

Vergaderjaar 2009–2010

31 266

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de ondernemingsraden in verband met de medezeggenschap van personeel en deelnemers in de educatie en het beroepsonderwijs (medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPSBELEID¹

Vastgesteld 6 oktober 2009

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleidend

Deze leden van de **CDA**-fractie lezen met belangstelling het wetsvoorstel en namen kennis van hetgeen daaromtrent is verhandeld en geadviseerd. Zij onderschrijven de strekking van het voorstel om de participatie van deelnemers in de medezeggenschapsstructuren van de instellingen te verbeteren. Zij zijn echter vooralsnog niet onverdeeld positief over enkele aspecten van het voorstel waarover zij vragen willen stellen. Deze leden willen overigens wel opmerken dat de grote waarde die de regering in dit verband heeft gehecht aan draagvlak bij de betrokkenen organisaties van leerkrachten deelnemers en het bedrijfsleven hen als christendemocraten aanspreekt. Dat geldt ook voor de betekenis die aan ouderparticipatie wordt toegekend en de wettelijke codificatie van het fenomeen professioneel statuut. Dat alles kan niet verhelen dat zij met wat lede ogen zien dat de idee van de school als leefgemeenschap wordt ingeruild voor de idee van de school als onderneming met bijzondere kenmerken. Daarbij zien deze leden van de CDA-fractie er niet aan voorbij dat deze onderwijssector inderdaad zoals ook de considerans van het wetsvoorstel het uitdrukt eigen kenmerken bezit en in bijzondere omstandigheden functioneert.

¹ Samenstelling:

Schuurman (CU), Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Dölle (CDA) (voorzitter), Tan (PvdA) (vice-voorzitter), Meulenbelt (SP), Ten Hoeve (OSF), Linthorst (PvdA), Biermans (VVD), Essers (CDA), Schouw (D66), Leijnse (PvdA), Thissen (GL), Slager (SP), Goyert (CDA), De Boer (CU), Asscher (VVD), Hillen (CDA), Laurier (GL), Hermans (VVD), Ten Horn (SP), Meurs (PvdA), Leunissen (CDA), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Vliegenthart (SP), Yildirim (Fractie-Yildirim) en Flierman (CDA).

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennis genomen van de wijziging van de wet educatie en beroepsonderwijs en de wet op de ondernemingsraden. Dit wijzigingsvoorstel maakt deel uit van een serie wetswijzigingen in de MBO-sector gericht op de modernisering van het bestuur van de scholen, de regeling van de medezeggenschap en de vermindering van de administratieve lasten. Tezamen beogen deze wijzigingen het vergroten van de maatschappelijke verankering van de scholen, het verder professionaliseren van het bestuur en het vergroten van de speelruimte van het MBO ten opzichte van het departement. In het voorjaar is de wetswijziging inzake de rol en taak van de raad van toezicht behandeld en aangenomen. Nu ligt de wijziging die de medezeg-

genschap regelt voor. Dit wetsvoorstel wijzigt de wet educatie en beroeps- onderwijs om de medezeggenschap voor met name de deelnemers te moderniseren en te versterken. Dat gebeurt door de introductie van een zogenaamde gedeelde medezeggenschapstructuur: een deelnemersraad voor de deelnemers en een ondernemingsraad voor het personeel. Het wetsvoorstel bevat tevens een tweetal nieuwe instrumenten in het kader van de positionering van deelnemers en personeel: het medezeggenschaps- statuut en het professioneel statuut. Ook worden door middel van dit wetsvoorstel de deelnemers en het personeel bevoegdheden gegeven ten aanzien van de samenstelling van de raad van toezicht.

Aanleiding voor onderhavig wetsvoorstel is de onvoldoende actieve rol van deelnemers in de medezeggenschap. Er zijn, zo lezen de leden van de **SP**-fractie in de memorie van toelichting, verschillende redenen voor die niet-actieve rol. Een van de gesignaleerde problemen is dat het in de huidige medezeggenschapsraad vaak zou gaan over onderwerpen die de deelnemers (en hun ouders) niet of nauwelijks aangaan, maar die voor het personeel van belang zijn. Met onderhavig wetsvoorstel wordt getracht dit op te lossen door van het huidige systeem van ongedeelde medezeggenschap over te gaan naar een gedeelde medezeggenschap met aparte raden: een ondernemingsraad en een deelnemersraad.

De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen.

2. Noodzaak

De ratio voor deze wet zo lezen deze leden van de **CDA**-fractie is de geringe participatie van deelnemers in de huidige medezeggenschapsraden. De verklaring daarvoor wordt o.a. gezocht in de omstandigheid dat deelnemers hun prioriteiten elders leggen, dikwijls taalproblemen hebben, de aangelegenheden die in de medezeggenschapsraad ter tafel komen niet zo hun interesse wekken. Waarom zijn er eerder geen opwekkingscampagnes (nu wel via CDA-motie in de Tweede Kamer) beproefd? Waarom ontbreekt een kritische beschouwing over de relatie schaalgrootte – medezeggenschap?

De leden van de **SP**-fractie betwijfelen of voorgestelde systeemwijziging een noodzakelijke én voldoende voorwaarde is om het geconstateerde probleem van inactieve medezeggenschapsrol van deelnemers. In het primair- voortgezet- en hoger beroeps-onderwijs bestaat op dit moment alleen ongedeelde medezeggenschap en in het universitaire onderwijs, waar sprake is van een keuzemodel, heeft een meerderheid ook een vorm van ongedeelde medezeggenschap. Voor zover bekend leidt dat in die sectoren niet tot een inactieve medezeggenschapsrol. Kan de regering toelichten wat het specifieke is in het MBO ten opzichte van al deze andere onderwijssectoren dat een overgang naar een gedeelde medezeggenschap in het MBO nu zo noodzakelijk zou maken?

Met onderhavig wetsvoorstel worden de meeste van de geconstateerde belemmeringen niet weggenomen, zo concluderen diverse Tweede Kamerfracties (CDA, PvdA, CU en SP), alsook de regering in de nota naar aanleiding van het verslag. De Raad van State plaatste vraagtekens bij de doelmatigheid van de voorgestelde deelnemersraden. Kan de regering toelichten welke weging van effectiviteit en snelheid van voorgestelde oplossing heeft plaatsgevonden ten opzichte van het wegnemen van een of meer van de andere in de memorie van toelichting (§ 1.1) geconstateerde belemmeringen voor een actieve rol van deelnemers in het MBO? Acht de regering instelling van deelnemersraden een

voldoende voorwaarde voor een actieve rol in de medezeggenschap?

3. Checks & balances

Deze leden van de **CDA**-fractie hebben bij eerdere gelegenheden gewezen op het grote belang dat zij in het algemeen met het oog op artikel 23 Grondwet hechten aan een daarmee goed verenigbare balans in bevoegdheden tussen bevoegd gezag, raden van toezicht, leerkrachten, overig personeel en leerlingen/deelnemers/studenten. Dat geldt ook voor deze sector. In dit verband willen de leden van de CDA-fractie graag de volgende vragen stellen.

Professioneel statuut

Kan de regering de leden van de **CDA**-fractie aangeven, gelet op die balans, welke materies zich niet lenen voor opname in een professioneel statuut? De regering stelt op p.15 van de memorie van toelichting dat het voor zich spreekt dat «het professioneel statuut de ruimte biedt om binnen de kaders van het professioneel statuut de eigenheid van de instelling vorm te geven». Kan de regering hier door voorbeelden meer duidelijkheid geven over wat wordt bedoeld?

De leden van de **PvdA**-fractie zouden graag meer inzicht willen hebben in de wijze waarop de nieuwe instrumenten uit dit wetsvoorstel zich tot elkaar verhouden. Meer in het bijzonder zouden deze leden meer inzicht willen hebben in hoe de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zich verhouden tot de inhoud van het professioneel statuut. Hoe wordt voorkomen dat met deze nieuwe instrumenten vooral meer overlegmomenten ontstaan zonder dat dit overleg leidt tot een verbetering van de medezeggenschap. Hoe wordt geborgd dat de docenten voldoende en tijdig worden betrokken bij het onderwijskundig beleid van de school?

In het verlengde van deze vraag willen de leden van de PvdA-fractie weten hoe deze wijzigingen zich verhouden tot de medezeggenschapsstructuur in het HBO? Juist als het gaat om het onderwijskundig beleid en de inrichting van het curriculum kan sprake van verbindingen (doorlopende leerlijnen) tussen schoolsoorten.

In de tweede nota van wijziging werd een aantal zaken geschrapt die door de regering enkele maanden ervoor in de eerste nota van wijziging nog noodzakelijk werden bevonden om wel wettelijk vast te leggen, zo merken de leden van de **SP**-fractie op. Het gaat om bevoegdheden ontleend aan het huidige medezeggenschapstelsel, de WMO 1992 en de Wet medezeggenschap op scholen. Als reden voor het schrappen wordt in de tweede nota van wijziging vermeld dat deze extra bevoegdheden intussen in een professioneel statuut zijn opgenomen. Inhoud van een professioneel statuut wordt echter alleen door de bij de CAO BVE betrokken partijen bepaald. Deelnemers zijn daarbij geen partij (en leraren geen afzonderlijke partij).

Hoe consequent is dit met het streven deelnemers meer serieus in de medezeggenschap te betrekken? En kan de regering toelichten wat er gebeurt als werkgevers en werknemers (van alle soorten personeel) besluiten tot verzwakken of afschaffen van deze nu in het professioneel statuut vastgelegde extra bevoegdheden voor een ondernemingsraad op het gebied van het onderwijsbeleid en andere onderwijsinhoudelijke zaken? Welke instrumenten staan deelnemers (en ook leraren) dan nog ter beschikking als zij deze bevoegdheden in de medezeggenschap wél essentieel achten en deze (na de tweede nota van wijziging) niet meer in het huidige wetsvoorstel zijn opgenomen?

Kan de regering tot slot aan de leden van de SP-fractie een toelichting geven welke bevoegdheden docenten in het voorliggende wetsvoorstel krijgen om onderwijsvernieuwingen te initiëren?

Een zaak die de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** ter harte gaat betreft de participatie van werknemers. In de discussie wordt daarbij regelmatig gesproken over leerkrachten. Wat is echter de plaats en positie van het onderwijs ondersteunend personeel. Is juist bij deze werknemers niet vaak een goed zicht op het reilen en zeilen van de school, omdat met vaak dicht bij de jongeren staat? Hoe wordt in het aangekondigde professioneel statuut de positie en de inbreng van deze doelgroep gewaarborgd? Deze vraag klemt des te meer, nu een wetsvoorstel inzake de professionele ruimte geplaatst wordt in het kader van LEERKRACHT van Nederland. Wil de regering op deze opmerkingen en vragen ingaan?

Bindende voordracht

De leden van de **CDA**-fractie hebben bedenkingen bij het recht van bindende voordracht van ten minste één lid van de raad van toezicht. Waarom acht de regering dit, afgezien van de omstandigheden dat «het veld» dit wenst, toelaatbaar? Zo een constructie leidt, zeker in de kleinere raden van toezicht en zeker in het geval het voordrachtrecht wordt uitgebreid, tot een hypothekering van de onafhankelijkheid die juist de raad van toezicht moet hebben ten aanzien van het bevoegd gezag maar ook ten opzichte van de geledingen in de schoolgemeenschap. Kunnen betrokkenen onder de vigeur van deze wet ook overeenkomen dat de ondermingsraad bijv. een bindende voordracht voor twee of meer leden van de raad van toezicht kan doen?

De leden van de **PvdA**-fractie willen de vraag stellen hoe de bindende voordracht voor de raad van toezicht zich verhoudt tot het principe van onafhankelijkheid en belangenloosheid van de raad van toezicht.

Instemmings- en adviesrecht

In de voorgestelde bepaling in artikel 8a.2.2 lid 5 van het wetsvoorstel lezen deze leden van de **CDA**-fractie dat bij reglement andere nader te omschrijven onderwerpen aan een instemmingsrecht kunnen worden onderworpen. Hoe ver kan daarbij het bevoegd gezag gaan gelet op het Nederlandse onderwijsrecht naar de opvatting van de regering?

Het bevoegd gezag kan ex artikel 8a.5.1 eerst volzin op gronden die verband houden met de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging die aan de instelling ten gronde ligt instemmingsrechten omzetten in adviesrechten: zij kan die «ontheffingsmogelijkheid» slechts gebruik maken indien zij wordt ondersteund door een meerderheid van twee derden van de «deelnemers». Wat wordt hier bedoeld, zo vragen de leden van de CDA-fractie zich af: twee derden van de leden van de deelnemersraad? Twee derden van alle deelnemers, twee derden van de deelnemers die ter zake zijn geëquêteerd of een schriftelijke verklaring hebben ondertekend?

Deze leden van de CDA-fractie constateren in dit verband overigens dat de regering niet langer aan de principiële bezwaren van bijzondere instellingen door middel van een generieke ontheffingsclausule tegemoet wil komen vanwege de ontwikkeling naar meer autonomie van de besturen. Zij zullen op dit punt in de plenaire vergadering desnoods terugkomen.

Het toelatings-, schorsings- en verwijderingsbeleid van deelnemers is ex artikel 8a.2.2 onder i) onderwerp van instemmingsrecht en dus vetorecht

van de deelnemersraad. Hoe verhoudt zich dit instemmingsrecht met name met betrekking tot toelating van deelnemers met artikel 23 Grondwet, vragen de leden van de CDA-fractie.

Artikel 8a.3.1 bepaalt dat voor vaststelling van het reglement of wijzigingen daarop tweederden van de leden van de deelnemersraad daarmee moeten instemmen: het kiezen voor een gekwalificeerde meerderheid is een zware stap. Ook de Kamer of gemeenteraden kennen een dergelijke eis niet ten aanzien van hun reglementen van orde. Indien 60% van de deelnemersraad een reglementswijziging wenst maar 40% niet kan een door een duidelijke meerderheid gewenste wijziging niet doorgaan vanwege de vetomacht van de minderheid. Hoe kijkt de regering tegen dat probleem aan, vragen de leden van de CDA-fractie.

Ten slotte vragen zij: kan het bevoegd gezag gelet op artikel 23 Grondwet in verband met wijziging of wisseling van de grondslag het personeelsbeleid substantieel wijzigen zonder instemming van de ondernemingsraad of staat het nu gekozen wettelijke regime daaraan in de weg?

Het viel de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** op dat zowel de werknemers als de deelnemers via de beoogde medezeggenschap advies- of instemmingrecht hebben bij zeer veel onderwerpen, maar dat de inbreng bij het financiële beleid er wat kariger afkomt. Zo heeft de staatssecretaris bijv. gesteld (Handelingen Tweede Kamer 2008–2009, nr. 96, pag. 7598), dat deelnemers zich niet met financiële zaken hoeven te bemoeien, omdat het daar bij onderwijs etc. niet direct over gaat. Dat begrijpen deze leden niet. Er ligt toch een direct verband tussen onderwijs, voorzieningen en de daarbij horende/beschikbare middelen? En wat te doen – om een actueel voorbeeld te noemen – als onverhoopt een raad van bestuur een salaris geniet, waarvan deelnemers en werknemers zeggen dat dat onverantwoord hoog is?

Representativiteit deelnemersraad

Het bevoegde gezag krijgt in dit voorstel de zorgplicht opgedragen voor de representativiteit van de deelnemersraad en de ouderraad. Zij kan er echter niet op worden aangesproken. Wel moet het bevoegd zag (MvT, p. 28) de verkiezingen zo regelen dat de vertegenwoordiging representatief is. De leden van de **CDA**-fractie stellen hier verduidelijking op prijs. Hoe moet representativiteit bovendien worden uitgelegd welke criteria zijn hier relevant; leeftijd, opleidingstype, etniciteit, godsdiensten, onderwijslokaties of geslacht, enz.?

«Good practices»

De leden van de **SP**-fractie pleitten eind vorig jaar voor een gevoegde behandeling van het wetsvoorstel 30 599 voor raden van toezicht en colleges van bestuur in het MBO en onderhavig wetsvoorstel betreffende de medezeggenschap in het MBO. Dan zou het beter mogelijk zijn het totaal van «check en balances» te beoordelen. Het wetsvoorstel 30 599 werd echter in maart jl. toch al afzonderlijk behandeld. Beoordeling van onderhavig wetsvoorstel medezeggenschap vindt nu plaats in de context van het aangenomen wetsvoorstel 30 599, waarin naast een two-tier-model ook een one-tier-model is opgenomen, waarbij de interne toezichthouders met bestuurders in één bestuursorgaan zijn geschoven. Bij het one-tier-model, met machtsconcentratie, werden door verschillende fracties, en zelfs door de staatssecretaris, vraagtekens geplaatst. Om een goede «check and balances», of bestuurscriteria te garanderen, helemaal bij zulke onderwijsmolochen als ROC's en nog meer als one-tier-bestuurd, is een goede tegenkracht van medezeggenschap een voorwaarde om

teveel machtsconcentratie bij bestuurders te voorkomen en om het bestuur «bij de les» te houden.

Dat lijkt eerder gegarandeerd in een ongedeelde medezeggenschapsraad, dan in een model van gedeelde zeggenschap met meerdere raden, gerelateerd aan verschillende wetten (WEB en WOR, met verschillende geschillenprocedures). Kan de regering, zo vragen de leden van de SP-fractie, wellicht overtuigende voorbeelden aanreiken van «good practice» van gedeelde medezeggenschap in soortgelijke onderwijssituaties elders in Europa of daarbuiten? En hebben in die voorbeelden onderneming- en deelnemersraden advies- of instemmingsrecht op de begroting?

Medezeggenschapsstatuut

Op elke MBO-school moet straks een medezeggenschapsstatuut worden vastgesteld. Kan de regering de leden van de SP-fractie toelichten hoe zij de totstandkoming gaat monitoren? En zo nodig sanctioneren? Zullen medezeggenschapsstatuten ook inhoudelijk worden geanalyseerd? En wanneer is hiervan een eerste rapportage aan het parlement te verwachten?

Deelnemersraad

Het is voor de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** een goede zaak, dat de medezeggenschap in het MBO goed geregeld is, zeker wat betreft de positie van het onderwijzend personeel. Wel zal de juiste proportie van medezeggenschap in het oog moeten worden gehouden. Daarbij dient naar de mening van deze leden centraal te staan, dat de kwaliteit van het onderwijsleer- en vormingsproces gediend wordt. Kan de staatssecretaris aangeven of zij het daarmee eens is en zo ja, op welke wijze dat «dienen» dan plaatsvindt. Daarbij willen we ook wijzen op de vraag van de Raad van State, naar de doelmatigheid van een deelnemersraad. Kan de regering nogmaals ingaan op wat die doelmatigheid nu werkelijk is?

En wat betreft de deelnemers aan een deelnemersraad, hebben deze leden uit de discussie in de Tweede Kamer goed begrepen, dat de regering wil stimuleren dat deze jongeren studiepunten voor deze activiteiten kunnen verwerven? Dat is toch niet de bedoeling van het participeren in medezeggenschap?

Kan de JOB overigens voldoen aan de vraag naar ondersteuning, zo vragen de leden van de ChristenUnie en SGP zich af. Hun site geeft nog maar weinig mogelijkheden aan om cursussen te volgen. Dus wat stelt het professionaliseren van jongeren die aan een deelnemersraad meedoen in werkelijkheid voor? Terwijl naar de mening van deze leden die professionalisering nodig is, wil de deelnemersraad werkelijk goed kunnen functioneren.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid,
Dölle

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid,
Warmolt de Boer