

## Kox

je alleen maar op tegen kunt zijn. Dit is er zo een. Royaal zijn is een goede eigenschap van mensen en van ministers, maar al te royaal zijn is toch eerder buurmans gek. Mijn fractie vindt dat dit in dezen het geval is, vooral gezien het feit dat dit royaal zijn hen treft die toch al niet te klagen hadden. Met deze wetgeving dragen het Nederlandse parlement en de Nederlandse regering bij aan de race to the bottom op belastinggebied. In plaats van verstandige samenwerking wakkert dit wetsvoorstel concurrentie tussen Europese staten aan. Daardoor is het voor mijn fractie een eenvoudige zaak om over dit wetsvoorstel te zeggen dat je er alleen maar op tegen kunt zijn. Dat zal dus het stemgedrag van mijn fractie zijn.

In stemming komt het wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van GroenLinks, de PvdA en de SP tegen dit wetsvoorstel hebben gestemd en die van de overige fracties ervoor, zodat het is aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Nieuwe bepalingen met betrekking tot medezeggenschap op scholen als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs (Wet medezeggenschap op scholen) (30414).**

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voorzitter. Ik spreek mede namens de fractie van de SP.

Met het voorliggende wetsvoorstel is op zichzelf naar het oordeel van de fracties van de PvdA en de SP niets mis. Het wetsvoorstel legt echter wel een manco bloot waarover wij nog eens diepgaand met de minister van gedachten zouden willen wisselen. Ik doel op de vraag wie de schoolbesturen controleert.

Wij zijn voorstander van het delegeren van bevoegdheden. Wij vinden bovendien dat deze delegatie moet zijn gebaseerd op vertrouwen. Maar als er iets mis gaat, moet er wel kunnen worden ingegrepen. Onderwijs is een te belangrijke zaak om op zijn beloop te laten. Het gaat uiteindelijk om gemeenschapsgeld. Daarnaast moeten ook de belangen van direct betrokkenen – leerlingen, ouders en de mensen in de klas – kunnen worden behartigd.

Met de meeste besluiten van schoolbesturen zullen de betrokken scholen kunnen instemmen. Er blijft echter altijd de mogelijkheid bestaan dat een bestuur een besluit neemt dat niet deugt. Dan moet daar tegenin gegaan kunnen worden. In de nadere memorie van antwoord heeft de minister gesteld dat een school die zich benadeeld voelt, de kwestie kan voorleggen aan de geschillencommissie en in laatste instantie aan de Ondernemingskamer. Volgens onze fracties moeten echter de regels waarin wordt bepaald hoe, wanneer en op welke gronden kan worden ingegrepen, bij uitstek "aan de voorkant" worden vastgelegd. Stappen die pas

kunnen worden gezet nadat een conflict is ontstaan, leiden al snel tot verharding en juridificering van de verhoudingen. Daarop zit niemand te wachten.

Onze fracties realiseren zich dat een ontwikkeling aan de gang is in de richting van governance. De benodigde checks and balances zullen daarin ongetwijfeld worden verankerd. De ontwikkeling naar governance is echter nog niet uitgekristalliseerd. In de tussentijd moet tegenwicht kunnen worden geboden. Wij wijzen in dit verband op de situatie in Almere waar studenten van het roc demonstreren voor meer lesuren. Het bestuurlijk model zou, naar onze mening, mechanismen moeten omvatten waarin een dergelijke "misstand" op een reguliere manier kan worden aangekaart.

Wij erkennen dat het voorliggende wetsvoorstel niet het geëigende instrument is om in het gebrek aan controle- en interventiemogelijkheden te voorzien. Wij hebben de behandeling ervan echter willen aangrijpen om de minister dringend op te roepen om dit "controle-gat" te dichten. Wij overwegen om hierover zo nodig in tweede termijn een motie in te dienen.

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije** (VVD): Voorzitter. De VVD-fractie heeft met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Wij zijn van mening dat de minister de vragen die tijdens de commissiebehandeling nog leefden, naar tevredenheid heeft beantwoord.

De VVD-fractie deelt de zorg over de ontbrekende controle- en interventiemogelijkheden ten aanzien van de grotere bevoegdheden die schoolbesturen vandaag de dag hebben. Daarom vragen wij de minister een voorstel te overwegen om dergelijke controle- en interventiemogelijkheden onder te brengen bij de Inspectie van het Onderwijs.

Wie zien de reactie van de minister met belangstelling tegemoet.

De heer **Pruiksma** (CDA): Voorzitter. Wij behandelen vandaag de nieuwe wettelijke structuur van de medezeggenschap in het onderwijs ter vervanging van de wet uit 1992. De preambule van het voorliggende wetsvoorstel maakt melding van de noodzaak om tegenover de verzelfstandigde positie van schoolbesturen nadrukkelijker dan voorheen een wettelijk fundament te leggen voor de medezeggenschap van de geledingen die in het onderwijsveld als belanghebbenden zijn te onderscheiden. Ik heb het hierbij over personeel, ouders en leerlingen. Over deze laatsten heb ik het alleen in zoverre zij aan het voortgezet onderwijs deelnemen, maar dat spreekt voor zich als in ogenschouw wordt genomen wie deze dagen nog in Sinterklaas gelooft en wie, geheel leeftijdsadequaat, dit geloof inmiddels vaarwel heeft gezegd.

Strikt genomen is voor de gedachte die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt, enkel positief onthaal mogelijk; daarin volg ik mevrouw Linthorst en daarover mag geen enkel misverstand bestaan. Dat neemt echter niet weg dat over de uitwerking die de minister aan deze gedachte geeft, van onze kant nog wel het een en ander is op te merken. Dit zal, na de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer, geen verrassing

## Pruiksma

zijn voor de minister. Onze bijdrage in het debat zal zich dan ook in hoofdzaak richten op de onderdelen die mijn fractie bij de schriftelijke inbreng heeft aangeleverd. Het gaat dan, zoals bekend, over de positie van de ouders, de reikwijdte van de generieke ontheffingsbepaling van artikel 29 en, last but not least, de inrichting van de geschillenbeslechting. Daarnaast zal ik enkele zaken bespreken die ook nog onze aandacht hebben getrokken, of die ons in discussies met het onderwijsveld zijn aangereikt.

Ik realiseer mij dat de minister bij haar aantreden geen blanco discussie over de medezeggenschap heeft aangetroffen. Ik realiseer mij ook dat het tijd, aandacht en energie heeft gevraagd om tot een parlementaire afhandeling van dit onderwerp te komen. Als dit eenmaal zal zijn geschied, is het wel te hopen – ook op dit punt refereer ik enigszins aan de woorden van mevrouw Linthorst – dat er weer meer en intensiever aandacht zal worden besteed aan de kwaliteit van onderwijs. Ik maak deze opmerking meer in het algemeen; ook mijn fractie leest kranten en ook zij ziet roc-leerlingen uit Almere demonstreren.

Ik kom tot de positie van de ouders. Bij de schriftelijke voorbereiding heeft onze fractie reeds gemeld dat het feit dat in het wetsvoorstel de ouderraad c.q. oudervereniging niet meer voorkomt, onze aandacht trok. Dit is een duidelijke breuk met de situatie in de bestaande WMO. Wij vonden dit zorgelijk, enerzijds omdat het niet wettelijk regelen van de positie van ouderraad of oudervereniging strijdt met de lippendienst die steeds wordt bewezen aan de stelling dat de school van de ouders is, en anderzijds omdat ons uit de gewisselde parlementaire stukken niet duidelijk kon worden waarom niet van deze gelegenheid is gebruikgemaakt om grondig na te denken over die positie van betrokkenen, de ouders, die ten opzichte van de leerlingen de pedagogische ankerplaats vormen. Om de leerlingen gaat het uiteindelijk.

In de memorie van antwoord heeft de minister ons gerust trachten te stellen met haar opmerking dat ook buiten de kaders van de WMS er binnen een school voldoende mogelijkheden zullen zijn voor ouders individueel of in groepsverband opvattingen kenbaar te maken over andere dan WMS-aangelegenheden. In feite zegt de minister daarmee twee dingen. In de eerste plaats erkent zij dat de positie van ouders op dit punt naar de zijlijn wordt gedrongen en in de tweede plaats dat dit niet betekent dat ouders niet van informele kanalen gebruik kunnen blijven maken. Als wij het verkeerd zien, hoor ik het graag in het antwoord van de minister, maar volgens ons betekent dit dat elke juridische relatie tussen school en ouderraad c.q. oudervereniging komt te ontbreken. Dit staat toch enigszins haaks op de belangen van de ouders, over wie wij toch plegen te zeggen dat de school van hen is? Wij zijn het volstrekt eens met de minister als zij in de memorie van antwoord schrijft: "een school dient immers breed te worden gedragen". Het belang van het kind kan meer vragen dan de nieuwe WMS kan bieden. Wij nodigen de minister daarom uit om zodanige maatregelen voor de toekomst te treffen, dat het aan de orde stellen van zaken die niet direct als WMS-aangelegenheden zijn aan te merken, wordt georganiseerd op een manier die recht doet aan het draagvlak-principe van de school.

Er is nog een ander aspect dat de aandacht verdient. De personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad kan geconstateerde omissies in de WMS compenseren, desgewenst via cao-onderhandelingen. Deze reparaties kunnen samen een relatief grote omvang hebben, want de WMS heeft een langer leven dan de gemiddelde cao. Deze mogelijkheid hebben de ouders niet, zodat zij zullen moeten wachten op een evaluatie van de WMS; zij moeten dan maar hopen dat een reparatievoorstel wordt gehonoreerd. Is de minister het ermee eens dat er in deze zin sprake is van een zekere mate van rechtsongelijkheid tussen geledingen die paritair zijn bedoeld? En ja, hoe denkt de minister deze rechtsongelijkheid te kunnen opheffen of althans te neutraliseren? Of stelt zij zich wellicht voor, dit probleem op te lossen in de sfeer van de aanstaande wetgeving inzake governance? Ik heb overigens begrepen dat dit ten departemente thans goed bestuur heet.

Mevrouw Linthorst noemde al de bovenbestuurlijke zeggenschap uit het vijfde lid van artikel 20 en het eerste lid van artikel 25 van de WMS. Klopt het dat dit aspect niet verder is uitgewerkt dan in de Wet medezeggenschap onderwijs? Er gaan in de samenwerkingsverbanden gigantische bedragen om zonder dat er een formele zeggenschapsstructuur is. Uit gesprekken met de koepels van ouderverenigingen is mij gebleken dat daar de opvatting heerst dat er sprake kan zijn van een financiële sluiproute om medezeggenschap te ontlopen. Deelt de minister onze zorg op dit punt?

Er lijkt in het wetsvoorstel bij medezeggenschap de voorkeur te worden gegeven aan gezamenlijk overleg – het eerste lid van artikel 6 – versus gesplitst overleg, dat in het derde lid van artikel 6 wordt genoemd. In de memorie van toelichting lijkt de minister voor gesplitst overleg te kiezen. Behoort er niet steeds voorrang te worden gegeven aan gezamenlijk overleg, ook als het om een geledingsspecifieke bevoegdheid gaat? Ik verwijs naar de loopgravendiscussie waarvan wij in onze schriftelijke inbreng gewag hebben gemaakt.

Wij kunnen leven met de toelichting op de generieke ontheffingsbepaling uit artikel 29 die de minister op ons uitdrukkelijk verzoek in de memorie van antwoord heeft opgenomen. Wij merken hierbij wel op dat er enige gekunsteldheid blijft schuilen in het gebruik van de term "ondersteuning" in de eerste alinea op blz. 4 van de memorie van antwoord. Deze term komt in het wetsvoorstel nergens voor, in tegenstelling tot de term "instemming", die wél regelrecht uit medezeggenschapsland afkomstig is. Kan de minister het verschil in intrinsieke waarde tussen deze twee termen aangeven? Dit betekent toch gewoon dat er door gebruikmaking van het instemmingsrecht wordt vastgesteld dat er geen instemmingsrecht meer zal zijn? Mijn conclusie is dat er in de memorie van antwoord een ondubbelzinnige grens voor de toepassing van artikel 29 wordt aangegeven, namelijk: alleen de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging die aan de school ten grondslag ligt. Voor creatief, maar niet-bedoeld gebruik van de ontheffing hoeft daarom naar ons oordeel niet te worden gevreesd.

Een ander heet hangijzer, de geschillenbeslechting. Zoals al eerder is aangevoerd, vormt het beginsel van soevereiniteit in eigen kring, tegenwoordig vaker "gespreide verantwoordelijkheid" genoemd, voor ons als christendemocraten een hoog goed. Er is hooguit over de uitwerking van dit beginsel discussie mogelijk. De

## Pruiksma

schoolstrijd is hier een voorbeeld van; deze heeft verworvenheden opgeleverd die mijn fractie niet meer zal afstaan. Artikel 23 van onze Grondwet zullen wij dan ook blijven koesteren.

Bij het beslechten van geschillen staat voor ons het principe voorop en niet de macht van het getal als het om het aantal te beslechten geschillen gaat. Dit verklaart ook waarom de opschaling tot een landelijk en uniform niveau voor ons maar moeilijk te verteren is. Daarbij komt – en dat wordt in de memorie van antwoord niet tegengesproken – dat de bestaande vorm van kringrechtspraak zowel efficiënt als onomstreden is in de onderwijswereld. Waarom dan nu op de dogmatische toer van de eenheidsworst gegaan? En waarom oude en goed ingelopen schoenen weggegooid als van de nieuwe modellen nog niet eens bekend is dat ze draagbaar zijn? Kortom, waarom juridisering en mogelijke polarisatie binnen het onderwijs gebracht als buiten de dogmatiek eigenlijk geen argumenten daarvoor kunnen worden aangetroffen? Ook de Onderwijsraad ziet de noodzaak niet. Dan vraag je je af waarom de Haagse kaasstolp zaken moet regelen op een andere dan de volstrekt vreedzame wijze waarop het al decennialang gebeurt en bovendien tegen minimale kosten. Wij waarderen als fractie de ultieme poging die de minister in onze richting aan de overzijde heeft gedaan door voor te stellen kamers van de landelijke commissie denominatief in te richten, maar wij moeten helaas vaststellen dat het amendement-Roefs die nooduitgang heeft geblokkeerd. Ik heb uit het amendement-Roefs niet kunnen begrijpen waarop het verlangen is gestoeld om het in andere kringen dan de onze gekoesterde adagium "onverdeeld naar openbare school" ook te vertalen naar de sfeer van de geschillenbeslechting. Kan de minister zich vinden in de wat badinerende opvatting van mijn oude leermeester Doedens, die zei dat regels er zijn om met beleid terzijde te worden gesteld?

Met het voorgaande heeft mijn fractie naar voren willen brengen dat de kwestie van medezeggenschap in het onderwijs een zaak is die ons aan het hart geraakt. Zeker het punt van de geschillenbeslechting en zeker de positie van de ouders hebben onze aandacht en zullen die blijven behouden. De vraag die rest, die ik stel aan de demissionaire minister, is welke mogelijkheden de minister op dit punt ziet om aan ons enigszins tegemoet te komen. Wij kunnen ons voorstellen dat deze minister, haar kennende, niet haar onderwijsachtergrond zal verloochenen en dat zij zich de intrinsieke waarde van de door ons aan de orde gestelde problematiek kan voorstellen. Uit het antwoord van achter de regeringstafel zal blijken of wij dat goed hebben gezien.

□

De heer **Schuurman** (ChristenUnie): Mevrouw de voorzitter. Vanmiddag voer ik het woord mede namens de SGP-fractie.

Het wetsvoorstel dat vandaag wordt besproken, staat in een traditie van 25 jaar medezeggenschapswetten in het onderwijs. De eerste expliciet wettelijke regeling dateert uit 1981 en was niet onomstreden. Ook de verdere aanscherping van die wet in 1992 leverde veel discussie op. Hoe anders verliep de discussie over voorliggend wetsvoorstel, dat toch opnieuw een aanscherping betreft van de regelgeving ten aanzien van medezeggenschap. De discussie over de vrijheid van

onderwijs kon nauwelijks worden gevoerd. Werd bij de eerste medezeggenschapswet nog gesproken over het mensbeeld dat achter de opvatting tot het recht van medezeggenschap lag, nu lijkt de minister op geen enkele manier te bewegen tot een fundamentele discussie daarover, terwijl zij toch een aantal stevige stappen zet op dat gebied. Vijftien jaar geleden stelde PvdA-staatssecretaris Wallage in het debat over de WMO 1992 nog dat het de taak van de regering is om bij ieder voorstel de relatie met het grondwetsartikel te bezien en zich af te vragen in hoeverre het een correcte vertaling is in de praktijk van de actuele wetgeving van het grondwetsartikel. Ik noem het maar, om mijn verbazing te onderstrepen dat deze minister van CDA-huize zich nauwelijks lijkt te willen verantwoorden over de relatie van haar voorstellen tot artikel 23. Wij betreuren het dat zij zich niet verantwoordt inzake de verandering van bijvoorbeeld ook de vroegere visie van het CDA. Ook het commentaar van de Onderwijsraad wordt op dit punt volledig terzijde geschoven.

Illustratief voor de wijze waarop indertijd met de relatie tussen bevoegd gezag en medezeggenschap is omgegaan, is de motie die werd ingediend nadat een initiatiefwetsvoorstel eind jaren zeventig voor een regeling voor medezeggenschap werd verworpen. In die motie, de motie-Deetman/Ginjaar-Maas, werd gesteld dat de wettelijke bepalingen aan de instellingen van het bevoegde gezag in het bijzonder onderwijs grote ruimte dienen te laten voor het tot haar recht komen van deze gearandeerde vrijheid van richting en inrichting bij het vaststellen van eigen medezeggenschapsregelingen.

In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel dat voortvloeide uit die motie werd nog eens expliciet gesteld dat het uitgangspunt is dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de gang van zaken in de school wordt gehandhaafd. De medezeggenschapsregeling is gebaseerd op de terughoudendheid die de wetgever in acht dient te nemen ten aanzien van de bijzondere scholen in het licht van artikel 23.

Die discussie werd zo fundamenteel gevoerd, omdat het steeds verder vastleggen van medezeggenschapsvoorschriften een beperking betekent van het bevoegd gezag. De drager van de vrijheid van onderwijs, inclusief de vrijheid van richting en inrichting, is immers het bevoegd gezag. De dragers zijn dus niet de ouders die een kind op de betreffende school hebben. Ik zeg dat maar duidelijk, omdat de minister in een kort debatje in de Tweede Kamer de mening was toegedaan dat het in haar visie "de ouders zijn die uiteindelijk de school dragen". Ook stelde zij dat "als het bevoegd gezag weerspiegelt wat de ouders vinden, dat prima is. Dan kan men het bevoegd gezag inderdaad beschouwen als de drager van hetgeen de ouders voorstaan."

Daarmee lijkt zij dus afstand te nemen van wat in literatuur, jurisprudentie en in de wetsgeschiedenis steeds als uitgangspunt is genomen. De oorsprong van het artikel van de vrijheid van onderwijs ligt in de mogelijkheid van onderwijzers om zonder overheidsvergunning onderwijs te kunnen geven. Een staatsvrije sfeer dus. Ware het anders geweest, en was de vrijheid van onderwijs ook van toepassing op de ouders van de kinderen die op de school zitten, dan zou aan het grondrecht een horizontale werking worden toegekend, iets wat wij nog niet kennen ten aanzien van de in de Grondwet neergelegde rechten. De grondrechten in de

## Schuurman

Grondwet hebben alleen een verticale werking. Als wij willen dat de vrijheid van onderwijs ook ziet op de ouders van de school, dan zou er dus een grondwetswijziging moeten komen die die horizontale werking van de grondrechten mogelijk maakt. Is de minister het met deze analyse eens?

Mijn vraag aan de minister is ook om duidelijk toe te lichten waarom zij het gerechtvaardigd acht de vrijheid van onderwijs, die het bevoegd gezag toekomt, verdergaand te beperken op grond van de noodzaak om te komen tot een algemeen geldende regeling voor medezeggenschap. En: hoe beoordeelt zij in dit verband het instemmingsrecht zoals dat in de wet is geamendeerd? U zult het toch met mij eens zijn dat dit een inbreuk inhoudt van de vrijheid van inrichting van het onderwijs. Bij de behandeling in 1981 en 1992 was evident dat op dit punt het primaat van het bevoegd gezag in het geding was en dat een instemmingsrecht dus niet aan de orde kon zijn.

Mevrouw de voorzitter. Dan kom ik op een aantal concrete punten uit dit wetsvoorstel waar onze fracties grote vragen bij hebben, zoals de vorming van één geschillencommissie, een zaak die ook door de heer Pruiksmā aan de orde is gesteld. De gang van zaken op dit punt is echt verwonderlijk. De argumentatie van de minister is, met permissie, flinterdun. De geschillenregeling heeft niets met kringenrechtspraak en vrijheid van inrichting te maken, zo stelt zij in reactie op het advies van de Onderwijsraad en ook in antwoord op vragen van onze fracties.

De commissies van beroep, waarmee arbeidsrechtelijke conflicten werden beslecht, werden echter vormgegeven vanuit de gedachte dat conflicten altijd binnen de eigen sfeer moesten kunnen worden opgelost. Op die manier kon de vrijheid van onderwijs ten volle worden waargemaakt. En op tal van andere terreinen geldt nog steeds dat geschillen eerst door de mensen zelf moeten worden opgelost.

Vanaf het begin van de medezeggenschapswetgeving is echter een parallel gemaakt met de commissies van beroep, ook wel kringenrechtspraak genoemd. Steeds was men ervan overtuigd dat kringenrechtspraak onmisbaar was voor de levensvatbaarheid en de weerbaarheid van de eigen levenbeschouwelijke stromingen in de Nederlandse samenleving. Ook de Onderwijsraad onderstreept dat. Zeker nu de ontheffingsbepaling is vervallen, zal het aantal conflicten waarbij de levensbeschouwelijke grondslag van het bevoegd gezag een rol speelt, kunnen toenemen. Dat zou des te sterker pleiten voor het handhaven van kringenrechtspraak bij het laten vervallen van de ontheffingsbepaling. Daar komt ook nog bij dat het wetsvoorstel in het geval van een conflict de toetsing van het oordeel van het bevoegd gezag heeft verzwaaard. De medezeggenschapsraad wordt immers in principe in het gelijk gesteld, tenzij het bevoegd gezag kan aantonen dat het gaat om zwaarwegende belangen. Maar de last om die zwaarwegende belangen aan te tonen, ligt wel bij het bevoegd gezag en dat lag het tot voor kort niet. Onze fracties hebben dus fundamentele bezwaren tegen het uniformeren van de geschillenregeling.

Op dit moment functioneert de kringenrechtspraak bovendien prima. Er is geen probleem en dus is er ook geen noodzaak tot het bestaande geschillenregeling. Ik begrijp dan ook niet waarom juist deze minister, voor wie wij veel waardering hebben zoals

wij in het verleden meer dan eens hebben laten blijken, deze keuze maakt. Het is niet proportioneel en kan de subsidiariteitstoets niet doorstaan. Bovendien is het nadeel voor de scholen die nog gebruikmaken van de ontheffingsregeling onevenredig groot in vergelijking met de voordelen van uniformering. Ik zie overigens tot mijn vreugde dat de CDA-fractie zelf beduidend kritischer is dan de minister en dat ook de leden van de fractie van D66 de proportionaliteit van deze maatregel ter discussie hebben gesteld.

Onze fracties hebben de minister gevraagd waarom zij de regeling voor de geschillencommissie niet heeft voorgelegd aan de Raad van State. De Raad van State heeft gezegd dat hij ervan uitging dat, wanneer er op dit punt een nota van wijziging zou komen, deze aan hem zou worden voorgelegd inclusief het advies van de Onderwijsraad hierover. De antwoorden van de minister zijn wel erg gemakkelijk. Het is geen nota van wijziging, maar een amendement en daarom hoeft het niet. U zult het toch met mij eens zijn dat de Raad van State hiermee niet doelde op de formele nota van wijziging, maar op het inhoudelijke punt. Mijn fractie had dus graag een advies van de Raad van State gezien, temeer ook omdat de vormgeving van de regeling juridisch beschouwd hybride is. De minister benoemt de leden, wat lijkt te duiden op een publiekrechtelijke regeling, maar de wijze van beroep lijkt juist weer privaatrechtelijk geregeld te zijn. Kan de minister toelichten waarom zij voor deze hybride regeling gekozen heeft?

De proportionaliteitsvraag en de subsidiariteitsvraag moeten wat ons betreft ook worden gesteld met betrekking tot het voorstel om de ontheffingsbepaling te laten vervallen. Bij de behandeling van de vorige medezeggenschapswetten werd nog erkend dat de ontheffingsbepaling recht deed aan die scholen waarbij dat bezwaar nog speelde. Men erkende destijds nog wel dat deze ontheffingsbepaling een interpretatie was van de vrijheid van onderwijs, in het bijzonder de vrijheid van inrichting. Het doekje voor het bloeden dat de minister nu heeft gerealiseerd, is ons inziens in principiële zin geen oplossing.

Ik wil afronden met de constatering dat het draagvlak voor versterking van de positie van de ouders door middel van medezeggenschapsraden aangeeft op welke manier men aankijkt tegen het functioneren van het bevoegd gezag. Mijn betoog is gestoeld op het uitgangspunt dat het bevoegd gezag drager is van de vrijheid van onderwijs, zoals steeds het geval is geweest, ook bij andere partijen. Ik ga er daarmee ook van uit dat dit gezag nog iets betekent in het onderwijs, dat het bevoegd gezag de drager is van de identiteit van het onderwijs dat wordt gegeven op een betreffende school en dat ouders, leraren en leerlingen dat gezag ook erkennen. Bij de scholen die een beroep deden op de ontheffingsbepaling was dat ook het geval. Daar is geen behoefte aan extra informatiemogelijkheden of instemmingsrechten van ouders. Ouders komen via het bestuur voldoende aan bod. De vraag is in de ogen van onze fracties dan ook hoe het gezag van de school zodanig kan worden hersteld dat zij daadwerkelijk weer ergens voor staan. Het bijzonder onderwijs bestaat bij gratie van een bevoegd gezag dat zich bewust is van de grondslag van de school. Dat bevoegd gezag is ook in staat om bijvoorbeeld bij de invoering van de lumpsum niet alleen financiële keuzes te maken, maar ook keuzes die in eigen verantwoordelijkheid en waaraan onderwijs-

## Schuurman

inhoudelijke visie ten grondslag ligt voor zijn rekening te nemen.

De minister merkt dat wij zeer kritisch zijn over dit wetsvoorstel. Dat spijt ons zeer, want dat waren wij niet over eerdere wetten van haar. Wij zijn zeer benieuwd naar haar reactie.

□

De heer **Schuyer** (D66): Voorzitter. In de memorie van antwoord staat op pagina vier dat wat voor mijn fractie de kern van dit wetsontwerp uitmaakt. "Het is gezien de ontwikkeling naar meer autonomie voor en beleidsverantwoordelijkheid van schoolbesturen naar de mening van de regering ten principale een stelselverantwoordelijkheid van de wetgever om te waarborgen dat leerlingen, ouders en personeel op adequate wijze worden betrokken bij het handelen van het bevoegd gezag." Die formulering geeft precies aan waarom mijn fractie voor de wet zal stemmen, ook al zeggen wij daar direct bij dat wij op onderdelen een andere keuze zouden hebben gemaakt. Niet omdat wij van oordeel zijn dat godsdienstige overwegingen van bepaalde groepen in ons land een afwijking van het uitgangspunt van de wet rechtvaardigen, maar omdat wij geen reden zien de minderheid een keurslijf op te leggen daar waar een bepaalde beleidsvrijheid op zichzelf geen inbreuk behoeft te zijn op het uitgangspunt van de wet. Ik doel dan natuurlijk op de regeling van de geschillen. Ik kom daar zo dadelijk nog kort over te spreken.

De fractie van de PvdA heeft tijdens de schriftelijke behandeling terecht vragen gesteld over de situatie die zich kan voordoen bij schoolbesturen die over meer scholen de scepter zwaaien. De beantwoording van de minister is tot nu toe niet overtuigend. Vandaar dat mijn fractie de motie die mevrouw Linthorst van de PvdA daarover heeft aangekondigd, in principe zal steunen, tenzij daar gelet op de beantwoording geen reden meer voor is.

In de schriftelijke voorbereiding is ook aandacht gevraagd voor de evaluatie van de wet. De minister heeft daar duidelijk op geantwoord: een termijn van vijf jaar alvorens evaluatie plaatsvindt, lijkt mijn fractie alleszins redelijk. De speciale aandacht bij die evaluatie voor het reilen en zeilen bij de exclusieve instemmingsrechten per geleding is akkoord. Maar mijn fractie zou ook graag een verzwaarde evaluatie zien op het gebied van de geschillenregeling. Bij die evaluatie zouden we dan graag kennis willen nemen, niet alleen van de kwaliteit van die geschillenbeslechting, maar ook van de beleving van die geschillenregeling door alle betrokken partijen. Daar komt wat ons betreft ook de vraag bij, of in de komende vijf jaar de geschillen zouden zijn toegenomen. Dat zou ons niet verbazen en dat zou ook wel eens de druk kunnen leggen op slechts één landelijke geschillencommissie. Wil de minister toezeggen, dat de evaluatie ook de geschillenregeling zal beslaan?

Zoals hiervoor al gesteld, vindt mijn fractie de noodzaak om tot een landelijke geschillencommissie te komen niet overtuigend. Maar de kwestie als zodanig is onvoldoende zwaar om op grond daarvan tot een tegenstem te komen. Wel zou ik een poging willen wagen om op dit terrein tot maximale ruimte voor de scholen te komen. Zie ik het goed, zo vraag ik de minister, dat de wet zich niet verzet om in het medezeggenschapsreglement dat het bestuur maakt en

voorlegt aan de geledingen op te nemen dat, alvorens men een beroep doet op de landelijke geschillencommissie, men zich gehouden weet om zich eerst te wenden tot een geschillencommissie van de eigen kring, waarbij de bestuurder zich bindt aan de uitspraak en de leerling/ouder- en docentgeleding het recht behouden om de uitspraak van de geschillencommissie uit eigen kring aan te vechten bij de landelijke geschillencommissie? In de kringrechtspraak bestaat de mogelijkheid voor de niet-bestuurders om naar de rechter te gaan. Terecht kan niemand je van een gang naar de rechter weerhouden.

De minister stelt op zichzelf terecht dat de inrichting van de geschillenbeslechting geen exclusief terrein is van de besturenorganisaties. Maar de vraag kan gesteld worden of de inrichting van de geschillen een terrein is waar landelijke organisaties als "het Vosje", de vereniging voor schoolleiders en besturenorganisaties nu zo nodig op hebben te acteren, of dat de inrichting van de geschillenbeslechting kan worden overgelaten aan de school zelf in al haar geledingen. De wetgever kan wat ons betreft volstaan met het aangeven van de verplichting dat er een geschillenregeling dient te zijn en in het reglement dient te worden vermeld. Als het de minister menens is dat de autonomie van de school moet worden versterkt, moet dat toch voldoende zijn. Mogelijk is dit ook een weg die kan worden ingeslagen als uitvoering wordt gegeven aan de motie die mogelijk door deze Kamer wordt ingediend. Ik denk dat dan geregeld moet worden dat het schoolbestuur in het reglement dient aan te geven hoe de countervailing power voor de geledingen en voor elke school afzonderlijk bij een schoolbestuur dat meer scholen bestuurt, is geregeld.

Mijn fractie wacht met belangstelling de antwoorden af.

□

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Het wetsvoorstel dat hier voorligt en in feite heel weinig omstreden is, heeft toch discussie losgemaakt over enkele punten, voor een deel met betrekking tot de inhoud van het wetsvoorstel en voor een deel meer naar aanleiding daarvan.

Het voornaamste punt in de discussie over de inhoud van het wetsvoorstel is de vraag of er goed aan gedaan wordt, de geschillenregeling in de wet op te nemen en daarbij dan één landelijke geschillencommissie voor te schrijven. Net als de minister en een groot deel van het onderwijsveld ben ik van mening dat het brengen van een geschil naar de geschillencommissie een laatste stap is die zo mogelijk voorkomen moet worden doordat op een andere manier een oplossing wordt gevonden. Als die stap genomen wordt, is het naar mijn mening goed dat er één instantie is die eenheid in benadering waarborgt en waarin de noodzakelijke expertise gebundeld is. Dat daarbij dan sprake is van juridisering, zoals hier wel gesteld is, ligt voor de hand. Dat is eigenlijk ook de bedoeling. Het gaat in het dan bereikte stadium niet meer om het vinden van compromissen, maar om het beoordelen van de gevolgde procedures en het vaststellen van de rechtmatigheid van besluiten. Ik ben het met de minister eens dat dit dan niet meer echt te maken heeft met vrijheid van richting en inrichting.

Naar aanleiding van het wetsvoorstel is de vraag gesteld of tegenover de macht van de schoolbesturen, die door de toegenomen autonomie van de scholen

## Ten Hoeve

nogal wat groter is geworden, wel voldoende controle, countervailing power, staat. Zoals de minister stelt, is die voor een groot deel juist te vinden in de medezeggenschap van personeel, ouders en leerlingen. Maar als het op ingrijpende beslissingen aankomt, bijvoorbeeld over de verdeling van de financiële middelen, heeft het medezeggenschapsorgaan alleen maar adviesbevoegdheid en beslist het dus niet via instemmingsrecht mee.

De vraag naar de countervailing power, die in dit debat vooral door mevrouw Linthorst duidelijk is gesteld, wordt niet zonder reden gesteld. De situatie dat een directeur gecontroleerd werd door een echt functionerend en meekijkend bestuur of door de gemeente, is nog niet verdwenen, maar doet zich lang niet overal meer voor. Daarvoor in de plaats ontstaan situaties waarbij een schoolbestuurder soms nog hoogstens marginaal controle ondervindt van toezichthouders. Dat is geen wenselijke ontwikkeling, want macht moet effectief gecontroleerd en eventueel ook beheerst kunnen worden. Daarbij speelt de medezeggenschap natuurlijk een heel grote rol, maar als het bestuur het algemeen belang van zijn school of scholen in maatregelen en beslissingen gestalte moet geven, mag van de medezeggenschapsorganen niet altijd worden verwacht dat zij dat algemene belang kunnen vertegenwoordigen. De MR is toch immers altijd een vertegenwoordiging uit en vaak ook van de diverse geledingen en onderdelen van geledingen, en bij een GMR ook van de diverse scholen die onder het bestuur ressorteren. De countervailing power kan dus voor een deel zeker in de MR of PMR worden gezien, zoals ook de minister in de nadere memorie van antwoord suggereert, maar als van een bestuur wordt verlangd het algemene belang waar dat nodig is ook ten koste van de deelbelangen te laten gaan, zal de MR of PMR niet per definitie gezien mogen worden als het meest in aanmerking komende tegenwicht. De vraag die in deze Kamer gesteld werd, is dus terecht. Daarvoor is naar onze mening geen direct voor de hand liggend antwoord beschikbaar. Wij horen graag wat de minister daarvan denkt.

□

De heer **Minderman** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. De crux van dit voorstel is dat het gaat over een nieuwe verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de instellingen voor het onderwijs. Daarmee zitten wij direct in de discussie over governance. Rond de term "governance" kun je prachtige spraakverwarringen aantreffen in het onderwijsveld, maar ook daarbuiten. Iedereen heeft er de mond van vol en iedereen geeft er een andere betekenis aan. Ik ga hier wat dieper op in, omdat het volgens de fractie van GroenLinks van belang is voor de weging van dit voorstel.

Governance gaat altijd over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In een meer politicologische context gaat governance vooral over de grote decentralisatiebeweging, waarbij de centrale overheid allerlei taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden overdraagt aan andere decentrale of regionale actoren in het veld. Het gaat dus om het terugtrekken van de centrale overheid.

Deze decentralisatietendens zet de volgende interpretatie van governance in: de meer managementachtige of

bedrijfseconomische. Instellingen met grotere bevoegdheden versterken hun eigen management en het interne toezicht om die taken naar behoren te vervullen. In het onderwijsveld wordt naarstig gezocht naar nieuwe checks and balances in de verhouding tussen bestuur en intern toezicht. In Engeland speelt een buitengewoon interessante discussie over het Langlandsrapport, waarbij heel duidelijk wordt gezocht naar inhoudelijk intern toezicht. In Nederland zijn hier ook wel onderzoeken naar gedaan. Leden van de raden van toezicht in Nederland hebben wel de notie dat er een hele hoop gaat veranderen en dat zij daar een centrale rol in spelen, maar over het algemeen worden richting en focus node gemist. Thema's zoals de onafhankelijkheid van intern toezicht van het bestuur en integere informatieverzorging staan nog in de kinderschoenen.

De derde invalshoek bij de governance-discussie is ook logisch. Wanneer de overheid niet meer verticaal legitimeert en niet meer in detail vertelt hoe het onderwijs eruit moet zien, zoekt de school externe legitimatie van anderen. Wie geeft aan dat de school het goed doet? Dan komen al die horizontale verbanden in beeld die de verankering van de school in de samenleving vormgeven. Collega Leijnse spreekt altijd over belanghouders, maar ik houd het toch nog maar op het vreemde woord "stakeholders". Het gaat dan om maatschappelijke partners en actoren die de school binnenkomen en laten weten op welke wijze zij samenwerkingsverbanden willen aangaan en welke eisen zij daarbij aan het onderwijs stellen. Alleen met medezeggenschap en horizontale verantwoording komen wij er niet. Feitelijk zoek je met die verankering in de maatschappij een alternatief voor de verticale legitimatie.

De vierde vorm van governance waarover in onderwijskringen veel wordt gediscussieerd, is de ruimte voor de professional. De docent moet uit zijn hokje komen en zich verantwoorden over wat hij doet vanwege de maatschappelijke afstemming met zijn taak.

Deze begrippen van governance leggen wij naast het huidige voorstel. Zij hebben met elkaar gemeen dat zij gaan over een toedeling van bevoegdheden binnen de school. In wezen wordt met deze wet de discussie over governance weer een stukje verder gevoerd. Dat is opvallend, want de voorgeschiedenis van deze wet gaat veel verder terug. Deze is eigenlijk ingehaald door de governance-notities van deze minister en door het maatschappelijk debat over dit thema. De medezeggenschapsraad brengt de interne stakeholders, zoals personeel, docenten en leerlingen, in een sterkere positie en voegt daar de stakeholders van de ouders in een sterkere positie aan toe.

Ik ben hier nog niet zo lang, maar ik heb de minister al eens geprezen voor de verschillende notities over governance, als zijnde een dappere poging. In die notities gaat het steeds over de vraag hoe wij scholen op een goede manier openstellen voor een veel bredere kring van partners en actoren. De vraag is verder hoe wij de innovatie en de kwaliteit in het onderwijs zo kunnen borgen dat scholen klaar zijn voor impulsen van buiten die school. De scholen moeten als het ware "op scherp" staan. Wij moeten zoeken naar voorwaarden om die governance-structuur meer handen en voeten te geven. Dat is nog lastig genoeg. Wij hebben nog geen duidelijk beeld van de voorwaarden die wij daarvoor willen formuleren: openbaarheid, integriteit of toegankelijkheid van participatie voor alle stakeholders in het onderwijs.

## Minderman

Niet alleen voor de ouders, maar ook voor die maatschappelijke organisaties.

Een bijzonder aandachtspunt is de voorwaarde van de gelijkwaardigheid van stakeholders, al hoeven niet alle maatschappelijke relevante actoren eenzelfde inbreng van belang te hebben. Dit wetsvoorstel brengt de ouders in een andere positie dan een heleboel andere stakeholders. Zij lopen voorop. Wil men het bedrijfsleven, het afnemend en aanleverend onderwijs en allerlei andere maatschappelijke partners een duidelijke rol geven, dan moeten zij op de een of andere manier worden gepositioneerd. De vraag is alleen hoe.

Collega Linthorst spreekt daarbij over checks and balances tussen bestuur en anderen om zodanig de eenzijdige, misschien wat ongezone, machtssituatie in scholen te compenseren. De term "countervailing powers" is daarbij gevallen. Binnen de school moet naar een nieuw evenwicht worden gezocht. Dat kan per school verschillen, omdat de partners en de regio's verschillen. Natuurlijk heeft de wet daarin een belangrijke positie, maar wij moeten ons hoeden voor het verzinzen van allerlei landelijke sjablonen voor die maatschappelijke verankering. Dat leidt alleen maar tot bureaucratie. Wij steunen dus de oproep om tot betere checks and balances te komen, maar vinden dat dit niet direct door een landelijke overheidsregeling moet gebeuren. Daar zien wij heel weinig in. Wel zien wij de rol die de minister daarbij kan spelen en de rol die zij sowieso heeft, graag verhelderd. Ik denk dan met name aan de inspectie.

Alles bijeen vragen wij om wat meer richtinggevende impulsen: monitoring en een verduidelijking van de rol van de overheid. Waar autonomie ontstaat, komt verantwoording mee en wellicht ook die breder opererende en interveniërende inspectie. Verder denken wij aan impulsen om tot die voorwaarde voor een verdere verdeling van de bevoegdheden te komen en aan impulsen om ouders en andere maatschappelijke organisaties niet alleen te laten deelnemen in de MR, maar ook een behoorlijke positie daarbuiten te geven. In de praktijk blijkt de MR al lastig genoeg te zijn, de actoren daarbuiten zijn een heel ander chapter.

Ook buiten de regelgeving om kan de minister impulsen geven. Ik denk dan vooral aan de mogelijkheid om de positie van alle stakeholders rondom de school te versterken. Kunnen stakeholders de Onderwijsinspectie vragen om namens hen een kwaliteitsonderzoek te doen? Op zo'n manier kunnen zij een goede positie krijgen in het debat met de schoolleiding. Uiteindelijk gaat het toch om de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs. Is het mogelijk om CFI, een van de onderdelen van het ministerie, te vragen om per school de dossiers te vormen? Dan kan de positie van de MR en de actoren versterkt worden. Daardoor kan een transparant inzicht geboden worden in de stand van zaken op school, al dan niet ten opzichte van andere scholen.

Ook de geschillencommissie zou een rol kunnen spelen. Die commissie wordt nu heel erg aan medezeggenschapsraden opgehangen. Als dat het enige kader blijft, zal zij op den duur verstoring gaan werken in een bredere governancebeweging. Wellicht is het verstandig om de geschillencommissie uit te breiden in plaats van te beperken, zodat het een goed platform wordt van wat goed bestuur en goed toezicht vermogen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en enige andere wetten in verband met het vergroten van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid (30552).**

De **voorzitter**: Ik heet staatssecretaris Van Hoof van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Leijnse** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. In de schriftelijke behandeling heeft het kabinet een aantal van onze vraagpunten al redelijk bevredigend opgehelderd, waarvoor dank. Dat betekent dat ik mij bij deze plenaire behandeling kan beperken tot een drietal onderwerpen.

In de eerste plaats stel ik vast dat wij kunnen instemmen met de gedachte die in dit wetsvoorstel verder wordt doorgevoerd en eigenlijk al in 1998 bij de herziening van de Arbeidsomstandighedenwet ten grondslag lag aan de voorgestelde wijzigingen, om meer te gaan koersen op doelvoorschriften en minder op middelvoorschriften en dus in feite in het arbeidsomstandighedenbeleid de al veel eerder ingezette deregulering zodanig vorm te geven dat wij binnen welomschreven doelvoorschriften sociale partners op bedrijfsniveau of bedrijfstakniveau de gelegenheid geven om zelf ten aanzien van de middelen en instrumenten een invulling te kiezen. In de schriftelijke behandeling is al opgemerkt dat in een enkel geval Europese regelgeving ertoe kan leiden dat wij van die lijn moeten afwijken. Ik vraag de staatssecretaris nader in te gaan op de situaties waarin Europese richtlijnen ertoe leiden dat wij ook op het vlak van de middelen regels moeten stellen, omdat die in Europees verband worden voorgeschreven. Zal Nederland ervoor kiezen om in die situaties inbreuk te maken op de eigen hoofdregel om ten aanzien van middelen of instrumenten in het algemeen geen voorschriften te stellen? Zal Nederland dan de Europese richtlijnen volgen en ook ten aanzien van middelen en instrumenten regels stellen?

Mijn tweede onderwerp betreft een discussie die in feite al een lange geschiedenis heeft en naar mijn smaak ook niet snel zal zijn afgerond, namelijk de discussie over het bredere welzijnsbegrip. Wij volgen de uitspraak van de regering dat het brede welzijnsbegrip terecht in 1998 uit de wet is gehaald, omdat dit begrip aanleiding gaf tot interpretatieverschillen. Echter, het weghalen van een begrip uit de wet lost het probleem nog niet op. Het probleem is natuurlijk dat naar de mate waarin men de definitie van het begrip gezondheid in de samenstelling "veiligheid en gezondheid" ruimer of minder ruim wil interpreteren, er meer of minder elementen van het begrip "welbevinden van werknemers" onder de werking van de Arbeidsomstandighedenwet vallen.

In de schriftelijke behandeling heb ik gezien dat de regering op de vraag of onder het bredere gezondheidsbegrip ook het welbevinden van de werknemers valt, heeft geantwoord dat dit alleen het geval is voor zover dat welbevinden direct betrokken is op gevaarsituaties.