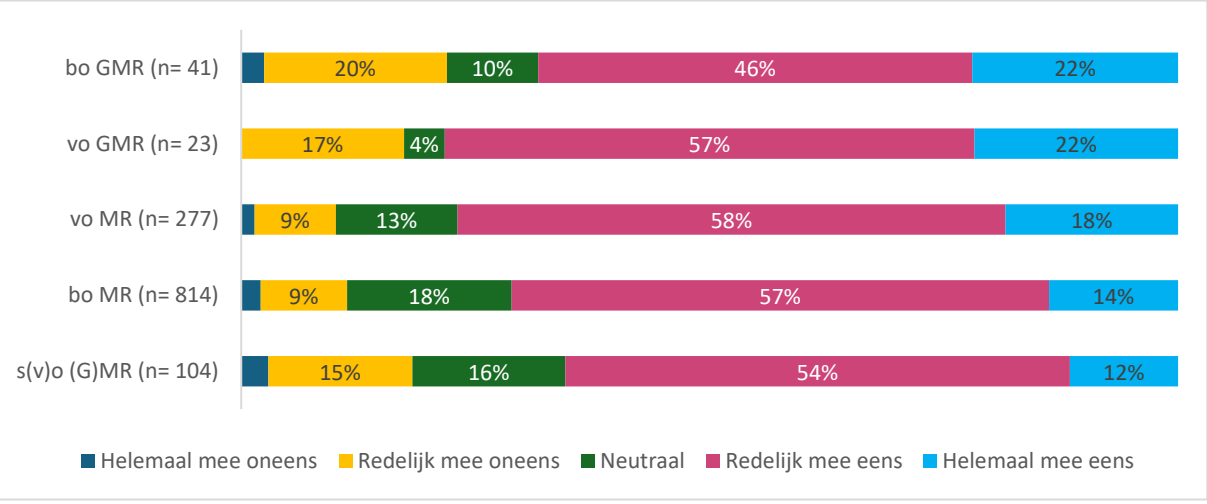
In dit hoofdstuk bespreken we de mate waarin raadsleden voldoende tijd en kennis ervaren voor het raadswerk, in hoeverre ze het werk belastend vinden en zo ja, welke aspecten zij het meest belastend vinden. Ook gaan we in op de ondersteuningsbehoeften van raden die geen ambtelijke secretaris hebben. We baseren ons hierbij voornamelijk op de resultaten van de enquête, aangevuld met de resultaten uit de vacaturescan.

De enquêteanalyses in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op respondenten zonder ondersteuner. Raadsleden die al worden ondersteund door een ambtelijk secretaris of interne ondersteuner zijn buiten beschouwing gelaten, omdat ondersteuning de belasting en behoeften mogelijk al heeft beïnvloed. Deze selectie geeft een beter beeld van de uitgangssituatie van raadsleden zonder ondersteuning, en daarmee van de potentiële behoefte daaraan.

2.1 Is de beschikbare kennis en tijd passend bij de taken van raadsleden?

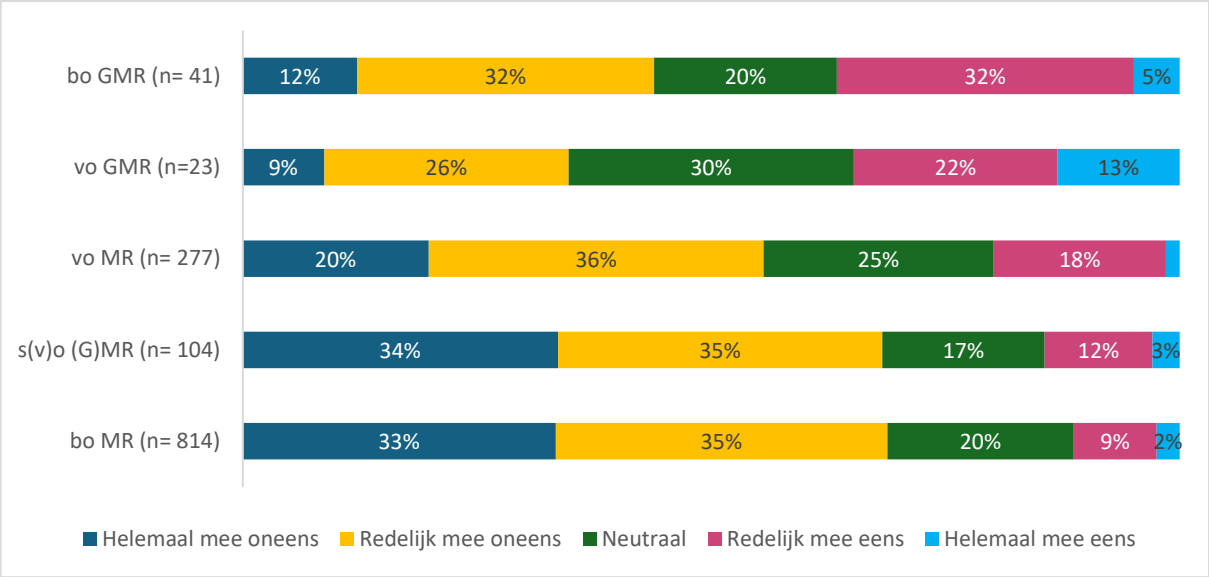
De enquête laat zien dat de meerderheid van de raadsleden voldoende kennis ervaart
In de enquête geeft de meerderheid van de raadsleden zonder ondersteuner aan voldoende kennis te hebben om de taken goed uit te kunnen voeren: 57% is het redelijk mee eens en 15% helemaal mee eens. Slechts een klein deel is het oneens met de stelling (2% helemaal mee oneens, 10% redelijk mee oneens). Tussen de raadstypes zijn er slechts kleine verschillen (zie Figuur 2.1).

Figuur 2.1 'Ik heb voldoende kennis om mijn taken als lid van de raad goed uit te kunnen voeren'



De meeste raadsleden ervaren de werkzaamheden niet als een te grote belasting
Bij de meeste raadstypes geeft een meerderheid van de raadsleden zonder ondersteuner aan het (redelijk) oneens te zijn met de stelling dat het raadswerk een te grote belasting is (Figuur 2.2). Dit aandeel is het hoogste bij de bo-MR en s(v)o-(G)MR (respectievelijk 68% en 69% oneens). Bij de bo-GMR en vo-GMR is dit echter anders: hier ervaart een aanzienlijk deel van de leden het raadswerk wel als een te grote belasting (respectievelijk 37% en 35% eens). De verschillen tussen raadstypes zijn significant: leden van de bo-MR ervaren significant minder belasting dan leden van de bo-GMR, vo-MR en vo-GMR. Leden van de s(v)o-(G)MR ervaren significant minder belasting dan leden van de bo-GMR en vo-GMR.

Figuur 2.2 'Ik ervaar de hoeveelheid en/of het soort werkzaamheden voor de raad als een te grote belasting.'

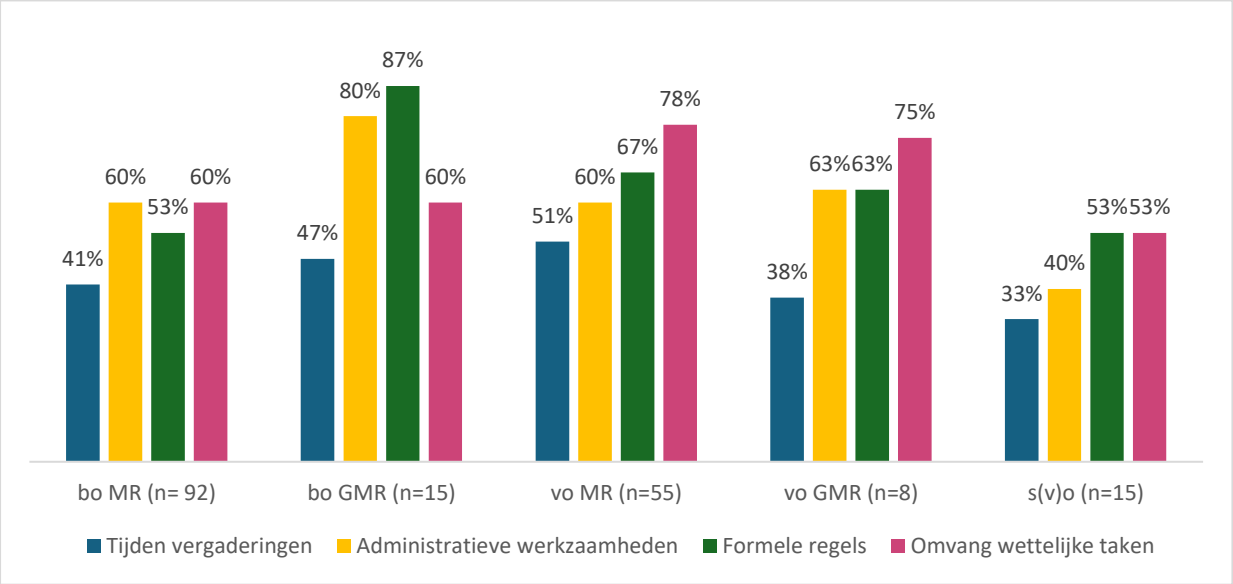


Nadere analyses laten zien dat ouders de werkzaamheden voor de raad significant minder belastend ervaren dan personeelsleden. De minste belasting wordt ervaren door ouders in de vo-MR en bo-MR. Personeelsleden in de vo-GMR ervaren de meeste belasting en scoren significant hoger dan ouders in de bo-MR, vo-MR en s(v)o-(G)MR en personeelsleden in de s(v)o-(G)MR.

Aan respondenten die de werkzaamheden voor de raad als belastend ervaren, is gevraagd door welke aspecten zij zich vooral overvraagd voelen. De omvang van de wettelijke taken wordt het vaakst als belastend ervaren (65% eens), gevolgd door de administratieve werkzaamheden (60% eens) en de formele regels en werkwijzen (61% eens). De tijden waarop vergaderingen plaatsvinden worden minder vaak als belastend ervaren (44% eens).

Naar raadstype zijn er opvallende verschillen bij de omvang van de wettelijke taken (Figuur 2.3). Vo-MR-leden voelen zich hierdoor significant vaker overvraagd (78% eens) dan bo-MR-leden (60%). Bij de overige drie werkzaamheden zijn geen significante verschillen gevonden.

Figuur 2.3 Percentage mee eens op de vraag: 'Welke aspecten van je werk voor de raad vind je met name belastend? Ik word vooral overvraagd door...'

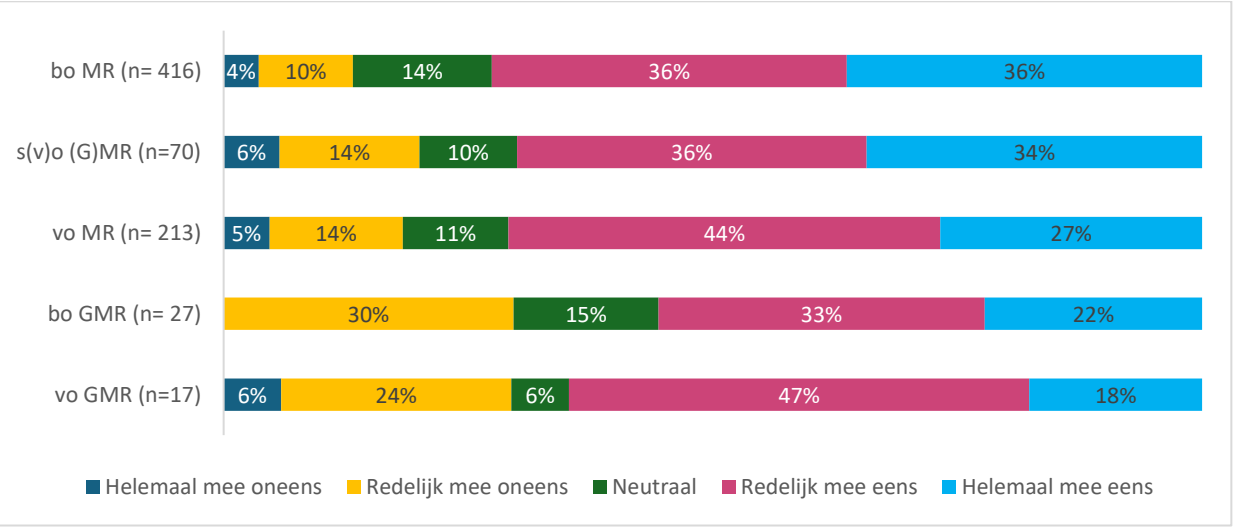


Noot. De antwoordcategorieën 'helemaal mee eens' en 'enigszins mee eens' zijn samengenomen

Meerderheid van de personeelsgeleding ervaart voldoende tijd voor het raadswerk

Aan de personeelsgeleding werd in de enquête aanvullend gevraagd naar tijdsdruk. Ongeveer driekwart (71%) van de personeelsgeleding was het (redelijk) eens met de stelling dat zij over het algemeen voldoende tijd hebben voor het raadswerk. Een uitsplitsing naar raadstype laat kleine verschillen zien (Figuur 2.4). Personeelsleden bij de bo-MR en s(v)o-(G)MR ervaren relatief wat vaker helemaal voldoende tijd (34-36%). De verschillen tussen raadstypes zijn echter niet significant en deels ook niet goed te interpreteren omdat de aantallen personeelsleden bij de bo-GMR en vo-GMR klein zijn.

Figuur 2.4 'Ik heb over het algemeen voldoende tijd om mijn werk voor de raad goed uit te kunnen voeren'



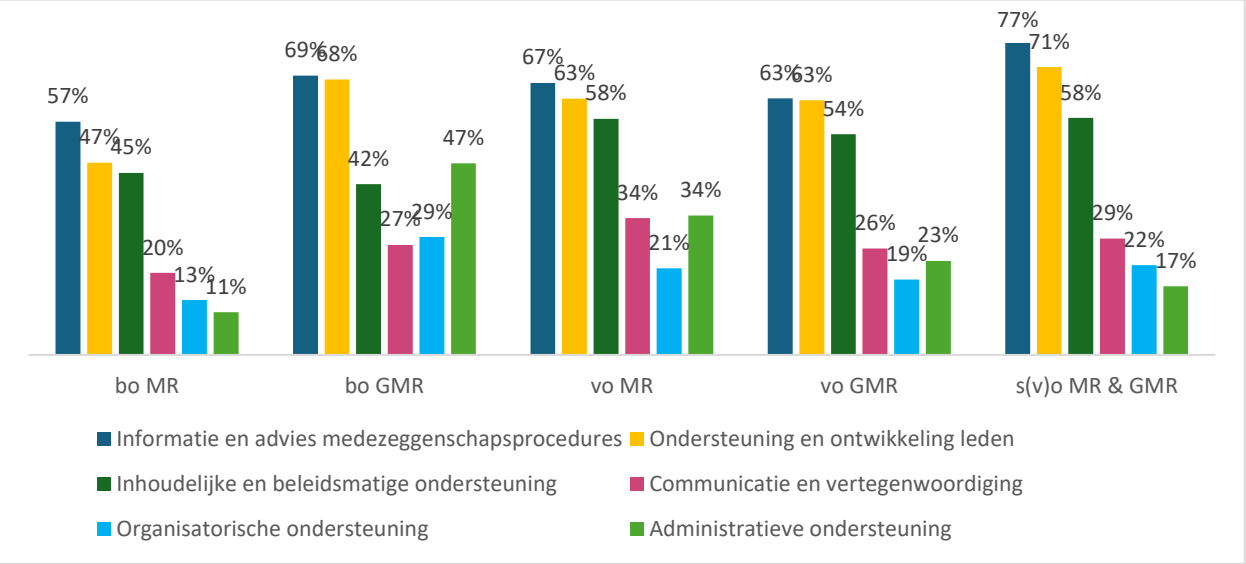
Noot. Vraag alleen gesteld aan personeelsgeleding

2.2 In hoeverre is er behoefte aan meer ondersteuning?

Uit de deskresearch komt naar voren dat er behoefte is aan een stevigere rol van de AS in de (G)MR[19,2]. Zo krijgt de VOO steeds vaker de vraag om een gekwalificeerde AS voor de (G)MR te leveren. De AOb pleit ervoor om hier nadere afspraken over op te nemen in de cao van het po en vo, met als doel een steviger fundament onder deze functie in de medezeggenschap. Daarnaast is er behoefte aan een op het onderwijs gerichte beroepsopleiding voor ambtelijk secretarissen[2].

Raadsleden hebben vooral behoefte aan informatie en advies over wettelijke procedures
Aan de respondenten is de vraag voorgelegd of de raad wel of geen behoefte heeft aan bepaalde vormen van ondersteuning of dat ze dat niet weten. Figuur 2.5 toont het percentage respondenten dat aangaf behoefte te hebben aan een vorm van ondersteuning naar raadstype.

Figuur 2.5 Percentage mee eens op de vraag: 'In hoeverre heeft de raad volgens jou wel behoefte aan de volgende vormen van (aanvullende) ondersteuning?'



Noot. Respondenten die 'Weet ik niet' hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in de totale aantallen

Informatie en advies over medezeggenschapsprocedures wordt voor alle raadstypes het meest genoemd als behoefte. Dit geldt in het bijzonder voor de s(v)o-(G)MR (77%) en de bo-GMR (69%). Daarnaast is er bij de bo-GMR en de s(v)o-(G)MR behoefte aan ondersteuning en ontwikkeling van leden (68-71%). De bo-MR heeft hier juist opvallend weinig behoefte aan: slechts 47% geeft aan behoefte te hebben aan ondersteuning en ontwikkeling van leden. Ook hebben raden behoefte aan inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning, met name de vo-MR en de s(v)o-(G)MR (beide 58%).

MR-leden van het bo hebben bij vijf van de zes categorieën de minste behoefte aan ondersteuning. Het meest opvallend is het verschil bij administratieve ondersteuning: dit is bij de leden van de bo-MR slechts 11%, waar 47% van de bo-GMR-leden deze behoefte noemt.

Een aanvullende analyse naar de verschillen tussen onderwijssectoren laat zien dat in het vo en het s(v)o significant vaker behoefte is aan inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning dan in het bo. Daarnaast is er in het speciaal (voortgezet) onderwijs significant vaker behoefte aan informatie en advies over medezeggenschapsprocedures dan in het vo en bo.

Aantal vacatures voor AS beperkt
Een mogelijke indicatie voor de behoefte aan ondersteuning is het aantal vacatures dat hiervoor wordt gepubliceerd. Uit de vacaturescan die we tijdens dit onderzoek bijhielden, blijkt echter dat er beperkt extern openbaar wordt geworven voor AS'en in het funderend onderwijs en dat het gemiddeld om kleine functies gaat (0,15-0,2 fte), waarbij de vacatures wel een breed palet aan vormen van ondersteuning bevatten (Tabel 2.1).

Over de onderzoeksperiode heen zien we weinig openbare vacatures voor een AS in het funderend onderwijs. Over een periode van 7 maanden ging het om 6 vacatures, waarvan één twee keer is gepubliceerd. Ter vergelijking - in diezelfde periode waren er vier vacatures voor AS'en in andere onderwijssectoren – drie keer voor een OR in het mbo, een keer voor de opleidingscommissie binnen een universitaire faculteit.

Tabel 2.1 Aantal gevonden vacatures

Datum	Aantal vacatures in funderend onderwijs
18-9-2025	0
10-11-2025	3
22-12-2025	2
2-2-2026	0
16-3-2026	1 (herhaling december '25)
Totaal	**5**

De bevinding dat er weinig extern openbaar wordt geworven voor deze posities, past bij de bevinding (in het volgende hoofdstuk) dat een beperkt aandeel – en voornamelijk gemeenschappelijke – medezeggenschapsraden ondersteund wordt. Meer raden met ondersteuning krijgen dit van een interne ondersteuner, die vaak ook een andere rol vervult binnen het schoolbestuur.
Daarnaast levert dit onderzoek het beeld op dat raden aan een secretaris komen via hun netwerk, vaak door bestaande ondersteuningsorganisaties zoals vakbonden en de VOO, die ofwel mensen kennen en aanraden of actief een netwerk onderhouden van AS'en die gedetacheerd worden.

2.3 Samenvatting

In hoeverre is de beschikbare tijd passend bij de taken en verantwoordelijkheden?
De ervaren belasting is voor de meeste raadsleden geen groot knelpunt; een meerderheid ervaart het raadswerk niet als te zwaar. Wel zijn er duidelijke verschillen tussen raadstypes: bij de bo-GMR en vo-GMR ervaart een aanzienlijk deel van de leden het werk als te belastend, terwijl dit bij de bo-MR slechts bij een klein deel het geval is. De inzet van een AS lijkt in het kader van het verminderen van de belasting vooral nodig bij een deel van de GMR'en. Als raadsleden zich wel overvraagd voelen, komt dit vooral door de omvang van de

wettelijke taken, de formele regels en werkwijzen, en administratieve en organisatorische werkzaamheden.

In hoeverre is de aanwezige procedurele en inhoudelijke kennis toereikend voor de taken en verantwoordelijkheden?
Uit de enquête komt naar voren dat de meerderheid van de raadsleden zonder ondersteuner voldoende kennis ervaart om het raadswerk goed uit te kunnen voeren, al geeft slechts een klein deel aan dat dit helemaal het geval is.

Welk aandeel van scholen en besturen zonder AS heeft hier wel behoefte aan?
Ondanks de beperkte ervaren belasting geeft een ruime meerderheid van de raadsleden zonder ondersteuner aan wel behoefte te hebben aan ondersteuning. De behoefte is het grootst op het gebied van informatie en advies over medezeggenschapsprocedures, ondersteuning en ontwikkeling van leden en inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning. Een AS die bij deze aspecten kan ondersteunen lijkt voor alle raadstypen van meerwaarde. Anderzijds zien we ook dat de behoeften erg afhangen van type MR: bij de GMR in het bo heeft bijvoorbeeld bijna de helft wél behoefte aan administratieve ondersteuning.

3 Inzet van de AS in de praktijk

In dit hoofdstuk bespreken we de inzet van de AS in de praktijk op basis van de resultaten van elk van de verschillende deelstudies. We gaan in op het aandeel raden waar een AS is aangesteld, de aanleiding voor het aanstellen van de AS en het functieprofiel van de AS.

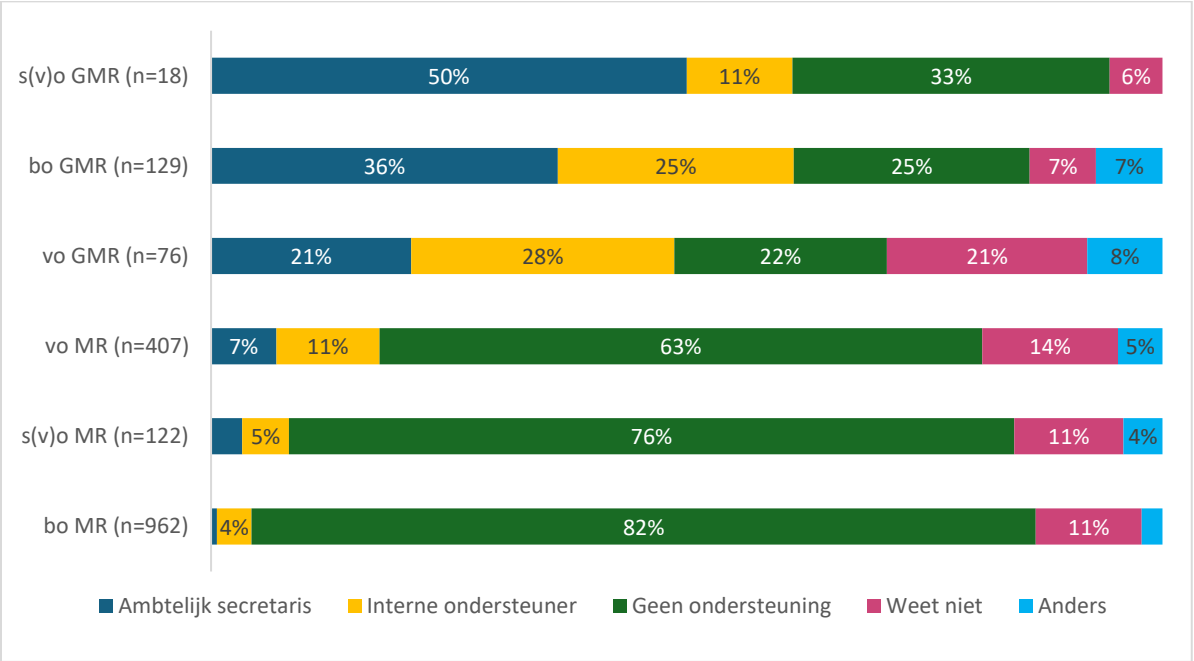
3.1 Bij welk deel van de scholen en besturen is een AS aangesteld?

De experts die we interviewden schatten allen in dat het aandeel (G)MR'en waar een AS is aangesteld beperkt is. Dit baseren ze op gesprekken met hun achterban en vragen die zij uit het werkveld krijgen. Ze hebben wel het idee dat op grote (vo-)scholen en besturen met veel scholen vaker een vorm van ondersteuning aanwezig is dan op kleine individuele scholen. Ook bij organisaties in transitie (zoals fusies) ziet een van de experts in diens netwerk dat er sneller een AS wordt ingezet. Drie experts geven echter aan dat schoolbesturen veelal eerst lijken te kijken of het takenpakket van een AS intern belegd kan worden, zoals bij een bestuurssecretaris. Pas als dit niet mogelijk is, gaan ze over tot het inhuren van een externe AS.

Hierop aanvullend laten enkele experts weten dat de inschatting sterk afhangt van hoe je de functie van de AS definieert: mag dit een staflid zijn of moet het iemand zijn die op afstand van het bestuur staat en dus niet direct bij hen in dienst is? In dit laatste geval wordt het aandeel AS'en een stuk lager ingeschat. Binnen een OR wordt naar schatting vaker een AS ingezet. Voor het MBO schat een van de experts in dat de helft tot driekwart van de OR'en een AS heeft aangesteld.

De enquête laat zien dat met name de GMR ondersteuning krijgt
In de enquête maakten we onderscheid tussen de ondersteuning van a) een ambtelijke secretaris en b) van een interne ondersteuner vanuit de (school)organisatie (zoals de bestuurssecretaris of een administratief medewerker). Figuur 3.1 toont de verdeling van het type ondersteuning naar raadstype. Een opvallend patroon binnen alle onderwijssectoren is het verschil tussen de MR en de GMR: GMR'en hebben consequent vaker ondersteuning dan MR'en. Dit geldt voor zowel AS'en als interne ondersteuners.

Figuur 3.1 Ondersteuning, naar raadstype

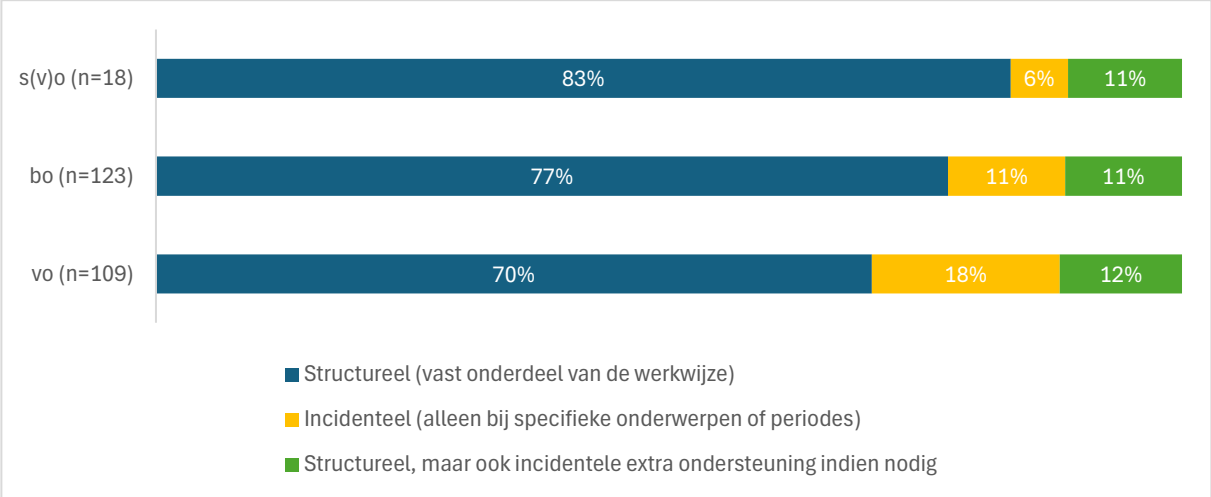


Binnen de MR'en valt het hoge aandeel raadsleden zonder ondersteuning op. In de bo-MR geeft 82% aan dat deze geen ondersteuning heeft, in de s(v)o-MR is dit 76% en in de vo-MR 63%. Binnen de GMR liggen deze percentages aanzienlijk lager: 25% bij zowel de bo-GMR als de vo-GMR, en 33% bij de s(v)o-(G)MR.

De enquête laat zien dat de ondersteuner meestal structureel wordt ingezet

Voor alle onderwijssectoren geldt dat de ondersteuner meestal structureel wordt ingezet als vast onderdeel van de werkwijze (Figuur 3.2). Bij uitsplitsing naar raadstypen valt op dat de ondersteuner met name in de bo-GMR vaak structureel wordt ingezet (91%). Daarentegen wordt de ondersteuner in de bo-MR het minst vaak structureel ingezet (49%).

Figuur 3.2 'Wordt de ondersteuner van de (G)MR structureel of incidenteel ingezet?'



Noot. Respondenten die 'weet ik niet' hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in het totale aantal.

3.2 Welke werkzaamheden voert de AS uit?

Overzicht van de (mogelijke) werkzaamheden van de AS

Uit de deskresearch, literatuurstudie en expertinterviews komt naar voren dat het per raad (sterk) kan verschillen wat de taken van een AS zijn. De invulling hangt af van wat de medezeggenschap en bestuurder wenselijk vinden, de omvang van de school of scholen, en de beschikbare tijd voor de functie. Het gaat meestal om organisatorische, secretariële, beleidsmatige, adviserende en/of coachende taken. Het gaat om maatwerk, zo benadrukken verschillende experts. Taken als advisering, scholing en het inwerken van nieuwe leden worden vaak als neventaken beschouwd [F]. Tabel 3.1 geeft op basis van de resultaten van de deskresearch, literatuurstudie en expertinterviews een overzicht van de meest voorkomende taken van een AS.

Tabel 3.1 Overzicht van mogelijk taken van een AS in de medezeggenschap in het onderwijs

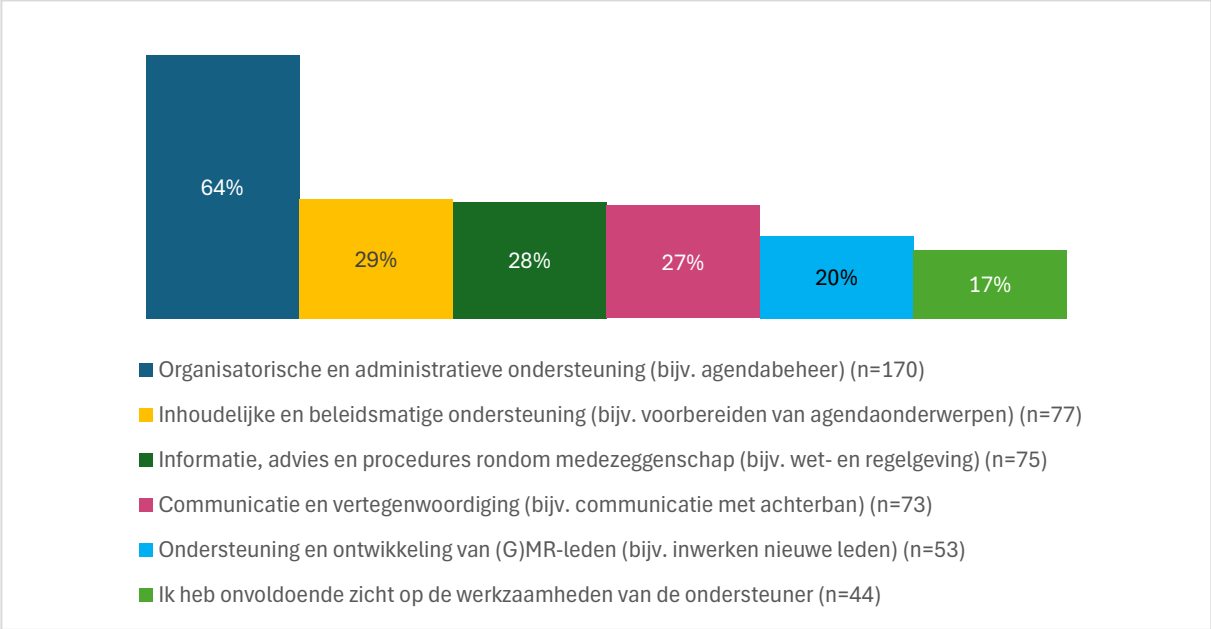
Categorie	Voorbeeldtaken
Organisatorische en administratieve ondersteuning	agendabeheer, vergaderplanning, verslaglegging, dossier- en archiefbeheer
Ondersteuning en ontwikkeling van (G)MR-leden	inwerken nieuwe leden, organiseren en stimuleren van scholing
Communicatie en vertegenwoordiging (richting gesprekspartners en achterban)	aanspreekpunt namens en voor de (G)MR in de communicatie met achterban, schoolbestuur en schoolleiding, bijhouden en beheren website voor de achterban; nieuwsbrieven voor ouders, leerlingen en personeel in concept opstellen; verzorgen van de inkomende en uitgaande correspondentie
Inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning	voorbereiden van agendaonderwerpen, meedenken over vragen die de medezeggenschap kan stellen of reacties kan sturen op voorgenomen besluiten, adviezen en voorstellen over beleid Inbreng leden verwoorden naar wet- en regelgeving, meedenken over de juiste vragen, het gesprek inhoudelijk aanzwengelen door informatievoorziening of advies
Informatie, advies en procedures rondom medezeggenschap	wet- en regelgeving, toelichten van beleidsstukken, beantwoorden van vragen en begeleiden van procedures, toezien op naleving van de WMS

Noot. Gebaseerd op expertinterviews en bronnen [1, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 19, A, F, G]

De ondersteuner doet vooral organisatorische en administratieve taken

Uit de enquête komt naar voren dat bij een meerderheid van de raden de ondersteuner zich toelegt op organisatorische en administratieve ondersteuning (Figuur 3.3). Dit bestaat bijvoorbeeld uit agendabeheer, vergaderplanning, verslaglegging en archiefbeheer.
De ondersteuner biedt daarnaast binnen ruim een kwart van de raden ondersteuning bij communicatie en vertegenwoordiging van de (G)MR (bijv. bij de achterban of het school-bestuur), geeft inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning (bijv. door voorbereiding van agendaonderwerpen), en geeft informatie en advies rondom medezeggenschap (bijv. over de wet- en regelgeving).

Figuur 3.3 'Welke werkzaamheden voert de ondersteuner uit?



Noot. Meerdere antwoorden mogelijk

Aanvullend is gekeken naar de werkzaamheden die de twee typen ondersteuners uitvoeren. Op alle vijf werkzaamheden zijn significante verschillen gevonden tussen de AS en de interne ondersteuner; bij de AS worden alle taken vaker genoemd dan bij de interne ondersteuner. Organisatorische en administratieve ondersteuning wordt bij beide typen het vaakst genoemd, maar aanzienlijk vaker bij de AS (77%) dan bij de interne ondersteuner (53%). Nog groter zijn de verschillen bij de overige werkzaamheden: ondersteuning en ontwikkeling van leden, zoals het inwerken van nieuwe leden en het organiseren van scholing, wordt bij 36% van de AS'en genoemd, tegenover slechts 7% van de interne ondersteuners. Ook communicatie en vertegenwoordiging (42% vs. 16%), inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning (40% vs. 20%) en informatie en advies over medezeggenschapsprocedures (42% vs. 18%) worden significant vaker door AS'en uitgevoerd.

Dit verschil in de breedte van het takenpakket komt ook tot uiting in het totaal aantal uitgevoerde werkzaamheden: AS'en voeren gemiddeld 2,4 taken uit, tegenover gemiddeld 1,1 taken bij interne ondersteuners. Dit verschil is significant.

Cases bevestigen nadruk op organisatorische ondersteuning, maar rol is breder

De opgehaalde informatie uit de cases bevestigt grotendeels het hierboven beschreven beeld. In alle casussen wordt de belangrijkste opdracht omschreven in termen van procesmatige en organisatorische ondersteuning van de medezeggenschap en daarmee het ontzorgen en versterken van de raad. Dit betreft onder andere het bewaken van (voortgang van) procedures, het organiseren van agenda's en stukkenstromen, het creëren van overzicht en structuur en het ondersteunen tijdens vergaderingen. Achterliggende doel daarbij is het creëren van ruimte waardoor de raad zich op de inhoudelijke kant van de medezeggenschap kan richten. Ook het bijdragen aan de kwaliteit van besluitvorming en het inbrengen van relevante kennis over medezeggenschap en wetgeving worden

regelmatig genoemd. In verschillende casussen wordt de AS daarnaast gezien als bewaker van governance en naleving van wet- en regelgeving.

In een deel van de casussen wordt de opdracht breder ingevuld. Zo worden ook taken genoemd op het gebied van advisering (met name rondom wet- en regelgeving), het fungeren als aanspreekpunt in de communicatie met de achterban of tussen GMR'en en MR'en, het inbrengen van juridische kennis, en het ondersteunen bij professionalisering van de medezeggenschap.

Binnen casussen is niet altijd sprake van een eenduidig beeld. Verschillende geledingen leggen soms verschillende accenten in de beschrijving van de opdracht. Zo benadrukken bestuurders vaker de rol van de AS in het bewaken van juiste volgorde van besluitvormingprocessen, en dat medezeggenschap vooral meedenkt over de zaken waarbij ze expliciet instemmings- of adviesrecht hebben. (G)MR-leden en AS'en leggen juist vaker de nadruk op de praktische en ontzorgende kant van de procesondersteuning. In sommige casussen neemt de AS ook deel aan (agenda)overleggen of denkt deze mee over inhoudelijke vraagstukken.

Werkzaamheden: met name advies, ondersteuning en secretariële taken
Advies en ondersteuning rondom wet- en regelgeving over medezeggenschap, secretariële taken en bijdragen aan professionalisering zijn in de cases de meest genoemde taken van de AS. De AS brengt in de praktijk kennis in over de WMS door leden te wijzen op rechten en plichten die zij hebben volgens deze wet, bijvoorbeeld door concreet te maken rondom welke thema's leden advies- of instemmingsrecht hebben.

Ook secretariële taken horen in veel gevallen bij de werkzaamheden van de AS. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om agendabeheer, termijnbewaking, het beschikbaar stellen van de juiste stukken op het juiste moment, verslaglegging/notuleren en dossier- en archiefbeheer.

Bij zes van de acht cases hebben we ook een overlegvergadering bijgewoond. De observatie is dat de AS daar ook het goede gesprek ondersteunt. Al deze vergaderingen werden voorgezeten door de GMR-voorzitter. In alle gevallen gaven de AS'en procesmatig advies, bijvoorbeeld over welke stukken nog komen, of door het schetsen van opties hoe de raad advies zou kunnen geven. In de meeste gevallen maken de AS'en ook het verslag van de overlegvergadering, verzamelen ze vragen, noteren acties en agendapunten voor volgende overleggen. Meerdere AS'en brachten, doorgaans op verzoek van leden of de voorzitter, kennis over rechten en plichten van de medezeggenschap in, bijvoorbeeld wat de rol van de GMR is volgens de WMS bij een bepaald onderwerp, of welke informatie door wie moet worden geleverd. We zagen geen gevallen waarin de AS het gesprek overnam of zich inhoudelijk in afwegingen mengde. Een andere rol die meerdere AS'en vervulden, was om op verzoek de geheugensteun van de raad of het bestuur zijn ("daar hebben jullie toen al feedback op gegeven", "'klopt dat we alles binnen dit agendapunt hebben besproken?").

Rondom scholing, professionalisering en het inwerken van nieuwe leden hebben AS'en regelmatig ook een rol: ze organiseren vaak jaarlijks en centraal een scholingsmoment voor nieuwe (G)MR-leden, delen informatie met nieuwe leden en voeren soms ook

kennismakingsgesprekken met geïnteresseerden. In de categorie ‘overige werkzaamheden’ valt bijvoorbeeld het fungeren als aanspreekpunt of sparringspartner voor de raad zelf en de bestuurders, het beheren van het budget van de raad en contact met eventuele externe deskundigen of het ontwikkelen van overzichten. Zowel inhoudelijke advisering als communicatie met de achterban, het schoolbestuur en de scholen worden ook door een meerderheid van de gesprekspartners als taak van de AS genoemd.

Wat betreft inhoudelijke advisering zijn er verschillende stijlen en voorkeuren per casus. Soms wordt de inhoud bewust strikt gescheiden van het proces en de organisatie, en is de AS uitsluitend betrokken bij de proceskant. In andere gevallen heeft de AS ook een inhoudelijke rol, bijvoorbeeld door mee te denken over mogelijke vragen of reacties van de raad op voorgenomen besluiten, door te helpen bij het voorbereiden van agendaonderwerpen voor vergaderingen, of door mee te schrijven aan stukken namens de raadsleden.

Wat over de casussen heen consistent naar voren komt, is dat de meeste tijd wordt besteed aan agendabeheer en planning, het voorbereiden van stukken, het ondersteunen van vergaderingen via verslaglegging en notuleren en administratieve werkzaamheden zoals archivering en dossiervorming. In enkele gevallen wordt ook genoemd dat door de beperkt beschikbare tijd de AS minder tijd kan besteden aan andere taken, zoals communicatie met de achterban, kennisdeling of het verbeteren van de informatiehuishouding.

De nadruk ligt op formeel vastgelegde ondersteuning (procesmatig, wet- en regelgeving en secretariële taken), aangevuld met een belangrijke rol in professionalisering. Tegelijkertijd is er variatie in de mate waarin AS’en ook inhoudelijk en communicatief actief zijn. Dit wijst erop dat de functie zich beweegt tussen een meer administratief-procedurele rol en een bredere, meer strategische ondersteuningsrol, afhankelijk van de behoeften van de organisatie.

Prettige samenwerking AS met MR en bestuur
De casestudies laten zien dat de samenwerking tussen AS, medezeggenschap en bestuur overwegend als goed wordt ervaren. In alle geledingen wordt gesproken over korte lijnen, direct contact en frequente afstemming. De communicatie is vaak duidelijk en gestructureerd, waarbij de AS een belangrijke rol speelt in het organiseren van overleg, het voorbereiden van agenda’s en het verbinden van partijen.

GMR-leden ervaren de samenwerking als open en transparant, met zowel formele als informele contactmomenten. Contact met het bestuur loopt vaak via de AS, maar directe benadering is meestal ook mogelijk. Bestuurders benadrukken de rol van de AS als schakel in de samenwerking en zien deze als ondersteunend aan de afstemming en communicatie. AS’en zelf ervaren de samenwerking als prettig en gebaseerd op wederzijds respect en gezamenlijke verantwoordelijkheid. Wat opvalt is dat deze positieve ervaring zowel geldt voor raden waarin de AS helemaal onafhankelijk opereert als raden waarbij deze een dubbelrol vervult.

Er zijn verschillen tussen casussen in de mate waarin samenwerking formeel is georganiseerd of meer incidenteel plaatsvindt. Daarnaast worden enkele aandachtspunten genoemd, zoals het tijdig delen van informatie, de betrokkenheid van leden en het soms onverwacht op de agenda komen van onderwerpen.

Er is in de praktijk in geen van de cases sprake van onduidelijkheid of rolverwarring tussen de voorzitter van de raad (of het dagelijks bestuur) en de AS; ze werken onderling versterkend.

3.3 Wat voor type aanstelling heeft de AS?

Uit de expertinterviews komt een onderscheid tussen twee typen AS naar voren: (1) een AS die zowel de (G)MR als het bestuur ondersteunt, en (2) een AS die alleen de (G)MR ondersteunt. Een van de experts stelt dat het eerste type in de praktijk het vaakst voorkomt. Drie andere experts zien in hun netwerk dat het eerste type AS meestal alleen administratieve en organisatorische ondersteuning vervult. Twee van deze experts zouden dit type zelf eigenlijk niet als AS definiëren: dit moet iemand zijn die op afstand staat van het bestuur en een geheel neutrale positie kan innemen.

De enquête laat zien dat de ondersteuner meestal in dienst is bij het schoolbestuur
Binnen de raden van de meeste respondenten is de ondersteuner in dienst bij het schoolbestuur (Tabel 3.2), met name binnen het vo. Een uitsplitsing naar raadstypen laat minimale verschillen zien tussen de MR en GMR binnen de verschillende onderwijstypen. Een aantal van de 10 respondenten die voor 'anders, namelijk' kozen, gaf aan dat de directeur de taak van ondersteuner op zich neemt. Andere toelichtingen die door individuele respondenten gegeven werden, zijn dat de ondersteuner vast onderdeel is van de MR of dat de ondersteuner op vrijwillige basis helpt.

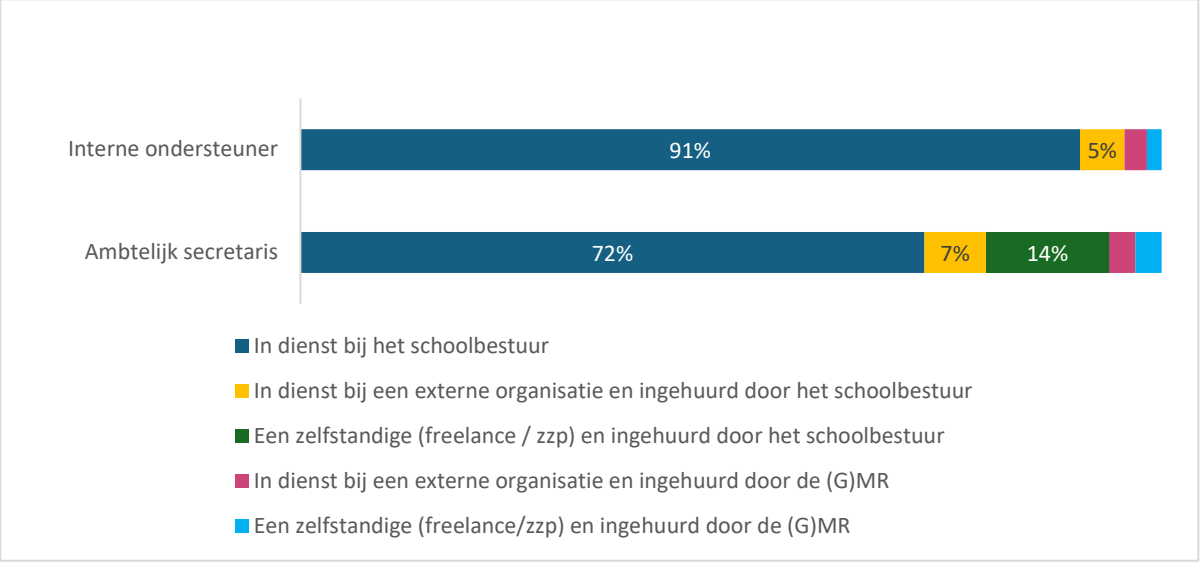
Tabel 3.2 Hoe is de ondersteuner aangesteld? (n=223)

	S(v)o (n=17)	Vo (n=97)	Bo (n=109)
In dienst bij het schoolbestuur	71%	87%	73%
In dienst bij een externe organisatie en ingehuurd door het schoolbestuur	6%	6%	6%
Een zelfstandige (freelance / zzp) en ingehuurd door het schoolbestuur	6%	2%	10%
In dienst bij een externe organisatie en ingehuurd door de (G)MR	12%	3%	1%
Een zelfstandige (freelance/zzp) en ingehuurd door de (G)MR	6%	0%	4%
Anders, namelijk:	0%	2%	6%

Noot. Respondenten die 'weet ik niet' hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in het totale aantal

Een aanvullende analyse laat significante verschillen zien in aanstellingsvorm tussen de AS en de interne ondersteuner (Figuur 3.4). De interne ondersteuner is vrijwel altijd in dienst is bij het schoolbestuur (91%), terwijl dit bij de AS minder vaak het geval is (72%). Dit verschil hangt samen met dat een deel van de AS'en als zzp'er is ingehuurd door het schoolbestuur (14%). Bij de interne ondersteuner komt inhuren als zzp'er door het schoolbestuur niet voor (0%).

Figuur 3.4 'Hoe is de ondersteuner aangesteld?'



Noot. Respondenten die 'weet ik niet' of 'anders' hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in het totale aantal

Casestudies laten twee varianten aanstellingen zien
Ook uit de casestudies zijn grofweg twee varianten in aanstelling te onderscheiden: een AS met een bredere binding met het schoolbestuur (meestal een dubbelrol als bestuurssecretaris) en een AS die geen verdere betrokkenheid heeft bij de school/scholen (en bijvoorbeeld gedetacheerd wordt vanuit een landelijke ondersteuningsorganisatie of wordt ingehuurd als zzp'er). In het eerste geval is de AS meestal in dienst van het schoolbestuur, in het tweede geval kan het ook zijn dat de formele opdrachtgever van de AS juist de raad zelf is.

Van de acht casussen beschikken er twee over een AS die deze rol als specifieke functie binnen de stichting vervult. In vier casussen betreft het een combinatiefunctie, waarbij de rol van AS wordt gecombineerd met bijvoorbeeld die van bestuurssecretaris of een andere functie binnen de school. In twee cases wordt de functie van AS ingevuld door een externe, zoals een zzp'er of via detachering .

Niet altijd is er bij de inrichting van de rol concreet uitgedacht welke taken wel en niet binnen het takenpakket van de AS zouden vallen. Wel is de keuze voor het type aanstelling vaak bewust gemaakt. Besturen en raden kiezen er soms bewust voor om iemand te betrekken die een bredere binding heeft met een of meerdere scholen binnen het bestuur en daardoor ook gevoelsmatig meer betrokken is bij de leden en het werk van de medezeggenschap. Bij andere scholen is juist bewust gekozen voor een externe AS en deze taken niet te beleggen bij de bestuurssecretaris, om de expertise over medezeggenschap van raadsleden te vergroten of omwille van onafhankelijkheid.

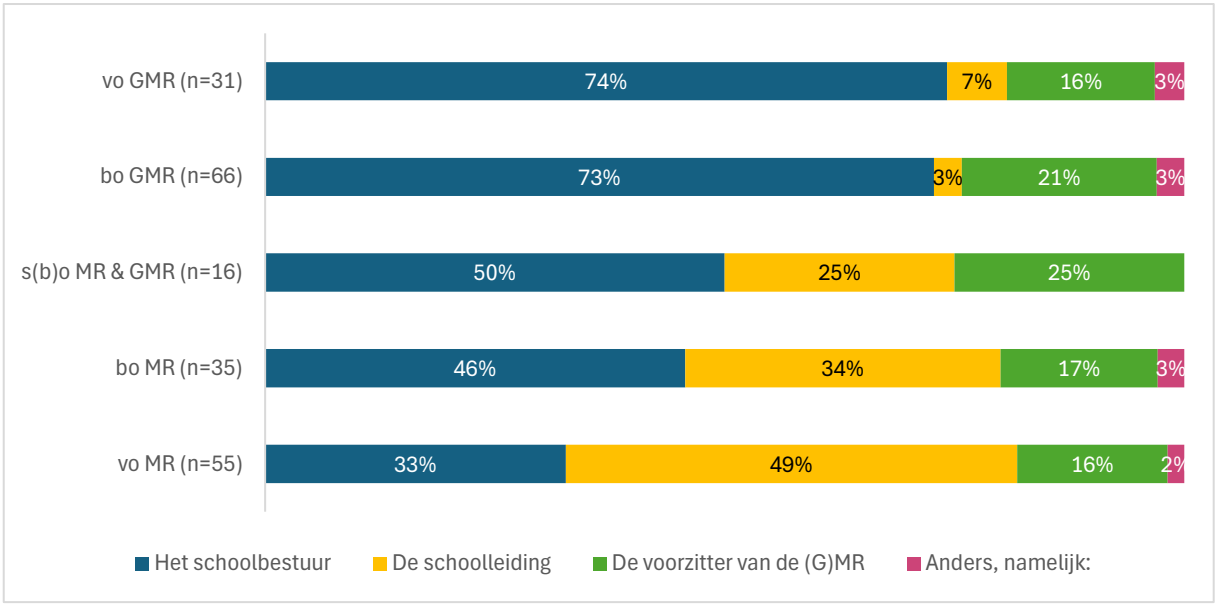
De AS'en in de casestudies hebben verschillende achtergronden
Van de acht AS'en die betrokken zijn bij de cases, vervullen een aantal ook soortgelijke rollen voor andere organisaties. Zij richten zich dus volledig op het ambtelijk-secretarisschap. Anderen hebben een achtergrond als (oud)bestuurder of andere bredere onderwijservaring, maar zijn inmiddels met pensioen en vervullen de rol van AS om op een

zinvolle manier betrokken te blijven bij een onderwijsorganisatie. Een ander deel van de AS'en heeft een dubbelrol, bijvoorbeeld als bestuurssecretaris of zij werken als personeelslid op een van de scholen binnen het schoolbestuur.

De enquête laat zien dat het schoolbestuur meestal uitvoerend leidinggevende is
Figuur 3.5 laat zien dat dat de schoolleiding of het schoolbestuur ook leiding geeft aan de ondersteuner. Dit past bij de aanstelling bij het schoolbestuur. Binnen de GMR (in het vo en bo) is dit vaak het schoolbestuur, terwijl het leidinggeven binnen de MR ook vaak door de schooleider wordt opgepakt. Het is opvallend dat slechts een klein deel van de ondersteuners wordt aangestuurd door de voorzitter van de (G)MR, terwijl uit de deskresearch naar voren kwam dat de helft van de AS'en worden aangestuurd door de medezeggenschap (zie kader).

De vijf respondenten die voor 'anders, namelijk' kozen, lichtten bijvoorbeeld toe dat de ondersteuner geen uitvoerend leidinggevende heeft, dat de secretaris van de GMR de uitvoerend leidinggevende is of dat dit afhangt van het onderwerp.

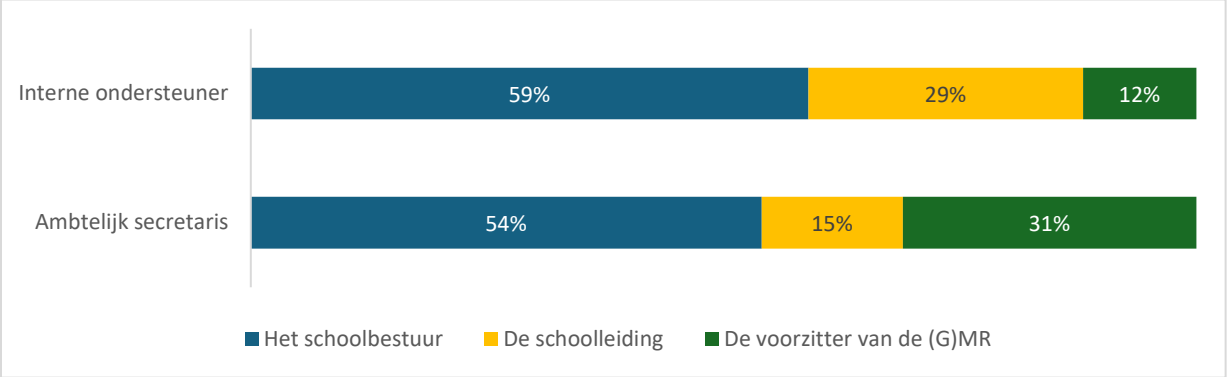
Figuur 3.5 'Wie is in de praktijk de leidinggevende van de ondersteuner?'



Noot. Respondenten die 'weet ik niet' hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in het totale aantal

In een aanvullende analyse is gekeken of er een verschil is tussen de AS en de interne ondersteuning wat betreft leidinggevende. AS'en hebben vaker de voorzitter van de (G)MR als leidinggevende (31% vs. 12%), terwijl interne ondersteuners vaker de schoolleiding als leidinggevende hebben (29% vs. 15%) (Figuur 3.6).

Figuur 3.6 'Wie is in de praktijk de leidinggevende van de ondersteuner?' Interne ondersteuner versus AS

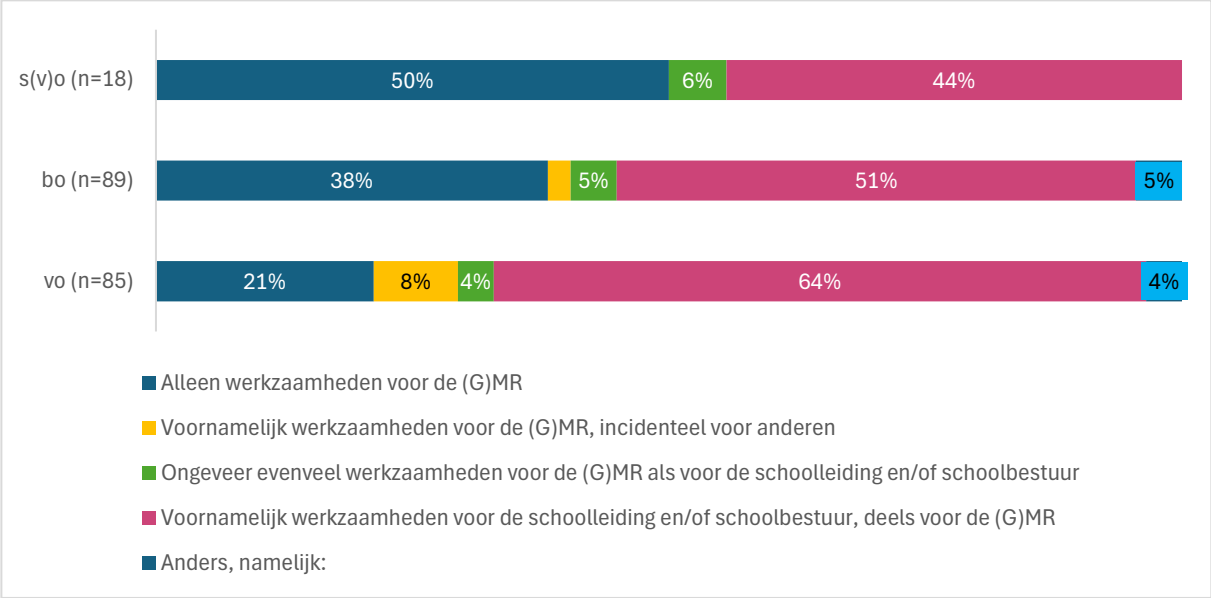


Noot. Respondenten die 'weet ik niet' of 'anders' hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in het totale aantal

Uit de deskresearch komt naar voren dat voor AS'en van een (G)MR geldt dat bij de helft de functie is opgenomen in het medezeggenschapsstatuut of -reglement. [G] Bij bijna de helft is het bevoegd gezag degene die de AS aanstuurt, bij anderen is dat de medezeggenschap. Een klein deel is zzp'er; het merendeel is in dienst bij de betreffende organisatie. Raadsleden in vo en uit een GMR zijn vaker bekend met het recht op externe ondersteuning – zoals een AS – en gebruiken het ook meer, dan raadsleden in po en uit een MR. [C]

De enquête toont dat de ondersteuner meestal ook voor schoolleiding en/of bestuur werkt
Volgens ongeveer de helft van de respondenten verricht de ondersteuner voornamelijk werkzaamheden voor de schoolleiding en/of het schoolbestuur, en deels voor de (G)MR (Figuur 3.7). Het is opvallend dat het tussen de onderwijssectoren verschilt welk aandeel van de ondersteuners uitsluitend werkzaamheden voor de (G)MR verricht: waar dit geldt voor 50% van de raden in het s(v)o, geldt dit binnen het vo voor slechts 21%. Verdere uitsplitsing naar raadstype laat bínnen het vo ook verschillen zien: de ondersteuner verricht nagenoeg nooit alléén werkzaamheden voor de (G)MR (8%) terwijl dit bij de MR wel het geval is voor een kwart van de raden (27%). Van de zeven respondenten die voor 'anders, namelijk' kozen, lichtten er tot slot vier toe dat de ondersteuner ook voor de klas staat.

Figuur 3.7 'Verricht de ondersteuner ook werkzaamheden voor andere partijen binnen jullie organisatie?'



Noot. Respondenten die 'weet ik niet' hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in het totale aantal

Omvang aanstelling in casestudies wisselend, tevredenheid over maatwerk
De tijdsbesteding van de AS varieert tussen casussen en is met name bij AS'en die deze functie combineren met andere taken niet altijd even duidelijk afgebakend. Er lijkt een relatie te zijn tussen de omvang van de organisatie en de tijdsinzet van de AS: grotere organisaties hebben vaker een hogere inzet (rond 16 uur per week), terwijl kleinere organisaties lager zitten (1,5 tot 6 uur per week). In al deze gevallen gaat het om de inzet van een AS voor een GMR. De omvang van de organisaties is bepalender dan de sector.

Binnen de acht cases zagen we geen duidelijke samenhang tussen omvang en type aanstelling (zzp, in dienst van de organisatie of combinatiefunctie). Zowel hoge als lage tijdsinzet komt voor bij zzp-constructies, terwijl lage of middelgrote inzet vaker voorkomt bij combinatiefuncties. In een aantal casussen is de tijdsbesteding expliciet vastgelegd, terwijl in andere gevallen respondenten aangeven hier beperkt zicht op te hebben of dat er geen specifieke afspraken over zijn gemaakt.

Respondenten geven aan dat de beschikbare tijd over het algemeen voldoende is. Dit komt zowel vanuit de GMR-leden, de bestuurders als de AS zelf. In enkele gevallen wordt aangegeven dat de beschikbare tijd krap is of op bepaalde momenten onvoldoende. Dit geldt met name wanneer er extra activiteiten spelen, zoals verkiezingen, bijeenkomsten van bijvoorbeeld de GMR met alle MR'en, of aanvullende organisatorische taken. In meerdere casussen is genoemd dat de tijdsbesteding niet gelijkmatig over het jaar is verdeeld. Er zijn perioden waarin de werkdruk hoger ligt, afgewisseld met rustigere maanden. Deze pieken hangen bijvoorbeeld samen met terugkerende activiteiten of specifieke adviestrajecten, waardoor de benodigde inzet fluctueert.

3.4 Wat zijn aanleidingen voor het aanstellen van een AS?

Literatuurstudie en deskresearch
Uit de literatuurstudie en deskresearch komt naar voren dat een belangrijke aanleiding om een AS aan te stellen is dat zij een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de medezeggenschap op school en hun positie bij het bestuur. Een andere genoemde aanleiding is dat de AS een stabiele factor is in het medezeggenschapswerk: na de verkiezingen is deze de enige die gegarandeerd terugkeert in de medezeggenschap[19].

Redenen om géén AS aan te stellen, zijn bij ondernemingsraden bijvoorbeeld dat de medezeggenschap de kosten een probleem vindt en/of dat ze verwachten dat de bestuurder dit een probleem zal vinden [F]. Raadsleden van de (G)MR worden niet altijd geattendeerd op de mogelijkheid om ondersteuning in te schakelen [C]. Hierbij speelt voor ondernemingsraden een rol dat het recht op een AS niet expliciet in de WOR is vastgelegd, waardoor niet elke OR zich bewust is van de mogelijkheden en de voordelen van een AS [F]. Ook kan het zijn dat een (G)MR de ondersteuning niet nodig vindt, bijvoorbeeld omdat er al voldoende ondersteuning is vanuit de school, schoolbestuur of achterban, of omdat er voldoende voorzien is in expertise, of omdat raadsleden vertrouwen op de deskundigheid van de directie [C].

Aanleiding voor aanstellen AS vaak professionalisering en procesverbetering
Uit de acht casestudies komt een divers palet van aanleidingen en redenen voor het inrichten van de rol van AS. Overkoepelend zijn professionalisering van de medezeggenschap, de wens om processen te verbeteren en de behoefte aan betere en onafhankelijke ondersteuning de meest terugkerende redenen om een AS aan te stellen. In enkele gevallen is de AS specifiek aangesteld om de ondersteuning van de medezeggenschap onafhankelijk te positioneren ten opzichte van het bestuur, soms expliciet op initiatief van de (G)MR zelf.

Daarnaast spelen organisatieontwikkelingen, zoals fusies, een rol: deze vergroten de complexiteit en leiden tot een behoefte aan meer gestructureerde ondersteuning en afstemming op overkoepelende thema's.
Tot slot is bij een deel van de scholen geen duidelijke aanleiding (meer) bekend bij de huidige leden van de medezeggenschap of het bestuur. Daar is de ondersteuning door een ambtelijk secretatis staande en langlopende praktijk.
In beide veldsessies wordt aangegeven dat de aanstelling van een AS vaak tijdelijk begint vanwege een specifieke aanleiding, maar dat dit doorgaans wordt omgezet naar een doorlopende ondersteuning

De uitgevoerde vacaturescan geeft nauwelijks tot geen zicht op aanleidingen voor het aanstellen van een AS. Slechts één vacature vermeldt de aanleiding: "ter ontlasting van locatiedirecteur en afdelingsleiders".

3.5 Samenvatting

Bij welk aandeel van de vo-scholen, po-scholen en schoolbesturen is een AS aangesteld?
In alle sectoren hebben GMR-raadsleden vaker ondersteuning dan MR-raadsleden (49-61% versus 5-18%), zowel in de vorm van AS'en als interne ondersteuners. Meestal wordt deze ondersteuning structureel ingezet, behalve bij MR'en in het basisonderwijs.

Wat zijn aanleidingen voor het aanstellen van de AS?
Uit de casestudie komt een divers palet van aanleidingen en redenen voor het inrichten van de rol van AS. Overkoepelend zijn professionalisering van de medezeggenschap, de wens om processen te verbeteren en de behoefte aan betere en onafhankelijke ondersteuning de meest terugkerende redenen om een AS aan te stellen. Daarnaast spelen specifieke aanleidingen zoals fusies, een rol: deze vergroten de complexiteit en leiden tot een behoefte aan meer gestructureerde ondersteuning.
Opvallend is dat uit de enquête blijkt dat de meeste AS'en in dienst zijn bij het schoolbestuur, dat zij ook werkzaamheden uitvoeren voor het schoolbestuur/schoolleiding en dat ze in hun werkzaamheden volgens de medezeggenschap primair worden aangestuurd door het schoolbestuur/de schoolleiding.

Welke werkzaamheden voert de AS uit?
We zien breed in dit onderzoek dat het functieprofiel van de AS en andere ondersteuners sterk verschilt tussen scholen. De aanstellingen zijn ook verschillend wat betreft omvang en takenpakket, maar AS'en hebben in vergelijking met de interne ondersteuners gemiddeld een breder takenpakket waar ook scholing en professionalisering in voorkomt.
In de cases wordt de opdracht van de AS omschreven als het ontzorgen van de raad in termen van procesmatige en organisatorische ondersteuning. Dit betreft onder andere het bewaken van (voortgang van) procedures, het organiseren van agenda's en stukkenstromen en het ondersteunen tijdens vergaderingen. Achterliggende doel daarbij is het creëren van ruimte waardoor de raad zich op de inhoudelijke kant van de medezeggenschap kan richten. Ook het bijdragen aan de kwaliteit van besluitvorming en het inbrengen van relevante kennis over medezeggenschap en wetgeving wordt regelmatig genoemd.
De enquête laat echter zien dat ook de AS het meest organisatorische en administratieve ondersteuning biedt. Het is aannemelijk dat hier inderdaad de meeste tijd in gaat zitten, maar tegelijk geven de ondersteuners (zowel AS'en als interne ondersteuners) in die procesrol waarschijnlijk ook advies en ondersteuning rondom wet- en regelgeving over medezeggenschap.

4 Opbrengsten van een AS

In dit hoofdstuk bespreken we de opbrengsten van de inzet van de AS en de positieve neveneffecten. Ook gaan we na of de opbrengsten en neveneffecten afhankelijk zijn van het functieprofiel van de AS, en of de meerwaarde van de AS verschilt voor de verschillende geledingen. De resultaten zijn gebaseerd op elk van de verschillende deelstudies.

4.1 Wat zijn de primaire opbrengsten van de inzet van een AS?

Literatuurstudie en deskresearch
Er is beperkt onderzoek gedaan naar de opbrengsten van een AS. In de onderzoeken die wel beschikbaar zijn, is geen controlegroep onderzocht en bij de helft zijn de bevindingen gebaseerd op zelfrapportage van AS'en. We kunnen op basis van de deskresearch en literatuurstudie daarom geen uitspraken over (causale) effecten van de inzet van een AS, maar alleen over de ervaren opbrengsten.

Uit de deskresearch komt naar voren dat een AS over het algemeen als waardevol wordt beschouwd voor het versterken van de medezeggenschap [4, 9, 10, 14, 15, 19]. Een AS vermindert knelpunten rondom tijd, omdat hij/zij het regelwerk uit handen neemt van de medezeggenschap, waardoor zij meer tijd overhouden voor hun inhoudelijke werk[4, 10, 12, 19]. Een AS vermindert ook knelpunten rondom kennis, omdat hij/zij zich onder meer richt op scholing, coaching en inwerking van (nieuwe) leden. De inzet van een AS is volgens verschillende organisaties dan ook goed voor de professionalisering van de medezeggenschap[10, 12, 15, 18, 19, F]. De OAVM benadrukt de AS als professional binnen de medezeggenschap, omdat diegene naast een opleiding vaak een gecertificeerde leergang heeft gevolgd bij een scholingsinstituut gespecialiseerd in de medezeggenschap of hij/zij heeft door de praktische uitvoering van deze functie gedurende een aantal jaren ervaring opgebouwd[12]. Hierdoor heeft de AS bijvoorbeeld specifieke expertise op het gebied van voor medezeggenschap relevante wet- en regelgeving [10]. Bestuurssecretarissen geven zelf ook aan bij te dragen aan onder andere naleving van wet- en regelgeving en het bevorderen van de continuïteit (omdat zij het enige vaste aanspreekpunt zijn) [B, D].

Experts over de primaire opbrengsten van de inzet van een AS

Verminderen van administratie lasten
Het verminderen van administratie lasten wordt unaniem als een opbrengst gezien. Leden van de (G)MR en OR worden hierdoor namelijk ontzorgt in hun taken. Zo geeft men aan dat de leden zich meer met hoofdzaken bezig kunnen houden, dat een extra lid inhoudelijk mee kan praten tijdens de vergadering als deze geen notulen meer hoeft te maken en dat de kwaliteit van verslaglegging wordt vergroot.

Kennisbehoud en professionalisering
Hoewel verschillende experts het belang van scholing, kennisbehoud en ondersteuning bij complexe stukken benadrukken, verschillen experts van mening of het wel of niet de rol van de AS is om hiervoor in de (G)MR te zorgen. Enkele experts vinden het wenselijk als de AS niet te veel rouleert, zodat deze als het geheugen van de (G)MR kan dienen. Andere experts zijn kritischer: kennisbehoud is volgens hen vooral relevant bij veel wisselingen en de AS zou zichzelf snel overbodig moeten maken. Deze experts stellen andere oplossingen voor, waaronder meer verantwoordelijkheid voor het bestuur om de essentie uit bepaalde stukken te halen, het openbaar maken van stukken, het niet beperken van de zittingstermijn, en een rooster van aftreden zodat niet alle leden tegelijk af kunnen treden. Ook wat betreft professionalisering verschillen experts van mening. Sommige experts geven aan dat een AS de weg naar scholing toegankelijk kan maken of zelf scholing kan aanbieden, terwijl anderen het als een risico zien dat een externe AS er baat bij heeft als leden minder geschoold zijn omdat de leden dan de AS nodig blijven hebben. Eén expert pleit voor scholing van alle (G)MR-leden, niet alleen van of door de AS.

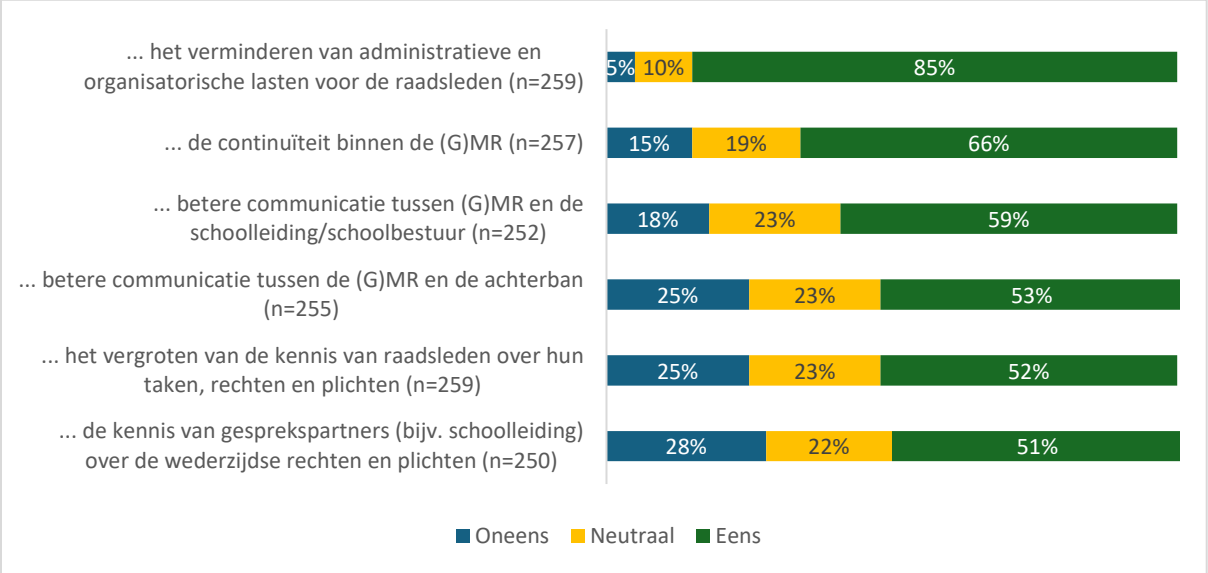
Kennis wederzijdse rechten en plichten
De helft van de experts laat zich niet uit over of de inzet van de AS bevorderend kan werken voor de kennis van de gesprekspartners over de wederzijdse rechten en plichten. De overige experts zien dit als een mogelijke opbrengst, maar zien ook mogelijke risico's of vragen zich af in welke mate de AS hier een rol in hoeft te spelen. Een AS moet zaken niet onnodig juridisch maken en dergelijke kennis mag de relatie tussen het bestuur en de (G)MR-leden niet in de weg zitten. Twee experts vinden dat het bevorderen van wederzijdse kennis van rechten en plichten meer een taak is voor het bestuur dan de AS.

Kwaliteit van de dialoog
Experts verschillen van inzicht in de vraag of de inzet van een AS ook de kwaliteit van dialoog met bestuur of de schoolleiding bevordert. OR-experts vinden van wel, omdat de AS erop toeziet dat de OR-leden in hun besluitvorming de juiste route volgen en omdat de AS adviezen met meer distantie en zorgvuldiger op kan schrijven. Met betrekking tot de (G)MR beredeneren twee experts dat de AS kan helpen om tot goede vragen te komen voor het bestuur en dat bijeenkomsten door de AS ordentelijk en efficiënt verlopen, maar in de praktijk kan een AS het gesprek overnemen.

De enquête laat zien dat er diverse positieve opbrengsten worden ervaren
In de enquête onder de huidige leden van de (G)MR'en zijn respondenten positief over de bijdrage van de ondersteuner aan de zes voorgelegde opbrengsten (Figuur 4.1). Bij alle opbrengsten geeft een meerderheid aan dat de ondersteuner hieraan bijdraagt, met name het verminderen van administratieve en organisatorische lasten (85% eens) en de continuïteit van de (G)MR (66% eens).

De minste eensgezindheid bestaat over de bijdrage aan de kennis van gesprekspartners zoals de schoolleiding (51% eens) en de kennis van raadsleden over hun taken, rechten en plichten (52% eens), maar hierbij vindt alsnog een meerderheid van de respondenten dat de ondersteuner bijdraagt. Wanneer de voorzitter van de (G)MR een leidinggevende is, ervaren raadsleden meer bijdrage aan de kennis over taken, rechten en plichten, zowel bij henzelf als bij gesprekspartners, dan wanneer het bestuur de leidinggevende is.

Figuur 4.1 'De ondersteuner draagt bij aan…'



Noot. Helemaal (on)eens en mee (on)eens samengevoegd, respondenten die 'weet ik niet' hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in het totale aantal.

Casestudies tonen meerwaarde voor professionalisering, lastenverlichting en besluitvorming

Ook respondenten in de casestudies– zowel de raadsleden zelf als de bestuurders – ervaren duidelijk meerwaarde van de inzet van de AS, en bevestigen daarmee het hierboven geschetste beeld. Zij wijzen relatief minder vaak op administratieve lastenverlichting, en juist vaker op professionalisering en kennisbehoud: de AS draagt bij aan het vergroten van de kennis van raadsleden over hun taken, rechten en plichten. Dit kan ook betrekking hebben op het inwerken van nieuwe leden, die bij de start van hun werk uitleg krijgen van de AS over hun rol, rechten en plichten. Een enkeling geeft aan dat dit op zijn beurt tot gevolg heeft dat de GMR hierdoor zelfverzekerder wordt.

Pas secundair noemen ze dat de inzet van de AS tot lastenverlichting leidt, er worden leden veel praktische taken uit handen genomen. Respondenten zien dit ook als startpunt voor verschillende andere opbrengsten. Samenhangend met de lastenverlichting noemen bijvoorbeeld veel respondenten de verbetering van de kwaliteit van besluitvorming en het vergaderverloop: in vergaderingen lukt het sneller om tot de inhoudelijke kern te komen omdat er minder tijd verloren gaat aan praktische zaken of randzaken. Ook zien leden in een deel van de casussen een verbeterde communicatie met de achterban, scholen en (G)MR'en - bijvoorbeeld omdat de communicatie helderder verloopt, de informatievoorziening actiever is en het contact tussen GMR en MR'en wordt gestimuleerd. Wat betreft de relatie met het bestuur wordt soms een verbetering ervaren, bijvoorbeeld omdat het kennisverschil

tussen beide partijen verkleind is, of doordat processen beter zijn ingericht waardoor er meer en betere afstemming mogelijk is. Continuïteit wordt minder vaak genoemd als merkbaar effect, maar dit heeft bijvoorbeeld betrekking op de taak van de AS om te zorgen voor bezetting van de raad, en opgebouwde kennis vast te leggen en te borgen. De aantrekkelijkheid van het lidmaatschap is ook een minder genoemd effect.

Overkoepelend valt op dat de meerwaarde van de AS vooral wordt gezien in professionalisering, lastenverlichting met effecten en (vaak) als gevolg daarvan betere kwaliteit van besluitvorming.

Figuur 4.2 Opbrengsten: aantal interviews in de casestudies waarin betreffende opbrengst is genoemd.



Noot. Van totaal 28 interviews, met AS'en, (G)MR-leden en bestuurders.

4.2 Verschillen de opbrengsten naar functieprofiel van de ondersteuner?

Een deel van de experts benoemt in de interviews dat opbrengsten en neveneffecten afhangen van het functieprofiel van de AS, maar verschillen van visie welk functieprofiel hiervoor het beste werkt. Enerzijds geeft een expert aan dat de opbrengsten voor het functioneren van de (G)MR het grootste zullen zijn als de AS alleen organisatorisch en secretarieel ondersteunt en niet ook voor bestuur werkt. De rationale hierachter is dat de AS niet te veel invloed mag hebben op besluitvorming binnen de raad. Anderzijds delen twee experts de visie dat een AS die niet alleen secretariële taken oppakt, maar ook inhoudelijk goed onderlegd is, van meerwaarde kan zijn. Een AS met beleidsmatige taken mag volwaardig meepraten (en dus ook gevraagd en ongevraagd advies geven). Kanttekening hierbij is wel dat de leden en het bestuur een AS met dit functieprofiel om tafel wensen. Duidelijkheid over opdrachtgeverschap is heel belangrijk voor een AS.

De enquête toont weinig verschillen in opbrengsten naar leidinggevende
Om na te gaan of opbrengsten samenhangen met de persoon die de dagelijkse leiding geeft

aan de ondersteuner, zijn aanvullende analyses gedaan. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen ondersteuners waarbij het schoolbestuur of de schoolleiding leidinggevende is, en ondersteuners waarbij de voorzitter van de (G)MR leidinggevende is. Uit de analyse komen slechts twee verschillen naar voren:

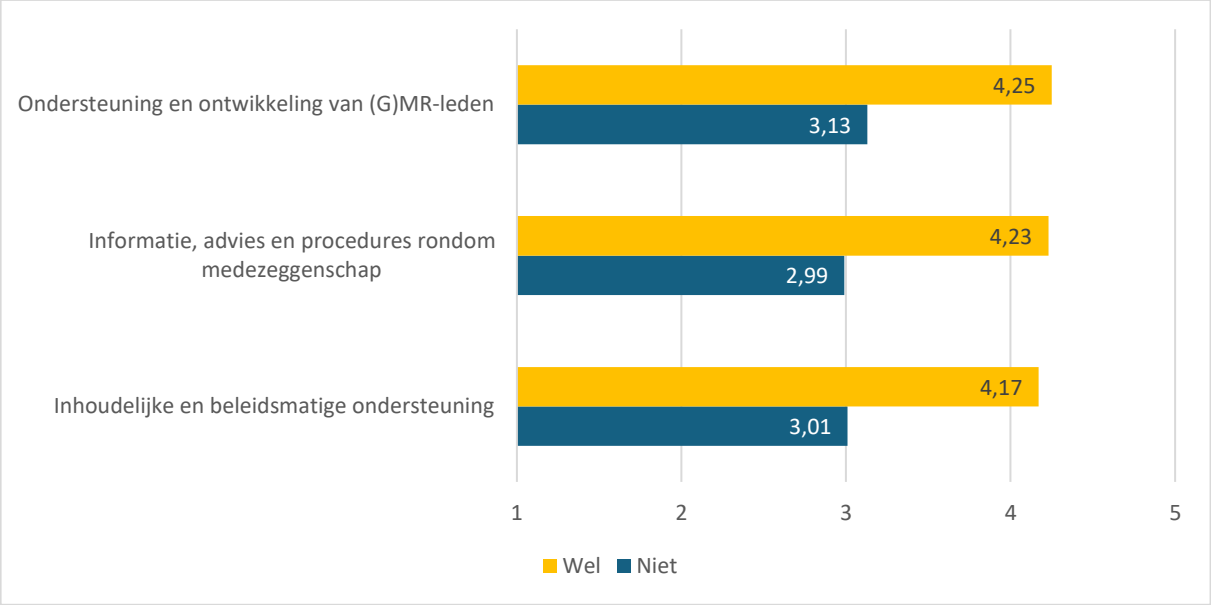
Raadsleden waarbij de voorzitter van de (G)MR leidinggevende is van de ondersteuner beoordelen de bijdrage aan de kennis van raadsleden over hun taken, rechten en plichten significant hoger dan raadsleden waarbij het schoolbestuur of de schoolleiding leidinggevende is. Hetzelfde geldt voor de bijdrage aan de kennis van gesprekspartners.

Raadsleden met AS zijn positiever over opbrengsten dan leden met interne ondersteuner
Er is tevens aanvullende analyse gedaan naar verschillen tussen respondenten met een AS en respondenten met een interne ondersteuner uitgesplitst naar GMR-leden en MR-leden. Hieruit blijkt dat raadsleden meer opbrengsten ervaren met een AS dan met een interne ondersteuner. Bij GMR-raden is het verschil tussen de beoordeling van een AS en een interne ondersteuner voor alle zes opbrengsten significant, met de grootste verschillen bij continuïteit (85% vs. 49% eens) en kennis van raadsleden (69% vs. 38% eens). Bij MR-raden worden alleen de kennisopbrengsten hoger beoordeelt met een AS dan met een interne ondersteuner: kennis van raadsleden (70% vs. 39% eens) en kennis van gesprekspartners (65% vs. 36% eens). Op de overige vier opbrengsten zijn bij MR-raden geen significante verschillen gevonden tussen raadsleden met een AS en raadsleden met een interne ondersteuner.

De enquête laat een positieve samenhang zien tussen breedte takenpakket en opbrengsten
Correlatieanalyses laten zien dat het *aantal taken* dat de ondersteuner uitvoert significant samenhangt met alle zes opbrengsten. De sterkste samenhang tussen de omvang van het takenpakket geldt voor de kennisopbrengsten, zowel kennis van gesprekspartners als kennis van raadsleden, en voor de continuïteit van de (G)MR.

Specifieke taken hangen samen met kennisopbrengsten
Nadere analyses van de enquête laten zien dat naast de algemene breedte van het takenpakket van de ondersteuner, specifieke taken positief samenhangen met specifieke opbrengsten. De grootste verschillen bij de opbrengsten zijn zichtbaar bij de kennisopbrengsten voor raadsleden (Figuur 4.3). (G)MR-leden beoordelen de bijdrage van de ondersteuner aan kennis van raadsleden significant hoger als de ondersteuner taken uitvoert op het gebied van ontwikkeling van leden, informatie en advies over medezeggenschapsprocedures, of inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning dan wanneer de ondersteuner deze taken niet heeft.

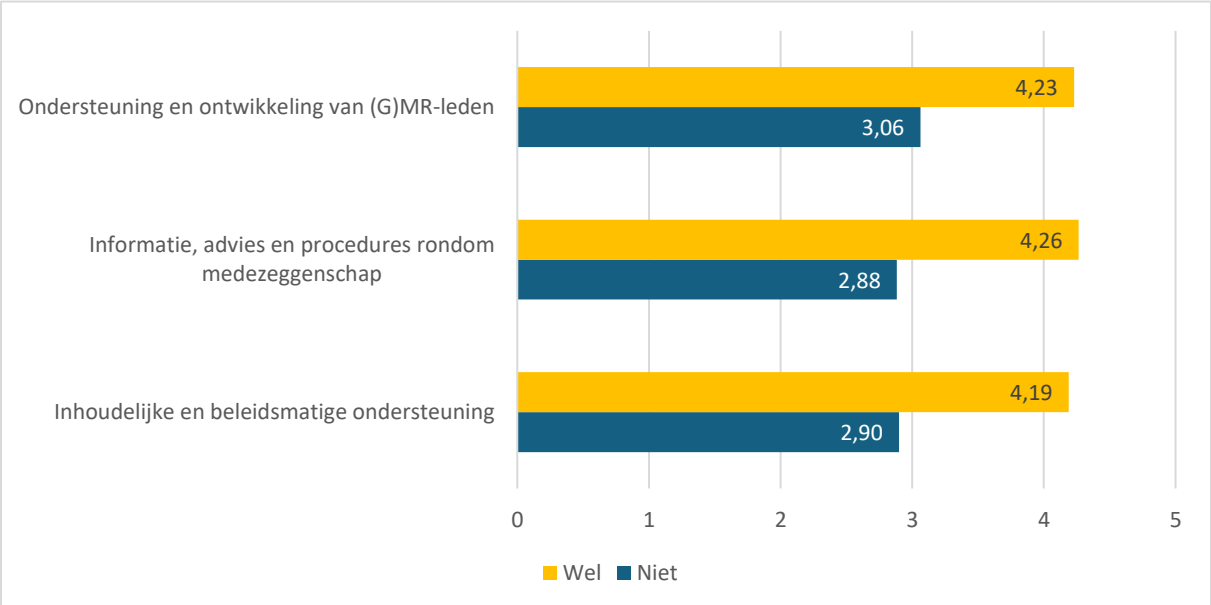
Figuur 4.3 Ervaren bijdrage aan kennis van raadsleden over taken, rechten en plichten naar wel/niet taak ondersteuner (gemiddelden op een schaal van 1 (helemaal oneens) tot 5 (helemaal mee eens))



Noot. Respondenten die 'weet ik niet' hebben ingevuld, zijn niet meegenomen.

Eenzelfde patroon is zichtbaar voor de kennisopbrengsten voor gesprekspartners zoals de schoolleiding: als de ondersteuner taken uitvoert op het gebied van ontwikkeling van leden, informatie en advies over medezeggenschapsprocedures, of inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning, beoordelen GMR-leden de bijdrage van de ondersteuner aan kennis van gesprekspartners significant hoger dan wanneer de ondersteuner deze taken niet heeft (Figuur 4.4).

Figuur 4.4 Ervaren bijdrage aan kennis van gesprekspartners (bijv. schoolleiding) over rechten en plichten naar wel/niet taak ondersteuner (gemiddelden op een schaal van 1 (helemaal oneens) tot 5 (helemaal mee eens))



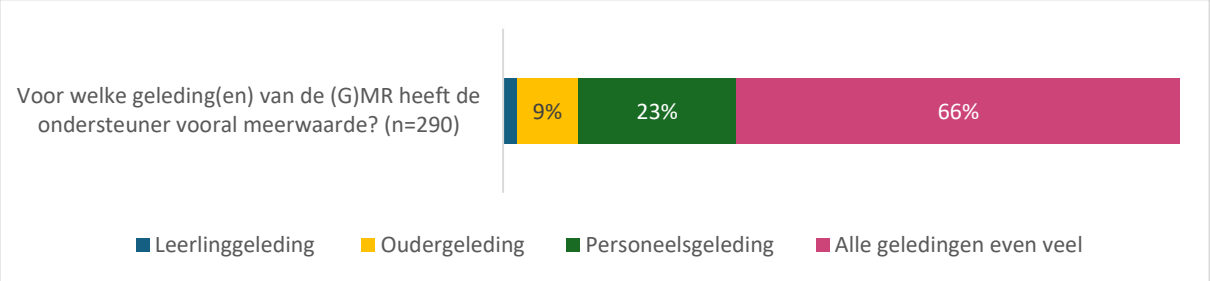
Noot. Respondenten die 'weet ik niet' hebben ingevuld, zijn niet meegenomen.

4.3 Verschillen de opbrengsten voor de verschillende geledingen?

De enquête laat enkele verschillen zien in de ervaren opbrengsten tussen geledingen
Voor drie ervaren opbrengsten verschillen ouders en personeelsleden significant van elkaar. Ouders beoordelen de bijdrage van de ondersteuner aan de kennis van raadsleden over hun taken, rechten en plichten vaker positief dan personeelsleden (58% vs. 47% eens), evenals de bijdrage aan de kennis van gesprekspartners (59% vs. 45% eens) en de bijdrage aan betere communicatie tussen de (G)MR en de achterban (62% vs. 47% eens).

De meeste raadsleden vinden dat de ondersteuner voor alle geledingen meerwaarde heeft
Tweederde van de respondenten geeft aan dat de ondersteuner voor alle geledingen evenveel meerwaarde heeft. Ongeveer een kwart noemt dat de meerwaarde vooral geldt voor de personeelsgeleding (23%), terwijl de oudergeleding (9%) en leerlinggeleding (2%) veel minder vaak worden genoemd.

Figuur 4.5 Geleding waarvoor ondersteuner meerwaarde heeft



Ook naar raadstype zijn er opvallende significante verschillen. Bij de bo-GMR geeft 88% aan dat de ondersteuner voor alle geledingen meerwaarde heeft en slechts 2% noemt de personeelsgeleding. Bij de zowel de bo-MR (29%) als de vo-MR (32%), wordt de personeelsgeleding juist veel vaker genoemd.

Leerlingen verschillen in de enquête niet veel van ouders en personeel
De leerlingengeleding is in dit onderzoek een kleine groep (n=70). Van deze groep hebben 16 leerlingen ondersteuning en 20 niet; een groot deel geeft aan niet te weten of er ondersteuning is voor de raad (46%). De bevindingen moeten daarom met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Op de meeste uitkomstmaten wijken leerlingen niet significant af van ouders en personeel. Toch zijn er twee opvallende verschillen tussen de leerlinggeleding en de andere geledingen.

Ten eerste hebben leerlingen zonder ondersteuning andere behoeften. Ze hebben significant vaker behoefte aan communicatie- en vertegenwoordigingsondersteuning dan ouders en personeel (67% vs. 22-24%). Ook hebben leerlingen vaker behoefte aan administratieve ondersteuning (37% vs. 15-20%).

Ten tweede herkennen leerlingen het knelpunt van te veel formalisering van procedures significant vaker dan personeel. Dit zou kunnen wijzen op een drempel die formele

procedures opwerpen voor leerlingen als raadsleden, een groep die minder vertrouwd is met formele vergadercultuur dan volwassen raadsleden.

Uit casestudies komt ook geen verschil in meerwaarde AS tussen geledingen naar voren
Het beeld uit de interviews en observaties bevestigt dat er weinig tot geen verschillen zijn in ervaren meerwaarde tussen deze groepen, al hebben we de vertegenwoordiging van de ouder- en personeelsgeleding vaak gezamenlijk gesproken. Zowel voor ouders als personeel is het van grote meerwaarde als de randzaken goed geregeld zijn en de communicatie over de agenda en stukken tijdig plaatsvindt, gezien zij dit vaak combineren met een drukke baan en agenda.

Wel wordt uit de analyse duidelijk dat bepaalde positieve effecten vaker ervaren worden door leden dan door bestuurders – wellicht omdat zij directer in aanraking komen met deze effecten: met name hogere aantrekkelijkheid van lidmaatschap en verlaging van administratieve lasten worden vaker ervaren door leden. Een betere relatie en communicatie wordt vaker gerapporteerd door de bestuurders zelf. Zaken als verbetering van continuïteit en kwaliteit van besluitvorming worden iets vaker gerapporteerd door leden, maar dit verschil is niet groot (allebei twee keer vaker genoemd).

4.4 Wat zijn positieve neveneffecten van de inzet van een AS?

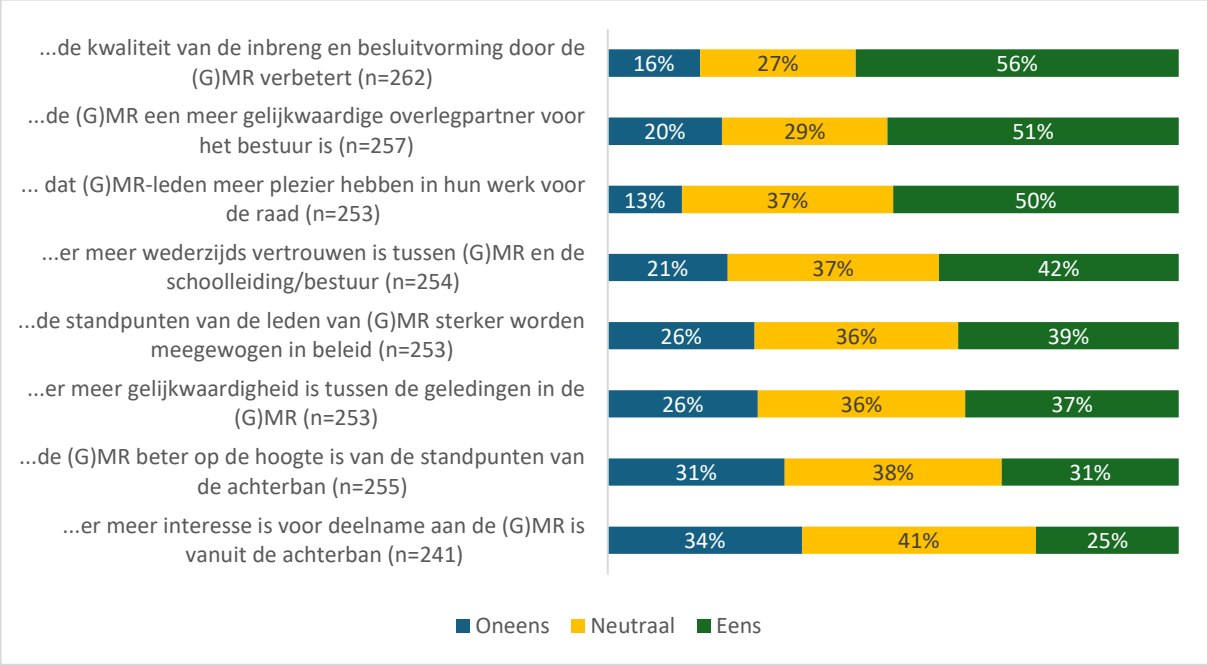
Deskresearch en literatuurstudie
Uit zowel de literatuurstudie als de deskresearch komen verschillende mogelijke positieve neveneffecten naar voren. Zo kan de medezeggenschap door de AS een betere, meer gewaardeerde en meer gelijkwaardige overlegpartner worden voor de bestuurder[15, F]. Dit komt onder andere doordat de medezeggenschap zich dankzij de AS volledig kan richten op inhoudelijke taken[12]. Andere mogelijke positieve neveneffecten zijn dat er door de AS een groter draagvlak voor de medezeggenschap ontstaat in de organisatie en dat het interne en/of externe netwerk van de medezeggenschap versterkt [F]. Daarnaast kan de inzet van een AS zorgen voor minder frustratie bij het bestuur en raadsleden over bijvoorbeeld stukken die niet op tijd af zijn[19].

Een aantal **experts** benoemen ook positieve nevenopbrengsten. Zo kan de inzet van een AS deelname aan de (G)MR aantrekkelijker maken vanwege de verminderde werkdruk. Ook kan een AS helpen bij de werving van nieuwe leden en als stabiele factor fungeren bij wisselingen. De signalerende taak die een AS heeft, kan bovendien spanning tussen (G)MR-leden voorkomen: de AS zorgt voor tijdige informatievoorziening en geeft juiste termijnen mee aan de leden. Overige positieve opbrengsten zijn dat de AS bij kan dragen aan bewustwording dat het bestuur niet de 'opponent' is maar dat je het met elkaar moet doen, en dat de AS ouders die minder snel deelnemen (bijv. doordat zij hun kennis onvoldoende achten) extra kan ondersteunen bij hun toetreding.

De enquête laat zien dat raadsleden positieve neveneffecten van de ondersteuner ervaren
De meeste van de voorgelegde neveneffecten van de inzet van de ondersteuner worden door een aanzienlijk deel van de raadsleden herkend (Figuur 4.6). De (ruime) helft van de respondenten ervaart een bijdrage aan de kwaliteit van inbreng en besluitvorming (56% eens), een bijdrage aan het zijn van een gelijkwaardige overlegpartner voor het bestuur (51% eens) en een bijdrage aan werkplezier (50% eens). Bij drie andere neveneffecten,

wederzijds vertrouwen tussen (G)MR en schoolleiding (42% eens), standpunten sterker meegewogen in beleid (39% eens) en gelijkwaardigheid tussen geledingen (37% eens), is ‘eens’ de meest gekozen categorie, maar is de verdeling minder uitgesproken.

Figuur 4.6 ‘De inzet van de ondersteuner draagt eraan bij dat…’



Noot. Helemaal (on)eens en mee (on)eens samengevoegd, respondenten die ‘weet ik niet’ hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in het totale aantal.

Twee neveneffecten worden minder herkend. Bij de stelling over interesse voor deelname vanuit de achterban is het aandeel oneens (34%) groter dan het aandeel eens (25%). Bij het beter op de hoogte zijn van de standpunten van de achterban houden oneens en eens elkaar in evenwicht (31% vs. 31%). Opvallend is dat bij alle neveneffecten een aanzienlijke groep neutraal antwoordt, ongeveer een derde van de respondenten, wat erop wijst dat een deel van de respondenten de bijdrage van de ondersteuner op deze punten (nog) niet duidelijk herkent.

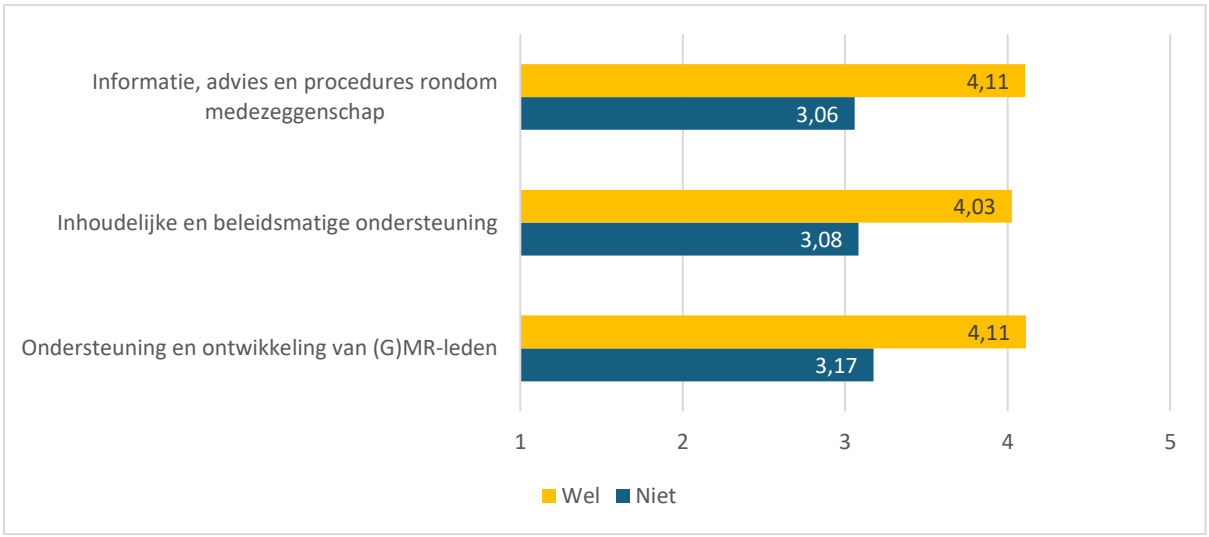
Deze neveneffecten zijn grotendeels ook in de cases genoemd door de gesprekspartners, waarbij de rangschikking ook gelijk loopt met de enquête. Zo noemde bijvoorbeeld tweederde van de gesprekspartners als (neven)effect dat een AS bijdraagt aan de kwaliteit van de besluitvorming, een derde maar dat een AS bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van het lidmaatschap.

De enquête laat positieve samenhang zien tussen breedte takenpakket en neveneffecten
Correlatieanalyses laten zien dat het *aantal taken* dat de ondersteuner uitvoert significant samenhangt met alle acht neveneffecten. De sterkste samenhang geldt voor gelijkwaardige overlegpartner van het bestuur, kwaliteit van besluitvorming en wederzijds vertrouwen.

Nadere analyses van de enquête laten bovendien zien dat naast de algemene breedte van het takenpakket van de ondersteuner, specifieke taken positief samenhangen met specifieke

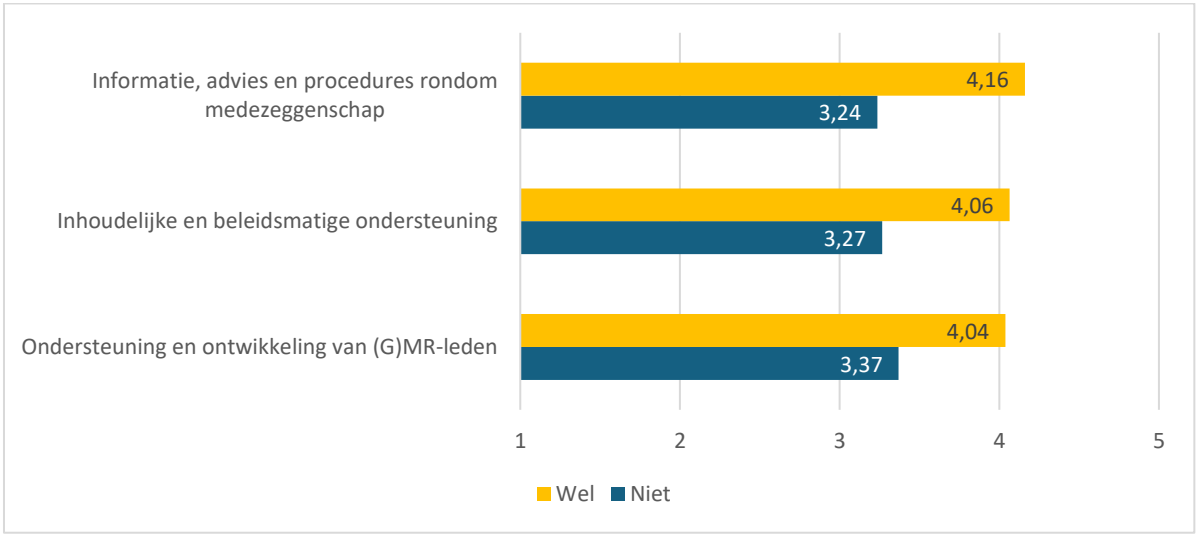
neveneffecten. De grootste verschillen bij de neveneffecten zijn zichtbaar bij de gelijkwaardigheid tussen de (G)MR en de gesprekspartners (Figuur 4.7) en de kwaliteit van de besluiten (Figuur 4.8). (G)MR-leden beoordelen de bijdrage van de ondersteuner aan de gelijkwaardige positie van de (G)MR significant hoger als de ondersteuner taken uitvoert op het gebied van ontwikkeling van leden, informatie en advies over medezeggenschaps-procedures, of inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning. Ook beoordelen de raadsleden de bijdrage van de ondersteuner aan de kwaliteit van besluitvorming significant hoger als de ondersteuner deze taken uitvoert.

Figuur 4.7 Ervaren bijdrage aan gelijkwaardige positie van de (G)MR als overlegpartner naar niet/wel taak ondersteuner (gemiddelden op een schaal van 1 (helemaal oneens) tot 5 (helemaal mee eens))



Noot. Respondenten die 'weet ik niet' hebben ingevuld, zijn niet meegenomen.

Figuur 4.8 Ervaren bijdrage aan kwaliteit van inbreng en besluitvorming naar wel/niet taak ondersteuner (gemiddelden op een schaal van 1 (helemaal oneens) tot 5 (helemaal mee eens))



Noot. Respondenten die 'weet ik niet' hebben ingevuld, zijn niet meegenomen

Raadsleden met AS beoordelen een deel van de neveneffecten positiever
Er is tevens een aanvullende analyse gedaan naar verschillen tussen raadsleden met een AS en raadsleden met een interne ondersteuner. GMR-leden met een AS beoordelen de bijdrage aan een gelijkwaardige overlegpartner voor het bestuur significant hoger dan GMR-leden met een interne ondersteuner (63% vs. 38% eens), evenals de kwaliteit van inbreng en besluitvorming door de GMR (63% vs. 46% eens), interesse voor deelname vanuit de achterban (33% vs. 17% eens) en werkplezier (64% vs. 40% eens). Bij MR-raden zijn geen significante verschillen gevonden tussen raadsleden met een AS en raadsleden met een interne ondersteuner op deze neveneffecten.

De enquête laat enkele verschillen zien in de ervaren neveneffecten tussen geledingen
Voor twee neveneffecten wijken ouders en personeelsleden significant van elkaar af. Ouders beoordelen de bijdrage van de ondersteuner aan een gelijkwaardige overlegpartner voor het bestuur vaker positief dan personeelsleden (58% vs. 48% eens), evenals de bijdrage aan meer gelijkwaardigheid tussen de geledingen (47% vs. 29% eens).

4.5 Hangt de inzet van een AS samen met het functioneren van de raad?

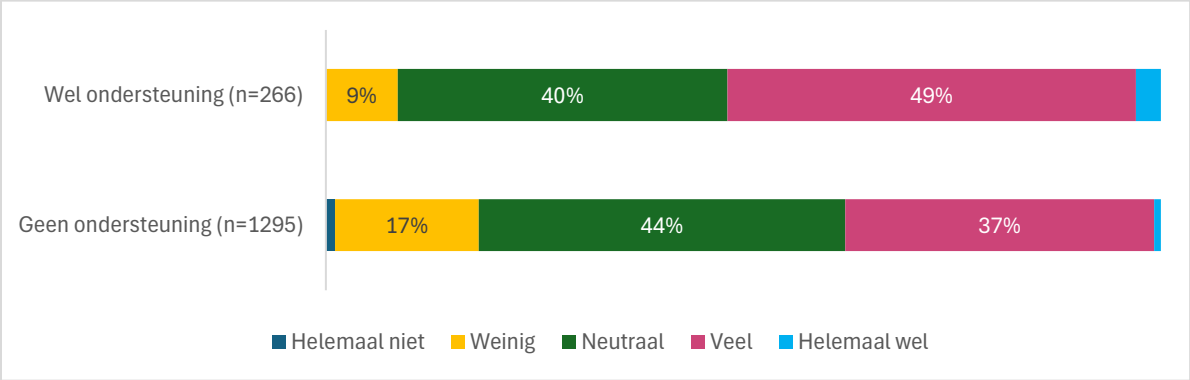
Raadsleden geven een voldoende aan het functioneren van hun (G)MR, met en zonder AS
Respondenten zijn in de enquête gevraagd welk cijfer ze over het algemeen genomen geven aan het functioneren van de medezeggenschap op hun school of scholen. Respondenten wiens raad wordt ondersteund, geven gemiddeld een 7,4 (Tabel 4.1). Dit gemiddelde ligt nauwelijks hoger dan het gemiddelde van de respondenten die geen ondersteuning ontvangen (7,3). Aanvullende analyses naar mogelijke verschillen tussen raden waar een AS ofwel interne ondersteuner werkzaam is, laten ook geen (significante) verschillen in het gemiddelde cijfer voor het functioneren van de medezeggenschap zien.

Tabel 4.1 Welk cijfer geef je over het algemeen genomen aan het functioneren van de medezeggenschap op jouw school of scholen?

	N	Gem
Wel ondersteuning	266	7,37
Geen ondersteuning	1295	7,25
Totaal	1561	7,27

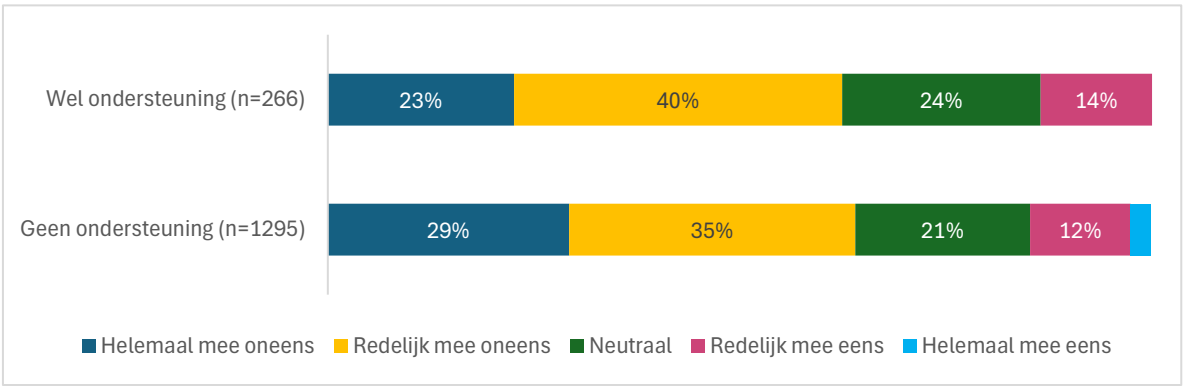
De enquête laat zien dat raden die ondersteuning ontvangen meer invloed ervaren
Ruim de helft van de raadsleden die binnen de raad ondersteuning ontvangt, geeft aan in het algemeen veel invloed van de (G)MR te ervaren op de gang van zaken (Figuur 4.9). Voor raadsleden die geen ondersteuning ontvangen ligt dit aandeel significant lager, namelijk 38%. Aanvullende analyses binnen de groep die ondersteuning ontvangt, laten geen (significante) verschillen in ervaren invloed zien tussen raden waarbij een AS ondersteuning biedt en raden waarbij met een interne ondersteuner wordt gewerkt.

Figuur 4.9 'Hoeveel invloed heeft volgens jou de raad in het algemeen op de gang van zaken?'



GMR-leden ervaren minder belasting en tijdsdruk met ondersteuner, maar MR-leden niet
Om na te gaan of de aanwezigheid van een ondersteuner samenhangt met de ervaren kennis, belasting en tijdsdruk, zijn de groep met en zonder ondersteuner met elkaar vergeleken. Voor geen van de drie variabelen zijn overall significante verschillen gevonden: raadsleden met een ondersteuner verschillen niet significant van raadsleden zonder ondersteuner in ervaren kennis, ervaren belasting en ervaren tijdsdruk.

Figuur 4.10 'Ik ervaar de hoeveelheid en/of het soort werkzaamheden voor de raad als een te grote belasting'



Een uitsplitsing naar raadstype laat echter een genuanceerder beeld zien. Bij GMR-raden ervaren raadsleden met een ondersteuner significant minder belasting en personeel ervaart significant minder tijdsdruk dan raadsleden zonder ondersteuner. Bij MR-raden zijn deze verschillen niet aanwezig. Voor ervaren kennis zijn geen significante verschillen gevonden, noch bij GMR- noch bij MR-raden.

4.6 Samenvatting

Wat zijn de primaire opbrengsten van de AS voor verschillende functieprofielen?
De deskresearch laat zien dat een AS in de geanalyseerde bronnen over het algemeen als waardevol wordt gezien voor het versterken van de medezeggenschap. Daarin wordt beschreven dat een AS kan bijdragen aan het verlagen van de tijdsdruk door het overnemen van organisatorische taken. Ook wordt genoemd dat een AS kennisknelpunten kan verminderen via scholing, coaching en het inwerken van (nieuwe) leden, wat bijdraagt aan

de professionalisering van de medezeggenschap. Daarnaast wordt gesteld dat de AS door kennis van wet- en regelgeving kan bijdragen aan naleving, continuïteit en gezamenlijke betekenisgeving binnen het bestuur.
Experts zijn het erover eens dat een AS de administratieve lasten sterk vermindert. Over kennisbehoud en professionalisering is men verdeeld: sommigen zien de AS als ‘geheugen’ en scholingsmotor van de (G)MR, anderen vinden dat de AS zichzelf overbodig moet maken en dat professionalisering elders moet worden belegd. Wat betreft kennis van wederzijdse rechten en plichten zien sommige experts een mogelijke opbrengst, maar vinden anderen dit vooral een taak van het bestuur en waarschuwen zij voor onnodige juridisering. Over de invloed op de kwaliteit van de dialoog lopen de meningen uiteen: de AS kan processen en adviezen structureren en verdiepen, maar kan in de praktijk ook te veel het gesprek overnemen.

Waar experts over sommige opbrengsten verdeeld zijn, komt uit de enquête duidelijk naar voren dat voor de raadsleden zelf de inzet van een AS of interne ondersteuner bijdraagt aan de diverse verwachte opbrengsten. Een meerderheid van de raadsleden ervaart een positieve bijdrage aan het verminderen van administratieve lasten, de continuïteit van de raad en de kwaliteit van inbreng en besluitvorming.

Raadsleden ervaren meer opbrengsten en positieve neveneffecten van een ondersteuner die met de term ‘ambtelijk secretaris’ wordt aangeduid dan van een interne ondersteuner, zeker voor GMR-leden. Het gaat vooral om meer opbrengsten op het vlak van het bevorderen van de kennis van raadsleden en hun gesprekspartners en de bijdrage aan continuïteit. Dit is niet verrassend: de eerder besproken analyses laten zien dat de AS een breder en meer inhoudelijk takenpakket heeft. De aansturing van de ondersteuner speelt mogelijk ook een rol: raadsleden beoordelen AS'en die worden aangestuurd door de voorzitter van de GMR hoger op kennisopbrengsten dan AS'en die worden aangestuurd door het schoolbestuur of de schoolleiding.

Bij GMR-raden gaat ondersteuning samen met significant minder ervaren belasting en tijdsdruk, terwijl dit bij MR-raden niet het geval is. Een ondersteuner lijkt vanuit dit perspectief dan ook vooral meerwaarde te hebben voor GMR-raden. Opvallend is dat de ervaren kennis bij zowel MR- als GMR-leden niet samenhangt met de aanwezigheid van een ondersteuner, ook al wordt kennisopbouw wel als een belangrijke opbrengst van de ondersteuner ervaren. Daarnaast geldt voor zowel MR-leden als GMR-leden dat zij meer invloed ervaren op besluiten als zij ondersteuning ontvangen van een AS of interne ondersteuner.

Uit de cases komt naar voren dat zowel raadsleden als bestuurders duidelijke meerwaarde ervaren van de AS, vooral op het gebied van professionalisering en kennisbehoud, doordat raadsleden beter worden geïnformeerd over hun taken, rechten en plichten en nieuwe leden goed worden ingewerkt. Ook zorgt de AS voor administratieve lastenverlichting, waardoor vergaderingen efficiënter verlopen en sneller tot de inhoudelijke kern komen. In verschillende casussen verbetert bovendien de communicatie met achterban, scholen en (G)MR’en.

Wat zijn neveneffecten van een AS voor verschillende functieprofielen?
Volgens experts zijn er diverse positieve nevenopbrengsten van de inzet van een AS: deelname aan de (G)MR wordt aantrekkelijker door verminderde werkdruk, de AS ondersteunt werving en biedt continuïteit bij wisselingen, en voorkomt spanning door tijdige en correcte informatievoorziening. Daarnaast kan de AS bijdragen aan bewustwording dat het bestuur geen tegenstander is, maar samenwerkingspartner, en ouders die minder snel deelnemen extra ondersteunen bij hun toetreding. Uit de cases komt naar voren dat in de relatie met het bestuur soms een verbetering wordt ervaren, bijvoorbeeld omdat kennisverschillen afnemen en processen beter zijn ingericht, waardoor meer en betere afstemming mogelijk is.

De enquête toont aan dat de meeste positieve neveneffecten door een aanzienlijk deel van de raadsleden worden herkend: de helft of meer ervaart een bijdrage aan de kwaliteit van inbreng en besluitvorming, een gelijkwaardige overlegpartner voor het bestuur en werkplezier. Twee neveneffecten worden minder herkend, namelijk interesse voor deelname vanuit de achterban en beter op de hoogte zijn van standpunten van de achterban.

5 Randvoorwaarden en uitvoerbaarheid

In dit hoofdstuk bespreken we knelpunten rondom de inzet van een AS, de randvoorwaarden voor een effectieve inzet van de AS en de uitvoerbaarheid van het aanstellen van een AS. Ook gaan we in op de kosten voor het aanstellen van een AS.

5.1 Wat zijn (mogelijke) knelpunten rondom de AS inzet?

Literatuur en deskresearch: mogelijke knelpunten
Uit de literatuur en deskresearch komen verschillende mogelijke knelpunten naar voren rondom de inzet van een AS. Zo wordt de AS soms onterecht als secretaresse beschouwd, wat volgens een geïnterviewde geen recht doet aan het vak. [14] Ook in de Engelse studies komt naar voren dat bestuurssecretarissen beperkte erkenning ervaren voor hun rol. [B, D] Ze voelen dat hun bijdrage wordt onderschat en hun rol onzichtbaar is. Andere knelpunten die de bestuurssecretarissen noemen, zijn een gevoel van isolatie in hun rol, tijdgebrek, lage salarissen die werving en behoud van goede collega's bemoeilijken, beperkte doorgroeimogelijkheden, het spanningsveld waarin zij zich vaak bevinden tussen bestuur die de strategische koers bepaalt en het management dat de dagelijkse uitvoering hiervoor regelt, en wisselingen in de directie die regelmatig gevolgen hebben voor hun samenwerking en positie. Wat voor een AS ook lastig kan zijn, is bijvoorbeeld processen bewaken (tijdigheid stukken, juiste procedures volgen), werken aan de motivatie van medezeggenschapsleden, en een duidelijke rol innemen als AS. [G]

De onafhankelijkheid van een AS of ondersteuner wanneer diegene binnen de organisatie ook nog andere functies vervult en dus mogelijk andere verantwoordingslijnen heeft is een tweede aandachtspunt. Het kan voordelen hebben als de AS nevenfuncties heeft binnen een organisatie, zoals dat ze hierdoor beter op de hoogte zijn van ontwikkelingen binnen deze organisatie [E] en het belang van goed onderwijs beter kunnen overbrengen aan het management. [B, D] Maar er zijn ook mogelijke nadelen, zoals belangenconflicten. [B, D]

Uit de **expertinterviews** komt als risico naar voren dat de AS een te grote rol in gaat nemen binnen de (G)MR. Er moet voor worden gewaakt dat de AS de (G)MR niet inhoudelijk overneemt, waardoor de eigen standpunten van de leden onvoldoende naar voren komen. Een ander negatief effect hiervan is dat er een afhankelijkheidsrelatie ontstaat, waarbij de (G)MR-leden te veel leunen op de AS. Het risico hierop is mogelijk relatief is bij wisseling van de (G)MR. Andere meermaals genoemde mogelijke negatieve neveneffecten betreffen dat de neutraliteit in het geding komt wanneer de AS tevens staflid is en ook voor het bestuur werkt, of dat de goede relatie tussen het bestuur en de

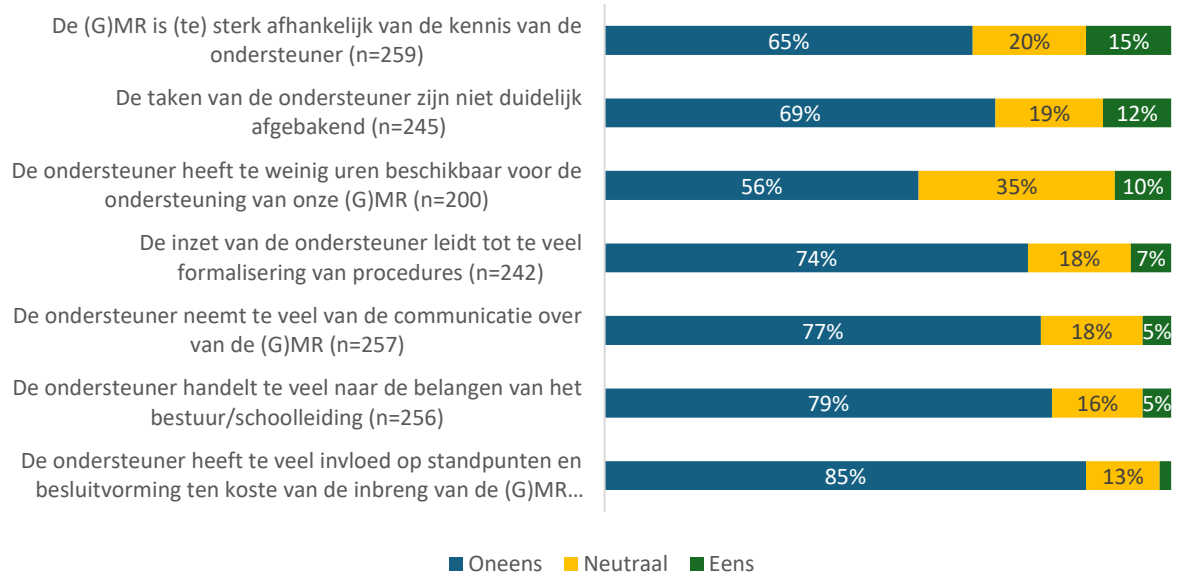
(G)MR juist kan verslechteren door te veel formalisatie van procedures. Het bevorderen van een cultuur van samenwerking en dialoog is daarom van belang.

Twee experts benadrukken bij het benoemen van mogelijke negatieve neveneffecten wel dat zij dit op basis van hypothese doen, omdat ze nog geen negatieve ervaringen hebben teruggekregen in de praktijk. Een andere expert geeft juist aan dat deze veel in de praktijk ziet dat het werken met een AS niet goed verloopt, maar dat dit een vertekend beeld kan zijn omdat deze organisatie op scholen langskomt waar een hulpbehoefte is.

Als laatste wordt benoemd dat het niet altijd een gegeven is dat er een match is tussen de AS en het type organisatie, en dat het vak van AS een eenzame functie kan zijn. Hierdoor wordt soms een sparringpartner gemist en dit vergroot het risico dat de AS onjuiste informatie geeft richting de (G)MR.

Uit de enquête blijkt dat raadsleden weinig negatieve neveneffecten of knelpunten ervaren
Deze zorgen hebben we in de enquête voorgelegd aan (G)MR-leden. Raadsleden ervaren de voorgelegde negatieve neveneffecten rondom de inzet van de ondersteuner in beperkte mate (Figuur 5.1). Bij alle mogelijke knelpunten is een (zeer) ruime meerderheid het oneens. Het minst worden de knelpunten rondom inhoudelijke beïnvloeding herkend: slechts 2% is het eens met de stelling dat de ondersteuner te veel invloed heeft op standpunten en besluitvorming, en 5% vindt dat de ondersteuner te veel handelt naar de belangen van het bestuur. Het meest herkenbaar zijn risico's dat de (GMR) afhankelijk wordt van de kennis van de ondersteuner (15% eens), een onduidelijke afbakening van de taken van de ondersteuner (12%) en het knelpunt van te weinig beschikbare uren (10% eens), al blijft ook hier een ruime meerderheid het oneens.

Figuur 5.1 Ervaren negatieve neveneffecten van de inzet van de ondersteuner



Noot. Helemaal (on)eens en mee (on)eens samengevoegd, respondenten die 'weet ik niet' hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in het totale aantal.

Verschillen tussen geledingen en tussen raden met AS of interne ondersteuner
Voor drie knelpunten wijken ouders en personeelsleden significant van elkaar af. Ouders herkennen vaker dan personeelsleden het risico dat de raad te sterk afhankelijk is van de kennis van de ondersteuner (22% vs. 11% eens) en dat de ondersteuner te veel van de communicatie overneemt (8% vs. 3% eens). Het meest uitgesproken verschil betreft de stelling over te veel formalisering van procedures: 14% van de ouders is het hiermee eens, tegenover 2% van de personeelsleden. Naast meer opbrengsten, ervaren ouders dus ook (relatief) meer knelpunten bij de inzet van de ondersteuner. Ook leerlingen noemen dit knelpunt vaker dan personeelsleden, dit zou kunnen wijzen op een drempel die formele procedures opwerpen voor leerlingen als raadsleden.

Raadsleden met een AS herkennen twee knelpunten significant minder vaak dan raadsleden met een interne ondersteuner. Bij de stelling dat de ondersteuner handelt naar de belangen van het bestuur is dit verschil klein (5% vs. 6% eens), maar bij de stelling dat de taken van de ondersteuner niet duidelijk afgebakend zijn is het verschil groter (10% vs. 15% eens).

Ook nauwelijks knelpunten en risico's in casestudies
Ook in de cases zijn beperkt knelpunten en risico’s genoemd bij het werken met een AS. De weinige knelpunten die uit de verschillende gesprekken naar voren komen, zijn divers. Het meest genoemde risico betreft de kwetsbaarheid van de positie, waarbij sprake is van afhankelijkheid van de medezeggenschap van de AS. Dit kwam bij zes van de acht cases in een of meer gesprekken aan de orde. Meestal ging dit niet om een actueel ervaren knelpunt, maar werd gesproken over een hypothetisch knelpunt: de raad leunt in verschillende opzichten op de AS, wat betekent dat er veel wegvalt, mocht de AS uitvallen of de functie stoppen.

Het risico van een dubbele functie en daarmee onvoldoende onafhankelijkheid kwam in vier van cases als knelpunt naar voren. Ook dit werd altijd beschreven als aandachtspunt, een risico dat automatisch meespeelt bij het inrichten van een functie met een dubbele rol. Bij twee cases werd het risico van s dominantie van de AS door bestuurders, AS en GMR genoemd. Hiermee wordt bedoeld dat de AS soms meer taken en een grotere rol oppakt dan volgens de functieomschrijving zou moeten, wat kan schuren met de rol van de voorzitter, en wat ervaren kan worden als te sturend.

Sommige AS’en noemen zelf als knelpunt dat ze een eenzame functie bekleden binnen hun organisaties, en dat daarom scholing of deelname aan (landelijke) netwerken essentieel zijn voor een goede taakuitvoering.

Casestudies laten ervaren onafhankelijkheid zien bij verschillende positioneringen
Wat betreft onafhankelijkheid geven respondenten in alle cases aan de rol van de AS als onafhankelijk te ervaren. Dit geldt zowel voor de cases waarin de AS een aparte functie is, als cases waarbij de AS ook nog andere taken voor het bestuur vervult. Onafhankelijkheid wordt onder meer gekoppeld aan het feit dat de AS geen lid is van de medezeggenschap, niet in dienst is van de organisatie of uitsluitend voor deze functie is aangesteld. Ook worden eigenschappen als rolvastheid en rolzuiverheid, neutraliteit, senioriteit en het kunnen handelen zonder eigen belangen genoemd. Als een AS ook nog andere taken voor het bestuur vervult, vraagt dat wel extra bewustzijn van rollen, maar respondenten zien dat ook terug:

"*Hij weet goed te onderscheiden welke pet hij op heeft en welke informatie hij in welke rol kan delen.*" (lid GMR)

Tegelijkertijd worden in verschillende cases aandachtspunten genoemd die samenhangen met dubbele rollen, zoals nabijheid tot het bestuur, of het gelijktijdig vervullen van een andere functie binnen de organisatie. In enkele casussen wordt expliciet benoemd dat dit in de praktijk ingewikkeld kan zijn en vraagt om rolzuiverheid, discretie en een besef van de eigen positie. In andere casussen worden dergelijke risico's vooral hypothetisch genoemd, waarbij respondenten erbij zeggen dat zij deze in de praktijk niet of nauwelijks ervaren.

In een aantal gesprekken werd onafhankelijkheid van de ondersteuner in termen van 'loyaliteit' besproken. Dan lag de nadruk dus niet alleen op onafhankelijkheid in formeel-juridische zin (bij wie in dienst, wie stuurt aan), maar ook in termen van positionering en gedrag. Dan ging het bijvoorbeeld om het handelen namens de medezeggenschap, het zich identificeren met de medezeggenschapraad of juist het expliciet loyaal zijn aan alle betrokken partijen. Ook hier geldt dat er geen casussen zijn waarin dit knelpunt als zodanig werd ervaren.

5.2 Wat zijn voorwaarden voor een effectieve inzet van de AS?

Deskresearch en literatuurstudie
Uit de deskresearch en literatuurstudie blijkt dat er nog weinig bekend is over de efficiëntie van een AS: de mate waarin de AS de knelpunten rondom kennis en/of tijd kan oplossen met gebruik van zo weinig mogelijk middelen (zoals tijd en geld). Wel ervaren medezeggenschapsleden meer pluspunten van een AS wanneer diegene meer ruimte (tijd) heeft[F]. Dan komt de AS namelijk eerder of beter toe aan andere zaken dan (alleen) organisatorische en secretariële, zoals bijvoorbeeld beleidsmatige of adviserende taken. Over hoeveel uur een AS het beste kan worden ingezet is geen eenduidig antwoord te geven, maar onderzoek van NVMZ toont aan dat specifiek bij ondernemingsraden in de praktijk vrijwel altijd meer dan 8 uur per week nodig is.

De literatuur noemt verschillende voorwaarden voor een succesvolle inzet van de AS: voldoende facilitering door het bestuur [19], voldoende uren per week voor de AS [F], goede afspraken tussen de medezeggenschap, bestuurder en de AS over de rol en positie van de AS zodat er geen misverstanden of verkeerde verwachtingen ontstaan over bijvoorbeeld de leidinggevende van de AS en wie de AS verantwoording verschuldigd is [12], en dat de AS zijn/haar werk onafhankelijk kan doen ten opzichte van de bestuurder ondanks dat ze soms bij de organisatie in dienst is[9,19].

Uit de expertinterviews komen uiteenlopende (mogelijke) randvoorwaarden naar voren die de opbrengsten van de inzet van een AS verhogen en negatieve neveneffecten verlagen. De meest genoemde randvoorwaarde is dat de AS zich bewust moet zijn van de rol die deze inneemt. Dit moet een ondersteunende rol zijn (de AS is geen lid van de (G)MR). De AS zou zich louter moet zich focussen op het proces en niet de inhoud. Tegelijkertijd moet een AS niet doorslaan in formalisering van de WMS, maar elkaar blijven opzoeken in dialoog.

De experts doen meerdere aanbevelingen op het gebied van opdracht en aanstelling van een AS. Er moet een duidelijke opdracht geformuleerd worden gecommuniceerd vanuit de functioneel leidinggevende, namelijk de (G)MR. Deze opdracht moet na elke wisseling bovendien opnieuw bekeken en indien gewenst aangepast worden. Een OR-expert geeft bovendien aan dat AS'en er nog wel eens tegenaan lopen dat onduidelijk is wie de leidinggevende is. Het helpt de AS wanneer diens positie van meet af aan duidelijk is. Het wordt aangeraden om de AS in tijdelijk dienstverband aan te nemen. De (G)MR zou bovendien zelf de AS moeten kunnen kiezen en desgewenst ontslaan. Twee experts pleiten voor een AS die minimaal hbo-opgeleid is bij meer dan alleen secretariële ondersteuning. De AS is idealiter een specialist op het gebied van medezeggenschap en begrijpt ook hoe medezeggenschap werkt op een school.
Als laatst noemen experts dat de onpartijdigheid van de AS gewaarborgd moet worden. Het risico op partijdigheid is kleiner bij een sterke en mondige raad, dus een raad die zelf externe deskundigen inschakelt, goed geschoold is en goed gefaciliteerd is in tijd en middelen.

Casestudies en veldsessie schetsen beeld van belangrijkste randvoorwaarden
In de casestudies zijn veel van de bovenstaande voorwaarden genoemd voor het goed functioneren van de AS. De belangrijkste waren volgens de gesprekpartners de persoonlijke kwaliteiten van de AS, voldoende facilitering, vertrouwen en (goede) samenwerking. Ook zijn positionering, taakomschrijving en rolverdeling regelmatig genoemd als voorwaarden. Verder zijn in de gesprekken verschillende andere voorwaarden genoemd zoals een gedeelde intentie, korte lijnen in de communicatie, voldoende informatievoorziening vanuit deelraden en ervaring met medezeggenschap. In de veldsessies met AS'en en met experts zijn we dieper ingegaan op deze randvoorwaarden. Op basis van deze gesprekken komen we de tot de volgende ordening van randvoorwaarden die vanuit de praktijk van belang worden geacht.

1. Profiel: helder takenpakket en functieprofiel met passend aantal uren

Uit de enquête en de verdiepende cases is duidelijk dat het takenpakket van de AS verschilt per bestuur en GMR, en dat dit ook moet passen bij zowel de inrichting van de medezeggenschap als de behoefte van de medezeggenschapspartners. In de afsluitende veldsessies kwam als belangrijkste voorwaarde dan ook een helder takenpakket en functieprofiel naar voren. De invulling van dat takenpakket is maatwerk, afhankelijk van de eigen organisatie en de wensen van de GMR zelf. Zo zijn er raden met een actieve secretaris en voorzitter die voldoende kennis en tijd meebrengen. Dat vraagt een andere ondersteuning dan als dat (nog) niet het geval is.

Om tot een passend takenpakket te komen, benadrukken met name de experts het belang dat eerst het bestuur en de (G)MR een gesprek voeren over de – bij voorkeur gezamenlijke - visie op goede medezeggenschap. Vanuit zo'n gedeeld vertrekpunt is het makkelijker om in gesprek te gaan over welke ondersteuning daarvoor nodig is.

„Ga eerst dat gesprek aan met je eigen GMR: wat hebben we dan nodig in onze organisatie?"

Het ambitiegesprek[2] met het bestuur, de jaarlijkse zelfevaluatie van de GMR of een evaluatiegesprek tussen GMR en bestuur worden genoemd als logische ankers of momenten voor dat gesprek.

De uitkomst van dat gesprek kan sterk verschillen. In de praktijk zijn er AS'en die vooral notulist zijn en enige ondersteuning bieden bij het opstellen van agenda's. Maar er zijn ook AS'en die functioneren als een *chief governance officer*, waarbij de GMR ook nog een aparte notulist inschakelt. Deze keuzes in taken bepalen het functieprofiel van de AS en ook de inschaling van de functie.

De afspraken die gemaakt worden over functieprofiel, taken en inzet dienen vervolgens ergens verankerd te worden, bijvoorbeeld door ze vast te leggen in het medezeggenschapsstatuut of in het reglement van de specifieke raad die ondersteund wordt. Uit de keuzes volgen dan ook afspraken over het aantal uren dat nodig is om de gewenste taken uit te voeren. Een goede facilitering, dus voldoende beschikbare uren en budget, is voor alle betrokkenen een belangrijke voorwaarde.

2. Positionering: vertrouwen in onafhankelijkheid

Een tweede randvoorwaarde is een onafhankelijk functionerende AS. In zowel de interviews, cases als veldsessies wordt het belang van de onafhankelijkheid van de AS benadrukt. Een AS moet in onafhankelijkheid kunnen functioneren, waarbij met name het vertrouwen in die onafhankelijkheid bepalend is. Dat vraagt van drie kanten – (G)MR, bestuur én AS – goede afspraken, functionele aansturing door de (G)MR, maar vooral ook rolvastheid in gedrag. Dat laatste is in de praktijk van de cases bepalender voor het vertrouwen in de onafhankelijkheid dan de formele positionering van de AS.

De meningen in het veld zijn verdeeld in hoeverre het voor een onafhankelijke positionering van de AS nodig is dat deze niet (direct) in dienst is van het schoolbestuur. Een deel van de betrokkenen heeft een voorkeur voor de inzet van externe AS'en, omdat zij geen arbeidsrechtelijke loyaliteitsspanning hebben. Anderen vinden dat een bestuursaanstelling geen problemen op hoeft te leveren zolang *checks and balances* zijn gewaarborgd, zoals goede afspraken over onafhankelijk kunnen functioneren ten opzichte van verschillende partijen en functionele aansturing door de (G)MR. Een derde groep ziet in de praktijk juist specifieke voordelen van een AS die in dienst is bij het schoolbestuur en vanuit andere of eerdere rollen kennis van en betrokkenheid bij de organisatie heeft. In de cases zagen we dat alle vormen naar tevredenheid kunnen werken, maar dat elke positionering vraagt om rolvastheid, oplettendheid en duidelijke afspraken tussen de raadsleden, de AS en het bestuur. Dan gaat het bijvoorbeeld om veiligheid in de positionering en geen onoplosbare pettencombinaties.

3.Persoon: kennis en vaardigheden van AS van belang

De persoonlijke kwaliteiten van een specifieke AS kwamen in gesprekken met raadsleden doorgaans als eerste naar voren als de bepalende factor voor een effectieve inzet. Ze refereren dan aan verschillende kwaliteiten. Enerzijds zijn vaak persoonlijke kenmerken

2 Zie https://www.sterkmedezeggenschap.nl/ondersteuning/tips-en-uitleg-over-ambitiegesprek/

zoals een proactieve houding, rolbewustheid of het zijn van een generalist genoemd, maar ook interpersoonlijk vermogen om goed te kunnen samenwerken met het dagelijks bestuur van de GMR én het bestuur. Aan de andere kant worden specifieke kennis en vaardigheden genoemd die van belang zijn om deze functie goed uit te kunnen voeren, zoals juridische kennis, kennis van de WMS en praktische en organisatorische vaardigheden.

In de veldsessie werd dit uitgebreid besproken en kwam men tot de volgende profielschets voor een AS die onderscheidend is ten opzichte van een notulist of een intern ondersteuner:

- Kerncompetentie: goede besluitvormingsprocessen kunnen organiseren
- Degelijke kennis van WMS, WPO/WVO en CAO, maar niet noodzakelijk een jurist.
- Enige affiniteit met en kennis van het onderwijs.
- Onafhankelijkheid en neutraliteit: procesbegeleider, geen inhoudelijke partij.
- Visie op medezeggenschap en op hoe je die kunt verbeteren binnen een schoolbestuur.
- Integer, analytisch, diplomatiek, communicatief sterk; kan schakelen tussen bestuur, docenten en ouders.

5.3 Kosten en uitvoerbaarheid van een AS in diverse contexten?

We zijn in dit onderzoek geen belemmeringen tegengekomen voor scholen of besturen om een AS aan te stellen, mocht die wens er zijn binnen het bestuur of de medezeggenschap. Naast de randvoorwaarden die hierboven al aan bod kwamen zijn de kosten in de praktijk een belangrijke factor bij besluiten of een AS wordt ingezet. Naast kosten kijken we in deze paragraaf naar alternatieven die zijn genoemd voor de inzet van een AS.

Uit de expertinterviews komt naar voren dat de uitvoerbaarheid afhangt van schaal, middelen en opdracht. Aan experts die zicht hebben op de inzet van de AS in het funderend onderwijs, is gevraagd in hoeverre het uitvoerbaar is om bij scholen en/besturen in het po en vo een AS aan te stellen voor de (G)MR. Voor individuele scholen in het po zien nagenoeg alle experts het als onuitvoerbaar om een AS aan te stellen voor de MR; dit is alleen mogelijk als er vanuit het ministerie financiële middelen beschikbaar worden gesteld én als er genoeg AS'en in het land zouden zijn. Individuele scholen zijn te klein om binnen het eigen budget ruimte te maken voor een AS. Verschillende experts zien het als beter uitvoerbaar om een AS in te stellen voor de GMR, omdat deze besturen groter zijn en meer complex van aard zijn.

Meerdere experts zien voor zich dat schoolbesturen, of bij uitzondering individuele vo-scholen, een AS tijdelijk kunnen instellen wanneer een (G)MR niet goed loopt of wanneer een organisatie in overgang is. Een van hen pleit expliciet voor een AS met een tijdelijk contract, zodat deze kan worden ontslagen bij weinig draagvlak of wanneer de zaken weer op orde zijn. Een andere expert benadrukt dat een AS in dit geval ook geen schijnoplossing mag zijn voor problemen die elders liggen; zet de AS niet in als lapmiddel. Een laatste factor van invloed is de cultuur binnen de school; op sommige scholen heeft men informeel onderling contact en is dat voldoende, terwijl men op andere scholen juist wel behoefte kan hebben aan extra ondersteuning op formeel vlak. Tot slot ziet één expert het wel als uitvoerbaar om zowel in het po als vo een AS in te stellen omdat deze slechts voor een beperkt aantal uren per schooljaar wordt ingesteld en er zowel intern als extern iemand kan worden aangesteld.

Kosten niet expliciet gemaakt in casestudies, baten merkbaar
De beschikbare uitspraken in de cases over kosten en opbrengsten van de inzet van een ambtelijk secretaris geven een beperkt maar consistent beeld. Respondenten geven aan dat de opbrengsten moeilijk in concrete of financiële termen zijn uit te drukken, maar wel duidelijk merkbaar zijn in de praktijk[3]. Zo worden opbrengsten vooral ervaren in het gemak, de ondersteuning en het beter functioneren van de medezeggenschap. In veel gevallen wordt aangegeven dat de inzet van een AS bijdraagt aan efficiëntere processen en een beter geïnformeerde medezeggenschap, wat helpt bij advies- en besluitvorming. Dit sluit aan op de resultaten van de enquête. Tegelijkertijd wordt benoemd dat het ontbreken van een AS kan leiden tot meer werkdruk, inefficiëntie en een groter risico op knelpunten.

Weinig raadsleden hebben goed inzicht in de kosten. Sommige respondenten geven aan dat het budget als passend wordt ervaren of dat kosten geen expliciet discussiepunt zijn, terwijl anderen juist aangeven dat de inzet relatief beperkt is (bijvoorbeeld in uren) en dat uitbreiding te overwegen is gezien de opbrengsten.

Tijdsbesteding AS in casussen wisselend
De tijdsbesteding van de ambtelijk secretaris varieert tussen casussen en is niet overal duidelijk afgebakend. We zien vooral een relatie tussen de omvang van de organisatie en de tijdsinzet van de ambtelijk secretaris. Grotere organisaties – vaak met veel scholen en/of actief in meerdere sectoren - hebben vaker een hogere inzet (rond 16 uur per week, 0,4 fte), terwijl kleinere organisaties lager zitten (1,5 tot 6 uur per week, tot 0,15 fte). Voor het type aanstelling (zzp, in dienst van de organisatie of combinatiefunctie) is geen eenduidig patroon zichtbaar. Zowel hoge als lage tijdsinzet komt voor bij zzp-constructies, terwijl combinatiefuncties vooral voorkomen bij lagere of middelgrote inzet. In de veldsessies werd duidelijk dat enkele van de grootste besturen soms een bureau medezeggenschap kennen.

Respondenten geven meestal aan dat de beschikbare tijd over het algemeen voldoende is, en dat de inzet als passend wordt ervaren. Al zijn er ook enkele gevallen waar wordt aangegeven dat de beschikbare tijd krap is of op specifieke momenten onvoldoende. Meerdere AS'en en raadsleden in de cases geven aan dat als de AS meer tijd zou krijgen, deze meer taken kan oppakken die wel nuttig zouden zijn, maar nu niet passen binnen de afgesproken uren. Daarnaast is soms sprake van piekbelasting, bijvoorbeeld bij verkiezingen, bijeenkomsten of ingewikkelde advies-of instemmingsverzoeken. In meerdere casussen is genoemd dat de tijdsbesteding niet gelijkmatig over het jaar is verdeeld. Er zijn perioden waarin de werkdruk hoger ligt, afgewisseld met rustigere maanden. In de praktijk geven AS'en dan ook vaak aan dat hun inzet verschilt per maand, maar dat hun uren over het jaar heen uitmiddelen.

Van tijd naar kosten: verschillen in inschaling
De online vacatures geven een beeld van de inschaling van AS'en. Het geboden salaris en de opleidingseisen hangen samen met het type aanstelling. Twee vacatures zijn expliciet voor een AS, twee voor een bestuurssecretaris met als onderdeel van het pakket het ondersteunen van de medezeggenschap. Een vacature is voor een combinatie van

3 Een AS levert wel direct een concrete kostenbesparing op wanneer een personeelslid als secretaris of voorzitter minder taakuren nodig heeft.

managementassistent (0,6 fte) met een AS GMR (0,2 fte). De bestuurssecretarissen zijn ingeschaald in schaal 12 cao VO en lijken om voltijdsaanstellingen te gaan. Hierbij wordt minimaal hbo werk- en denkniveau gevraagd. De vacatures voor een aparte AS vermelden dat het gaat om een aanstelling voor 6 tot 8 uur per week met uurtarief (ZZP) of 0,2 FTE salaris in schaal 7 cao PO.

Op basis van de analyse van de beperkt aantal openbaar gepubliceerde vacatures en de indicaties die gesprekspartners in de cases en de veldsessies hebben gegeven, kunnen we met enige voorzichtigheid conclusies trekken over kosten van een ambtelijk secretaris. Het gaat hierbij meestal om de inzet voor een GMR. De range waarbinnen AS'en met een aanstelling ingeschaald worden varieert tussen schaal 7 en schaal 12. Daarmee liggen bij een (gemiddelde) inzet van 0,2 fte de minimale salariskosten inclusief werkgeverslasten op 700 tot 1000 euro per maand. Als de ondersteuning wordt uitgevoerd in combinatie met een (hoofd)aanstelling als bestuurssecretaris, liggen de directe salariskosten 50% hoger (1000 tot 1500 euro per maand), maar zijn de AS-taken minder duidelijk te onderscheiden.
De uurtarieven die zijn genoemd door ZZP'ers variëren van 60 tot 100 euro per uur, afhankelijk van ervaring en de mate waarin vervanging bij uitval, scholing en juridische achtervang zijn inbegrepen. De afspraken hierover zijn doorgaans in uren per maand, waarbij we afspraken van 8 tot 16 uur zijn tegenkomen als gemiddelde gedurende 10 maanden. Daarmee zijn de kosten van een externe AS vergelijkbaar met de deeltijd-inzet van een bestuurssecretaris.

Casestudies laten nadelige gevolgen wegvallen AS zien
In de cases hebben we raadsleden en bestuurders gevraagd wat de gevolgen van het wegvallen van een AS zouden zijn. De gesprekspartners geven aan dat het formeel mogelijk is om zonder AS te functioneren, maar dat dit een duidelijke verzwaring van hun taken betekent of dat het wegvallen van de AS als een groot gemis zou worden ervaren. In sommige gevallen wordt de functie als onmisbaar beschreven, terwijl anderen spreken van een waardevolle ondersteuning. Uit de gesprekken blijkt dat de taken van de AS dan vooral bij de voorzitter of secretaris, het dagelijks bestuur, individuele GMR-leden of de bestuurssecretaris terecht zullen komen. Respondenten geven aan dat dit zal leiden tot een hogere werkdruk en taakverzwaring. Men verwacht daarvan gevolgen voor het functioneren van de medezeggenschap, bijvoorbeeld doordat voortgang van processen minder goed worden bewaakt, minder adequaat wordt gehandeld of dat er minder tijd overblijft voor inhoudelijke verdieping. Ook wordt benoemd dat coördinatie en afstemming tussen raden of geledingen lastiger kunnen worden zonder een centrale schakel.

Alternatieven voor een AS?
In de veldsessies hebben we gevraagd naar alternatieve oplossingen om de behoefte aan ondersteuning op te vangen. Daar kwamen een aantal alternatieven uit.
Ten eerste werd er geadviseerd om de wet- en regelgeving voor medezeggenschap te vereenvoudigen, omdat de complexiteit van wetgeving als belastende factor wordt ervaren door (G)MR-leden. Een deel van de raadsleden vindt de toepassing van de WMS complex en belastend, met name het bepalen welk onderwerp onder (welk) advies- of instemmingsrecht valt en wat dat betekent voor de te geven input en procedures. Ook genoemd zijn CAO-uitzonderingen, kennis over geschillenprocedures of (het ontbreken van) overzicht van geschillencommissie-uitspraken. Daarnaast gaat het om het versterken

van de kennisbasis van alle geledingen, bijvoorbeeld via de landelijke ondersteuningsprojecten, als een parallel spoor.
Andere concrete alternatieven zijn het inzetten op meer (taak)uren voor en beter functioneren van voorzitters en secretarissen van de (G)MR en het inzetten van (AI-)tools voor verslaglegging en informatiedeling.

5.4 Samenvatting

Welke knelpunten zijn er rondom de inzet van een AS?
Uit de literatuur, deskresearch en expertinterviews komen verschillende mogelijke knelpunten naar voren die we in de enquête hebben voorgelegd aan (G)MR-leden. Daaruit komt dat raadsleden met een AS of andere ondersteuner weinig negatieve neveneffecten of knelpunten ervaren. Relatief het meest herkenbaar zijn het risico dat de (G)MR afhankelijk wordt van de kennis van de ondersteuner (15% eens), een onduidelijke afbakening van de taken van de ondersteuner (12%) en te weinig beschikbare uren (10% eens). Ouders zien wat vaker het risico dat de raad te sterk afhankelijk is van de kennis van de ondersteuner (22% vs. 11% bij personeel) en het risico op formalisering van procedures (14% tegenover 2%). Ook in de cases zijn beperkt risico's genoemd bij het werken met een AS. Raadsleden met een AS herkennen iets minder vaak dat de taken van de ondersteuner niet duidelijk afgebakend zijn (10% vs. 15% eens) ten opzichte van raadsleden met een interne ondersteuner.

Wat zijn voorwaarden voor een effectieve inzet van een AS?
Op basis van de gesprekken is een volgorde van randvoorwaarden te herkennen, die vanuit de praktijk van belang worden geacht.

- *Profiel: helder takenpakket en functieprofiel met passend aantal uren.* Voer eerst als GMR en bestuur een gesprek over goede medezeggenschap en bepaal welke ondersteuning daarvoor nodig is, bijvoorbeeld in een ambitie- of evaluatiegesprek. Maak op basis daarvan eventueel afspraken over het functieprofiel, de taken en bijpassend aantal uren voor een ambtelijk secretaris en leg deze vast.
- *Positionering: vertrouwen in onafhankelijkheid.* Een AS moet in onafhankelijkheid kunnen functioneren, waarbij met name het vertrouwen in die onafhankelijkheid bepalend is. Dat vraagt van drie kanten - (G)MR, bestuur én AS – goede afspraken, functionele aansturing door de (G)MR en vooral ook rolvastheid in gedrag in de praktijk. Dat laatste is in de praktijk van de cases bepalender voor het vertrouwen in de onafhankelijkheid dan de formele positionering van de AS.
- *Persoonlijk: kennis en vaardigheden van AS van belang*. De kennis en vaardigheden van de ambtelijk secretaris (AS) moeten aansluiten bij het gezamenlijk vastgestelde profiel en takenpakket. Voorbeelden hiervan zijn een proactieve houding, rolbewustheid, samenwerkingsvaardigheden, kennis van de WMS en organisatorische vaardigheden.

Wat zijn de kosten en uitvoerbaarheid van een AS?
We hebben een beperkt beeld kunnen ophalen van de kosten, door de grote verschillen in takenpakket, ureninzet en inschaling en door beperkt zicht hierop bij raadsleden. Met deze kanttekeningen lijkt de huidige inzet van AS'en die vooral GMR'en ondersteunen, te

variëren van enkele uren per maand tot 0,2 fte. Door verschillen in type aanstelling en inschaling, zal dit neerkomen op uitgaven per GMR van 500 tot 1500 euro per maand.

Wat zijn alternatieven voor het aanstellen van een AS?
Een belangrijk aandachtspunt is het vereenvoudigen van de wet- en regelgeving rondom medezeggenschap Met name het bepalen welk onderwerp onder (welk) advies- of instemmingsrecht van de WMS valt en wat dat betekent voor de te geven input en procedures is voor een deel van de raadsleden complex en belastend. Daarnaast wordt voorgesteld om de kennis van alle geledingen te versterken, bijvoorbeeld via landelijke ondersteuningsprojecten. Andere genoemde oplossingen zijn het uitbreiden van de beschikbare uren en het versterken van de rol van voorzitters en secretarissen van de (G)MR, evenals het inzetten van (AI-)tools voor verslaglegging en het delen van informatie.

6 Conclusies en aanbevelingen

Uit eerder onderzoek naar het functioneren van de medezeggenschap kwam de aanbeveling dat een ambtelijk secretaris (AS) een goede randvoorwaarde kan zijn voor een sterkere medezeggenschap. Omdat er nog weinig systematisch inzicht is over de inzet, opbrengsten en neveneffecten van een AS in het onderwijs, heeft het ministerie van OCW het Kohnstamm Instituut en Oberon gevraagd dit te onderzoeken aan de hand van drie hoofdvragen:

1. In hoeverre ervaren raadsleden knelpunten in kennis en tijd bij het uitvoeren van hun werk?
2. In hoeverre kan een AS helpen om knelpunten rond tijdsbesteding, professionalisering en continuïteit binnen MR'en te verminderen?
3. Onder welke voorwaarden en in welke situaties werkt de inzet van een AS het beste en meest efficiënt?

In dit hoofdstuk geven we per doelstelling van het onderzoek onze conclusies op basis van de verschillende deelstudies en sluiten we af met aanbevelingen op bestuurs- en landelijk niveau.

6.1 Doel 1: Situatie- en behoefteanalyse

Behoeften
De meerderheid van de raadsleden ervaart voldoende kennis om hun taken goed uit te kunnen voeren, al geeft slechts een klein deel aan dit volledig het geval te vinden. Een acuut kennistekort vormt daarmee geen primaire aanleiding voor het aanstellen van een AS, maar de resultaten suggereren wel dat er ruimte is voor verdere kennisopbouw.

Ook de ervaren belasting lijkt in het algemeen geen urgente reden voor frequentere en algemenere inzet van een AS; een minderheid van de raadsleden ervaart het werk als te belastend en onder personeelsleden wordt meestal niet te veel tijdsdruk ervaren.
Toch zijn er belangrijke verschillen tussen raadstypes. Bij GMR'en in het basis- en voortgezet onderwijs ervaart een aanzienlijk deel van de leden het werk wel als te belastend, bij MR-leden in het basisonderwijs is dit veel minder het geval. De inzet van een AS lijkt vanuit het perspectief van lastenverlichting dan ook vooral relevant voor GMR-raden.

Relevant is ook waar de belasting vandaan komt. Raadsleden voelen zich vooral overvraagd door de omvang van de wettelijke taken, de formele regels en werkwijzen en administratieve werkzaamheden. Een AS biedt geen oplossing voor de belasting die inherent is aan de wettelijke taken van de raad, maar kan wel substantieel verlichting bieden bij de formele procedures en de administratieve en organisatorische kant van het raadswerk.

Hoewel raadsleden over het algemeen aangeven niet overbelast te zijn door het raadswerk, geeft een groot deel wél aan behoefte te hebben aan ondersteuning. Er is onder raden die geen ondersteuning ontvangen het meest behoefte aan inhoudelijke ondersteuning rondom de formele regels en werkwijzen van de raad. Een AS die bij die inhoudelijke aspecten kan ondersteunen, lijkt voor alle raadstypen daarom van meerwaarde. De vraag naar administratieve ondersteuning is bij de meeste type raden kleiner, al noemt bijna de helft van de GMR-leden deze behoefte wel. Deze resultaten impliceren dat het gewenste functieprofiel van een AS afhankelijk is van het type raad en dus per situatie kan verschillen.

Aanstelling
De ruime meerderheid van de MR-leden en een aanzienlijk deel van de GMR-leden die de enquête invulden ontvangt géén ondersteuning, niet door een AS en niet door een interne ondersteuner. We zien bij de raadsleden die wel ondersteuning ontvangen, dat het functieprofiel van de AS sterk verschilt tussen raden. AS'en hebben in vergelijking met de interne ondersteuners vaker een breder takenpakket, met onder meer scholing en professionalisering. Het is aannemelijk dat de AS daarom op dit vlak ook meer meerwaarde biedt. De meeste AS'en zijn in dienst bij het schoolbestuur en voeren ook werkzaamheden uit voor het schoolbestuur/schoolleiding.

6.2 Doel 2: Analyse van opbrengsten en neveneffecten

Opbrengsten en positieve neveneffecten
De enquêteresultaten laten zien dat inzet van een ondersteuner de verwachte ervaren opbrengsten heeft: de meerderheid van de raadsleden ervaart dat een ondersteuner bijdraagt aan het verminderen van administratieve lasten, de continuïteit van de raad, de kennis van gesprekspartners zoals de schoolleiding en de kennis van raadsleden over hun taken, rechten en plichten. Wat betreft positieve neveneffecten ervaart een meerderheid van de raadsleden een bijdrage aan de kwaliteit van inbreng en besluitvorming, een bijdrage aan de rol van gelijkwaardige overlegpartner voor het bestuur en aan een bijdrage aan het werkplezier.

Ook laat de enquête zien dat raadsleden meer opbrengsten en positieve neveneffecten ervaren van een ondersteuner die met de term 'ambtelijk secretaris' wordt aangeduid dan van een interne ondersteuner. Het gaat vooral om meer opbrengsten op het vlak van het bevorderen van de kennis van raadsleden en hun gesprekspartners en de bijdrage aan continuïteit. De analyses laten ook zien dat de AS een breder en meer inhoudelijk takenpakket heeft dan andere ondersteuners.

De aansturing van de ondersteuner speelt mogelijk ook een rol: raadsleden beoordelen AS'en die primair worden aangestuurd door de voorzitter van de GMR hoger op

kennisopbrengsten dan AS'en die primair worden aangestuurd door het schoolbestuur of de schoolleiding. Een aansturing vanuit de raad zou aanvullende meerwaarde kunnen creëren, omdat de raad dan beter kan sturen op de uitgevoerde werkzaamheden. Dit onderzoek kan hierover echter geen uitsluitsel geven, omdat uitsluitend uitspraken over samenhang mogelijk zijn en geen causale verbanden kunnen worden vastgesteld.

Over het algemeen komen uit de verschillende deelstudies geen grote verschillen tussen de ervaren meerwaarde naar voren voor de verschillende geledingen. Opvallend is dat de oudergeleding in de enquête iets positiever oordeelt over de opbrengsten dan de personeelsgeleding, terwijl bij de enquêtevraag over verschillen in meerwaarde per geleding juist iets vaker wordt aangegeven dat personeel meer baat heeft bij een AS dan ouders. Leerlingen verschillen in de ervaren opbrengsten niet van ouders en personeel. Wel is het aantal leerlingen dat de vragen over meerwaarde beantwoordde (n = 16) te klein voor een betrouwbaar beeld, omdat veel leerlingen niet zeker wisten of zij ondersteuning van een AS ontvingen. Opvallend was wel dat de leerlingen die aangaven geen ondersteuning te ontvangen of dit niet zeker wisten, een grotere behoefte hadden aan ondersteuning bij communicatie- en vertegenwoordiging en bij administratie dan de ouder- en personeelsgeleding.

Concluderend kunnen we stellen dat verschillende vormen van ondersteuning de (G)MR versterken. De inzet van een AS biedt daarbij aanvullende meerwaarde ten opzichte van een interne ondersteuner, met name doordat een AS meestal ook ruimte heeft voor inhoudelijke ondersteuning van de raad. Het gedetailleerd in kaart brengen van de generieke opbrengsten van een AS of ander type ondersteuner is beperkt zinvol, omdat de takenpakketten sterk blijken te verschillen en de opbrengsten daarmee samenhangen.

Functioneren van raden met en zonder ondersteuning
De analyses naar de samenhang tussen het (zelf beoordeelde) functioneren van de raad en het al dan niet ontvangen van ondersteuning laten voor de GMR'en de verwachte relaties zien. GMR-leden die ondersteuning ontvangen (van een AS of interne ondersteuner) ervaren minder belasting en tijdsdruk dan GMR-leden die géén ondersteuning ontvangen. Voor MR-leden werd deze samenhang niet gevonden. Daarnaast geldt voor zowel MR-leden als GMR-leden dat zij meer invloed ervaren op bestuursbesluiten als zij ondersteuning ontvangen van een AS of interne ondersteuner.
De ervaren kennis onder (G)MR-leden hangt echter niet samen met het ontvangen van ondersteuning van een AS of interne ondersteuner. Dit is niet in overeenstemming met de door raadsleden ervaren opbrengsten op het gebied van kennis. Een mogelijke verklaring voor deze discrepantie is dat de raadsleden die worden ondersteund ook meer (gaan) leunen op de kennis van de ondersteuner, en hierdoor minder scholing en professionalisering volgen.
Bij het interpreteren van de resultaten over de samenhang tussen het functioneren van de raad en het ontvangen van ondersteuning is het van belang dat het hier gaat om *samenhang* tussen variabelen. Er kan op basis van de enquête geen causale relatie worden vastgesteld.

6.3 Doel 3: Analyse van randvoorwaarden en uitvoerbaarheid

Knelpunten
Uit de literatuur en deskresearch komen verschillende mogelijke knelpunten naar voren rondom de inzet van een AS. Uit de enquête blijkt dat raadsleden met een AS weinig negatieve neveneffecten of knelpunten ervaren. Het meest herkenbaar zijn risico's dat de (G)MR afhankelijk wordt van de kennis van de ondersteuner (15% eens, ouders meer dan personeel), een onduidelijke afbakening van de taken van de ondersteuner (12%) en het knelpunt van te weinig beschikbare uren (10% eens). Ook in de cases zijn beperkt knelpunten en risico's genoemd bij het werken met een AS.

Dat knelpunten en negatieve neveneffecten beperkt worden herkend, wijst opnieuw op meerwaarde van de inzet van een AS. De zorgen die in de expertinterviews werden geuit rondom de neutraliteit (vooral indien de AS ook voor het bestuur werkt) en de inhoudelijke invloed op de raad wordt door raadsleden niet gedeeld, ondanks dat het grootste deel van de ondersteuners is aangesteld door het bestuur/schoolleiding en ook primair wordt aangestuurd door het bestuur.

Uit de kwalitatieve studie komt naar voren dat de functie van ambtelijk secretaris (AS) als een eenzame rol kan worden ervaren. Scholing en deelname aan (landelijke) netwerken kunnen dit knelpunt verminderen en eraan bijdragen dat AS'en hun werkzaamheden goed kunnen uitvoeren.

Randvoorwaarden en kosten
Uit de deskresearch en de expertinterviews komen verschillende voorwaarden naar voren voor een succesvolle inzet van de AS. Deze hebben we besproken in de cases en de veldsessies. Op basis van deze gesprekken komen we op de volgende ordening van randvoorwaarden die vanuit de praktijk van belang worden geacht.

- *Profiel: Helder takenpakket en functieprofiel met passend aantal uren.* De rol, taken, beschikbare uren en verwachtingen ten aanzien van de ambtelijk secretaris zijn vooraf afgestemd tussen GMR en bestuur en schriftelijk vastgelegd, op basis van een gezamenlijk gesprek over de ondersteuning van de medezeggenschap.
- *Positionering: vertrouwen in onafhankelijkheid.* Een AS moet in onafhankelijkheid kunnen functioneren, waarbij met name het vertrouwen in die onafhankelijkheid bepalend is. Dat vraagt van drie kanten - (G)MR, bestuur én AS – goede afspraken, functionele aansturing door de (G)MR en vooral ook rolvastheid in gedrag in de praktijk. Dat laatste is bij de cases bepalender voor het vertrouwen in de onafhankelijkheid dan de formele positionering van de AS.
- *Persoon:* De kennis en vaardigheden van de specifieke AS moeten passen bij het profiel en takenpakket dat gezamenlijk is vastgesteld.

Naast deze randvoorwaarden zijn de kosten in de praktijk een belangrijke factor die meespeelt bij de afweging of een AS wordt ingezet. We hebben een beperkt beeld kunnen ophalen van de kosten, ook door de grote verschillen in takenpakket tussen AS'en. Indicaties komen uit op kosten per GMR van 500 tot 1500 euro per maand, afhankelijk van het benodigd aantal uren, wat vaak samenhangt met de omvang en complexiteit van het bestuur.

6.4 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies
De meerderheid van de raadsleden in zowel de GMR als MR ervaart positieve bijdragen van een ondersteuner op veel aspecten van het functioneren van de medezeggenschap. Ook ervaart de helft van de raadsleden meer werkplezier en één op de vier raadsleden een toename in de interesse voor de (G)MR. De ervaren opbrengsten van een ambtelijk secretaris zijn groter dan bij andere interne ondersteuners. Een AS heeft doorgaans ook een breder en meer inhoudelijk takenpakket dan andere ondersteuners, waarbij er samenhang is tussen specifieke taken en opbrengsten. Dat maakt het relevant om bewuste keuzes te maken over beoogde inzet.

Voor GMR'en, die het werk in de medezeggenschap doorgaans het meest belastend vinden, hangt de inzet van een ondersteuner positief samen met minder ervaren belasting. Bij MR'en zien we deze samenhang niet. We hebben geen duidelijk aanwijzingen gevonden dat een ondersteuner positief of negatief bijdraagt aan het kennisniveau van (G)MR-leden. Een ondersteuner hangt wel samen met meer ervaren invloed door de raadsleden.

In dit onderzoek zijn geen algemene belemmeringen naar voren gekomen voor scholen of besturen om een AS aan te stellen. Meer dan de helft van de GMR-leden die deelnam aan de enquête heeft al een vorm van ondersteuning, de helft daarvan door een AS. Het breder inzetten van een AS voor in ieder geval GMR'en lijkt op basis van dit onderzoek een effectieve manier om de medezeggenschap te versterken en aantrekkelijker te maken en bij te dragen aan het goede gesprek tussen bestuur, personeel, ouders en leerlingen in de medezeggenschap. Daarnaast kan een AS die een GMR ondersteunt wellicht ook een kennisfunctie vervullen voor individuele MR'en binnen het schoolbestuur.
De concrete afweging tussen deze baten en de kosten van de inzet van een AS voor elke raad anders uitvallen. Dit is onder meer afhankelijk van de beschikbare tijd, kennis en vaardigheden van de raadsleden en gesprekspartners en de kwaliteit en ambitieniveau van en voor de medezeggenschap.

Aanbevelingen
De WMS geeft aan dat het bevoegd gezag de medezeggenschap moet voorzien van de middelen "die redelijkerwijs nodig zijn om de taken goed uit te kunnen voeren". Op basis van deze uitkomsten doen we dan ook de aanbeveling aan GMR'en en besturen – maar ook MR'en en schoolleiders - om het gesprek over de benodigde ondersteuning te voeren:

- Bespreek eerst als GMR zelf en daarna tussen bestuur en GMR de gezamenlijke visie op goede medezeggenschap. Bijvoorbeeld in een ambitiegesprek of in een (jaarlijks) evaluatiegesprek. Verken van daaruit welke ondersteuning (aanvullend) wel of niet nodig is.
- Bepaal of, en zo ja welke, inzet van een AS gewenst is. Deze keuzes in taken bepalen het functieprofiel van de AS, het benodigd aantal uren, de inschaling van de functie of de kosten van inhuur.
- Maak afspraken over hoe deze ondersteuner onafhankelijk kan functioneren, bijvoorbeeld over positionering en/of de (functionele) aansturing door de (G)MR.

- Veranker deze afspraken, bijvoorbeeld door ze vast te leggen in het medezeggenschapsstatuut of in het reglement van de specifieke raad. Zorg ook voor periodieke herijking van de afspraken in de onderlinge evaluatiemomenten.
- Voor MR'en met een beperkte ondersteuningsbehoefte verdient het aanbeveling om op bestuursniveau de AS voor de GMR de taak van MR-vraagbaak te geven. Deze functionaris kan op verzoek van MR-en adviseren over medezeggenschapsprocessen, wettelijke kaders en organisatorische vraagstukken. Hiermee wordt geborgd dat expertise beschikbaar is wanneer daar behoefte aan ontstaat, zonder structurele inhoudelijke ondersteuning voor elke MR.

Aan het ministerie van OCW als opdrachtgever van dit onderzoek doen we de volgende aanbevelingen:

- Stimuleer besturen, schoolleiders en de medezeggenschap om het gesprek met elkaar aan te gaan over de mogelijkheden om met een AS de medezeggenschap te versterken.
- Verken bijvoorbeeld wat de samenwerkende partijen in het project versterking medezeggenschap hierin kunnen en willen betekenen.
- Geef handvatten aan besturen, schoolleiders en medezeggenschap om het gesprek hierover geïnformeerd te voeren:
  - Verspreid de resultaten van dit onderzoek onder raden, scholen en besturen
  - Ontwikkel een infographic of praatplaat op basis van dit onderzoek en verspreid dit, bijvoorbeeld via de website infowms.nl.
- Bied in deze handvatten inzicht in de diversiteit van de ondersteuning die een AS kan bieden. Dit kan variëren van een AS die vooral als vraagbaak fungeert op het gebied van wet en regelgeving, tot een AS met een breed takenpakket die naast secretariële taken ook inhoudelijke adviezen geeft en het contact met de achterban ondersteunt.
- Geef bij deze aanbevelingen ook telkens aandacht aan de geïdentificeerde randvoorwaarden:

Bijlagen

Bijlage 1: Opzet expertinterviews

Om zicht te krijgen op praktijkervaringen op het gebied van medezeggenschap in verschillende (onderwijs)sectoren, hebben we 10 interviews met experts gevoerd. Naast organisaties in het onderwijs, hebben we ook belangrijke andere Nederlandse organisaties benaderd die de medezeggenschap, of specifiek ambtelijke secretarissen, vertegenwoordigen. We hebben gesprekken gevoerd met experts vanuit de Algemene Onderwijsbond, CAOP, Vereniging voor openbaar onderwijs, SER–kenniscentrum medezeggenschap, VO-raad, PO-raad, LAKS, Ouders & Onderwijs, Platform Medezeggenschap MBO, JOB MBO en CNV (zie Tabel 1). De experts vervulden de functie van beleidsadviseur, adviseur (medezeggenschap), coördinator, bestuurslid of voorzitter binnen de organisatie. Twee van de experts zijn voorheen zelf werkzaam geweest als AS. De focus van de interviews lag vooral op de meerwaarde van de AS, belangrijke randvoorwaarden hiervoor en (positieve en negatieve) neveneffecten van de inzet van de AS.

Tabel 1 Overzicht van de organisaties waarvoor de experts werkzaam zijn

	Vorm medezeggenschap		Sector				Geleding		
	OR	(G)MR	PO	VO	MBO	HBO/ WO	Personeel	Ouders	Leerlingen/ studenten
CAOP	X	X*							
SER–kenniscentrum medezeggenschap	X						X		
CNV	X	X	X	X		X	X	X	X
AOb		X	X	X	X	X	X		
VOO		X	X	X			X	X	X
Ouders & Onderwijs		X	X	X	X			X	
LAKS		X		X					X
Platform Medezeggenschap MBO	X				X		X		
JOB MBO		X			X				X
VO-raad		X		X			X		
PO-raad		X	X				X		

** Hoewel de organisatie zich niet primair focust op deze medezeggenschapsvorm, had de expert ook kennis op dit vlak.*

Bijlage 2: Opzet deskresearch en literatuurstudie

In deze bijlage presenteren we de opzet van de deskresearch en literatuurstudie. De resultaten zijn gebaseerd op een analyse van 19 websites van relevante organisaties (deskresearch) en acht onderzoeken (literatuurstudie). De deskresearch en literatuurstudie geven samen antwoord op de vraag: *Wat is er bekend over de opbrengsten, condities, neveneffecten en knelpunten van de inzet van een ambtelijk secretaris (AS) en vergelijkbare functies bij de medezeggenschap in onderwijs, zorg en bedrijfsleven?*

Deskresearch

Bij websites van de meest relevante Nederlandse organisaties die actief zijn op het gebied van medezeggenschap gaan we na welke documentatie op hun websites te vinden is over de inzet van AS'en, zoals functieprofielen, richtlijnen en handreikingen. Er is via de zoekfunctie van de websites gezocht op de zoektermen: AS, ambtelijk secretaris, ambtelijke ondersteuning – en alle losse termen. Tijdens de zoektocht zijn daarnaast diverse AI-tools gebruikt. Reden hiervoor is dat AI-tools meestal beter zijn in het vinden van informatie over een bepaald onderwerp op een website dan de zoekfunctie van de website zelf (en sommige websites hebben geen zoekfunctie). Er is o.a. de volgende prompt gebruikt: "Welke informatie is er op deze website en/of in de bijlagen van deze website te vinden over de ambtelijk secretaris medezeggenschapsraad?" Alle AI-output is handmatig gecontroleerd door de onderzoeker, om te voorkomen dat we informatie halen uit zogenoemde 'hallucinaties'.

Literatuurstudie

We hanteerden een brede zoekstrategie, waarin zowel Nederlandse als internationale literatuur wordt betrokken, met een publicatiedatum van 2019 of later. We gebruikten (combinaties van) onder andere de volgende zoektermen:

- Nederlands: *ambtelijk secretaris medezeggenschap*, *ondersteuning medezeggenschap*, *professional medezeggenschap*, *procesbegeleiding MR*, *adviesfunctie MR*
- Engels: we combineerden zoektermen gerelateerd aan de functie van ambtelijk secretaris (zoals *official, executive secretary, administrator clerk)* met zoektermen voor medezeggenschapsraden *(zoals participation council, student council, parent teacher council)*

We maakten gebruik van de volgende databanken:

- Wetenschappelijke databanken zoals Google Scholar, Web of Science, ERIC en UvA Library Discovery (via toegang Kohnstamm Instituut)
- AI-tools zoals Elicit (voor het vinden van artikelen op basis van onderzoeksvragen), Scite (voor inzicht in hoe uitkomsten in andere artikelen bediscussieerd worden) en ResearchRabbit (voor het vinden van ontbrekende artikelen binnen een netwerk van relevante auteurs)
- Nederlandstalige onderzoeksrapporten

Vakbladen op het gebied van medezeggenschap en onderwijs zoals bijvoorbeeld MEDEzeggenschap magazine, *Didactief* of *Schoolmanagement*. Alleen artikelen waarvan de inhoudelijke en methodologische kwaliteit hoog is, worden meegenomen.

Gebruikte afkortingen

- (C)OR: (centrale) ondernemingsraad
- CR: cliëntenraad
- CMR: centrale medezeggenschapsraad
- DR: departementale raad
- (G)MR: (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad
- OC: opleidingscommissie
- PVT: personeelsvertegenwoordiging
- SR: studentenraad
- UR: universiteitsraad
- VAR: verpleegkundige adviesraad
- WEB: wet educatie en beroepsonderwijs
- WHW: wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
- WMCZ: wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen
- WMS: wet medezeggenschap op scholen
- WOR: wet op de ondernemingsraden

Tabel 2 Vorm(en) van medezeggenschap en de bijbehorende sector(en) en wet(ten)

Vorm medezeggenschap	Sector	Wettelijke basis
(G)MR	Po	WMS
(G)MR	Vo	WMS
OR, SR, CMR	Mbo	WOR, WEB
MR	Hbo	WHW
UR	Wo	WHW
OR, CR, VAR	Zorgsector	WOR, WMCZ
OR, PVT	Gemeenten en overheden	WOR, Gemeentewet, WMCZ
(C)OR	Bedrijfsleven/ profitsector	WOR
OR, CR	Jeugdzorg/ maatschappelijke sector	WOR, WMCZ, Jeugdwet
(C)OR, DR	Rijksoverheid/ semipubliek	WOR

De verwijzingen zijn op alfabetische volgorde geordend. Er is ook aangegeven welke vorm(en) van medezeggenschap de bron betreft.

Overzicht van de geraadpleegde bronnen

Tabel 3 en 4 geven een overzicht van de bronnen. De websites en onderzoeken zijn het vaakst gericht op de OR en (G)MR: van de 19 websites zijn er tien gericht op de OR en zes (ook) op de (G)MR, en van de acht onderzoeken zijn er drie gericht op de (G)MR en twee (ook) op de OR. Twee studies zijn niet in Nederland uitgevoerd maar in Engeland: deze zijn gericht op functies vergelijkbaar met een AS, maar dan binnen een onderwijsbestuur in plaats van een medezeggenschap. Ook de andere vormen van medezeggenschap komen voor in de geraadpleegde websites en onderzoeken. Zie Bijlage 2 voor een volledig overzicht van alle vormen medezeggenschap.

Tabel 3 Verwijzingen deskresearch

	Organisatie	Medezeggenschap
1	Academie voor Medezeggenschap	OR
2	Algemene Onderwijsbond (AOb)	MR
3	Beroepsvereniging ambtelijke secretarissen (VASMO)	Alle
4	CAOP	OR
5	CNV-academie	GMR, OR, PVT
6	Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)	OR
7	JOB MBO	SR
8	Landelijke Overleg Fracties (LOF) - Landelijke Studentenvakbond (LSVb)	OC, MR, GMR
9	Landelijke steunpunt voor medezeggenschap in de zorg (LSR)	CR
10	Medezeggenschap sociale werkgelegenheid (MZSW)	OR
11	Nederlandse Vereniging voor Medezeggenschap (NVMZ)	OR
12	Organisatie & Adviesbureau voor de Medezeggenschap (OAVM)	OR
13	Ouders en Onderwijs	MR, GMR
14	Platform Medezeggenschap MBO (PMMBO)	OR
15	SER-kenniscentrum medezeggenschap	OR, PVT
16	Sterk Medezeggenschap	MR
17	Stichting hbo Medezeggenschap (hboMZ)	CMR
18	Vereniging van Medezeggenschapsraden van Hogescholen (VMH-hbo)	CMR
19	Vereniging voor openbaar onderwijs (VOO)	MR, GMR

Tabel 4 Verwijzingen literatuurstudie

	Organisatie	Medezeggenschap
A	Borgts, R., & Van Geest, M. (2021). *Het grote AS-onderzoek 2020: De ambtelijk secretaris ondernemingsraad.* Eprom Organisatieadvies.	OR
B	Forrest, C., Goodall, J., & James, C. (2016). *The role of the clerk to the corporation in promoting the legitimate governance of further education and sixth form colleges in England: A role in the governance of all educational institutions? Educational Management Administration & Leadership, 46*(1).	Onderwijsbestuur (geen MR)
C	Heijsters, L., Bremer, B., Bomhof, M., & Breetvelt, I. (2019). *Medezeggenschap ondersteund: Het gebruik van externe ondersteuning door medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs.* Oberon/ Kohnstamm Instituut.	MR, GMR
D	James, C., Forrest, C., Goodall, J., & Hill, R. (2015). *The role of the clerk to the corporation of further education colleges in England in ensuring high quality college governance.* The Education and Training Foundation.	Onderwijsbestuur (geen MR)
E	LOC Jeugd. (2020). *Medezeggenschap in de jeugdbescherming en jeugdreclassering: Rapport met ervaringen van cliëntenraden met medezeggenschap*.	CR
F	NVMedezeggenschap. (2019). *Ambtelijke ondersteuning van de ondernemingsraad*. Geraadpleegd op 16 oktober 2025.	OR
G	VOO. (2019). *Onderzoek VOO: 'Betere ondersteuning ambtelijk secretaris nodig'*. Geraadpleegd op 16 oktober 2025.	MR, GMR
H	Vunderink, R., Sapulete, S., De Vrind, V., & Schrama, S. (2021). *Goed bestuur en medezeggenschap in het hoger onderwijs.* Berenschot.	MR

Overige bronnen

Dekker, B., Berg, D. van den, Aa, R. van der, Bijman, D., Vadanescu, A., Kamp, E. van der, & Lubberman, J. (2023) *Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap.* Amsterdam: Regioplan / CAOP / Leeuwendaal

Bijlage 3: Opzet van de enquêtestudie en respons

Samenwerking met de projectgroep Versterking Medezeggenschap

De online enquête is tot stand gekomen in samenwerking met de projectgroep Versterking Medezeggenschap II. Deze projectgroep zette tijdens de looptijd van het onderzoek een enquête uit onder grotendeels dezelfde doelgroepen in het kader van het monitoringonderzoek 'de Staat van Medezeggenschap'. Om de belasting voor de doelgroep te beperken is besloten om een gezamenlijke enquête uit te zetten, waarin de vragen die opgenomen werden voor de Staat van de Medezeggenschap aangevuld werden met enkele specifieke verdiepende vragen benodigd voor het voorliggende onderzoek. De enquête bestond uit een algemeen deel dat ingevuld werd door alle raadsleden en een deel dat de inzet van een ambtelijk secretaris of vergelijkbare ondersteuner betrof, dat alleen werd ingevuld wanneer dit voor de respondent van toepassing was.

Door de samenwerking met de projectgroep Versterking Medezeggenschap II en het gezamenlijk uitzetten van een enquête, hebben we onderstaande twee deelvragen laten vervallen om de enquête te verkorten:

- Hoeveel tijd besteden MR'en momenteel aan welke taken en aan hun professionalisering?
- Wat is de gemiddelde zittingsduur van de verschillende MR-geledingen? Wat zijn veel voorkomende redenen om af te treden?

Doelgroepen van de enquête

De werving voor de enquête werd uitgevoerd door de projectgroep Versterking Medezeggenschap II en is beschreven in De Staat van de Medezeggenschap[4]. Doelgroepen voor onze enquêtestudie waren de leden van alle verschillende soorten medezeggenschapsraden in het bo, vo en speciaal (voortgezet) onderwijs: medezeggenschapsraden, deelraden op vestigingsniveau, gemeenschappelijke medezeggenschapsraden van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Uitgesloten uit de data-analyse zijn raadsleden van medezeggenschapsraden in het mbo en hbo, de kinderopvang en de ambulante educatieve dienst, evenals respondenten met niet-interpreteerbare antwoorden.

Omdat raadsleden lid van meerdere raden kunnen zijn (bijvoorbeeld van zowel een GMR als een MR in het bo) werd in de enquête gevraagd om de vragen voor slechts één van de raden in te vullen, namelijk de raad waar de respondent al het langste lid van was.
Uit de antwoorden bleek dat een klein deel van de respondenten deze instructie niet goed had gelezen, doordat ze bij onderwijssector van de raad meerdere sectoren selecteerden. Deze 20 respondenten zijn uit de data gefilterd omdat hun antwoorden niet eenduidig aan één raadstype zijn toe te wijzen. Na deze filtering en het verwijderen van respondenten buiten de doelgroep (n=17) bestaat de uiteindelijke analysedataset uit 1784 respondenten

4 Deze is te downloaden op www.infowms.nl

Bij de constructie van de raadstypevariabele zijn deelraden op vestigingsniveau samengevoegd met de MR-categorie, en zijn OPR's en medezeggenschapsraden van samenwerkingsverbanden passend onderwijs samengevoegd met de GMR-categorie. Dit is gedaan omdat deze raden qua taken en verantwoordelijkheden het meest vergelijkbaar zijn met respectievelijk de MR en de GMR.

Bij analyses waarbij raadstype en onderwijssector gecombineerd worden, bijvoorbeeld bij uitsplitsingen naar bo-MR, vo-GMR of s(v)o, vallen aanvullend 64 respondenten buiten de analyse. Dit betreft respondenten die bij het type medezeggenschapsraad 'anders' hebben ingevuld en daardoor niet aan een specifiek raadstype kunnen worden toegewezen. Het effectieve analysebestand voor deze uitsplitsingen omvat daarmee 1720 respondenten.

Zetelverdeling in de medezeggenschap in het funderend onderwijs

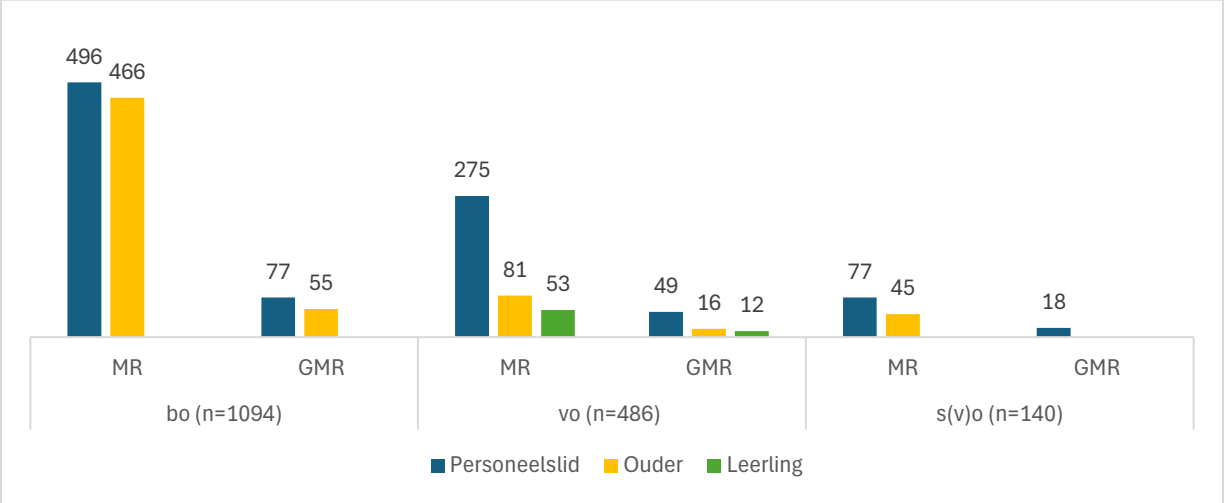
De WMS schrijft voor dat de (G)MR in het po voor de helft bestaat uit personeel en de helft uit ouders. In het vo bestaat de (G)MR voor de helft uit personeel, de helft uit ouders en leerlingen. Normaal gesproken zijn in het vo het aantal leerlingen en ouders gelijk, maar als er niet genoeg leerlingen of ouders zijn, kunnen ze elkaars plaatsen innemen, zodat het totale aantal leden in de leerling/oudergeleding gelijk is aan die van het personeel. Specifiek voor de OPR geldt dat de medezeggenschapsraad alleen uit personeelsleden bestaat.

Respons naar geleding en type raad

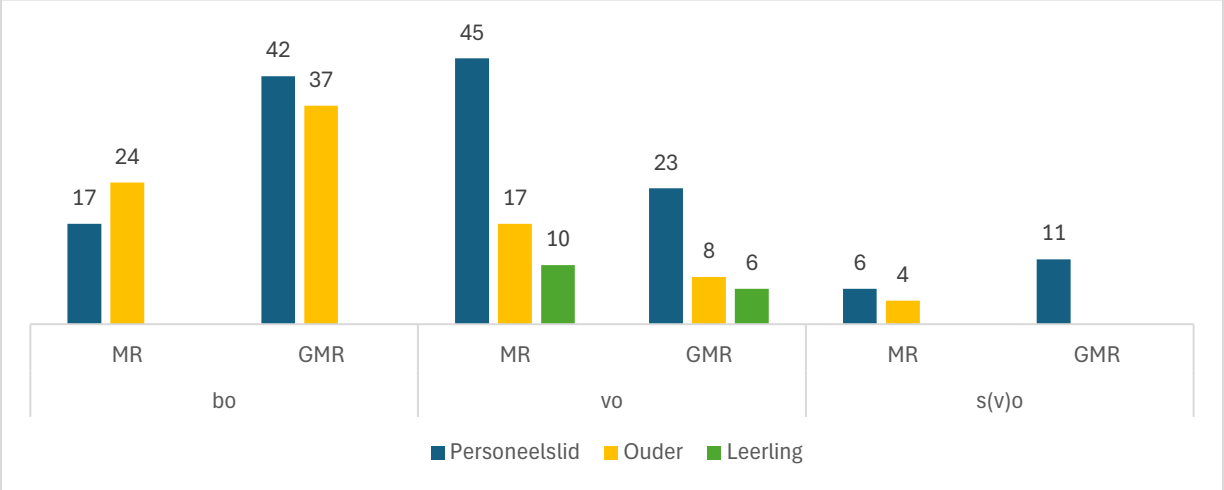
Figuur 1 en 2 laten de respons zien voor de verschillende type raden, respectievelijk voor de totale groep respondenten en de subgroep die de vragen over de AS of andere ondersteuner van hun medezeggenschapsraad heeft ingevuld. Voor de respondenten die dit AS-deel van de enquête niet invulden waren de vragen niet relevant omdat zij geen ondersteuning ontvingen.

We zien in de figuur dat de respons vanuit MR’en in het bo goed overeenkomt met de zetverdeling. Ongeveer evenveel personeelsleden als ouders hebben de enquête ingevuld. Voor de overige raden (afgezien van de GMR in het s(v)o) wijkt de respons wel af van de zetelverdeling. Dit effect is het sterkste voor de MR in het vo. Zo zien we in de totale doelgroep van 409 MR vo-leden in totaal, waarvan 67% personeel en 33% ouder of leerling. Om te corrigeren voor de scheve verdeling is het mogelijk om een statistische weging door te voeren, waardoor de antwoorden van het personeel in de resultaten even sterk meewegen als de antwoorden van de ouders. We hebben hier om twee redenen echter niet voor gekozen. Ten eerste omdat uit de Staat van de Medezeggenschap blijkt dat er in het vo meer vacatures zijn voor de ouder- en leerlinggeleding dan voor de personeelsgeleding (referentie). De ondervertegenwoordiging van ouders en leerlingen in de respons is dus naar verwachting in lijn met de feitelijke invulling van de raden in het vo. Ten tweede lieten verkennende analyses zien dat er geen grote verschillen zijn tussen de antwoorden van de personeelsgeleding en de ouder- en leerlinggeleding. Een eventuele correctie door middel van weging, zou op de resultaten dus nauwelijks effect hebben.

Figuur 1 Totale groep respondenten, naar type raad en geleding (n= 1720)



Figuur 2. Respondenten die de AS- enquête hebben ingevuld, naar type raad en geleding (n= 250)



Bijlage 4: Opzet en uitvoering casestudies

Selectie van de cases

Voor het onderzoek zijn acht casestudies uitgevoerd. De selectie vond plaats door benadering naar aanleiding van reactie op een oproep die is gedeeld door een aantal leden van de projectgroep versterking medezeggenschap. Ook is gebruikgemaakt van informatie over AS'en die via de VOO gedetacheerd zijn bij schoolbesturen. Bij de selectie is gezocht naar een zo groot mogelijke spreiding in sector, regio, bestuursomvang en wijze waarop de functie van ambtelijk secretaris was ingericht.

De acht geselecteerde cases waren verspreid over Nederland en varieerden in omvang, sector en type organisatie. Hoewel bij de start van het onderzoek zowel medezeggenschapsraden (MR'en) als gemeenschappelijke medezeggenschapsraden (GMR'en) waren voorzien, bleek in de praktijk dat slechts een beperkt aantal MR'en werkte met een ambtelijk secretaris. Uiteindelijk bestond de selectie daarom uit één MR en zeven GMR'en. Binnen deze groep was sprake van variatie in de positionering van de ambtelijk secretaris, bijvoorbeeld als ondersteuner van uitsluitend de GMR of als functionaris die daarnaast ook andere werkzaamheden binnen het bestuur of de organisatie verrichtte.

Organisatie en uitvoering van de cases

Na een eerste schriftelijke benadering zijn afspraken gemaakt voor interviews, observaties en het eventueel aanleveren van relevante documentatie. Regelmatig is ervoor gekozen om een deel van de interviews online af te nemen, omdat dat voor de respondenten vaak makkelijker te organiseren was.

De casestudies bestonden uit interviews, observaties en documentanalyse. Binnen iedere case zijn gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen, namelijk:

- de ambtelijk secretaris;
- vertegenwoordiger(s) van de personeelsgeleding;
- vertegenwoordiger(s) van de oudergeleding en, waar mogelijk en relevant, de leerlinggeleding;
- Bestuurder(s) of schoolleider.

Voorafgaand aan de dataverzameling is een gespreksleidraad opgesteld. Verschillende versies van de leidraad waren afgestemd op de verschillende respondentgroepen. In alle gesprekken kwamen in ieder geval de volgende thema's aan bod:

- aanleiding voor het aanstellen van een ambtelijk secretaris;
- invulling van taken en werkzaamheden;
- positionering van de ambtelijk secretaris binnen de organisatie;
- ervaren opbrengsten van de inzet van een ambtelijk secretaris;
- positieve en negatieve neveneffecten;
- kosten en investeringen;
- randvoorwaarden voor succesvolle inzet;
- aandachtspunten bij verschillende vormen van inzet;
- aanbevelingen voor beleid en verdere ontwikkeling van de functie.

Waar mogelijk zijn gesprekken afzonderlijk gevoerd. In de praktijk bleek het echter vaak efficiënter om vertegenwoordigers van de personeels- en oudergeleding gezamenlijk te spreken. Deze werkwijze maakte het eenvoudiger om interviews te plannen en bood tegelijkertijd inzicht in gedeelde en uiteenlopende perspectieven binnen de medezeggenschap.

Om respondenten te helpen bij het concreet maken van hun ervaringen en hen op gang te brengen, is in verschillende gesprekken gebruikgemaakt van gesprekskaarten. Op een set kaartjes stonden mogelijke werkzaamheden van een ambtelijk secretaris beschreven; op een andere set stonden mogelijke opbrengsten en positieve effecten. Respondenten konden deze kaarten tijdens het gesprek langslopen, aanvullen en eventueel prioriteren. Van alle gesprekken zijn inhoudelijke verslagen gemaakt die als basis dienden voor de analyse.

Naast de interviews hebben onderzoekers geobserveerd tijdens een vergadering van de (G)MR waarin de ambtelijk secretaris een rol vervulde. Het betrof meestal vergaderingen van de (G)MR met de bestuurder(s). De observaties gaven aanvullend inzicht in en illustratie van de feitelijke werkzaamheden van de ambtelijk secretaris, de interactie met de raadsleden en de samenwerking met bestuurders.

Follow-upgesprekken

In het onderzoeksplan was voorzien in aanvullende telefonische follow-up gesprekken gedurende het schooljaar bij de cases waarbij een AS recent was aangesteld, om op deze wijze verschillen over tijd in kaart te brengen. Oorspronkelijk was beoogd om de werving van cases via de respons op de vragenlijst te organiseren en daarbij ook gericht cases te selecteren waar een AS recent is aangesteld. Door de samenwerking met de projectgroep Versterking Medezeggenschap II, liep de uitvoering van de casestudies echter parallel aan de looptijd van de vragenlijst en was dit niet mogelijk. De cases werden via via geworven in samenwerking met de projectgroep (zoals hiervoor beschreven).

Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleken follow-upgesprekken niet van meerwaarde: in alle geselecteerde cases werd al langere tijd gewerkt met een ambtelijk secretaris, waardoor geen grote veranderingen in de inzet of ervaren effecten op korte termijn werden verwacht. Daarom is besloten de informatie uit de interviews, observaties en documentanalyse als voldoende te beschouwen voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Analyse van de casestudies

Voor de analyse zijn de interviewverslagen en observaties systematisch geanalyseerd met behulp van Atlas.ti. De informatie is gecodeerd aan de hand van de thema's uit de onderzoeksvragen. In de analyse is specifiek gekeken naar:

- verschillen in vormgeving en omvang van de inzet van ambtelijk secretarissen;
- ervaringen met onafhankelijkheid van de ambtelijk secretaris;
- de werkzaamheden die door ambtelijk secretarissen worden uitgevoerd;
- de ervaren opbrengsten en neveneffecten van hun inzet;
- de kosten en uitvoerbaarheid;
- randvoorwaarden voor effectieve inzet.