Berenschot



RAPPORT

Wettelijke kaders van de medezeggenschap in het onderwijs

Knelpunten en oplossingsrichtingen

67517 – 13 januari 2023

Saraï Sapulete, Maarten Stigter, Martha Jordaan

Met medewerking van mr. dr. Loe Sprengers

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1. 3

Introductie 3
1.1 Aanleiding 3
1.2 Vraagstelling 4
1.3 Onderzoeksopzet 5
1.4 Leeswijzer 5

HOOFDSTUK 2. 6

Wettelijke verschillen 6
2.1 Medezeggenschapswetten in het onderwijs 6
2.2 Verschillen in bevoegdheden 7
2.3 Wetsgeschiedenis 10

HOOFDSTUK 3. 17

Knelpunten medezeggenschap 17
3.1 Knelpunten door verschillen in sectorale medezeggenschapswetgeving 17
3.2 Ervaringen met sectoroverstijgende medezeggenschap in de praktijk 20
3.3 Ervaren knelpunten andere onderwijssectoren 22
3.4 Lessen uit het hoger onderwijs 23
3.5 Proportionaliteit 24

HOOFDSTUK 4. 26

Beleidsopties 26
4.1 Scenario 0: laten zoals het is 26
4.2 Scenario 1: optimaliseren en harmoniseren 26
4.3 Scenario 2: de WOR van toepassing op voortgezet onderwijs 28
4.4 Scenario 3: de WMS van toepassing op het mbo 30
4.5 Scenario 4: een gemeenschappelijk wettelijk kader 32

HOOFDSTUK 5. 34

Conclusies 34

Literatuur 37

Bijlagen 38
Bijlage 1. Lijst van geïnterviewden 39

HOOFDSTUK 1.

Introductie

1.1 Aanleiding

In het Nederlandse onderwijsbestel is er een lappendeken ontstaan van medezeggenschapsregimes. De bevoegdheden verschillen per sector. Ook in de structuur (gescheiden/gezamenlijk[1]) en de positie van de onderscheiden geledingen (leerlingen/studenten, ouders en personeel) zijn er sectorale verschillen. Daarnaast is de geschilbeslechting niet voor alle sectoren uniform geregeld.

Mede als gevolg van overheidsbeleid waarin samenwerking tussen de verschillende onderwijssectoren wordt gestimuleerd, zijn er steeds meer onderwijsinstellingen ontstaan waarin het onderwijsaanbod zich niet beperkt tot één sector. Binnen een dergelijke instelling kan men te maken krijgen met twee van elkaar afwijkende wettelijke medezeggenschapsregimes. Brekelmans, Huisman, Sprengers (2020 en 2021)[2] en Schoonhoven (2020)[3] hebben (in opdracht van het Expertisecentrum van Onderwijsgeschillen) onder meer onderzoek gedaan naar deze problematiek. Ook bij de parlementaire behandeling van de Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs (Wet BHB) in 2020-2021 is hier aandacht aan besteed, in verband met de vsg's (verticale scholengemeenschappen waarin vo en mbo worden gecombineerd). Op het moment van schrijven van deze rapportage, zijn er vijftien vsg's in Nederland. Van deze vijftien vsg's zijn tien voormalig aoc's (agrarische opleidingscentra) en vakscholen en vijf vsg's met ROC. Sinds de invoering van de Wet BHB zijn er vier vsg's bijgekomen.

Ten aanzien van deze vsg's is door de wetgever gekozen voor het mbo-medezeggenschapsregime, met als aanvullende verplichting om in bepaalde situaties een ouderraad in te richten. De Kamerleden Bisschop en Peters hebben echter met een motie[4] de regering verzocht om 'de mogelijkheden van één gemeenschappelijk wettelijk kader voor het gehele voortgezet onderwijs en het mbo te onderzoeken dat tegemoetkomt aan de wensen en de onderscheiden posities van de verschillende geledingen'.

---

[1] In het juristenjargon worden hiervoor de termen 'gedeelde' en 'ongedeelde' medezeggenschap gebruikt. Omdat deze termen regelmatig tot verwarring leiden, spreken wij in dit rapport over 'gescheiden' (= gedeelde) en 'gezamenlijke' (= ongedeelde) medezeggenschap. Iets wat je deelt heb je immers gezamenlijk, waardoor 'gedeeld' soms in de tegenovergestelde betekenis wordt opgevat. De term 'verdeeld' zou duidelijker zijn, maar heeft een polariserende connotatie waardoor het geen bruikbaar alternatief is. Illustratief voor deze verwarring is dat zelfs de Expertgroep de term 'gedeeld' in deze, omgekeerde betekenis gebruikte in haar rapport in 2004: *"(..) één medezeggenschapsorgaan voor ouders en personeelsleden gezamenlijk; dit wordt ook wel gedeelde [SIC!] medezeggenschap genoemd. Omdat de term 'gedeeld' voor meerdere uitleg vatbaar is [SIC!], kiezen we er voor in dit advies te spreken over gezamenlijke medezeggenschap voor ouders en personeel"* [Expertgroep 2004, p. 3].

[2] Mr. dr. F.H.J.G Brekelmans, prof. mr. P.W.A. Huisman en mr. dr. L.C.J. Sprengers, 'Medezeggenschap bij holdings in het onderwijs' (2020).

[3] Prof. dr. R. Schoonhoven, 'Enerzijds, anderzijds. Scenario's voor de regulering van medezeggenschap vmbo-mbo' (2020).

[4] Kamerstukken 35 606, nr. 27, Motie van de leden Bisschop en Peters, 16 juni 2021.

Naar aanleiding hiervan heeft het Ministerie van OCW behoefte aan een onderzoek dat inzicht geeft in de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen de medezeggenschapsregimes van in het bijzonder het vo en mbo. Tevens wenst het ministerie concrete aanbevelingen om de grootste knelpunten weg te nemen die mogelijk ontstaan door deze verschillen. Naast het onderzoeken van de mogelijkheden voor een gemeenschappelijk wettelijk kader, vraagt het ministerie Berenschot om breder te onderzoeken of voor de gevonden knelpunten alternatieve oplossingen mogelijk zijn.

1.2 Vraagstelling

In dit onderzoek geven we antwoord op de hoofdonderzoeksvraag:

Welke knelpunten treden op in de medezeggenschap in verticale scholengemeenschappen en welke beleidsopties zijn er om een gemeenschappelijk wettelijk kader voor de medezeggenschap in het vo en mbo te creëren?

In Tabel 1 presenteren we de deelonderzoeksvragen. Deze hebben we verdeeld in twee delen. In het eerste deel brengen we de verschillen tussen de huidige medezeggenschapsregimes in het onderwijs in kaart. We kijken daarbij naar de bevoegdheden van de verschillende geledingen en de keuzes die in de wetshistorie gemaakt zijn in aanloop naar de huidige situatie. Ook onderzoeken we specifiek de knelpunten bij vsg's en andere instellingen waarin meerdere onderwijssectoren verenigd zijn.

In het tweede deel onderzoeken we de mogelijkheden voor een gemeenschappelijk wettelijk kader en schetsen we vier beleidsopties. Ook kijken we naar de aansluiting bij andere sectoren, en welke lessen we kunnen trekken uit de medezeggenschap in andere onderwijssectoren, zoals het hoger onderwijs. Per onderzoeksvraag geven we aan in welk hoofdstuk we de bevindingen over deze vraag beschrijven.

Tabel 1. Onderzoeksvragen.

	Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
	Deel 1. Verschillende medezeggenschapsregimes	
1	Wat zijn op dit moment de belangrijkste verschillen en overeenkomsten in de manier waarop de medezeggenschap in het po, vo, mbo en ho is geregeld? Welke rechten hebben de verschillende geledingen (ouders, leerlingen/studenten, medewerkers) op dit moment?	H2.2
2	Hoe is de medezeggenschap in de verschillende sectoren historisch zo gegroeid, en hoe zijn verschillen ontstaan?	H2.3
3	Wat zijn de belangrijkste verschillen en overeenkomsten in rechten van de verschillende geledingen (ouders, leerlingen, medewerkers) van vo-scholen die deel uitmaken van een verticale scholengemeenschap ten opzichte van vo-scholen die onder het reguliere WMS-regime vallen?	H2.2
4	Wat zijn de ervaringen met het functioneren van de medezeggenschap in de huidige verticale scholengemeenschappen? Zijn er knelpunten bekend bij de bestaande vsg's? Hoe functioneert de medezeggenschap in instellingen met besturen die verantwoordelijk zijn voor meerdere typen onderwijs maar geen vsg zijn?	H3.1 H3.2 H3.3
	Deel 2. Gemeenschappelijk wettelijk kader voor vo en mbo	

	Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
5	Welke beleidsopties zijn er om een gemeenschappelijk wettelijk kader voor de medezeggenschap in het vo en mbo te creëren? Zijn die opties proportioneel (het mogelijk invoeren van nieuwe wet/maatregelen versus de invoeringslast voor de sectoren)? Hoe verschillen de rechten van de medezeggenschap per sector in deze beleidsopties? Wat zijn de voor- en nadelen van deze opties? Wat zijn de juridische consequenties? Hoe zit het met het draagvlak van de verschillende geledingen? Welke gevolgen hebben de verschillende beleidsopties voor de geschillenregelingen? Welke gevolgen hebben de beleidsopties voor scholen met besturen die verantwoordelijk zijn voor meerdere typen onderwijs maar geen vsg zijn?	H4
6	Welke beleidsopties zijn er om het po al dan niet aan te laten sluiten bij een gemeenschappelijk wettelijk kader voor de medezeggenschap in het vo en mbo? Wat zijn daarvan de (juridische) gevolgen?	H4
7	Zijn er – naast een gemeenschappelijk wettelijk kader voor het gehele vo en mbo – andere mogelijkheden om eventuele knelpunten rond de medezeggenschap binnen vsg's weg te nemen of te verminderen? Zo ja, welke?	H3.5
8	Kunnen er lessen worden getrokken uit de recente evaluatie van de medezeggenschap in het hoger onderwijs die toepasbaar zijn voor de andere medezeggenschapsregimes? Kunnen de medezeggenschapsstructuren in het vo en mbo beter aansluiten op die van het ho, zonder wijzigingen in de medezeggenschapsstructuren van het ho door te hoeven voeren? Zo ja, hoe?	H3.4

1.3 Onderzoeksopzet

We geven antwoord op onze onderzoeksvragen door gebruik te maken van een literatuurstudie, een wetsvergelijking tussen de huidige medezeggenschapswetten en het raadplegen van betrokkenen. Wij hebben daartoe vijf interviews uitgevoerd met onderwijsinstellingen waarin meerdere sectoren verenigd zijn. Het bleek zeer lastig om vsg's te vinden die mee wilden werken aan een interview; vijf benaderde besturen gaven aan niet mee te willen werken of pas tijd te hebben in 2023 (bij benadering vóór de zomer van 2022), of zagen uiteindelijk af van een interview omdat zij al aan te veel andere onderzoeken meewerkten. Uiteindelijk hebben we twee vsg's gesproken. Daarnaast hebben we gesproken met een aantal mbo-scholen en vo-scholen, om te peilen wat de consequenties zouden zijn van onze scenario's voor niet-vsg-instellingen. We spraken met een groot aantal koepelorganisaties (BVMBO, CAOP, Ouders en Onderwijs, Platform Medezeggenschap MBO, Stichting Onderwijsgeschillen, VOO), studentenorganisaties (JOB MBO, LAKS), werkgeversorganisaties (MBO Raad, PO-raad, VO-raad) en bonden (AOb, CNV, FvOv). Zie voor de lijst met interviewrespondenten bijlage 1. Tot slot hebben we onze scenario's voorgelegd aan een juridische expertgroep, die met ons in een expertsessie mee heeft gedacht over de juridische consequenties van de voorgestelde scenario's. Deze expertgroep bestond uit mr. dr. Loe Sprengers, mr. dr. Frans Brekelmans, en prof. dr. Renée van Schoonhoven. Vervolgens hebben we de uitgewerkte scenario's voorgelegd aan betrokkenen in een validatiesessie met de koepels, werkgeversorganisaties en bonden, waarin op de haalbaarheid en wenselijkheid van de scenario's gereageerd kon worden.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de achtergrond bij dit onderzoek, met de verschillende medezeggenschapswetten en de wetsgeschiedenis. In hoofdstuk 3 komen de knelpunten in de medezeggenschap in de verschillende typen onderwijsinstellingen aan bod. Ook beschrijven we daar lessen die we uit eerder onderzoek in het hoger onderwijs meenemen. In hoofdstuk 4 lichten we vier beleidsopties toe, met de juridische consequenties, gevolgen voor aanpalende onderwijssectoren en draagvlak per scenario. Tot slot sluiten we in hoofdstuk 5 af met onze conclusies.

HOOFDSTUK 2.

Wettelijke verschillen

2.1 Medezeggenschapswetten in het onderwijs

Het onderwijs kent verschillende wetten die de medezeggenschap van personeel, leerlingen/studenten en/of ouders sectoraal regelen. Zo kent het primair onderwijs en voortgezet onderwijs de Wet medezeggenschap op scholen (WMS), waarin bepalingen staan opgenomen waaraan scholen moeten voldoen bij vormgeving van de medezeggenschap.

Op de medezeggenschap in het mbo zijn de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op de ondernemingsraad (WOR) van toepassing. Daarbij is sprake van gescheiden medezeggenschap, oftewel een aparte ondernemingsraad voor het personeel, een studentenraad voor de studenten en een ouderraad voor ouders (als meer dan 25 ouders aangeven oudermedezeggenschap te willen invoeren). In de WMS, die van toepassing is op het primair en voortgezet onderwijs, is sprake van gezamenlijke medezeggenschap, te weten de ouder- en personeelsgeleding gezamenlijk in één medezeggenschapsraad (de MR). De wetten per sector zijn aangevuld met de cao's per sector. Aanvullend op de WMS zijn voor het funderend onderwijs bepalingen over de medezeggenschap van de PMR (personeelsgeleding van de MR) opgenomen in de respectievelijke sectorale cao's (de cao po en de cao vo). Voor het mbo zijn er in aanvulling op de wettelijke regeling van de medezeggenschap (opgenomen in de WEB en de WOR) bepalingen opgenomen in de cao mbo.

Voor het hoger onderwijs geldt de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), waarbij er een keuzevrijheid is om de medezeggenschap gescheiden of gezamenlijk in te richten. Daarnaast bevat de cao ook in het hbo aanvullende bepalingen met betrekking tot de medezeggenschap van het personeel.

Door de Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs (BHB) die op 1 januari 2022 in werking is getreden, is het (weer) mogelijk om nieuwe verticale scholengemeenschappen (vsg's) te vormen.
Een vsg is een organisatievorm waar onder één bestuur een mbo-instelling en een vo-school verenigd zijn. In een verticale scholengemeenschap is de medezeggenschap geregeld op basis van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Dit geldt zowel voor het vo-onderdeel als het mbo-onderdeel binnen de verticale scholengemeenschap. Voor aoc's (agrarische opleidingscentra, nu groene beroepscolleges) bestond reeds de constructie dat de WEB en de WOR van toepassing zijn op zowel het mbo- als het vo-deel, ook vóór inwerkingtreding van de Wet BHB. Voor aoc's verandert het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) in een zelfstandige vo-school; hiermee valt de school onder de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), maar op de medezeggenschap is nog steeds de WEB en WOR van toepassing. Met de Wet BHB wordt de positie van de ouderraad versterkt in het geval van een verticale scholengemeenschap. Een vo-school die toetreedt tot een verticale scholengemeenschap heeft vanaf dat moment geen medezeggenschapsrechten meer op basis van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS).

2.2 Verschillen in bevoegdheden

De verschillende wettelijke regimes hebben niet alleen tot gevolg dat er verschillende systemen zijn tussen de onderwijssectoren (gescheiden of gezamenlijk) en dat positie van de geledingen (leerlingen/studenten, ouders en personeel) binnen de medezeggenschap verschilt, maar ook dat er op het niveau van bijzondere rechten/bevoegdheden (informatie, instemming, advies) op een aantal thema's verschillende keuzes zijn gemaakt. In bijlage 2 geven we in matrixvorm een overzicht van deze verschillen in medezeggenschapsbevoegdheden tussen de onderwijssectoren. Dit heeft echter een dermate omvangrijke matrix opgeleverd dat het overzicht dat we ermee proberen te bieden door de veelheid en detaillering toch enigszins verloren gaat. In deze paragraaf bieden we dan ook een beknopte samenvatting van een aantal van de meest in het oog springende verschillen.

I. Belangrijke organisatiewijzigingen (waaronder fusie)

- In het funderend onderwijs heeft de MR instemmingsbevoegdheid bij fusies en het verzelfstandigen van nevenvestigingen. Bij andere organisatiewijzigingen is het instemmingsrecht beperkt tot de gevolgen voor het personeel respectievelijk ouders/leerlingen voor de desbetreffende geleding.
- In het mbo geldt voor de meest ingrijpende organisatiewijzigingen (waaronder fusie en reorganisatie) voor de OR adviesbevoegdheid, terwijl de studentenraad slechts adviesbevoegdheid heeft bij fusie (en bij beëindiging, of inkrimping/uitbreiding).
- In het hbo heeft de MR uitsluitend instemmingsbevoegdheid bij fusies en niet bij andere organisatiewijzigingen, en dit recht geldt alleen indien er is gekozen voor het systeem van gezamenlijke medezeggenschap.
  - Indien de keuze is gemaakt voor gescheiden medezeggenschap komt in het hbo uitsluitend aan de studentenraad instemmingsbevoegdheid toe; de OR heeft in dat geval slechts adviesbevoegdheid.
  - Voor andere belangrijke organisatiewijzigingen is in de WHW niets geregeld, zodat in dergelijke gevallen een formele grondslag voor medezeggenschap ontbreekt, aangezien de meeste hbo-instellingen hebben gekozen voor een systeem van gezamenlijke medezeggenschap. (Op grond van de WOR heeft de OR adviesbevoegdheid bij belangrijke organisatiewijzigingen, maar van een OR is uitsluitend sprake indien er is gekozen voor een systeem van gescheiden medezeggenschap).

II. Begroting/financieel beleid

- In het funderend onderwijs heeft de MR (op dit moment nog[5]) adviesbevoegdheid op het meerjarig financieel beleid.
- In het mbo hebben de studentenraad en de OR gezamenlijk instemmingsbevoegdheid op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting[6].
- In het hbo heeft de MR instemmingsbevoegdheid op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting (indien er is gekozen voor het systeem van gezamenlijke medezeggenschap).

[5] Het lijkt een kwestie van tijd totdat ook in het funderend onderwijs voor de MR de instemmingsbevoegdheid op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting wordt ingevoerd. Invoering van dit wetsvoorstel heeft vertraging opgelopen, maar het ligt min of meer klaar. Zie hierover ook bijlage 4 (het slot van de paragraaf over 'decentralisatie in het onderwijs').

[6] Meer in het algemeen wijzen we er nog op dat in het mbo (en in het hoger onderwijs als er is gekozen voor het systeem van gescheiden medezeggenschap) vakbonden bovendien het enquêterecht hebben; voor dit recht geldt [o.g.v. art.2: 344 lid 2 BW] als wettelijk vereiste dat er een OR is ingesteld. Dat recht is er dan ook niet indien er een MR is ingesteld, zoals in het funderend onderwijs. Dit verschil vloeit echter niet voort uit de WMS of de WOR als zodanig, maar volgt uit het Burgerlijk Wetboek.

- Indien de keuze is gemaakt voor gescheiden medezeggenschap komt in het hbo aan de studentenraad instemmingsbevoegdheid toe op grond van de WHW; de OR heeft in dat geval instemmingsbevoegdheid op grond van de cao.

III. Huisvesting/vastgoed

- In het funderend onderwijs heeft de medezeggenschap een aantal bevoegdheden ten aanzien van huisvesting/vastgoed, zowel adviesbevoegdheid met betrekking tot nieuwbouw of (belangrijke) verbouw van de school, als adviesbevoegdheid voor het onderhoudsbeleid.
- In het mbo en het hbo ontbreken dergelijke specifieke bevoegdheden met betrekking tot het vastgoed; in die sectoren zal deze omissie zich in de praktijk wellicht oplossen langs de weg van de financiële bevoegdheden (waaronder het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting).

IV. Personeel

Ten aanzien van personele en arbeidsvoorwaardelijke regelingen gelden er overwegend instemmingsbevoegdheden voor de personeelsgeleding van de MR dan wel de OR. Deze bevoegdheden zijn deels opgenomen in de wet die op desbetreffende sector van toepassing is, deels in de sectorale cao's.[7] Inhoudelijk zijn er verschillende keuzes gemaakt, bijvoorbeeld:

- In het mbo heeft de OR instemmingsbevoegdheid op 'doelgroepenbeleid' en het beleid om banen te creëren aan de onderkant van het loongebouw, terwijl dit kennelijk in de andere sectoren geen thema is.
- In het funderend onderwijs en het mbo heeft de PMR (respectievelijk de OR) instemmingsbevoegdheid op het formatiebeleid (in het funderend onderwijs komt daar bovendien de instemmingsbevoegdheid op het functiebouwwerk bij), terwijl deze (algemene) bevoegdheid in het hbo ontbreekt. Maar in het hbo geldt dan wel weer een specifieke overlegverplichting met de PMR/OR ten aanzien van het maximum percentage flexibele arbeid.
- In meer algemene zin valt op dat een aantal instemmingsbevoegdheden ten aanzien van personele regelingen die op grond van de WOR gelden voor de OR (zoals instemming op de inrichting van werkoverleg, een vakantieregeling voor personeel, een beloningsregeling, et cetera) ook in de cao's voor het funderend onderwijs zijn opgenomen, zodat deze ook voor de PMR-en in het po en vo gelden. Voor de OR-en in het mbo gelden deze bevoegdheden op grond van de WOR (soms aangevuld met cao-bepalingen). In de cao hbo is dit in veel gevallen echter niet gebeurd, waardoor de PMR in het hbo dergelijke bevoegdheden niet heeft (maar deze weer wel gelden voor de OR bij hbo-instellingen die hebben gekozen voor een systeem van gescheiden medezeggenschap).
- Voor het mbo geldt als enige onderwijssector een specifieke adviesbevoegdheid voor de OR inzake de omvang/hoogte van het scholingsbudget, terwijl in de andere sectoren (zowel het funderend onderwijs als het hbo) met de PMR overleg dient te worden gevoerd over het professionaliseringsbeleid/-plan dan wel dit ter instemming aan de PMR dient te worden voorgelegd.
- In de cao po is (als enige onderwijssector) specifiek de instemmingsbevoegdheid van de PMR op de benoeming van de preventiewerker opgenomen, in de cao mbo (als enige) de instemmingsbevoegdheid van de PMR op de benoeming van de vertrouwenspersoon.

---

[7] Door de vakbonden is in dit verband naar voren gebracht dat de borging van bevoegdheden in cao's kwetsbaar is, gelet op mogelijk cao-loze tijdperken. Een algemeen verbindend verklaarde cao (zoals de sectorale cao's in het onderwijs) heeft immers geen nawerking. Na de expiratiedatum zijn partijen niet langer gebonden aan de cao-afspraken tot de inwerkingtreding van een nieuwe cao. Het is echter de vraag hoe reëel dit risico is. Het is moeilijk voorstelbaar dat op deze formele juridische grond een medezeggenschapsbevoegdheid tijdelijk buiten werking wordt gesteld door het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling. Nog daargelaten dat aan later afgesloten cao's veelal terugwerkende kracht wordt toegekend waardoor de looptijden de facto op elkaar aansluiten.

V. Leerlingen/studenten

Met betrekking tot de studenten valt met name op dat in het mbo een aantal specifieke bevoegdheden voor de studentenraad wettelijk zijn geregeld, die in het hbo ontbreken. Bijvoorbeeld de instemmingsbevoegdheid van de studentenraad in het mbo op een regeling over de verwerking van persoonsgegevens, op het toelatings- en verwijderingsbeleid en op beroeps- en klachtenregelingen. Een ander voorbeeld is de adviesbevoegdheid van de studentenraad in het mbo met betrekking tot werkomstandigheden en voorzieningen voor studenten en het beleid inzake intake- en assessmentprocedures. Dergelijke specifieke medezeggenschapsbevoegdheden voor en ten behoeve van studenten kent het hbo niet.

VI. Onderwijs

Onderwijsinhoudelijk springt in het oog dat in het mbo in de cao onder meer een instemmingsbevoegdheid voor de OR over de organisatie van de examens is opgenomen, alsmede een adviesbevoegdheid voor de OR inzake het aanbod van opleidingen en het onderwijskwaliteitsbeleid. Voor de studentenraad zijn de onderwijsgerelateerde bevoegdheden min of meer beperkt tot instemming met betrekking tot de informatieverstrekking over onderwijs en examens, en advies over de rol van studenten in de kwaliteitszorg. In tegenstelling tot de andere onderwijssectoren ontbreekt een meer algemene instemmingsbevoegdheid, bijvoorbeeld op de onderwijs- en examenregeling zoals deze geldt in het hbo. Daar heeft de MR instemmingsbevoegdheid op zowel het instellingsplan als de onderwijs- en examenregeling, of zoals het instemmingsrecht voor de MR in het funderend onderwijs op het schoolplan (met daarnaast de instemming op de schoolgids door de ouder-/leerlingengeleding).

V. Faciliteiten medezeggenschap

Een ander relevant verschil is de wijze waarop de faciliteiten voor de medezeggenschap geborgd zijn. Opmerkelijk is dat hierover wettelijk (vrijwel) niets is geregeld in de WHW en de WEB[8], waardoor de studentenraden (en eventuele ouderraden) in het mbo en hoger onderwijs, alsmede de medezeggenschapsraden in het hoger onderwijs (bij instellingen die gekozen hebben voor een stelsel van gezamenlijke medezeggenschap) financieel in een meer afhankelijke positie verkeren ten opzichte van het bevoegd gezag bij het inschakelen van externe deskundigen en het voeren van rechtsgedingen. Wettelijk is in de WEB en de WHW immers niet geborgd dat het bevoegd gezag deze 'redelijkerwijs noodzakelijke kosten' van de raad dient te vergoeden. In het funderend onderwijs is dit wel wettelijk geregeld [art. 28 lid 2 WMS], evenals in de WOR [art. 16 jo. 22 WOR], zodat de medezeggenschapsraden in het po en vo en de ondernemingsraden in het mbo en hbo op dit punt een sterkere positie hebben.

Alles bij elkaar levert het verschil in bevoegdheden een gemengd beeld op waardoor er niet zonder meer gesteld kan worden dat de medezeggenschap in de ene wet een (veel) sterkere positie heeft dan in de andere wet.[9] Bovendien, voor zover een bepaalde bevoegdheid wettelijk ontbreekt in een bepaalde sector

[8] Het enige dat op dit punt in de WEB en de WHW is geregeld, is dat de desbetreffende medezeggenschapsorganen niet kunnen worden veroordeeld in de proceskosten [art. 8a.4.4 lid 6 WEB resp. art. 9.46 lid 6 WHW].

[9] In een onlangs in 'School en Wet' gepubliceerd artikel stellen Brekelmans en Sperling dat "vooral ouders minder wettelijke medezeggenschapsbevoegdheden hebben" in de WEB dan in de WMS [J. Sperling en F.H.J.G. Brekelmans, 'De verticale scholengemeenschap: (G)MR beware!', in: School en Wet 2022/29]. Het verschil in positie van de ouders binnen de medezeggenschap hangt samen met het verschil tussen de sectoren; dat is een keuze van de wetgever waar we in dit onderzoek niet nader op ingaan. De conclusie dat er een "gemengd beeld" is en dat de wettelijke bevoegdheden in de sectoren per saldo beperkt zijn, geldt wellicht niet voor elke geleding afzonderlijk maar betreft de medezeggenschap in het algemeen. Dit onderzoek is overigens primair gericht op mogelijke knelpunten in de medezeggenschap bij sectoroverstijgende samenwerking c.q. organisaties, zoals bij vsg's. Zie in dit verband ook paragraaf 3.1.

is veelal een vergelijkbare bevoegdheid in de desbetreffende sectorale cao opgenomen. De meest in het oog springende verschillen die resteren, zijn:

- bij overdracht en fusie geldt in het funderend onderwijs een algemene instemmingsbevoegdheid (en bij andere belangrijke organisatiewijzigingen is er instemmingsbevoegdheid met betrekking tot de gevolgen voor personeel of ouders/leerlingen voor de desbetreffende geleding); in het mbo hebben de OR en de studentenraad slechts adviesbevoegdheid, terwijl de medezeggenschapsbevoegdheden in het hbo op dit onderdeel afhankelijk zijn van de systeemkeuze voor gezamenlijke of gescheiden medezeggenschap.
- enkele specifieke adviesbevoegdheden in het funderend onderwijs op het gebied van huisvesting/vastgoed (die in het mbo en hoger onderwijs ontbreken);
- de instemmingsbevoegdheid op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting in het mbo en hoger onderwijs (waar het po en vo het vooralsnog[10] moeten doen met de adviesbevoegdheid op het meerjarig financieel beleid);
- het ontbreken van een meer algemene onderwijsinhoudelijke instemmingsbevoegdheid in het mbo (zoals deze er wel is op bijvoorbeeld het schoolplan in het funderend onderwijs en op het instellingsplan in het hoger onderwijs);
- het vergoeden van redelijkerwijs noodzakelijke kosten bij de inschakeling van externe deskundigen en het voeren van rechtsgedingen (in het funderend onderwijs wettelijk geregeld, in het mbo en hoger onderwijs uitsluitend geregeld voor ondernemingsraden, niet voor studentenraden en medezeggenschapsraden).
- de iets minder uitgewerkte bevoegdhedenregeling voor studentenraden in WHW (in vergelijking met de WEB).[11]

De overeenkomsten tussen de sectoren op het gebied van medezeggenschapsbevoegdheden zijn echter vele malen groter dan de verschillen. De verschillen die er zijn, hangen veelal samen met sectorspecifieke aangelegenheden of zijn betrekkelijk marginaal. Dit neemt niet weg dat er nog enkele verschillen resteren (zoals hierboven genoemd) die moeilijk uitlegbaar zijn en zorgen voor een enigszins ongelijk speelveld.[12]

2.3 Wetsgeschiedenis

De verschillen tussen de onderwijssectoren met betrekking tot de medezeggenschapsregimes zijn voor een belangrijk deel historisch verklaarbaar. Dit rapport leent zich niet voor een volledig overzicht van de wetsgeschiedenis van de verschillende wetten en de politiek-maatschappelijke discussies hieromtrent. Dat is ook niet nodig om de verschillen in context te kunnen plaatsen. In dit hoofdstuk geven wij een beknopte (wets)historische duiding van de verschillen op hoofdlijnen tussen de medezeggenschapsregimes in de onderwijssectoren, voor zover relevant voor dit onderzoek. Een uitgebreidere beschrijving van de wetshistorische context vindt u in bijlage 4.

Onderwijs: een uitzonderlijke gemeenschap?

Vanaf de invoering van de Wet op de ondernemingsraden, inmiddels zo'n zeventig jaar geleden, is er een zo nu en dan even oplaaiende discussie over de nut en noodzaak van een uitzonderingspositie voor het

[10] Zie ook voetnoot 5.
[11] Overigens zijn er ook een aantal opmerkelijke verschillen tussen de medezeggenschapsbevoegdheden binnen het hoger onderwijs in het stelsel van gescheiden medezeggenschap enerzijds en het stelsel van gezamenlijke medezeggenschap anderzijds. Deze vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Zie verder de verschillenmatrix in bijlage 2.
[12] Bij wijze van voorbeeld beschrijven we in bijlage 4 de wetshistorische context van het verschil tussen de instemmingsbevoegdheid op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting in het mbo en hbo ten opzichte van de adviesbevoegdheid op het meerjarig financieel beleid in het funderend onderwijs.

onderwijs. In de kern draait deze discussie om de vraag of een school dan wel onderwijsinstelling in het kader van de medezeggenschap als een (reguliere) arbeidsorganisatie kan worden beschouwd op een vergelijkbare wijze als een 'onderneming' in de zin van de WOR. De WOR gaat er min of meer vanuit dat de aard van de bedrijfsactiviteiten of de al dan niet (semi)publieke taak die een organisatie uitvoert, hoe 'ongewoon' ook, als zodanig niet van belang is voor de inrichting van de medezeggenschap van het personeel. De WOR is dan ook niet alleen van toepassing op het bedrijfsleven, maar bijvoorbeeld ook op de non-profitsector (waaronder ook in zekere zin aan het onderwijs verwante sociale voorzieningen dan wel gemeenschappen zoals woonzorginstellingen met langdurig aldaar verblijvende cliënten, en bijvoorbeeld kinderdagverblijven). Sinds medio jaren negentig is de WOR ook van toepassing op de overheid.

Voor het onderwijs is door de wetgever echter vanaf het begin een uitzondering gemaakt. Hoewel de WOR formeel op het moment van invoering in 1950 ook van toepassing was op het (bijzonder) onderwijs, werd de wet daar nauwelijks nageleefd en werd dit door de overheid gedoogd, mede omdat de wet in het openbaar onderwijs niet van toepassing was.[13] Uiteindelijk koos de wetgever voor een eigen regeling voor het funderend onderwijs: de Wet medezeggenschap in het onderwijs, die in 1981 in werking trad (WMO 1981).[14]

Voorstanders van een uitzonderingspositie voor het onderwijs binnen het medezeggenschapsrecht wijzen erop dat een school ook, of misschien zelfs primair, een sociale (of: pedagogisch-didactische) gemeenschap is.[15] Daarvoor zou dan de reguliere medezeggenschapswetgeving niet passend zijn, in de eerste plaats omdat de WOR uitsluitend gericht is op inspraak van het personeel en geen recht doet aan de positie van leerlingen/studenten en van ouders als participanten in deze gemeenschap, met veelal parallelle (of 'interfererende') belangen.[16] In de tweede plaats dient de medezeggenschap in het onderwijs zich niet te beperken tot de in de WOR genoemde thema's (kort samengevat: met name organisatiewijzigingen en personeelsregelingen), maar zich ook uit te strekken tot (onderwijs)inhoudelijke beleidskwesties.[17] Bij de invoering van de WMO 1981 spelen deze beide argumenten een belangrijke rol.[18]

Tien jaar later is de toegenomen bestuurlijke autonomie van de scholen zowel financieel[19] als op het gebied van personeelsbeleid[20] aanleiding voor een grondige wetswijziging (namelijk de WMO 1992). Ook

---

[13] Als gevolg van de uitzonderingspositie die op dat moment nog voor de gehele overheidssector gold.
[14] Van Schoonhoven 2010 (p. 116-117); Sperling 2020 (p. 13-14).
[15] De Onderwijsraad merkt in dit verband bijvoorbeeld op dat *'de onderwijssector, en daarbinnen zeker het primair en het voortgezet onderwijs, zich van de meeste maatschappelijke sectoren [onderscheidt] doordat daarbinnen overdracht van normen, waarden en inzichten plaatsvindt. De leerling[/student] is in deze opvatting niet louter afnemer/consument van een dienst bij een bedrijf/producent, maar wordt binnen de onderwijsinstelling ook gevormd en ontwikkeld. Deze vorming vindt plaats in een langdurige onderwijsrelatie.'* [Onderwijsraad 2002, p.6]. NB Terwijl de Onderwijsraad in 2002 nog schrijft dat dit 'in de optiek van velen' het geval is, blijkt uit het advies van de Onderwijsraad in 2006 dat dit (ook) het standpunt van de Onderwijsraad zelf is: 'Conform zijn advies uit 2002 stelt de raad zich op het standpunt dat een school op te vatten is als een sociaal verband, een gemeenschap (..)' [Onderwijsraad 2006, p. 11].
[16] Onder meer: Onderwijsraad: 2002 (p. 7), 2006 (p. 11) en 2010 (p. 18-19). Op die 'parallelle belangen' (zoals de Onderwijsraad het noemt) gaan wij in onder het kopje 'medezeggenschap van leerlingen/studenten en ouders'. De wetgever gebruikte bij de invoering van de WMO 1992 de term 'interfererende' belangen [Sperling 2020, p.17]. De grondwettelijke motivering van medezeggenschapsrechten voor leerlingen (studenten) en/of ouders ontbreekt overigens volgens Sperling [Sperling 2020 (p. 14-17)].
[17] Terwijl anderzijds de grondwettelijke vrijheid van onderwijs in de wetsgeschiedenis als argument werd gebruikt om nadere beperkingen te kunnen stellen aan de medezeggenschap op scholen [Sperling 2020 (p. 14-15)].
[18] Van Schoonhoven 2010 (p. 117).
[19] Aanvankelijk door de invoering van het zogenaamde 'formatiebudgetsysteem', later door de zogenaamde 'lumpum'-financiering [Van Schoonhoven 2010 (p. 118), Sperling 2020 (p. 15-16)].
[20] Tot medio jaren tachtig wordt de arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs in hoge mate door de centrale overheid aangestuurd, daarna zet de decentralisering in, die begin van deze eeuw uitmondt in de sectorale onderwijscao's. Zie over deze ontwikkeling: Brekelmans en Van Schoonhoven 2004 (m.n. p. 83-86).

de schaalvergroting van de onderwijsinstellingen en daarmee de schoolbesturen is een factor die meespeelt. Er wordt de omslag gemaakt van het contractmodel (vrijheid per school over bevoegdheden per onderwerp) naar een wettelijk stelsel van medezeggenschapsbevoegdheden. De versterking van de medezeggenschap in het onderwijs door de invoering van de WMO 1992 lag bovendien in lijn met de grondwettelijke fundering van de medezeggenschapsrechten voor het personeel die ná de inwerkingtreding van de WMO 1982 zijn beslag had gekregen en naar het oordeel van de wetgever een beperking van de vrijheid van inrichting rechtvaardigde.[21]

In het medezeggenschapsrecht heeft het onderwijs een uitzonderingspositie. Een school/onderwijsinstelling is niet slechts een arbeidsgemeenschap, maar ook (of vooral) een pedagogische/sociale gemeenschap. De WOR is uitsluitend gericht op inspraak van het personeel en doet geen recht aan de belangen van leerlingen/studenten (en ouders) als participanten in deze gemeenschap. De medezeggenschap in het onderwijs dient zich niet te beperken tot de in de WOR genoemde thema's, maar strekt zich ook tot (onderwijs)inhoudelijke beleidskwesties.

Medezeggenschap van leerlingen/studenten en ouders: gescheiden, of gezamenlijk met het personeel?

In de parlementaire geschiedenis is voor zover wij hebben kunnen nagaan nooit fundamenteel ter discussie gesteld dat leerlingen/studenten (en/of hun ouders) een positie dienen te hebben in het stelsel van medezeggenschap. Bij de invoering van de WMO 1982 stelde de regering eenvoudig dat aan leerlingen en ouders medezeggenschapsbevoegdheden 'toekomen' als gebruikers en hun wettelijk vertegenwoordigers. In het algemeen werd medezeggenschap in het belang geacht van het democratisch functioneren van scholen.[22]

Als een school wordt opgevat als een sociaal verband, met een onderwijsgemeenschap (méér dan alleen een arbeidsgemeenschap in een willekeurige andere 'onderneming') waarbij ook leerlingen/studenten en/of hun ouders een plek dienen te hebben in de medezeggenschap, dan doet zich vervolgens de vraag voor hoe de participatie van leerlingen en ouders zich verhoudt tot de medezeggenschapsrechten van het personeel. Hoe geef je die participatie vorm? Dient de inspraak van ouders en leerlingen plaats te vinden in een afzonderlijk gremium apart van een eigen orgaan voor het personeel, zodat er twee van elkaar gescheiden, parallelle medezeggenschapstrajecten ontstaan? Of dient de medezeggenschap van ouders en leerlingen gezamenlijk met het personeel plaats te vinden in één gemeenschappelijke raad? (die dan uit verschillende geledingen bestaat maar in beginsel als één overlegorgaan functioneert en gezamenlijk bevoegdheden uitoefent).

De WMO kende het systeem van gezamenlijke medezeggenschap. Zoals reeds opgemerkt leidde de verruiming van de bestuurlijke autonomie van onderwijsinstellingen zowel financieel als op het gebied van personeelsbeleid en de daarmee gepaard gaande schaalvergroting tot een grondige wetswijziging (namelijk de WMO 1992) waarmee de medezeggenschap in het onderwijs werd versterkt. Genoemde ontwikkelingen (met name de toegenomen mogelijkheden voor schoolbesturen tot het voeren van eigen personeelsbeleid en de voortgaande decentralisatie van arbeidsvoorwaarden) voedden bovendien de discussie over de wenselijkheid van de invoering van de WOR en daarmee een systeem van gescheiden

[21] Sperling 2020 (p. 15-16). Overigens bleef de vrijheid door de regering gerespecteerd door voor de identiteitsgerelateerde aangelegenheden aan de MR 'slechts' adviesbevoegdheid toe te kennen. Bovendien bleef de mogelijkheid bestaan om ontheffing van de WMO te verzoeken op godsdienstige of levensbeschouwelijke gronden.
[22] Sperling 2020 (p. 14-16).

medezeggenschap in het onderwijs. Kort na de eeuwwisseling koerste de politiek aan op invoering van de WOR in het voortgezet onderwijs en het mbo.[23]

Met betrekking tot de medezeggenschap in het primair onderwijs vroeg de minister een expertgroep om advies, mede in het licht van het voornemen om met ingang van het schooljaar 2006-2007 ook in deze sector de zogenaamde lumpsumbekostiging in te voeren. Deze expertgroep adviseerde in 2004 om het systeem van gezamenlijke medezeggenschap in het (primair) onderwijs te handhaven[24] bij het ontwerp van de (nieuwe) Wet medezeggenschap op scholen, met name vanwege de gezamenlijke pedagogische verantwoordelijkheid van ouders en personeel en om verdere verzwakking van de invloed van ouders op het schoolbeleid te voorkomen.[25] Wel adviseerde de expertgroep om aan het personeel een aantal zelfstandige bevoegdheden toe te kennen op het gebied van arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheden naar analogie van de WOR. Het werd over het algemeen onwenselijk geacht dat ouders meebeslissen over arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheden. In zekere zin kan gezamenlijke medezeggenschap namelijk als beperking van de medezeggenschapsrechten van het personeel worden beschouwd.[26] Het advies van de expertgroep (dat in eerste instantie ging over het primair onderwijs) overtuigde ook het voortgezet onderwijs, waardoor ook in die sector werd afgezien van het voornemen tot invoering van de WOR dan wel een systeem van gescheiden medezeggenschap. Bij elkaar genomen resulteerde dit in de handhaving van het systeem van gezamenlijke medezeggenschap voor het funderend onderwijs in de WMS, zij het met een aantal zelfstandige bevoegdheden voor de personeelsgeleding op arbeidsvoorwaardelijk gebied.

Ook de Onderwijsraad heeft in het verleden herhaaldelijk gepleit voor gezamenlijke medezeggenschap in het onderwijs, onder meer in het adviesrapport 'Onderwijsspecifieke medezeggenschap' in 2006.[27] In dit verband was de Onderwijsraad kritisch over wat de raad noemde 'het invlechten van elementen van gescheiden medezeggenschap, door introductie van een ondernemingsraadachtig regime met eigen bevoegdheden voor de personeelsgeleding en de ouder-/leerlinggeleding(en)' in de WMS. De Onderwijsraad vreesde dat een en ander zou leiden tot een vergroting van de informatieachterstand van ouders/leerlingen en tot een verzwakking van hun positie in de medezeggenschap ten opzichte van het personeel.[28] Ook wees de Onderwijsraad op risico van 'versnippering' van bevoegdheden door de opsplitsing en spreiding van rechten over de geledingen. De samenhang tussen de belangen van werknemers enerzijds en die van ouders en/of leerlingen anderzijds kon daarmee uit het oog worden verloren. Ook konden coördinatieproblemen ontstaan en de bestuurslast toenemen.[29] Met andere woorden, in de visie van de Onderwijsraad betekende gezamenlijke medezeggenschap ook daadwerkelijk een zoveel mogelijk gezamenlijke uitoefening van bevoegdheden, waarbij het onderscheid tussen de geledingen (leerlingen, ouders, personeel) tot het minimum werd beperkt.

In 2006 kon de Onderwijsraad in dit verband ook naar het mbo wijzen. Daar was destijds, evenals in het voortgezet onderwijs, onder invloed van de expertgroep medezeggenschap PO (zie hierboven) kort daarvoor de keuze gemaakt om af te zien van de invoering van een stelsel van gescheiden

[23] Zie: Sperling 2020, p. 17-19 en Van Schoonhoven 2010, p. 118-119.
[24] Expertgroep 2004, p. 20-21.
[25] De positie van ouders was verzwakt door het terugtredende toezicht van de onderwijsinspectie en doordat scholen niet alleen onderdeel waren geworden van steeds grotere, professionele schoolbesturen, maar ook in toenemende mate werden omgezet van verenigingen naar stichtingen. Hierdoor waren scholen minder geworteld in een (ideologische) gemeenschap van een bepaalde levensovertuiging of pedagogische visie en konden ouders geen invloed meer uitoefenen als leden van de desbetreffende vereniging. Zie hierover onder andere Sperling 2020, p. 18.
[26] Sperling 2020, p. 17.
[27] Zie verder onder andere Onderwijsraad 2002, p. 7, p. 11-12; en Onderwijsraad 2010, p. 18-19.
[28] De verzwakking van de positie van de ouders/leerlingen verbindt de Onderwijsraad met name aan het schrappen van de zogenaamde spiegelbepaling (op grond waarvan bij een instemmingsrecht voor de ene geleding, de andere geleding automatisch adviesbevoegdheid had; in de WMS heeft de andere geleding in dat geval nog slechts informatierecht).
[29] Onderwijsraad 2006, p. 11-12.

medezeggenschap. Dat is echter nu niet meer het geval. In het mbo is in 2010 alsnog de keuze gemaakt voor gescheiden medezeggenschap. Binnen het onderwijs vormt de mbo-sector daarmee op dit moment de uitzondering.

Uit de parlementaire geschiedenis[30] blijkt dat er uitvoerig is gediscussieerd over deze afwijkende systeemkeuze voor het mbo. De Raad van State was in zijn advies over het wetsvoorstel op voorhand al kritisch over de keuze voor gescheiden medezeggenschap in het mbo. De raad meende dat deze afwijkende keuze een 'zware motivering' behoefde en dat deze door de regering onvoldoende werd gegeven. De raad stelde dat een ROC in de eerste plaats een onderwijsinstelling is en geen ('maatschappelijke') onderneming en betwijfelde of de inrichting van een afzonderlijke studentenraad de participatiegraad van studenten zou vergroten, omdat uit onderzoek is gebleken dat bij de mbo-studenten 'vrijwel elke vorm van interesse [in medezeggenschap] ontbreekt, ongeacht het te behandelen onderwerp', terwijl 'voor daadwerkelijke veranderingen het bevoegd gezag en de deelnemers elkaar serieus dienen te nemen en op zoek moeten gaan naar creatieve oplossingen'.[31]

De regering meende echter dat het systeem van gescheiden medezeggenschap wel degelijk in het belang was van de mbo-studenten en kon leiden tot vergroting van hun participatie en versterking van hun positie in de medezeggenschap, met name doordat een afzonderlijke studentenraad de mogelijkheid zou bieden om hen aan te spreken op de specifieke 'hen regarderende thema's' zonder te worden 'geconfronteerd met onderwerpen die hen niet of nauwelijks aangaan'. Voor studenten gaat het bij de medezeggenschap vooral om 'het onderwijsproces, de voorzieningen voor het onderwijs, de rechten en positie als [student[32]] en de gevolgen voor de [studenten] van ingrijpende beslissingen zoals fusie, inkrimping en uitbreiding .'[33] De regering constateerde – zonder nader te duiden waar dit verschil in zat – op dit punt een verschil tussen studenten in het hoger onderwijs en studenten in het mbo. In tegenstelling tot mbo-studenten 'participeren studenten in het hoger onderwijs zowel bij gedeelde als bij ongedeelde medezeggenschap'. Onze veronderstelling is dat dit met leeftijd, abstractievermogen en/of verbale kracht te maken zou kunnen hebben, waardoor gemiddeld gesproken hbo-/wo-studenten wellicht beter opgewassen zijn tegen personeelsleden en bestuurders dan mbo-studenten, maar dit is niet nader onderzocht.

Het is opmerkelijk dat de regering met betrekking tot het personeel min of meer voorbij is gegaan aan de principiële discussie over het al dan niet uitzonderlijke karakter van de onderwijssector in het kader van de medezeggenschap. Zij is ervan uitgegaan dat de Onderwijsraad ook voor het mbo nog altijd voorstander is van gezamenlijke medezeggenschap en heeft er daarom van afgezien nogmaals advies te vragen aan de raad.[34] De minister ziet kennelijk voor het mbo echter geen reden (meer) voor een uitzonderingspositie en wil daarom in deze onderwijssector de WOR integraal van toepassing verklaren. 'De positie van het personeel bij de medezeggenschap in de bve-sector is naar mijn mening geen andere dan die elders, bij werknemers in het bedrijfsleven, gebruikelijk is. In dit wetsvoorstel wordt aanvullend voorgesteld te komen tot een professioneel statuut om invulling te geven aan de rol van de werknemer als

[30] Van de Wet Medezeggenschap Educatie en Beroepsonderwijs (inwerkingtreding 1 maart 2010; parlementaire behandeling 2007-2009). De parlementaire stukken van deze wet hebben dossiernummer 31266.
[31] Kamerstukken II 31266-4 (p.2-4).
[32] Toen nog 'deelnemer' genoemd. Hier veranderd in 'student' om verwarring te voorkomen.
[33] Kamerstukken II 31266-3 (p.1-5).
[34] Kamerstukken II 31266-3 (p.14). De Onderwijsraad heeft overigens sindsdien geen nieuw/ander standpunt gepubliceerd over medezeggenschap in het onderwijs.

professional binnen een onderwijsinstelling.'[35] Met dit professionele statuut wordt feitelijk de bijzondere medezeggenschapspositie van het onderwijspersoneel binnen de mbo-sector wel degelijk gemarkeerd.[36]

In 2020 heeft de regering deze motivering voor gescheiden medezeggenschap in het mbo herhaald in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs: 'De scheiding tussen de verschillende geledingen maakt dat er meer ruimte is voor leerlingen en studenten om hun stem te laten horen en mee te praten over voor hen relevante thema's. Hetzelfde geldt voor de ondernemingsraad.'[37] Bij de diverse belangenorganisaties (variërend van MBO raad tot JOB en een selectie van vakbonden) was in 2009/2010 overigens een groot draagvlak voor de invoering van gescheiden medezeggenschap in het mbo.[38] De vakbonden nemen inmiddels een ander standpunt in. De relatief geringe participatie en betrokkenheid van studenten bij de medezeggenschap in het mbo is nog wel altijd een punt van zorg.[39]

Een terugkerende discussie in de wetsgeschiedenis met betrekking tot de medezeggenschap in het onderwijs is de keuze tussen gezamenlijke of gescheiden medezeggenschap. Overwegend is er een voorkeur voor gezamenlijke medezeggenschap. Zo meent de Onderwijsraad dat gescheiden medezeggenschap leidt tot vergroting van de informatieachterstand van ouders/leerlingen en tot een verzwakking van hun positie in de medezeggenschap ten opzichte van het personeel. Ook wijst de Onderwijsraad op risico van 'versnippering' van bevoegdheden door de opsplitsing en spreiding van rechten over de geledingen. De samenhang tussen de belangen van werknemers enerzijds en die van ouders en/of leerlingen anderzijds kan uit het oog worden verloren. Er kunnen coördinatieproblemen ontstaan en de bestuurslast neemt toe.

Anderzijds wordt het veelal onwenselijk geacht dat ouders (en/of leerlingen/studenten) medezeggenschap zouden kunnen uitoefenen op personele dan wel arbeidsvoorwaardelijke thema's. Dit wordt als een beperking van de medezeggenschapsrechten van het personeel beschouwd. In de praktijk heeft dit geleid tot een hybride vormgeving van de medezeggenschap met separate bevoegdheden voor de personeelsgeleding ten opzichte van de andere geledingen. Ook kan het een argument zijn voor gescheiden medezeggenschap.

Voor het mbo (als enige sector) heeft de wetgever in 2010 bewust de keuze gemaakt voor het systeem van gescheiden medezeggenschap. De regering achtte dit in het belang van de mbo-studenten en meende dat het zou leiden tot vergroting van hun participatie en versterking van hun positie in de medezeggenschap, met name doordat een afzonderlijke studentenraad de mogelijkheid heeft om de specifieke voor studenten relevante thema's aan de orde te stellen op een voor hen aansprekende wijze en zonder een eventueel risico op een dominante positie van het personeel tijdens het overleg.

[35] Kamerstukken II 31266-3 (p. 3).
[36] De gezamenlijke bevoegde gezagsorganen, vertegenwoordigd door de MBO Raad, en vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel stellen dit statuut op landelijk niveau vast. Door dit op landelijk niveau te doen, is het een krachtig instrument om de professionaliteit te borgen, de herkenbaarheid en het eigen karakter van de bve-sector te onderstrepen en tot een gezamenlijk kader te komen. Het professioneel statuut maakt onderdeel uit van de cao mbo. De onderwerpen genoemd in het professioneel statuut worden aangemerkt als bijzondere bevoegdheden in de zin van de WOR.
[37] Kamerstukken II 35606-3 (p. 20). Zie ook: Kamerstukken II 35606-6 (p. 20).
[38] Zie onder meer: Kamerstukken II 31266-6 (p. 16).
[39] Zo blijkt onder meer uit Van Schoonhoven 2020, p. 71-75 en de daar geciteerde onderzoeken. Zie bijvoorbeeld ook de evaluatie die in 2013 is uitgevoerd. (Kamerstukken II 31266-28. En: Kamerstukken I 31266-G.).

Decentralisatie in het onderwijs: oorzaak en noodzaak van verschillen in bevoegdheden tussen sectoren?

Een 'one size fits all' wettelijk medezeggenschapsregime voor de volledige onderwijssector is om een aantal redenen problematisch. Medio jaren tachtig van de vorige eeuw heeft in het onderwijs de deregulering haar intrede gedaan. Tot die tijd was het onderwijs een sector die in hoge mate centraal door de Rijksoverheid werd aangestuurd. Het tempo waarin de decentralisatie is verlopen, verschilt per onderwijssector, evenals de uitkomst ervan. Zo zijn er sectorale onderwijscao's ontstaan met verschillen in arbeidsvoorwaarden en per sector andere afspraken met betrekking tot de rol van de medezeggenschap. Ook de beleidsvrijheid en bestuurlijke autonomie van de scholen en instellingen op andere thema's (organisatorisch, financieel en onderwijsinhoudelijk) zijn in de loop van de tijd toegenomen.[40] Daar komt bij dat er evidente verschillen zijn in het karakter van de onderwijssectoren die met name samenhangen met het type onderwijs, de schaalgrootte en de leeftijd van de leerlingen/studenten.

De verschillen tussen de onderwijssectoren zijn relevant voor de medezeggenschap, zowel voor de inrichting ervan als voor de bevoegdheden. Zo heeft de leeftijd van leerlingen onmiskenbaar invloed op zowel de rol die zij zelf kunnen vervullen in de medezeggenschap, als die van hun ouders. Terwijl voor de aard en complexiteit van de medezeggenschapsvraagstukken het uiteraard nogal uitmaakt of er sprake is van een kleine, zelfstandige basisschool of een grote hogeschool met diverse opleidingsinstituten, uiteenlopende onderzoeksprogramma's en samenwerkingsverbanden met zowel het bedrijfsleven als andere onderwijsinstellingen.

De verschillen tussen de onderwijssectoren kunnen in sommige gevallen doorwerken tot op het niveau van medezeggenschapsbevoegdheden over specifieke onderwerpen. Een goed voorbeeld daarvan is de instemmingsbevoegdheid die in het mbo en in het hbo/wo aan de medezeggenschap is toegekend met betrekking tot de hoofdlijnen van de begroting, terwijl het funderend het onderwijs het moet doen met 'slechts' een adviesrecht op het meerjarig financieel beleid.

Decentralisatie heeft geleid tot aanzienlijke verschillen tussen de onderwijssectoren. Zo zijn er sectorale onderwijscao's ontstaan met verschillen in arbeidsvoorwaarden en per sector andere afspraken met betrekking tot de rol van de medezeggenschap. Ook op andere thema's (organisatorisch, financieel en onderwijsinhoudelijk) zijn de verschillen gegroeid als gevolg van de beleidsvrijheid en bestuurlijke autonomie van de scholen en instellingen. Daar komt bij dat er evidente verschillen zijn in het karakter van de onderwijssectoren die met name samenhangen met het type onderwijs, de schaalgrootte en de leeftijd van de leerlingen/studenten. Een en ander heeft ook gevolgen voor de inrichting van de medezeggenschap en de benodigde bevoegdheden. Illustratief is het verschil in bevoegdheid met betrekking tot het financiële beleid van onderwijsinstellingen. In het mbo, hbo/wo heeft de medezeggenschap instemmingsbevoegdheid op de hoofdlijnen van de (jaarlijkse) begroting, terwijl de medezeggenschapsraden in het po en vo het vooralsnog moeten doen met het adviesrecht op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. Enerzijds is dit verschil historisch uitlegbaar, anderzijds is er niet een aanwijsbaar eenduidig sectoraal onderscheid of consistent juridisch argument op grond waarvan dit verschil kan worden verklaard.

[40] Hierover (onder andere): Brekelmans en Van Schoonhoven 2004.

HOOFDSTUK 3.

Knelpunten medezeggenschap

3.1 Knelpunten door verschillen in sectorale medezeggenschapswetgeving

De verschillen tussen de wettelijke medezeggenschapsregimes in het onderwijs leiden in de praktijk tot diverse knelpunten. Deze knelpunten doen zich voor bij organisaties met een sectoroverstijgend aanbod. Voor bijvoorbeeld een school in het voortgezet onderwijs 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. Er is echter een aanzienlijke groep scholen die bestuurlijk onderdeel zijn van een organisatie die ook onderwijs in een andere sector aanbiedt en/of andere niet-onderwijsactiviteiten (zoals bijvoorbeeld kinderopvang). In die situaties ontstaan er, door de verschillen in de wettelijke regimes, knelpunten in de medezeggenschap.

Dit geldt in de eerste plaats voor onderwijsinstellingen die bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor zowel scholen voor havo en/of vwo als mbo-opleidingen. Weliswaar is de medezeggenschap voor de verticale scholengemeenschappen 'geregeld' doordat hiervoor het WEB-regime van toepassing is (en als gevolg daarvan de WOR voor het personeel). Maar onderwijsorganisaties waarvan naast mbo-instellingen en pro-, vbo- en/of mavo-scholen, óók havo/vwo-scholen deel uitmaken[41], worden geconfronteerd met zowel het WMS-regime (voor het vo) als het WEB/WOR-regime (voor het mbo). Immers, de schoolsoorten havo en vwo zijn door de wetgever uitgesloten om deel uit te mogen maken van verticale scholengemeenschappen. Tegelijk blijft wel mogelijk om een school voor havo of een school voor vwo onder hetzelfde bestuur te laten vallen als de mbo-instelling, echter niet *binnen* de verticale scholengemeenschap.[42]

Een mogelijk knelpunt dat wordt aangedragen in gesprekken met koepelorganisaties, is dat het niet wenselijk is dat personeel van vo-scholen onder verschillende wettelijke medezeggenschapsregimes vallen; het vo-deel in vsg's valt onder de WOR, terwijl vo-collega's in niet-vsg's onder de WMS vallen. Er treedt dan een verschil tussen vo-personeel op. Dit (mogelijke) knelpunt was dan ook de reden voor de motie die de aanleiding van dit onderzoek vormt.

[41] Op dit moment zijn dat bijvoorbeeld de Christelijke Onderwijsgroep Vallei en Gelderland-Midden, en de Stichting voor Onderwijs op Reformatorische Grondslag te Amersfoort (het Hoornbeeck College en het Van Lodenstein College).
[42] De reeds voor invoering van dit wetsvoorstel bestaande verticale scholengemeenschappen mogen evenwel, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, hun huidige onderwijsaanbod in zowel het voortgezet onderwijs als mbo behouden, ook als zij havo en/of vwo aanbieden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Summa College in de regio Eindhoven.

Overigens kunnen er ook binnen het medezeggenschapsconstruct van de verticale scholengemeenschap nog knelpunten ontstaan doordat de wetgever weliswaar de keuze heeft gemaakt voor één wettelijk regime (in casu de WEB en de WOR) voor het vo- en mbo-deel van de organisatie, maar dat de verschillen in de medezeggenschap voor het personeel daarmee niet helemaal weg zijn. Dit is het gevolg van de uiteenlopende keuzes die zijn gemaakt in het toekennen van bevoegdheden aan enerzijds de PMR in de cao vo en anderzijds de OR in de cao mbo. De cao vo kan immers wél van toepassing op het vo-personeel blijven, afhankelijk van de situatie.[43] In de praktijk kan dit wellicht voor de vsg's die geen groen beroepscollege zijn tot onduidelijkheden leiden doordat bijvoorbeeld de instemmingsbevoegdheid over een besluit tot wijziging van de onderwijskundige doelstelling of de adviesbevoegdheid over het lesrooster voor het vo-personeel tussen wal en schip zouden kunnen vallen.[44]

Sperling en Brekelmans hebben er daarnaast op gewezen dat met name in de oprichtingsfase van een nieuwe vsg een aantal dingen niet duidelijk zijn geregeld door de wetgever, terwijl bovendien de studentenraad en de ouderraad een aantal WMS-bevoegdheden missen, indien deze niet in het door de vsg op te stellen medezeggenschapsstatuut worden geborgd.[45] Zie over de (belangrijkste) verschillen in rechten/bevoegdheden tussen het vo en het mbo ook paragraaf 2.2. Verschillen hoeven overigens niet per definitie tot knelpunten te leiden. In dit onderzoek worden verschillen met name als knelpunten aangemerkt indien deze binnen een sectoroverstijgende organisatie tot inconsistenties leiden tussen gelijktijdig naast elkaar van toepassing zijnde wettelijke medezeggenschapsregimes. Daarvan is bij de vsg's slechts in beperkte mate sprake door de keuze van de wetgever voor één wettelijk regime (WEB/WOR cf. mbo) voor de gehele vsg.

---

[43] Een en ander is geregeld in art. 1.3 lid 5 cao mbo 2022-2023 die de werkingssfeer bepaalt van de cao mbo ten aanzien van vsg's. De cao mbo is op grond van deze bepaling van toepassing op zowel het vo- als het mbo-personeel van de voormalige aoc's. Bij vsg's die geen aoc dan wel groen beroepscollege zijn, geldt dat de situatie van vóór de inwerkingtreding van de Wet BHB blijft gehandhaafd. In dat geval kan er dus wel sprake zijn van twee cao's binnen één instelling. In de cao vo 2022-2023 is een vergelijkbare bepaling opgenomen [art. 1.2 lid 3 cao vo 2022-2023]. Daar is een voetnoot aan het artikel toegevoegd die stelt: 'VO-scholen die na inwerkingtreding van de Wet BHB deel gaan uitmaken van een VSG, vallen volledig onder de werkingssfeer van deze cao [in casu: de cao vo]. Ook voor nieuw te vormen vsg's geldt dus dat zij in beginsel vallen onder de werkingssfeer van twee cao's.

[44] Zie hierover: Sperling en Brekelmans, School en Wet 2022/29. Het is overigens de vraag of dergelijke problemen zich daadwerkelijk voordoen nu op grond van de cao mbo desbetreffende bevoegdheden zijn toegekend aan de OR als medezeggenschaps*orgaan* (waarvan ook het vo-personeel deel uitmaakt) en daarbij niet de beperking is gesteld dat de bevoegdheid uitsluitend ziet op het mbo-deel van de instelling. Bij de groene beroepscolleges (de voormalige aoc's) is hierover in elk geval geen onduidelijkheid.

[45] De onduidelijkheden in de oprichtingsfase betreffen bijvoorbeeld de vraag of de vo-school een eigen studentenraad krijgt en of de leerlinggeleding van de MR van de vo-school van rechtswege de eerste (deel)studentenraad van de vsg vormt. Vergelijkbare vragen kunnen worden gesteld over de OR in een vsg: is het mogelijk een zelfstandige OR voor de vo-school in te stellen en maakt de PMR van rechtswege onderdeel uit van de OR? Met betrekking tot de bevoegdheden wijzen Sperling en Brekelmans er onder meer op dat in een vsg de studentenraad geen wettelijke instemmingsbevoegdheid heeft op de vaststelling van de schoolgids (de ouderraad overigens wel), de buitenschoolse activiteiten en het leerlingparticipatiebeleid (in tegenstelling tot de leerlinggeleding van een MR conform de WMS). Daarnaast heeft een studentenraad voor een vsg slechts adviesbevoegdheid (in plaats van instemmingsbevoegdheid zoals de leerlinggeleding van een MR) met betrekking tot (het beleid) inzake werkomstandigheden en voorzieningen voor leerlingen. Daar staat tegenover dat de studentenraad in een vsg onder meer instemmingsbevoegdheid heeft op de vrijwillige ouderbijdrage (terwijl dit conform de WMS een bevoegdheid is die uitsluitend aan de oudergeleding van de MR toekomt) en ook bijvoorbeeld instemmingsbevoegdheid op het beleid inzake toelating, verwijdering en schorsing van leerlingen/studenten (terwijl conform de WMS de [gezamenlijke, ongedeelde] MR terzake slechts adviesbevoegdheid heeft). Voor de ouderraad bij een vsg geldt dat deze slechts adviesbevoegdheid heeft over de verandering van de grondslag van de school, terwijl de oudergeleding van een MR van een reguliere vo-school instemmingsbevoegdheid heeft. Bovendien komen een aantal bevoegdheden die conform de WMS toekomen aan de MR (de geledingen gezamenlijk) niet terug in de WEB of de WOR waardoor deze in een vsg geheel komen te vervallen, met als belangrijkste voorbeelden de vaststelling van het schoolplan en het schoolreglement.

Voor een onderwijsinstelling die naast mbo-opleidingen en/of verticale scholengemeenschappen ook hbo-opleidingen aanbiedt[46] geldt dat zij te maken heeft met zowel het WHW-regime (voor het hbo) als het WEB/WOR-regime (voor de aoc's/vsg's). Op bestuurlijk/concernniveau zorgen de verschillen in wettelijke regimes voor knelpunten doordat de medezeggenschapsbevoegdheden op onderdelen afwijken, terwijl ook de medezeggenschapsstructuur verschilt (waarbij met name het verschil tussen een gescheiden of gezamenlijke medezeggenschap problematisch is).

Knelpunten doen zich bovendien voor bij scholen die onderdeel zijn van een organisatie die naast onderwijs ook activiteiten buiten het onderwijs aanbiedt. Op dit moment betreft dat met name IKC's (Integrale Kindcentra). Bij IKC's zijn drie medezeggenschapswetten van toepassing: de WMS op de (basis)scholen, de WOR op het personeel van de kinderopvang, terwijl bovendien in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot de medezeggenschap van ouders in de kinderopvang. Strikt genomen zijn de verschillende medezeggenschapsregimes waar de IKC's aan moeten voldoen overigens niet het gevolg van verschillen tussen de wetgeving bij de onderscheiden onderwijssectoren. Immers, bij het IKC is uitsluitend sprake van primair onderwijs. Dit neemt niet weg dat de knelpunten in de medezeggenschap waarmee IKC's te maken hebben eveneens het gevolg zijn van verschillen in wettelijke regimes en in die zin in het verlengde liggen van het onderwerp van dit onderzoek.

Met name door het Expertisecentrum van de Stichting Onderwijsgeschillen is er in de afgelopen jaren aandacht gevraagd voor bovengenoemde juridische knelpunten. In een aantal wetenschappelijke publicaties zijn deze beschreven en zijn oplossingsrichtingen verkend. Zo kwamen Brekelmans en Sperling in 2017 tot de conclusie dat toepassing van de huidige medezeggenschapswetgeving op een IKC de volgende knelpunten oplevert:

'een complexe vormgeving van de medezeggenschap, meer administratieve lasten en hogere kosten voor het bestuur, kans op tegenstrijdige besluiten van de medezeggenschapsorganen, het ontbreken van integrale medezeggenschap met betrekking tot een uniform pedagogisch-educatief beleid, en het van toepassing zijn van drie zeer verschillende geschillenregelingen, die als geheel bovendien niet volledige rechtsbescherming bieden voor alle geschillen tussen het bestuur en een of meer medezeggenschapsorganen. Het is onzeker of de oplossingen van de praktijk om tot integrale medezeggenschap te komen, in een juridische procedure stand zullen houden.' [Brekelmans en Sperling 2017[47], p. 45].

Wat betreft de intersectorale samenwerking tussen vmbo-scholen en mbo-opleidingen (in het kader van de zogenoemde doorlopende leerlijnen) constateerde Van Schoonhoven in 2020 dat zich in de praktijk de volgende knelpunten voordoen met betrekking tot de medezeggenschap. [a] *'Het is lastig de verschillende medezeggenschapsregimes te combineren aangezien deze niet identiek zijn, bijvoorbeeld als het gaat om de toe te kennen bevoegdheden.* [b] *Bovendien zijn de geschillenregelingen niet gelijkwaardig, waardoor regelmatig de vraag ontstaat wanneer en voor wie welke geschillenregeling relevant is. En* [c] *in de praktijk blijkt dat naarmate de samenwerking zich ontwikkelt en een andere organisatorische invulling krijgt, de medezeggenschapsrechten van betrokkenen niet altijd zijn geborgd.'* [Van Schoonhoven 2020[48], p. 59].

Interessant is dat deze knelpunten zich niet per definitie slechts voordoen bij structurele samenwerking tussen vmbo en mbo binnen één en dezelfde rechtspersoon, maar dat zij naar het oordeel van Van

[46] Op dit moment geldt dit voor zover ons bekend alleen voor de Aeres Groep. Voor de Driestar groep geldt dit echter bijvoorbeeld niet doordat Driestar Educatief (de hogeschool) en het Driestar College (voor het vo, inmiddels: Scholengroep Driestar-Wartburg) bestuurlijk gescheiden zijn.
[47] F.H.J.G. Brekelmans en J. Sperling, Advies medezeggenschap in integrale kindcentra, Stichting Onderwijsgeschillen 2017.
[48] Renée van Schoonhoven (m.m.v. F.H.J.G. Brekelmans), Enerzijds, anderzijds. Scenario's voor de regulering van medezeggenschap vmbo-mbo, Stichting Onderwijsgeschillen 2020.

Schoonhoven ook 'enige voorspellende waarde' hebben voor situaties waarin de structurele samenwerking plaatsvindt tussen twee verschillende rechtspersonen (namelijk een vo-school en een mbo-opleiding die elk onderdeel zijn van een eigen stichting/onderwijsinstelling). Ook in dat geval is het wellicht moeilijk uitlegbaar waarom de medezeggenschapsbevoegdheden verschillen en er uiteenlopende geschillenregelingen gelden als over dezelfde samenwerking (zoals in het geval van een. doorlopende leerlijn) de medezeggenschap wordt geraadpleegd, ook al betreft het twee onderscheiden medezeggenschapsorganen van verschillende organisaties.

Wellicht ten overvloede merken we op dat er ook binnen de WMS zich op dit moment een aantal knelpunten voordoet met betrekking tot de medezeggenschap op bovenbestuurlijk niveau in holdingconstructies. Deze zijn in 2020 onderzocht door Brekelmans, Huisman en Sprengers, maar gaan de reikwijdte van ons onderzoek te buiten, aangezien dat onderzoek zich richtte op holdings binnen het funderend onderwijs, waarop uitsluitend de WMS van toepassing is.[49] Van verschillende wettelijke regimes is in dat geval geen sprake. Wel biedt het onderzoek een goed beeld van samenwerkingsconstructies die ook intersectoraal gestalte kunnen krijgen en de medezeggenschapsvraagstukken die dergelijke constructies met zich mee kunnen brengen.

In dit verband wijzen we tot slot nog op de juridische knelpunten die zich in de praktijk voordoen bij het bestuurlijk-juridisch functioneren van de medezeggenschapsketen in het passend onderwijs. Huisman, Flippo en Reijken inventariseerden in 2018 een drietal knelpunten: (1) onduidelijkheid in (en samenloop van) de bevoegdheden van de ondersteuningsplanraad (OPR) en de MR van het samenwerkingsverband; (2) onvoldoende aansluiting tussen de bevoegdheden van de OPR-MR en een onduidelijke positie van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) en (3) onduidelijkheid in de governance over welk orgaan als centrale 'countervailing power' geldt [Huisman, Flippo en Reijken 2018[50], p. 33-48]. Overigens zijn dit geen knelpunten die het gevolg zijn van verschillen tussen sectorale onderwijswetgeving op het gebied van medezeggenschap. Op de medezeggenschap in het passend onderwijs is immers de WMS van toepassing. Daarbij zou zich ook hier een samenloopprobleem kunnen voordoen indien het personeel van het samenwerkingsverband in dienst is van een stichting waarop de WOR van toepassing is en er voor betrokkenen een personeelsvertegenwoordiging (PVT) of (bij tenminste vijftig werknemers) een OR is ingesteld.

3.2 Ervaringen met sectoroverstijgende medezeggenschap in de praktijk

We hebben twee verticale scholengemeenschappen gesproken om over ervaringen in de praktijk te spreken. Daarnaast hebben we drie instellingen gesproken die verschillende (onderwijs)sectoren onder hun bestuur verenigen. De instellingen die we hebben gesproken, hebben de medezeggenschap verschillend ingericht.

Verticale scholengemeenschappen

Bij een vsg die wij spraken (waarin naast vo en mbo in de vsg, ook nog een hbo-tak verenigd is), is de medezeggenschap voor ouders en studenten per onderdeel en op verschillende niveaus binnen de instelling geregeld. Zo heeft de vmbo-afdeling een ouderraad, en de mbo-tak een studentenraad als inspraakorganen voor de vsg. Er is geen oudermedezeggenschap vanuit het mbo; als er behoefte aan zou

[49] F.H.J.G. Brekelmans, P.W.A. Huisman en L.C.J. Sprengers, Medezeggenschap bij holdings in het onderwijs. Casus, knelpunten en oplossingen voor de regeling in de WMS, Stichting Onderwijsgeschillen 2020.
[50] Pieter Huisman, René Flippo en Bas Reijken, De medezeggenschapsketen in passend onderwijs. Juridische knelpunten en oplossingen, Stichting Onderwijsgeschillen 2018 (onderzoek uitgevoerd onder auspiciën van het Nederlands centrum voor Onderwijsrecht).

zijn, kan die wel ingericht worden. Er is sprake van een centrale ondernemingsraad (COR) waarin zowel de vmbo- als de mbo- en hbo-tak vertegenwoordigd zijn. Voor instemming over de begroting wordt een gezamenlijke vergadering georganiseerd; op dat onderwerp worden ouders en studenten toegevoegd aan de COR. Op het decentrale niveau (van locaties en faculteiten) zijn er ouderadviesraden, leerlingenraden, studenten(deel)raden en faculteitsraden.

Voor de hbo-tak is ook gekozen voor de WOR, om te voorkomen dat er allerlei losse structuren zouden ontstaan. De overgang van hbo naar de WOR heeft wel tot enige knelpunten geleid. Het gaat dan met name om de interpretatie van bepalingen in de wet. Voor het vo-deel ervaart men een knelpunt dat de WVO niet aangepast is op de WOR, maar aansluit op de WMS. Dat levert ook vragen over interpretatie op 'Wat is dat dan bij ons en hoe doen wij dat dan?'

Het gezamenlijk werken vanuit verschillende sectoren is soms best ingewikkeld. De instelling zoekt naar een pragmatische oplossing en dat werkt vooralsnog goed. 'Het vraagt ervaring met elkaar en professionaliteit om een soepele manier te vinden om dat op te bouwen met veel wisselingen.' Onderwerpen worden altijd samen besproken, maar het wordt wel duidelijk gesteld wie welke bevoegdheid heeft; die zijn niet voor alle geledingen hetzelfde.

De andere vsg die we spraken, komt voort uit een aoc. Er was daar reeds sprake van een hybride invulling van de medezeggenschap en wat wettelijke kaders betreft verandert er niet veel. Er is een centrale ondernemingsraad (COR) en een centrale studentenraad (CSR), waarin respectievelijk werknemers vanuit vo en mbo en studenten vanuit het mbo vertegenwoordigd zijn. Vo-leerlingen hebben geen medezeggenschap op centraal niveau. Wel is er een centrale ouderraad (COR) ingericht voor het vo-onderdeel. Daarnaast heeft bij deze scholen elke vestiging een eigen ouderraad (VOR), leerlingenraad en/of studentenraad.

De wettelijke kaders van de medezeggenschap veranderen nauwelijks en leiden ook niet tot knelpunten. Met name het stimuleren van animo om in de medezeggenschap deel te nemen, en het versterken van de positie van ouders en studenten, is een aandachtspunt. Er is vooralsnog nog geen aanmelding voor een ouderraad voor ouders in het mbo en ook voor de ouderraad vo en studentenraad is er geen sprake geweest van echte verkiezingen, vanwege te weinig animo. Voor de studentenraad is er begeleiding geweest vanuit JOB MBO en de ouderraad is getraind door de AOb.

De praktijkervaring van deze vsg's is dat de knelpunten relatief behapbaar zijn. Er wordt pragmatisch naar oplossingen gezocht, en in goed overleg met de medezeggenschap spelen er geen grote belemmeringen. In beide vsg's wordt er een gezamenlijke vergadering ingesteld om toch op onderdelen personeel en studenten/ouders/leerlingen samen te brengen. Er komen uit de interviews geen duidelijke geluiden naar voren over zorgen van de medezeggenschap wat betreft haar rechtspositie in een vsg, de knelpunten zitten vooral in interpretatie van de wet. Dit neemt niet weg dat er een aantal formele, wettelijke verschillen zijn waardoor leerlingen, ouders en personeel in een vo-school die onderdeel is van een vsg op onderdelen andere medezeggenschapsbevoegdheden hebben dan een MR in een reguliere vo-school die onder de WMS valt (zoals beschreven in hoofdstuk 2).

Scholencombinaties die geen vsg zijn

Een van de instellingen die we spraken, verenigt vo (vmbo, havo, vwo) en mbo in een stichting. Omdat havo-/vwo-onderwijs wordt verzorgd, mag deze stichting geen vsg vormen, dat mag alleen met vmbo. Het was voor deze instelling dan ook zoeken hoe de medezeggenschap het beste ingericht kon worden. De betrokkenen geven aan: 'We komen er met elkaar als stichting wel uit, maar de wettelijke verankering mist.' Er is gekozen voor MR-en bij de vo-scholen die gezamenlijk vertegenwoordigd zijn in een GMR, en één OR voor de verschillende mbo-locaties. Op stichtingsniveau is er sprake van een gemeenschappelijk overleg (GMO), waarin het personeel van vo en mbo verenigd zijn. Ouders en leerlingen zijn vertegenwoordigd in de MR-en in de vo-scholen. Er was bij hen geen animo om op stichtingsniveau deel te

nemen aan de medezeggenschap. De studentenraad functioneert goed, maar het wordt wel lastiger als er gemeenschappelijke onderwerpen zijn waar zowel personeel als studenten iets over mogen zeggen. Bij deze instelling is een goede, pragmatische, oplossing gevonden voor het inrichten van de medezeggenschap, waar de betrokkenen tevreden mee zijn.

Een 10-14-school waarbij twee onderwijsorganisaties (één met scholen in het po, de ander met scholen in het vo) samenwerken, maar niet onder één bestuur vallen, heeft een aparte PMR ingericht voor de medewerkers van de 10-14-school. Ondanks dat de schoolbesturen van de po- en de vo-school beiden een GMR hebben, werd het belang van een aparte MR gezien, en heeft die MR twee keer per jaar een gesprek met de GMR van beide stichtingen. De ouders en leerlingen hebben in formele zin geen directe medezeggenschap in het aparte 10-14-deel, maar wel indirect via de MR-en van de betreffende po- en vo-school.

Een integraal kindcentrum (een kinderopvangorganisatie en scholen in primair onderwijs onder één bestuur) heeft formeel drie medezeggenschapsorganen, te weten de ondernemingsraad, de (centrale) oudercommissie, en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad. Dit IKC heeft er bewust voor gekozen om de medezeggenschap integraal in te richten voor kinderopvang én onderwijs. De drie medezeggenschapsorganen hebben hun wettelijke bevoegdheden gemandateerd naar één gemeenschappelijke medezeggenschapsraad voor het IKC.[51] De raad oefent zijn bevoegdheden (informatie, advisering, instemming en initiatiefrecht) gezamenlijk uit voor de organisatie als geheel (zowel het kinderopvangdeel als het onderwijsdeel). Alleen in geval van een aangelegenheid die specifiek en uitsluitend betrekking heeft op de kinderopvang of een school, kunnen de raden besluiten afzonderlijk te vergaderen.

3.3 Ervaren knelpunten andere onderwijssectoren

Naast de vsg's en instellingen die verschillende (onderwijs)sectoren in hun organisatie verenigen, spraken we ook met een aantal vo- en mbo-instellingen over de mogelijke consequenties van invoering van de scenario's en over de huidige knelpunten waar zij tegenaan lopen.

Vanuit verschillende mbo-instellingen zijn er signalen dat de studentenraad afhankelijk is van de inbreng en begeleiding vanuit het college van bestuur, wat wordt gezien als een knelpunt. Een optimale invulling van de begeleiding van studenten is nog niet gevonden. Bij een gezamenlijke medezeggenschapsstructuur wordt de studentengeleding doorgaans te veel beïnvloed door de personeelsgeleding, en bij een gescheiden structuur worden studenten juist vaak begeleid door een beleidsadviseur van het bestuur, die ook niet als onafhankelijk wordt gezien.

Instellingen geven aan dat ouderbetrokkenheid in het mbo een uitdaging is, ouders staan vaak meer op afstand. Ook vinden instellingen het niet per se nodig dat ouders nog betrokken worden in de medezeggenschap: 'Je leidt studenten op tot meer volwassenheid, dus geeft een wonderlijk signaal als ouders daar nog bij zitten.'

Ook vanuit het voortgezet onderwijs zijn er signalen dat de medezeggenschap erg afhankelijk is van het college van bestuur, maar er zijn verder geen signalen over grote knelpunten. Vanuit het po klinken soortelijke geluiden. Het wettelijke kader van de WMS functioneert goed. Knelpunten doen zich met name voor in het praktisch functioneren van de medezeggenschap binnen de kaders die er zijn (animo voor de

[51] Deze mandaatconstructie is overigens vanuit juridisch oogpunt enigszins problematisch. Zie hierover: F.H.J.G. Brekelmans en J. Sperling, Advies medezeggenschap in integrale kindcentra, Stichting Onderwijsgeschillen, 2017 (p. 27-29).

medezeggenschap, kwaliteit van de adviezen, interactie met bestuur en schoolleiders), maar zijn niet zozeer het gevolg van de wettelijke kaders als zodanig.

3.4 Lessen uit het hoger onderwijs

In de scenario's in dit onderzoek betrekken we het hoger onderwijs niet, omdat het hoger onderwijs geen onderdeel uit kan maken van een vsg, én omdat vorig jaar reeds een evaluatie van medezeggenschap in het hoger onderwijs heeft plaatsgevonden. We stellen niet voor daar de eventuele wetswijzigingen ook door te voeren, maar kijken wel wat de consequenties voor deze sector zouden zijn als er voor één van de scenario's gekozen wordt. Daarnaast kijken we welke lessen we kunnen trekken uit de medezeggenschapscultuur en -inrichting in het hoger onderwijs.

Een belangrijk verschil met de WMS en WOR, is dat de WHW de keuze voor een gezamenlijke of gescheiden medezeggenschap vrij laat. In het hbo gold tot 2010 een aan de WMO ontleend medezeggenschapsregime dat uitging van een systeem van gezamenlijke medezeggenschap. Met de inwerkingtreding van de Wet versterking van de besturing in het hoger onderwijs zijn de medezeggenschapsregimes tussen universiteiten en hogescholen geharmoniseerd. Daarbij is ook voor het hbo de (al sinds 1997 voor de universiteiten geldende) keuzeoptie ingevoerd voor gezamenlijke of gescheiden medezeggenschap.[52] In de praktijk hebben overigens vrijwel alle (89%) hogescholen gekozen voor een gezamenlijke medezeggenschapsraad.[53] De Onderwijsraad verwijst in zijn pleidooi voor gezamenlijke medezeggenschap uit 2006 dan ook naar het hoger onderwijs. De raad wijst uitdrukkelijk op 'de positieve ervaringen met ongedeelde medezeggenschap in het wetenschappelijk onderwijs: op slechts enkele universiteiten is nog sprake van gedeelde medezeggenschap. En daar waar nog sprake is van gedeelde medezeggenschap, vergadert men vaak toch gezamenlijk.'[54] Dit is heden ten dage (in 2022) nog altijd het geval en geldt ook voor de hogescholen.

Aangezien de positie van studenten een van de belangrijkste argumenten is in het mbo om de medezeggenschap gescheiden te houden, is het opvallend dat juist in het hoger onderwijs wel wordt gekozen voor gezamenlijke medezeggenschap. De afwijkende keuze voor het mbo – zoals gemaakt in 2010 – is dan ook onderdeel geweest van een uitgebreide parlementaire discussie, waarbij de Raad van State geen voorstander was van gescheiden medezeggenschap, maar de regering wel. Zoals beschreven in de wetsgeschiedenis (paragraaf 2.3) achtte de regering het systeem van gescheiden medezeggenschap wel in het belang van mbo-studenten en verwachtte dat dit kon leiden tot vergroting van participatie en versterking van hun positie. De regering verwachtte dit juist omdat er op deze manier aandacht wordt besteed aan thema's die de studenten direct aangaan en waar zij dus goed over mee kunnen praten. De regering constateerde hierbij een verschil tussen studenten in het hoger onderwijs en in het mbo, aangezien studenten in het ho zowel in gescheiden als gezamenlijke medezeggenschap participeren. Deze constatering werd niet nader toegelicht, maar kan wellicht verklaard worden door een verschil in leeftijd, abstractievermogen en/of verbale kracht, waardoor gemiddeld gesproken hbo/wo-studenten wellicht beter opgewassen zijn tegen personeelsleden en bestuurders dan mbo-studenten.

Berenschot heeft in 2021 ook onderzoek gedaan naar de praktijk van medezeggenschap in het hoger onderwijs.[55] Zoals uit dat onderzoek blijkt, wordt het functioneren van de medezeggenschap niet uitsluitend beïnvloed door wetten, maar bepalen contextfactoren de uitwerking van wetten in de praktijk. Veel bewegingsruimte om knelpunten op te lossen, valt binnen de invloed van de instellingen zelf.

---

[52] Van Schoonhoven 2010, p. 115-116.
[53] In het wo is dit 56%.
[54] Onderwijsraad 2006, p. 11.
[55] Vunderink, Sapulete, De Vrind & Schrama (2021). Goed bestuur en medezeggenschap in het hoger onderwijs. Berenschot, in opdracht van het ministerie van OCW.

Rolduidelijkheid, goede ondersteuning en facilitering werden bijvoorbeeld als randvoorwaarden genoemd voor goed functionerende medezeggenschap.

Zo zien we ook in het hoger onderwijs dat de medezeggenschap van studenten nog aandacht behoeft; zo weten studentleden bijvoorbeeld minder vaak wat hun wettelijke taken en bevoegdheden zijn. Studenten ervaren dat zij een flinke slag moeten maken bij aantreden en dat zij pas na een aantal maanden op stoom zijn, waarna hun termijn niet meer zo lang duurt. Een goede inwerkperiode is cruciaal, zeker omdat studenten vaak minder lange zittingsperioden hebben dan personeelsleden. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door een duidelijke vindplaats met documentatie in te richten, met begrijpelijke uitleg over regelgeving en bevoegdheden. Daarnaast is scholing cruciaal, zodat leden van de medezeggenschap goed bekend zijn met hun rechten en plichten.

Goede begeleiding is een verantwoordelijkheid vanuit de organisatie (bijvoorbeeld via een bureau medezeggenschap), maar ook van de vertrekkende leden naar de nieuwe leden. Goede ambtelijke ondersteuning kan een groot verschil maken, bijvoorbeeld door het maken van duidelijke opleggers bij documenten, of duidelijk aangeven (met kleuren bijvoorbeeld) welke onderdelen inspraak, advies, of instemming behoeven. Bij studentenraden in het mbo wordt door de respondenten in ons huidige onderzoek aangegeven dat zowel begeleiding door iemand van het bestuursbureau als begeleiding door iemand uit de OR, niet optimaal zijn: onafhankelijke begeleiding heeft de voorkeur. Wellicht speelt hierbij een rol dat de faciliteiten voor studentenraden niet wettelijk geregeld zijn zoals in de WMS[56] waardoor zij financieel in een meer afhankelijke positie verkeren ten opzichte van het bevoegd gezag bij het maken van 'redelijkerwijs noodzakelijke kosten' voor het inschakelen van externe deskundigen en het voeren van juridische procedures. In ons onderzoek in het hoger onderwijs hebben wij goede voorbeelden gezien van begeleiding vanuit speciaal ingerichte bureaus medezeggenschap, die ondersteuning bieden aan raden binnen een instelling. Deze bureaus medezeggenschap of participatieafdelingen zien wij vooral bij hogescholen. Deze bureaus zijn er met name voor de decentrale medezeggenschap. Op centraal niveau is er vaste ambtelijke ondersteuning en vaak externe scholing.

Een goede relatie tussen bestuurders en medezeggenschap vanuit wederzijds vertrouwen is belangrijk gebleken voor een effectieve medezeggenschap. Dit kwam ook in onze interviews in het huidige onderzoek regelmatig terug; knelpunten treden vaak op vanwege frictie tussen persoonlijkheden. De goede relatie hangt voor een deel af van persoonlijkheden, tegelijkertijd kunnen raden en bestuurders ook actief investeren in de relatie. De eerste stap voor een goede relatie is het op orde hebben van de formele inrichting van de basis van de medezeggenschap, dus zorgen voor goede en volledige informatievoorziening, handelen volgens afgesproken termijnen, facilitering, en overlegstructuren. Het is belangrijk om elkaar 'niet te verrassen'.

3.5 Proportionaliteit

Een van de vragen die opkomt tijdens ons onderzoek, is hoe groot de problemen zijn waar instellingen tegenaan lopen met betrekking tot de wettelijke kaders van de medezeggenschap, en of hier een juridische oplossing voor gezocht moet worden.

Vsg's en andere instellingen waarin sectoren worden gecombineerd,[57] geven aan dat ze wel tegen onduidelijkheden of specifieke knelpunten aanlopen, maar hier vaak zelf een pragmatische oplossing voor vinden. Dit vraagt wel om ervaring met elkaar en professionaliteit om een goede manier te vinden om tot een oplossing te komen. In de meeste gevallen lukt dit goed, maar hier zit wel een risico in. Als de persoonlijke verhoudingen minder constructief zijn en/of er onvoldoende kennis of ervaring is en de

[56]Zie ook hierboven in paragraaf 2.2 ad VII.
[57] We spraken in totaal vier instellingen, waarvan twee vsg's. Zie ook bijlage 1.

belangentegenstelling groot is, is het natuurlijk nog maar de vraag of de medezeggenschap en het bevoegd gezag in staat zijn om in goed onderling overleg een pragmatische oplossing te vinden.

Dat er voor het vo-deel van (sommige[58]) vsg's een ander regime geldt dan voor het vo-deel in 'reguliere' vo-scholen, wordt als niet wenselijk ervaren. In ons onderzoek hebben we vanuit het vo niet gehoord dat dit tot knelpunten leidt. Ook is niet de verwachting dat er een substantiële groei zal optreden in het aantal vsg's; de voorwaarden waaronder vsg's mogen worden ingesteld, zijn beperkt. Zo kan er maar één vo-school aansluiten per vsg, zodat er in theorie slechts voor maximaal 57 vo-scholen (namelijk gelijk aan het aantal mbo-instellingen) een knelpunt zal optreden. Ook gaven we al eerder aan dat er voor aoc's in de medezeggenschapsstructuur niet veel verandert, en er dus slechts voor een aantal (nieuwe) vsg's een nieuwe situatie optreedt.

Algemene knelpunten in de medezeggenschap gaan meestal over toepassing van wetgeving en het wel of niet hebben van rechten/bevoegdheden ten aanzien van specifieke onderwerpen, en komen net zozeer voor in vsg's als in instellingen in po, vo, mbo. Met een goede facilitering en tijdige en volledige informatievoorziening en heldere afspraken met elkaar over de inrichting van de medezeggenschap, kunnen veel van deze knelpunten worden voorkomen of opgelost. Voor het stimuleren van studenten in de SR, zien we bijvoorbeeld in meerdere interviews dat mbo-besturen steeds serieuzer aan de slag gaan met het enthousiasmeren van studenten, door ze goed te faciliteren en ze ook een vergoeding voor het SR-werk te bieden. Vanuit de bonden en koepelorganisaties wordt er echter wel kritisch aangekeken tegen een situatie waarin het louter aan het veld wordt overgelaten om pragmatische oplossingen te zoeken, zonder een oplossing in het wettelijk kader.

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de wettelijke kaders in vsg's niet tot grote knelpunten leiden en een wetswijziging daarmee op dit moment niet proportioneel is, omdat het om een relatief klein aantal vsg's gaat en de verwachting niet is dat dit aantal veel zal groeien. Wel is het goed om de verschillende medezeggenschapswetten per onderdeel tegen het licht te houden,[59] omdat door steeds meer samenwerking en integratie in de verschillende onderwijssectoren de wettelijke regimes niet altijd goed op elkaar aansluiten. Het op termijn invoeren van een gemeenschappelijk wettelijk kader is daarom de moeite waard om te verkennen. In het volgende hoofdstuk zetten we uiteen hoe verschillende scenario's voor een andere wettelijke inrichting van de medezeggenschap er uit kunnen zien.

[58] Zie voetnoot 43.
[59] In onze vergelijking van bevoegdheden hebben wij ervoor gekozen om deze op hoofdlijnen met elkaar te vergelijken. Als wettelijke harmonisatie wordt nagestreefd, is het aan te bevelen om de onderdelen nauwgezet tegen het licht te houden en te wegen.

HOOFDSTUK 4.

Beleidsopties

In dit hoofdstuk beschrijven we vijf verschillende scenario's, die we hebben opgesteld op basis van literatuurstudie en interviews met onderwijsinstellingen en koepelorganisaties. We onderscheiden de volgende scenario's:

- Scenario 0: laten zoals het is
- Scenario 1: optimaliseren en harmoniseren
- Scenario 2: de WOR van toepassing op voortgezet onderwijs
- Scenario 3: de WMS van toepassing op het mbo
- Scenario 4: een gemeenschappelijk wettelijk kader.

We beschrijven per scenario wat het inhoudt en wat de juridische consequenties zijn. Daarnaast beschrijven we het draagvlak per scenario en de gevolgen voor verschillende onderwijssectoren. In bijlage 5 geven we de invulling van de scenario's schematisch weer.

4.1 Scenario 0: laten zoals het is

In dit scenario wijzigt er niets in de wet en in de uitvoering van de wet. Er zijn dus geen juridische consequenties voor dit scenario.

Aangezien er sinds de invoering van de Wet BHB slechts voor een handvol vsg's iets veranderd is, is het probleem te overzien. Voor aoc's is er qua medezeggenschapsinrichting niets veranderd, zij vielen al onder de WOR. Meerdere partijen die wij spraken stelden vraagtekens bij de nut en noodzaak van het herzien van de wet, ofwel het vormgeven van een nieuwe wet. Vanwege de grote belasting die het invoeren van een nieuwe wet met zich mee zou brengen en minimale noodzaak op dit moment, hebben meerdere partijen de voorkeur om de wettelijke kaders te laten zoals ze zijn. Vanuit de bonden en een deel van de koepelorganisaties komt dit voort uit de wens om – als er geen substantiële wijzigingen plaatsvinden (zoals in scenario 3), dan liefst helemaal geen wijzigingen door te voeren, omdat die slechts minimaal tot een oplossing leiden.

4.2 Scenario 1: optimaliseren en harmoniseren

In dit scenario blijven de WEB en de WOR van toepassing voor het mbo en blijft de WMS van toepassing in het voortgezet onderwijs. Het sectorale verschil tussen gezamenlijke en gescheiden medezeggenschap blijft daarmee in stand. Wel kunnen de verschillende sectorale wetten worden aangepast, zodat verschillen in bevoegdheden tussen sectoren waar mogelijk verkleind worden.

Juridische consequenties

Bij instellingen waar meer regimes van toepassing zijn, kan gekozen worden voor het instellen van een gezamenlijke vergadering van personeel- en studentengeledingen, inclusief wettelijke bevoegdheden met een gezamenlijke geschillenregeling. Indien er door de wetgever voor wordt gekozen om voor sectoroverstijgende organisaties één sectoraal wettelijk regime van toepassing te verklaren (zoals bij vsg's), draagt de wetgever er zorg voor dat medezeggenschapsbevoegdheden die specifiek betrekking hebben op één van beide sectoren waar nodig en gewenst op de gehele organisatie van toepassing zijn. Zo zou dit bij vsg's kunnen betekenen dat er bepaalde bijzondere bevoegdheden uit de cao vo, cao mbo en WMS aanvullend opgenomen worden in de WEB en dat deze bepalingen uitsluitend op vsg's van toepassing worden verklaard. Dit kan bijvoorbeeld een meer algemene onderwijsinhoudelijke instemmingsbevoegdheid (op het schoolplan dan wel de onderwijs- en examenregeling) zijn, of een adviesbevoegdheid inzake huisvestingsaangelegenheden, of het vergoeden van redelijkerwijs noodzakelijke kosten voor ouderraden en studentenraden bij de inschakeling externe deskundigen en het voeren van rechtsgedingen.

Een aantal (soms opmerkelijke) verschillen in medezeggenschapsbevoegdheden tussen vo en mbo zijn het gevolg van de keuze (met name in het mbo) om extra bevoegdheden (in aanvulling op de wet dan wel de WOR) op te nemen in de cao in plaats van de wet (in casu de WEB). Het verder uit elkaar groeien van medezeggenschapsbevoegdheden door sectorale cao-afspraken kan voorkomen worden door wettelijke borging.

Vanuit de WMS is decentrale medezeggenschap op schoolniveau het uitgangspunt, met een gemeenschappelijke MR per bevoegd gezag. Het toevoegen van andere opties (deelraad, GMR) is optioneel. Bij de WOR is één OR het uitgangspunt, maar mogen decentrale en centrale medezeggenschap naar wens worden ingericht. Een mogelijkheid tot harmoniseren is om een algemeen criterium in de WMS op te nemen naar analogie van de WOR [art. 3 en 33]: 'indien dit bevorderlijk is voor een goede toepassing van de wet in de betrokken scholen/organisatie(s) wordt een GMR/CMR en/of worden deelraden ingesteld'.[60] Een dergelijke bepaling biedt meer ruimte voor maatwerk (vgl. art. 8a.1.4 lid 2 WEB: 'de medezeggenschapsstructuren sluiten zoveel mogelijk aan bij de organisatiestructuur, besluitvormingsprocessen en verantwoordelijkheidsverdelingen binnen de instelling').

Er zijn gescheiden routes voor geschilbeslechting voor studenten (en eventueel ouders) enerzijds en personeel anderzijds in het mbo. Een gezamenlijke vergadering mét gezamenlijke geschillenregeling kan hiervoor oplossing bieden (ten aanzien van gezamenlijke bevoegdheden).

Gevolgen voor verschillende onderwijssectoren

Als dit scenario wordt ingevoerd, blijven de verschillen tussen primair en voortgezet onderwijs beperkt. De aansluiting tussen po en vo in het wettelijk medezeggenschapsregime blijft behouden. De verschillen met mbo en hoger onderwijs blijven bestaan. Het voorstel om een wettelijke regeling voor een 'gezamenlijke vergadering' in te voeren, leent zich in het po ook voor situaties waarin verschillende wettelijke regimes van toepassing zijn, zoals voor IKC's. Deze gezamenlijke vergadering sluit ook qua systematiek aan bij de regeling in de WHW (in situaties waarin voor het stelsel van gescheiden medezeggenschap OR/SR is gekozen).

---

[60] Dit wordt ook aanbevolen in: F.H.J.G. Brekelmans, P.W.A. Huisman en L.C.J. Sprengers, Medezeggenschap bij holdings in het onderwijs. Casus, knelpunten en oplossingen voor de regeling in de WMS, Stichting Onderwijsgeschillen 2020.

Draagvlak voor dit scenario

Het verschil tussen sectoren in gezamenlijke en gescheiden medezeggenschap blijft bestaan in dit scenario, en er is geen nieuwe wet nodig. Voor een aantal van de voorgestelde wijzigingen is wel een wetswijziging nodig. Dit heeft als voordeel dat het een relatief beperkt wetgevingstraject betreft, maar geeft tegelijkertijd het gevoel van 'pleisters plakken'.

In onze validatiesessie hebben we de scenario's voorgelegd aan de aanwezigen vanuit de koepelorganisaties, bonden en werkgeversorganisaties. Vanuit de werkgeversorganisaties wordt aangegeven dat dit scenario de voorkeur heeft (ten opzichte van verdergaande wijzigingen, zoals in scenario 2 tot en met 4), omdat dit de minst ingrijpende verandering betekent, maar ook hier moet eerst worden gekeken naar nut en noodzaak van een juridische oplossing. De werknemersvertegenwoordigers en de ouderorganisaties beschouwen deze optie als suboptimaal. Zij zien dit als 'pleisters plakken', terwijl ze de voorkeur geven aan een meer fundamentele wijziging van de medezeggenschap in het mbo.

4.3 Scenario 2: de WOR van toepassing op voortgezet onderwijs

In dit scenario wordt een systeem van gescheiden medezeggenschap ingevoerd in het vo. Op het vo-personeel wordt de WOR van toepassing. In de WVO worden de medezeggenschapsbevoegdheden van de leerlingenraad en de ouderraad opgenomen. De WMS is op het vo niet meer van toepassing.

Juridische consequenties

Het formele juridische kader bestaat uit de sectorwetten (WVO en WEB) en de sectorcao's (cao vo, cao mbo). Het wettelijke medezeggenschapsregime wordt in dit scenario voor beide de WOR. Qua bevoegdheden wordt de aansluiting gezocht met het mbo (in casu: de WEB en de cao mbo). Verschillen tussen medezeggenschapsbevoegdheden in het vo en het mbo worden waar mogelijk verkleind. Dit betekent niet noodzakelijk dat bevoegdheden wijzigen, dit kan ook redactioneel (door dezelfde formulering te gebruiken of bevoegdheden te clusteren door ze onder een generieke term onder te brengen). Medezeggenschapsbevoegdheden in cao's vallen buiten bereik van eventuele wettelijke harmonisatie; het overhevelen van aanvullende (onderwijsgerelateerde) medezeggenschapsbevoegdheden voor personeel van cao's naar de WVO respectievelijk de WEB kan bijdragen aan consistentie tussen sectoren, maar vergt tegelijk (extra) wetgevingstrajecten (en beperkt de eigen regelruimte van cao-partijen).

Omdat er in dit scenario sprake is van gescheiden medezeggenschap, is het aan te raden om een gezamenlijke vergadering van OR met studenten-/leerlingenraad en (in vo verplichte) ouderraad in te stellen voor de behandeling van fusie en eventueel andere fundamentele besluiten (vgl. art. 8a.1.5 WEB).

Eén OR is het uitgangspunt, maar het inrichten van een nadere inrichting van de medezeggenschapsstructuur is optioneel. Om de inrichting van decentrale (en centrale) medezeggenschap te regelen, kan er in de WVO een algemeen criterium worden toegevoegd, naar analogie van de WOR [art. 3 en 33]: 'indien dit bevorderlijk is voor een goede toepassing van de wet in de betrokken scholen/organisatie(s) wordt een GMR/CMR en/of worden deelraden ingesteld' (vgl. art. 8a.1.4 lid 2 WEB).

De geschillenregeling wordt in dit scenario aangepast voor het vo. Waar er nu een gezamenlijke route voor geschilbeslechting bestaat voor leerlingen, ouders en personeel, wordt er in dit scenario een gescheiden route ingevoerd, waarbij ouders en leerlingen/studenten terechtkunnen bij de Landelijke Commissie Geschillen vo en mbo en personeel terecht kan bij de kantonrechter en Ondernemingskamer.

Gevolgen voor verschillende onderwijssectoren

Als we in dit scenario kijken naar de aansluiting bij andere onderwijssectoren, zien we dat de aansluiting bij het po minder wordt; er ontstaat een systeemverschil tussen po (gezamenlijk) en vo (gescheiden). Het creëren van een dergelijk systeemverschil binnen het funderend onderwijs ligt niet voor de hand. In het po blijft de WMS van kracht, en er ontstaan dus verschillende wettelijke regimes tussen po en vo. Harmonisatie tussen bevoegdheden in het vo en mbo heeft in dit scenario betrekking op drie wetten: de WEB, de WVO en de WMS en leidt tot verschillen in bevoegdheden tussen het vo en het po.

Harmonisatie tussen bevoegdheden in het vo en mbo leidt niet per definitie tot het verkleinen van de verschillen tussen vo/mbo en hbo. Scenario 2 draagt niet bij aan een betere aansluiting in systeemkeuze tussen vo en hbo aangezien vrijwel alle hogescholen op dit moment gekozen hebben voor een systeem van gezamenlijke medezeggenschap (een hogeschoolraad of universiteitsraad, dus geen aparte OR en SR), terwijl het vo in dit scenario de beweging maakt naar gescheiden medezeggenschap.

Draagvlak voor dit scenario

Er is voor dit scenario nauwelijks tot geen draagvlak. Voor veel betrokken partijen ligt deze beweging niet voor de hand. Vakbonden pleiten juist voor invoering van de WMS c.q. uitbreiding van medezeggenschapsbevoegdheden (in het bijzonder ten aanzien van onderwijsgerelateerde kwesties) voor met name het mbo en hoger onderwijs. Het ligt dan niet erg voor de hand om in het vo voor het personeel de WOR van toepassing te verklaren (waardoor er aanvullende onderwijsgerelateerde bevoegdheden in de cao vo dan wel in de wet moeten worden opgenomen). Ook geven de vakbonden en belangenorganisaties voor ouders, leerlingen en personeel – in een brief aan de Vaste Commissie voor Onderwijs, waarin zij reageren op het wetsvoorstel over de invoering van de Wet BHB – aan dat de rechten van personeel onder de WOR verzwakt worden, onder andere door (gezamenlijk met ouders en leerlingen) het ontbreken van recht op instemming op het schoolplan en adviesrecht op het lesrooster en de aanstelling of het ontslag van de schoolleiding.[61] Daar staan overigens andere 'sterkere' medezeggenschapsrechten in de WOR tegenover zoals het bevorderen van de naleving van de cao en het werkoverleg en adviesrechten inzake belangrijke investeringen, het groepsgewijs inlenen van personeel en het verstrekken van adviesopdrachten aan externen. Al met al is dit toch een wat gemengd beeld, zoals beschreven in paragraaf 2.2.[62]

Gelet op de gemiddelde leeftijd van vo-leerlingen is het de vraag of zij een vergelijkbare zelfstandige rol in de medezeggenschap kunnen vervullen als de studentenraad in het mbo (waar overigens ook de participatie en positie van de studenten een punt van aandacht blijft). Invoering van gescheiden medezeggenschap in het vo zorgt voor een vergelijkbare structuur in mbo en vo (leerlingen/studenten en personeel gescheiden). Echter, verschillen met po en hbo worden juist vergroot, waar gezamenlijke medezeggenschap de norm/praktijk is.

[61] Aanvullend op het (ook in de WOR geregelde) adviesrecht met betrekking tot de aanstelling of het ontslag van het bestuur. Onder schoolleiding wordt in dit verband de directie verstaan, bijvoorbeeld een (con)rector of vestigingsdirecteur [cf. art. 1 onderdeel h WMS].

[62] In aanvulling op wat we hierover in paragraaf 2.2 hebben beschreven, melden we nog het volgende: uit de brief van de belangenorganisaties d.d. 16 sept. 2021 zou de indruk kunnen ontstaan dat ouders, leerlingen en personeel in het mbo geen instemmingsrecht hebben op een klachtenregeling, terwijl dit in de WEB [art. 8a.2.2 lid 3 onderdeel c] voor de studentenraad geborgd is, en terwijl de OR op grond van de WOR [art. 27 lid 1 onderdeel j] instemmingsrecht heeft op een klachtenregeling. Een andere nuancering betreft de taakbelasting voor het personeel. Dit instemmingsrecht is weliswaar niet in de WOR opgenomen, maar wel in de cao mbo [art. 13.4 lid 2 onderdeel f en g].

In onze validatiesessie is scenario 2 door geen van de aanwezigen aangeduid als haalbaar of heel haalbaar. Ook vindt geen van de aanwezigen de invoering van dit scenario wenselijk. Bepaalde onderwijsgerelateerde zaken zullen toegevoegd moeten worden aan de WOR, deze worden (wederom) bestempeld als 'lapmiddelen'. Ook vindt men het niet wenselijk om een niet-onderwijswet in te voeren in het onderwijs. De zorg is dat harmonisatie van medezeggenschapswetgeving met andere sectoren ergens anders in de keten tot problemen leidt. Doordat po en vo niet meer op elkaar aansluiten, treden er nieuwe knelpunten op, bijvoorbeeld in het vso, dat onder primair onderwijs valt en in 10-14-scholen, waar de overgang tussen primair en voortgezet onderwijs specifiek aandacht krijgt.

De deelnemers in onze validatiesessie vrezen voor de positie van ouders en leerlingen in dit scenario; bij gescheiden medezeggenschap missen leerlingen de begeleiding vanuit ouders en personeel en missen ouders de aansluiting met de personeelsgeleding. Overigens geven de studentenvertegenwoordigers in een interview aan dat wat voor studenten geldt, wat hen betreft ook van toepassing is op leerlingen; in gescheiden medezeggenschap worden zij minder ondergesneeuwd door de personeelsgeleding en kunnen zij beter in positie worden gebracht. Dit is uiteraard afhankelijk van de specifieke relaties en begeleiding van de personeelsgeleding en niet voor alle MR-en het geval.

De vo-instellingen die wij spraken in onze interviews gaven aan dat de WOR van toepassing verklaren in het vo niet wenselijk is, en dat de WMS in het huidige systeem geen grote knelpunten oplevert, en een goed functionerende onderwijswet is. Zo merkte een van de vo-leerlingen op, bij het voorleggen van de verschillende scenario's: 'Welk probleem moet er opgelost worden? If it ain't broken, don't fix it'. Ook de werkgeversvertegenwoordiging in het funderend onderwijs geeft aan dat de WMS van toepassing moet blijven in het funderend onderwijs.

4.4 Scenario 3: de WMS van toepassing op het mbo

In dit scenario wordt een systeem van gezamenlijke medezeggenschap ingevoerd, waarbij in het mbo de WMS van toepassing wordt. De personele medezeggenschapsbevoegdheden die zijn opgenomen in de cao mbo of de WOR die een doublure of afwijking hebben ten opzichte van de WMS komen te vervallen (de cao mbo wordt daarop aangepast).

Juridische consequenties

De medezeggenschapsrechten zoals vastgelegd in de WMS worden van toepassing in het mbo. Dit houdt bijvoorbeeld in dat het adviesrecht op meerjarig financieel beleid in plaats van instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting wordt ingevoerd en de medezeggenschap instemmingsrecht krijgt op organisatiewijzigingen in plaats van adviesrecht. Specifieke medezeggenschapsrechten voor het mbo worden toegevoegd aan de WMS, denk bijvoorbeeld aan instemming op de model onderwijsovereenkomst en de model praktijkovereenkomst.

In dit scenario zijn de WMS en de sectorspecifieke cao's (dus cao vo en cao mbo) van toepassing. Medezeggenschapsbevoegdheden in cao's vallen buiten het bereik van eventuele wettelijke harmonisatie; het onderbrengen van aanvullende medezeggenschapsbevoegdheden voor personeel van cao's naar de WMS zorgt voor consistentie tussen sectoren maar vergt een wetgevingstraject (en beperkt de eigen regelruimte van cao-partijen).

De instelling van een oudergeleding in de MR is in dit scenario voor het mbo uitsluitend verplicht in situaties waarin nu op basis van de WEB een ouderraad verplicht is (vsg's, aoc's en op verzoek van tenminste 25 ouders). Het verschil in positie tussen leerlingen vo en studenten mbo (qua leeftijd/ontwikkeling) en van de ouders (in het vo is een oudergeleding in de MR verplicht; in het mbo is het optioneel) dient in de WMS tot uiting te komen.

Decentrale medezeggenschap (per school) is het uitgangspunt van de WMS; bij meerdere scholen moet een centraal orgaan (GMR) worden ingesteld (per bevoegd gezag). Voor het mbo is de vraag wat het aangrijpingspunt moet zijn, decentrale medezeggenschap kan bijvoorbeeld per locatie worden ingericht. Eventueel kan in het mbo meer vrijheid worden geboden om hier een keuze in te maken die goed aansluit bij de organisatiestructuur. Ook hier zou dan, naar analogie van de WOR [art. 3 en 33] een algemeen criterium kunnen worden toegevoegd, zoals in scenario 2 voorgesteld: 'indien dit bevorderlijk is voor een goede toepassing van de wet in de betrokken scholen/organisatie(s) wordt een GMR/CMR en/of worden deelraden ingesteld'.

In dit scenario gaan we uit van één route van geschilbeslechting voor zowel leerlingen/studenten (en eventueel ouders) als personeel, namelijk de Landelijke Commissie Geschillen WMS (LCG WMS). In het mbo dient de geschillenregeling hierop te worden aangepast.

Een – iets minder vergaand – alternatief voor het toepassen van de WMS op het mbo is het opnemen van gezamenlijke medezeggenschap in de WEB, zoveel mogelijk conform WMS.

Gevolgen voor verschillende onderwijssectoren

In het po is de WMS reeds van toepassing; door het invoeren van de WMS in het mbo verkleinen de verschillen tussen po en mbo. Echter, het verdwijnen van het verschil in wettelijk regime tussen het po en het mbo is in de praktijk niet van belang. Er zijn geen onderwijsorganisaties waarbij po en mbo onder één bestuur vallen.

De verschillen tussen vo/mbo en hoger onderwijs blijven bestaan in dit scenario. Ondanks het feit dat qua systeem (gezamenlijke medezeggenschap) het mbo in dit scenario meer aansluit bij het hbo (nu vrijwel alle hogescholen op dit moment gekozen hebben voor een systeem van gezamenlijke medezeggenschap), blijven de verschillen in bevoegdheden tussen sectoren bestaan.

Draagvlak voor dit scenario

Over scenario 3 zijn de meningen verdeeld. Gelet op de bewuste keuze die de wetgever (gesteund door een deel van de belangenorganisaties) in 2010 heeft gemaakt om in het mbo het systeem van gezamenlijke medezeggenschap te veranderen in gescheiden medezeggenschap (studentenraad en OR apart), ligt de omgekeerde beweging wellicht op dit moment niet erg voor de hand. De keuze voor gescheiden medezeggenschap werd ingegeven door de wens de participatie van studenten te vergroten en hun betrokkenheid te versterken; een aparte studentenraad werd beter geacht omdat een (ongedeelde) MR in de praktijk wordt gedomineerd door het personeel terwijl er weinig gemeenschappelijke thema's en belangen zijn tussen personeel en studenten. De regering heeft in 2020 bij het wetsvoorstel 'bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs' deze argumentatie herhaald.

De vakbonden, het Platform Medezeggenschap MBO en de belangenorganisaties voor ouders, leerlingen en personeel vinden het heel wenselijk om de WMS in te voeren in het mbo. Dit hebben zij reeds kenbaar gemaakt in een brief aan de Vaste Commissie voor Onderwijs, waarin zij reageren op het wetsvoorstel over de invoering van de Wet BHB en hun voorkeur voor de WMS als wet uitspreken. De AOb geeft hierbij aan dat deze in 2010 positief stond tegenover invoering van de WOR, vanwege gebreken in de WMS (vooral de faciliteitenregeling in de WOR werd toen als beter gezien). Echter, met de invoering van de Wet Versterking Bestuurskracht in 2017, is de WMS aanzienlijk verbeterd en heeft de AOb zijn standpunt herzien.

De studenten- en werkgeversvertegenwoordiging uit het mbo staan minder welwillend tegenover invoering WMS in het mbo.[63] De studentenorganisatie geeft aan gescheiden medezeggenschap erg belangrijk te vinden voor de positie van studenten en om participatie van studenten te behouden. Als studenten en personeel gezamenlijk in een raad zitten, is het risico dat studenten worden 'ondergesneeuwd'. Daarnaast gaat het vaak over thema's die verder van hen af staan, wat het lastiger maakt om mee te praten. De studentenvertegenwoordiging geeft wel aan dat er zaken in de WMS zitten, waarvan het de moeite waard is om te onderzoeken of die voor mbo kunnen gelden, zoals instemming op het participatiebeleid van de school. Studenten zien graag hun rechten specifieker geformuleerd dan algemener; als er veel ruimte is voor eigen invulling, komen SR'en in onderhandelingen vaak minder goed uit de verf. De werkgeversvertegenwoordiging heeft vooral behoefte aan meer inzicht in de omvang van het probleem. Vanuit het mbo komt naar voren dat er in vsg's geen echte knelpunten wordt ervaren, maar vanuit andere instellingen die twee schoolsoorten onder zich hebben, zijn er wel vragen over de compatibiliteit van medezeggenschapsregimes. Voordat zij het voorstel tot een wetswijziging zouden ondersteunen, is het eerst belangrijk om een brede veldconsultatie te houden, om te achterhalen of er breedgedragen draagvlak is om de WMS in te voeren in het mbo. De koepelorganisatie medezeggenschap vanuit het mbo is wél voor invoering van de WMS, terwijl de beroepsvereniging voor opleiders het hier niet mee eens is.

4.5 Scenario 4: een gemeenschappelijk wettelijk kader

In dit scenario komt er één nieuwe wet voor medezeggenschap voor alle onderwijssectoren (po, vo, mbo en hoger onderwijs) met een gemeenschappelijk kader voor de algemene beginselen van goede medezeggenschap.

Juridische consequenties

In dit scenario is gezamenlijke medezeggenschap het uitgangspunt; voor het mbo en het hoger onderwijs is gescheiden medezeggenschap een keuzeoptie (met instemming van de MR), waarbij geldt:

- Materieel leidt de keuze voor gescheiden medezeggenschap niet tot een verschil in bevoegdheden: de bevoegdheden van de studentenraad komen overeen met die van de studentengeleding in de MR; de bevoegdheden van de OR komen overeen met die van de personeelsgeleding in de MR.
- De keuze voor gescheiden medezeggenschap dient periodiek te worden heroverwogen (bijvoorbeeld één keer per vijf jaar, zoals nu in art. 10.16a lid 2 WHW staat). Het criterium voor de systeemkeuze is: 'bevorderlijk voor goede toepassing van de wet'.
- Besturen met organisatieonderdelen buiten het onderwijs waarop de WOR van toepassing is (zoals IKC's) dienen een gezamenlijke vergadering voor de MR en OR in te stellen met gezamenlijke bevoegdheden en een gezamenlijke geschillenregeling voor besluiten die over de gehele organisatie gaan.

Waar gekozen wordt voor gescheiden medezeggenschap, is ook sprake van een aparte geschillenregeling: daar blijven gescheiden routes bestaan voor geschilbeslechting tussen leerlingen/studenten/ouders enerzijds en personeel anderzijds.

De huidige medezeggenschapsbevoegdheden van de WMS, WEB, WHW en de diverse sectorcao's worden zoveel mogelijk geharmoniseerd (en in aansluiting gebracht met de WOR) en geclusterd (onder één algemene noemer gebracht). Waar nodig worden bepaalde bijzondere bevoegdheden toegevoegd die

[63] De werkgeversorganisatie vanuit het vo geeft aan dat zij het belangrijk vindt om vast te houden aan de WMS en in vsg's rechten voor de medezeggenschap van het vo-deel op hetzelfde peil te houden als bij 'reguliere' vo-scholen die geen onderdeel zijn van een vsg. Zij doet geen uitspraak of de WMS van toepassing moet worden in het mbo, omdat de consequenties van deze wijziging beter door het mbo ingeschat kunnen worden.

slechts relevant zijn voor een specifieke sector voorbehouden aan organisaties/organisatieonderdelen in die sector.

Gevolgen voor verschillende onderwijssectoren

In dit scenario sluiten de medezeggenschapsregimes op elkaar aan, omdat dezelfde wet geldt voor alle onderwijssectoren. Doordat er een optie is om te kiezen voor gescheiden medezeggenschap, blijft het mogelijk dat er een systeemverschil optreedt tussen sectoren.

Eén nieuwe wet zal naar verwachting bijdragen aan harmonisatie van bevoegdheden tussen sectoren, maar sectorspecifieke verschillen blijven mogelijk. Ook treedt hierbij alsnog een risico op dat bovensectorale samenwerkingen (willen) kiezen voor een verschillende inrichting.

Draagvlak voor dit scenario

Uit onze analyse van de wetsgeschiedenis komt naar voren dat een 'one size fits all' wettelijk medezeggenschapsregime wellicht niet optimaal werkt. Door de deregulering in het onderwijs, die op verschillende tempo's is verlopen per sector, zijn er verschillen opgetreden. Zo zijn er sectorale onderwijscao's ontstaan met verschillen in arbeidsvoorwaarden en zijn er per sector andere afspraken met betrekking tot de rol van de medezeggenschap. Ook de beleidsvrijheid en bestuurlijke autonomie van de scholen en instellingen op andere thema's (organisatorisch, financieel en onderwijsinhoudelijk) is in de loop van de tijd toegenomen.[64] Daar komen verschillen bij in het karakter van de onderwijssectoren die samenhangen met het type onderwijs, de schaalgrootte en de leeftijd van de leerlingen/studenten, die een gezamenlijk kader nog verder kunnen bemoeilijken. Echter, betrokken partijen staan niet onwelwillend tegenover een nieuw wetgevingstraject en zien het ook als een mogelijkheid om verschillen eindelijk op te lossen.

Over scenario 4 zijn de meningen – wederom – verdeeld. Wel is ook hierbij de vraag hoe scenario 4 ingevuld gaat worden. Een deel van de deelnemers aan onze validatiesessie vindt dit scenario wenselijk, een ander deel vindt het minder wenselijk. Door een kaderwet in te voeren en daarbij keuzes over te laten aan bestuur en medezeggenschap, creëer je een risico dat bevoegdheden worden ingeperkt. De bestuurders die wij interviewden, vinden het invoeren van een kaderwet grotendeels een aantrekkelijk scenario. Verder bestaat het risico dat er nog te weinig geharmoniseerd wordt als je de wetten 'in elkaar schuift', maar wel alle huidige (details in) bevoegdheden in stand houdt. De wetswijziging wordt als een te grote ingreep beschouwd, in relatie tot eventuele knelpunten in de medezeggenschap (in vsg's).

Betrokken partijen zien dit scenario als een stip op de horizon en hebben nog wel twijfels of dit echt iets oplost, omdat sectorale verschillen toch zullen blijven bestaan en de huidige wetten dan eigenlijk goed voldoen. Over het algemeen staat men niet onwelwillend tegenover een nieuw wetgevingstraject, omdat het de mogelijkheid geeft om opnieuw te beginnen, hoewel het lang gaat duren en veel tijd kost. Men geeft dan op dit moment de voorkeur aan een kortetermijnoplossing, te vinden in een van de andere scenario's. Voorwaarde is dat een nieuw wetgevingstraject zorgvuldig voorbereid en nauwkeurig onderzocht wordt.

[64] Hierover (o.a.): Brekelmans en Van Schoonhoven 2004.

HOOFDSTUK 5.

Conclusies

Vanaf januari 2022 is het (weer) mogelijk om nieuwe verticale scholengemeenschappen (vsg's) te stichten. Voor deze instellingen is de WEB en WOR van toepassing op de medezeggenschap, ook voor het vo-deel van de vsg. De Kamerleden Bisschop en Peters hebben met een motie de regering verzocht 'de mogelijkheden van één gemeenschappelijk wettelijk kader voor het gehele voortgezet onderwijs en het mbo te onderzoeken dat tegemoetkomt aan de wensen en de onderscheiden posities van de verschillende geledingen'. In dit onderzoek hebben wij daarom onderzocht:

Welke knelpunten treden op in de medezeggenschap in verticale scholengemeenschappen en welke beleidsopties zijn er om een gemeenschappelijk wettelijk kader voor de medezeggenschap in het vo en mbo te creëren?

Naast het onderzoeken van de mogelijkheden voor een gemeenschappelijk wettelijk kader, heeft het ministerie Berenschot gevraagd om breder te onderzoeken of voor de gevonden knelpunten alternatieve oplossingen mogelijk zijn. Door middel van literatuurstudie, interviews met onderwijsinstellingen, interviews met koepelorganisaties, een juridische expertsessie en een validatiesessie, geven we antwoord op onze onderzoeksvraag.

Weinig draagvlak voor een vergaande juridische oplossing op dit moment

Om te toetsen of er draagvlak is voor een juridische oplossing voor knelpunten die in de praktijk naar voren komen, hebben wij vier scenario's beschreven en voorgelegd aan diverse betrokkenen. Het gaat om:

- Scenario 0: laten zoals het is
- Scenario 1: optimaliseren en harmoniseren
- Scenario 2: de WOR van toepassing op voortgezet onderwijs
- Scenario 3: de WMS van toepassing op het mbo
- Scenario 4: een gemeenschappelijk wettelijk kader.

Op basis van de input van betrokkenen concluderen wij dat er geen breed gedragen consensus is voor één scenario. Voor het scenario dat de WOR van toepassing wordt op het voortgezet onderwijs, is vrijwel geen draagvlak. Het scenario om de WMS breed in te voeren heeft de voorkeur van de vakbonden, ouder- en medezeggenschapskoepels, maar de beroepsvereniging, werkgevers- en studentenorganisaties vanuit het mbo zijn het hier niet mee eens. De betrokkenen staan niet negatief tegenover een wetswijziging op termijn, maar willen daarvoor meer inzicht in de omvang van de knelpunten in de verschillende sectoren. Op dit moment lijkt er het meeste te zeggen voor het behouden van de huidige wettelijke kaders, waarbij de meest urgente knelpunten kunnen worden opgelost met minimale harmonisatievoorstellen. Hier gaat het bijvoorbeeld over het opnemen van een bepaling voor het inrichten van een gezamenlijke medezeggenschap en de wettelijke borging dat het bevoegd gezag de 'redelijkerwijs noodzakelijke kosten' dient te vergoeden van de ouderraad en de studentenraad voor het inschakelen van externe deskundigen en het voeren van juridische procedures.

Keuze voor gescheiden medezeggenschap in het mbo vanwege positie van studenten

Op het funderend onderwijs is de WMS van toepassing, op het mbo de WEB en de WOR. De verschillen tussen de onderwijssectoren met betrekking tot de medezeggenschapsregimes zijn over het algemeen relatief beperkt en goed uitlegbaar.

De WOR is gericht op inspraak van het personeel en houdt daarbij geen rekening met de positie van leerlingen/studenten (en ouders) als participanten in deze gemeenschap. In het medezeggenschapsrecht heeft het onderwijs, juist door de participatie van ouders, studenten en leerlingen, een uitzonderingspositie. De vraag is dan ook of er gekozen moet worden voor een algemene wet (WOR) met gescheiden medezeggenschap, of een onderwijswet met gezamenlijke medezeggenschap, zoals de WMS.

Enerzijds is er een voorkeur voor gezamenlijke medezeggenschap in het onderwijs. Deze wordt ook onderschreven door de Onderwijsraad, die aangeeft dat gescheiden medezeggenschap leidt tot vergroting van de informatieachterstand van ouders/leerlingen en tot een verzwakking van hun positie in de medezeggenschap ten opzichte van het personeel. Anderzijds wordt het veelal onwenselijk geacht dat ouders (en/of leerlingen/studenten) medezeggenschap zouden kunnen uitoefenen op personele dan wel arbeidsvoorwaardelijke thema's. Dit wordt als een beperking van de medezeggenschapsrechten van het personeel beschouwd. In de praktijk heeft dit geleid tot een hybride vormgeving van de medezeggenschap met separate bevoegdheden voor de personeelsgeleding ten opzichte van de andere geledingen.

In het mbo is bewust gekozen voor een systeem van gescheiden medezeggenschap, waarbij het belangrijkste argument is dat mbo-studenten een sterkere positie en hogere participatie kunnen hebben in een systeem van gescheiden medezeggenschap. Dit vanwege het risico dat de studentengeleding ondersneeuwt als deze in één raad met de personeelsgeleding zit en vanwege de relevantie van onderwerpen; in een studentenraad kunnen de leden zich focussen op de voor hen belangrijke thema's. De positie van de studentenraden in het mbo blijft een aandachtspunt. Een meer onafhankelijke ondersteuning met betere faciliteiten zou daarbij kunnen helpen.

Knelpunten binnen vsg's zijn goed op te lossen binnen de instelling

We hebben in ons onderzoek een aantal (potentiële) knelpunten geïdentificeerd. We zien bijvoorbeeld een knelpunt optreden voor onderwijsinstellingen die bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor zowel scholen voor havo en/of vwo als mbo-opleidingen. De medezeggenschap voor de vsg is dan volgens het WEB-regime geregeld, maar het havo/vwo-deel valt dan nog wel onder de WMS. Daarnaast is er – ondanks het medezeggenschapsconstruct van de verticale scholengemeenschap – vanwege de verschillende cao's nog steeds de mogelijkheid dat er knelpunten optreden tussen medezeggenschap van het personeel, aangezien in sommige situaties binnen de vsg de cao vo op de vo-medewerkers van toepassing kan blijven en op de mbo-medewerkers de cao mbo.

Een bezwaar dat betrokkenen aangeven, en dat ook in de ingediende motie naar voren komt, is dat het niet wenselijk is dat er verschillen optreden tussen vo-scholen die onder verschillende wettelijke regimes vallen, in vsg's en buiten vsg's. Het vo-deel in vsg's valt onder de WOR, terwijl vo-collega's in niet-vsg's onder de WMS vallen.

In de praktijk komen er bij vsg's in ons onderzoek geen grote knelpunten naar boven. Voor aoc's die na invoering van de wet een vsg zijn geworden, verandert er niets in het medezeggenschapsregime. Vsg's en andere instellingen waarin sectoren worden gecombineerd, geven aan dat ze wel tegen onduidelijkheden of specifieke knelpunten aanlopen, maar hier vaak zelf een pragmatische oplossing voor vinden. Dit vraagt wel om ervaring met elkaar en professionaliteit om een goede manier te vinden om tot een oplossing te komen. In de meeste gevallen lukt dit goed, maar hier zit wel een risico in. Als de persoonlijke verhoudingen minder constructief zijn en/of er onvoldoende kennis of ervaring is en de belangentegenstelling groot is, is het natuurlijk nog maar de vraag of de medezeggenschap en het bevoegd gezag in staat zijn om in goed onderling overleg een pragmatische oplossing te vinden.

Knelpunten in interpretatie en invulling van de wettelijke kaders behoeven geen juridische oplossing

Algemene knelpunten in de medezeggenschap gaan meestal over interpretatie en toepassing van de wet, en komen net zozeer voor binnen vsg's als bij scholen/instellingen in het po, vo en mbo. Met een goede facilitering en tijdige en volledige informatievoorziening en heldere afspraken met elkaar over de inrichting van de medezeggenschap, kunnen veel van deze knelpunten worden voorkomen of opgelost. In ons onderzoek komt specifiek de positie van mbo-studenten naar voren, en de begeleiding die zij krijgen. Zowel begeleiding vanuit een beleidsmedewerker/bestuursbureau als begeleiding vanuit de OR brengen nadelen met zich mee. Een onafhankelijke begeleider, zoals een ambtelijk secretaris of begeleiding vanuit JOB MBO, kan wellicht helpen met het versterken van de positie van de SR. Het wettelijk vastleggen van de faciliteiten voor studentenraden zoals een ambtelijk secretaris kan ervoor zorgen dat zij financieel in een minder afhankelijke positie ten opzichte het bevoegd gezag terechtkomen.

Wetswijziging op korte termijn niet wenselijk zonder uitgebreide voorbereiding

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de huidige verschillen tussen de wettelijke medezeggenschapsregimes bij vsg's (en binnen andere onderwijssectoren) niet tot grote knelpunten leiden en een wetswijziging in dat licht op dit moment niet proportioneel is, mede omdat het om een relatief klein aantal vsg's gaat en de verwachting niet is dat dit aantal sterk zal groeien. Aangezien er juridisch wel onderdelen zijn die niet compatibel met elkaar zijn, en sectoroverstijgende instellingen daar pragmatische oplossingen voor zoeken die potentieel knelpunten opleveren in geval van conflicten of geschillen, is het aan te bevelen om hier nader onderzoek naar te doen. Een veldconsultatie onder scholen en instellingen in funderend onderwijs en mbo (en wellicht hoger onderwijs) kan de behoefte aan meer harmonisatie in kaart brengen. Als er een brede behoefte blijkt te zijn, kan een zorgvuldig wetgevingstraject worden opgestart, waarin de verschillende onderdelen uit de medezeggenschapswetten tegen het licht worden houden. Het op termijn invoeren van een gemeenschappelijk wettelijk kader is dus alsnog de moeite waard om te verkennen.

Literatuur

Brekelmans, Huisman en Sprengers 2020. F.H.J.G Brekelmans, P.W.A. Huisman en L.C.J. Sprengers, 'Medezeggenschap bij holdings in het onderwijs: Casus, knelpunten en oplossingen voor de regeling in de Wms'. Uitgave nr. 15 van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, Utrecht, 1e druk, november 2020.

Brekelmans en Sperling 2017. F.H.J.G. Brekelmans en J. Sperling, 'Advies medezeggenschap in integrale kindcentra'. Stichting Onderwijsgeschillen 2017.

Brekelmans en Van Schoonhoven 2004. F.H.J.G. Brekelmans en R. van Schoonhoven, 'De trend gekeerd? Naar een nieuwe wet medezeggenschap voor het (primair) onderwijs'. In: NTOR, Jaarboek onderwijsrecht 2002/2004.

Expertgroep 2004. Expertgroep medezeggenschap PO, 'Focus op versterking' (13 juni 2004). Bijlage bij Kamerstukken II 2003/04, 29768-1.

Huisman, Filippo en Reijken 2018. P. Huisman, R. Flippo en B. Reijken, 'De medezeggenschapsketen in passend onderwijs. Juridische knelpunten en oplossingen'. Stichting Onderwijsgeschillen 2018 (onderzoek uitgevoerd onder auspiciën van het Nederlands centrum voor Onderwijsrecht).

Onderwijsraad 2002. Advies over 'wetsvoorstellen modernisering medezeggenschap', Onderwijsraad, Den Haag, 1 maart 2002.

Onderwijsraad 2006. 'Onderwijsspecifieke medezeggenschap', Onderwijsraad, Den Haag, januari 2006.

Onderwijsraad 2010. 'Ouders als partners', Onderwijsraad, Den Haag, februari 2010.

Van Schoonhoven 2010. Renée van Schoonhoven, 'Medezeggenschap en verantwoording: in meerdere opzichten een zaak van goed bestuur'. In: Ruud Klarus en Frans de Vijlder (red.), Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving, Den Haag 2010.

Van Schoonhoven 2020. Renée van Schoonhoven, 'Enerzijds, anderzijds. Scenario's voor de regulering van medezeggenschap vmbo-mbo', Utrecht 2020 (m.m.v. F.H.J.G. Brekelmans).

Sperling 2020. J. Sperling, De Wet medezeggenschap op scholen toegelicht, Utrecht 2020, 5e druk (bewerkt door F.H.J.G. Brekelmans).

Sperling en Brekelmans 2022. J. Sperling en F.H.J.G. Brekelmans, 'De verticale scholengemeenschap en medezeggenschap: (G)MR beware!'. In School en Wet 2022/29.

Vunderink, Sapulete, De Vrind en Schrama 2021. R. Vunderink, S. Sapulete, V. De Vrind & S. Schrama, 'Goed bestuur en medezeggenschap in het hoger onderwijs.' Berenschot, in opdracht van het ministerie van OCW.

Bijlagen

- Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden
- Bijlage 2: Bevoegdheden overzicht (aparte bijlage)
- Bijlage 3: Overzicht geschillenregeling (aparte bijlage)
- Bijlage 4: Wetshistorische duiding van de verschillen (aparte bijlage)

Bijlage 1. Lijst van geïnterviewden

Organisatie
Stakeholders
AOb
BVMBO
CAOP
CNV
FvOv
JOB MBO
LAKS
MBO Raad
Ouders en Onderwijs
Platform Medezeggenschap MBO
PO Raad
Stichting Onderwijsgeschillen
VO Raad
VOO
Zelfstandig trainer/adviseur integrale medezeggenschap IKC's
Onderwijsinstellingen/scholen
Twee verticale scholengemeenschappen (vertegenwoordigers uit: 2x CvB, 2x OR, 1x secretaris ouderraad/studentenraad)
Twee niet-vsg vo-mbo combinatie (vertegenwoordigers uit: 2x CvB, 1x OR en 1x MR)
Een mbo-school (vertegenwoordigers uit: OR en studentenraad)
Twee vo-scholen (vertegenwoordigers uit: CvB, 2x personeelsgeleding, studentengeleding, centrale medezeggenschapsraad)
Een Integraal Kindcentrum (vertegenwoordigers uit: CvB en centrale medezeggenschapsraad)
Een 10-14-school (CvB)

Berenschot



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl