

Vergaderjaar 2022–2023

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 550

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 maart 2023

Het belang van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) voor de Nederlandse samenleving en economie is in de afgelopen jaren alleen maar verder toegenomen. In het mbo worden de vakmensen opgeleid die een sleutelrol vervullen voor de grote maatschappelijke opgaven rond bijvoorbeeld klimaat, energietransitie, zorg en woningbouw waar Nederland voor gesteld staat. De Werkagenda mbo¹ die ik recent samen met alle betrokken partners in en rond het mbo heb ondertekend bevat ambitieuze doelen en maatregelen om het beroepsonderwijs verder te versterken. Met de Werkagenda mbo is een belangrijk landelijke kader neergezet. Maar minstens zo belangrijk is goed bestuur van de individuele mbo-scholen, met een actieve betrokkenheid van studenten en onderwijs-personeel via de medezeggenschap.

De Inspectie van het Onderwijs heeft recent een themaonderzoek uitgevoerd naar medezeggenschap in het mbo. Met deze brief bied ik u de uitkomsten van dit onderzoek aan.

Mede naar aanleiding van dit onderzoek neem ik een aantal maatregelen om de medezeggenschap in het mbo te versterken. Daarbij heb ik in het bijzonder oog voor de positie van de studentenraden in het mbo. Ik vind het belangrijk dat deze studentenraden goed worden ondersteund en dat de studentenraadsleden kunnen rekenen op een financiële compensatie waaruit waardering blijkt voor het belangrijke werk dat zij doen.

Ik heb in debat met uw Kamer verschillende malen mijn ambitie uitgesproken om de verticale manier waarop ons onderwijs is georganiseerd te kantelen. We moeten toe naar het waaier-model, waarbij mbo, hbo en wo samen een brede waaier aan gelijkwaardige opleidingsmogelijkheden vormen. De maatregelen die ik in deze brief aankondig dragen hier aan bij

¹ Kamerstuk 31 524, nr. 538.

doordat de positie van mbo-studenten rond medezeggenschap meer gelijk wordt gesteld aan de positie van studenten in het hoger onderwijs.

In deze brief ga ik ook in op de manier waarop ik de motie van de leden Westerveld en Bouchallikh² wil uitvoeren. Met deze motie wordt de regering verzocht in het mbo een tweejaarlijkse monitor medezeggenschap in te voeren. Dit onderwerp maakt ook deel uit van de motie van de leden Van der Molen en Palland³ waarin de regering onder meer wordt gevraagd om periodieke monitoring van het mbo op te pakken.

Daarnaast heeft het kabinet naar aanleiding van de motie van de leden Bisschop en Peters⁴ door Berenschot een onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden voor één gemeenschappelijk wettelijk kader voor medezeggenschap in het voortgezet onderwijs en mbo. Met deze brief bied ik u mede namens de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs de uitkomsten dit onderzoek aan.

Versterken medezeggenschap in het mbo

De Inspectie heeft geconcludeerd dat het samenspel tussen studentenraad en ondernemingsraad, bestuur en de raad van toezicht in het mbo zich kenmerkt door een goede sfeer. Door besturen wordt veel geïnvesteerd in het goed laten functioneren van deze «governance-driehoek». Maar de Inspectie ziet ook ruimte voor verbetering en wijst er onder meer op dat de ondersteuning van de raden verschilt. Dit heeft effect op de rolvervulling van de medezeggenschapsorganen. De Inspectie roept de besturen op om de facilitering goed te regelen, en spoort de leden van de medezeggenschapsorganen aan om actief te vragen om de benodigde faciliteiten. In bijlage 1 vindt u een samenvatting van de belangrijkste conclusies van de inspectie, inclusief een beleidsreactie hierop.

Het is primair de verantwoordelijkheid van de mbo-besturen om samen met de raden van toezicht en de medezeggenschapsorganen te zorgen voor een goed functionerende governancedriehoek en een constructieve onderlinge dialoog. Ik roep alle mbo-besturen daarom op samen met de ondernemingsraden, studentenraden en raden van toezicht te bespreken hoe het onderlinge samenspel en de ondersteuning van de medezeggenschapsraden verbeterd kan worden en deze wettelijke verantwoordelijkheid ook goed te regelen. De onderzoeken van de Inspectie en Berenschot en de rijk beschikbare goede praktijkvoorbeelden bieden hiervoor goede aanknopingspunten.

Ik neem een aantal maatregelen om dit proces te ondersteunen:

- Ik versterk en verduidelijk de onafhankelijke positie van studentenraden en in voorkomende gevallen ouderraden in het mbo door wettelijk te expliciteren dat deze raden moeten kunnen beschikken over voorzieningen die redelijkerwijs nodig zijn om hun taak te vervullen. Daar onder versta ik in ieder geval ambtelijke, financiële en juridische ondersteuning en scholing. Met deze wetwijziging wordt de positie van studentenraden in het mbo meer gelijkgetrokken aan de positie van medezeggenschapsraden in het hoger onderwijs.
- Ik ga in gesprek met de mbo-scholen en studenten over de facilitering van de studentenraden. Belangrijke onderwerpen daarbij zijn wat we kunnen leren van de scholen waar de medezeggenschap goed functioneert en landelijke richtlijnen met betrekking tot facilitering. Denk bijvoorbeeld aan een studentenraadbegeleider, secretaris of

² Kamerstuk 31 288, nr. 997.

³ Kamerstuk 31 524, nr. 526.

⁴ Kamerstuk 35 606, nr. 27.

ondersteunende bureaus voor centrale en decentrale medezeggenschap en vergoedingen voor deelname aan studentenraden. Ik vind het daarbij van belang dat deze vergoeding voor mbo-studenten in lijn is met de vergoeding die studenten in het hoger onderwijs ontvangen. In het servicedocument medezeggenschap van JOB en de MBO Raad kunnen hierover afspraken worden gemaakt.

- Bij de beoordeling van de kwaliteitsagenda's die de mbo-scholen maken voor de periode 2024–2027 wordt getoetst of studenten en docenten goed zijn betrokken bij het opstellen van de plannen en of de plannen op instemming kunnen rekenen. Op die manier krijgen studenten en docenten een stevige positie bij het bepalen van de besteding van het budget voor de kwaliteitsafspraken van in totaal € 2,3 miljard en een belangrijke rol bij het vertalen van de landelijke Werkagenda mbo naar de regionale uitwerking hiervan.
- JOB MBO heeft met financiële steun van OCW een extra medewerker aan kunnen nemen om de rol als belangenbehartiger van de mbo-student beter in te kunnen vullen, met speciale aandacht voor ondersteuning van studentenraden.
- Er komt vanaf 2024 een tweejaarlijkse monitor medezeggenschap in het mbo. Doel van de monitor is om structureel te kunnen volgen hoe de ondernemingsraden en studentenraden het samenspel met de besturen en raden van toezicht ervaren, en of de facilitering en ondersteuning op orde is. Over de concrete invulling van de monitor ben ik in gesprek met onder meer JOB MBO en de MBO Raad.

Met deze maatregelen wordt ook de samenhang tussen beleid gericht op medezeggenschap in het hoger onderwijs en in het mbo verbeterd. Verder is het kabinet voornemens om de personeelsgeledingen van de MR in het funderend onderwijs en de ondernemingsraden in het mbo instemmingsrecht te geven op het strategische HRM-beleid van de school. Ook met deze maatregel wordt de positie van de ondernemingsraden in het mbo versterkt.

Gemeenschappelijk wettelijk kader voor vo en mbo

Het onderzoek van Berenschot heeft zich gericht op de vraag welke mogelijke knelpunten er zijn in de medezeggenschap in verticale scholengemeenschappen (vsg)⁵ en welke beleidsopties er zijn om één wettelijk kader voor de medezeggenschap in het vo en mbo te creëren. Belangrijke conclusie van het onderzoek is dat een «one size fits all» medezeggenschapsregime voor po, vo en mbo problematisch is. Bijvoorbeeld omdat er evidente verschillen zijn in het karakter van de onderwijssectoren die met name samenhangen met het type onderwijs, schaalgrootte en de leeftijd van leerlingen. Ook zijn de knelpunten bij verticale scholengemeenschappen relatief beperkt. Grote wetswijzingen zijn daarom niet proportioneel.

Het kabinet zal daarom geen verdere stappen zetten richting een gemeenschappelijk kader voor medezeggenschap in het funderend onderwijs. De conclusies uit de onderzoeken van Berenschot en de Inspectie geven ook geen aanleiding om tot een stelselwijziging voor het mbo over te gaan. Daarom houdt het kabinet voor het mbo vast aan de systematiek van gescheiden medezeggenschap. Daarbij is er voor de studenten een aparte studentenraad, gescheiden van de ondernemingsraad.

⁵ In 2020 heeft het kabinet het wetsvoorstel Bestuurlijke Harmonisatie Beroepsonderwijs ingediend (Kamerstuk 35 606). Door dit wetsvoorstel is weer mogelijk om (nieuwe) verticale scholengemeenschappen te vormen, die bestaan uit een mbo-instelling en één of meerdere vo-schoolsoorten (uitsluitend praktijkonderwijs, vbo en mavo).

Het kabinet zal wel verkennen hoe de grootste knelpunten rond medezeggenschap in vsg's weggenomen kunnen worden. Belangrijkste aandachtspunt daarbij vind ik de regelgeving rond de oprichtingsfase van de vsg. In de WEB is bijvoorbeeld er voor gekozen om niet in detail te regelen hoe de overgang van de leerlingenraad en de personeelsgeleding van de vo-school naar de nieuwe medezeggenschapstructuur binnen de vsg dient te verlopen. In de praktijk zijn hiervoor goede oplossingen te vinden, maar de onderzoekers wijzen erop dat het ontbreken van wettelijke richtlijnen mogelijk tot knelpunten kan leiden. Ik ga daarom in gesprek met de vier vsg's die sinds 2022 nieuw zijn gevormd om te verkennen of dit in de praktijk ook tot problemen heeft geleid en of het wenselijk is om voor vsg's die in de toekomst gevormd worden meer duidelijkheid te bieden.

In bijlage 2 vindt u een uitgebreidere samenvatting van de uitkomsten van het onderzoek, inclusief een beleidsreactie daarop.

Tot slot

De Inspectie concludeert in het themaonderzoek dat er een gezamenlijke wens is bij besturen, raden van toezicht en medezeggenschapsorganen om de governance van het mbo verbeteren. Ik heb er daarom vertrouwen in dat we met een gezamenlijke inspanning en de maatregelen uit deze brief in de komende jaren de kwaliteit van de medezeggenschap kunnen verbeteren, ook binnen de vsg's. Dat is van belang voor de kwaliteit van het onderwijs en gezonde en goed functionerende mbo-scholen. De monitor die vanaf volgend jaar wordt uitgevoerd biedt daarbij de mogelijkheid om een vinger aan de pols te houden en bij te sturen waar dat nodig is.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

Belangrijkste uitkomsten

De Inspectie heeft onderzoek gedaan naar de medezeggenschap in het mbo en naar het samenspel van de studentenraad en ondernemingsraad met het bestuur en de raad van toezicht. Dit onderzoek is begin 2023 afgerond. Daarbij heeft de Inspectie geconcludeerd dat dit samenspel zich kenmerkt door een goede sfeer. Door besturen wordt veel geïnvesteerd in het goed laten functioneren van de «**governance-driehoek**» tussen medezeggenschap (studentenraden en ondernemingsraden), raad van toezicht en bestuur. Maar de Inspectie ziet ook ruimte voor verbetering.

Voor besturen is het lastig om tot een goed samenspel te komen met de **studentenraad** vanwege de snel wisselende samenstelling van de studentenraad. Andersom voelen studentenraden zich in het samenspel met het bestuur niet altijd een volwaardig gesprekspartner. Ze wijzen er op dat het bestuur wel naar ze luistert, maar het is hen niet altijd duidelijk wat er met hun inbreng is gedaan.

Ondernemingsraden geven aan dat het bestuur in hun overleggen geïnteresseerd is in hun inbreng, maar vaak ook al in het hoofd heeft wat het wil. Het lukt de ondernemingsraden nog in onvoldoende mate om in de verkennende fase van een vraagstuk in gesprek te raken met het bestuur. Zeker wanneer het gevoelige onderwerpen betreft. De nadruk komt dan te liggen op het uitleggen van de beleidskeuzes door het bestuur in plaats van dat er sprake is van een echte dialoog waarin visies over beleidskwesties worden uitgewisseld waarover dan in een later stadium een besluit kan worden genomen.

De Inspectie vraagt ook aandacht voor de positie van de raad van toezicht in de governance-driehoek. Ondernemingsraden en studentenraden ervaren meestal oprechte interesse van de **raad van toezicht** voor wat er bij hen speelt, maar voelen zich geen gesprekspartner voor de raad van toezicht. Ze raken vaak niet in dialoog. Daarvoor delen de meeste raden van toezicht nog te weinig hoe zij tegen onderwerpen aankijkt. Daardoor kunnen de medezeggenschapsorganen en de raden van toezicht elkaar dus ook niet in hun denken en in elkaars rolvulling sterken.

Ook concludeert de Inspectie dat de meeste leden van medezeggenschapsorganen zich bewust zijn van hun rollen en van wat dit van hen vergt, en dat zij veelal kunnen rekenen op **goede facilitering door de besturen**. Maar de Inspectie wijst er ook op dat die ondersteuning verschilt en dat dit een effect heeft op de rolvulling van de medezeggenschapsorganen. De Inspectie roept de besturen op om de facilitering goed te regelen, en spoort de leden van de medezeggenschapsorganen aan om actief te vragen om de benodigde faciliteiten.

Tot slot wijst de Inspectie er op dat voor een goed samenspel in de governancedriehoek meer nodig is dan het klinisch voldoen aan de vereisten van de wet. De uitdaging voor besturen is om vanuit hun verantwoordelijkheid voor de **kwaliteit van de interne dialoog** ervoor te zorgen dat de governancedriehoek werkt. Wanneer bestuur, raad van toezicht en medezeggenschapsorganen elkaar als strategisch partner erkennen, ontstaat de ruimte voor een goed samenspel met een open respectvolle uitwisseling van informatie, visie en ideeën. Dat vergt investering in de professionalisering van alle betrokkenen en in de facilitering van de medezeggenschapsorganen. Ook vergt dat goede tijdige communicatie en deugdelijke verantwoording.

De Inspectie doet de aanbeveling aan de besturen om in de **Branchecode goed bestuur** met concretisering van de waarden *verantwoordelijkheid* en *openheid* een steviger handvat te bieden aan besturen om de governancedriehoek niet alleen vorm te geven, maar ook te laten werken.

Beleidsreactie

Ik vind het positief dat uit dit onderzoek blijkt dat dit samenspel over het algemeen wordt gekenmerkt door een goede sfeer en dat er door besturen veel wordt geïnvesteerd in het goed laten functioneren van de «governance-driehoek» in het mbo. Tegelijkertijd onderschrijf ik ook de conclusie van de Inspectie dat dit samenspel nog aan kracht kan winnen. Voor de versterking van de medezeggenschap in het mbo zie ik een aantal belangrijke aanknopingspunten:

Goed samenspel tussen bestuur, medezeggenschap en raden van toezicht

Het centrale doel is te komen tot een goed samenspel tussen bestuur, medezeggenschap en raden van toezicht, waarbij iedere partij vanuit de eigen rol een kritische en zelfbewuste partner durft te zijn. De Inspectie onderstreept terecht het belang hiervan. De referentiekaders, de ervaringen en de belevingswerelden van de drie partners verschillen. Wanneer zij deze delen en onderwerpen dus steeds vanuit die verschillende perspectieven onderzoeken, leggen zij samen een stevige basis voor de besluitvorming. Dit leidt tot beter geïnformeerde en breder gedragen adviezen, oplossingen en besluiten. In het bijzonder hecht ik daarbij aan de emancipatie en versterking van de positie de mbo-student. De Werkagenda mbo bevat hier ook diverse maatregelen voor. Versterking van die positie betekent uiteraard ook dat op alle mbo-scholen een goede functionerende studentenraad actief is.

Goede ondersteuning en facilitering

Zowel uit het themaonderzoek van de Inspectie als uit het onderzoek van Berenschot blijkt dat een cruciale sleutel voor goed functionerende medezeggenschap ligt in goede ondersteuning van de medezeggenschapsorganen, de studentenraad in het bijzonder. Op veel mbo-scholen gaat dit goed en wordt de studentenraad bijvoorbeeld professioneel ondersteund door een onafhankelijke coach of begeleider. Maar naast het themaonderzoek van de Inspectie bleek ook uit recent onderzoek van JOB MBO⁶ onder studentenraden dat er grote verschillen zijn in de manier waarop studentenraden worden ondersteund. Dit geldt ook voor de financiële vergoeding die studenten ontvangen voor deelname aan de centrale studentenraad of andere vormen van (decentrale) medezeggenschap.

Ik roep alle mbo-besturen daarom op samen met de ondernemingsraden en studentenraden te bespreken hoe de ondersteuning beter kan en deze wettelijke verantwoordelijkheid ook goed te regelen. De Inspectie wijst erop dat er inmiddels een rijk aanbod is van goede voorbeelden op dit punt. Daar hoort ook bij dat de formele inrichting van de medezeggenschap op orde is, dus dat scholen zorgen voor goede en volledige informatievoorziening en handelen volgens afgesproken termijnen, facilitering, en overlegstructuren. Het is belangrijk om elkaar «niet te verrassen». Met een goede facilitering en tijdige en volledige informatievoorziening en heldere afspraken met elkaar over de inrichting van de medezeggenschap, kunnen veel knelpunten worden voorkomen of opgelost.

⁶ JOB MBO (2022), landelijk onderzoek mbo-studentenraden.

Vergoeding voor deelname aan studentenraad

Belangrijk onderdeel van goede facilitering is dat studenten ook aanspraak kunnen maken op een financiële compensatie voor het werk in de studentenraad. In de WEB is vastgelegd dat studentenraadsleden recht hebben op ondersteuning vanuit het mbo-studentenfonds van de school. Studentenraden hebben ook instemmingsrecht op het beleid met betrekking tot dit fonds. Er is daarbij niet voorgeschreven hoe hoog deze vergoeding moet zijn. De praktijk is dat hierin grote verschillen zijn tussen mbo-scholen.

In de jaarverslaggeving moeten alle scholen vanaf het jaar 2022 informatie over de besteding van het mbo-studentenfonds opnemen. Rond de zomer kan er daardoor een landelijk beeld worden gevormd van het geld dat per school wordt besteed aan vergoeding voor deelname aan studentenraden en/of andere vormen van studentmedezeggenschap. Ik roep de mbo-besturen en studentenraden op om dit onderwerp nadrukkelijk te betrekken bij de gesprekken over goede ondersteuning en daarbij ook afspraken te maken over de een financiële compensatie waaruit waardering blijkt voor het belangrijke werk dat de studentenraadsleden doen.

Decentrale medezeggenschap en informele participatie

In de WEB is bepaald dat er een (centrale) studentenraad op instellingsniveau moet zijn (artikel 8a.1.2). Verder bepaalt de WEB dat de medezeggenschapsstructuren zo veel mogelijk moeten aansluiten bij de organisatiestructuur, besluitvormingsprocedures en verantwoordelijkheidsverdelingen binnen de instelling (artikel 8a.1.4). Dit geeft mbo-scholen veel vrijheid om afhankelijk van de eigen context hier keuzes in te maken.

De Inspectie constateert in dit verband dat studentenraden die werken met deelraden of verbinding hebben met klassenvertegenwoordigers makkelijker hun achterban kunnen raadplegen. Zij positioneren zich ook steviger en kritischer in het gesprek met het bestuur. Daarom kan het de moeite waard zijn als besturen en medezeggenschapsorganen de medezeggenschapsstructuren (inclusief de informele participatie van studenten) tegen het licht houden en bekijken op welke manier de verbinding tussen de centrale studentenraad en de achterban kan worden versterkt. Het onderzoek «Jij beslist mee» dat JOB MBO in 2022 met financiële steun van OCW heeft uitgevoerd bevat hiervoor nuttige handvatten.

Aanscherpen servicedocument medezeggenschap mbo

JOB MBO en de MBO Raad hebben in 2021 samen een servicedocument «Facilitering studentenraden in het mbo» opgesteld. Op dit moment werken deze beide organisaties aan een aanscherping van dit servicedocument. De uitkomsten van het themaonderzoek van de Inspectie en het onderzoek naar wettelijke kaders voor medezeggenschap van Berenschot kunnen daarbij worden betrokken.

Rolopvatting raden van toezicht

Uit het themaonderzoek van de inspectie blijkt dat met name de raden van toezicht op veel mbo-scholen nog zoekend zijn naar een goede manier om hun rol en verantwoordelijkheid in te vullen. Eenzelfde beeld kwam ook naar voren uit het themaonderzoek van de Inspectie in 2019 naar governance in het mbo.

Ik sluit me aan bij de oproep van de Inspectie aan de raden van toezicht om in gesprekken met de medezeggenschap niet alleen informatie te halen, maar ook de eigen visie te delen zodat de gesprekken tweerichtingsverkeer worden. Het is belangrijk een open dialoog te voeren. Dat geldt overigens niet alleen voor de interne governance-driehoek. Er is nog winst te behalen als de raden van toezicht ook een stevige rol gaan spelen in het (regionale) netwerk van de instelling. Dat is onder meer nodig om intern het goede gesprek te kunnen voeren over de brede maatschappelijke opdracht van mbo. Ik vind het van belang dat deze inzichten ook worden benut bij evaluatie en aanscherping van de Code Goed Bestuur MBO en zal daar ook op toezien als de aangepaste Code aan mij wordt voorgelegd voor wettelijke aanwijzing.

Belangrijkste uitkomsten

Berenschot heeft onderzocht wat de mogelijkheden zijn voor één gemeenschappelijk wettelijk kader voor het gehele vo en het mbo, dat tegemoet komt aan de wensen en de onderscheiden posities van de verschillende geledingen. Dit onderzoek is begin 2023 afgerond. Centrale vraag bij het onderzoek was welke knelpunten er optreden in de medezeggenschap in verticale scholengemeenschappen en welke beleidsopties er zijn om een gemeenschappelijk wettelijk kader voor de medezeggenschap in het vo en mbo te creëren.

Medezeggenschap in de verschillende onderwijssectoren

Medezeggenschap in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) wordt geregeld via de Wet medezeggenschap op scholen (WMS). Daarbij is sprake van gezamenlijke medezeggenschap, met één medezeggenschapsraad (de MR) met in het primair onderwijs een ouder- en een personeelsgeleding en in het voortgezet onderwijs naast de personeelsgeleding de ouder- en leerlingengeleding.

Het mbo kent een systeem van gescheiden medezeggenschap: er is een studentenraad en soms een ouderraad volgens de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en een ondernemingsraad voor het personeel volgens de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Ook verticale scholengemeenschappen (bestaande uit een mbo-instelling en één of meer vo-scholen) vallen onder de mbo-systematiek.

Het hoger onderwijs kan kiezen uit twee stelsels. Bij gezamenlijke medezeggenschap vormen personeel en studenten een gezamenlijke raad en is de WHW van toepassing. Bij het stelsel van gescheiden medezeggenschap is er sprake van een ondernemingsraad volgens de WOR die het personeel vertegenwoordigt en een aparte studentenraad. Bij hogescholen is vooral sprake van gezamenlijke medezeggenschap, het beeld bij universiteiten is gemengd.

Naast de sectorale wetten zijn in alle sectorale cao's aanvullende bepalingen met betrekking tot de medezeggenschap van het personeel opgenomen. De WOR biedt daarvoor een kapstok.

Medezeggenschap heeft in de ene wet niet duidelijk een sterkere positie dan in de andere wet

Berenschot concludeert dat er verschillen in positie en rechten van medezeggenschapsorganen zijn. Dit kan bijvoorbeeld gaan om rechten met betrekking tot organisatiewijzigingen of fusie, financieel beleid, arbeidsvoorwaarden en onderwijsinhoudelijke regelingen. Daarbij constateren de onderzoekers dat niet zonder meer gesteld kan worden dat de medezeggenschap in de ene wet een (veel) sterkere positie heeft dan in de andere wet. De overeenkomsten tussen de sectoren op het gebied van medezeggenschapsbevoegdheden zijn vele malen groter dan de verschillen. De verschillen die er zijn, hangen veelal samen met sector specifieke aangelegenheden of zijn betrekkelijk marginaal. Daar komt bij dat als een bepaalde bevoegdheid wettelijk ontbreekt in een bepaalde sector er vaak in de sectorale cao een vergelijkbare bevoegdheid is opgenomen.

«One size fits all» is problematisch

De onderzoekers wijzen er op dat een «one size fits all» medezeggenschapsregime voor de volledige onderwijssector problematisch is. Bijvoorbeeld omdat er evidente verschillen zijn in het karakter van de onderwijssectoren die met name samenhangen met het type onderwijs en de schaalgrootte. Ook de leeftijd van leerlingen heeft onmiskenbaar invloed op zowel de rol die zij zelf kunnen vervullen in de medezeggenschap, als die van hun ouders. De verschillen tussen de onderwijssectoren zijn relevant voor de medezeggenschap, zowel voor de inrichting ervan als voor de bevoegdheden. De onderzoekers wijzen erop dat hierin ook de reden ligt dat het mbo sinds 2010 een systeem van gescheiden medezeggenschap kent.

Knelpunten zijn relatief beperkt, grote wetswijzingen zijn daarom niet proportioneel

Berenschot concludeert verder dat de knelpunten bij organisaties met een sectoroverstijgend aanbod door de verschillen in sectorale medezeggenschapswetgeving relatief beperkt zijn. Veel bewegingsruimte om knelpunten op te lossen, valt binnen de invloed van de scholen zelf en scholen weten daar in de praktijk goed mee om te gaan.⁷ Grote wetswijzingen of stelselwijzing zijn daarom niet proportioneel, ook omdat het aantal verticale scholengemeenschappen relatief klein.⁸

Mogelijke knelpunten

Hoewel de verschillen in medezeggenschapsbevoegdheden tussen vo en mbo veelal verklaarbaar zijn, kunnen deze in de praktijk wel tot knelpunten leiden. Deze knelpunten doen zich met name voor bij organisaties met een sectoroverstijgend aanbod. Voor bijvoorbeeld een school in het vo die deel uitmaakt van een stichting met uitsluitend andere vo-scholen, of een mbo-instelling die zich beperkt tot mbo-opleidingen, spelen deze knelpunten niet.

De belangrijkste knelpunten die ik in het Berenschot-onderzoek zie zijn:

- Het is mogelijk dat één bestuur verantwoordelijk is voor vo-scholen waar de WMS-systematiek geldt en voor vo-scholen waar de WEB/WOR-systematiek geldt. Op dit moment zijn er in Nederland twee onderwijsorganisaties waar dit het geval is. Dit zijn organisaties waar naast een vsg ook havo en/of vwo deel van uit maken. De onderzoekers hebben naast de vsg's ook zijdelings gekeken naar andere onderwijsorganisaties met een sectoroverstijgend aanbod zoals samenwerkingsverbanden in po en vo. Uw Kamer wordt over maatregelen gericht op de governance hiervan verder geïnformeerd in de tweede voortgangsrapportage verbeteraanpak voor passend onderwijs primair en voortgezet onderwijs.
- Mogelijk zijn er onduidelijkheden in de oprichtingsfase van een nieuwe vsg. In de WEB is niet vastgelegd of de leerlingen in de leerlingenraad van de vo-school automatisch deel uit gaan uitmaken van de studentenraad van nieuwe gevormde vsg. Hetzelfde geldt voor de ouders die deel uitmaken van de oudergeleding van de MR.

⁷ De onderzoekers hebben de uitkomsten van de analyse van de wettelijke kaders voor medezeggenschap getoetst in gesprekken met twee vsg's en drie andere instellingen die verschillende onderwijssectoren onder één bestuur hebben verenigd.

⁸ Sinds de inwerkingtreding van de wet Bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs per 1 januari 2022 zijn er vier nieuwe vsg's gevormd waardoor het totaal op zestien is gekomen.

De onderzoekers wijzen er verder op dat de studentenraad en ouderraad binnen een vsg een aantal wettelijke bevoegdheden missen die er in de WMS wel zijn. Bijvoorbeeld met betrekking tot de vaststelling van het schoolplan en het schoolreglement.⁹ Een belangrijk uitgangspunt bij de inrichting van de medezeggenschap binnen een vsg is dat de ouderraad niet meer bevoegdheden krijgt dan de studentenraad. Dit uitgangspunt kan er toe leiden dat met name de ouderraad een aantal wettelijke bevoegdheden mist die er in de WMS wel zijn. De positie van studentenraad en ouderraad binnen een vsg is op andere punten juist weer sterker.

Er is weinig draagvlak voor een vergaande juridische oplossing

De gesproken vakbonden, ouder- en medezeggenschapskoepels zijn overwegend voorstander van invoering van de WMS in het mbo (en daarmee één gezamenlijke MR voor studenten en personeel). Maar de beroepsvereniging, werkgevers- en studentenorganisaties vanuit het mbo die zijn geïnterviewd, zijn overwegend voorstander van de huidige systematiek met gescheiden medezeggenschapsorganen voor studenten, personeel en in voorkomende gevallen ouders.

Het idee van één gemeenschappelijk wettelijk kader voor alle onderwijssectoren wordt door een deel van de partijen uit het veld wel als een interessante stip op horizon gezien. Tegelijkertijd is twijfel of dit echt iets oplost. Er zijn nu eenmaal verschillen tussen onderwijssectoren, en het is logisch dat die ook gevolgen hebben voor de inrichting van de medezeggenschap. Ook bij één wettelijk kader zal sectoraal maatwerk nodig zijn. Berenschot concludeert daarom dat het op dit moment het meest voor de hand ligt om vast te houden aan de huidige wettelijke kaders, waarbij de grootste knelpunten zouden kunnen worden opgelost met minimale harmonisatievoorstellen.

Beleidsreactie

Het onderzoek van Berenschot heeft zich gericht op de vraag welke knelpunten er optreden in de medezeggenschap in verticale scholengemeenschappen en welke beleidsopties er zijn om één wettelijk kader voor de medezeggenschap in het vo en mbo te creëren. Het onderzoek heeft een uitgebreid en verhelderend overzicht opgeleverd van de verschillen in positie en rechten van de medezeggenschapsgeledingen in de verschillende onderwijssectoren. Ik vind het daarbij waardevol dat de onderzoekers ook zijn ingegaan op de ontstaansgeschiedenis, wat vaak een verklaring geeft voor de verschillende keuzes die door de wetgever in het verleden zijn gemaakt. In deze paragraaf zal ik aangeven hoe ik daar een vervolg aan wil geven.

⁹ Het is mogelijk om bij de oprichting van de vsg de ontbrekende bevoegdheden alsnog met wederzijdse goedkeuring vast te leggen in het op te stellen medezeggenschapsstatuut, zodat de positie van raden niet achteruit gaat. De wet verplicht ertoe dit binnen vier maanden te hebben vastgelegd na de vorming van een verticale scholengemeenschap. Om scholen hierbij te helpen is door het CAOP op verzoek van OCW de handreiking «Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs en de gevolgen voor medezeggenschap gemaakt». Deze handreiking kan behulpzaam zijn om de medezeggenschap binnen een (nieuwe) vsg goed in te richten en de verschillen tussen positie en rechten van medezeggenschapsorganen in vo en mbo te verkleinen.

Gemeenschappelijk wettelijk kader

Berenschot concludeert dat de knelpunten door de huidige verschillen in sectorale medezeggenschapswetgeving relatief beperkt zijn, en wijst erop dat invoering van één gemeenschappelijk wettelijk kader gebaseerd op de WMS met name voor het mbo een ingrijpende stelselwijziging zou betekenen. De onderzoekers concluderen dat een dergelijk stelselwijziging niet proportioneel is gezien de knelpunten die nu worden ervaren. Daarbij waarschuwen de onderzoekers dat één medezeggenschapsregime voor het hele onderwijs ook problemen met zich mee brengt. Er zijn nu eenmaal verschillen tussen onderwijssectoren, en is het ook logisch dat die ook gevolgen hebben voor de inrichting van de medezeggenschap.

In aanvulling daarop zien de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs en ik het risico dat het nu starten van een omvangrijk wetgevingstraject dat alle onderwijssectoren raakt ten koste gaat van de initiatieven die het kabinet in het afgelopen jaar heeft genomen om de kwaliteit van de medezeggenschap te verbeteren. Denk bijvoorbeeld aan het breed gesprek governance en (mede) zeggenschap dat nu met schoolbestuurders, intern toezichthouders, schoolleiders, (g)mr-leden, onderwijspersoneel, ouders, vo-leerlingen en belangenbehartigers in het primair en voortgezet onderwijs wordt gevoerd. Omdat de voordelen niet opwegen tegen de nadelen zal dit kabinet geen verdere stappen richting een gemeenschappelijk kader voor de medezeggenschap zetten.

Aparte studentenraad is uitgangspunt in het mbo

Een ander scenario dat door Berenschot is onderzocht is het invoeren van de WMS in het mbo. Dit zou betekenen dat er in het mbo net als in het po en vo een gezamenlijke medezeggenschap ontstaat, waarbij onderwijspersoneel en studenten één gezamenlijke medezeggenschapsraad vormen. Hoewel de knelpunten binnen vsg's daar op zich geen aanleiding toe geven, is dit een andere stelselwijziging die overwogen kan worden om verschillen in medezeggenschap tussen vo en mbo te harmoniseren.

Het is echter mijn overtuiging dat versterken van de positie van mbo-studenten en het vergroten van de participatie beter gediend is met een aparte studentenraad. Dit biedt de mogelijkheid gericht met studenten in gesprek te gaan over onderwerpen die hen aangaan. Ik ben daarom geen voorstander van invoering van de WMS in het mbo en blijf vasthouden aan de keuze die in 2010 is gemaakt voor gescheiden medezeggenschap in het mbo. In 2020 heeft de regering deze keuze bij de behandeling van wetsvoorstel Bestuurlijke harmonisatie onderwijs opnieuw bekrachtigd. Ook in het themaonderzoek van de Inspectie zie ik geen aanleiding om nu tot een stelselwijziging voor het mbo op dit punt over te gaan.

Optimaliseren van de bestaande medezeggenschap-systematiek in vsg's

Berenschot adviseert om mogelijkheden tot optimaliseren en harmoniseren van de bestaande systematiek met betrekking tot medezeggenschap verder te verkennen. Belangrijkste punt vind ik de situatie rond de oprichtingsfase van de vsg: in de WEB is er voor gekozen om niet in detail te regelen hoe de overgang van de leerlingenraad en de personeelsgeleding van de vo-school naar de nieuwe medezeggenschapstructuur binnen de vsg dient te verlopen. In de praktijk zijn hiervoor goede oplossingen te vinden, maar de onderzoekers wijzen erop dat het ontbreken van wettelijke richtlijnen mogelijk tot knelpunten kan leiden. Ik ga daarom in gesprek met de vier vsg's die sinds 2022 nieuw zijn gevormd

om te verkennen of dit in de praktijk ook tot problemen heeft geleid en of het wenselijk is om voor vsg's die in de toekomst gevormd worden meer duidelijkheid te bieden.