



BIJLAGE 4

In het licht van de geschiedenis

Beknopte wetshistorische duiding van de sectorale medezeggenschapsverschillen

67517 –13 januari 2023

Maarten Stigter

Inhoudsopgave

In het licht van de geschiedenis	3
Inleiding	3
Onderwijs: een uitzonderlijke gemeenschap?	3
Medezeggenschap van leerlingen/studenten en ouders: gescheiden, of gezamenlijk met het personeel?	5
Decentralisatie in het onderwijs: oorzaak en noodzaak van verschillen in bevoegdheden tussen sectoren?	10
Literatuur	14

In het licht van de geschiedenis

Beknopte wetshistorische duiding van de sectorale medezeggenschapsverschillen

Inleiding

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 hun context te kunnen plaatsen. In dit hoofdstuk geven wij slechts een beknopte (wets)historische duiding van de verschillen op hoofdlijnen tussen de medezeggenschapsregimes in de onderwijssectoren, voor zover relevant voor dit onderzoek.

Onderwijs: een uitzonderlijke gemeenschap?

Vanaf de invoering van de Wet op de ondernemingsraden (WOR), 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 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 van uit 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 of gemeenschappen, zoals woonzorginstellingen met langdurig aldaar verblijvende cliënten en bijvoorbeeld kinderdagverblijven) alsmede, sinds medio jaren negentig, 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.¹ 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).²

¹ Als gevolg van de uitzonderingspositie die op dat moment nog voor de gehele overheidssector gold.

² Van Schoonhoven 2010 (p. 116-117); Sperling 2020 (p. 13-14).

Overigens hadden de universiteiten reeds sinds 1970 een eigen regeling, die nog een stap verder ging en min of meer neerkwam op een vorm van medebestuur van personeel en studenten.³ In 1997 is de positie van de universiteitsraad als medebestuurder gewijzigd in die van een 'regulier' medezeggenschapsorgaan. Met dien verstande dat aan de universiteiten zelf de keuze werd overgelaten tussen een medezeggenschapsregeling specifiek voor universiteiten met gezamenlijke medezeggenschap van studenten en personeel, of een model waarbij voor het personeel de WOR van toepassing werd verklaard en de medezeggenschap voor studenten werd vormgegeven in een afzonderlijke studentenraad.⁴ Maar ook bij de keuze voor de toepassing van de WOR voor het personeel gold er dus voor de universiteiten een eigen, afwijkend wettelijk medezeggenschapsregime door de instelling van de studentenraad en door de specifieke onderwijsinhoudelijke bevoegdheden die in aanvulling op de WOR aan de personeelsgeleding (al dan niet gezamenlijk met studenten) werden toegekend.

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.⁵ 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.⁶ 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.⁷ Bij de invoering van de WMO 1981 spelen deze beide argumenten een belangrijke rol.⁸

³ Wet universitaire bestuurshervorming (WUB). Zie hierover: Van Schoonhoven 2010 (p. 115). NB Tot de universiteiten rekenen wij in dit verband ook Delft, Eindhoven, Enschede/Twente en Wageningen, hoewel deze technische (respectievelijk landbouw)universiteiten in 1970 nog 'hogescholen' werden genoemd.

⁴ Dit gebeurde met de inwerkingtreding van de Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie. Reden daarvoor is de toegenomen bestuurlijke autonomie en financiële beleidsvrijheid van de universiteiten. Zie: Van Schoonhoven 2010, p. 115.

⁵ 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].

⁶ 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)].

⁷ 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)].

⁸ Van Schoonhoven 2010 (p.117) .

In het politiek-maatschappelijke debat over de uitzonderingspositie van het onderwijs binnen het medezeggenschapsrecht doemt uiteraard ook artikel 23 van de Grondwet op. De vrijheid van onderwijs (zowel met betrekking tot de richting als de inrichting) stond bij de WMO 1981 aan de basis van het zogenoemde 'contractmodel'. In de wet werden weliswaar de onderwerpen benoemd waarop medezeggenschap diende te worden uitgeoefend, maar de aard van de bevoegdheid (instemming of advies) kon per school/onderwijsinstelling worden bepaald in het medezeggenschapsreglement waarop de MR instemmingsbevoegdheid had. De WMO 1981 kende bovendien de mogelijkheid om ten aanzien van bepaalde aangelegenheden medezeggenschap uit te sluiten.⁹ Tien jaar later was de toegenomen bestuurlijke autonomie van de scholen zowel financieel¹⁰ als op het gebied van personeelsbeleid¹¹ aanleiding voor een grondige wetswijziging (nl. de WMO 1992). Ook de schaalvergroting van de onderwijsinstellingen dan wel schoolbesturen was een factor die meespeelde. Er werd de omslag gemaakt van het contractmodel 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.¹²

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.¹³

⁹ Van Schoonhoven 2010 (p. 117-118); Sperling 2020 (p. 14-15).

¹⁰ Aanvankelijk door de invoering van het zogenaamde 'formatiebudgetstelsel', later door de zogenaamde 'lumpsum'-financiering [Van Schoonhoven 2010 (p. 118); Sperling 2020 (p. 15-16)].

¹¹ 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).

¹² Sperling 2020 (p. 15-16). Overigens bleef de vrijheid van richting 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.

¹³ Sperling 2020 (p. 14-16).

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, 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). In het juristenjargon worden hiervoor de termen 'gedeelde' en 'ongedeelde' medezeggenschap gebruikt. Omdat deze termen regelmatig tot verwarring leiden¹⁴ spreken wij in dit rapport over 'gescheiden' (= gedeelde) en 'gezamenlijke' (= ongedeelde) medezeggenschap.

De WMO kende het systeem van gezamenlijke medezeggenschap. In 1992 leidt de verruiming van de bestuurlijke autonomie van onderwijsinstellingen zowel financieel als op het gebied van personeelsbeleid en de daarmee gepaard gaande schaalvergroting zoals reeds opgemerkt 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 medezeggenschap in het onderwijs. Kort na de eeuwwisseling koerste de politiek aan op invoering van de WOR in het voortgezet onderwijs en het mbo.¹⁵

¹⁴ 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].

¹⁵ Zie: Sperling 2020 (p. 17-19) en Van Schoonhoven 2010 (p. 118-119).

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 handhaven¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸ 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 2006.¹⁹ 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 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.²⁰ 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.²¹ 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.

¹⁶ Expertgroep 2004, p. 20-21.

¹⁷ De positie van ouders was verzwakt door het terugtrekkende 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, waardoor scholen minder geworteld waren in een (ideologische) gemeenschap van een bepaalde levensovertuiging of pedagogische visie en ouders geen invloed meer konden uitoefenen als leden van de desbetreffende vereniging. Zie hierover o.a. Sperling 2020, p. 18.

¹⁸ Sperling 2020, p. 17.

¹⁹ Zie verder o.a. Onderwijsraad 2002, p. 7, p. 11-12; en Onderwijsraad 2010, p. 18-19.

²⁰ De verzwakking van de positie van de ouders/leerlingen verbindt de Onderwijsraad met name aan het schrappen van de zg. 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).

²¹ Onderwijsraad 2006, p. 11-12.

Het pleidooi van de Onderwijsraad voor gezamenlijke medezeggenschap beperkt zich niet tot het funderend 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.'²² Dit is overigens heden ten dage (in 2022) nog altijd het geval en geldt ook voor de hogescholen. De WHW bevat nog altijd de keuzemogelijkheid voor hogescholen en universiteiten om de medezeggenschap van studenten en personeel gescheiden dan wel gezamenlijk in te richten. In de praktijk hebben verreweg de meeste instellingen in het hoger onderwijs voor gezamenlijke medezeggenschap gekozen.

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 invoering van een stelsel van gescheiden 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 geschiedenis²³ 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' behoeft 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'.²⁴

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 [student²⁵] en de gevolgen voor de [studenten] van ingrijpende beslissingen zoals fusie, inkrimping en uitbreiding'.²⁶ 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.

²² Onderwijsraad 2006, p. 11.

²³ Van de Wet medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs (inwerkingtreding 1 maart 2010; parlementaire behandeling 2007-2009). De parlementaire stukken van deze wet hebben dossiernummer 31266.

²⁴ Kamerstukken II 31266-4 (p. 2-4).

²⁵ Toen nog 'deelnemer' genoemd. Hier veranderd in 'student' om verwarring te voorkomen.

²⁶ Kamerstukken II 31266-3 (p. 1-5).

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.^{27 28} 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 professional binnen een onderwijsinstelling.'²⁹ Met dit professioneel statuut wordt feitelijk de bijzondere medezeggenschapspositie van het onderwijspersoneel binnen de mbo-sector wel degelijk gemarkeerd.³⁰

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.'³¹ Bij de diverse belangenorganisaties (variërend van MBO raad tot JOB en een deel van de vakbonden) was in 2009/2010 overigens een groot draagvlak voor de invoering van gescheiden medezeggenschap in het mbo.³² 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.³³

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.³⁴ In de praktijk hebben overigens vrijwel alle hogescholen gekozen voor een gezamenlijke medezeggenschapsraad.

²⁷ Kamerstukken II 31266-3 (p. 14).

²⁸ Het standpunt van de Onderwijsraad is sindsdien niet herzien.

²⁹ Kamerstukken II 31266-3 (p. 3).

³⁰ 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.

³¹ Kamerstukken II 35606-3 (p. 20). Zie ook: Kamerstukken II 35606-6 (p. 20).

³² Zie onder meer: Kamerstukken II 31266-6 (p. 16).

³³ 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.).

³⁴ Van Schoonhoven 2010, p. 115-116.

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.

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.³⁵ 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 opleidingsinstellingen, uiteenlopende onderzoeksprogramma's en samenwerkingsverbanden met zowel het bedrijfsleven als andere onderwijsinstellingen.

³⁵ Hierover (o.a.): Brekelmans en Van Schoonhoven 2004.

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.

Hoger onderwijs

De instemmingsbevoegdheid op de hoofdlijnen van de begroting³⁶ is in het hoger onderwijs ingevoerd bij de hervorming van het studiefinancieringsstelsel, in casu de invoering van het leenstelsel in 2015. Op dat moment kwamen er extra middelen vrij om te investeren in de kwaliteit van het hoger onderwijs. Doordat deze middelen vrijkwamen uit het studievoorschot was naar de mening van de regering het belang van studenten groter geworden. Met dit instemmingsrecht beoogde de regering te borgen dat studenten en docenten (mede)zeggenschap kregen over de besteding van deze extra middelen. Een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuurders, personeel en studenten voor de onderwijsgemeenschap ieder vanuit zijn eigen rol, achtte de regering kenmerkend voor het hoger onderwijs. Zij stelde onder meer: 'Professionele ruimte, een cultuur gericht op kritische reflectie en het afleggen van verantwoording aan de interne stakeholders dragen daaraan bij. Net als het gezamenlijk nadenken over het onderwijs en onderzoeksbeleid en het profiel van de instelling. Een sterkere positionering van de medezeggenschap op het financiële beleid past hierbij.'³⁷ Overigens adviseerde de Raad van State destijds om af te zien van invoering van dit instemmingsrecht.³⁸ In de parlementaire geschiedenis is bovendien aandacht gevraagd voor de expertise en de faciliteiten die de uitoefening van een deze instemmingsbevoegdheid vergen. Een dergelijke bevoegdheid kan ook 'een last' zijn.³⁹ Dat het hoger onderwijs in de praktijk nog altijd worstelt met een goede toepassing van deze medezeggenschapsbevoegdheid blijkt wellicht uit de vorig jaar (in 2021) gepubliceerde handreiking voor de definitie van de hoofdlijnen van de begroting naar aanleiding van een Kamermotie hierover.⁴⁰

³⁶ Art. 10.20 lid 3 WHW (voor het hbo) en art. 9.33 lid 2 (voor de openbare universiteiten).

³⁷ Kamerstukken II 34035-3 (memorie van toelichting), p. 3, 39-41. Ook later in de parlementaire behandeling werd deze koppeling met het leenstelsel expliciet gelegd. Bijvoorbeeld: 'Dit instemmingsrecht is overeengekomen om ervoor te zorgen dat studenten en docenten een stevige betrokkenheid krijgen bij de inzet van de middelen die vrij vallen door de afspraken over het studievoorschot' [Kamerstukken I 34251-F, p. 8-9].

³⁸ De Raad wijst erop dat hiermee wordt afgeweken van wat voor de overige onderwijssectoren, de medezeggenschap in het algemeen en in de Wet op de ondernemingsraden voor werknemers is bepaald. De Raad noemt dit instemmingsrecht 'een vorm van medebestuur, die aanzienlijk verder gaat dan medezeggenschap'. De Raad herinnert eraan dat door de wetgever enkele jaren eerder zelf nog oordeelde 'dat uitbreiding van het instemmingsrecht tot de begroting via het medezeggenschapsreglement in strijd is met de WHW'. Het motief van 'budgetverschuiving' (door de invoering van het leenstelsel acht de Raad niet valide, althans zo geredeneerd zouden volgens de Raad 'ouders eveneens een instemmingsrecht dienen te hebben, omdat zij worden verondersteld bij te dragen aan het levensonderhoud van hun studerende kinderen.' Voorts merkt de raad op 'dat de prestatieafspraken bedoeld zijn om richting te geven aan het beleid van de instellingen, in ruil voor bekostiging van die prestaties. De besteding van deze middelen lijkt daarmee grotendeels vast te staan, waardoor het aankomt op de beleidsvorming, waarvoor al een instemmingsrecht geldt en waaronder bijvoorbeeld ook de voorstellen over de prestatieafspraken vallen.' In die zin is het instemmingsrecht op de begroting overbodig. [Kamerstukken II 34035-4, p. 16-19].

³⁹ Kamerstukken II 34035-13 (p. 151) en Kamerstukken I 34035-C (p. 19).

⁴⁰ Brief minister Van Engelshoven 7 april 2021.

Middelbaar beroepsonderwijs

In 2017 werd het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting ook in het mbo ingevoerd. Eerder (in 2015) had de minister bij de parlementaire behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel nog uitdrukkelijk aangegeven dat de regering het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting 'om sectorspecifieke redenen' passend achtte in het hoger onderwijs, en gelet op 'de sectorspecifieke context' ervoor had gekozen om het instemmingsrecht alleen in te voeren in het hbo en wo.⁴¹ In januari 2016 gaf de minister echter aan dat hij sympathiek stond tegenover een ingediend amendement om ook in het mbo dit instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting toe te kennen en zag hij 'voldoende reden om voor het mbo aan te sluiten bij de regeling die in de WHW is opgenomen voor het hoger onderwijs. Voor de studenten in het mbo is het belang van goed onderwijs nét zo groot.'⁴² De minister motiveerde dit instemmingsrecht in het mbo later in vrij algemene bewoordingen als volgt: 'De regering vindt het belangrijk dat belanghebbenden goed betrokken worden bij en invloed hebben op de wijze waarop de instelling wordt bestuurd. De instelling is immers niet alleen van de bestuurders, maar ook – en juist – van en voor studenten en personeel. (...) Voor de besturen van de instellingen betekent [het nieuwe instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting] vooral dat zij draagvlak moeten verwerven voor hun voornemens. Dat dwingt tot goede uitleg en onderbouwing daarvan en het tijdig betrekken van de medezeggenschap. Het is van belang dat studenten en personeel in een vroeg stadium kunnen meedenken over de koers van de instelling. Juist vroege betrokkenheid leidt tot gedragen beleid. Versterken van bestuurskracht is niet alleen zorgen dat er goede bestuurders komen maar ook dat de betrokkenen goed in positie zijn om tegenkracht te bieden.'⁴³ In dit verband werd tijdens de parlementaire behandeling uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor stimulerende en faciliterende maatregelen zodat de medezeggenschapsorganen voldoende geëquipeerd worden om hun taken uit te kunnen oefenen, maar dit werd verder aan de instellingen overgelaten.⁴⁴

Bij het mbo lijkt er in mindere mate sprake te zijn van een 'sectorspecifiek' argument bij de toekenning van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Er is geen verband met een wijziging in de financiering (zoals in het hbo/wo, waar invoering van het leenstelsel de aanleiding/reden was). Onze indruk is wel dat de financiële problemen/schandalen die zich in die periode afspeelden bij enkele grote onderwijsinstellingen in de bve-sector een rol hebben gespeeld.⁴⁵

⁴¹ Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wet versterking bestuurskracht. Bij de internetconsultatie van het wetsvoorstel was bovendien gebleken dat de respondenten uit de po-, vo- en mbo-sector in meerderheid negatief oordeelden over invoering van instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting [Kamerstukken II 34251-3 (p. 30-31)].

⁴² Kamerstukken II 34251-44 (p. 11-12). De minister gaf overigens wel aan meer tijd nodig te hebben.

⁴³ Kamerstukken I 34251-C (p. 8-9 e.v.) Memorie van Antwoord bij het wetsvoorstel Versterking betuurskracht.

⁴⁴ Zie o.a. Kamerstukken I 34251-D (p. 4) en Kamerstukken I 34251-E (p. 5). Uit de 2021 gehouden de evaluatie naar het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting in het mbo, kwam juist dit als verbeterpunt naar voren: 'Belangrijkste verbetervoorstel uit het rapport is meer te investeren in begeleiding en training voor studentenraadsleden, het liefst op landelijk niveau. Voor studentenraadsleden is de begroting een complex onderwerp, en er is weinig continuïteit in de raden door de hoge doorloop, waardoor kennis steeds opnieuw moet worden opgedaan'. [Kamerstukken I 34251-J, p. 5].

⁴⁵ Er wordt in de kamerstukken expliciet gerefereerd aan ROC Leiden dat in 2014 in financiële problemen kwam door grote vastgoedprojecten [Kamerstukken II 34251-44, p. 11]. Enkele jaren daarvoor (in 2011) was de Amarantis Onderwijsgroep eveneens in financiële problemen gekomen.

Funderend onderwijs

In het funderend onderwijs (po/vo) heeft de medezeggenschapsraad 'slechts' adviesbevoegdheid (in plaats van instemmingsbevoegdheid) en niet op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting (zoals in het mbo en hbo/wo), maar op de hoofdlijnen van 'het meerjarig financieel beleid'.⁴⁶ Dit adviesrecht is ingevoerd met de wet Invoering van de lumpsumbekostiging in het primair onderwijs, toen de scholen meer autonomie kregen met betrekking tot het voeren van eigen financieel beleid. Deze autonomievergroting diende volgens de wetgever gepaard te gaan met waarborgen voor deugdelijke besluitvorming. Verantwoording richting de medezeggenschap werd daartoe een passend middel geacht.⁴⁷ In 2017 stond in het regeerakkoord van het vorige kabinet (Rutte III) het beleidsvoornemen om te komen tot invoering van instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting voor medezeggenschapsraden in het funderend onderwijs.⁴⁸ Twee jaar later schreef de minister hierover: 'Het is van belang om voortdurend te bezien of de taken, bevoegdheden en rol voldoende passen bij ontwikkelingen die zich binnen en rondom de sector voordoen. Ontwikkelingen in de onderwijswereld hebben immers impact op de vragen en eisen die aan de MR worden gesteld. (...) Op dit moment is de positie van de MR in het funderend onderwijs ten aanzien van de financiën onvoldoende. (...) Invoering van dit instemmingsrecht heeft kortom [SIC] tot doel de waarborgen rondom het schoolbestuur in het funderend onderwijs ten aanzien van de financiën te versterken.'⁴⁹ Ook eerdere wetsvoorstellen die tot doel hadden de medezeggenschap rond de financiën in het funderend onderwijs te versterken hebben het niet gehaald. Na een internetconsultatie is de invoering van dit wetsvoorstel echter vooralsnog uitgesteld. Sinds het voorstel voor de Wet versterking bestuurskracht (die leidde de invoering van dit instemmingsrecht in het mbo) in 2014 werd gepubliceerd, wordt hierover al gesproken. Niet alleen bleek de Afdeling advisering van de Raad van State telkens kritisch, ook zorgden verschillen van inzicht tussen betrokken partijen tot dusver voor onvoldoende draagvlak in de sector.

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.

⁴⁶ Art. 11 lid 1 onderdeel b WMS.

⁴⁷ Sperling 2020, p. 109.

⁴⁸ 'Vertrouwen in de toekomst', Regeerakkoord 2017-2021, p. 10.

⁴⁹ Brief minister Slob, 4 februari 2019, Kamerstukken II 31293-433, p. 1-2.

Literatuur

- 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.
- 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, 5^e druk (bewerkt door F.H.J.G. Brekelmans).



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