

J.F.M. Claessen en F.C.G. Smit

Samenvatting

Medezeggenschap voor personeel, ouders en leerlingen is in het Nederlandse onderwijs wettelijk geregeld. Voor het primaire en het voortgezet onderwijs is sinds 1981 de Wet medezeggenschap onderwijs (WMO 1981) van kracht. Personeel, ouders en in het voortgezet onderwijs ook leerlingen zijn vertegenwoordigd in één, gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (MR). Het bevoegd gezag van een school is verplicht belangrijke besluiten ter advisering of ter goedkeuring voor te leggen aan de MR. In 1992 werd de WMO bijgesteld, waarbij de bevoegdheden van de MR werden uitgebreid. Onderzoek onder de voorzitters van de MR, de vertegenwoordigers van personeel, ouders en leerlingen in de MR, de leden van de achterban van personeel, ouders en leerlingen, en onder de schoolleiding en het bevoegd gezag wees uit dat de Wet medezeggenschap onderwijs functioneert conform de bedoelingen van de wetgever. Het grootste knelpunt, dat ook al speelde in de WMO uit 1981, is de kloof in kennis en invloed tussen personeel enerzijds en ouders/leerlingen anderzijds. Het personeel heeft een dominerende stem binnen de MR. In het licht van deze bevinding is een discussie ontstaan over de vraag of het niet beter zou zijn de inspraak van personeel enerzijds en ouders/leerlingen anderzijds te ontkoppelen en te regelen via aparte voorzieningen.

Inleiding

De wettelijke regeling van medezeggenschap in het primaire en het voortgezet onderwijs zoals we die heden ten dage kennen, is nog relatief jong. Pas in 1981 is er in de vorm van de Wet medezeggenschap onderwijs (WMO 1981) een formele grondslag gegeven aan gereguleerde inspraak. Momenteel functioneren er in het Nederlandse onderwijs ruim 9.000

medezeggenschapsraden met in totaal meer dan 55.000 leden. In deze bijdrage willen we een beeld schetsen van de eigen wijze waarop medezeggenschap in het Nederlandse onderwijs gestalte functioneert. De probleemstelling die we daarbij aan de orde stellen, kent een drietal componenten: wat is de historische context van de regeling voor medezeggenschap in het Nederlandse onderwijs? hoe functioneert deze regeling in de praktijk? welke scenario's zijn denkbaar bij een aanpassing van het huidige regime voor medezeggenschap.

Met de wettelijke regeling voor medezeggenschap van 1981 behoort Nederland binnen de landen van de Europese Unie tot de trendvolgers. Volgens Macbeth (1993) is er sinds de jaren zeventig sprake van een groeiende invloed van lokale actoren op het schoolbeleid binnen de EU. In nogal wat landen zijn initiatieven genomen om op schoolniveau de inspraak van leerkrachten, ouders en leerlingen te versterken door participatie in bestuurlijke gremia. Uiteraard bestaan er van land tot land grote verschillen in de samenstelling van deze gremia, hun positionering en hun bevoegdheden (Barroso, 1990; Schleicher, 1992; Bogdanowicz, 1994). Gemeenschappelijk is evenwel dat inspraak en betrokkenheid op decentraal niveau op enigerlei wijze versterkt worden. Deze verschuiving spoort met de rolopvatting van een 'terugtrekkende overheid' (Wielemans & Roth-van der Werf, 1997). De centrale overheid kiest sinds de jaren zeventig in vrijwel alle landen van de EU voor decentralisatie, beleidsparticipatie op lagere niveaus en meer autonomie voor de onderwijsinstellingen (Brandsma & Goedegebuure, 1995). Veelgenoemde argumenten voor deze verschuiving zijn: het spreiden van macht, vergroting van kosteneffectiviteit, meer responsiviteit, hogere productiviteit, meer accountability en beter inspelen op lokale omstandigheden. Niet iedereen is overigens onder de indruk van deze overwegingen. Zo poneren onder meer Weiler

(1989), Weiss (1993) en Hartley (1994) de stelling dat deze decentralisatie veel meer een strategie van de centrale overheid is om haar huidige legitimiteitscrisis te maskeren, om bezuinigingen en conflicterende keuzes door te schuiven naar lagere echelons en om vervolgens door haar afstandelijke positie als 'conflict manager' te kunnen optreden.

De idee van medezeggenschap voor personeel, ouders en leerlingen in het Nederlandse onderwijs kent een geschiedenis die aansluit op eerdere ontwikkelingen in het bedrijfsleven en het universitaire onderwijs (Zoontjes, 1993a en 1993b). Al in 1950 werd voor het bedrijfsleven de eerste Wet op de ondernemingsraden (WOR) aangenomen. In het onderwijs werd de spits afgebeten door het universitaire onderwijs. Studentenacties leidden in 1970 tot de Wet universitaire bestuurshervorming, waarmee personeelsleden en studenten hun opwachting maakten in universitaire bestuursorganen. De gedachtevorming over medezeggenschap in andere sectoren van het onderwijs raakte in een stroomversnelling bij de parlementaire behandeling van een voorstel tot wijziging van de WOR in 1977. Volgens de WOR 1971 waren niet alleen bedrijven maar ook instellingen als scholen voor bijzonder onderwijs verplicht tot het instellen van een ondernemingsraad. Tijdens de parlementaire discussie in 1977 bleek dat van dit laatste nog niet veel terecht was gekomen. Afgesproken werd dat het bijzonder onderwijs respijt kreeg tot voorjaar 1979 om met een eigen medezeggenschapsregeling te komen.

Centrale issues in de discussie, die toen al speelden en die ook nu nog actueel zijn, betreffen:

- de overname van de Wet op de ondernemingsraden in het onderwijs versus het ontwerpen van aparte regelgeving;
- de keuze voor één medezeggenschapsregime waarin personeelsleden en ouders – en in het voortgezet onderwijs ook leerlingen – participeren (de zogeheten 'ongedeelde medezeggenschap') versus aparte voorzieningen voor deze groeperingen ('gedeelde medezeggenschap');
- de mate waarin de centrale overheid inzake medezeggenschap in het onderwijs een sturende of prescriptieve rol moet vervullen.

Al vrij snel werd duidelijk dat er geen parlementaire meerderheid te vinden was om de WOR ook van toepassing te verklaren op het onderwijs. Onderwijsorganisaties vormen inzake zeggenschapsverhoudingen, uitwerking van arbeidsvoorwaarden, schaalgrootte en taakstelling een zodanig afwijkende configuratie dat een eigen wettelijk kader gewenst werd. Gekozen werd voor een opzet waarbij personeelsleden, ouders en leerlingen gezamenlijk vormgeven aan medezeggenschap ('ongedeelde medezeggenschap' dus). De toenmalige centrale overheid zag voor zichzelf geen dirigerende rol weggelegd in de uitwerking van het medezeggenschapsregime. Deze terughoudende rol van de overheid houdt verband met de visie op de positie van het bevoegd gezag, welke wordt afgeleid uit artikel 23 van de Grondwet, de bepaling over de onderwijsvrijheid (Onderwijsraad, 1996). Volgens deze visie ligt bij het bevoegd gezag, het schoolbestuur, de primaire verantwoordelijkheid voor de richting, de inrichting en de organisatie van het onderwijs. Een sturende of prescriptieve rol van de overheid inzake medezeggenschap zou aan deze primaire verantwoordelijkheid afbreuk doen. Een initiatief-wetsvoorstel dat op 6 juni 1978 door Van Kemenade, Poppe en Worrel bij de Tweede Kamer werd ingediend, haalde het dan ook niet. Dit voorstel behelsde een directe en gedetailleerde toekenning van medezeggenschapsrechten aan personeel, ouders en leerlingen voor zowel het openbare als het bijzondere onderwijs. Het CDA en de VVD alsmede de organisaties voor bijzonder onderwijs waren het met een beroep op de grondwettelijke vrijheid van onderwijs volstrekt oneens met een door de wetgever opgelegde regeling. Een wettelijke regeling zou slechts kaders mogen aangeven waarbinnen ieder schoolbestuur een eigen medezeggenschapsregime kon ontwikkelen. De regering nam het standpunt van CDA en VVD over en diende een eigen wetsvoorstel in waarbij medezeggenschap in het onderwijs werd gegarandeerd en waarbij het bijzonder onderwijs ruimte kreeg voor het vaststellen van eigen medezeggenschapsreglementen. De Wet medezeggenschap onderwijs (WMO 1981) was geboren.

1 De hoofdlijnen van de Wet medezeggenschap onderwijs uit 1981

Tegen de eerder geschetste achtergrond is het begrijpelijk dat de WMO 1981 een sober karakter kende. Alle scholen voor primair en voortgezet onderwijs, zowel openbaar als bijzonder, zijn verplicht een medezeggenschapsraad in het leven te roepen. Dit medezeggenschapsorgaan bestaat in het primaire onderwijs uit twee geledingen: personeel en ouders. In het voortgezet onderwijs maken ook leerlingen deel uit van de raad.

Waar de WMO slechts een kaderstellend karakter heeft, vindt de feitelijke uitwerking van de medezeggenschapsregeling plaats in het medezeggenschapsreglement. Dit reglement wordt opgesteld door het bevoegd gezag en ter goedkeuring voorgelegd aan de raad.

De bevoegdheden van de raad zijn te verdelen in algemene en bijzondere bevoegdheden. De algemene bevoegdheden staan vermeld in de wet en omvatten elementen als: recht op overleg met het bevoegd gezag, recht om voorstellen te doen over zaken die de school betreffen, recht op informatie van het bevoegd gezag; plicht van de raad om de openheid te bevorderen, om te waken tegen discriminatie, om de gelijke behandeling van mannen en vrouwen te bevorderen. Bij de bijzondere bevoegdheden van de raad is de politieke geladenheid van de WMO 1981 goed herkenbaar. De wet geeft een opsomming van 27 aangelegenheden (bijvoorbeeld: vaststelling van leerlingstatuut, vaststelling van schoolwerkplan, verandering van de grondslag van de school) die in het medezeggenschapsreglement en dus op schoolniveau nader moeten worden gepreciseerd. Per aangelegenheid moet worden vastgelegd dat elk voorgenomen besluit van het bevoegd gezag ofwel ter instemming ofwel ter advisering aan de raad wordt voorgelegd.

Medezeggenschap kan niet alleen leiden tot harmonie, maar ook tot verschil van mening. Elke school moet dan ook verplicht zijn aangesloten bij een zogeheten geschillencommissie.

Vergelijkt men de bevoegdheden van raad en bevoegd gezag, dan slaat de machtsbalans duidelijk door naar het bevoegd gezag: het

bevoegd gezag maakt het voorstel voor het medezeggenschapsreglement; voorgenomen besluiten waaraan de raad geen instemming verleent, kan het bevoegd gezag laten rusten; de raad kan geen voorstellen forceren; het bevoegd gezag kan adviezen van de raad naast zich neerleggen; alleen het bevoegd gezag en niet de raad kan geschillen aankaarten bij een geschillencommissie; het bevoegd gezag is niet in alle gevallen verplicht een geschil voor te leggen aan de geschillencommissie.

Hoewel men van mening kan verschillen over de verdeling van checks and balances, was de WMO 1981 natuurlijk wel een belangrijke mijlpaal. Niet langer waren betrokkenheid en inspraak gebaseerd op welwillendheid en vrijblijvendheid.

2 Medezeggenschap in perspectief

2.1 Medezeggenschap uit organisatiekundig perspectief

Medezeggenschap is in de optiek van Lammers (1993) het formele gremium binnen arbeidsorganisaties waarop het organiseren van onderop (belangenbehartiging van werknemers) en het organiseren van bovenaf (belangenbehartiging van de organisatie) elkaar ontmoeten. De visie op medezeggenschap, de structuur waarbinnen medezeggenschap gestalte krijgt en de wijze waarop medezeggenschap wordt ingevuld, variëren naar de aard van de arbeidsorganisatie. De organisatiekunde en de organisatiesociologie hebben in de loop der tijd verschillende organisatie modellen of typologieën ontworpen (Vermeulen, 1997). Een bekende tweedeling, die direct gerelateerd is aan de perceptie op medezeggenschap, betreft het systeemmodel en het partijenmodel (Lammers, 1989).

In het systeemmodel wordt een organisatie opgevat als één sociaal-cultureel systeem, dat groepen en personen omvat met een grote mate van consensus over de te bereiken doelen van de organisatie. De schoolorganisatie wordt in deze optiek bijeengehouden door gezamenlijke waarden, de school als gemeenschap. Er zijn geen fundamentele belangentegenstellingen tussen enerzijds schoolbestuur en/of schoolleiding en anderzijds leerkrachten, ouders en leer-

lingen. De MR is het forum waar deze partijen elkaar in harmonie ontmoeten.

In het partijenmodel bestaat de schoolorganisatie uit een conglomeraat van partijen die met het oog op eigen doelen en belangen toch voordelen zien in samenwerking voor kortere of langere duur. Er bestaan binnen een school fundamentele tegenstellingen tussen bevoegd gezag, directie, personeel, ouders en leerlingen. Conflicten zijn onvermijdelijk. De MR fungeert als arena waar deze tegenstellingen beslecht worden.

Uitgaande van theorieën over het functioneren van organisaties, onderscheidt Marx (1986) drie typen organisaties die van belang zijn voor het onderwijs: bureaucratietheorieën, sociale-systeemtheorieën en open-systeemtheorieën. Binnen elk type zijn weer uitwerkingen te vinden van zowel het systeemmodel als het partijenmodel (Marx & Pelkmans, 1996). Quinn en Rohrbaugh (1983) hebben op basis van effectiviteit een typologie van arbeidsorganisaties ontworpen. Uitgaande van een lijst van 17 meetbare constructen voor effectiviteit kwamen ze tot de volgende vierdeling (zie figuur 1).

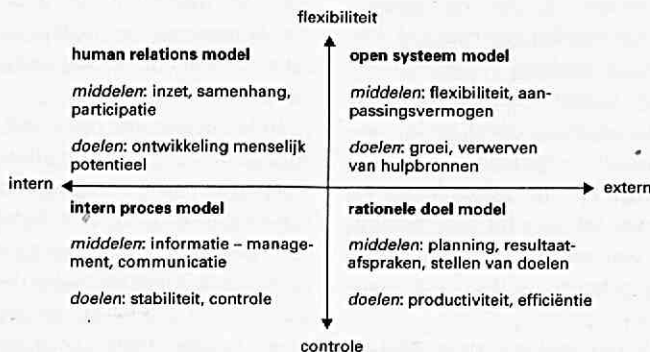
Aan dit model met vier kwadranten liggen drie dimensies ten grondslag (Kluytmans & Stijnen, 1993):

- de eerste dimensie is de focus van de organisatie. Organisaties kunnen naar binnen gericht zijn (human relations-model en intern proces-model) of juist op de omgeving georiënteerd zijn (open systeem-model en rationele doel-model);
- de tweede dimensie is de mate van structurering. Deze kan gericht zijn op controle en beheersing (intern proces-model en rationele

le doel-model) of op flexibiliteit en verandering (human relations-model en open systeem-model);

- de derde dimensie duidt op de verhouding tussen doelen en middelen. Zo kunnen organisaties hun aandacht vooral richten op de ontwikkeling van het menselijk potentieel door een gezamenlijke inzet, vergroten van de samenhang, gezamenlijke cultuur (human relations-model). Andere organisaties zullen streven naar een zo hoog mogelijke productiviteit en efficiëntie door zorgvuldig te plannen, afspraken te maken over de te behalen resultaten (rationele doel-model). De vier modellen zijn uiteraard theoretische constructies. In de praktijk lopen ze in elkaar over en vullen ze elkaar aan.

Voor het typeren van medezeggenschap is de typologie van Quinn en Rohrbaugh goed bruikbaar. In het human relations-model ligt het accent op een zo groot mogelijke binding van leerkrachten, ouders en leerlingen aan de school. Hun toewijding en betrokkenheid is onontbeerlijk voor de school. Medezeggenschap levert een bijdrage aan het ontwikkelen van het menselijk kapitaal, een sleutelvariabele voor excellente organisaties. Medezeggenschap in het open systeem-model draagt bij tot de aanpassing van de organisatie aan externe ontwikkelingen. Door medezeggenschap ontstaat een betere fit tussen organisatie en omgeving, 'doing the right things' (Scheerens, 1997). Medezeggenschap levert een bijdrage aan de legitimering van de onderwijsorganisatie. In het intern proces-model zorgt medezeggenschap voor duidelijke interne verhoudingen en structuren. Verantwoordelijkheden zijn eenduidig vasgelegd, partijen kennen hun compe-



Figuur 1. Typologie van arbeidsorganisaties naar effectiviteit volgens Quinn en Rohrbaugh (1983)
Bron: Vermeulen, 1997, p. 14.

tenties, de organisatie is transparant en de hiërarchie is helder. Aansturing en coördinatie zijn gewaarborgd. Medezeggenschap in het rationale doel-model tenslotte is gericht op een zo hoog mogelijke productiviteit, te behalen door een juiste en trefzekere keuze van middelen, 'doing things right'. De output van het primaire proces van de organisatie staat centraal. Medezeggenschap levert een bijdrage aan een adequate planning en het maken van heldere werkafspraken. Betrokkenen worden op hun output afgerekend. Duidelijk is waar de organisatie voor staat.

2.2 Medezeggenschap vanuit het perspectief van participatie

Het denken over participatie en medezeggenschap in organisaties is zo oud als de industriële onderneming zelf (Leede & Looise, 1997). De ontwikkeling ervan verloopt langs twee sporen: organisatie-intern (veelal vrijwillige afspraken binnen ondernemingen om de betrokkenheid van werknemers bij beleidsvoorbereiding en -uitvoering te vergroten) en organisatie-extern (afspraken en regelingen die de resultante zijn van externe maatschappelijke ontwikkelingen of strijd). Participatie als verzamelbegrip voor beïnvloeding door werknemers langs formele en informele kanalen is daarbij breder dan medezeggenschap (beïnvloeding binnen een bepaalde, geformaliseerde setting). Participatie van werknemers wordt zowel door managers als werknemers belangrijk gevonden (Cressey & Williams, 1990): verhoging van de efficiëntie, positieve uitwerking op de motivatie, herverdeling van macht, verbetering van de arbeidsverhoudingen.

De ontwikkelingen in participatie leiden tot het ontstaan van een stelsel van arbeidsverhoudingen: de relaties die (groepen van) werknemers en werkgevers en de overheid met elkaar onderhouden, voor zover deze relaties van belang zijn voor de positie van de factor arbeid op het werk en in de maatschappij (Van Voorden, Nagelkerke & De Nijs, 1994). In Nederland is daarbij sprake van een geïnstitutionaliseerd patroon van arbeidsverhoudingen. De drie centrale actoren zijn werknemers en hun organisaties, werkgevers en hun organisaties en de overheid. Arbeidsverhoudingen manifesteren zich op verschillende beleidsniveaus: het nationale of macroniveau, het

regionale niveau, het meso- of bedrijfstakniveau en het micro- of ondernemingsniveau. Het is dit laatste niveau waarop de ondernemingsraad (OR) is gesitueerd. De OR is de gekozen vertegenwoordiging van werknemers per bedrijf die met een aantal wettelijk geregelde bevoegdheden invloed uitoefenen op de onderneming.

De OR heeft volgens de Wet op de ondernemingsraden een dubbele functie. Smit, Schilstra en Pauwe (1995) spreken zelfs van een dualistische taakstelling. Enerzijds het bijdragen tot het goed functioneren van de onderneming, anderzijds het behartigen van de personeelsbelangen. Uit het onderzoek naar het functioneren van ondernemingsraden komt het volgende patroon tevoorschijn (Andriessen, Drenth & Lammers, 1984; Hövels & Nas, 1976; Koopman & Wierdsma, 1992; Looise, 1976; Looise & De Lange, 1987; Teulings, 1985):

- de invloed van de OR is het grootste op beslissingen welke als minder centraal omschreven kunnen worden, zoals sociaal beleid, arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorwaardelijke regelingen; zijn invloed op strategische beslissingen als product- en marktstrategieën, nieuwe technologieën, financieel-economisch beleid) is beperkt. Juist in de planningsfase waarin cruciale beslissingen genomen worden en er nog ruimte voor alternatieven bestaat, is de participatie door werknemers gering. In de latere fasen, wanneer het gaat om de implementatie, nemen de mogelijkheden tot participatie toe. De belangrijkste beslissingen liggen dan evenwel al vast. Cressey en Williams (1990) spreken dan ook over de participatieparadox. De bescheiden invloed van de OR is te verklaren door de volgende factoren: het late tijdstip waarop de OR door het management in de besluitvorming wordt betrokken, gebrek aan deskundigheid van de OR-leden, het grote tijdsbeslag dat met de OR gemoeid is, slechte of onvolledige informatievoorziening van de OR door het management, een zwakke relatie van de OR met haar achterban, het niet alert reageren door de OR wanneer zij gepasseerd wordt, onduidelijke taakafbakening tussen de OR en de vakbonden. Looise, De Leede en Van Beusekom (1997) wijzen erop dat het focus-

sen door de MR op de directe belangenbehartiging van werknemers ten koste kan gaan van de andere en op termijn belangrijkere functie, namelijk het creatief meedenken over de toekomstige koers van de onderneming;

- de aanwezigheid van een OR heeft geen invloed op de prestaties van de werknemers. Wel is er sprake van een positief effect op de invloedverdeling binnen een onderneming en de sfeer;
- de OR wordt nogal eens gebruikt als uitlegplatform naar het personeel voor eenmaal gekozen beleid en niet als overleg- of onderhandelingsorgaan;
- het functioneren van de OR wordt in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop het management met de OR omgaat: kwaliteit van de informatievoorziening, geboden ruimte voor overleg en meedenken.

De OR vormt de pendant van de MR in onderwijsorganisaties. De MR is evenwel slechts ten dele te vergelijken met de OR: in een OR hebben alleen gekozen vertegenwoordigers van de werknemers zitting, in de MR zijn naast de werknemers ook ouders en leerlingen vertegenwoordigd; de wettelijke bevoegdheden van een OR reiken verder dan de bevoegdheden van een MR; belangrijke beslissingen als de keuze voor nieuwe producten en markten, investeringen, invoering van nieuwe technologieën, fusies e.d. worden in het onderwijs maar in beperkte mate op het niveau van de individuele onderwijsinstelling genomen.

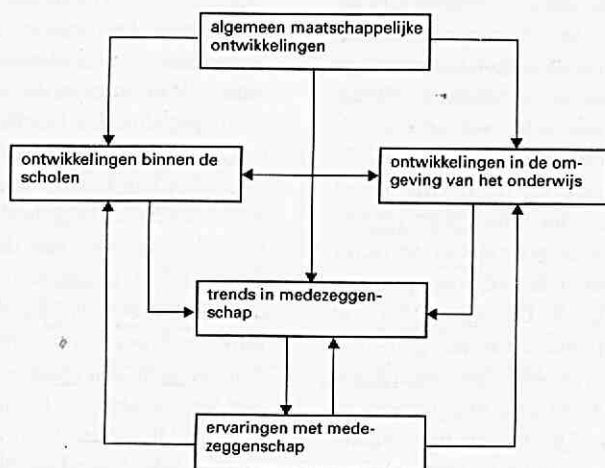
2.3 Het krachtenveld rondom medezeggenschap

Medezeggenschap is geen statisch gebeuren. Medezeggenschap is aan verandering onderhevig en volgt ontwikkelingen in de samenleving, ontwikkelingen binnen de scholen en ontwikkelingen in de omgeving van het onderwijs. Wissema, Bouts en Rutgers (1996) hebben een analyse gemaakt van medezeggenschap in een veranderende samenleving en presenteren hun bevindingen aan de hand van figuur 2. Een vierde kracht die op medezeggenschap inwerkt, zijn de ervaringen met medezeggenschap zelf.

Algemene maatschappelijke ontwikkelingen

Een eerste trend die Wissema et al. signaleren, is het toenemend zelfbewustzijn, dat leidt tot individualisering van het menselijk gedrag en het ontstaan van de 'meer-keuze-samenleving'. Het groepsgevoel boet aan waarde in en maakt plaats voor een groeiend zelfbewustzijn. Personeelsleden, ouders en leerlingen zijn minder geneigd af te wachten wat schoolbesturen bedenken en besluiten. Ze willen meedenken en ook zelf oplossingen aandragen voor hun vragen en problemen.

In het verlengde van het toenemend zelfbewustzijn ligt ook de explosief gegroeide behoefte aan informatie. Mensen die willen kiezen, hebben behoefte aan informatie. Door de opkomst van de informatiemaatschappij zijn personeelsleden en cliënten beter geïnformeerd. Gezagsdragers moeten zich verant-



Figuur 2. De maatschappelijke krachten rond medezeggenschap
Bron: Wissema et al., 1996, p. 1.

woorden en worden met contra-argumenten geconfronteerd.

Individualisering komt ook tot uitdrukking in een grotere veelsoortigheid van arbeidsrelaties. In het verleden waren vaste dienstverbanden met een fulltime karakter in het onderwijs min of meer gemeengoed. Inmiddels hebben deeltijd-aanstellingen een grote vlucht genomen en kent het onderwijs ook allerlei regelingen voor tijdelijke aanstellingen en lossere vormen van arbeidsovereenkomst. Waar personeelsleden met een vaste en omvangrijke aanstelling als het ware de kern van een schoolorganisatie vormen, is het de vraag welke binding – ook in termen van medezeggenschap – parttimers en ook tijdelijk aangestelden hebben. Deze individualisering zal het vermoedelijk moeilijker maken om leden voor de medezeggenschapsraad te vinden.

Een andere relevante maatschappelijke trend is de opkomst van de informatie- en communicatietechnologie. De beschikbaarheid van telematica en multimedia leidt tot andere vormen van onderwijs (teleleren) en andere rollen voor leerkrachten (van docent naar coach).

Onderwijs overschrijdt ook steeds meer de landsgrenzen. Buitenlandse stages voor studenten van hbo en wo zijn allang ingeburgerd. Ook in het mbo valt een groeiende belangstelling te bespeuren voor stages in het buitenland. De aanwezigheid van grote groepen leerlingen in het onderwijs met een allochtone herkomst brengt hun taal en cultuur ook binnen het reguliere onderwijs. Regelgeving op het niveau van de EU strekt zich ook uit over het onderwijs.

Ontwikkelingen binnen de scholen

De golf van schaalvergroting en fusies die de laatste jaren over het bedrijfsleven heengaat, maakt geen halt voor de poorten van het onderwijs. Zowel in het basisonderwijs, het speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs als het beroepsonderwijs is sprake van zeer omvangrijke processen van schaalvergroting en fusie. Dat geldt niet alleen op het niveau van afzonderlijke scholen, maar evenzeer op het niveau van schoolbesturen (Blank et al., 1990). Deze schaalvergroting gaat veelal gepaard met andere zeggenschapsverhoudingen tussen bevoegd gezag (vaststeller en toezichthouder op het beleid) en de directie (voorbereiding en uitvoering van het beleid met een grotere mate van

autonomie). De gevolgen voor zeggenschap zijn evident: complexere organisaties, grotere afstand tussen basis en top van de schoolorganisatie, gevoelens van onzekerheid. Organisaties die een forse schaalvergroting doormaken zullen de behoefte hebben om tot meer structurering, controle en beheersing te komen. Medezeggenschap wordt daardoor met name gesitueerd in het kwadrant intern proces-model van paragraaf 2.1. Ook in termen van 'medezeggenschap in het perspectief van participatie' (paragraaf 2.2.) zal deze schaalvergroting gevolgen hebben: de verhoudingen tussen directie en medezeggenschapsraad zullen meer geformaliseerd worden, de feedback vanuit de medezeggenschapsraad naar de achterban zal moeilijker worden, de medezeggenschapsraad zal geconfronteerd worden met een meer professionele directie etc.

Naast deze ingrijpende kwantitatieve ontwikkelingen kennen scholen ook een grote inhoudelijke dynamiek. In vrijwel elke onderwijssector is sprake van zeer omvangrijke vernieuwingsprogramma's met grote gevolgen voor de arbeidssituatie van onderwijsgeevenden, alsmede voor de opzet en inrichting van het onderwijs (Buist et al., 1996). Voor personeelsleden, ouders en leerlingen betekent dit een enerverende periode, maar ook een tijd dat ze middels medezeggenschap een vinger aan de pols willen houden en willen meesturen.

Ontwikkelingen in de omgeving van het onderwijs

Dé dominante ontwikkeling is hier de terugtrekkende overheid: minder regels van bovenaf en meer ruimte voor de scholen zelf. In de praktijk gaat dit proces van deregulering en decentralisatie hand in hand met een grotere onzekerheid en meer risico's. De overheid laat zich daarbij van twee kanten zien: enerzijds een grotere beslissingsruimte voor scholen (budgettaire, bestuurlijke, organisatorische en arbeidsvoorwaardelijke domein), anderzijds het aanscherpen van de eisen waaraan scholen moeten voldoen (omgevingsgerichte, onderwijskundig-procesmatige en onderwijskundig-productmatige domein, Van Wieringen, 1995). Tegelijkertijd verschuift een aantal bevoegdheden die eerst bij de centrale overheid waren gesitueerd, naar het niveau van de gemeenten ('lokaal onderwijsbeleid'). De roep om meer

zeggenschap zal geen verbazing wekken onder deze omstandigheden.

Ervaringen met medezeggenschap

In de WMO van 1981 was voorzien dat er een evaluatie van de nieuwe wet zou plaatsvinden. Een daartoe ingestelde Toetsingscommissie rapporteerde in 1984, 1985 en 1987 en deed haar eindrapport vergezeld gaan van een aantal aanbevelingen voor bijstellingen van de WMO 1981. Onderzoek naar het functioneren van medezeggenschap (Smit & Pelkmans, 1986; Smit et al., 1987; Van Ojen, 1987) leverde onder meer de volgende bevindingen op: ouders en leerlingen hebben in vergelijking met de personeelsgeleding maar een beperkte invloed op de agenda en de besluitvorming van de MR; de leden van de raad hebben problemen met de dominante positie van het management bij medezeggenschap, met de instelling waarmee schoolleiding en bevoegd gezag medezeggenschap benaderen, met de informatieverstrekking door het bevoegd gezag naar de raad, met de geschillenregeling; MR-leden hebben voorts behoefte aan scholing en ondersteuning ten behoeve van medezeggenschap. Allengs werd duidelijk dat de WMO uit 1981 aan groot onderhoud toe was.

De bijstelling van de Wet medezeggenschap onderwijs

In 1992 was het zover. Wijzigingen in het arbeidsvoorwaardenbeleid waren de directe aanleiding. Op de achtergrond speelden uiteraard de aanbevelingen van de Toetsingscommissie een belangrijke rol. De invoering van het formatiebudgetsysteem, waarbij schoolbesturen een grotere armslag kregen voor het voeren van een eigen personeelsbeleid, was de concrete aanleiding en maakte een versterking van de medezeggenschapsstructuur nodig. Voor de onderwijsbonden was dit reden om een herbezinning te eisen op de bevoegdheden van de raad als geheel en van de onderscheiden geledingen. In hun optiek moest met name de stem van de personeelsgeleding versterkt worden als counterpower van het schoolbestuur.

Wanneer we de oude WMO vergelijken met de nieuwe WMO 1992, gaat het om de volgende hoofdpunten (Schoonhoven, 1996):

a Verandering van de positie van personeel, ouders en leerlingen. Elementen daarbij zijn

onder andere: de positie van de schoolleiding (geen lid van de MR meer als hij of zij ook namens het schoolbestuur het overleg met de MR voert); de verplichting voor het bevoegd gezag om de MR jaarlijks over een aantal beleidsvoornemens te informeren; de verplichting voor het bevoegd gezag om de MR ten minste tweemaal per jaar in de gelegenheid te stellen de algemene gang van zaken in de school te bespreken; de verplichting voor de MR tot informatieverstrekking aan alle bij de school betrokkenen.

b Verdeling van bevoegdheden. Belangrijkste punt is dat de bevoegdheden (onderwerpen voor adviesrecht en instemmingsrecht) nu per onderwerp wettelijk zijn vastgelegd. In de nieuwe situatie zijn de rechten van iedere MR gelijk. De MR als geheel heeft instemmingsrecht voor een achttal onderwerpen (bijvoorbeeld verandering van de onderwijskundige doelstellingen van de school). Voor een reeks van 18 aangelegenheden heeft de MR als geheel adviesrecht (bijvoorbeeld verandering van de grondslag van de school, fusie, aanstelling en ontslag van de schoolleiding). Binnen de MR lopen de bevoegdheden vervolgens verschillend. De personeelsgeleding heeft instemmingsrecht voor onderwerpen die het personeel direct regarderden (bijvoorbeeld vaststellen van het formatieplan, de verlofregeling van het personeel). De ouders-/leerlingengeleding heeft over deze onderwerpen adviesrecht. Net als de personeelsgeleding heeft ook de ouders-/leerlingengeleding instemmingsrecht ten aanzien van een aantal zaken die ouders en leerlingen direct raken (bijvoorbeeld de bestemming van de vrijwillige ouderbijdrage, de vaststelling van het leerlingenstatuut). Voor de personeelsgeleding is daarbij een adviesrol weggelegd.

c Oplossingen voor eerder ervaren knelpunten. Een van die knelpunten was dat in de oude situatie alleen het bevoegd gezag geschillen mocht voorleggen aan de geschillencommissie. In de WMO 1992 mag de MR ook zelf bepaalde geschillen voorleggen aan de geschillencommissie. Voorts heeft de MR nu ook het initiatiefrecht gekregen om voorstellen en standpunten kenbaar te maken aan het bevoegd gezag, dat vervolgens schriftelijk en gemotiveerd binnen drie maanden dient te

reageren. Tenslotte heeft de MR het recht verworven om zich in geval van onenigheid te wenden tot de kantonrechter.

In het algemeen kan men stellen dat met de WMO 1992 de positie van de MR aanmerkelijk versterkt is door de voortschrijdende juridisering van de wet (Wissema et al., 1996). De centrale overheid heeft haar eerdere terughoudendheid inzake regelgeving rondom medezeggenschap laten varen. Gebleven is evenwel de fundamentele keuze van de wetgever voor één ongedeelde MR, waarin alle geledingen vertegenwoordigd zijn.

3 Het onderzoek naar de WMO 1992

Wat is er nu terechtgekomen van de bedoelingen van de wetgever met de WMO 1992? Hoe functioneert de WMO 1992 in de praktijk? In deze bijdrage maken we een voorlopige balans op.

3.1 De opzet van het onderzoek

De WMO 1992 stelt dat iedere vijf jaar een evaluatie is voorzien. Vooruitlopend op deze evaluatie heeft het Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs (SVO) het initiatief genomen om tot een eerste oordeelsvorming te komen (Smit & Claessen, 1995). Doel van het onderzoek was een beeld te leveren van het functioneren van de medezeggenschap in het basisonderwijs, speciaal onderwijs (basis en voortgezet) en het voortgezet onderwijs (vbo, mavo, havo en vwo). Belangrijke items daarbij waren: algemeen oordeel over de WMO 1992, invoering van de WMO 1992, samenstelling en onderlinge verhoudingen binnen de MR, communicatie binnen de MR en vanuit de MR naar de verschillende geledingen binnen de school, relatie van MR naar directie en bevoegd gezag, faciliteiten voor de MR, eventuele knelpunten inzake medezeggenschap, mogelijke verschillen op bovengenoemde aspecten tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van de volgende opzet:

- Een schriftelijke vragenlijst naar de direct betrokkenen binnen de MR: de voorzitter van de MR; een lid van het personeelsdeel,

het oudersdeel en (in het voortgezet onderwijs) het leerlingendeel.

- Het functioneren van de MR wordt medebepaald door het bevoegd gezag en de directie. Ook hun ervaringen zijn middels een vragenlijst verzameld.
- Medezeggenschap is niet alleen een gelegenheid van de direct betrokken actoren. De leden van de MR worden gekozen door en vanuit hun achterbannen. Middels een telefonische enquête zijn individuele leden van de achterbannen van de MR benaderd: personeelsleden, ouders en leerlingen (voortgezet onderwijs).

Het veldwerk voor het onderzoek heeft zijn beslag gekregen in drie fasen.

Als eerste stap is medio 1994 per onderwijssoort (basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs) een gestratificeerde steekproef getrokken van scholen, onderscheiden naar richting: voor het basisonderwijs vier cellen met respectievelijk 150 scholen overig bijzonder, 150 p.-c. scholen, 150 r.-k. scholen en 150 openbare scholen. Voor het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs is dezelfde opzet gevolgd. Deze scholen zijn per brief benaderd met het verzoek of ze hun medewerking aan het onderzoek wilden verlenen. Gestreefd werd naar een positieve response van 50 scholen per cel. Dit aantal werd in het merendeel van de gevallen ook gehaald: 548 scholen, een gemiddelde van 48 scholen per cel, bleken bereid mee te werken. Bijna 300 scholen reageerden wel op de brief, maar deelden mede dat ze niet konden/wilden meewerken aan het onderzoek. Veel genoemde redenen waren: tijdgebrek, deelname aan ander onderzoek en opheffing/fusie. De scholen die verklaarden mee te willen werken aan het onderzoek, zijn vergeleken met de scholen uit de populatie op de variabelen schoolgrootte, urbanisatiegraad en regio, waarbij geen significante afwijkingen werden gevonden.

In november 1994 startte de tweede fase van het onderzoek waarbij via de schoolleiding een min of meer vergelijkbare vragenlijst werd toegestuurd naar de voorzitter van de MR; een lid van de MR uit het personeelsdeel, het oudersdeel en in het voortgezet onderwijs ook het leerlingendeel; het bevoegd gezag en de directie. Ook in deze fase bleek non-response op te

treden. Ondanks de coöperatieve opstelling van de schoolleiding werd een deel van de vragenlijsten niet geretourneerd. Uiteindelijk resteerden na een rappel 1713 vragenlijsten voor de verdere verwerking, een gemiddelde response van 59 procent.

De derde fase van het onderzoek bestond uit een telefonische enquête onder individuele leden van achterbannen van de MR: personeelsleden, ouders en in het voortgezet onderwijs ook leerlingen. Door de schoolleiders van 140 scholen werden 834 bruikbare namen en telefoonnummers verstrekt van personen die binnen de categorie 'doorsnee' personeelslid, ouder en leerling vielen. Deze telefonische enquête werd in maart 1995 gehouden en leverde ruim 700 bruikbare interviews op.

3.2 WMO 1992 in de praktijk

Met de WMO 1992 hoopte de wetgever de bestaande regelgeving te verbeteren. De eerste vraag die we dan ook willen beantwoorden, luidt: is de WMO 1992 inderdaad een verbetering in de ogen van de leden van de MR en hun achterban? Aansluitend besteden we in het verlengde van Wissema et al. (1996) aandacht aan een viertal sleutelbegrippen inzake medezeggenschap. In hun onderzoek kwamen vier begrippen naar voren die belangrijke voorwaarden vormen, wil medezeggenschap in een onderneming of andere arbeidsorganisatie kunnen gedijen:

- *Medezeggenschapsstructuur* betreft de mate waarin afspraken, procedures, overlegstructuren en verantwoordelijkheden duidelijk zijn.
- *Medezeggenschapsvaardigheid* verwijst naar het 'vakmanschap' waarmee betrokkenen elkaar tegemoet treden.
- *Medezeggenschapscultuur* duidt op de

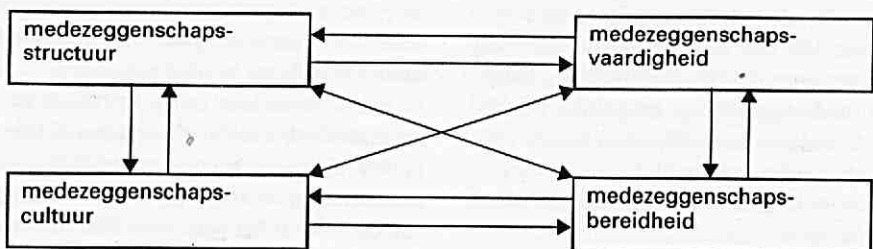
wijze waarop de direct betrokken actoren met elkaar omgaan in het kader van medezeggenschap.

- *Medezeggenschapsbereidheid* tenslotte heeft betrekking op de mate waarin men bereid is het proces van medezeggenschap gezamenlijk aan te gaan.

Algemeen oordeel over de WMO 1992

Het algemene oordeel over de WMO 1992 in vergelijking met de vorige versie uit 1981 luidt positief. Naar de mening van zowel de voorzitters van de raad als van het bevoegd gezag en van de schoolleiding is er sprake van enige, zij het beperkte winst: personeelsleden, ouders, leerlingen en de raad als geheel hebben de mogelijkheid mee te denken/te beslissen over voor hen belangrijke aangelegenheden; de overeenstemming over beleidszaken tussen personeel, ouders en leerlingen in de MR is bevorderd; de besluitvorming op school verloopt beter; de raad heeft een belangrijker plaats in het besluitvormingsproces verworven; het beleid van de directie en bevoegd gezag krijgt meer support vanaf de basis. De wetwijziging uit 1992 is dus ten goede gekomen aan het functioneren van de raad. Het oordeel over de nieuwe wet is relatief het gunstigst op openbare scholen. P.-c. scholen blijven hier duidelijk bij achter met r.-k. scholen en o.b. scholen in de middenmoot.

De WMO 1992 biedt ook voldoende mogelijkheden op effectief te functioneren. De voorzitters van de MR zijn over de hele linie van mening dat de raad voldoende bevoegdheden heeft voor een adequate functievervulling. Dit positieve oordeel wordt ondersteund door de leden van het personeelsdeel, oudersdeel en leerlingendeel van de MR. Al deze geledingen zijn unaniem van mening dat de nieuwe wet



Figuur 3. Sleutelbegrippen voor het functioneren van medezeggenschap.
Bron: Wissema et al., 1996, p. 45.

gelegenheid biedt om mee te denken/ mee te beslissen over voor hen belangrijke zaken. Ook de achterbannen (interviews onder personeelsleden, ouders en leerlingen) hebben de indruk dat hun vertegenwoordigers in de MR een redelijke tot grote invloed kunnen uitoefenen op het beleid. Personeelsleden schatten daarbij de invloed van hun vertegenwoordigers op het beleid hoger in dan ouders en leerlingen. Eenzelfde gradatie vinden we terug bij het belang dat de achterban hecht aan de aanwezigheid van de MR op school. Over de hele linie vindt men het van belang dat er een MR op school is ingesteld.

Medezeggenschapsstructuur

De concrete uitwerking van de WMO 1992 geschiedt in een nieuw medezeggenschapsreglement. Op vrijwel alle scholen beschikte de MR eind 1994 over een nieuw reglement. In het voortgezet onderwijs verliep de totstandkoming van nieuwe reglementen relatief het voorspoedigst. Net als bij de eerste versie van de WMO uit 1981 hebben de meeste scholen gebruikgemaakt van de modelreglementen van de landelijke koepelorganisaties.

Komen er nu nog veel afwijkingen voor in de reglementen, vergeleken met de wettelijke kaders van de WMO 1992? De WMO 1992 kent naast een aantal algemene bevoegdheden ook bijzondere bevoegdheden toe aan de raad. Op ruim eenderde van de scholen, met name in het voortgezet onderwijs, is de raad erin geslaagd meer bevoegdheden uit het vuur te slepen dan in de wet voorzien was (bijvoorbeeld instemming in plaats van advies).

Ook de WMO 1992 biedt de mogelijkheid om restricties aan te brengen in het passief kiesrecht van raadsleden. Zowel in het basisonderwijs, het speciaal onderwijs als het voortgezet onderwijs geldt voor ruim 40 procent van de scholen dat ouders zich alleen kandidaat voor de raad mogen stellen als zij de grondslag en de doelstellingen van de school respecteren. Voor de leerlingen ligt dit cijfer op 30 procent van de scholen. Deze beperkingen in kiesrecht komen vrijwel uitsluitend voor in het bijzonder onderwijs.

Het aantal leden van een MR is mede afhankelijk van de schoolgrootte, met een minimum van 6 leden en een maximum van 18 leden. De

raden zijn in de meeste gevallen ook volledig bezet. In het basisonderwijs en het speciaal onderwijs gaat het daarbij meestal om 6 leden, gelijk verdeeld over personeel en ouders. In het voortgezet onderwijs bestaat de raad gemiddeld uit 14 leden: zeven namens het personeel, vier namens de ouders en drie namens de leerlingen.

Het vinden van kandidaat-leden voor de MR blijkt geen sinecure te zijn. De helft van de scholen, met name in het speciaal onderwijs, meldt dat het moeilijk was om kandidaten namens het personeel te vinden. Voor de ouders en de leerlingen ligt dit percentage nog hoger.

De medezeggenschapsraad kiest uit zijn midden een voorzitter (artikel 4 WMO 1992). De wet zegt niets over de verkiezing van een secretaris en penningmeester. In het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs komen voorzitter, secretaris en penningmeester veelal uit het personeelsdeel. In het basisonderwijs worden deze functies veelal bezet door personen afkomstig uit het oudersdeel.

MR-leden worden geacht namens hun achterbannen te spreken. Kennen personeelsleden, ouders en leerlingen wel de namen van hun vertegenwoordigers in de MR? Bijna alle geïnterviewde personeelsleden zeggen de namen van een of meer leden van het personeelsdeel in de MR te kennen. Ruim driekwart van de ouders zegt een of meer namen van ouders in de raad te kennen. Iets minder dan de helft van de leerlingen in het voortgezet onderwijs weet maar een of meer namen van hun vertegenwoordigers in de raad. Ook in kennis van de activiteiten van de MR-leden komen verschillen voor tussen de drie geledingen. Personeelsleden zijn veelal op de hoogte van wat MR-leden in de raad doen. Ouders en leerlingen zijn dat in veel gevallen niet. In het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs heeft bijna eenderde van de ouders geen notie van wat ouders in de MR doen. De helft van de leerlingen kan ook geen antwoord geven op deze vraag.

De voltallige MR – personeelsdeel, oudersdeel en (waar aanwezig) het leerlingendeel – vergadert gemiddeld 6 à 8 keer per jaar. Daarnaast zijn er enkele keren per jaar vergaderingen van alleen het personeelsdeel, alleen het oudersdeel of alleen het leerlingendeel. Voorts vinden er

enkele keren per jaar nog vergaderingen plaats van de MR met de personeelsraad, de ouderaad, de leerlingenraad (waar aanwezig), het bevoegd gezag en de schoolleiding. MR'en vergaderen veel vaker met de schoolleiding dan met het bevoegd gezag. Dit betekent dat de MR in feite meer de gesprekspartner van de schoolleiding dan van het bevoegd gezag is. Al met al is er dus duidelijk sprake van een nogal intensief vergaderregime, waarbij de meeste vergaderingen in het voortgezet onderwijs voorkomen.

Met welke onderwerpen houdt de MR zich nu bezig? Zowel in het basisonderwijs, het speciaal onderwijs als het voortgezet onderwijs staan WMO-1992 /MR-reglement, personeelsbeleid en onderlinge verhoudingen/communicatie tussen MR/schoolleiding/bevoegd gezag zeer hoog op de agenda. Andere onderwerpen die veelvuldig genoemd worden, zijn: schoolwerkplan/activiteitenplan/WSNS (basisonderwijs en speciaal onderwijs), schaalvergroting/fusie (basisonderwijs en voortgezet onderwijs), veiligheid/gezondheid/ARBO (speciaal onderwijs) en financieel beleid (voortgezet onderwijs). Door de leerlingen in de MR worden onderwerpen genoemd als de inhoud van het onderwijs, het aantal proefwerken, de week-schooltijden en het functioneren van docenten. In de overgrote meerderheid van de onderwerpen slaagt de MR erin, unaniem tot een besluit of advies te komen. Volgens de voorzitters van de MR is daarbij sprake van veel invloed door het personeel, in mindere mate door de ouders en in nog veel mindere mate door de leerlingen. Ook de inbreng van de schoolleiding is van veel invloed op het besluit of advies van de MR.

De agenda van de MR wordt voor een niet onbelangrijk deel bepaald door de schoolleiding en het bevoegd gezag. Artikel 5 van de WMO 1992 bepaalt dat het bevoegd gezag de raad ten minste eenmaal per jaar schriftelijk in kennis stelt van het door hem in het afgelopen jaar gevoerde beleid en van de beleidsvoornemens voor het komend jaar ten aanzien van de school op financieel, organisatorisch en onderwijskundig gebied. Informatieverstrekking over een bepaald onderwerp loopt vrijwel parallel met bespreking binnen de MR. Het standpunt van de MR blijkt daarbij gewicht in

de schaal te leggen. In drie kwart van de gevallen wordt het standpunt van de MR door het bevoegd gezag overgenomen of wordt de opstelling van het bevoegd gezag gewijzigd naar aanleiding van de MR-reactie.

Het bevoegd gezag moet bij een groot aantal aangelegenheden, alvorens tot besluitvorming te komen, het voorstel eerst voorleggen aan de MR ter advisering dan wel ter instemming. Het bevoegd gezag krijgt inderdaad adviezen van de MR. Per jaar varieert dit aantal van gemiddeld ruim drie verplichte adviezen in het basisonderwijs, bijna vijf in het speciaal onderwijs tot ruim vijf in het voortgezet onderwijs. In de overgrote meerderheid volgt het bevoegd gezag daarbij het advies van de MR. Het aantal ongevraagde adviezen door de MR aan het bevoegd gezag ligt in de orde van grootte van gemiddeld twee op jaarbasis. Ook hier neigt het bevoegd gezag tot een zeer grote mate van 'volgzaamheid'.

Hoe zit het nu met verzoeken aan de MR om instemming te verlenen aan voorgenomen besluiten van het bevoegd gezag? Gemiddeld doet zich deze situatie in het basisonderwijs ruim tweemaal per jaar voor, bijna vier keer per jaar in het speciaal onderwijs en bijna vijf keer per jaar in het voortgezet onderwijs. In bijna alle gevallen verkrijgt het bevoegd gezag daarbij de gevraagde instemming. Voor het bevoegd gezag blijkt medezeggenschap een belangrijk middel te zijn om steun voor zijn beleid te krijgen.

De WMO 1992 legt niet alleen verplichtingen op aan het bevoegd gezag. Ook de raad moet zich aan bepaalde spelregels houden: de raad moet jaarlijks schriftelijk verslag doen van zijn werkzaamheden en ervoor zorgdragen dat alle bij de school betrokkenen kennis kunnen nemen van de activiteiten van de MR. Uit de antwoorden van de voorzitters blijkt dat MR'en op bijna alle scholen ter voorbereiding van vergaderingen een agenda opstellen en verspreiden. En op bijna alle scholen wordt ter afronding van de vergaderingen een verslag opgesteld en verspreid. Van de drie geledingen in de MR (personeel, ouders en leerlingen) besteedt de personeelsgeleding de meeste aandacht aan informatievoorziening naar haar achterban.

Medezeggenschapsvaardigheid

Wil de MR effectief functioneren, dan zal de raad moeten beschikken over voldoende kennis van bevoegdheden/procedures en over praktische kennis ten behoeve van zijn functioneren. De betrokkenen (voorzitters, personeelsdeel, oudersdeel, leerlingendeel, bevoegd gezag en directies) geven aan dat de raad veelal op de hoogte is van de wettelijke bevoegdheden. Structurering van overlegsituaties, omgaan met procedures en met name tegengestelde belangen leiden soms wel tot problemen.

Het bevoegd gezag staat volgens de wet de medezeggenschapsraad het gebruik toe van de voorzieningen, waarover het kan beschikken en die de raad voor de vervulling van zijn tak redelijkerwijs nodig heeft. Daarnaast stelt het bevoegd gezag de personeelsleden van de MR in de gelegenheid om in werktijd de scholing te ontvangen die de leden van de raad voor de vervulling van hun taak nodig hebben. De bevoegde gezagen blijken zich nauw te houden aan de letter van de wet. Beschikbaarstelling van vergaderruimte, van kopieerapparaat, van telefoon, van computerfaciliteiten en betaling van de kosten voor scholing van de MR-leden zijn gemeengoed. Een financiële vergoeding aan de MR-leden voor het werk in de raad komt op 30 tot 40% van de scholen voor. Bijna de helft van de schoolbesturen vergoedt ook de kosten voor externe ondersteuning/extern advies voor de MR. In het voortgezet onderwijs krijgen de MR'en meer financiële faciliteiten dan in het basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Eigen budgetten voor de MR komen relatief meer voor in het openbaar onderwijs.

De MR kan informatie en deskundigheid verzamelen via het inschakelen van vakbonden, belangenorganisaties, geschillencommissies etc. Dit blijkt in de praktijk ook geregeld het geval te zijn. Met name de vakbonden worden ingeschakeld voor advies.

Deelname aan scholingsactiviteiten komt frequent voor. Zo volgden in het voortgezet onderwijs ruim tweederde van de voorzitters in het afgelopen jaar een scholingscursus. In het basisonderwijs en het speciaal onderwijs ruim 30%.

Medezeggenschapscultuur

De raad bestaat uit vertegenwoordigers van het personeel, van de ouders en/of de leerlingen in

het voortgezet onderwijs. Het mogen duidelijk zijn dat de belangen van deze geledingen niet altijd per definitie parallel hoeven te lopen. Aan de andere kant is een naar geleiding verdeelde raad natuurlijk geen krachtige tegenspeler voor het bevoegd gezag. Het belang van de samenwerking staat niet ter discussie. Op de overgrote meerderheid van de scholen vindt men de samenwerking tussen de verschillende geledingen binnen de MR belangrijk tot zeer belangrijk. Opvallend daarbij is dat met name het oudersdeel uit de MR de samenwerking tussen personeel en ouders van groot belang acht. Het personeelsdeel van de MR tilt hier minder zwaar aan. De samenwerking van personeel en ouders met leerlingen wordt minder van belang geacht. Ook hier valt op dat ouders en leerlingen hier positiever over denken dan personeelsleden.

Naast het oordeel over het belang van samenwerking is ook gevraagd naar de tevredenheid over de samenwerking tussen de verschillende geledingen. De verschillende geledingen zijn wel tevreden, maar dit oordeel blijft achter bij de taxatie van het belang van samenwerking.

Medezeggenschapsbereidheid

De aanwezigheid van MR-leden op vergaderingen is indicatief voor het belang dat men hecht aan het functioneren van de raad. Op de overgrote meerderheid van de scholen zijn vrijwel alle leden van het personeelsdeel aanwezig tijdens de MR-vergaderingen. Vrijwel alle leden van het oudersdeel zijn aanwezig op MR-vergaderingen in het basisonderwijs en in het speciaal onderwijs. In het voortgezet onderwijs is dit niet het geval en laten meer ouders verstek gaan. De leerlingen in het voortgezet onderwijs laten het op hun beurt weer vaker afweten dan ouders.

Voor een adequate functievervulling door de MR is de opstelling door het bevoegd gezag van groot belang. Volgens artikel 5 van de WMO 1992 dient het bevoegd gezag de medezeggenschapsraad ten minste tweemaal per jaar in de gelegenheid te stellen om met het bevoegd gezag de algemene gang van zaken in de school te bespreken, alsmede de MR de informatie te verschaffen die deze voor de vervulling van zijn taak nodig heeft. Alle partijen

benadrukken de positieve wijze waarop ze met elkaar communiceren: minimaal tweemaal per jaar gelegenheid tot onderling overleg, tijdige informatievoorziening naar de MR, regels en afspraken worden nagekomen, de MR wordt serieus genomen. Opvallend is dat schoolleiding en bevoegd gezag deze standpunten in sterkere mate onderschrijven dan de voorzitters van de MR. Toch verloopt de communicatie tussen bevoegd gezag en MR nog niet probleemloos. De WMO 1992 schrijft ook voor dat het bevoegd gezag aan het begin van het schooljaar schriftelijk de basisgegevens verstrekt met betrekking tot de samenstelling van het bevoegd gezag, de organisatie binnen de school, de taakverdeling tussen bevoegd gezag en schoolleiding en de hoofdpunten van het reeds vastgestelde beleid. Op slechts ruim de helft van de scholen wordt voldaan aan deze wettelijke verplichting. Met name in het openbaar onderwijs wordt niet voldaan aan deze wettelijk voorgeschreven verplichting. Een verklaring voor deze achterblijvende positie van het openbaar onderwijs zou de wat grotere afstand van het bevoegd gezag tot de MR kunnen zijn.

4 Discussie en perspectieven

Het beeld dat in het voorafgaande is geschetst van de WMO 1992, ziet er positief uit. Betrokkenen zijn van mening dat de nieuwe wet uit 1992 een verbetering betekent ten opzichte van de WMO 1991: de bevoegdheden van de MR zijn aangescherpt, de samenwerking binnen de MR verloopt bevredigend, de opstelling van de schoolleiding en bevoegd gezag naar de MR is verbeterd, de geschillenregeling is verruimd, de informatievoorziening naar de MR heeft aan kwantiteit en kwaliteit gewonnen etc. Grote fricties worden niet gemeld. Wel is er sprake van incidentele knelpunten waarbij het gaat om onderwerpen die ook al eerder zijn gesignaleerd, zoals de kennisvoorsprong van het personeel, het vinden van voldoende personeelsleden, ouders en leerlingen voor de MR, de grote invloed van schoolleiding en bevoegd gezag op de agenda en op de besluitvorming van de MR, de terugkoppeling van informatie vanuit de MR naar de achterban, met name naar ouders en leerlingen.

Projectie van deze bevindingen op de organisatiekundige positionering van de MR (zie paragraaf 3.1) leidt tot het volgende beeld:

- Medezeggenschap binnen het onderwijs heeft alle kenmerken van het systeemmodel van Lammers (1989): gevoelens van samenhangigheid prevaleren, het gezamenlijke belang van de school staat voorop, het streven is gericht op het bereiken van consensus; van fundamentele belangentegenstellingen tussen bevoegd gezag, directie, personeel, ouders en leerlingen, zoals in het partijmodel, lijkt geen sprake te zijn. De invloedsvergroting van ondergeschikten gaat niet ten koste van de macht van bevoegd gezag en schoolleiding. Hun beleid krijgt juist meer ondersteuning (Dozy, Laurier & Noort, 1993).
- In termen van de vier modellen van arbeidsorganisaties in termen van effectiviteit (Quinn & Rohrbaugh, 1983) past medezeggenschap in het onderwijs vooral bij het human relations-model: een zo groot mogelijke binding van personeel, ouders en leerlingen aan de school, ontwikkeling van het menselijk potentieel (met name van de leerkrachten). Medezeggenschap heeft ook enige elementen van het open systeemmodel: aanpassing van de school aan de wensen van ouders en leerlingen, bijdrage aan de legitimering van de institutie onderwijs. Raakvlakken tussen medezeggenschap in het onderwijs en het intern proces-model en het rationele doel-model zijn niet direct zichtbaar.

Vergelijking van de MR met de OR (zie paragraaf 3.2) laat enkele opvallende overeenkomsten zien:

- De formele regeling van medezeggenschap in het onderwijs is primair het resultaat van organisatie-externe ontwikkelingen, met name de discussie binnen het parlement.
- Ook in het onderwijs wordt participatie van werknemers belangrijk gevonden.
- Ook in het onderwijs is medezeggenschap vooral gericht op minder cruciale onderwerpen als sociaal beleid, personeelsbeleid. Strategische issues komen veel minder aan de orde, waarbij meteen aangetekend moet worden dat dergelijke beslissingen in het onderwijs veelal op een bovenschools niveau genomen worden.

- Ook in het onderwijs is de relatie tussen de MR en haar achterban problematisch.

Voor 1997 staat de wettelijk voorgeschreven evaluatie en herbezinning op de WMO 1992 op de politieke agenda. Een kernpunt in de discussie over het functioneren van de medezeggenschap in het onderwijs is en blijft de vraag naar gedeelde of ongedeelde medezeggenschap van de geledingen personeel en ouders/leerlingen: de afweging van het belang dat alle geledingen in één medezeggenschapsorgaan zijn vertegenwoordigd, versus het belang dat elke geleding een eigen vertegenwoordiging zou moeten hebben. Deze discussie is bepaald niet nieuw en speelde ook al bij de herbezinning op de WMO 1981. De veronderstelling van één orgaan voor medezeggenschap voor alle betrokkenen is niet onomstreden en ook niet zonder problemen (zie bijvoorbeeld Backer & Goossens, 1989; Brekelmans, 1993; Brekelmans & Moll, 1993; Kotte, 1993; Van Ojen & Bosma, 1993). Immers ook in de WMO 1992 klinkt de stem van ouders en leerlingen minder luid dan die van het personeel.

In het denken over de toekomst van de WMO liggen er op dit moment drie opties ter tafel. Het gaat daarbij om voorstellen op hoofdlijnen, waarbij ook nog onderlinge combinaties denkbaar zijn:

- Het eerste scenario gaat uit van handhaving van de huidige opzet van de WMO 1992, waarbij aanpassingen op details waarschijnlijk zijn. Deze optie komt dus neer op continuering van het model van ongedeelde medezeggenschap en wordt met name ondersteund in kringen van ouderorganisaties. Voor handhaving van het huidige regime van medezeggenschap pleiten de volgende overwegingen. Op de eerste plaats het bijzondere en unieke karakter van de school als arbeidsorganisatie: scholen hebben een monopoliepositie, leerlingen zijn leerplichtig en er bestaat een bijzondere pedagogische band tussen het personeel en de cliënten, i.c. ouders en leerlingen. Ongedeelde medezeggenschap is de belichaming van deze gezamenlijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid (Stacey, 1991). Op de tweede plaats zal invoering van aparte organen voor medezeggenschap voor personeel,

ouders en leerlingen een forse uitbreiding betekenen van de hoeveelheid overleg en afstemming op schoolniveau én bestuursniveau. In de economische organisatie-literatuur hanteert men hiervoor het begrip transactiekosten (Hendrikse, 1993; Maidment & Thompson, 1993). Opsplitsing van de medezeggenschap over meerdere organen zal de transactiekosten verder verhogen. Op de derde plaats geven de ervaringen met de huidige praktijk geen aanleiding om te kiezen voor een andere opzet. De vertegenwoordigers van personeel, ouders en leerlingen binnen de MR hechten aan de huidige samenwerking. Op de vierde plaats zal opdeling van de medezeggenschap tot gevolg hebben dat de informatie-achterstand van ouders/leerlingen ten opzichte van personeel nog groter wordt.

- De tweede optie gaat uit van de invoering van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) in het onderwijs en betekent dus een breuk met de huidige opzet: van ongedeelde medezeggenschap naar gedeelde medezeggenschap, met aparte voorzieningen voor enerzijds personeel en anderzijds ouders en leerlingen. De overwegingen om wel over te gaan tot een gedeelde medezeggenschap, stoelen allemaal op de onderscheiden positie van het personeel enerzijds en ouders/leerlingen anderzijds. Voorstanders van deze optie zijn met name te vinden onder de besturenorganisaties en de onderwijsbonden. De belangen van personeelsleden in het onderwijs onderscheiden zich niet langer van de belangen van werknemers in andere arbeidsorganisaties. Ook elders treft men instellingen aan met een bijzondere relatie tussen aanbieders en gebruikers van diensten en met een zekere mate van monopoliepositie (gezondheidszorg, verzorgingssector), maar dat is daar geenszins een reden om af te zien van de constructie van een normale ondernemingsraad (Schoonhoven & Brekelmans, 1996; Wilke, 1996). Het ligt dan ook voor de hand om ook in het onderwijs medezeggenschap te regelen conform de Wet op de ondernemingsraden (WOR) en de bevoegdheden krachtens de WOR, die ruimer zijn dan de WMO, over te dragen aan een ondernemingsraad, waarin alleen het personeel vertegenwoordigd is.

Ouders en leerlingen hoeven zich dan niet langer te verdiepen in aangelegenheden die louter het personeel regarderen. Personeelsleden op hun beurt hoeven zich niet meer bezig te houden met onderwerpen die specifiek voor ouders en leerlingen relevant zijn. Invoering van de WOR impliceert uiteraard dat voor de inspraak van ouders en leerlingen andere kanalen gevonden moeten worden.

- Het derde scenario gaat uit van bestuurlijke democratisering (MOCW, 1997), waarbij de invloed van ouders en leerlingen versterkt wordt langs andere lijnen (Smit & Van Esch, 1993). Bij wet zou kunnen worden voorgeschreven dat een deel van het bestuur moet bestaan uit ouders of dat de rechtspersoon die een bekostigde school in stand houdt, de verenigingsvorm moet hebben. Ook de suggestie om voor te schrijven dat ouders met een kind op de betreffende school actief en passief kiesrecht zouden moeten hebben voor het bestuur van de betreffende school, past in dit kader. In het voortgezet onderwijs is sinds 1993 een leerlingenstatuut verplicht, waarin de rechten en de plichten van de leerlingen zijn vastgelegd. Op dit moment komen in dit leerlingenstatuut onderwerpen aan de orde als toelating, recht op informatie, recht van vergadering, recht van meningsuiting, orde, gedrag en uiterlijk, schorsing en verwijdering etc. Over het onderwijs zelf zegt dit statuut nog weinig. Door het aanscherpen van het leerlingenstatuut (bijvoorbeeld in de vorm van een onderwijscontract tussen leerling en school, zoals in de BVE-sector) zou een deel van de inbreng van de leerlingen langs deze weg geregeld kunnen worden. Voor het basisonderwijs is slechts de mogelijkheid voorzien van een ouder- of leerlingenstatuut. Door een dergelijk statuut ook hier verplicht te stellen, zou de inbreng van ouders versterkt kunnen worden. De inspraak van ouders en leerlingen kan ook op andere wijzen bevorderd worden. Door de invoering van een verplicht en openbaar jaarverslag worden scholen verplicht, meer opening van zaken te geven naar hun cliënten. Het bevoegd gezag zou verplicht kunnen worden, overleg te voeren met ouders en leerlingen over het jaarverslag (Smit & Van Esch, 1996).

Versterking van de invloed van ouders en leerlingen op het bevoegd gezag raakt evenwel direct de in de grondwet gegarandeerde vrijheid van onderwijs. Waar het schoolbestuur de drager is van de vrijheid van onderwijs, is het de vraag of voorstellen voor bestuurlijke democratisering wel verenigbaar zijn met de vrijheid van onderwijs zoals verankerd in de Grondwet (Onderwijsraad, 1996).

Literatuur

- Andriessen, J.H.T.H., Drenth, P.J.D., & Lammers, C.J. (1984). *Medezeggenschap in Nederlandse bedrijven*. Amsterdam: Noord-Hollandse Uitgevers Maatschappij.
- Backer, M.R., & Goossens, J.L.E. (1989). Waar een wil is, is een wet. *School en Wet*, 34/69, 9, 156-160.
- Backer, M.R. (1995). WMO of WOR? Aflevering 3. *Uitspraak*, 5/95, 1, 11-24.
- Barroso, J. (1990). *Administration and evaluation structures for primary and secondary schools in the twelve member states of the European community*. Brussel: Eurydice European unit.
- Blank, J.T.L., Boeff-van der Meulen, S., Bronneman-Helmers, H.M., Herweijer, L.J., Kuhry, B., & Schreurs, R.A.H. (1990). *School en schaal*. Rijswijk: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Bogdanowicz, M. (1994). *Rapport general sur la participation des parents aux systèmes scolaires dans les douze pays de la Communauté Européenne*. Bruxelles: Commission des Communautés Européennes.
- Bos, N.L.P. te (1996). Evaluatie WMO 1992: de geschillenregeling door de LGC tegen het licht gehouden. *School en Wet*, 41/76, 10, 6-10.
- Brandsma, T.F., & Goedegebuure, L.C.J. (Eds., 1995). *Recent policy developments in North-West European education systems. ENCE-studies number 1*. Enschede: OCTO-CHEPPS, University of Twente.
- Brekelmans, F.H.J.G. (1993). De vorming van arbeidsvoorwaarden in de onderwijssector. *School & Wet*, 38/73, 6, 118-123.
- Brekelmans, F.H.J.G., & Moll, G. (Red.) (1993). Decentralisatie en de arbeidsvoorwaarden in het onderwijs. *Werken in het onderwijs van morgen*. Dordrecht: NGL, 51-64.
- Buist, D., Esch, W. van, Ploeg, S., & Meesters, M. (1996). *De ontwikkeling van scholen tot professionele arbeidsorganisaties*. Amsterdam/ Nijmegen: ITS en Regioplan.

- Cressey, P., & Williams, R. (1990). *Participation in change; new technology and the role of employee involvement*. Dublin: European Foundation for the Improvement of the Living and Working Conditions.
- Dozy, M.C., Laurier, J.P., & Noort, W.J. van (1993). *Balans van het organisatie-sociologisch denken*. Utrecht: Het Spectrum.
- Goodijk, R. (1993). *Op weg naar een professionele ondernemingsraad?* Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Hartley, D. (1994). Devolved school management: the 'new deal' in Scottish education. *Journal of Educational Policy*, 9(2), 129-140.
- Hendrikse, G.W.J. (1993). *Coördineren en motiveren. Een overzicht van de economische organisatie-theorie*. Meppel: Academic Service.
- Hövels, B.W.M., & Nas, P. (1976). *Ondernemingsraden en medezeggenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Kluytmans, P., & Stijnen, P.J.J. (1993). Veranderen als een vorm van probleemoplossing. In P.J.J. Stijnen, J. Scheerens, A.M.L. van Wieringen & H.G.W. Münstermann (Red.), *Transformatie van schoolorganisaties* (pp. 151-168). Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Koopman, P.L., & Wierdsma, A.F.M. (1992). 'Participatief management'. In P.J.D. Drenth, Hk. Thierry & Ch.J. de Wolff, *Nieuw handboek arbeids- en organisatiepsychologie*. Houthem/Zaventem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Kotte, A.P. (1993). Medezeggenschap, verleden, heden en toekomst (1, 2 en 3). *Schoolmanagement*, nr. 6, 8 en 10. Deventer: Kluwer Onderwijs Uitgaven.
- Krooneman, P., Oudejans, A., & Meesters, M. (1993). *Meepraten of mee beslissen: de nieuwe Wet medezeggenschap onderwijs*. Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Lammers, C.J. (1989). *Organisaties vergelijkenderwijs. Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*. Utrecht: Het Spectrum.
- Lammers, C.J. (1993). *Organiseren van bovenaf en van onderop, een beknopte inleiding in de organisatiesociologie*. Utrecht: Het Spectrum.
- Leede, J. de, & Looise, J.C. (1997). Thema: participatie en besluitvorming. In F. Kluytmans (Red.), *Personeelsmanagement: personeelsmanagement als organisatorisch vraagstuk* (pp. 451-472). Heerlen: Open Universiteit.
- Looise, J.C. (1976). *De proef op de som. Een evaluatie van experimenten met medezeggenschap in Nederland*. Utrecht: SWOV.
- Looise, J.C., & Lange, F.G.M. de (1987). *Ondernemingsraden, bestuurders en besluitvorming. Eindrapport onderzoek ondernemingsraden*. Nijmegen: ITS.
- Looise, J.C., Leede, J. de, & Beusekom, M. van (1997). De ondernemingsraad van de toekomst. *Gids voor Personeelsmanagement*, 76, 7/8, 32-37.
- Macbeth, A. (1993). School-family relations in the countries of the European community. In F. Smit & W. van Esch (Eds.), *Parental involvement in education* (pp.49-58). Nijmegen: University of Nijmegen, The Netherlands.
- Maidment, R., & Thompson, G. (1993). *Managing the United Kingdom. An introduction to its political economy & public policy*. London: Sage Publications.
- Marx, E.C.H. (1986). Schoolorganisatorische aspecten van waardengerichtheid in het onderwijs bij uiteenlopende schoolculturen. In: B. Creemers, J. Giesbers, C. van der Perre & C. van Vilsteren (Red.), *Handboek schoolorganisatie en onderwijsmanagement* (6240/1-22). Alphen a/d Rijn: Samsom Uitgeverij.
- Marx, E.C.H., & Pelkmans, A. (1996). Theoretische oriëntatie op schoolorganisatie en onderwijsmanagement. In: P.J.J. Stijnen, (Red.), *Schoolmanagement* (pp. 99-120). Heerlen: Open Universiteit.
- Ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1997). *De identiteit van de school in een pluriforme samenleving. Beleidsnotitie aanpassing scholenbestand*. Zoetermeer: DC & W.
- Ojen, Q.H.J.M. van (1987). *Geschillenbeslechting bij medezeggenschap op school. Een analyse van de commissies voor geschillen uit de Wet medezeggenschap onderwijs*. Nijmegen: Vakgroep Interdisciplinaire Onderwijskunde.
- Ojen, Q.H.J.M. van, & Bosma, K.Y.G.C. (1993). *Medezeggenschap voor personeel in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: SCO/Kohnstamm Instituut.
- Onderwijsraad (1996). *Richtingvrij en richtingbepalend, advies nr. 1*. Den Haag: SDU.
- Quinn, R.E., & Rohrbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria towards a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*, 29, 363-377.

- Scheerens, J. (1997). *De bevordering van school-effectiviteit in het basisonderwijs. Mogelijkheden tot 'flankerend beleid' bij klassenverkleining*. Enschede: Universiteit Twente - OCTO.
- Schleicher, K. (1992). Cooperation between school and family (prerequisites-implementations-problems). *European Education, a Journal of Translations*, 24(2), 25-49.
- Smit, E., Schilstra, K., & Paauwe, J. (1995). *Belangenbehartiging van werknemers: een toekomstverkenning*. Den Haag: Vuga Uitgeverij B.V.
- Smit, F., & Pelkmans, A. (1986). *De invoering van de Wet medezeggenschap onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Smit, F., Reijmer, G., Vrieze, G., & Ruijs, A. (1987). *Het functioneren van de medezeggenschap in het onderwijs. Tweede evaluatieve studie van de Wet medezeggenschap onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Smit, F., & Esch, W. van (1993). Parents in schools and school governing boards in the Netherlands. In F. Smit et al. (Eds.), *Parental involvement in education* (pp. 67-74). Nijmegen: University of Nijmegen.
- Smit, F., & Claessen, J. (1995). *Medezeggenschap in het onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Smit, F., & Esch, W. van (1996). Current trends in the partnership between parents and schools in the Netherlands. *International Journal of Educational Research*, 25/1, 67-73.
- Schoonhoven, R. van (1996). *Jaarboek MR primair onderwijs 1997/1997*. Alphen aan den Rijn: Samsom Bedrijfsinformatie.
- Schoonhoven, R. van, & Brekelmans, F.H.J.G. (1996). CAO of niet CAO: naar een beter model van arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs. In Vereniging voor Onderwijsrecht, *Over de grenzen van de provincie: ontwikkelingen in het onderwijs-arbeidsvoorwaardenrecht* (pp. 19-80). Den Haag: Haeghepoorte.
- Stacey, M. (1991). *Parents and teachers together*. Buckingham: Open University Press.
- Teulings, A.W.M. (1985). Prominenten en volgers. Recht, macht en invloed van ondernemingsraden op de besluitvorming. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 1(1), 51-64
- Toetsingscommissie Wet medezeggenschap onderwijs (1984, 1985, 1987). *Eindrapport van de Toetsingscommissie Wet medezeggenschap onderwijs, deel 1, 2 en Eindrapport*. Den Haag: Staatsdrukkerij.
- Vanderhoeven, J.L. (1992). Medezeggenschap: een duik in de lokale autonomie. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 3, 157-172.
- Vermeulen, M. (1997). *De school als arbeidsorganisatie. Personeelsbeleid, organisatiekenmerken en arbeidsbeleving van leraren in scholen voor voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Academisch proefschrift.
- Voorden, W. van, Nagelkerke, A.G., & Nijs, W.F. de (1994). *Macht in banen*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Weiler, H.N. (1989). Education and power. The politics of educational decentralization in comparative perspective. *Educational Policy* 3(1), 31-43.
- Weiss, M. (1993). New guiding principles in educational policy: the case of Germany. *Journal of Educational Policy*, 8(4), 307-320.
- Wielemans, W., & Roth-van der Werf, G.J.M. (1997). *Onderwijsbeleid in de landen van de Europese Unie. Feiten, tendensen en een kritische interpretatie*. Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Wieringen, A.M.L. (Red.) (1995). *Autonomievergroting en deregulering in het onderwijs*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Wilke, M.L. (1996). Over de grenzen van de provincie: ontwikkelingen in het arbeidsvoorwaardenrecht. In Vereniging voor Onderwijsrecht, *Over de grenzen van de provincie: ontwikkelingen in het onderwijs-arbeidsvoorwaardenrecht* (pp. 9-18). Den Haag: Haeghepoorte.
- Wissema, J.G., Bouts, W.M.G., & Rutgers, B. (1996). *Medezeggenschap op maat, van toetsende naar interactieve medezeggenschap*. Assen: Van Gorcum & Comb.
- Zoontjes, P. (1993a). Medezeggenschap. In H.G.W. Münstermann (Red.), *Onderwijswetgeving en -regelgeving* (pp. 235-253). Heerlen: Open Universiteit.
- Zoontjes, P. (1993b). Medezeggenschap en rechtsbescherming voor studerende in het voortgezet en hoger onderwijs. In H.G.W. Münstermann (Red.), *Onderwijswetgeving en -regelgeving* (pp. 255-271). Heerlen: Open Universiteit.

Manuscript aanvaard 10-10-1997

Auteurs

J.F.M. Claessen is als hoogleraar onderwijskunde verbonden aan de faculteit Sociale Wetenschappen van de Open Universiteit.

Adres: Open Universiteit, Valkenburgerweg 167, 6419 AT, Heerlen.

F.C.G. Smit is als onderzoeker verbonden aan het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen.

Adres: ITS, Toernooiveld 5, 6525 ED, Nijmegen.

Abstract

Participation in primary and secondary education

J.F.M. Claessen & F.C.G. Smit. Pedagogische Studiën, 1998, 75, 17-35.

Participation in decision-making by teachers, parents and pupils has been fixed by law in Dutch education (Participation Act of 1981). Teachers, parents and, in secondary education, pupils too are represented in one joint-participation council for each school. The school board is obliged to consult the participation council about relevant decisions. The Participation Act of 1981 was amended in 1992 and the competences of the council were enlarged. A survey conducted among the chairmen of the councils, teacher, parent and pupil council representatives, members of the school boards and school heads and individual teachers, parents and pupils showed that the Participation Act of 1992 functions in conformity with the intentions of the law. A central problem is the difference in the knowledge and power of teachers on the one hand and parents/pupils on the other. Deliberations and decisions in the joint council are dominated by the teachers. The concept of a single, joint council for teachers, parents and pupils has been brought up for discussion.