

Vergaderjaar 1991-1992

22 461

Medezeggenschap in het onderwijs, niet zijnde hoger onderwijs (Wet medezeggenschap onderwijs 1992)

Nr. 7

EINDVERSLAG

Vastgesteld 27 mei 1992

Na kennisneming van de memorie van antwoord zijn in de vaste Commissie voor onderwijs en wetenschappen¹ nog vragen gesteld en opmerkingen gemaakt.

Onder het voorbehoud dat de regering deze tijdig zal hebben beantwoord, acht de Commissie de openbare beraadslaging over het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie waren de regering erkentelijk voor de uitgebreide beantwoording van de in het voorlopig verslag gestelde vragen. Zowel de «beschouwing vooraf» (paragraaf 1, 2 en 3 van de memorie van antwoord) als de uiteenzetting over het DGO (decentraal georganiseerd overleg) werden door de aan het woord zijnde leden gewaardeerd. Hoewel niet op alle punten overtuigend, beschouwden deze leden de memorie van antwoord als een belangrijke verduidelijking van de overwegingen en de bedoelingen van het wetsvoorstel. Zij vroegen aandacht voor de volgende vier hoofdthema's:

- a. Een aparte medezeggenschapswet voor de onderwijssector.
- b. De verhouding WMO-DGO en de verhouding WOR-CAO.
- c. Het wettelijk vastleggen van de bevoegdheden van de medezeggenschapsraad.
- d. Geen beroep op de geschillencommissie bij een geschil over het bepaalde in artikel 15 lid 2 WMO

In het voorlopig verslag hadden ook de leden van de CDA-fractie zich afgevraagd of een aparte medezeggenschapsstructuur voor de onderwijssector nog wel van deze tijd is en of niet versneld ook in de onderwijssector de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) zou moeten worden ingevoerd. De memorie van antwoord heeft bij deze leden de laatste twijfel weggenomen. De specifieke verhoudingen in het Nederlandse onderwijs (bevoegde gezagen – de schoolleiding – het personeel, alsmede de ouders c.q. de leerlingen) rechtvaardigen nog steeds een

¹ Samenstelling:

Leden: Hermes, (CDA), Beinema (CDA), Van Leijenhorst (CDA), voorzitter, Niessen (PvdA), Ginjaar-Maas (VVD), ondervoorzitter, Van der Vlies (SGP), Lankhorst (Groen Links), Franssen (VVD), Jorritsma-Lebbink (VVD), Janmaat-Abée (CDA), Leijnse (PvdA), Nuis (D66), De Cloe (PvdA), Lilipaly (PvdA), Van Gelder (PvdA), Frissen (CDA), Van de Camp (CDA), Tuinstra (CDA), Netelenbos (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Huibers (CDA), Quint-Maagdenberg (PvdA).
Plv. leden: Boers-Wijnberg (CDA), G.H. Terpstra (CDA), Reitsma (CDA), Akkerman (PvdA), Kamp (VVD), Schutte (GPV), Willems (Groen Links), Dees (VVD), Korthals (VVD), Van der Hoeven (CDA), Buurmeijer (PvdA), Ter Veer (D66), Van Gijzel (PvdA), Huys (PvdA), Vermeend (PvdA), Deetman (CDA), Lansink (CDA), Roosen-van Pelt (CDA), Beijlen-Geerts (PvdA), Groenman (D66), Leerling (RPF), Van Iersel (CDA), J.H. van den Berg (PvdA).

aparte aanpak, waarmee de benadering van de huidige WMO op hoofdpunten wordt voortgezet.

Nogmaals, de inleidende paragrafen van de memorie van antwoord hebben veel verduidelijkt, maar ook de passage op bladzijde 15 van de memorie van antwoord naar aanleiding van een opmerking van de leden van de PvdA-fractie waarbij werd voorgesteld om als het ware twee medezeggenschapsraden te construeren: één voor de directe arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden en één voor die zaken die met de inhoud van het onderwijs en de vormgeving daarvan te maken hebben, waarbij het DGO als de individuele school overstijgend overleg orgaan eveneens zou blijven functioneren, heeft de leden van de CDA-fractie ervan overtuigd dat er vooralsnog met de WMO 1992 gewerkt moet gaan worden.

De uitgebreide uiteenzetting met betrekking tot het tweede hoofdthema over de taak en de functie van het decentraal georganiseerd overleg heeft de leden van de CDA-fractie ervan overtuigd dat het onderscheid tussen het overleg met de (personeelsgeleding van de) medezeggenschapsraad en het decentraal georganiseerd overleg zinvol en noodzakelijk is. Het DGO behandelt vooral de (algemene en instellingsoverstijgende) arbeidsvoorwaardelijke kaders. Het woord «decentraal» wekt daarbij echter verwarring. Dat was ook de reden dat de leden van de CDA-fractie in het voorlopig verslag vreesden voor onnodige complexiteit op instellingsniveau. Nu uit de memorie van antwoord blijkt dat het D.G.O. eerder «instellingsoverstijgend» is dan decentraal en nu uit de eerste praktijkervaringen blijkt dat er DGO gevoerd gaat worden per bevoegd gezag en meer nog voor groepen van scholen, wordt het onderscheid met de medezeggenschapsraad duidelijker. De medezeggenschapsraad en het overleg daarmee dient immers primair voor een instellingsspecifieke invulling.

Resumerend, arbeidsvoorwaardelijke kaders in het DGO, instellingsgebonden technische- en uitvoeringsaspecten, in de medezeggenschapsraad. Een en ander is in de memorie van antwoord toegelicht met het voorbeeld van werken op zaterdag.

De ondertoon in de memorie van antwoord dat het DGO in de toekomst op «landelijk» niveau per onderwijssector tot een CAO-achtige aanpak kan gaan leiden, sprak deze leden aan. Een CAO-achtige aanpak verhoudt zich weliswaar niet tot de huidige, met ambtenaren vergelijkbare status van het Nederlands onderwijspersoneel, vandaar ook de omschrijving «CAO-achtige aanpak». Gedacht kan worden aan afspraken op landelijk niveau. Vergelijk de huidige afspraken in hbo en mbo. Deze ontwikkeling vergt echter veel tijd en zorgvuldigheid, waarbij ook de totstandkoming van een nationaal sectoraal arbeidsvoorwaardenoverleg, alsmede een mogelijke flexibilisering van de rechtspositie van het onderwijspersoneel in het geding zijn.

Nu de verhouding WMO-DGO duidelijker is geworden, wordt ook de relatie met de WOR-CAO beter te begrijpen. Die relatie is weliswaar (nog) beperkt, maar ook hier bespeuren de leden van de CDA-fractie een ondertoon in de memorie van antwoord; geen al te grote verschillen tussen WMO-DGO enerzijds en WOR-CAO anderzijds. Met erkenning van de specifieke positie van de onderwijssector (zie onder punt a) hadden de aan het woord zijnde leden ook begrip voor deze ondertoon; te weten verschillen tussen de diverse maatschappelijke sectoren in onze samenleving, zeker als het handelt om medezeggenschap, niet onnodig in stand houden of vergroten maar daar waar nodig voor de specifieke positie van de (onderwijs) sector die verschillen handhaven.

Meer moeite hadden de leden van de CDA-fractie met het hoofdthema onder onderdeel c van de memorie van antwoord. Hoewel ook hier een

uitgebreide argumentatie van de zijde van de regering wordt gegeven, de verwijzing naar de motie Deetman (kamerstukken II, 1978-1979, 15 300, VIII, nr. 53), de verwijzing naar de Toetsingscommissie Wet Medezeggenschap Onderwijs (TCWML), alsmede naar de opvattingen van de Raad van State, vermochten deze leden niet te overtuigen. De redenering dat bij grotere autonomie en deregulering (onder andere in invoering van het formatiebudgetsysteem) voor de schoolbesturen de (medezeggenschaps-)verhoudingen beter en helderder wettelijk moeten worden vastgelegd en niet meer per reglement in onderlinge samenspraak van de direct betrokkenen kunnen worden vastgelegd, konden deze leden maar gedeeltelijk volgen.

Zij erkenden dat de Grondwetgever krachtens de bepalingen art. 19 en 109 een wettelijke regeling van de medezeggenschap verplicht stelt. Dit betekent echter niet dat de bevoegdheidsverdeling zelve ook in de wet moet worden vastgelegd, aldus deze leden. Het neerleggen van de verplichting in de wet dat de scholen en schoolbesturen tot een bevoegdheidsverdeling moeten komen, die duidelijk kenbaar is voor het personeel, de leerlingen, de ouders en het bevoegd gezag, leek deze leden ook een concrete uitwerking van de grondwetsartikelen.

De betekenis van de verwijzing naar de hierboven genoemde motie Deetman ontging deze leden. Met name de vierde «overweging» in die betreffende motie, luidende: «voorts overwegende, dat wettelijke bepalingen aan de instellingen van het bevoegde gezag in het bijzonder onderwijs, gelet op artikel 208 van de Grondwet, waarin onder andere de vrijheid van richting en inrichting wordt gegarandeerd, grote ruimte dienen te laten voor het tot zijn recht komen van deze gegarandeerde vrijheid van richting en inrichting bij het vaststellen van eigen medezeggenschapsregelingen, en dat dergelijke bepalingen voorts geen aan het onderwijs te stellen eisen van deugdelijkheid, maar alleen vanwege het algemeen belang ingegeven bekostigingsvoorwaarden kunnen zijn»; had naar de mening van deze leden nog niets aan de actualiteit ingeboet. Voor de juistheid van de parlementaire geschiedenis is het wellicht noodzakelijk op te merken dat mede naar aanleiding van het aannemen van deze motie de toenmalige Minister van Onderwijs en Wetenschappen, Dr. A. Pais (VVD), met het wetsvoorstel is gekomen dat uiteindelijk de huidige WMO '81 heeft opgeleverd. Dit in weerwil van het destijds ook voorliggende initiatief-ontwerp van Van Kemenade-Poppe en Worrel.

Meer in het algemeen toonde de CDA-fractie zich verbaasd over de motivering van de voorstellen in het licht van artikel 23 van de Grondwet. Uit hetgeen door de regering gesteld wordt op bladzijde 2, tweede alinea e.v. van de memorie van antwoord krijgen deze leden de indruk dat de Grondwet voor de regering geen overwegende betekenis (meer) heeft. Immers, «de wetgever interpreteert het grondwettelijke kader en vult dat nader in» (bladzijde 2, regel 21) en «hoever de wetgever daarbij kan en moet gaan, is afhankelijk van het belang dat aan de desbetreffende regels moet worden toegekend» (bladzijde 2 regel 39).

Welke conclusie dringt zich hier op? Dat het hier niet meer terzake doet of er al of niet van een grondwettelijke norm sprake is?

De grondwet geeft niet alleen het kader aan, maar stelt ook de norm. De wetgever amendeert de grondwet niet, maar implementeert die in concrete wetgeving. De leden van de CDA-fractie vragen de regering derhalve de in de memorie van antwoord te wraken passages ter zake te restaureren en van een nieuwe toelichting te voorzien.

Deze leden vroegen zich ook af waartoe de wettelijke regeling van het DGO dient? Wordt met deze wettelijke regeling niet reeds in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de terechte wens van met name de vakorganisaties om bij verdergaande deregulering en autonomievergroting de

wijze van onderhandelen over arbeidsvoorwaarden wettelijk te regelen? De wettelijke DGO-regeling is bovendien gericht op het bereiken van overeenstemming dan wel consensus en kent tevens een geheel eigenstandige «Geschillenregeling».

De leden van de CDA-fractie vroegen derhalve de regering dit onderdeel van het wetsontwerp nog eens in overweging te nemen. Deze leden zagen niet in waarom er naast deze wettelijke regeling niet een WMO kan zijn waarin per reglement de bevoegdheden van de M.R. (medezeggenschapsraad) worden vastgelegd.

Terzijde vroegen deze leden om nadere aanduiding van de opvattingen van de Commissie Toetsing van Wetgevingsprojecten. Waar en wanneer heeft deze Commissie de medezeggenschap genoemd als één van de onderwerpen waarin de wetgever de vrijheid van de bestuurlijke inrichting van het bijzonder onderwijs kan beperken, zo vroegen de leden van de CDA-fractie?

Het bezwaar van de leden van de CDA-fractie – zoals hierboven onder punt c weergegeven – wordt nog versterkt door het feit dat met betrekking tot hoofdthema de eventuele geschillen over het bepaalde in artikel 15 lid 2 niet aan de geschillenprocedure onderhevig kunnen zijn. In artikel 15 lid 2 wordt bepaald dat van de wettelijk vastgestelde bevoegdheidsverdeling (zie de artikelen 6 tot en met 9) kan worden afgeweken. Op basis van artikel 14 lid 2 kan dit echter niet gebeuren dan met instemming van tweederde van het aantal leden van de medezeggenschapsraad. Slaagt het bevoegd gezag er niet in om voor een voorgestelde, van de wet afwijkende, bevoegdheidsverdeling van tweederde van het aantal leden instemming te verkrijgen, dan geldt automatisch de wettelijke bevoegdheidsverdeling. Ieder initiatief van het bevoegd gezag tot een afwijkende regeling kan op deze wijze door de medezeggenschapsraad geblokkeerd worden. Onder de huidige WMO kan het bevoegd gezag zich wel wenden tot de geschillencommissie. Is het niet te overwegen, zo vroegen de leden van de CDA-fractie, om de bevoegde gezagen ook onder de nu voorgestelde WMO het recht te geven het eventuele geschil voor te leggen aan de geschillencommissie?

De manier en de procedure waarop dit voorleggen geschiedt, is eventueel aan nadere voorwaarden te verbinden. Dit om te voorkomen, maar dat als andere kant van het spectrum, dat de (voorlopige) medezeggenschapsraad buiten spel wordt gezet doordat het bevoegd gezag naar de Geschillencommissie gaat als dat bevoegd gezag een van de wet afwijkende bevoegdheidsverdeling uit.

Naast deze vier hoofdthema's vroegen de leden van de CDA-fractie aandacht voor het volgende:

Op bladzijde 19 van de memorie van antwoord is gesteld dat medezeggenschapsraden ook gebruik kunnen maken van de algemene regeling inzake kosteloze rechtsbijstand. De leden van de CDA-fractie plaatsten hier vraagtekens bij. Hoewel zij zonder meer de mening zijn toegedaan dat medezeggenschapsraden recht hebben op goede rechtsbijstand, vroegen zij of niet een andere financiële voorziening voor dit doel getroffen moet worden dan de thans voorgestelde. De kosten van kosteloze rechtsbijstand dienen in het algemeen immers zo beperkt mogelijk te blijven, terwijl de hier weergegeven tekst een volledig automatisme suggereert. Is een (andere) vorm van fondsvorming niet te overwegen, zo vroegen deze leden? Is de Minister van Justitie op de hoogte van deze passage in de memorie van antwoord?

Op verschillende plaatsen in de memorie van antwoord (bladzijde 14, 25 en 35) is sprake van een nog op te stellen Algemene Maatregel van

Bestuur, krachtens artikel 30 (afwijking bij bijzondere omstandigheden). De leden van de CDA-fractie zouden het zeer op prijs stellen als zij door middel van de nota naar aanleiding van het eindverslag op de hoogte kunnen worden gebracht van de inhoud op hoofdpunten van deze Algemene Maatregel van Bestuur. Welke tijdslijnen (verschijnen, van kracht worden, advies Onderwijsraad, e.d.) zijn er bij deze Algemene Maatregel van Bestuur voorzien?

Op bladzijde 24 van de memorie van antwoord is sprake van «bestaande jurisprudentie» inzake het feit dat de gewone rechter zich bevoegd verklaart bij geschillen over het niet nakomen van adviezen. Kan de verwijzing naar de jurisprudentie meer geconcretiseerd worden, zo vroegen deze leden?

Bij nadere bestudering van het wetsvoorstel en in vergelijking met de huidige WMO vroegen de leden van de CDA-fractie zich af of het thans geldende artikel 4 lid 11 niet ook in de WMO 1992 behoort te worden opgenomen? Naast het personeel (maar dat geschiedt bij de benoeming van de desbetreffende persoon) is het ook wenselijk dat ouders en leerlingen de grondslag onderschrijven wanneer zij participeren in de medezeggenschap. De aan het woord zijnde leden vernamen gaarne de opvatting van de regering ter zake.

De leden van de PvdA dankten de regering voor de beantwoording van de door hen gestelde vragen. Hierbij constateerden zij verheugd dat een aantal voorstellen tot verandering reeds overgenomen waren.

Zo werd de positie van personeelsleden met een bestuursaanstelling zodanig veranderd dat ook zij in de gelegenheid gesteld worden tot deelname aan de medezeggenschap. Tevens werd inzake de keuze voor aansluiting bij een geschillencommissie de positie van de MR versterkt. Beide wijzigingen komen tegemoet aan door deze leden in hun eerste behandeling van het onderhavige wetsvoorstel gemaakte opmerkingen.

De leden hadden met belangstelling kennis genomen van de uitgebreide beschouwing van de regering betreffende de verhouding WMO '92-WOR. Wat hen daarin nog eens duidelijk werd was hoezeer de regering hecht aan continuering van de huidige medezeggenschapsstructuur in het onderwijs niet zijnde hoger onderwijs. De redenering dat de belangen die in en rond een school spelen moeten worden behartigd op een wijze die recht doet aan de positie van de belanghebbende geledingen, alsmede aan de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, kon rekenen op hun instemming. Echter de positie van de belanghebbende geledingen is onderling zodanig verschillend dat de leden opnieuw de vraag stelden of met de nieuwe bekostigingssystemen als het formatiebudgetsysteem en zeker met de lump sumfinanciering de bestaande structuur wel de juiste is?

De leden van de PvdA-fractie deelden daarom mede, met belangstelling de komende jaren tegemoet te zien waarin met de WMO '92 gewerkt gaat worden op de scholen die of een FBS of een lump sum financiering hebben. Het zal in de praktijk moeten blijken, of de doelstelling, dat alle belanghebbende geledingen een positie verkrijgen die goed funktionerende inspraak en bestuur mogelijk maakt, gerealiseerd wordt.

Het leek de leden van de PvdA daarom van belang om de nieuwe WMO binnen 3 jaar na invoering grondig te evalueren.

Bij deze evaluatie kan dan tevens beschouwd worden welke effecten de nieuwe bekostigingswijzen hebben op de relatie tussen het bevoegd gezag en de MR enerzijds, en de verhouding tussen de verschillende geledingen van de MR anderzijds, alsook de relatie MR <-> DGO/IGO. De leden van de PvdA-fractie herhaalden veel waarde te hechten aan een DGO dat ruimte laat voor medezeggenschap op schoolniveau.

Op andere bij de evaluatie te betrekken aspecten zullen deze leden

later terug komen. Ook zal met nadruk gekeken dienen te worden naar de verhouding tussen een MR en een GMR ingeval van een groot bevoegd gezag.

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. In antwoord op het gestelde in de slotpassage van deze memorie konden deze leden meedelen dat de inhoud van de memorie van antwoord hen op hoofdlijnen inderdaad meer had overtuigd dan de inhoud van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Met name de passages over de verhouding tussen de Wet medezeggenschap onderwijs (WMO) en de Wet op de ondernemingsraden (WOR) waren op hen overtuigend overgekomen.

Het bovenstaande laat onverlet dat de leden van de VVD-fractie op een enkel onderdeel een van de regering afwijkende keuze zouden willen maken. In het vervolg van deze inbreng zouden zij daar op terugkomen.

In het begin van de memorie van antwoord merkte de regering op dat de argumentatie die eerder was gehanteerd om tot wetgeving als hier bedoeld te komen was versterkt doordat sindsdien de Grondwet bepalingen is gaan bevatten die een wettelijke regeling van de medezeggenschap van werknemers vereist.

Vloeit, zo wilden deze leden weten, de bepaling in de bestaande wet en in het voorliggende voorstel, waarbij scholen op godsdienstige of levensbeschouwelijke gronden ontheffing van de plicht tot het instellen van een medezeggenschap kunnen krijgen, zeker voor wat het huidige voorstel betreft, evenzeer uit deze grondwettelijke bepaling voort?

De leden van de VVD-fractie hadden kennis genomen van de opvatting van de leden van de PvdA-fractie in hun bijdrage aan het voorlopig verslag waarin zij pleiten voor snelle evaluatie van de WMO'92 na drie jaar. Los van de vraag of een evaluatie na drie jaar uit een oogpunt van opportuniteit verstandig is meenden deze leden wel dat het voorliggende wetsvoorstel in lijn met de aanbevelingen van de commissie-Deetman een evaluatiebepaling zou dienen te bevatten. Graag vernamen zij hierover het oordeel van de regering.

De leden van de VVD-fractie hadden het op prijs gesteld dat in de memorie van antwoord de structuur van de bevoegdheidsverdeling nog eens helder op een rijtje was gezet. Waar in het voorlopig verslag en in de memorie van antwoord nadrukkelijk was stilgestaan bij de verhouding tussen het decentraal georganiseerd overleg en de bepalingen uit het voorliggende wetsvoorstel kwam het gestelde achter het laatste gedachtestreepje bovenaan pagina 6 van de memorie van antwoord op hen niet duidelijk over.

Waar gesteld wordt dat de besluiten met betrekking tot het personeelsbeleid moeten worden genomen met inachtneming van de besluiten die de inrichting en de organisatie van het onderwijs bepalen vroegen deze leden zich af hoe deze passage zich verhoudt tot de inhoud van het gestelde op pagina 9 en op pagina 10 van de memorie van antwoord waar in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie wordt uiteengezet hoe in het geval een bevoegd gezag op zaterdag lessen zou willen gaan geven de volgorde van beraadslaging en besluitvorming moet zijn: eerst moet deze zaak in het DGO aan de orde komen en indien in dat gremium een akkoord is bereikt kan de medezeggenschapsraad zich ermee gaan bemoeien. Is die passage niet strijdig met de passage bovenaan pagina 6 van de memorie, zo vroegen deze leden zich af?

De leden van de VVD-fractie konden in algemene zin instemmen met de uitgangspunten bij het toekennen van instemmings-respectievelijk adviesbevoegdheden aan de medezeggenschapsraad zoals die op pagina 7 van de memorie van antwoord worden beschreven. Zij waren het er

mee eens dat toekenning van instemmingsrechten ware te motiveren in het licht van de vrijheid van richting en inrichting.

In dit kader begrepen zij niet dat de regering terzake van de vraag welk type recht dient te worden gegeven in het geval de vraag aan de orde is of de grondslag van de school moet worden gewijzigd, tot de conclusie was gekomen dat in zo'n geval een adviesrecht moet worden gegeven. Daargelaten dat de medezeggenschapsraad gevraagd en ongevraagd advies zou kunnen geven gingen de leden van de VVD-fractie ervan uit dat in het licht van deze wet een discussie over wijziging van de grondslag van de school geëntameerd zal worden door het bevoegd gezag. Als er al sprake is van een risico voor bedreiging van de identiteit van de school zal die in casu toch allereerst van het bevoegd gezag zelf komen en niet van de medezeggenschapsraad.

Onder verwijzing naar de situatie-Tholen waar recent onder andere door leden van de VVD-fractie vragen over waren gesteld, meenden de hier aan het woord zijnde leden dat bij wijziging van de grondslag de medezeggenschapsraad instemmingsbevoegdheid zou moeten hebben. Zij erkenden daarbij de bijzondere situatie van het openbaar onderwijs, waarbij de overheid altijd zal hebben zorg te dragen voor voldoende openbaar onderwijs, maar ook hier mag ervan worden uitgegaan dat de gemeentelijke overheid zelf het initiatief tot wijziging van de grondslag zal nemen en dus ook zal aangeven of en in hoeverre nog in voldoende mate in openbaar onderwijs zal worden voorzien. Zij verzochten de regering de betreffende bepaling nog eens te heroverwegen.

Een zelfde heroverweging verzochten deze leden ten aanzien van de bepaling met betrekking tot de regeling van de toelating en verwijdering van leerlingen.

De leden van de D66-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Zij wilden graag op de gegeven antwoorden en opmerkingen nader ingaan.

In de eerste plaats wilden de leden van de D66-fractie ingaan op de antwoorden naar aanleiding van vragen en opmerkingen over het toekennen van advies- dan wel instemmingsrecht. Deze leden hadden in het voorlopig verslag de vraag gesteld welke overwegingen in het aanvankelijke wetsvoorstel een rol hadden gespeeld om de medezeggenschapsraad instemmingsrecht te geven ten aanzien van verandering van de grondslag van de school, fusie en de bestemming van de financiële middelen. Zij hadden het gevoel dat het antwoord niet duidelijk hierop ingaat en wilden deze problematiek nogmaals aan de orde stellen. Is hun conclusie juist dat de regering eigenlijk van oordeel was dat het juist zou zijn om op de bovengenoemde terreinen de medezeggenschapsraad instemmingsbevoegdheid te geven? De leden van de D66-fractie waren enerzijds niet ongevoelig voor de argumenten die de regering naar voren bracht, zoals het toetsen van instemmingsrechten aan de vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs, het eigen karakter van het openbaar onderwijs, de aanbevelingen van de Toetsingscommissie, de bezwaren die in overlegprocedures naar voren zijn gebracht en het vinden van een evenwicht dat aan alle belangen recht doet. Anderzijds hadden deze leden toch nog behoefte aan een beschouwing van regeringszijde, toegespitst op het bijzonder onderwijs, over de vraag wie de richting van een school bepaalt of de identiteit van een school. In het voorlopig verslag hadden de leden van de D66-fractie als reactie op het argument dat instemmingsrecht bij fusie of de bestemming van middelen het primaat van het bestuur zou aantasten aangevoerd dat het bestuur altijd de geschillencommissie kan inschakelen die marginaal toetst. Graag hadden deze leden hier een reactie op van de regering.

De leden van de D66-fractie vroegen ook of er op dit moment scholen zijn wier medezeggenschapsraad instemmingsrecht kent op de bovengenoemde punten?

De leden van de D66-fractie hielden vast aan hun standpunt dat deze wet een basisgarantie dient te zijn voor een goede medezeggenschapsregeling waarvan alleen afgeweken kan worden als er sprake is van een verbetering, dat wil zeggen het toekennen van meer instemmingsrechten dan waarin de wet voorziet. Het bleef deze leden een raadsel hoe je enerzijds kunt spreken over een basisgarantie en anderzijds toestaat dat een minderheid een verslechtering van de medezeggenschap moet accepteren?

De leden van de SGP-fractie hadden met veel belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord, in het bijzonder van de beschouwingen van de regering over de aard en structuur van het wetsvoorstel. Deze leden erkenden dat met name ten gevolge van de invoering van het formatiebudgetsysteem (FBS) de verhouding tussen het bevoegd gezag en het personeel aan verandering onderhevig is. Dit heeft inmiddels geleid tot invoering van centraal georganiseerd overleg (DGO). Zij betwijfelden echter of dit ook tot gevolg moet hebben dat de Wet medezeggenschap onderwijs (WMO) wordt aangepast zoals nu voorgesteld. Deze leden achtten de noodzaak van wijziging van de WMO onvoldoende aangetoond.

De leden van de SGP-fractie bleven bij hun uitgangspunt dat het meest recht wordt gedaan aan de onderscheiden belangen met een stelsel waarin de wetgever zich beperkt tot het vaststellen van een aantal wettelijke regels voor het functioneren van medezeggenschapsraden en waarin de regeling van de bevoegdheden wordt overgelaten aan het schoolniveau. Naar hun mening kan in zo'n stelsel op adequate wijze tegemoet worden gekomen aan de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag enerzijds en de belangen van personeel en ouders en leerlingen anderzijds. Bovendien kan zo'n stelsel recht doen aan de zeer uiteenlopende opvattingen over medezeggenschap zoals die in de samenleving en blijkens het voorlopig verslag ook in deze Kamer leven, zo meenden deze leden.

Na hun uitgangspunt te hebben weergegeven stelden de leden van de SGP-fractie nog een aantal vragen over de bevoegdheidsverdeling zoals die in het voorliggende wetsvoorstel is vastgelegd.

Deze leden gingen nu niet verder in op het door de regering gekozen «evenwicht» tussen instemmings- en adviesbevoegdheden als zodanig. Uit hun zojuist weergegeven uitgangspunt blijkt dat zij het wettelijk vastleggen van de instemmings- en adviesbevoegdheden afwijzen. Wel stelden zij een concrete vraag naar aanleiding van het indelen van de «verandering van de onderwijskundige doelstellingen van de school» (Artikel 6, onderdeel a) bij de instemmingsbevoegdheden van de medezeggenschapsraad. Zij waren van oordeel dat het vaststellen en wijzigen van de onderwijskundige doelstellingen evenals van de grondslag bij uitstek een aangelegenheid is waarvoor het bevoegd gezag de uiteindelijke verantwoordelijkheid dient te dragen. Zij meenden voor deze opvatting ook steun te vinden in het feit dat in de huidige WMO de verandering van de grondslag en de doelstellingen van de school zijn samengenomen (in onderdeel a van artikel 7). Deze leden vernamen graag de reactie hierop van de regering. Voorts vroegen ook deze leden de regering hoe de indeling op dit punt uit zou vallen als een vergelijking met de verdeling van de advies- en instemmingsbevoegdheden in de Wet op de ondernemingsraden zou worden gemaakt. Het was de leden van de SGP-fractie overigens opgevallen dat zowel in de huidige WMO als in het wetsvoorstel de keuze tussen instemmings- en adviesbevoegdheid wel aan de medezeggenschapsraad als geheel wordt gegeven, maar niet aan de afzonderlijke geledingen, afgezien van de adviesbevoegdheid van de ene geleding als pendant van de instemmingsbevoegdheid van de andere geleding, zoals bedoeld in artikel 10

van het wetsvoorstel. Ook de instemmingsbevoegdheden die volgens artikel 8 aan de personeelsgeleding en volgens artikel 9 aan de ouder/leerlingengeleding worden toegekend, kunnen volgens de procedure van artikel 15, tweede lid, slechts worden omgezet in een adviesbevoegdheid voor de raad als geheel en niet in een adviesbevoegdheid van een van beide geledingen. Zij vroegen of de regering deze beperking willen toelichten.

De leden van de SGP-fractie hadden geconstateerd dat de regering afwijzend heeft gereageerd op hun suggestie om het bevoegd gezag de bevoegdheid te geven om, als er dringende belangen op het spel staan, direct tot uitvoering van een besluit over te gaan ondanks een negatief advies van de medezeggenschapsraad. Zij konden zich in tegenstelling tot de regering voorstellen dat aan een dergelijke bevoegdheid in dringende situaties behoefte kan bestaan, als de raad weigert zijn bezwaar op te heffen. Zij vroegen of de regering bereid is een dergelijke bevoegdheid aan het bevoegd gezag toe te kennen, waarbij de medezeggenschapsraad de gelegenheid kan krijgen achteraf de juistheid van het gebruik maken van die bevoegdheid, ter toetsing voor te leggen aan de geschillencommissie.

Ook de leden van de SGP-fractie hadden kennis genomen van de uiteenzetting van de regering over de verhouding tussen het decentraal georganiseerd overleg en de (personeelsgeleding van de) medezeggenschapsraad. Zij kregen daaruit de indruk dat van het DGO verwacht wordt dat het zodanig bovenschools wordt vorm gegeven dat voor de echte schoolspecifieke invulling een nadere voorziening nodig is, in de vorm van de medezeggenschapsraad. Zij vroegen of het DGO op deze wijze nog wel beantwoordt aan zijn doel, namelijk overleg over de arbeidsvoorwaarden op schoolniveau. Verder vroegen zij of het juist is de medezeggenschapsraad in dit opzicht te typeren als een soort nader gedecentraliseerd DGO?

De leden van de GPV-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Op een aantal punten bleven er ook bij hen vragen bestaan. Dat betrof in de eerste plaats de verhouding van onderhavig wetsvoorstel tot artikel 23 van de Grondwet. Zij waren er nog niet geheel van overtuigd dat het wetsvoorstel althans op onderdelen geen spanning met artikel 23 opleverde. In de memorie van antwoord wordt gesteld dat de vigerende WMO een systeem bracht met voorschriften die als regels voor het openbaar onderwijs en bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs werkten voor alle scholen. Opgemerkt wordt bovendien dat de Commissie Toetsing van wetgevingsprojecten de medezeggenschap genoemd heeft als één van de onderwerpen waarvoor de wetgever de vrijheid van de bestuurlijke inrichting van het bijzonder onderwijs kan beperken. Hoever de wetgever daarbij kan en mag gaan, aldus de memorie van antwoord, is afhankelijk van het belang dat aan de desbetreffende regels moet worden toegekend, afgewogen tegen het belang de vrijheid van het bevoegd gezag te respecteren, waarbij tevens gelet moet worden op de verantwoordelijkheden die het bevoegd gezag krachtens andere wetten moet kunnen waarmaken en op rechten die het aan andere wetten ontleent. Daarbij moet de vrijheid van richting in het bijzonder worden gerespecteerd. De leden van de GPV-fractie vroegen of de WMO 1992 wel in alle opzichten aan deze normen voldoet.

Zij wezen er in dit verband allereerst op dat weliswaar wordt ingestemd met de opvatting van de Raad van State dat de toekenning van instemmingsrechten gemotiveerd dient te worden in het licht van de vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs en van het eigen karakter van het openbaar onderwijs, maar dat de uitwerking daarvan wel aan de erg magere kant is. Verwezen wordt immers vooral

naar hetgeen de Toetsingscommissie voor de Wet medezeggenschap onderwijs (TCWMO) had aanbevolen. De leden van de GPV-fractie vonden dat met name bezwaarlijk waar het ging om de verantwoording voor het geven van instemmingsbevoegdheden aan de ouder- en vooral de leerlinggeleding van de medezeggenschapsraad.

Voor het vastleggen van instemmingsbevoegdheden voor de personeelsgeleding kunnen naar hun mening voldoende goede argumenten ontleend worden aan de vergrote autonomie als gevolg van de invoering van het formatiebudgetstelsel. Hier zijn primair arbeidsvoorwaardelijke belangen in het geding die mits goed afgebakend de vrijheid van onderwijs niet aantasten. Het gaat dan immers om de relatie werkgever werknemer. Pas daar waar de identiteit als gevolg van medezeggenschapsvoorschriften in het geding is wordt de vrijheid van onderwijs aangetast. Op de aanbevelingen van de TCWMO moesten met het oog op het handhaven van de identiteit overigens nog een aantal correcties aangebracht worden.

De leden van de GPV-fractie waren er zeker niet van overtuigd of dergelijke zwaarwegende belangen ook in het geding waren ter zake van het wettelijk vastleggen van instemmingsbevoegdheden voor het ouder- en leerlingdeel. Kan de regering een en ander nog eens duidelijk motiveren in het licht van de vrijheid van richting en inrichting? Deze leden vroegen daarbij met name aandacht voor de onderscheiden verantwoordelijkheden die hier in het geding zijn en die toch ook naar het oordeel van de regering van belang zijn bij de beoordeling van de vormgeving van de WMO.

Is het immers niet zo dat in het bijzonder onderwijs de ouders reeds deel uitmaken van het bevoegd gezag? Kan nader worden verklaard waarom hun positie nog nadere regeling behoeft in het kader van de medezeggenschap? Ten aanzien van de leerlingen geldt bovendien de primaire verantwoordelijkheid van de ouders voor hun kinderen. Is dat ook niet de essentie van het bestaan van het bijzonder onderwijs? Het ligt dan toch in de rede dat het op zijn minst aan ouders wordt overgelaten of en zo ja op welke wijze zij aan leerlingen instemmingsbevoegdheden zouden willen overdragen. De WMO 1992 daarentegen doet daaraan afbreuk door de instemmingbevoegdheid van leerlingen ook voor het bijzonder onderwijs tot uitgangspunt te nemen.

Moet het eigenlijk niet zo zijn dat het aan de ouders wordt overgelaten of zij instemmingsbevoegdheden aan leerlingen willen geven? Kan met andere woorden een en ander niet in het medezeggenschapsreglement geregeld worden? De leden van de GPV-fractie constateerden in dit verband bovendien dat indien bijzondere instellingen bezwaren zouden hebben tegen de instemmingsbevoegdheid van het leerlingendeel zij ontheffing voor de gehele WMO zouden moeten aanvragen ook al zouden zij geen bezwaren hebben tegen de voorgestelde regeling voor de personeelsgeleding. Verdient het daarom geen aanbeveling om een mogelijkheid tot afwijking op onderdelen in verband met de eigen aard in de wet op te nemen? Of mag artikel 30 zo geïnterpreteerd worden dat een ontheffing in deze zin tot de mogelijkheden behoort?

De leden van de GPV-fractie vroegen ten slotte of het zo is dat bij het aanvragen van een ontheffing ook twee derde van de leerlingen accoord dient te gaan. Daartegen zouden deze leden ernstige bezwaren hebben.

2. Geschillenregeling

Over de geschillenregeling, opgenomen in het wetsvoorstel, wensten de leden van de PvdA-fractie in reactie op de beantwoording het volgende te zeggen. De geschillencommissie kan besluiten van het bevoegd gezag toetsen aan rechtmatigheidscriteria. Deze zijn o.a.:

strijdig met de wet, machtsmisbruik, willekeurig handelen, overige beginselen van behoorlijk bestuur.

Echter ook dient een besluit getoetst te kunnen worden op de inhoudelijke afwegingen die het bevoegd gezag gemaakt heeft bij de keuze voor een ander besluit dan de MR geadviseerd had. Aanpassing van de wet (analoog aan de regeling in art. 26WOR) is nodig om de geschillencommissie ook hiertoe te machtigen. Uit de antwoorden van de regering bleek dat nader beraad en overleg met de besturenorganisaties overwogen wordt om de eenzijdige financiële afhankelijkheid van geschillen-commissies van het bevoegd gezag te veranderen door een andere bekostigingssystematiek. De leden drongen aan op een regeringsstandpunt over deze zaak, omdat het hen belangrijk leek dat middels financiële afhankelijkheid van beide betrokken partijen de geschillencommissies aan psychologische onafhankelijkheid wint.

De leden van de VVD-fractie wilden vervolgens nog een opmerking maken over de vraag bij welke geschillencommissie men zou willen zijn aangesloten. Met de leden van de PvdA-fractie waren de leden van de VVD-fractie van mening dat het bevoegd gezag en de medezeggenschap samen zouden moeten kunnen beslissen over de vraag bij welke geschillencommissie men zich wenst aan te sluiten.

In beantwoording zegt de regering dat, nu is voorgesteld de medezeggenschapsraad als geheel terzake adviesbevoegdheid te geven, toetsing kan plaatsvinden van het besluit van het bevoegd gezag indien afwijkend van dit advies wordt beslist. Deze procedure vonden de hier aan het woord zijnde leden erg omslachtig. Daarom drongen zij aan op wijziging van het voorstel in de eerder bedoelde zin.

3. Faciliteitenregeling

Met toenemende zorg keken de leden van de CDA-fractie naar het grote verschil in behandeling tussen het personeel enerzijds en de oudervertegenwoordiging anderzijds aangaande de Faciliteitsregeling. Het personeel beschikt inmiddels over f 2,5 miljoen (voor de volledigheid, f 2 miljoen uit het A en O fonds). Niet duidelijk is, voor de aan het woord zijnde leden, over welk bedrag de oudervertegenwoordiging een herkenbaar deel uitmaken van de geldstroom naar het bevoegd gezag, maar om hoeveel geld handelt het dan, zo vroegen deze leden? Een specificatie naar schoolsoort, dit naar aanleiding van het gestelde op bladzijde 36 van de memorie van antwoord, zou door deze leden zeer op prijs worden gesteld.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie naar de stand van zaken met betrekking tot het overleg met de ouderorganisaties inzake de facilitering medezeggenschap. Dit naar aanleiding van de passage op bladzijde 38 van de memorie van antwoord. Welke concrete resultaten zijn er tot op dit moment te vermelden? In hoeverre wordt recht gedaan aan het adagium dat ouders/leerlingen in principe dezelfde rechten hebben als het personeel, waarbij deze laatste categorie ook nog over invloed via het DGO beschikt? In hoeverre staat de methode van facilitering ten behoeve van de ouderorganisaties ter discussie, zo vroegen deze leden.

De faciliteitenregeling zoals voorzien in het wetsvoorstel garandeert nog niet voldoende een optimale participatie van alle geledingen, zo constateerden de leden van de PvdA-fractie. Beginnend met de personeelsgeleding, merkten zij op dat met eenzelfde nauwkeurigheid als dit gebeurd is in de WOR ook in de WMO '92 aangegeven dient te worden hoe kan worden beschikt over voorzieningen die een MR voor de vervulling van zijn taak zoal nodig heeft.

Ook de tijd die gemoeid is met vergaderen kan overeenkomstig het in de WOR geregelde, in deze wet vastgelegd worden, temeer daar een bevoegd gezag kan beslissen tot het invoeren van 40- of 38-urige werkweken. Het leek de leden van de PvdA-fractie niet wenselijk het aan de welwillendheid van bevoegd gezag over te laten dit soort aangelegenheden naar believen te regelen. Ook personeel van een onderwijsinstelling zal «zoveel mogelijke tijdens *normale* arbeidstijd» moeten kunnen vergaderen (art. 17, lid 2 WOR). De geschiedenis van de WOR heeft geleerd dat de praktijk nadere regeling van een en ander in de wet noodzakelijk maakt.

Positief reageerden de aan het woord zijnde leden op de mededeling dat een bedrag van f 2 miljoen uit het A en O-fonds beschikbaar is ten behoeve van scholing en vorming van personeelsleden. Daarmee achtten zij de kans gereeder dat elk personeelslid actief en passief medezeggenschap kan uitoefenen, zo dit personeelslid dit wil.

Met belangstelling zeiden zij met de leden van de CDA-fractie af te wachten of er een oplossing komt voor een betere facilitering voor de scholing en training van ouders. Deze leden benadrukten dat met name in het basisonderwijs goede actieve deelname van de oudergeleding aan het besluitvormingsproces in de medezeggenschap van belang is. Om tot een door alle belanghebbenden gedragen besluitvorming te komen is een gelijkwaardig kennisniveau van betrokkenen voorwaardelijk. De facilitering zou niet versnipperd dienen te geschieden noch aanleiding tot bureaucrativering moeten geven, zo merkten de leden op. Daarmee zou de kwaliteit van de scholing van ouders niet gediend worden. Over het verstrekken van informatie, vooral ten behoeve van ouders en leerlingen/studenten, zou in de wet een tekst opgenomen kunnen worden welke informatie verstrekt dient te worden conform art. 31 van de WOR. Ook in dit geval kan niet worden geredeneerd dat het bevoegd gezag dit zelf bepaalt, aldus de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie erkenden dat de positie van de medezeggenschapsraad in mening opzicht wordt versterkt. Hoewel het wetsvoorstel een bepaling kent die het bevoegd gezag opdraagt de raden en de leden ervan in de gelegenheid te stellen de in de wet bedoelde taken naar behoren te verrichten meenden de leden van de VVD-fractie dat de financiering van de activiteiten nog niet afdoende is geregeld. De raad dient naar hun oordeel over een eigen geormerkt budget te beschikken. De passage in de memorie van antwoord dat de besteding van de financiële middelen vast onderwerp van medezeggenschap is duidt nog te veel op het moeten onderhandelen over in plaats van dat vooraf vaststaat over welk minimumbudget de raad kan beschikken. Kon de regering nog eens bezien of terzake niet een sluitender regeling zou kunnen worden voorgesteld? De leden van de VVD-fractie hadden met waardering kennis genomen van de toezegging dat met de ouderorganisaties een afzonderlijk overleg zal worden gearrangeerd over de facilitering. Zij stelden er prijs op in de nota naar aanleiding van het eindverslag te vernemen tot welk resultaat dit overleg heeft geleid. Zij meenden dat over dit vraagstuk vòòr de plenaire behandeling van het wetsvoorstel duidelijkheid zou moeten bestaan.

De leden van de D66-fractie vroegen of het niet duidelijker zou zijn voor de betrokkenen als in de wet medezeggenschap onderwijs een artikel over scholing en voorzieningen analoog aan de WOR wordt opgenomen? Deze leden waren benieuwd naar de afloop van het overleg met de ouderorganisaties over hun facilitering. Heeft dit overleg tot afspraken of overeenstemming geleid?

4. Schoolleiding

Over de positie van de schoolleider zeiden de leden van de fractie van de PvdA over 3 jaar een evaluatie wenselijk te achten. Dan zal gedurende enige tijd gewerkt zijn met de nieuwe bekostigingssystemen. De ambivalentie die nu reeds bestaat met betrekking tot deze functionaris (hoort hij bij het personeel of dient hij beschouwd te worden als werkgever) zal dan wellicht kunnen worden opgeheven. De dagelijkse praktijk van de komende jaren zal de gegevens kunnen leveren om tot een keuze te komen.

Tenslotte spraken deze leden als hun mening uit opname van een evaluatie van de WMO '92, 3 jaar na invoering, van groot belang te achten.

Ook de leden van de VVD-fractie wensten tot slot stil te staan bij de positie van de schoolleiding. Hoewel de hier aan het woord zijnde leden het apprecieerden dat de regering in de memorie van antwoord zo uitgebreid op dit element was ingegaan konden zij de conclusie van de regering niet onderschrijven. De leden van de VVD-fractie meenden dat onvoldoende inhoudelijk is nagedacht over de vraag hoe in het licht van de toenemende autonomie van scholen de verhouding tussen het bevoegd gezag en de schoolleiding eruit zou moeten zien. Zij bleven bij hun stelling dat in de uitwerking van het voorliggende voorstel de schoolleiding kop van jut zou kunnen worden. De leden van de VVD-fractie wilden zich nog nader beraden op wijzigingsvoorstellen terzake.

5. Ontslagbescherming

De leden van de PvdA-fractie verschilden van opvatting met de regering over de gelijkwaardigheid van de ontslagbescherming van personeelsleden in het onderwijs zoals voorgesteld in het wetsvoorstel WMO '92 en die van personeelsleden zoals geregeld in de WOR. Zij meenden dat de ontslagbescherming zoals in de WOR geregeld in grote lijnen neerkomt op een bescherming die gelegen is in toetsing van een ontslaggrond voorafgaand aan het ontslag. Dit in tegenstelling tot de in de WMO '92 voorziene ontslagbescherming waar toetsing van het ontslag slechts achteraf plaatsvindt.

6. Artikel 3

De leden van de SGP-fractie betreurden het dat de mogelijkheid om het lidmaatschap van de medezeggenschapsraad voor te behouden aan ouders is beperkt tot basisscholen (en speciale scholen) en voorts dat de leeftijdsgrens van 16 jaar voor leerlingen is losgelaten. Zij vroegen of het wel zo noodzakelijk is dat de wetgever in dit opzicht bindende regels stelt?

Artikel 27, lid 6

De leden van de CDA-fractie plaatsen enkele kanttekeningen bij de overdracht van bijzonder bevoegdheden door de medezeggenschapsraad aan de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR)

Zij hadden de indruk dat de tekst van artikel 27, lid 6 t.o.v. hetgeen daarover in de memorie van toelichting wordt gezegd, ruimte laat voor verschil in interpretatie. Het was hen niet duidelijk of instemming van tweederde deel van de betrokken medezeggenschapsraden gezamenlijk, dan wel van tweederde deel van iedere medezeggenschapsraad afzonderlijk vereist is voor de overdracht van bijzondere bevoegdheden aan de GMR.

Deze leden vroegen zich af, of letterlijke interpretatie van artikel 27, lid 6, er toe zou kunnen leiden dat de bij de GMR betrokken medezeggenschapsraden onderling afwijkende bijzondere bevoegdheden aan de GMR overdragen, hetgeen verschillende ongewenste gevolgen voor doelstellingen en functioneren van de GMR kan hebben.

Wat is de reactie van de regering op de opmerkingen die het Overleg van Secretarissen van de geschillencommissies Wet Medezeggenschap Onderwijs en de VNG over deze problematiek hebben kenbaar gemaakt c.q. op de door hen geuite voorkeur dat voor de overdracht van bijzondere bevoegdheden aan de GMR de instemming van tweederde deel van de aangesloten medezeggenschapsraden gezamenlijk, in plaats van afzonderlijk vereist is, vroegen de leden van de CDA-fractie tenslotte.

De voorzitter van de Commissie,
Van Leyenhorst

De griffier van de Commissie,
Hillen