

Vergaderjaar 2007–2008

29 736

Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs

Nr. 47

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2008

Hierbij sturen wij u de rapportage *Evaluatie invoering Wet medezeggenschap op scholen*¹. De rapportage is ons door de Stuurgroep WMS² op 28 november jl. aangeboden op het congres «Medezeggenschap op niveau». De Stuurgroep is opdrachtgever van dit evaluatieonderzoek. Het onderzoek gaat over de eerste ervaringen van medezeggenschapsraden, schoolleiding en besturen van scholen in het primair en voortgezet onderwijs met de invoering van de nieuwe regelgeving voor de medezeggenschap. Deze nieuwe regelgeving betreft de Wet medezeggenschap op scholen (WMS, Staatsblad 2006, nr. 658) die geldt vanaf 1 januari 2007. De eerste ervaringen betreffen de periode april 2007–oktober 2007.

In het algemeen overleg over de voortgangsrapportage lumpsumbekostiging primair onderwijs van 20 juni 2007 (Kamerstuk 29 736, nr. 46) is u toegezegd dat de eerste evaluatie (van de ondersteuning) van de invoering van de WMS aan uw Kamer wordt toegestuurd. Daarbij is aangegeven dat op basis van de uitkomst van de evaluatie bezien wordt of verlenging van de ondersteuning door de Stuurgroep WMS noodzakelijk is. Deze brief geeft uitvoering aan deze toezegging en gaat achtereenvolgens in op de aard van de evaluatie, de belangrijkste conclusies en onze reactie op deze conclusies.

¹ Evaluatierapport Van een Kabbelend beekje naar een bruisende waterval?, november 2007, ITS-Radboud Universiteit Nijmegen. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De Stuurgroep WMS is een initiatief van alle organisaties in het primair en voortgezet onderwijs ter ondersteuning van leerlingen, ouders, onderwijspersoneel, management en schoolbesturen bij de invoering van de WMS. Deze organisaties zijn Aob, AVS, Besturenraad, Bond KBO en KBVO, CMHF, CNV Onderwijs, ISBO, LAKS, LOBO, LVGS, NKO, OUDERS & COO, VBS, VOO, VO-raad en VOS/ABB.

Aard evaluatie

Het onderzoek betreft een evaluatie van de eerste ervaringen van (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden [(G)MR], besturen en schoolleiders tijdens de invoeringsfase van de nieuwe WMS.

Dit op basis van een directe bevraging van deze groepen op twee peilmomenten in de invoeringsfase van de WMS, namelijk mei en september 2007. Deze tijdstippen zijn zo gekozen omdat de WMS aangeeft dat schoolbesturen vóór 1 mei 2007 een voorstel voor een nieuw medezeggenschapsstatuut en medezeggenschapsreglement klaar moeten hebben. Dit voorstel moet vervolgens vóór 1 september 2007 zijn besproken met de mede-

zeggenschapsorganen. Bij de bevraging is ook gekeken naar de waardering van de ondersteuning van deze groepen door de Stuurgroep WMS. De evaluatie geeft volgens de onderzoekers een representatief beeld van hoe het onderwijsveld omgaat en inspeelt op de nieuwe wet en de daarin geboden mogelijkheden om de medezeggenschap meer toe te snijden op de eigen wensen. Omdat het gaat om ervaringen en indrukken in de eerste maanden van de invoeringsfase van de nieuwe wet, is het nog te vroeg voor het trekken van bestuurlijke conclusies (in positieve of negatieve zin) over de werking van de WMS in de praktijk. Hiervoor verwijzen wij naar de in de WMS (artikel 46) opgenomen bepaling dat vijf jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal verslag wordt uitgebracht over de doeltreffendheid en effecten van deze wet in de praktijk.

Belangrijkste conclusies

De onderzoekers trekken in totaal achttien conclusies (zie p. 4–5 van het onderzoek). De conclusies gelden voor alle schooltypen die onder de reikwijdte van de WMS vallen (basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs). Er zijn geen significante verschillen tussen de schooltypen.

De meest in het oog springende conclusies zijn:

- De invoering van de WMS is door bijna driekwart van de besturen en (G)MR-en loyaal ter hand genomen om de structuur van de medezeggenschap te bespreken en vast te stellen.
- De invoering heeft een «zachte landing» gemaakt, omdat de wet tegemoetkomt aan de wens om de medezeggenschap op een moderne manier vorm te geven.
- De mogelijkheid van een meer flexibele inrichting heeft de belangstelling voor medezeggenschap binnen schoolorganisaties een nieuwe impuls gegeven. Het gesprek over medezeggenschap (vormgeving en inhoud) wordt intensiever gevoerd. Het heeft bij besturen de medezeggenschap nadrukkelijker op de agenda gezet.
- De invoering van de WMS heeft de positie van de personeels- en oudergeleding bij medezeggenschap versterkt. De medezeggenschapspositie van leerlingen in vormen van voortgezet onderwijs is er op vooruitgegaan, maar de optimale situatie is nog niet bereikt.
- Een zorgpunt is dat een derde van de schoolbesturen zich niet aan de letterlijke verplichting heeft gehouden om per 1 mei 2007 een voorstel voor een medezeggenschapsstatuut en medezeggenschapsreglement voor te leggen aan de (G)MR-en.
- Het ondersteuningsproject WMS van de Stuurgroep WMS heeft een (zeer) belangrijke rol gespeeld bij de invoering van de WMS; een kwart van de (G)MR-en en 10% van de besturen geeft aan behoefte te hebben aan voortzetting van de ondersteuning en voorlichting.
- Verdere professionalisering van (G)MR-en wordt noodzakelijk geacht opdat medezeggenschap een rol blijft spelen bij de borging van de kwaliteit van het beleid op het niveau van de school en het bestuur.

In de aanbestedingsbrief van het onderzoeksrapport onderschrijft de Stuurgroep WMS, met alle daarin deelnemende organisaties, de conclusies. Hierbij stelt de stuurgroep dat het overleg over de invoering van de WMS bij een aantal scholen meer tijd kost dan indertijd was voorzien. Maar volgens de Stuurgroep kan het nemen van wat meer tijd als voordeel hebben dat het gesprek tussen het bevoegd gezag en de medezeggenschapsraad over hoe men met elkaar vorm en inhoud wil geven aan de medezeggenschap, intensiever wordt gevoerd.

Tegelijkertijd is de stuurgroep zich bewust van het feit dat er nog een groep van achterblijvers is die op directe wijze moet worden benaderd en die waar nodig moet worden aangespoord. Dit is ook een belangrijke reden voor het verzoek van de Stuurgroep WMS aan ons om de financiële

ondersteuning van het ondersteuningsproject WMS onder het motto «Medezeggenschap op niveau» met nog één jaar (2008) te verlengen. De verleende subsidie heeft alleen betrekking op het kalenderjaar 2007. Deze verlenging wordt dan benut voor:

- gerichte benadering en ondersteuning van achterblijvers;
- aandacht voor betrokkenheid van ouders bij medezeggenschap in het speciaal en voortgezet onderwijs;
- aandacht voor de positie van leerlingen in de medezeggenschapsraad binnen het voortgezet onderwijs;
- voortzetting van het monitoren van de ontwikkeling van de medezeggenschap in 2008, waarbij een accentverschuiving plaats vindt van de structuur (is alles formeel op orde?) naar het inhoudelijk functioneren van de medezeggenschap.

Reactie

Allereerst zijn wij ingenomen met het overheersend positieve beeld dat het evaluatieonderzoek geeft over de eerste ervaringen met de invoering van de nieuwe regelgeving voor de medezeggenschap. Het lijkt er op dat de medezeggenschap meer is gaan «leven». De keuze om in de wetgeving meer ruimte te geven om op school en op bovenschools niveau de medezeggenschap naar eigen inzicht in te richten, lijkt goed uit te pakken. Tegelijkertijd is voorzichtigheid geboden omdat de evaluatie in deze vroege fase van invoering van de WMS niet meer dan een eerste indruk geeft over hoe de WMS in de sectoren van het funderend onderwijs is geland. Een indruk die bovendien vooral is gebaseerd op een meer instrumentele benadering: zijn schoolbesturen en medezeggenschapsraden voldoende aan de slag gegaan met de instrumentale kaders (reglementen en statuten) uit de WMS? Het is nog te vroeg om uitspraken te doen of mede dankzij de WMS ook de beoogde inhoudelijke verrijking van de medezeggenschap goed van de grond komt. De effectiviteit van de WMS op dit punt is één van de kernvragen die aan de orde komen bij de hiervoor al genoemde algehele inhoudelijke evaluatie die in de WMS voorzien is binnen vijf jaar na inwerkingtreding.

Dit betekent natuurlijk niet dat tot aan dat tijdstip de ontwikkeling rond de in- en uitvoering van de WMS niet wordt gevolgd. Het belang dat wij hechten aan een actieve en effectieve invulling van de medezeggenschapsverhoudingen betekent dat wij ook de komende periode de vinger aan de pols houden wat betreft de verdere ontwikkeling. Een actieve en sterke betrokkenheid van de medezeggenschap op zowel het school- als bestuursniveau is namelijk essentieel om te komen tot een aantal verbeteringen in het functioneren van het funderend onderwijs. Of het nu gaat om de ambities in de recent uitgebrachte Kwaliteitsagenda's voor het PO en VO, of om de verdere uitvoering van de maatregelen uit het Actieplan Leerkracht van Nederland. Het is daarbij zaak er voor te zorgen dat personeel, ouders en leerlingen zich betrokken weten bij de voor hen belangrijke thema's en voluit invloed kunnen uitoefenen op de wijze waarop scholen en schoolbesturen hiermee omgaan. Om een concreet voorbeeld te noemen: de versterking van de positie van de leraar is één van de gestelde doelen in het genoemde Actieplan. Samen met zijn collega's moet de leraar de ruimte hebben om zich verder te ontwikkelen, vorm en inhoud te geven aan het onderwijs en invloed uit te oefenen op het onderwijsbeleid. Scholen hebben er belang bij de mogelijkheden die de medezeggenschap aan het personeel op school en op bovenschools niveau biedt voluit inhoudelijk te benutten. De WMS biedt daarvoor de nodige instrumenten en bevoegdheden. Deze worden door de personeelsgeleding in de medezeggenschapsraden in de praktijk ingevuld in overleg met het bevoegd gezag. Om te kunnen vaststellen of dit laatste voldoende

gebeurt, is het zaak om de verdere invoering van de WMS de komende tijd goed te blijven volgen.

Met de Stuurgroep WMS delen wij de zorg over het klaarblijkelijk achterblijven van een deel van de besturen in het invoeringstraject. Hiervoor is volgens het onderzoek niet één oorzaak aan te wijzen. Voor zover het achterblijven te wijten is aan het feit dat schoolbesturen er nog niet helemaal uit zijn met de medezeggenschapsorganen en het gesprek nog volop gaande is, hebben wij daarvoor begrip. Iets anders is het wanneer het bestuur – of wellicht soms ook de medezeggenschapsraad – zijn verantwoordelijkheid niet of onvoldoende neemt. Dan is het zaak betrokkene(n) daar direct op aan te spreken.

De WMS biedt medezeggenschapsraden daarvoor een instrument via het versterkte initiatiefrecht. Door zelf vanuit de medezeggenschap met voorstellen te komen, wordt een bestuur gedwongen om in actie te komen en kleur te bekennen. Zo nodig kan daarvoor ook de weg naar de Landelijke Commissie Geschillen WMS¹ worden bewandeld. Maar zover zou het eigenlijk niet moeten komen. Ieder bestuur dient zelf het belang van een goede medezeggenschap te onderkennen en zich in te zetten om de condities daarvoor te creëren.

Indien wij bijvoorbeeld via de Stuurgroep WMS, maar dit kan ook via de lijn van het toezicht, stuiten op gevallen van bestuurlijke onwil of onvermogen, dan zullen wij daarbij ook in actie komen en het bestuur daar direct op aanspreken. Daarbij geeft artikel 38 van de WMS ons de mogelijkheid om een bekostigingsmaatregel te treffen indien de voorschriften uit de WMS niet worden nageleefd door een schoolbestuur.

In samenhang met dit alles hebben wij nota genomen van de positieve waardering door zowel medezeggenschapsorganen als schoolbesturen van de geboden ondersteuning door de gezamenlijke onderwijsorganisaties in het ondersteuningsproject WMS. Kijkend naar de aspecten die bij de verdere implementatie nog de aandacht behoeven, hebben wij besloten de ondersteuning vanuit de Stuurgroep WMS financieel met een jaar (2008) te verlengen. Hiermee is een bedrag van ca. € 700 000,- gemoeid. Dit bedrag is overigens aanvullend op de reguliere subsidies die het LAKS, de landelijke ouderorganisaties en de vakorganisaties jaarlijks ontvangen voor de afzonderlijke ondersteuning van hun geledingen in de medezeggenschapsorganen in de vorm van trainingen, cursussen, scholingsmateriaal, ondersteuning bij geschillen etc.

Zoals de stuurgroep zelf aangeeft is de ondersteuning in 2008 er op gericht om medezeggenschapsorganen en schoolbesturen de slag te laten maken van het op orde brengen van de structuur en het instrumentarium naar de aandacht voor de inhoud van de medezeggenschap («medezeggenschap op niveau»). Hierbij dient specifieke aandacht te worden besteed aan:

- het scherper in beeld brengen van de groep van achterblijvers en het ondernemen van gerichte actie om deze achterblijvers erbij te trekken;
- de betrokkenheid van ouders bij de medezeggenschap in het speciaal en voortgezet onderwijs in samenspraak met de landelijke ouderorganisaties;
- de positie van de leerlingen in de medezeggenschap in het voortgezet onderwijs in samenspraak met het LAKS;
- een follow-up van het voorliggende onderzoek, waarin wordt nagegaan wat in het najaar van 2008 de stand van zaken is op deze en andere relevante punten voor het functioneren van de medezeggenschap.

Daarnaast zal het belang van effectieve (mede)zeggenschap van het personeel een aspect zijn dat aan de orde komt in de in het Actieplan

¹ Eind 2007 is door de gezamenlijke onderwijsorganisaties in het primair en voortgezet onderwijs de beheersstichting Landelijke Commissie Geschillen WMS opgericht. Deze stichting verzorgt de ondersteuning van de landelijke geschillencommissie die met ingang van 1 januari 2008 van start is gegaan. De voorzitter, leden en hun plaatsvervaarders van deze commissie zijn inmiddels op bindende voordracht van de Stuurgroep WMS door ons benoemd (benoemingsbesluit gepubliceerd in Staatscourant 14-12-2007, nr. 243).

Leerkracht van Nederland aangekondigde sectorale convenanten over de professionelere school (zie paragraaf 3.1. van het actieplan). Hierbij kan worden gedacht aan concrete prestatieafspraken over de tijdige betrokkenheid van de medezeggenschapsraad bij strategische en onderwijskundige keuzes en de manier waarop dit zich doorvertaalt in een tijdige betrokkenheid van de leraren (in teamverband en individueel).

Op de hiervoor geschetste wijze is naar onze opvatting een voldoende basis gelegd om ook het tweede jaar van werking van de WMS met vertrouwen tegemoet te zien.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkma,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegthart