

Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen

Nr.

Inbreng verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld d.d. ...

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 9 september 2021 inzake Evaluatie Wet versterking bestuurskracht (Kamerstuk 34 251, nr. 95).

Bij brief van ... heeft de minister deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

Voorzitter van de commissie
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie
De Jong-van de Graaf

Inhoud

- I Vragen en opmerkingen uit de fracties**
 - Inbreng van de leden van de VVD-fractie
 - Inbreng van de leden van de D66-fractie
 - Inbreng van de leden van de PvdA-fractie
 - Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie
 - Inbreng van de leden van de SGP-fractie
- II Reactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap**

I Vragen en opmerkingen uit de fracties**Inbreng van de leden van de VVD-fractie**

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de evaluatie van de Wet versterking bestuurskracht en hebben hierover nog enkele vragen.

Onderzoek in het hoger onderwijs

De leden van de VVD-fractie lezen dat het algehele beeld dat naar voren komt uit de evaluatie is dat het over het algemeen goed gaat met de medezeggenschap in het hoger onderwijs. Dat is een goede ontwikkeling. Wel lezen de leden dat de kennis over en de positie van opleidingscommissies nog kan worden verbeterd, voornamelijk bij studenten die geen lid zijn van deze raden. Heeft de minister zicht op de manier waarop deze groep studenten, die niet actief deelnemen aan medezeggenschapsraden, kennis heeft van de werkzaamheden van de verschillende medezeggenschapsraden? Zo ja, wat zijn hiervan de conclusies? Zo nee, ziet de minister mogelijkheden om dit nader te onderzoeken, zo vragen de leden.

Kennis over wettelijke taken en bevoegdheden

De leden van de VVD-fractie lezen dat de minister, zoals ook te lezen is in haar brief van 11 februari van dit jaar¹, aanvullende middelen heeft toegekend voor de periode 2022-2025, om de medezeggenschap, waar nodig, beter te faciliteren en opleidingscommissies te versterken. Op welke manier besteedt de minister hierbij ook aandacht aan het democratische gehalte van de verschillende medezeggenschapsorganisaties en opleidingscommissies? Ziet de minister mogelijkheden om de algemene kennis over medezeggenschap en opleidingscommissies bij de gemiddelde student te verbeteren, zodat we meer studenten stimuleren zich bezig te houden met medezeggenschap en opleidingscommissies? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden.

Ook lezen de leden van de VVD-fractie dat de minister graag in gesprek gaat met koepel- en studentenorganisaties om onduidelijkheden op het gebied van taken en bevoegdheden tussen medezeggenschapsorganen nader te analyseren. Zij vragen op welke manier de minister hierbij ook de student betreft die niet direct lid is van koepel- of studentenorganisaties.

Samenwerking binnen medezeggenschap

De leden van de VVD-fractie lezen dat de samenwerking binnen de medezeggenschap verbeterd kan worden en dat de minister de verschillende gremia verzoekt om uitwisseling van kennis te stimuleren en te faciliteren. Zij vragen of de minister concreet kan aangeven op welke manier ze dit gaat stimuleren.

De leden van de VVD-fractie lezen in het rapport van Berenschot² dat de positie van de medezeggenschap afhankelijk is van de welwillendheid van de bestuurder. Herkent de minister dit? Hoe gaat de minister ervoor zorgen dat de waarde van medezeggenschap niet afhankelijk is van de bestuurder, maar op elke instelling goed geborgd is, zo vragen de voornoemde leden.

Positie van de opleidingscommissies

De leden van de VVD-fractie lezen dat uit het onderzoek blijkt dat er voor functies in de medezeggenschap niet altijd voldoende animo is onder studenten en docenten. Geldt dit zowel voor posities bij medezeggenschapsraden als bij koepel- en studentenorganisaties? Op welke manier gaat de minister concreet dit animo verbeteren, gezien de belangrijke taak die deze raden hebben, zo vragen de leden.

De leden van de VVD-fractie lezen dat uit het rapport van Berenschot blijkt dat opleidingscommissies nog niet voldoende op de hoogte zijn van hun rechten en plichten. Zij vragen hoe de minister de decentrale medezeggenschap hierbij beter gaat ondersteunen.

Onderzoek in het middelbaar beroepsonderwijs

De leden van de VVD-fractie lezen dat de belangrijkste conclusie die kan worden getrokken uit het onderzoek³ is dat het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting zich de laatste jaren positief heeft ontwikkeld. Wel is een belangrijk verbetervoorstel om meer te investeren

¹ Kamerstuk 31 288, nr. 901

² Rapport van Berenschot d.d. 20 juli 2021, Goed bestuur en medezeggenschap in het hoger onderwijs (Kamerstuk 34 251, nr. 95, bijlage 1)

³ Rapport van ResearchNed van juli 2021, Evaluatie Wet versterking bestuurskracht: het instemmingsrecht van de medezeggenschap in het mbo op de hoofdlijnen van de begroting (Kamerstuk 34 251, nr. 95, bijlage 2)

in begeleiding en training voor studentenraadsleden. De leden vragen op welke manier de minister hierbij uitvoering geeft aan de motie van het lid Van Meenen c.s.⁴ die expliciet vraagt om afspraken te maken over de facilitering van studentenraden.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de evaluatie van de Wet versterking bestuurskracht (hierna: Wvb). Zij delen de overtuiging dat goed onderwijs tot stand komt als degenen die er dag in, dag uit mee te maken hebben kunnen meebeslissen over hun onderwijs en de leer- en werkomgeving. Deze leden stellen daarom graag de minister enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben naar aanleiding van de evaluatie enige zorgen over de vraag of met name decentrale medezeggenschapsorganen de ambtelijke en juridische faciliteiten voldoende kennen. Goede faciliteiten zijn essentieel voor een goede uitoefening van de wettelijke taken. Deze leden vragen de minister toe te lichten op welke faciliteiten medezeggenschapsorganen ten minste kunnen rekenen. Hebben de medezeggenschapsorganen bijvoorbeeld recht op ten minste een bepaald aantal uren aan ambtelijke ondersteuning? Ook vragen deze leden of er, en zo ja welke, landelijke faciliteiten voor medezeggenschapsorganen zijn zoals juridische ondersteuning. Heeft de minister een landelijk kader voor de facilitering van medezeggenschapsorganen overwogen en wat zouden de voor- en nadelen van een landelijk kader zijn, zo vragen zij.

De leden van de D66-fractie hebben naar aanleiding van de evaluatie ook enige zorg over de beperkte animo voor lidmaatschap van medezeggenschapsorganen. Heeft het ministerie nader onderzoek uitgevoerd naar de achterliggende reden? Zou het kunnen dat de animo mede afhankelijk is van de vergoeding waar studenten en medewerkers op kunnen rekenen? Zijn er richtlijnen voor de vergoeding? De leden vragen op basis van welke argumenten onderwijsbestuurders bepalen om collegegeldvrij besturen niet mogelijk te maken.

De leden van de D66-fractie constateren dat de bevoegdheden tussen medezeggenschapsorganen op sommige onderwerpen als ambigu of onduidelijk worden ervaren. Hoe gaan de medezeggenschapsorganen doorgaans met die onduidelijkheid om? Deze leden vragen naar de ontwikkeling van het aantal geschillen dat aanhangig is gemaakt bij de Landelijke Commissie voor Geschillen medezeggenschap Hoger Onderwijs. Klopt het dat er vanaf 2017 geen geschillen aanhangig zijn gemaakt? Wat is daarvoor de verklaring en hoe duidt de minister dat? Hebben medezeggenschapsorganen ook de mogelijkheid om bij vragen over wettelijke rechten en plichten de geschillencommissie te raadplegen, of kan dat alleen wanneer er een geschil aanhangig is, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie vragen de minister naar de uitvoering van de toezegging dat zij bij de Vereniging van Universiteiten en de studentenorganisaties zou navragen of er discussie is over wat de hoofdlijnen van de begroting zijn en dat zij daar na de zomer op zou terugkomen.⁵

De leden van de D66-fractie vragen de minister tot slot naar de ervaringen bij de kwaliteitsafspraken over het versterken van de medezeggenschap. Een criterium waarop de

⁴ Kamerstuk 35 300-VIII nr. 62

⁵ Zie Verslag van een wetgevingsoverleg, gehouden op 17 juni 2021, over het Verantwoordingsdebat Slotwet 2020, Jaarverslag OCW 2020 en Staat van het Onderwijs (Kamerstuk 35 830-VIII, nr. 22)

plannen van de hogescholen en universiteiten werden beoordeeld, is het criterium dat interne belanghebbenden in voldoende mate betrokken zijn bij het opstellen van het plan en er voldoende draagvlak is bij interne en relevante externe belanghebbenden. Daarbij kijkt de NVAO⁶ onder andere naar de vraag of de medezeggenschapsraad een volwaardige gesprekspartner is. Kan de minister een eerste beeld schetsen van de betrokkenheid van de medezeggenschap bij de kwaliteitsafspraken? Zijn er verbeterpunten aan het licht gekomen, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige evaluatie. Zij vinden dat studenten en jongeren prima kunnen meebeslissen over hun studie en daarom meer inspraak verdienen in het vervolgonderwijs.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het evaluatierapport van bureau Berenschot "Goed bestuur en medezeggenschap in het hoger onderwijs" noodzakelijke voorwaarden en praktijken voor een volwaardige en productieve medezeggenschap benoemt, die helaas nog altijd geen gemeengoed zijn. Sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking bestuurskracht op 1 januari 2017 viel er een positieve invloed op de kwaliteit van de bestuurscultuur te signaleren, maar de kennis over wettelijke taken en bevoegdheden bij leden van de medezeggenschap, de afstemming ten behoeve van een goede positionering van de opleidingscommissies, en de zichtbaarheid van deze commissies voor degenen die zij vertegenwoordigen zijn nog voor verbetering vatbaar. Kan de minister nader uitleggen in hoeverre de huidige positie en beschikbare middelen toereikend zijn voor de rol die "de politiek" verwacht van de medezeggenschap, zo vragen de leden.

Het baart de leden van de PvdA-fractie zorgen dat er sprake is van een afnemende opkomst bij medezeggenschapsverkiezingen en een afnemende beschikbaarheid van studenten en medewerkers. Zij zien echter een verband met het gebrek aan tijd, onvoldoende erkenning en waardering en onvoldoende zichtbaarheid van de prestaties van de medezeggenschap, die potentieel goede deelnemers aan de medezeggenschap afschrikken. Erkent de minister deze dit verband? Welke consequenties verbindt zij daar dan aan, zo vragen voornoemde leden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de minister instellingsbestuurders op roept om in gesprek te gaan met studenten met een hoge tijdsinvestering in functies in de medezeggenschap, om hun behoeftes te bespreken. Daarmee komt zij dus niet tegemoet aan de roep om collegevrij te kunnen besturen. De leden vragen welke overwegingen ten grondslag liggen aan deze terughoudendheid.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister inzake de evaluatie van de Wet versterking bestuurskracht en het onderzoek naar de medezeggenschap in het hoger onderwijs. Deze leden vinden het cruciaal dat docenten en studenten, leerkrachten en leerlingen inspraak hebben op het functioneren van hun eigen leergemeenschap. Betrokkenheid en inspraak vanuit de onderwijsgemeenschap zijn essentieel voor kwalitatief goed onderwijs. Derhalve hebben de voornoemde leden enkele vragen hierover.

⁶ NVAO: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie

Onderzoek in het hoger onderwijs

Kennis over wettelijke taken en bevoegdheden

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat leden van de medezeggenschap minder bekend zijn met hun eigen wettelijke taken en bevoegdheden dan de bestuurders van instellingen. Voornamelijk op decentraal niveau, bij de studentengeledingen, zijn leden hier minder bekend mee. De leden maken zich zorgen over de asymmetrie in kennis over de rechten en instrumenten. Zij lezen dat de minister hiertoe de onderwijsbestuurders op hun rol wijst in de ondersteuning van de medezeggenschap.⁷ Kennis over de eigen rechten en bevoegdheden is essentieel voor een goed functionerende medezeggenschap. Tegen deze achtergrond vinden de leden de reactie van de minister op dit probleem te beknopt. Kan de minister nader uiteenzetten hoe zij de instellingen kan stimuleren en of zij hiertoe bereid is in gesprek te gaan met de bestuurders? Zo nee, waarom niet? Hoe wordt gemonitord of medezeggenschapsleden na verloop van tijd beter bekend zijn met hun taken en bevoegdheden, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de onderzoekers van het Berenschot-rapport ook concluderen dat de duidelijkheid over de verdeling van taken en bevoegdheden in de wet beperkt is.⁸ Wat is de appreciatie van de minister hiervan? Hoe kan de minister wet- en regelgeving zodanig aanpassen dat er minder onduidelijkheid is over de verdeling van taken en bevoegdheden? De leden vragen of de minister voornemens is dit te doen.

Voorts lezen leden van de GroenLinks-fractie in het onderzoek dat het veel afhangt van met wie je te maken hebt en dat de persoonlijkheid van de voorzitter van de medezeggenschapsraad en de bestuurder en de klik tussen beiden cruciaal zijn.⁹ Deze leden vinden het onwenselijk dat de daadkracht van de medezeggenschap afhankelijk is van de welwillendheid van en de relatie met de bestuurders. Deze zou bij alle instellingen gegarandeerd moeten zijn. Deelt de minister de mening dat een verscherping van de wet op dit punt deze zorgen kan wegnemen? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden.

Positie van de opleidingscommissies

De leden van de GroenLinks-fractie zien dat de studiedruk, prestatiedruk en studieschuld, die alsmaar toenemen, ervoor zorgen dat studenten steeds minder tijd hebben om zich in te zetten voor de medezeggenschap. Ook docenten hebben te maken met een steeds hogere werkdruk. Tijdgebrek wordt ook benoemd als een van de redenen waarom medezeggenschapsraden hun achterban niet kunnen raadplegen. Deze leden constateren ook dat hoewel de medezeggenschapsvormen de afgelopen jaren meer taken en verantwoordelijk erbij hebben gekregen, de faciliteiten en ondersteuning om deze taken goed uit voeren te wensen overlaat. In reactie op het rapport van Berenschot geeft ook het LOVUM¹⁰ aan dat de medezeggenschap de afgelopen jaren wel meer bevoegdheden en daarmee ook verantwoordelijkheden heeft gekregen, maar dat er nauwelijks sprake is geweest van uitbreiding van faciliteiten en compensatie. Heeft de minister nagedacht over het versterken van de wettelijke rechten, omdat veel van de genoemde knelpunten al jarenlang dezelfde zijn? Wie ziet erop toe dat de medezeggenschap voldoende ondersteuning krijgt en haar rechten kan uitvoeren? Zijn er ook situaties waarin de medezeggenschap juist meer rechten krijgt van het opleidingsbestuur, het faculteitsbestuur of het centraal bestuur dan het wettelijk minimum? De leden vragen of er hierbij verschillen zijn tussen hogescholen en universiteiten.

⁷ Kamerstuk 34 251, nr. 95

⁸ Kamerstuk 34 251, nr. 95, bijlage 1, p. 8

⁹ Kamerstuk 34 251, nr. 95, bijlage 1, p. 7

¹⁰ LOVUM: Landelijk Overleg Universitaire Medezeggenschap

Deze leden van de GroenLinks-fractie zien dat de ondersteuning voornamelijk op de decentrale vormen van de medezeggenschap minder goed is geregeld. Kan de minister aangeven of alle centrale en decentrale medezeggenschapsraden ambtelijke ondersteuning hebben? Welke mogelijkheden ziet zij om de medezeggenschap, en voornamelijk de opleidingscommissies beter te ondersteunen, zowel wat betreft faciliteiten als het uitbreiden van de rechten? Is de minister bereid is om te onderzoeken op welke manieren de opleidingscommies versterkt kunnen worden, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of bekend is hoeveel geld onderwijsinstellingen stoppen in het profileringsfonds en hoeveel daarvan per onderwijsinstelling gaat naar de medezeggenschap. Zij zouden graag een overzicht ontvangen van het geld dat instellingen stoppen in het profileringsfonds en de vergoedingen die leden ontvangen (per vergadering of via beurzen).

Samenstelling van de medezeggenschapsraden

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de afgelopen jaren er sprake is van een dalende trend wat betreft de deelname aan verkiezingen voor de medezeggenschap en de opkomst bij de verkiezingen zelf. De minister stipt dit probleem aan haar brief. De leden hadden graag gezien dat de minister hier langer bij had stilgestaan, omdat zij van mening zijn dat dit een veelzeggende uiting is van de ervaren ruimte voor betrokkenheid. Heeft de minister een verklaring voor deze dalende trend? Zo nee, is zij bereid dit te onderzoeken, waarbij beter gekeken wordt naar de motieven en ambities van studenten en medewerkers om wel of niet actief te worden in de medezeggenschap? In hoeverre denkt de minister dat betere erkenning, waardering, zichtbaarheid en ondersteuning kunnen bijdragen aan de motivatie om actief te worden in medezeggenschap? Is zij bereid te onderzoeken waarom de opkomst bij de verkiezingen zelf laag is en op welke manier de instellingen dit kunnen verbeteren? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden.

Onderzoek in het middelbaar beroepsonderwijs

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat met het inwerkingtreden van de Wet versterking bestuurskracht de medezeggenschap in het mbo¹¹ instemmingsrecht heeft gekregen op de hoofdlijnen van de begroting. Uit de evaluatie van de Wet versterking bestuurskracht blijkt dat het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. Er is meer duidelijkheid over wat de hoofdlijnen van de begroting zijn, zo lezen deze leden.¹² Tegelijkertijd lezen deze leden dat de bestuurders bepalen wat de hoofdlijnen van de begroting zijn.¹³ De voornoemde leden vinden het onwenselijk dat het gesprek hierover niet is gevoerd met de studenten en de medewerkers. Zoals ook de evaluatie blijkt, leidt dat er in de praktijk toe dat de mate van betrokkenheid van de medezeggenschap en het moment van inspraak afhankelijk zijn van (de goodwill) het bestuur. Worden hiertoe, in samenspraak met de medezeggenschap, nog richtlijnen opgesteld waarin onder meer opgenomen wordt op welk moment de formele instemming moet plaatsvinden, zo vragen de leden.

Voorts lezen de leden van de GroenLinks-fractie dat voornamelijk bij de leden van de studentenraden ruimte is voor verbetering in de mate van deskundigheid en om een goed

¹¹ Mbo: middelbaar beroepsonderwijs

¹² Kamerstuk 34 251, nr. 95

¹³ Kamerstuk 34 251, nr. 95, bijlage 2, p. 17

oordeel te kunnen vellen over de hoofdlijnen van de begroting.¹⁴ Echter, het onderzoek stelt hierover: "Bovendien is de vraag of studenten met behulp van begeleiding en scholing alleen voldoende kennis kan worden bijgebracht om het begrotingsproces te volgen en begrijpen, of dat zij vervolgens ook in staat zijn om hieraan daadwerkelijk een eigen bijdrage te leveren en een gefundeerd oordeel te vellen."¹⁵ Deze argumentatie volgen de leden niet. Waarom zou mbo-studenten door middel van begeleiding en scholing niet voldoende kennis bijgebracht kunnen worden inzake het begrotingsproces? Deze leden denken dat juist met scholing en voldoende ondersteuning veel winst behaald kan worden. Hoe kijkt de minister hiertegen aan? Is de minister bereid de mbo-instellingen hiertoe te stimuleren? Vindt zij het wenselijk om dit landelijk te doen, zoals de onderzoekers voorstellen? Mbo-instellingen verschillen onderling erg veel van elkaar. De begroting van het ROC van Amsterdam verschilt van die van een kleine vakschool. De leden vragen of het niet logischer is om de begeleiding specifiek vorm te geven voor de instelling en de bijbehorende medezeggenschap.

Uitvoering motie

Ten slotte zijn de leden van de GroenLinks-fractie benieuwd naar de uitvoering van de motie van het lid Westerveld inzake de medezeggenschap¹⁶. Op welke manier heeft de minister uitvoering gegeven aan de motie van het lid Westerveld waarin de regering wordt verzocht om met wetenschappers, docenten en studenten in gesprek te gaan met het oog op modernisering van de Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie? Graag ontvangen deze leden een reactie.

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de evaluatie van de Wvb. Zij constateren dat naast de nodige gewenste verbeteringen in de cultuur ook sprake is van onduidelijkheden in het bestuurlijke systeem.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de Wvb een sectoroverstijgende wet is, van het funderend onderwijs tot en met het hoger onderwijs. Toch heeft de regering de evaluatie vrijwel uitsluitend gericht op het hoger onderwijs. Deze leden vragen op welke wijze ook lessen worden getrokken over de werking van de Wvb in de andere sectoren.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het waarborgen van continuïteit en het behouden van inhoudelijke kennis en kennis van de medezeggenschapsbevoegdheden erg lastig is als de zittingstermijn van raads- en commissieleden slechts een jaar bedraagt. Daardoor kan jaarlijks ook sprake zijn van behoorlijke kapitaalvernietiging. In hoeverre wil de regering bezien of er mogelijkheden zijn om te komen tot verlenging van de betrokkenheid en alternatieven die de continuïteit dienen en de medezeggenschap een krachtiger speler maken naast bestuur en toezicht, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat uit de evaluatie blijkt dat uit alle geledingen veel kritiek komt op het naast elkaar bestaan van medezeggenschap en opleidingscommissie en de onduidelijkheden die daarvan het gevolg zijn. Weliswaar geeft de evaluatie terecht aan dat er mogelijkheden bestaan om die problemen te beperken, bijvoorbeeld door aanpassing van reglementen, maar deze leden menen dat ook de vraag moet worden gesteld of de

¹⁴ Kamerstuk 34 251, nr. 95

¹⁵ Kamerstuk 34 251, nr. 95, bijlage 2, p. 5

¹⁶ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 87

problematiek niet in hoge mate ontspringt aan de inrichting van de wet. Zij zouden graag een nadere reflectie vernemen.

II Reactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap