

FUWA RK 1998/1, 12 mei 1998

BEZWARENCOMMISSIE FUNCTIEWAARDERING VOOR HET KATHOLIEK ONDERWIJS

Advies aan de Stichting A te B, verder te noemen 'het bevoegd gezag', ten aanzien van het bezwaarschrift van mevrouw C te D, verder te noemen 'bezwaarde'.

Het ontstaan en het verloop van het geschil en de standpunten van partijen

Het bevoegd gezag verzorgt op drie locaties onderwijs, begeleiding en zorg ten behoeve van visueel gehandicapte kinderen. Het bevoegd gezag heeft in 1997 een nieuwe functie ingevoerd: de staffunctie O&M (Orientatie en Mobiliteit). De beschrijving en waardering van de functie heeft plaatsgevonden op basis van de brochure Handleiding Functiebeschrijven en Functiewaarderen voor het onderwijs van het ministerie van OCenW. Bij schrijven van 8 december 1997 heeft het bevoegd gezag aan bezwaarde meegedeeld dat het bevoegd gezag besloten heeft de waardering van de functie vast te stellen op hoofdgroep III, schaal 8.

Bezwaarde heeft bij schrijven van 15 januari 1998 tegen dit besluit bezwaar gemaakt.

Het bevoegd gezag heeft bij brief van 10 februari 1998 aan de bezwarencommissie functiewaardering voor het katholiek onderwijs, verder te noemen de 'commissie', verzocht een advies uit te brengen ten aanzien van het bezwaar van bezwaarde tegen de waardering van de functie. Het bevoegd gezag heeft bij schrijven van 2 maart 1998 de advies-aanvraag met een aantal stukken aangevuld. Het bevoegd gezag heeft op verzoek van de commissie bij schrijven van 30 maart 1998 nadere gegevens verstrekt.

Bezwaarde heeft bij schrijven van 6 april 1998 een verweerschrift ingediend, en een aanvullend verweerschrift bij schrijven van 8 april 1998.

De inhoud van alle genoemde stukken, met bijlagen, wordt als hier herhaald en ingelast beschouwd.

De commissie heeft op 12 mei 1998 het geschil behandeld in een openbare zitting te 's-Hertogenbosch. Ter zitting heeft bezwaarde zich laten bijstaan door mr J. Aarts, het bevoegd gezag door mr M. Dekker.

Beide partijen hebben hun standpunten nader toegelicht en bepleit, het bevoegd gezag onder overlegging van een plei-notitie. Partijen hebben vragen van de commissie beantwoord.

De stellingen van bezwaarde

Voor zover hier van belang heeft bezwaarde de volgende argumenten - verkort weergegeven - naar voren gebracht.

De karakteristieken van hoofdgroep III van de Algemene Karakteristieken, in welke hoofdgroep het bevoegd gezag de functie heeft ingedeeld, zijn sterk georiënteerd op praktische vakkennis. Hier gaat het bij de beschreven functie in hoofdzaak juist niet om. De werkzaamheden betreffen voorts niet een beperkt werkgebied of takenpakket in de zin van de genoemde karakteristieken.

Het ligt meer voor de hand de functie te waarderen in hoofdgroep IV of V waarin beleidswerkzaamheden apart genoemd worden, en waaraan een opleidingsniveau gekoppeld is dat men voor een functie als de onderhavige mag verwachten. Aangezien het hier gaat om beleidsontwikkeling moet worden uitgegaan van een benodigde kennis op tenminste HBO-niveau. Het bevoegd gezag gaat uit van een te beperkte omvang van de beleidstaak van de bezwaarde; de beleidstaak omvat meer dan alleen het overleg met de algemeen directeur, welk overleg plaatsvindt op basis van door de bezwaarde voorbereide vragen en/of notities. Bovendien mag aangenomen worden dat het beleidsaspect in de functie gelet op de ontwikkelingen in het onderwijs zwaarder wordt.

Uit de beschrijving van de functie blijkt dat het werkzaamheden betreft die volgen uit een in meer algemene termen gesteld takenpakket. Voorts gaat het om zelfstandige behartiging of behandeling van gecompliceerde en/of meer omvattende dan wel in breder verband doorwerkende aangelegenheden. Bezwaarde heeft te maken met een algemene taakstelling en bestaande richtlijnen.

De werkzaamheden zijn weliswaar begrensd, maar er is geen sprake van een vrijwel volledige controle.

Aangezien de bezwaarde zelfstandig beleid ontwikkelt kan een zekere mate van overredingskracht nodig zijn; een meer dan gemiddelde vaardigheid ten aanzien van communicatie en contact is vereist.

De bezwaarde heeft een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de kwaliteit van O&M met betrekking tot de begeleiding van de leerlingen, de informatieverstrekking aan het personeel en de inhoud van de cursussen. De bezwaarde dient hetzij op verzoek van de directie hetzij uit eigen beweging op basis van ervaringen en suggesties van de mobiliteitsinstructeurs aan de directie voorstellen te doen ter verbetering van de kwaliteit van O&M.

De Stichting biedt cursussen aan voor leerlingen van andere, reguliere instellingen, en voor ieder die betrokken is bij de opvoeding van of het onderwijs aan blinden of slechtzienden buiten de instellingen van A. Er is een aantal standaardcursussen. Het is een taak van de bezwaarde om voorstellen te doen voor de ontwikkeling van nieuwe cursussen op het gebied van O&M. De bezwaarde ontwikkelt deze cursussen in samenwerking met collega's.

Het opzetten en begeleiden van de cursussen met betrekking tot Oriëntatie en Mobiliteit ten behoeve van leerlingen, ouders en leerkrachten is gelijk te stellen met een onderwijsgevende taak.

De bezwaarde is medeverantwoordelijk voor de scholing van O&M-instructeurs. Ook dit onderdeel van de functie is te waarderen als een onderwijsgevende taak.

Gelet op het bovenstaande dient de functie in IV-d schaal 9 gewaardeerd te worden.

De stellingen van het bevoegd gezag

Voorzover hier van belang heeft het bevoegd gezag de volgende argumenten - verkort weergegeven - naar voren gebracht.

Het bevoegd gezag wenst te komen tot een optimale inzet van alle mogelijkheden op het gebied van O&M ten behoeve van visueel gehandicapten. De invoering van de staffunctie O&M wordt beschouwd als een voorwaarde om te komen tot een structureel beleid met betrekking tot O&M. De functie is geen onderwijsgevende functie, maar ondersteunend aan het primaire proces, het verzorgen van onderwijs aan visueel gehandicapten. Op grond hiervan is gekozen voor de benaming staffunctie. De bezwaarde valt rechtstreeks onder de algemeen directeur. Het is een voor het bevoegd gezag nieuwe functie die niet in het Rpbo als normfunctie is beschreven.

In vergelijking met de functie van instructeur mobiliteit is een nieuw aspect van de onderhavige functie het coördineren en uitvoeren van vastgesteld beleid O&M en het actualiseren hiervan in de vorm van adviezen aan de directie. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door de functie een schaal hoger te waarderen dan de functie van mobiliteitsinstructeur.

Het beleidsaspect is, afgezien van de eerste periode waarin de invoering van de functie en de aanzet tot een beleidsplan aan de orde waren, beperkt tot overleg met de algemeen directeur gedurende minder dan 1 uur per maand. Van de bezwaarde wordt verwacht dat zij de directie adviseert over nieuwe ontwikkelingen op het gebied van O&M. In dit opzicht is de functie vergelijkbaar met die van logopedist, ergo-therapeut, spel-therapeut en maatschappelijk werker, dat wil zeggen het betreft functies binnen bepaalde disciplines die ondersteunend zijn aan het primaire proces van onderwijs met als concreet doel het bevorderen van de leefkwaliteit van visueel gehandicapten.

De staffuncties die hoger gewaardeerd zijn, zijn de zwaardere beleidsfuncties met een - gevraagd en ongevraagd - adviserende taak naar het management, met een breed werkkterrein en een grote zelfstandigheid.

Het is mogelijk dat het beleidsaspect in de toekomst zwaarder wordt, omdat het bevoegd gezag het voornemen heeft het onderdeel O&M verder te ontwikkelen. Maar hoe een en ander vorm krijgt is nog

niet duidelijk. Het is niet te verwachten dat het beleidsaspect zwaarder zal worden ten gevolge van de nieuwe wetgeving in het onderwijs.

De algemeen directeur beoordeelt de adviezen van de bezwaarde beleidsinhoudelijk, waarbij hij in voorkomende gevallen aangeeft dat en hoe een advies dient te worden bijgesteld of aangevuld. De adviezen worden besproken in de directieraad. Na goedkeuring aldaar wordt het advies voorgelegd aan het bestuur.

De taak ten aanzien van cursussen is niet te vergelijken met het geven van onderwijs aan visueel gehandicapten met de daaraan verbonden verantwoordelijkheden, functie-eisen en wettelijk vereiste bekwaamheden. Dit onderwijs betreft een veel breder terrein dan dat waarop de onderhavige functie betrekking heeft. Het ontwikkelen van de cursussen vindt plaats in samenwerking met collega's van andere instellingen.

Voor de onderhavige functie bestaat geen specifieke opleiding. Voor de functie is een werk- en denkniveau van tenminste MBO vereist. Het is de bedoeling dat de bezwaarde met name op basis van kennis vanuit de praktijk de functie invult.

Ten aanzien van het onderdeel kwaliteitsbewaking onderscheidt de functie zich niet van andere functies binnen de organisatie; kwaliteitszorg en -bewaking is een algemeen onderdeel van vrijwel elke functie binnen de organisatie.

In het DGO is afgesproken dat de inhoud en waardering van de functie na een jaar wordt geëvalueerd. Dat brengt met zich dat hier sprake is van een tijdelijke waardering van de functie. Dat is de bezwaarde bekend.

Het bevoegd gezag is van mening dat de nu geldende functiebeschrijving te algemeen en te abstract en op onderdelen met name ten aanzien van het beleidsaspect te zwaar aangezet is.

De beoordeling van het geschil

De commissie constateert dat de in het Reglement bezwarencommissie functiewaardering katholiek onderwijs opgenomen procedurele termijnen gedeeltelijk zijn overschreden ten gevolge van buiten de partijen en de commissie gelegen omstandigheden.

Alvorens in te gaan op de door partijen naar voren gebrachte argumenten merkt de commissie het volgende op.

De bezwaarde heeft naast de hierboven weergegeven bezwaren als bezwaar aangevoerd dat het bevoegd gezag niet inzichtelijk heeft gemaakt hoe de waardering tot stand is gekomen. Op verzoek van de commissie heeft het bevoegd gezag op dit punt middels aanvullende stukken vóór de behandeling ter zitting meer inzicht gegeven, zodat de commissie aan dit bezwaar voorbij gaat.

Het bevoegd gezag stelt dat het hier een voorlopige functiebeschrijving en functiewaardering betreft, en dat een en ander op korte termijn opnieuw in het DGO bezien zal worden. Het aan de commissie voorgelegde verzoek om advies strekt niet verder dan de functiewaardering op basis van de voorliggende functiebeschrijving aangevuld met verklaringen van partijen ter zake. De commissie beperkt zich in haar advies tot het hiervoor omschreven verzoek.

De commissie is op grond van de stukken en de verklaringen ter zitting tot de volgende bevindingen gekomen.

De voor advies voorgelegde waardering betreft een niet-normfunctie.

Het bevoegd gezag heeft bij de functiewaardering gebruik gemaakt van het systeem als omschreven in de brochure Handleiding Functiebeschrijven en Functiewaarderen ten behoeve van het Basisonderwijs, het (Voortgezet) Speciaal Onderwijs, het Voortgezet Onderwijs, de Verzorgingsinstellingen en Voorbeeldfuncties' uitgebracht door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (thans OCenW) in juni 1993.

De voorgelegde waardering betreft een functie - staffunctie genoemd - met als hoofdtaken: het ten behoeve van de directie ontwikkelen van beleidsvoorstellen op het gebied van O&M, het aansturen van de uitvoering van door het bestuur vastgesteld beleid, het ontwikkelen en geven van cursussen en het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van O&M. Het vakgebied waarop de functie betrekking heeft is beperkt. De bekwaamheid om de werkzaamheden van de functie uit te oefenen berust in hoofdzaak op praktijkkennis en -ervaring. De werkzaamheden strekken zich uit over drie locaties.

De commissie stelt op grond van de verklaringen van partijen vast dat de beleidstaak in omvang - de overige taken in aanmerking nemend - slechts een beperkt onderdeel is van het geheel van de werkzaamheden. Door het bevoegd gezag is voorts gesteld en door de bezwaarde is niet weersproken dat voor wat betreft de beleidsvoorstellen van de kant van bezwaarde, deze voorstellen inhoudelijk worden beoordeeld door de algemeen directeur en de directieraad, op grond waarvan de commissie concludeert dat de bezwaarde voor beleidsvoorstellen niet rechtstreeks verantwoordelijk is aan het bevoegd gezag. Onweersproken is eveneens de verklaring van het bevoegd gezag dat de bezwaarde geen leiding geeft aan de mobiliteitsinstructeurs die op de locaties werkzaam zijn. Op grond van het bovenstaande komt de commissie tot de conclusie dat de functie niet voldoet aan de kenmerken als genoemd in de algemene karakteristieken van hoofdgroep IV, gezien de taken en bevoegdheden, de daarvoor vereiste bekwaamheid en de omvang van het vakgebied waarop de functie betrekking heeft.

De commissie is van mening dat indeling van de functie in hoofdgroep III passend is, aangezien voor de functie een bekwaamheid nodig is die berust op een middelbare vakopleiding aangevuld met praktijkervaring en welke bekwaamheid behalve op praktische vaardigheid mede berust op theoretische kennis, en voorts aangezien de werkzaamheden als zodanig zich beperken tot een vrij nauw afgebakend werkgebied, maar wel een eigen analyse en aanpak vereisen.

Op grond van de verklaringen van partijen komt de commissie tot de conclusie dat met name de werkzaamheden met betrekking tot de kwaliteitsbewaking en het ontwikkelen van cursussen van de bezwaarde een bepaalde mate van zelfstandigheid en creativiteit vergen mede gezien het feit dat de functie een 'pioniersachtig' karakter heeft. Daarbij komt dat het verder ontwikkelen van O&M berust op een vrij recent initiatief van het bevoegd gezag en dat in die ontwikkeling een wezenlijke bijdrage van de bezwaarde wordt verwacht, en voorts dat het cursusaanbod waarvan sprake is niet slechts gericht is op interne voorlichting maar met name bedoeld is voor deelnemers van buiten de instellingen van het bevoegd gezag. De commissie deelt overigens de mening van het bevoegd gezag dat het hier niet betreft een functie die gelijk te stellen is met een onderwijsgevende functie in het speciaal onderwijs. De commissie is het geheel overziende van mening dat de werkzaamheden van bezwaarde in meer dan één opzicht en vooral ten aanzien van de zelfstandigheid bijzondere aspecten hebben in de zin van de beschrijving onder Hoofdgroep III niveau e van het functiewaarderingssysteem. Op grond hiervan acht de commissie waardering op niveau III e, schaal 9 gerechtvaardigd.

Ten aanzien van de opvatting van het bevoegd gezag dat in de door het bevoegd gezag ter vergelijking gebruikte functies het element van kwaliteitsbewaking in gelijke mate aanwezig is merkt de commissie op dat in de beschrijving van de onderhavige functie de kwaliteitsbewaking en -bevordering als een zelfstandig onderdeel van de functie is genoemd en nader omschreven. Uit de omschrijving van de werkzaamheden met betrekking tot dit onderdeel, zoals deze is opgenomen in de functiebeschrijving, alsmede op grond van de verklaringen ter zitting concludeert de commissie dat van de bezwaarde in dit opzicht méér gevraagd wordt dan van de andere door het bevoegd gezag genoemde functionarissen, van wie in het algemeen verwacht wordt dat zij een aan hun functie inherente zorg voor de kwaliteit met betrekking tot hun vakgebied aan de dag leggen.

Conclusie

Op grond van de bovenstaande overwegingen adviseert de commissie het bevoegd gezag de waardering van de staffunctie O&M vast te stellen op III e, schaal 9.

Aldus vastgesteld te 's-Hertogenbosch op 12 mei 1998 door mr J. Wolfs, voorzitter, mr J. de Kok, lid, de heer L. Schlaman, lid, in tegenwoordigheid van mr M. de Bont-Hanenkamp, adjunct-secretaris.