

Focus op versterking

Advies Expertgroep Medezeggenschap PO

Versie 13 juni 2004

Inhoudsopgave

1. Introductie
2. Aanleiding
3. Aandachtspunten
4. Mogelijkheden en standpunten
5. Versterking medezeggenschap in het primair onderwijs
6. Medezeggenschap in andere sectoren
7. Samenvatting

Bijlagen

1. Opdrachtstelling aan Expertgroep
2. Bestuurlijke ontwikkelingen
3. Arbeidsvoorwaardenvorming
4. Terugblik op het debat en standpunten van organisaties
5. De WMO op hoofdlijnen
6. De WOR op hoofdlijnen
7. Overzicht: verschillen WOR en WMO
8. Geraadpleegde literatuur
9. Lijst met gebruikte afkortingen
10. De Expertgroep

1. Introductie

Over medezeggenschap in het onderwijs is de laatste tien jaar veel geschreven en gedebatteerd. Dat geldt ook voor de medezeggenschap van ouders en personeel in het primair onderwijs. Tot fundamentele aanpassingen in de medezeggenschapswetgeving voor deze onderwijssector heeft dit echter vooralsnog niet geleid, mede doordat de meningen over de richting van aanpassing sterk uiteenlopen.

Inmiddels is het echter door diverse ontwikkelingen nodig de regeling van medezeggenschap in het primair onderwijs écht tegen het licht te houden. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft de Tweede Kamer dan ook toegezegd in de zomer van 2004 met een beleidslijn te komen. Ter voorbereiding daarop heeft de minister een Expertgroep opdracht gegeven advies uit te brengen over de meest wenselijke en meest haalbare oplossing van een aantal gesignaleerde knelpunten.

In dit advies van de Expertgroep wordt in kaart gebracht op welke punten de huidige medezeggenschapswetgeving in het primair onderwijs moet worden verbeterd. Op elk van deze aandachtspunten zijn oplossingen denkbaar. Zo kan op een aantal van deze punten de medezeggenschap worden versterkt door invoering van de Wet op de ondernemingsraden. De Expertgroep gaat na of en in hoeverre dit voor het geheel van de gesignaleerde knelpunten een oplossing kan zijn en komt uiteindelijk op grond daarvan tot een keuze ten aanzien van de regeling van medezeggenschap in het primair onderwijs.

Bij de werkzaamheden die tot dit advies hebben geleid is de Expertgroep als volgt te werk gegaan. Ten eerste zijn de relevante documenten verzameld en geanalyseerd door de leden van de groep. Vervolgens hebben zij deelstudies gemaakt waarvan een aantal is opgenomen in de bijlagen bij dit advies. Op grond van de deelstudies is een hoofdlijn voor het advies opgesteld en uitgewerkt. Over het eindadvies is eenmaal een informatief overleg gevoerd door de Expertgroep met een ambtelijke delegatie van OCW.

Bij de gevolgde werkwijze is een aantal keuzen gemaakt. Zo heeft de Expertgroep in verband met de tijdsperiode waarbinnen de opdracht diende te worden uitgevoerd bewust afgezien van een informatieve gespreksronde met de onderwijsorganisaties. In de tweede plaats zijn om dezelfde reden geen beschouwingen op het thema medezeggenschap in de schoolorganisatie uitgewerkt.

Het advies is als volgt opgebouwd. Na een korte schets van de achtergronden van dit advies in hoofdstuk 2 worden in het derde hoofdstuk de punten beschreven waarop de huidige medezeggenschapsregeling in het primair onderwijs aanpassing behoeft. Dit wordt gevolgd in hoofdstuk 4 door een uiteenzetting van de verandermogelijkheden en de standpunten die organisaties dienaangaande hebben ingenomen. In het vijfde hoofdstuk komen de uitgangspunten die de Expertgroep hanteert aan bod en wordt de afweging beschreven die de Expertgroep heeft gemaakt ten aanzien van de regeling van de medezeggenschap in het primair onderwijs. Ten slotte zijn in hoofdstuk 6 enkele overwegingen opgenomen die meegenomen kunnen worden bij de regeling van de medezeggenschap in andere onderwijssectoren.

Voorafgaand aan het eigenlijke advies nog enkele opmerkingen. Ten eerste: in de tekst die volgt wordt regelmatig gesproken over de Wet medezeggenschap onderwijs, afgekort WMO. Hiermee wordt de wet uit 1992 bedoeld. Ten tweede: één van de kenmerken van de WMO is dat deze voorziet in één medezeggenschapsorgaan voor ouders en personeelsleden gezamenlijk; dit wordt ook wel gedeelde medezeggenschap genoemd. Omdat de term 'gedeeld' voor meerdere uitleg vatbaar is, kiezen we er voor in dit advies te spreken over gezamenlijke medezeggenschap voor ouders en personeel. Tot slot van deze inleiding: de leden hebben 'zonder last of ruggespraak' in de Expertgroep geparticipeerd. Dit advies reflecteert dan ook hun opvattingen niet per definitie de opvatting van de onderwijsorganisatie waarvoor zij werkzaam zijn.

2. Aanleiding en opdracht

2.1 Differentiatie naar onderwijssectoren

Anno 2004 doet de Wet medezeggenschap onderwijs (WMO) al ruim twintig jaar zijn werk in het onderwijs, zij het vanaf 1992 in grondig aangepaste vorm. Met name de laatste tien jaar wordt flink over de wet gedebatteerd, en dan met name over het beginsel van gezamenlijke medezeggenschap voor personeel, ouders en leerlingen respectievelijk onderwijsdeelnemers. In Bijlage 4 bij dit advies staat één en ander nader uitgeschreven.

Mede als uitvloeisels van dit debat is in de achterliggende jaren in de onderwijssector een gedifferentieerd geheel ontstaan van wet- en regelgeving ten aanzien van medezeggenschap.

Schema 2.1: medezeggenschapswetgeving in het onderwijs

Sector	Huidige regeling	Wijzigingsvoorstellen OCW
WO	WHW, titel 2 art. 9.29 en verder (keuzemodel: WOR of MR-regeling)	Geen
HBO	WHW, titel 3 art. 10.17 en verder (MR-regeling)	Geen, wel voorzet tot invoering keuzemodel in brief juli 2002 TK 26 807 nr. 32
BVE	WMO	Wetsvoorstel tot invoering WOR, TK 29 371
VO	WMO	<ul style="list-style-type: none">• aankondiging van keuzemodel voor VO (TK 29 371, nr. 6)• aankondiging wijzigingen a.g.v. lumpsum PO ook van toepassing op VO (Uitwerkingsnotitie Lumpsum Primair Onderwijs, TK 29 399 nr. 1)
PO	WMO	Wijzigingen ivm invoering lumpsum PO (Uitwerkingsnotitie Lumpsum Primair Onderwijs, TK 29 399 nr. 1)

In het voorjaar van 2004 is bij de Tweede Kamer het voorstel tot invoering van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) in de BVE-sector (TK 29 371) ingediend. In dit wetsvoorstel wordt betoogd dat ten gevolge van ontwikkelingen in schaalgrootte en professionaliteit van de instellingen én de decentralisatie van arbeidsverhoudingen, invoering van de WOR in deze sector voor de hand liggend is.

Tevens is dit voorjaar door de minister de Uitwerkingsnotitie Lumpsum Primair Onderwijs aangeboden aan de Tweede Kamer (TK 29 399, nr. 1). In deze notitie wordt voorgesteld:

- a) de WMO op een aantal punten aan te passen, welke wenselijkheid met name wordt ingegeven door de invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek;
- b) de voorgestelde wijzigingen vooralsnog ook van toepassing te laten zijn op het voortgezet onderwijs.

Ten aanzien van het voortgezet onderwijs is de stand van zaken dat de minister overweegt om een keuzemodel te introduceren (brief d.d. 7 januari 2004, TK 29 371, nr. 6); hiertoe zal een wetsvoorstel moeten worden ontwikkeld.

2.2 Opdrachtstelling aan Expertgroep

Mede tegen de achtergrond van deze differentiatie en het overleg dat daarover met de Tweede Kamer en de onderwijsorganisaties is gevoerd, heeft de minister het uit het oogpunt van zorgvuldigheid wenselijk geacht nogmaals te kijken naar haar voorstellen ten aanzien van aanpassing van de WMO voor het primair onderwijs. Hiertoe heeft zij een Expertgroep ingesteld.

Aan de Expertgroep is gevraagd te komen met een gefundeerd rapport inzake het ontwerp op hoofdlijnen van het toekomstig wettelijk kader van de medezeggenschap in het primair onderwijs (Wpo en Wec), passende bij de actuele besturingsfilosofie. Daarbij is meegegeven aandacht te besteden aan de scenario's die voor een dergelijk ontwerp in discussie zijn, zoals in ieder geval:

- handhaven en aanpassen van de WMO;
- invoeren van het WOR/schoolraad-model,
- het invoeren van het keuzemodel: aan het schoolbestuur de beslissing of het WOR/schoolraad-model wordt ingevoerd óf de WMO wordt gehandhaafd.

Bij de uitwerking van de opdracht gelden als randvoorwaarden:

- de passendheid van het ontwerp binnen de bestuurlijke verhoudingen;
- het draagvlak voor het ontwerp bij belanghebbenden (personeel, ouders en bestuur & management);
- de mate waarin met behulp van het ontwerp de geconstateerde knelpunten kunnen worden opgelost.

De formele opdracht alsook het plan van aanpak dat de Expertgroep bij de uitwerking heeft gehanteerd treft u aan als bijlage 1 bij dit advies.

3. Aandachtspunten

Het debat over de vormgeving van medezeggenschap in het primair onderwijs wordt niet voor niets gevoerd. Het is niet louter een debat-om-het-debat. In deze onderwijssector en op domeinen die ook voor het primair onderwijs relevant zijn, zijn sinds 1992 ontwikkelingen gaande geweest die de relatie tussen de overheid en de scholen hebben veranderd en veranderen. Deze ontwikkelingen werken deels door op de medezeggenschapsverhoudingen tussen de scholen en het bevoegd gezag. Mede daardoor is er een aantal aandachtspunten aan de dag getreden dat vraagt om oplossingen.

In dit hoofdstuk bespreken we deze punten in een constaterende, feitelijke zin. Over oplossingen komen we pas verderop in dit advies te spreken, in hoofdstuk 5, als we ook onze keuze hebben aangegeven voor het kader waarbinnen deze punten zouden kunnen worden verholpen.

We bespreken de aandachtspunten aan de hand van een drietal thema's. Ten eerste gaan we in op de bestuurlijke ontwikkelingen in de sector primair onderwijs. Door een aantal ontwikkelingen ontstaat druk op bestaande medezeggenschapsverhoudingen in de scholen en – in het verlengde daarvan – op aspecten van de regulering van die verhoudingen via de huidige wet- en regelgeving. In Bijlage 2 is een uitgebreider beschrijving opgenomen van de bestuurlijke ontwikkelingen die relevant zijn bij de regulering van medezeggenschap in het primair onderwijs.

Aansluitend schetsen we een aantal recente ontwikkelingen in het domein van de arbeidsverhoudingen, voor zover deze doorwerken op de relaties tussen werkgevers en werknemers in arbeidsorganisaties en scholen. Onder meer de veranderende relaties tussen medezeggenschapsorganen, decentrale vormen van georganiseerd overleg en de onderhandelingen over collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) komen daarbij aan bod.

In de derde plaats staan we stil bij enkele aandachtspunten die geconstateerd zijn binnen de huidige medezeggenschapsregeling die geldt voor het primair onderwijs en die niet direct aan de orde zijn gekomen bij de eerste twee thema's.

3.1 Bestuurlijke ontwikkelingen

Het beleid dat de afgelopen jaren ten aanzien van het primair onderwijs is gevoerd is met name gekarakteriseerd door de lijn van decentralisatie: het verplaatsen van zeggenschap over te nemen besluiten van het niveau van de rijksoverheid naar lager gelegen bestuurslagen. Dit is gebeurd via zowel de functionele als de territoriale lijn. De lijn van functionele decentralisatie houdt in dat de schoolbesturen meer en meer eigen verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld. Daarnaast is sinds begin jaren negentig ook langs territoriale lijn beslissingsbevoegdheid gedecentraliseerd: de rijksoverheid heeft zeggenschap over onder meer het lokaal onderwijsbeleid inclusief onderwijsachterstanden en de onderwijshuisvesting neergelegd bij de gemeentelijke overheden.

Aan deze lijn van decentralisatie is onlosmakelijk het toenemend belang van 'checks and balances' op dat decentrale niveau verbonden. Eén en ander gaat gepaard met het instellen van decentrale overlegvormen, met de verplichting voor besturen om verantwoording af te leggen ('rekenschap') via onder meer kwaliteitsbeleid en met een functionele verzwaring van medezeggenschapstrajecten.

In het verlengde van dit alles wordt een aantal aandachtspunten gesignaleerd voor wat betreft de medezeggenschap in het primair onderwijs:

a. Autonomie, deregulering en rekenschap

Het voornemen is voor het primair onderwijs de lumpsumbekostiging in te voeren met ingang van 1 augustus 2006. Gerelateerd aan deze invoering zal de beleids- en beslisruimte voor besturen en hun scholen toenemen. Financiële middelen en in het verlengde daarvan beleidsinstrumenten zullen meer dan nu het geval is naar eigen inzicht kunnen worden besteed respectievelijk ingezet. Het ministerie van OCW onderkent dat dit aanpassingen vergt van de WMO teneinde de medezeggenschap van ouders en personeel bij die toegenomen beslisruimte te waarborgen. In de Uitvoeringsnotitie Lumpsum Primair Onderwijs wordt dan ook onder meer het volgende aandachtspunt genoemd:

Informatieverstrekking door het schoolbestuur is vaak niet optimaal

Uit het evaluatieonderzoek naar het functioneren van de WMO is gebleken dat niet in alle gevallen schoolbesturen actief en breed informatie verstrekken aan de MR-en. De informatiebepaling uit de WMO behoeft aanscherping, mede tegen de achtergrond van de invoering van de lumpsumbekostiging.

b. Bestuurlijke organisatie

De trend van bestuurlijke schaalvergroting in het primair onderwijs is nog steeds gaande. Kleinere schoolbesturen gaan op in grotere bestuurlijke verbanden. Daarnaast zien we dat schoolbesturen meer dan vroeger samenwerken met andere besturen, onder meer op het domein van leerlingenzorg (WSNS en Regionale Expertise Centra) maar ook voor wat betreft het lokaal onderwijsbeleid. Aandachtspunten die te maken hebben met deze trends in de bestuurlijke organisatie op het terrein van medezeggenschap zijn:

Verschuivingen in positie van het management en schoolbestuur werken niet automatisch door in structuren van medezeggenschap

Verhoudingen tussen management en besturen zijn op veel plaatsen in beweging. Centrale directies worden geformeerd, besturen gaan op afstand, raden van toezicht doen hun intrede. In tijden van dergelijke bewegingen is het voor MR-leden niet altijd duidelijk welke bevoegdheden de leiding van de school wel of niet heeft, en wat – direct gekoppeld daaraan – hun medezeggenschapsorgaan nu voor een invloed heeft.

Mogelijkheden tot vormgeving bovenschoolse medezeggenschap zijn niet eenvoudig en in aard en aantal te beperkt

De huidige regeling in de WMO wordt doorgaans niet als stimulerend gezien voor de vormgeving van bovenschoolse medezeggenschap. Een schoolbestuur is niet zelf verplicht tot instellen van een GMR en de regeling rondom de toekenning van bevoegdheden is niet altijd even transparant. De instrumenten om bovenschoolse medezeggenschap te regelen (GMR en deelraden) worden in de praktijk zowel in aantal als in vormgevingsmogelijkheden als beperkt beoordeeld.

Koppeling van bovenbestuurlijk overleg aan de eigen structuur van medezeggenschap is niet geregeld

Schoolbesturen participeren tegenwoordig in diverse bovenbestuurlijke verbanden. De beslissingen die daarin worden genomen hebben doorwerking naar de eigen schoolorganisaties. Betrokkenheid van de eigen medezeggenschapsraden bij de bovenbestuurlijke besluitvorming is echter niet gegarandeerd.

Het medezeggenschapsregime voor personeel in dienst van bovenbestuurlijke organen wijkt soms af van dat in de scholen

Sommige bovenbestuurlijke samenwerkingsverbanden komen tot de instelling van gezamenlijke voorzieningen, bijvoorbeeld via een centrale dienst. Als deze dienst wordt ingesteld door de rechtspersoon van het samenwerkingsverband dan geldt voor dit personeel de Wet op de ondernemingsraden.

c. 'Goed besturen'

Naast de vragen rondom bestuurlijke vormgeving komt de laatste periode ook het vraagstuk op naar wat nu inhoudelijk als 'goed besturen' kan worden beschouwd. Is een goed bestuur een bestuur dat enkel zijn zaken intern goed op orde heeft of moet een bestuur juist ook oog hebben voor de maatschappelijke omgeving van de school? Het debat dat over goed besturen in andere maatschappelijke sectoren wordt gevoerd zoals het bedrijfsleven (Tabaksblad), de gezondheidszorg (Health Care Governance) en het hoger onderwijs, doet daarmee ook intrede in het primair onderwijs. Zo wordt op dit moment gewerkt aan een code *Goed bestuur PO*.

Onmiskenbaar element in de dialoog over 'goed bestuur' is de toenemende druk op meervoudig publieke verantwoording. Ook het schoolbestuur dient zowel verticaal (Inspectie, OCW/CFI e.d.) als horizontaal (ouders, buurt e.d.) verantwoording af te leggen over de besteding van middelen en de geleverde prestaties. Financiële jaarverslagen, sociale jaarverslagen, kwaliteitskaarten en dergelijke zijn middelen daarbij, maar ontslaan het bestuur niet van bezinning op de manier waarop in de eigen situatie deze verantwoording hoort plaats te vinden.

De huidige medezeggenschapsregeling komt niet tegemoet aan groeiend belang van rekenschap en meervoudig publieke verantwoording

De toenemende druk op verantwoording kan het de medezeggenschap makkelijker maken, maar legt ook nieuwe verantwoordelijkheden bij medezeggenschapsorganen neer. Enerzijds kunnen medezeggenschapsorganen mede beschouwd worden als vertegenwoordigers van de maatschappelijke omgeving van de school. Anderzijds zullen medezeggenschapsorganen ook in toenemende mate over hun eigen functioneren verantwoording hebben af te leggen. Op beide aspecten is de huidige medezeggenschapsregeling in het primair onderwijs niet toegesneden.

De participatie van ouders in medezeggenschapsraden vormt een aandachtspunt, zeker op bovenschools niveau

Het is niet altijd eenvoudig om ouders bereid en in staat te vinden voor deelname aan de oudergeleding van de medezeggenschapsraad. Dat geldt te meer als het gaat om participatie in een GMR. De signalen zijn bovendien dat met name ouders van leerlingen met leerachterstanden en allochtone ouders die de Nederlandse taal nog niet geheel machtig zijn, niet snel participeren in medezeggenschapsorganen.

Uit het evaluatieonderzoek naar het functioneren van de WMO is gebleken dat ouders en personeelsleden doorgaans tevreden zijn over de gezamenlijke medezeggenschap. Bestuur en management tekenen aan dat de informatieachterstand bij zowel ouders als personeel vaak niet bevorderlijk is voor de kwaliteit van de inspraak.

3.2 Arbeidsverhoudingen

Ook op het terrein van de arbeidsverhoudingen in Nederland is al enige tijd een decentralisatietendens gaande. De centrale overheid laat steeds meer zaken over ter regulering aan sociale partners, een proces dat al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw in gang is gezet. In dat verband zien we dat de overheid steeds vaker in wet- en regelgeving bepaalt dat zaken in het overleg tussen CAO-partners nader moeten worden overlegd en uitgewerkt; ontbreken die CAO-afspraken, dan wordt overleg en uitwerking overgelaten aan de ondernemer en de OR. Voorbeelden van dergelijke constructies zijn te vinden in onder meer de Arbeidstijdenwet en de Wet aanpassing arbeidsduur.

Daarnaast zien we een druk om arbeidsvoorwaardenregelingen die op sectoraal niveau zijn afgesloten – bijvoorbeeld CAO's – te decentraliseren naar bedrijven en instellingen. CAO's worden ten gevolge van dit proces gelaagder van karakter: ze bevatten kaderafspraken die op ondernemingsniveau verder kunnen worden uitgewerkt in het overleg tussen ondernemer en ondernemingsraad.

Door deze ontwikkelingen wordt de ondernemingsraad dus steeds meer tot een actieve actor in de vormgeving van arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden in Nederland; in de meeste gevallen gebeurt dit in relatie tot CAO-afspraken, maar soms ook – in het geval geen CAO bestaat of partijen in het CAO-overleg niet tot nadere invulling komen - via de toekenning van specifieke bevoegdheden door de wetgever.

Ook bij de overheid en in het onderwijs zien we dat de arbeidsverhoudingen – bezien over een periode van tien à vijftien jaar – steeds decentraler van karakter worden. Zo is het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid eerst gesectoraliseerd naar acht overheidssectoren. Binnen het onderwijs is sinds medio jaren negentig een start gemaakt met het decentraliseren van arbeidsvoorwaardenvorming naar de respectievelijke onderwijssectoren. De arbeidsverhoudingen en het personeelsbeleid kan mede door die ontwikkeling steeds meer schoolnabij door het eigen schoolbestuur vorm en inhoud krijgen.

Generieke gezamenlijke medezeggenschap in het primair onderwijs kan botsen met de actievere rol die decentrale personele inspraakorganen elders krijgen ten aanzien van hun arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid en het personeelsbeleid

Onderdelen van de arbeidsverhoudingen worden vaker dan voorheen door wetgever en sociale partners ter nadere regulering overgelaten aan ondernemer en OR. Een vergelijkbare decentralisatietendens doet zich voor ook binnen het primair onderwijs. Daarbij ontstaat echter de vraag of het daarbij in principe juist is dat ouders ten gevolge van de gezamenlijke medezeggenschap óók invloed krijgen op die aspecten van arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid en personeelsbeleid.

Wijzigingen in wet- en regelgeving in de sfeer van arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid die relevant is voor deze decentrale medezeggenschapsorganen werken niet automatisch door naar het primair onderwijs

De WOR is de regel voor veruit de meeste maatschappelijke sectoren in onze economie. Daar waar zich wijzigingen voordoen in bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden- en arbeidstijdenwetgeving of andere terreinen die relevant zijn voor de arbeidsverhoudingen, worden deze indien nodig veelal direct doorgevoerd in de WOR. In automatische doorwerking naar de WMO is meestal niet voorzien.

3.3 Overige aandachtspunten

Bestuurlijke ontwikkelingen brengen aan het licht dat de huidige medezeggenschapsregeling voor het primair onderwijs op onderdelen niet (meer) voldoet. Daarnaast zijn er ontwikkelingen gaande in de arbeidsverhoudingen, zowel in het primair onderwijs als ook in breder opzicht daarbuiten, die aanzetten tot veranderingen in de medezeggenschapsregeling die in dit advies centraal staat. Min of meer los van deze twee thematische domeinen zijn er ook nog aandachtspunten gelegen in de WMO zelf.

De regeling van faciliteiten voor MR-en is niet duidelijk en omvat minder dan elders in de samenleving gebruikelijk is

Volgens de WMO heeft de MR recht op het gebruik van voorzieningen en op tijd voor scholing. Of en in hoeverre het schoolbestuur echter ook moet voorzien in de kosten van het functioneren van de raad – bijvoorbeeld het inhuren van een extern adviseur - is niet duidelijk geregeld. De facilitering van de MR-en omvat minder dan de facilitering op grond van de WOR (zie ook bijlage 7).

De geschillenregeling van de WMO leidt tot minder eenduidige jurisprudentie

De geschillenregeling is gecompliceerd. Dit komt mede doordat de regeling in twee opzichten is gedifferentieerd. Ten eerste heeft elke denominatie een eigen geschillencommissie. Ten tweede is de geschillenregeling – met name voor wat betreft procesgang en toetsingscriteria – verschillend voor het bijzonder en openbaar onderwijs met name daar waar het de beroepsgang betreft ná de uitspraak van de geschillencommissie.

Bij het bijzonder onderwijs staat beroep open bij de burgerlijk rechter, maar deze toetst enkel de gebondenheid aan de uitspraak¹. Bij het openbaar onderwijs kan men tegen de uitspraak van de commissie in beroep bij de bestuursrechter; deze toetst het besluit van de commissie integraal. Deze differentiaties kunnen leiden tot verschillende uitspraken in gelijksoortige geschillen.

De geschillenregeling van de WMO voorziet niet in redelijkheidstoetsing bij adviesgeschillen

Bij adviesgeschillen in gevolge de WMO wordt de commissie geacht de rechtmatigheid te toetsen van het besluit van het schoolbestuur: a) is in strijd gehandeld met WMO of medezeggenschapsreglement, b) is onvoldoende gemotiveerd waarom is afgeweken van het MR-advies en c) heeft het bestuur onzorgvuldig gehandeld ten opzichte van de MR. De WOR voorziet bij adviesgeschillen in een redelijkheidstoetsing; ook in het HBO is redelijkheid als vierde toetsingscriterium bij adviesgeschillen opgenomen (zie artikel 10.30 onder d. WHW).

¹ Overigens is nog niet duidelijk of en in hoeverre het arrest van de Hoge Raad 31 mei 1996, NJ 1996, 693 inzake de bindendheid van de uitspraak van de commissie van beroep zal doorwerken op de ontwikkeling van jurisprudentie inzake medezeggenschaps geschillen op basis van de WMO.

3.4 Punten in schema

Ter afsluiting van dit hoofdstuk worden de aandachtspunten in het onderstaand overzicht samengevat.

Thema	Aandachtspunt
Bestuurlijke ontwikkelingen	Verbetering informatieverstrekking door bevoegd gezag Veranderingen in posities bestuur&management koppelen aan structuur van medezeggenschap Verbeteren mogelijkheden bovenschoolse medezeggenschap Verbeteren koppeling bovenbestuurlijke medezeggenschap Verduidelijking medezeggenschapsregime personeel bovenbestuurlijke organen
Goed besturen	Aanpassen regeling i.v.m. meervoudig publieke verantwoording Verbeteren participatie ouders
Arbeidsverhoudingen	Versterken eigenheid inspraak personeel Verbeteren doorwerking relevante wet- en regelgeving
Overige punten	Faciliteitenregeling verbeteren Geschillenregeling minder complex maken Redelijkheidstoetsing invoeren bij adviesgeschillen

4. Mogelijkheden en standpunten

De medezeggenschap in het primair onderwijs wordt geregeld via de Wet medezeggenschap onderwijs. In het voorgaande hoofdstuk hebben we beschreven dat gegeven ontwikkelingen in het onderwijs en daaromheen de regeling van de medezeggenschap in deze sector op een aantal punten verbeterd kan worden. Nu is voor bijna elk van de geconstateerde punten een oplossing te bedenken; over deze oplossingen is de afgelopen tien jaar dan ook tamelijk intensief gedebatteerd². Rode draad in dat debat is het wettelijk kader waarbinnen de oplossingen – soms per afzonderlijk punt – gezocht kunnen of moeten worden: de Wet op de ondernemingsraden of de Wet medezeggenschap onderwijs.

4.1 Schets van mogelijkheden

Er zijn in theorie vijf scenario's denkbaar aan de hand waarvan kan worden gesproken over de regulering van medezeggenschap in het primair onderwijs in het algemeen en het aanbrengen van de verbeterpunten die in het vorige hoofdstuk zijn besproken in het bijzonder. In het onderstaande stippen we deze scenario's van verander-mogelijkheden beknopt aan.

1. *handhaven en aanpassen van de WMO*

Het is denkbaar dat de huidige wet wordt gehandhaafd en dat daarbinnen de nodige aanpassingen worden gepleegd. Hoe ver men met deze aanpassingen gaat is mede afhankelijk van de vraag in welke mate men bepaalde uitgangspunten van deze wet in stand wil laten, bijvoorbeeld ten aanzien van het gezamenlijke karakter van de medezeggenschap.

2. *invoeren van de WOR voor personeel en aanpassen WMO voor ouders*

Minimaal een aantal van de beschreven punten kan ook tot oplossing worden gebracht door invoering van de Wet op de ondernemingsraden in het (primair) onderwijs. Voor de regulering van de medezeggenschap van ouders in het primair onderwijs zou dan de WMO kunnen worden aangepast zodat een ouder- of schoolraad ontstaat waarmee het schoolbestuur overlegt over aangelegenheden die met name relevant zijn voor ouders. Dit wordt in het debat ook wel het WOR/schoolraad-model genoemd; in het vervolg van dit advies duiden we het model op overeenkomstige wijze aan.

3. *invoeren van het keuzemodel*

Denkbaar is vervolgens dat de keuze voor hetzij a) hetzij b) door de rijksoverheid aan de schoolbesturen en hun medezeggenschapsraden wordt overgelaten. Er wordt dan een keuzemodel ingevoerd – bijvoorbeeld analoog aan dat voor de universiteiten. In dit scenario zal overigens de WMO ook moeten worden aangepast. Ten eerste zal de keuzemogelijkheid zelf in de wet moeten worden vastgelegd; ten tweede zal moeten worden bezien welke overige (resterende) elementen van de WMO moeten worden gewijzigd gelet op de hiervoor beschreven knelpunten.

4. *inbouwen van de WMO in de WOR*

In de vierde plaats is het denkbaar dat de WMO op zodanige wijze wordt geïntegreerd in de WOR dat tegemoet gekomen kan worden aan (een deel van) de beschreven punten uit het derde hoofdstuk, als ook dat de rechten van ouders op basis van het WMO-regime in de WOR worden verwerkt.

² Zie ook bijlage 4.

5. *inbouwen van de WOR in de WMO*

Ten slotte is het in theorie ook mogelijk de WOR in te bouwen in de WMO. Het betreft dan met name een integratie voor wat betreft de personeelsgeleding. Met andere woorden: de WOR wordt van toepassing op de regulering van de medezeggenschap tussen schoolbestuur en personeel, overigens met in stand houding van het karakter van de WMO en het beginsel van gezamenlijke medezeggenschap voor ouders en personeel.

De verwachting van de Expertgroep is dat het vierde en vijfde scenario minder waarschijnlijk en realiseerbaar zijn dan de eerste drie. Om te beginnen zijn deze scenario's niet eerder in de debatten ten tonele gevoerd en zullen zij – mede daardoor – op een mindere mate van bekendheid in het veld kunnen rekenen. Ten tweede is met beide scenario's – in vergelijking tot de eerste drie - een aanzienlijke mate van wetgevingsarbeid gemoeid. Ten derde is het niet realistisch dat de WOR een apart hoofdstuk over onderwijs zal gaan bevatten, aangezien dit een precedentwerking oproept richting andere sectoren, bijvoorbeeld de gezondheidszorg. Ten slotte kan datgene wat wordt beoogd – namelijk het verbeteren van de geconstateerde knelpunten en daarmee het versterken van de medezeggenschap in het primair onderwijs – ook via één van de drie andere scenario's worden gerealiseerd. In hetgeen volgt blijven de scenario's 4 en 5 dan ook verder buiten beschouwing.

4.2 Standpunten van organisaties

In het debat tot op heden nemen de onderwijsorganisaties diverse standpunten in ten aanzien van de (on)wenselijkheid van één of meerdere van bovenstaande scenario's (zie ook bijlage 4). Kennis van deze standpunten is noodzakelijk om tot een beoordeling te kunnen komen aangaande het draagvlak van een beoogde oplossingsrichting. Daarom bespreken we de standpunten in deze paragraaf, waarbij we ons beperken tot de standpuntbepaling van de organisaties ten aanzien van de medezeggenschap in het primair onderwijs.

Organisaties voor bestuur en management

De besturenorganisaties zijn van mening dat voor het funderend onderwijs het keuzemodel (WOR/WMO) ingang moet vinden in zowel het voortgezet als het primair onderwijs (brief van 16 maart 2004). Invoering van het keuzemodel is naar hun mening in lijn met het proces van deregulering en autonomievergroting.

Onderwijsbonden CNV

Deze organisatie stelt zich op het standpunt dat actualisering en verbetering van de medezeggenschapsregeling het beste kan plaatsvinden door aanpassing van de WMO (brief van 30 maart 2004). Argumenten tégen invoering van het WOR/schoolraad-model luiden:

- separate medezeggenschap voor ouders en leerlingen brengt ongewenste rolscheiding aan tussen werknemers enerzijds en ouders (in de rol van cliënt, consument) anderzijds
- het verstoort de mogelijkheid van integraal beleid: het in samenhang bezien van arbeidsvoorwaarden, onderwijs en organisatie
- separate medezeggenschap voor ouders en personeel leidt tot een toename van de informatie-achterstand van deelnemers
- bij een OR en een ouder- of schoolraad moeten er extra regels komen voor afstemming tussen beide raden

CMHF

De organisatie spreekt zich uit tegen invoering van het WOR/schoolraad-model en vóór aanpassing van de WMO, omdat:

- het onderwijs zich niet hoeft te laten leiden door datgene wat in de markt en het bedrijfsleven gangbaar is
- de WMO uitgaat van samenhang tussen onderwijs, organisatie en arbeidsvoorwaarden; in de MR komt dus ook méér aan de orde dan bij de WOR het geval zou zijn
- de WOR niet voorziet in volwaardige medezeggenschap voor het personeel in kleinere organisaties (brief van 30 maart 2004).

AOb

De Algemene Onderwijsbond stelt zich op als voorstander van de invoering van de WOR (brief van 20 februari 2004). De argumenten die daarbij worden gehanteerd luiden:

- met invoering WOR wordt de personele medezeggenschap in het onderwijs gelijk gesteld aan wat in andere maatschappelijke sectoren als norm geldt; de WOR past bij de ingezette lijn van decentralisatie en normalisatie van arbeidsverhoudingen
- de WOR biedt meer mogelijkheden om te differentiëren in de structuur van de medezeggenschap naar gelang de complexiteit van de organisatie
- met de WOR verbetert de doorwerking van wijzigingen in algemeen geldende wet- en regelgeving naar arbeids- en medezeggenschapsverhoudingen in de school

De AOb geeft daarbij aan dat ook bij invoering van de WOR de professionals zeggenschap moeten hebben over de invulling van het onderwijs.

Ten slotte wordt aangegeven dat als het keuzemodel wordt ingevoerd, dit tot problemen gaat leiden bij het vaststellen van (secundaire en tertiaire) arbeidsvoorwaarden. Want bij een keuzemodel ontstaat straks de vraag aan de CAO-tafel naar welk gremium uitwerking van arbeidsvoorwaarden gedecentraliseerd moeten worden: is dat naar de PMR of naar een OR volgens de wet, een OR die vrijwillig dan wel via de CAO door de werkgever is ingesteld, een personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering? In een keuzemodel kan elk van deze organen aan de orde zijn. De organen verschillen in termen van bevoegdheden en geschillenregeling én in hun relatie tot het overleg tussen werkgever en vakbonden op decentraal niveau. CAO-partijen zouden deze verschillen in acht moeten nemen bij het besluit tot decentralisatie, hetgeen tot zeer gedifferentieerde, en waarschijnlijk lastig te doorgronden CAO-bepalingen zal leiden. De AOb geeft de voorkeur aan eenduidige CAO-bepalingen.

AVS

De AVS is ook voorstander van veranderingen (zie Kader Primair, juni, augustus en december 2003). De medezeggenschap moet meer dan nu het geval is de organisatie van de instelling kunnen volgen. Op bovenschools niveau overlegt het schoolbestuur met het personeel over de zaken die hen direct aangaan. Op schoolniveau komt er een ouder/leerlingenraad.

De AVS tekent hierbij aan dat niet alle veranderingen – lumpsum én een ander medezeggenschapsregime - tegelijkertijd moeten worden ingevoerd. Ze heeft een voorkeur voor fasering: eerst een verplichte GMR invoeren, versterken van de ouderbetrokkenheid bij de school en dan mogelijk in de toekomst overstappen op de WOR.

Ouderorganisaties

De organisaties van ouders zijn voorstander van handhaving van de WMO (brief d.d. 27 mei 2004 aan VKC). Ook zij erkennen dat veranderingen nodig en wenselijk zijn. Bijvoorbeeld de verplichte invoering van een GMR, de informatieverstrekking, de geschillenregeling en de faciliteitenregeling. Maar dit alles kan ook binnen de kaders van de WMO worden gerealiseerd, zeker in het geval van het primair onderwijs.

Schematisch zijn de standpunten van de organisaties als volgt te koppelen aan de drie als meest realistische beschouwde scenario's:

Scenario	Standpunten organisaties t.a.v. aanpassing medezeggenschapsregeling primair onderwijs
handhaven en aanpassen WMO	O-CNV, CMHF, ouderorganisaties
invoeren WOR	AOb
invoeren keuzemodel WOR/WMO	Besturenorganisaties

4.3 Constateringen naar aanleiding van standpunten

Uit de voorgaande beschrijving wordt duidelijk dat de organisaties het er over eens zijn dat de huidige medezeggenschapsregeling op een aantal punten niet meer voldoet. Vervolgens verschillen de organisaties van mening over de wijze waarop deze verbeterpunten moeten worden gerealiseerd: via het aanpassen van de huidige wet, het invoeren van een andere wet óf het neerleggen van een keuze daartussen bij het schoolbestuur via nader in te vullen procedures.

De Expertgroep constateert tevens dat in het debat over de medezeggenschap in de afgelopen tien jaar de focus sterk gericht is geweest op de vraag of de WOR ingang zou moeten vinden in het onderwijs. Daarbij hebben organisaties – zoals in bijlage 4 ook aan de orde komt – standpunten pro of contra de WOR betrokken. Niet altijd zijn aan het formuleren van die standpunten gedegen analyses voorafgegaan van de verschillen en overeenkomsten tussen de WOR en de WMO. Belangrijk is tevens dat dergelijke stellingnamen door de organisaties niet in alle gevallen zijn betrokken op de vraag of en in hoeverre het *geheel* aan knelpunten met invoering van de WOR dan wel handhaving van de WMO tot een oplossing zou kunnen worden gebracht.

In deze zin is het debat over WOR of WMO zoals dat de laatste tien jaar is gevoerd niet direct te kenschetsen als een inhoudelijk debat, noch als een debat waarin systematisch de koppeling tussen probleem en (vermeende) oplossing aan de orde is geweest.

5. Versterking medezeggenschap in het primair onderwijs

In dit hoofdstuk bespreken we de wijze waarop naar de mening van de Expertgroep de verbeterpunten die in hoofdstuk 3 aan de orde zijn gekomen, kunnen worden opgepakt.

Daarbij vertrekken we vanuit de visie dat het wenselijk is om voor het primair onderwijs tot een zo integraal mogelijke aanpak te komen van de geconstateerde knelpunten. Eén van de punten oplossen met voorbijgaan van de andere is relatief eenvoudig. Maar er liggen nu eenmaal *meerdere* wensen en noodzakelijkheden tot verbetering, die vooral in onderlinge samenhang aan bod moeten komen.

Dat houdt in dat de Expertgroep tot een duidelijke lijn wenst te komen waarlangs oplossingen worden geformuleerd. Dat betekent dat in dit hoofdstuk ook keuzes worden gemaakt. Het gevolg daarvan zal zijn dat niet op elk van de geconstateerde aandachtspunten afzonderlijk een optimale oplossing zal ontstaan. Het betekent echter wel dat het geheel aan oplossingen zoveel als mogelijk is samenhangend zal zijn en dat daarop gebaseerd gekomen kan worden tot een brede versterking van de medezeggenschap in het primair onderwijs.

Nog één opmerking voordat de uitgangspunten en uitwerking die de Expertgroep voorstaat, wordt beschreven. En dat is dat de Expertgroep in lijn met de opdracht geen uitvoerige analyse heeft gemaakt van de bestaande bevoegdheidsverdeling in de WMO en tevens geen wetsteksten heeft geformuleerd. Eén en ander treft u in het navolgende dan ook niet aan.

5.1 Uitgangspunten bij versterking van de medezeggenschap

De Expertgroep hanteert bij het komen tot een integrale oplossingsrichting twee typen uitgangspunten, die zich laten beschrijven aan de hand van de antwoorden op twee kernvragen:

1) *Waarom is er medezeggenschap?*

De Expertgroep hanteert als allereerste uitgangspunt dat medezeggenschap in een school geen doel op zichzelf is. Het is een middel om te komen tot iets anders. Er zijn twee belangrijke functionaliteiten aan te geven:

- door middel van medezeggenschap wordt betrokkenheid gegarandeerd van het personeel en de ouders over zaken die hen aangaan en waarover door het schoolbestuur beslissingen worden genomen;
- door middel van de medezeggenschap verbetert de kwaliteit van de besluitvorming; het schoolbestuur verkrijgt door de inspraak een bredere input van belangen en visies ter tafel dan wanneer deze er niet zou zijn, waardoor een ruimer spectrum aan relevante informatie in de besluitvorming kan worden betrokken.

Gekoppeld aan deze twee functies moet de regeling van medezeggenschap de inspraakrechten en -plichten van schoolbestuur, ouders en personeel helder en eenduidig zijn, en als zodanig bevorderend werken op de kwaliteit van besluitvorming. Medezeggenschap moet niet ervaren worden als enkel een formele verplichting die het 'normale' functioneren van de schoolorganisatie verstoort. De medezeggenschapsregeling moet daarom onnodige dubbelingen in procedures en onnodige formalismen rondom die besluitvorming zoveel mogelijk voorkomen en aan kunnen sluiten bij de organisatiestructuur van de school.

2) *Is het primair onderwijs anders dan andere maatschappelijke sectoren, en zo ja waarom dan?*

Het primair onderwijs vertoont veel overeenkomsten met andere maatschappelijke sectoren, zoals de kinderopvang, het welzijnswerk, de gezondheidszorg. Het wijkt er echter in één belangrijk opzicht van af (Onderwijsraad, 2002). In het primair onderwijs gaat het om onderwijs aan jonge kinderen in de leeftijd van 4 tot en met 12 jaar. In die leeftijd is het opvoeden, het overdragen van waarden, normen en inzichten van groot belang. Ouders vertrouwen de opvoeding van hun kinderen in deze leeftijd voor een groot deel van de dag toe aan de school. De relatief zware pedagogisch functie van het primair onderwijs vraagt om een relatief grote betrokkenheid van die ouders bij de beslissingen die de school neemt over inhoud, inrichting en organisatie van het onderwijs. Anders gezegd: de medezeggenschap van ouders moet naar de mening van de Expertgroep in lijn met dit belang goed worden geborgd.

5.2 Afweging

De huidige WMO kent gelet op de beschrijving in hoofdstuk 3 twee typen knelpunten, welke ook terugkomen in de standpuntbepaling van organisaties in hoofdstuk 4:

- a) de huidige wet strookt niet met het principe dat het personeel een meer eigenstandige vorm van medezeggenschap toekomt in een tijd dat het overleg over onderdelen van de arbeidsverhoudingen steeds decentraler worden belegd; in die context is de MR steeds vaker één van de organen waarbinnen ook arbeidsvoorwaardenvorming plaatsvindt
- b) de huidige wet is te weinig flexibel voor wat betreft de aansluiting op organisatorische en bestuurlijke veranderingen die het gevolg zijn van schaalvergroting en professionaliseringsprocessen (bovenschoolse en bovenbestuurlijke medezeggenschap); door dit gebrek aan decentrale mogelijkheden ontstaan inefficiënte overlegsituaties

Over de vraag of en in hoeverre deze vraagstukken in één van de drie scenario's uit het vorige hoofdstuk kunnen worden opgelost, oordeelt de Expertgroep als volgt.

Invoering WOR en schoolraad

Arbeidsverhoudingen

De invoering van de WOR biedt een oplossing voor het eerste meer principiële knelpunt op het terrein van de arbeidsverhoudingen. Aan de invoering zijn echter ook nadelen verbonden:

- De WOR stelt een OR met volledige rechten en plichten pas verplicht als de onderneming doorgaans 50 of meer personeelsleden telt. De medezeggenschap van het personeel bij scholen met minder dan 50 personeelsleden vindt dus niet per definitie plaats via de OR; dat gebeurt alleen als het schoolbestuur vrijwillig tot instelling van die OR overgaat of als dit via een CAO-bepaling wordt voorgeschreven. Op voorhand is er dus geen garantie te geven dat het personeel bij invoering van de WOR te maken krijgen met de OR. De personeelsvertegenwoordiging en personeelsvergadering zijn dan wel de alternatieven, maar deze beschikken volgens de WOR niet over dezelfde rechten en plichten als de OR.
Ter informatie: volgens Kerncijfers OCW zijn er in 2003 7975 PO-scholen, waarop in totaal 171300 personeelsleden werkzaam zijn. Dit betekent een gemiddelde van 21 personeelsleden per school.

- De personeelsleden verliezen bij invoering van de WOR hun medezeggenschap over onderwijsinhoudelijke aangelegenheden volgens het WMO-regime. Dit moet dan dus óf separaat worden geregeld via de WOR of CAO-bepalingen óf worden overgelaten aan de vrijwillige medewerking daartoe van schoolleiding en bestuur. De kans van slagen van aanpassing van de WOR op dit punt acht de Expertgroep gering.

Bovenschoolse en bovenbestuurlijke medezeggenschap

De WOR biedt een breder instrumentarium voor inrichting van de medezeggenschapstructuur in relatie tot de organisatie van de 'onderneming'. Naast de OR (dan wel de personeelsvertegenwoordiging of personeelsvergadering) kent deze wet de mogelijkheid van een gemeenschappelijke OR, een centrale OR en een groeps-OR. De WMO kent op dit moment alleen een MR, een GMR en – onder voorwaarden – een deelraad. Invoering van de WOR zou op dit punt derhalve een verbetering zijn. Daar moet echter wel bij worden aangetekend dat het begrip 'onderneming' in de WOR niet zondermeer parallel loopt met het begrip 'school'. Toepasselijkheid van de WOR kan (onbedoelde) discussie opleveren over aparte medezeggenschapsorganen voor afzonderlijke organisatorische eenheden zoals dislocaties, nevenvestigingen en dergelijke.

Overigens biedt de WOR géén directe oplossing voor het vraagstuk van de bovenbestuurlijke medezeggenschap (Brekelmans & Noorlander, 2001). Daarnaast geldt dat het ook binnen een WMO-kader mogelijk is aan het WOR-instrumentarium vergelijkbare regel-opties te creëren. In dat geval zouden de pluspunten van de WMO behouden kunnen blijven.

Overige kanttekeningen

Bij invoering van de WOR zal de WMO moeten worden aangepast zodat in dit kader de instelling van de schoolraad voor ouders kan plaatsvinden; de gesignaleerde knelpunten – voor zover betrekking hebbend op de medezeggenschap van ouders - moeten daarbij dan óók worden meegenomen. Tevens zal de afstemming tussen beide inspraakorganen voor personeel respectievelijk ouders moeten worden geregeld, zodat dubbelingen in de procedures en vervlechtingen in geschillenprocedures zoveel als mogelijk is kunnen worden voorkomen.

De verwachting van de Expertgroep is voorts dat het kennisverschil tussen ouders enerzijds en personeel anderzijds door het instellen van aparte inspraakorganen zal toenemen. Ook kan worden verwacht dat de schoolleiding met méér inspraakorganen dan op dit moment overleg zal moeten voeren. Dit wordt veroorzaakt door de splitsing tussen ouder- en personeelsgeleding maar óók door het feit dat binnen de WOR elke organisatorische eenheid die als zodanig zelfstandig naar buiten toe opereert, in beginsel een OR (of personeelsvertegenwoordiging dan wel personeelsvergadering) moet hebben.

Invoering van een keuzemodel

Arbeidsverhoudingen

De knelpunten die gesignaleerd zijn binnen de huidige medezeggenschapsregeling en die gelegen zijn op het terrein van de arbeidsverhoudingen, worden in dit model alleen onder voorwaarden tot een oplossing gebracht:

- a) als alle schoolbesturen kiezen voor de toepassing van de WOR;
- b) als de aangepaste WMO óók voorziet in eigenstandige zeggenschap van het personeel ten aanzien van de zaken die raken aan hun arbeidsverhouding én de doorwerking van de daarvoor relevante wet- en regelgeving bij die aangepaste WMO wordt geregeld.

Hiervoor zagen we overigens al dat toepassing van de WOR ongeclausuleerd tot nieuwe knelpunten leidt, te weten de vormgeving van medezeggenschap voor het personeel op kleine scholen én hun verlies aan inspraak ten aanzien van onderwijsinhoudelijke aangelegenheden.

Bij introductie van het keuzemodel ontstaat bovendien een nieuw knelpunt gelegen in de sfeer van de decentralisatie van arbeidsverhoudingen. De AOb heeft aangegeven dat bij introductie van dit model het zicht op de medezeggenschapsverhoudingen in de scholen afneemt waardoor bij het CAO-overleg minder snel tot medewerking aan decentralisatie in de richting van medezeggenschapsorganen zal worden besloten.

Bovenschoolse en bovenbestuurlijke medezeggenschap

Wat hiervoor werd opgemerkt over dit aspect in relatie tot de invoering van de WOR gaat ook voor dit model op, indien het schoolbestuur kiest voor toepassing van deze wet. Mocht het bestuur kiezen voor het WMO-regime, dan geldt dat de gesignaleerde knelpunten ten aanzien van de medezeggenschapstructuur alleen dan kunnen worden verholpen indien deze wet ook wordt aangepast.

Overige kanttekeningen

Het keuzemodel (WMO of WOR/schoolraad) is op het eerste gezicht in overeenstemming met het beleid om schoolbesturen meer ruimte te geven voor eigen beslissingen. Maar het model heeft wel belangrijke consequenties:

- a. omdat alle partijen het er over eens zijn dat de huidige wet sowieso aanpassing behoeft, moet het keuzemodel ook gepaard gaan met aanpassing van de huidige WMO; de gesignaleerde knelpunten moeten daar zoveel als mogelijk is mee worden verholpen;
- b. het keuzemodel veronderstelt in het geval gekozen wordt voor de WOR daarnaast een wettelijk kader voor de schoolraad van ouders; naast een aangepaste WMO die geldt voor personeel en ouders, komt er dus óók een WMO-regime voor ouders in het geval gekozen wordt voor overname van de WOR.

Er dienen dus twee nieuwe medezeggenschapsregelingen te komen. In termen van overzichtelijkheid en transparantie van wet- en regelgeving is het keuzemodel in de ogen van de Expertgroep gelet op het voorgaande een onwenselijke oplossing.

Bovendien zal van invoering van het keuzemodel naar de verwachting van de Expertgroep een remmende werking uitgaan op het proces van decentralisatie van arbeidsverhoudingen in het primair onderwijs. Voor de vakbeweging is dan immers niet meer duidelijk naar wélk gremium men decentraliseert: de OR, de personeelsvertegenwoordiging dan wel -vergadering of de PMR. Tevens verhoogt een keuzemodel de beleidslast op besturen en directies: het is wéér een extra keuze erbij die gemaakt moet worden.

Handhaven en aanpassen WMO

Arbeidsverhoudingen

De gesignaleerde knelpunten kunnen worden opgelost door een relatief zware aanpassing van de WMO. Het personeel zal binnen de nieuwe WMO-kaders een eigenstandige medezeggenschap dienen te krijgen ten aanzien van de aangelegenheden die direct raken aan hun arbeidsverhouding (arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid, personeelsbeleid). Tevens dient de doorwerking van de daarvoor relevante wet- en regelgeving in het nieuwe WMO-kader te worden ingepast.

Bovenschoolse en bovenbestuurlijke medezeggenschap

Binnen een aangepast WMO-kader kan meer ruimte worden geschapen voor aanpassing van de structuur van medezeggenschap aan veranderingen in organisatie, management

en bestuur. Dat geldt zowel voor de bovenschoolse als de bovenbestuurlijke elementen daarvan. De vraag is echter wel of dergelijke aanpassingen *binnen* het bestaande WMO-kader voldoende tegemoet kunnen komen aan de behoefte aan meer ruimte en variëteit in de vormgeving van decentrale structuren van medezeggenschap.

Overige kanttekeningen

Er zijn voldoende argumenten aan te voeren voor het handhaven van een wettelijk regime voor het primair onderwijs dat afwijkend is van datgene wat in andere maatschappelijke sectoren de regel is. Aan het principe om het onderwijs in 1981 uit te sluiten van de werking van de WOR is in deze zin niet wezenlijk iets veranderd. Een ruime meerderheid van de onderwijsorganisaties wijst bovendien zo'n eigenstandig regime ten principale niet af (ook het 'keuzemodel' veronderstelt immers het voortbestaan van een WMO).

5.3 Op weg naar een WMS

Op grond van het voorafgaande adviseert de Expertgroep om te komen tot een eigenstandige wettelijke regeling voor medezeggenschap in het (primair) onderwijs, als opvolger van de huidige WMO, waarin een aantal fundamentele aanpassingen ten opzichte van het huidige regime is vervat. Deze nieuwe wet wordt in het navolgende bij wijze van werktitel aangeduid als de Wet Medezeggenschap Scholen (WMS)³. Deze nieuwe wet zal moeten voldoen aan de volgende criteria:

- voorzien in een vorm van gezamenlijke medezeggenschap voor ouders en personeel op een aan de WMO overeenkomstige wijze;
- voorzien in een zelfstandige vorm van medezeggenschap voor het personeel ten aanzien van arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheden;
- flexibiliteit bieden om de structuur van medezeggenschap aan te kunnen passen aan de ontwikkelingen in verhoudingen bestuur – management en daarmee tevens aansluiten bij de breed uitgesproken wens tot meer keuzevrijheid en variatiemogelijkheden voor de scholen
- leiden tot een algemene versterking van de medezeggenschap in het primair onderwijs.

Bij het ontwerpen van deze wet zullen naar de mening van de Expertgroep daarom de volgende elementen moeten worden meegenomen:

a. Borging van gezamenlijke medezeggenschap voor ouders en personeel

In de WMS wordt het basisbeginsel van de WMO, te weten gezamenlijke medezeggenschap voor personeel en ouders gehandhaafd. Dit houdt in dat de MR straks ook bestaat uit een personeels- en oudergeleding. Aan de MR als geheel worden net als in de huidige situatie instemmings- en adviesrechten toebedeeld, evenals aan de afzonderlijke geledingen. Ten aanzien van de instemmingsrechten van de personeelsgeleding heeft de oudergeleding een afgeleid adviesrecht en vice versa (zie echter ook punt b hierna).

De inhoud van de instemmings- en adviesrechten is in de WMS overeenkomstig aan die in de huidige WMO. Waar dit nodig is in het kader van de tegemoetkoming aan de geschetste criteria zullen deze in de WMS worden aangevuld en/of aangepast (zie ook

³ Om aan te geven dat de Expertgroep een nieuwe wet voor staat, wordt deze bij wijze van werktitel aangeduid als Wet Medezeggenschap Scholen. Met een van de WMO afwijkende benaming wordt tevens verwarring voorkomen met de Wet Maatschappelijke Opvang.

hierna). Het is tevens denkbaar dat mede naar aanleiding van overleg tussen het ministerie en het onderwijsveld in een later stadium ook andere, in dit advies nog niet opgenomen aanpassingen op de bestaande bevoegdheden worden gerealiseerd.

b. Zelfstandige medezeggenschap voor personeel ten aanzien van arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheden

Naast de gezamenlijke medezeggenschap komt in de WMS een aanvullende bepaling. Deze houdt in dat het personeel ten aanzien van de onderwerpen genoemd in WMO artikel 8 c t/m i aangevuld met de onderwerpen uit artikel 27 van de WOR een *eigenstandige* medezeggenschap uitoefent, zónder het afgeleide adviesrecht van de oudergeleding. Het betreft daarbij onder meer de volgende onderwerpen: werktijden en vakantieregeling, belonings- of functiewaarderingssysteem, arbeidsomstandigheden en ziekteverzuimbeleid, het aanstellings-, ontslag- of bevorderingsbeleid, enzovoorts. Deze instemmingsrechten vormen – daar waar deze nog niet zijn opgenomen in artikel 8 c t/m i - een aanvulling op de huidige instemmingsrechten van de PMR. In lijn met dit voorstel is de Expertgroep tevens van mening dat omwille van evenwichtige verhoudingen de oudergeleding in de WMS een overeenkomstige vorm van eigenstandige zeggenschap toekomt ten aanzien van de hoogte en besteding van de vrijwillige ouderbijdrage (artikel 9 b WMO).

Hoe de positie van de nieuwe PMR straks samenhangt het arbeidsvoorwaardelijke overlegstelsel in het primair onderwijs is nader uitgewerkt in bijlage 3.

In de WMS wordt straks tevens bepaald dat daar waar in wetgeving over arbeidsovereenkomsten, sociale zekerheid en arbeidsomstandigheden wordt gesproken over ondernemingsraad of medezeggenschapsorgaan, hiervoor in het geval van het primair onderwijs dient te worden gelezen: de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad. Door het opnemen van zo'n bepaling kan de doorwerking van deze wet- en regelgeving richting de personeelsgeleding in het onderwijs worden verbeterd.

De WMS voorziet tevens in versterking en verduidelijking van de geschillenregeling. Dit is met name ook van belang in het kader van de decentralisatie van arbeidsvoorwaarden. De inhoud van de geschillenregeling in de WMS wordt beschreven bij punt d. hierna.

c. Flexibiliteit en variëteit in vormgeving van de structuur van medezeggenschap

De WMS schrijft voor dat er een (G)MR moeten zijn en dat deze bepaalde bevoegdheden toekomt. Daarnaast dient de WMS méér dan de huidige WMO ruimte te bieden voor eigen keuzes door de scholen. Immers: nu de scholen op talloze terreinen meer eigen verantwoordelijkheid krijgen, zelf beslissingen nemen en tot beleidsvoering komen, zal de medezeggenschapswet óók ruimte moeten bieden voor keuzes. Alleen op die wijze kunnen de scholen komen tot een structurering van de medezeggenschap die past bij hún situatie. Daardoor kunnen onnodige inefficiënties in overlegsituaties voor zowel bestuur, management als personeel en ouders worden voorkomen.

In de WMS zal daarom worden bepaald dat:

- in beginsel elke school een medezeggenschapsraad (MR) kent, bestaande uit personeel en ouders met bevoegdheden in overeenstemming met het voorafgaande
- elk schoolbestuur met meer dan één school een GMR instelt met wettelijk vastgelegde bevoegdheden (zie ook hierna)

- dat het schoolbestuur aan de GMR kan voorstellen te komen tot passende verdeling van medezeggenschap over de verschillende medezeggenschapsorganen en dat de GMR hierover instemmingsrecht uitoefent (als het bestuur één school beheert berust dit instemmingsrecht uiteraard bij de MR)
- dat de medezeggenschapsorganen paritair worden samengesteld uit personeel en ouders, overigens zonder dat daarbij nadere regels worden gegeven over aantallen zetels, afvaardigingen en dergelijke.

Wanneer schoolbestuur en management willen komen tot eigen keuzen ten aanzien van de structuur en bevoegdheden van medezeggenschap dan is het mogelijk om ten aanzien van onderstaande punten tot decentrale uitwerkingmogelijkheden te komen

- de keuze dat niet op schoolniveau (brinnummer) maar voor alle scholen van het bestuur (dan wel voor een aantal daarvan) op locatieniveau MR-en worden ingesteld
- dat de bevoegdheden voor MR-en en de GMR op wijze X, Y of Z worden verdeeld
- dat over arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheden (conform art. 8 c t/m i WMO juncto art. 27 WOR, zie hiervoor) niet op school- dan wel locatieniveau maar met de PGMR wordt gesproken
- dat ten aanzien van onderwerp X, Y of Z tot de instelling van een commissie of onderdeelcommissie wordt overgegaan (zie hierna)
- dat het maximum aantal leden van een GMR uit de MR-en op wijze X, Y of Z wordt bepaald
- dat de onderwerpen van een GMR indien daarvoor wordt gekozen op clusterniveau anders zijn dan van een GMR op bestuursniveau.

De Expertgroep beveelt aan dat dergelijke arrangementen onderwerp van gesprek zijn tussen het schoolbestuur en de GMR(-en). Aangezien de afzonderlijke MR-en zijn vertegenwoordigd in de GMR hoeft het schoolbestuur daarmee niet alle afzonderlijke MR-en over het arrangement te consulteren. De GMR krijgt derhalve instemmingsrecht ten aanzien van het arrangement.

Zo ontstaat voor schoolbestuur en MR-en in beginsel de ruimte voor flexibiliteit. Hiervan kan indien gewenst gebruik worden gemaakt, zonder dat dit – zoals bij invoering van de WOR op bepaalde punten het geval is – ten koste gaat van basisinspraakrechten voor personeel en ouders ten aanzien van de zaken die hen direct aangaan.

Gerelateerd aan de eerder besproken knelpunten zal de WMS ook de in de volgende versterkingen voorzien:

Veranderingen posities bestuur&management

De Expertgroep stelt voor in de nieuwe wet aansluiting te zoeken bij de term 'bestuurder' zoals die in de WOR wordt gehanteerd (onder verwijzing naar hetgeen daaromtrent in het directie-/managementstatuut van het schoolbestuur is bepaald).

Verbeteren mogelijkheden bovenschoolse medezeggenschap

De Expertgroep is van mening dat de voorstellen gedaan in de Uitwerkingsnotitie lumpsum PO kunnen worden ingebed in de WMS. Dit betekent met name: verplichte instelling van een GMR.

In samenhang daarmee bevat de WMS analoog aan de WOR evens de mogelijkheid tot het instellen van (onderdeel-)commissies:

- commissies kunnen worden ingesteld door de MR of door de geledingenraad; het kan gaan om vaste commissies voor de behandeling van bepaalde onderwerpen, bijvoorbeeld een arbo-commissie.
- voor onderdelen van de school kunnen op voorstel van het schoolbestuur onderdeelcommissies worden ingesteld en bestaat uit personeelsleden en

ouders van leerlingen van het betrokken onderdeel van de schoolorganisatie, al dan niet aangevuld met leden van de MR.

Verbeteren koppeling bovenbestuurlijke medezeggenschap

De Expertgroep ziet het opnemen van een verplichting tot het instellen van bovenbestuurlijke medezeggenschapsorganen als onwenselijk omdat dit strijdig kan zijn met het rechtspersonenrecht en omdat één en ander ook aan de instellingen zelf kan worden overgelaten. De WMS bevat daarentegen een bepaling die schoolbesturen ruimte biedt voor het instellen van een bovenbestuurlijk platform óf van een échte bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad als alle aan het samenwerkingsverband deelnemende schoolbesturen en tweederde van de betrokken (G)MR-en hiermee instemmen.

Verduidelijking medezeggenschapsregime personeel bovenbestuurlijke organen

In de wet wordt duidelijk opgenomen dat de rechtspersoon die een centrale dienst in stand houdt als bedoeld in artikel 68 WPO onder de werking van de Wet op de ondernemingsraden valt en diens gevolge ook uitvoering dient te geven aan deze wet.

d. versterking medezeggenschap

Ten slotte zal de WMS om te komen tot brede versterking van medezeggenschap in het primair onderwijs een aantal 'overige' doch tevens essentiële verbeteringen bevatten ten opzichte de huidige WMO:

Verbetering informatieverstrekking door bevoegd gezag

In de Uitwerkingsnotitie Lumpsum PO zijn reeds voorstellen gedaan tot aanscherping van de informatiebepaling in de huidige WMO. Deze voorstellen worden ingepast in de WMS. Daarbij worden de overige informatiebepalingen uit de WOR eveneens meegenomen. Tevens zal uit een oogpunt van deregulering het informatieregime WMS worden ontdaan van onnodige formalismen.

Aanpassen regeling i.v.m. meervoudig publieke verantwoording

In de WMS wordt de huidige verantwoordingsplicht van de MR aangescherpt. Bepaald wordt tevens dat de Inspectie toeziet op de verslaglegging van de raad over diens activiteiten.

Verbeteren participatie ouders

De Expertgroep is van mening dat de participatie van ouders in de medezeggenschapsraden kan verbeteren. Daarbij is onder meer de facilitering van ouderleden van belang.

Faciliteitenregeling verbeteren

De faciliteitenregeling volgens de WOR wordt ingebed in de WMS.

Geschillenregeling minder complex maken

De Expertgroep acht de huidige geschillenregeling tegen de achtergrond van de eerder geformuleerde criteria niet meer adequaat. De geschillenregeling van de WMS zal daarom gebaseerd zijn op het volgende:

- er komt één geschillencommissie als dé instantie voor alle geschillen, waaronder ook de geschillen met betrekking tot de naleving van de in de wet opgelegde verplichtingen betreffende de medezeggenschap;
- de geschillencommissie wordt in stand gehouden door een stichting van de besturen-, vak- en ouderorganisaties gezamenlijk

- de geschillencommissie krijgt desgewenst de mogelijkheid om denominatieve kamers in te stellen;
- voor openbaar en bijzonder onderwijs wordt het mogelijk om de uitspraak van de geschillencommissie bij de rechter – bijvoorbeeld het Gerechtshof in Den Haag - voor te dragen voor vernietiging als sprake is van strijdigheid met de wet;
- het voordragen voor vernietiging mag niet leiden tot ernstige vertragingen in de besluitvorming door het schoolbestuur.

In de WMS wordt voorts de procedure voor het behandelen van geschillen opgenomen.

Redelijkheidstoetsing invoeren bij adviesgeschillen

De toetsing van adviesgeschillen wordt in de WMS zo geregeld dat deze geschiedt volgens de WOR-criteria. Ook voor de instemmingsgeschillen wordt aangesloten bij de WOR.

De Expertgroep benadrukt bij dit alles dat het van belang is dat de WMS álle voorgaande voorstellen omvat. Het vormt één geheel aan voorstellen waarbij op onderdelen ook samenhangen bestaan. Overname van slechts één of enkele van deze voorstellen zal niet afdoende zijn om tegemoet te komen aan de criteria en daarmee om de medezeggenschapsregeling in het primair onderwijs voldoende toe te rusten voor de toekomst.

De WMS zou in de ogen van de Expertgroep idealiter in werking moeten treden per 1 augustus 2005. Op deze wijze kan al in het jaar voorafgaand aan inwerkingtreding van de lumpsumbekostiging ervaring worden opgedaan met de gewijzigde medezeggenschapsbepalingen en de verplichte GMR; één, enkele of alle voorgestelde arrangementen kunnen dan op 1 augustus 2005 of op elke gewenst tijdstip daarna worden overeengekomen. Ook ontstaat zo in het kader van de per 1 augustus 2006 voorgenomen decentralisatie van secundaire arbeidsvoorwaarden tijdig de benodigde duidelijkheid over de positionering van de PMR in het arbeidsvoorwaardelijke overlegstelsel.

6. Medezeggenschap in andere onderwijssectoren

De Expertgroep heeft zich gericht op de medezeggenschap in het primair onderwijs. Tegen die achtergrond is de groep ook tot de uitgangspunten en afweging gekomen zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk. De Expertgroep heeft binnen de tijdspanne van de opdracht geen diepgaand onderzoek kunnen doen naar de mogelijke regeling van de medezeggenschap in de andere onderwijssectoren.

Desalniettemin is het van belang dat de medezeggenschapsregeling voor het primair onderwijs een juiste plaats krijgt in het beleid dat de minister voert ten aanzien van medezeggenschapsregulering 'onderwijs breed'. Om die reden plaatst de Expertgroep in dit hoofdstuk dan ook bij wijze van afronding een aantal opmerkingen over de regulering van medezeggenschap in de andere onderwijssectoren.

(1) Inventariseer gewenste veranderingen en mogelijkheden

Analoog aan de werkwijze van de Expertgroep kan ook voor andere sectoren in beeld worden gebracht op welke punten de vigerende medezeggenschapsregeling in de praktijk tot knel- en aandachtspunten leidt. Parallel daaraan kan tevens worden geanalyseerd welke scenario's van verandermogelijkheden in het debat van de sector in kwestie ten tonele worden gevoerd. De verwachting van de Expertgroep is dat dit ook scenario's zullen zijn in termen van WOR/schoolraad voor ouders en/of onderwijsdeelnemers, keuzemodel of handhaving van de huidige wet.

(2) formuleer de uitgangspunten ten aanzien van de gewenste functionaliteit en de mate van differentiatie ten opzichte van andere sectoren

Bij de beschrijving van de gewenste functionaliteit van medezeggenschap zal naar verwachting in andere sectoren de positie van ouders niet zo expliciet een rol spelen als bij het primair onderwijs het geval is. Ouders zullen in verband met het pedagogische element van onderwijs een rol spelen naarmate de onderwijsdeelnemer nog leerplichtig en niet meerderjarig is; maar deze rol zal met het toenemen van de leeftijd van de onderwijsdeelnemer wel duidelijk afnemen. Boven de leerplichtige en meerderjarige leeftijd zullen ouders geen rol meer spelen in termen van gewenste betrokkenheid bij de besluitvorming door het bestuur van de onderwijsinstelling. De opvoedkundige functie van de onderwijsinstelling – als zelfstandige functie en niet verbonden aan kwalificatie voor beroeps- en/of wetenschapsuitoefening - is dan ook niet of nauwelijks meer aanwijsbaar.

Eén en ander werkt naar de mening van de Expertgroep door in het tweede uitgangspunt: de mate waarin de onderwijssector in kwestie al of niet substantieel afwijkend is van andere maatschappelijke sectoren. De Expertgroep ziet hierin een directe relatie met die uitdrukkelijk pedagogische functie van de onderwijsinstelling: als deze nog aanwijsbaar is, dan zijn er redenen voor afwijking van de medezeggenschaps-wetgeving ten opzichte van hetgeen in andere sectoren gangbaar is.

(3) Kom tot een afweging van de verandermogelijkheden gelet op de geformuleerde uitgangspunten

Op basis van de uitgangspunten die zijn geformuleerd kan een beredeneerde keuze worden gemaakt uit de verandermogelijkheden waarover in de sector in kwestie wordt gedebatteerd. Na die keuze kan vervolgens binnen dat model worden overgegaan tot het oplossen van de gesignaleerde knelpunten.

7. Samenvatting

Op basis van de analyse komt de Expertgroep tot de conclusie dat invoering van de WOR voor het primair onderwijs meer problemen oplevert dan ze oplost. Mede daardoor acht de Expertgroep ook het keuzemodel voor het primair onderwijs niet opportuun.

Het primair onderwijs is een sector die duidelijk afwijkt van andere sectoren binnen en buiten het onderwijs. Dit komt doordat in deze sector jonge kinderen door hun ouders voor een belangrijk deel van de dag worden toevertrouwd aan de zorg en verantwoordelijkheid van de school. Dit gebeurt niet voor een korte, in de tijd afzienbare periode maar voor de duur van enkele jaren. Dat zijn jaren waarin opvoeden, het overdragen van waarden, normen en inzichten, van het grootste belang zijn. Om die reden is het van groot belang de medezeggenschap van ouders – méér dan in andere sectoren – goed te regelen.

Er is volgens de Expertgroep dan ook voldoende reden om voor het primair onderwijs een andere regeling te treffen voor de medezeggenschap dan in andere sectoren gebruikelijk is. Duidelijk is echter ook dat fundamentele verbeteringen van de bestaande regeling nodig zijn. De Expertgroep stelt daarom voor om te komen tot een nieuwe wet, de Wet Medezeggenschap Scholen.

Deze wet voldoet aan vier criteria, te weten:

- gezamenlijke medezeggenschap voor ouders en personeel op een aan de WMO overeenkomstige wijze;
- een zelfstandige vorm van medezeggenschap voor het personeel ten aanzien van arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheden, daarmee een impuls gevend aan de aanstaande decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming; de zelfstandigheid krijgt voor wat betreft de oudergeleding een spiegelbeeld in eigenstandige inspraak ten aanzien van hoogte en besteding van de vrijwillige ouderbijdrage
- flexibiliteit om de structuur van medezeggenschap aan te kunnen passen aan de ontwikkelingen in verhoudingen bestuur – management; meer beleids- en keuzeruimte voor de scholen en daarmee voor meer variëteit
- leiden tot een algemene versterking van de medezeggenschap in het primair onderwijs.

De WMS komt tegemoet aan de gesignaleerde knelpunten en verhelpt deze op zo'n wijze dat de inspraak van zowel ouders als personeel wordt versterkt. Onderdeel van die versterking vormt onder meer het komen tot één geschillencommissie en het invoeren van redelijkheidstoetsing bij adviesgeschillen. Tevens biedt de WMS het instrumentarium voor bestuur en management om te komen tot een medezeggenschapsarrangement dat responsief is ten opzichte van de organisatorische en schoolbestuurlijke ontwikkelingen. Via het arrangement en de keuzes die daarin worden gemaakt kunnen inefficiënte overlegsituaties in het vervolg worden vermeden.

