
Vergaderjaar 2003–2004

29 371

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de ondernemingsraden in verband met de modernisering van de medezeggenschapsstructuur in de educatie en het beroepsonderwijs en de versterking van de positie van deelnemers (modernisering medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 juli 2002 en het nader rapport d.d. 2 december 2003, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mw. Nijs, mede namens de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 januari 2002, no. 01.006130, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, K. Y. I. J. Adelmund, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de ondernemingsraden in verband met de modernisering van de medezeggenschapsstructuur in het voortgezet onderwijs en de versterking van de positie van ouders en leerlingen (modernisering medezeggenschap voortgezet onderwijs).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 januari 2002, nr. 01.006138, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan Onze Minister te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juli 2002, nr. W05.01.0690/III, W05.01.697/III, en W05.01.0705/III, bied ik U hierbij, mede namens Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan.

In onderstaande tekst ga ik in op de opmerkingen die door de Raad van State gemaakt zijn aangaande de BVE-sector.

Bij Kabinetsmissive van 2 januari 2002, no. 01.006131, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, K. Y. I. J. Adelmund, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 en enkele andere onderwijswetten in verband met de modernisering van de medezeggenschapsstructuur in het primair onderwijs en de versterking van de positie van ouders en leerlingen (modernisering medezeggenschap primair onderwijs).

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Bij Kabinetsmissive van 2 januari 2002, no. 01.006138, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de ondernemingsraden in verband met de modernisering van de medezeggenschapsstructuur in de educatie en het beroepsonderwijs en de versterking van de positie van de deelnemers (modernisering medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs).

Op 1 maart 2002 heeft de Onderwijsraad een advies uitgebracht over de drie voorstellen. Op 24 april 2002 is dit advies, vergezeld van een reactie van de minister, ontvangen door de Raad. Ook de Raad zal over de drie voorstellen één advies uitbrengen.

De voorstellen vallen in twee delen uiteen; enerzijds strekken zij tot modernisering van de medezeggenschapsstructuur in het onderwijs, anderzijds beogen zij een versterking van de positie van de ouders en leerlingen.

Ter modernisering van de medezeggenschap wordt voorgesteld in het voortgezet onderwijs (VO) en in het beroepsonderwijs (BVE) een systeem van gedeelde medezeggenschap in te voeren, in de vorm van een ondernemingsraad (OR) voor het onderwijspersoneel en een schoolraad voor de ouders en leerlingen, respectievelijk de deelnemers. In het primair onderwijs (PO) blijft de ongedeelde medezeggenschapsraad (MR) gehandhaafd, zij het dat zogenoemde initiatiefrijke scholen kunnen experimenteren met een gedeeld systeem. Besturen die meer dan één school onder zich hebben, kunnen het initiatief nemen tot instellen van een gezamenlijke OR; tevens is het voor hen gemakkelijker om bevoegdheden over te dragen aan een gezamenlijke schoolraad.

Ter versterking van de invloed van de ouders en leerlingen worden vier voorstellen gedaan. In de eerste plaats krijgt de schoolraad een initiatief- en instemmingsrecht inzake wijziging van de grondslag van de school, met een beroepsmogelijkheid op de geschillencommissie.¹ In de tweede plaats vervalt de mogelijkheid om leerlingen die zijn toegelaten tot een bijzondere school, omdat er geen openbare school in de omgeving was, en hun ouders uit te sluiten van passief kiesrecht voor de MR, ook al wensen zij niet de grondslag van de school te respecteren.²

Ten derde is uitsluiting van deze ouders uit het bestuur van de school op grond van godsdienst of levensovertuiging niet langer mogelijk.³ Dit geldt ook indien het bestuur wordt gevormd door een vereniging. Ten slotte krijgt de schoolraad in het VO een bijzonder adviesrecht met betrekking tot financieel-economische vraagstukken, vergelijkbaar met artikel 25 van de Wet op de ondernemingsraden (WOR).⁴

Invoering van de WOR in het VO en BVE is volgens het kabinet onvermijdelijk omdat door schaalvergroting en decentralisatie zich in scholen ontwikkelingen hebben voorgedaan waardoor deze in toenemende mate op organisaties in het bedrijfsleven zijn gaan lijken.

De Onderwijsraad benadrukt daartegenover het eigen karakter van het onderwijs en meent dat zou moeten worden aangesloten bij het zelfregulerend vermogen van de instellingen. Invoering van de WOR acht hij daarom slechts aanvaardbaar op vrijwillige basis.⁵

¹ Voorstel PO, Artikel I, onderdelen C, I, Q en U; voorstel VO, Artikel I, onderdeel D, artikelen 117e, tweede lid, 117g, eerste lid, onder a, 117p, eerste lid, onder a, en 117q van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).

² Voorstel PO, Artikel I, onderdelen B, C en M; voorstel VO, Artikel I, onderdeel D, artikel 117c WVO.

³ Voorstel PO, Artikel II; voorstel VO, Artikel I, onderdelen B en E, WVO.

⁴ Voorstel VO, Artikel I, onderdeel D, artikel 117f WVO.

⁵ Advies Onderwijsraad, bladzijde 26, eerste alinea.

De Raad stelt voorop dat de twee verschillende delen van de voorstellen elk een zelfstandige beoordeling behoeven. In onderdeel A van dit advies geeft de Raad zijn oordeel over de modernisering van de medezeggenschap; in onderdeel B zijn oordeel over de versterking van de invloed van de ouders en leerlingen.

De Raad benadrukt dat het PO en het VO een eigen karakter hebben, dat verschilt van een economische bedrijfsorganisatie die uit leiding en medewerkers bestaat, welke gericht zijn op productie voor derden. De school is een gemeenschap waaraan bestuur, ouders, leerlingen en onderwijzend personeel dagelijks vormgeven. Leerlingen en hun ouders hebben een andere relatie tot de schoolorganisatie dan die van werknemers tot hun (bedrijfs)organisatie.

Ten aanzien van onderdeel A concludeert het college dat met een verwijzing naar schaalvergroting en decentralisatie alleen de noodzaak tot het invoeren van de WOR in het onderwijs onvoldoende is aangetoond. Hij beveelt daarom een nadere evaluatie aan.

Indien daaruit naar voren komt dat organisaties in het onderwijs in meerdere opzichten op organisaties in het bedrijfsleven zijn gaan lijken, dan vraagt de Raad zich af of het juist dan geen aanbeveling verdient om het eigen karakter van de onderwijsgemeenschappen meer te benadrukken, ook door een eigen aangepaste vorm van medezeggenschap. Zouden de noodzakelijk geachte verbeteringen niet door middel van een aanpassing van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO) kunnen worden bereikt? Zijn er geen andere alternatieven? De Raad acht de voorstellen over de medezeggenschap op sommige onderdelen nodeloos ingewikkeld en conflictopwekkend. Hij adviseert daarom in deze onderdelen wijzigingen aan te brengen.

De Raad is dan ook van oordeel dat over het eerste deel van de voorstellen in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

Ten aanzien van het tweede deel van de voorstellen constateert de Raad dat deze onderdelen nauw verweven zijn met de vrijheid van onderwijs. De Raad wijst erop dat de minister bij brief van 20 december 2001 aan de Onderwijsraad heeft verzocht een verkenning te verrichten naar artikel 23 van de Grondwet (GW). Gelet hierop acht het college het aangewezen de resultaten van deze verkenning af te wachten. De Raad adviseert dit deel uit de voorstellen te lichten.

De Raad is dan ook van oordeel dat daar over (vooralsnog) niet positief kan worden geadviseerd.

A. Modernisering van de medezeggenschap

1. Noodzaak voor invoering van de WOR in het PO en het VO

Het advies van de Onderwijsraad wijst erop dat de wetgever in 1982 van oordeel was dat een school zodanig verschilde van een economische bedrijfsorganisatie dat de WOR hierop niet goed kon worden toegepast. De leerling is in deze opvatting niet louter een consument, die bij een bedrijf een bepaalde dienst afneemt, maar hij wordt binnen de onderwijsinstelling gevormd en ontwikkeld. Gelet op de lange duur van het verblijf binnen de onderwijsinstelling en het belang van goed onderwijs voor het verdere leven, is het zinvol ouders en leerlingen bij de medezeggenschap te betrekken. Bovendien beschouwde de wetgever de school als een gemeenschap, waarin de geledingen ouders/leerlingen en onderwijspersoneel in belangrijke mate parallelle belangen hebben die het best in een ongedeelde medezeggenschap tot uitdrukking komen.¹

Blijkens de toelichting onderkent het kabinet weliswaar het eigen karakter van het onderwijs, maar is het thans van oordeel dat door de ontwikkelingen in het onderwijs sinds 1992 scholen in zodanige mate op organisaties in het bedrijfsleven zijn gaan lijken, dat voor het personeel de WOR dient te worden ingevoerd.² In dit verband worden onder andere de invoering van de lumpsumbekostiging, de decentralisatie van de secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden, alsmede het voornemen om binnen afzienbare tijd binnen het VO en de BVE-sector de primaire arbeidsvoorwaarden te decentraliseren gememoreerd.³

De Raad is door deze argumentatie niet overtuigd. Uit de evaluatie van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO) in 1997⁴ blijkt niet dat er in het PO en in het VO behoefte bestaat aan ingrijpende wijziging van de medezeggenschap, zoals nu wordt voorgesteld. Een groot deel van de direct betrokkenen was juist tevreden met het functioneren van de MR. In het bijzonder ouderorganisaties waren voorstander van handhaving van het huidige systeem. Aan het standpunt van het kabinet dat de evaluatie inmiddels is achterhaald ligt geen nader onderzoek naar het functioneren van de medezeggenschap ten grondslag. Ook ontbreekt een inventarisatie van mogelijke andere vormen van medezeggenschap. Afgezien daarvan ligt de gekozen oplossing – gedeelde medezeggenschap voor alle scholen – niet zonder meer voor de hand. De Raad wijst er in dit verband op dat bij universitaire instellingen, organisaties die nog veel complexer zijn dan scholen, nog altijd voor een aanzienlijk deel medezeggenschap plaatsvindt volgens een ongedeelde systeem. De stelling van het kabinet dat ongedeelde medezeggenschap voor het VO en de BVE-sector achterhaald is overtuigt dan ook niet. De Raad beveelt een nadere evaluatie

¹ Advies Onderwijsraad, bladzijden 7–8, paragraaf 2.1.

² Voorstel VO, memorie van toelichting, bladzijden 31–32.

³ Voorstel VO, memorie van toelichting, bladzijden 29–30.

⁴ F. Smit e.a., Werking van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992, Nijmegen, instituut voor toegepaste sociale wetenschappen 1997.

De in de memorie van toelichting geponeerde stelling van het kabinet dat ongedeelde medezeggenschap voor de BVE-sector achterhaald is, overtuigt de Raad niet.

Ik onderschrijf het belang van een sterkere onderbouwing van de noodzaak tot modernisering van de medezeggenschap in de BVE-sector. De memorie van toelichting is ter zake gewijzigd, waarbij nadrukkelijker aandacht is geschonken aan het belang van het invoeren van de Wet op de Ondernemingsraden voor het personeel en de gevolgen daarvan voor de deelnemers, zijnde de gedeelde medezeggenschap en het niet meer toereikend zijn van de bepalingen in de Wet op de medezeggenschap.

2. Noodzaak van de invoering van de WOR in de BVE-sector

Uit de evaluatie van de WMO wordt duidelijk dat in het bijzonder de inbreng van de deelnemers aan de medezeggenschap in de BVE-sector niet optimaal verloopt.¹ In de toelichting bij het BVE-voorstel staat dat de MR's in deze sector nogal wat vacatures voor deelnemers kennen. Dit kan volgens de toelichting voor een belangrijk deel worden verklaard uit het feit dat deelnemers en personeelsleden verschillende belangen hebben binnen een instelling.² De Raad constateert dat het voorstel de verschillende belangen van deelnemers en onderwijspersoneel in de BVE-sector duidelijk afbakent. Voorzover tegengestelde belangen de oorzaak van de problemen in de medezeggenschap in deze sector zijn, biedt het voorstel hiervoor een plausibele oplossing.

De Raad merkt op dat de toelichting niet ingaat op veel mogelijke andere oorzaken voor een gebrek aan belangstelling voor medezeggenschap bij de deelnemers in deze sector. De evaluatie van de WMO noemt als oorzaken onder andere gebrek aan interesse, tijdgebrek door stages en examens, deelnemers die uit de aard van hun opleiding grote delen van het jaar niet op de instelling aanwezig zijn alsmede slechte beheersing van het Nederlands door leerlingen in de basiseducatie.³

De toelichting noemt ook nog de afgenomen herkenbaarheid door fusies van instellingen en samenvoeging van de bestaande medezeggenschapsraden tot één raad als een oorzaak voor afname van de betrokkenheid.⁴

Het voorstel biedt geen remedie voor deze oorzaken. De Raad adviseert hieraan nader aandacht te schenken.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over de oorzaken van de geringe deelnemersparticipatie in de medezeggenschapsorganen in de BVE-sector en de geuite twijfel over de te verwachten verbeteringen op grond van de voorgestelde wijzigingen, is de onderbouwing van de noodzaak van het wetsvoorstel ingrijpend herzien.

In de memorie van toelichting is de nadruk gelegd op de invoering van de Wet op de ondernemingsraden (hierna: WOR) voor het personeel binnen een gedeelde medezeggenschapsstructuur. De medezeggenschap voor deelnemers in de BVE-sector is geregeld in een apart hoofdstuk in de Wet educatie en beroepsonderwijs, omdat de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (hierna: WMO), die uitgaat van een ongedeelde medezeggenschap voor personeel en deelnemers, niet langer passend is.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over de deelnemersparticipatie is de memorie van toelichting aangevuld met een beschrijving van de oorzaken die de evaluatie van WMO noemt voor de geringe deelname van deelnemers in de medezeggenschap.

Deze oorzaken zijn:

- gebrek aan interesse bij de deelnemers;
- tijdgebrek door stages en examens;
- deelnemers die uit de aard van de opleiding grote delen van het jaar niet op de instelling aanwezig zijn;
- slechte beheersing van het Nederlands door deelnemers in de basiseducatie.

¹ F. Smit e.a., a.w., bladzijden 13 en 211–213.

² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1, vierde alinea.

³ F. Smit e.a., a.w., bladzijden 225 en 227.

⁴ Voorstel BVE, memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1, vierde alinea.

3. Effecten van invoering van de WOR

Volgens de toelichting wordt deelname aan de medezeggenschap voor ouders en leerlingen aantrekkelijker indien zij niet meer hoeven mee te besluiten over

aangelegenheden die in het bijzonder het personeel aangaan, zoals de arbeidsvoorwaarden. De schoolraad kan zich dan uitsluitend bezighouden met zaken die voor ouders en leerlingen relevant zijn. Dit zou de belangstelling voor en deelname aan de medezeggenschap vergroten.

De Raad acht deze veronderstelling plausibel, maar constateert dat de voorstellen verder gaan en leiden tot een versterking van de positie van het onderwijspersoneel ten opzichte van de ouders en leerlingen. Dit blijkt uit de volgende elementen:

- De instelling van de OR is een wettelijke verplichting; ontheffing op grond van de eigen aard is niet mogelijk. Ontheffing van de instelling van een schoolraad voor scholen op grond van de eigen aard is wel mogelijk, evenals beperking van de samenstelling van de schoolraad tot de ouders.¹
- De bevoegdheden van de OR zijn vastgelegd in de WOR en kunnen slechts in beperkte mate worden gewijzigd. De bevoegdheden van de schoolraad kunnen worden gewijzigd bij reglement.² De bevoegdheden van de instellingsraad worden geregeld in het reglement; de wet geeft slechts globaal kaders en inhoud aan van dit reglement.³
- De OR heeft de kantonrechter of de ondernemingskamer als beroepsinstantie.⁴ De schoolraad heeft de geschillencommissie als beroepsinstantie.⁵ In de BVE-sector staat het vrij om de bevoegdheid van de geschillencommissie en de bindendheid van haar uitspraak bij reglement verregaand te beperken.⁶
- Leden van de OR hebben een wettelijk geregeld recht op scholing en vergoeding, alsmede vrijstelling van arbeidstaken.⁷ Voor leden van schoolraden ontbreekt een dergelijk recht.
- Indien het bevoegd gezag in beroep geen instemming voor een besluit verkrijgt van de OR, in de gevallen waarin dit verplicht is, kan het bevoegd gezag de kantonrechter toestemming vragen om dit besluit te nemen. De kantonrechter geeft deze toestemming slechts indien de weigering van de OR onredelijk is of indien zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen dit vergen.⁸ In beroep gaan tegen eenzelfde weigering door de schoolraad heeft meer kans van slagen. De commissie geeft toestemming indien het bevoegd gezag bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot het betrokken voorstel heeft kunnen komen.⁹
- De OR heeft een instemmingsrecht op het gebied van arbeidsvoorwaarden.¹⁰ Op dit terrein heeft het bevoegd gezag de meeste ruimte om zelfstandige beslissingen te nemen.

Ook in de huidige structuur vormt het personeel in de praktijk de sterkste geleding binnen de medezeggenschapsraad.¹¹ In zoverre codificeert het voorstel een bestaande situatie. Is dat echter nodig en zullen ouders deze (verdere) verschuiving van rechten op prijs stellen, nu zij bij de evaluatie tevreden waren over de bestaande medezeggenschapsregelingen? Het is naar het oordeel van de Raad tot nu toe niet gebleken.

In het verlengde hiervan merkt het college op dat de belangen in de medezeggenschap elkaar vaak overlappen. Bij de totstandkoming van de huidige WMO was dit een belangrijk argument om te kiezen voor ongedeelde medezeggenschap. De Raad adviseert, mede onder verwijzing naar het advies van de Onderwijsraad op dit punt¹², nader toe te lichten waarom dit argument thans minder zwaar weegt.

De Raad adviseert voorts de tekst van de toelichting aan te passen, zodat duidelijker wordt dat het voorstel leidt tot een versterking van de positie van het onderwijspersoneel ten opzichte van de ouders en leerlingen.

De Raad constateert terecht dat de invoering van de WOR kan leiden tot een versterking van de positie van het onderwijspersoneel ten opzichte van de ouders en leerlingen. Om het verschil in positie tussen het onderwijspersoneel en de deelnemers te beperken, heb ik in artikel 8a.4.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB) de mogelijkheid om de bevoegdheid van de geschillencommissie en de bindendheid van haar uitspraak bij reglement te beperken, aangepast. In aanvulling hierop is in de memorie van toelichting beschreven hoe door het veranderen van de positie van de deelnemers in de nieuwe medezeggenschapsstructuur, onder meer door een betere afvaardiging en belangenbehartiging, beoogd wordt het evenwicht tussen onderwijs-personeel en deelnemers te verbeteren.

¹ Voorstel VO, Artikel I, onderdeel D, artikel 117dd WVO.

² Voorstel VO, Artikel I, onderdeel D, artikel 117l WVO.

³ Voorstel BVE, Artikel I, onderdeel B, artikelen 8a.2.2 tot en met 8a.3.2 WEB.

⁴ WOR, artikelen 26 en 27.

⁵ Voorstel VO, Artikel I, onderdeel D, artikelen 117o tot en met 117v WVO.

⁶ Voorstel BVE, Artikel I, onderdeel B, artikelen 8a.3.2 en 8a.4.1 tot en met 8a.4.4 WEB.

⁷ WOR, artikelen 17, derde lid, en 18.

⁸ WOR, artikel 27, vierde lid.

⁹ Voorstel VO, Artikel I, onderdeel D, artikel 117s, derde lid, WVO.

¹⁰ WOR, artikel 27, eerste lid.

¹¹ F. Smit e.a., a.w., bladzijden 7, onder «verdeling bevoegdheden», en 13.

¹² Advies Onderwijsraad, bladzijde 14.

4. Ingewikkeldheid van het voorstel in het VO

De voorgestelde regeling in het VO heeft mede als doel dat de bevoegdheden van de OR en de schoolraad gelijkwaardig zijn.¹ De gewenste versterking van de positie van de schoolraad leidt tot een gecompliceerde regeling van bevoegdheden en procedures.

Het college vreest, evenals de Onderwijsraad, dat de behandeling van geschillen verzandt in conflicten over de juiste procedure en de ontvankelijkheid.² De ingewikkeldheid van de procedures schrikt eerder af dan dat zij schoolraden stimuleert hun geschillen aan een onafhankelijke commissie voor te leggen. Oudergeledingen binnen de MR bestaan, zo komt uit de evaluatie naar voren, dikwijls uit juridisch ongeschoolde mensen, die maar een beperkt deel van hun tijd aan medezeggenschap kunnen besteden.

De volgende bepalingen acht de Raad in elk geval nodeloos ingewikkeld en in hoge mate conflictopwekkend:

a. De schoolraad heeft steeds de geschillencommissie als bevoegde beroepsinstantie; de OR heeft ten aanzien van de onderwerpen waarover hij een adviesrecht heeft, de Ondernemingskamer bij het Hof Amsterdam als beroepsinstantie, en ten aanzien van de onderwerpen waarover hij een instemmingsrecht heeft, de kantonrechter.

Indien zowel de schoolraad als de OR ten aanzien van hetzelfde voorstel beroep instellen, bestaat de mogelijkheid dat verschillende beroepsorganen tot een verschillend oordeel komen. Het bestuur wordt dan geconfronteerd met twee inhoudelijk verschillende uitspraken, die het beide verplicht is na te leven. Het risico zou vermeden worden door in het voorstel een regeling op te nemen die bepaalt welke instantie bij samenloop van procedures bevoegd is.

b. Het voorstel bevat in totaal vier uitvoerige geschillenregelingen, voor elke wettelijke bevoegdheid één.³ Aangezien deze regeling is bestemd om door ouders en leerlingen te worden gebruikt, dient ze eenvoudig en doorzichtig te zijn. De Raad geeft in overweging de vier bestaande regelingen tot één regeling samen te voegen.

c. Artikel 117t wordt ingrijpend veranderd ten opzichte van artikel 22 WMO, dat het beoogt te vervangen. Deze wijziging wordt in de toelichting niet gemotiveerd. De beoordeling is aangevuld met het criterium in het derde lid of door het betrokken besluit de belangen van de school of de belangen van de raad ernstig worden geschaad. Volgens het vierde lid is de commissie, zelfs als de belangen van de school of de raad ernstig worden geschaad, nog niet verplicht om het bestuur te verplichten het besluit in te trekken. Bovendien worden door derden verworven rechten niet aangetast. De Raad concludeert dat indien deze maatstaven worden aangelegd, maar zeer weinig besluiten voor intrekking in aanmerking komen. Hij adviseert de bepaling te vervangen door een verplichte bemiddeling door de geschillencommissie.

Los van deze specifieke suggesties adviseert het college het voorstel om te werken tot een minder gecompliceerde regeling, die voor alle betrokkenen bij de medezeggenschap begrijpelijk is.

Hoewel de Raad met betrekking tot de BVE-sector geen opmerkingen heeft gemaakt over de mogelijke samenloop die kan ontstaan als een geschil zowel aan de geschillencommissie als aan de Ondernemingskamer wordt voorgelegd, kan het probleem zich ook in de BVE-sector voordoen. Daarom toch een korte reactie. De Ondernemingskamer heeft aangegeven dat als er sprake is van een samenloop, dit zich in de praktijk oplost. Of het principe wordt gehanteerd dat de instantie aan wie het geschil als eerste wordt voorgelegd, leidend is, of de geschillencommissie houdt op verzoek van één van de betrokken advocaten de zaak aan in afwachting van de door de Ondernemingskamer uitgevoerde enquêteprocedure en de daarop gebaseerde uitspraak. In het wetsvoorstel wordt derhalve afgezien van het treffen van een voorziening.

5. Opzet van het voorstel voor de BVE-sector

Uit het voorstel en de toelichting blijkt dat de BVE-instellingen zeer veel vrijheid krijgen om hun medezeggenschapsreglement naar eigen wens in te

¹ Voorstel VO, memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 5, ad 2, derde alinea.

² Voorstel VO, advies Onderwijsraad, paragraaf 3.3, bladzijden 19 en 20.

³ Voorstel VO, Artikel I, onderdeel D, artikelen 117q tot en met 117t WVO.

richten. De Raad constateert dat het voorstel vrijwel niets regelt, maar alles overlaat aan het reglement dat de partners in medezeggenschap naar eigen inzicht kunnen regelen.

In de toelichting staat dat de inrichting van het reglement op instellingsniveau wordt uitgewerkt om de betrokkenheid van de deelnemers te vergroten. Naar het oordeel van de Raad wordt hiermee onvoldoende gemotiveerd waarom dit streven in de BVE-sector moet leiden tot een dergelijke opzet, terwijl de medezeggenschap in het PO en in het VO juist in uitputtende regelingen wordt vastgelegd. Nu het voorstel instellingen zoveel vrijheid laat, kan het de indruk wekken dat de medezeggenschap in deze sector veel minder garanties behoeft dan de medezeggenschap in het PO en in het VO. De Raad adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom in de BVE-sector voor een dergelijke opzet wordt gekozen.

Tegen de voorgestelde opzet bestaan bij het college enkele concrete bezwaren:

a. Het voorstel gaat ervan uit dat het reglement de medezeggenschap uitputtend regelt. Indien in dit reglement wordt verzuimd een bepaald onderwerp te regelen, zijn er geen regels waarop de partners in de medezeggenschap of de geschillencommissie kunnen terugvallen. De Raad adviseert hierin te voorzien. Een mogelijkheid kan zijn dat dan wordt teruggevallen op het modelreglement van de BVE-Raad.

b. Slechts enkele bevoegdheden worden door de wet gegarandeerd. Als een instellingsraad zijn positie wil versterken, dan zal hij over elke niet-gegarandeerde bevoegdheid moeten onderhandelen met het bestuur. De instellingsraad krijgt bevoegdheden op het gebied van vaststelling of wijziging van voor de deelnemers bindende regels, onderwijsinhoud en kwaliteit, en organisatie en bedrijfsvoering van de instelling.¹ De reikwijdte van deze onderwerpen staat niet vast. Niet kan worden uitgesloten dat de vaststelling en de interpretatie van reglementen leidt tot toename van het aantal conflicten tussen het bestuur en de instellingsraad. Dit kan instellingen belemmeren om snel en adequaat te reageren.

Het geheel van deze bezwaren overziend adviseert de Raad om de bevoegdheden van de instellingsraad in het voorstel te wijzigen. Als het de bedoeling is om enerzijds de deelnemers in de BVE-sector een sterke positie te geven, en anderzijds instellingen zoveel mogelijk vrijheid te geven, dan ligt het meer voor de hand, om de bevoegdheden om te beginnen nauwkeurig in de wet vast te leggen, en tegelijkertijd een ruime wettelijke mogelijkheid te bieden om bij reglement hiervan af te wijken. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan examenregelingen, die voor (vrijwel) elke deelnemer in deze sector van belang zijn. Het modelreglement van de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs en de BVE-raad kan hiertoe een handreiking bieden.

5. Opzet van het voorstel voor de BVE-sector

De Raad constateert dat de BVE-instellingen zeer veel vrijheid krijgen, en dat daarmee de indruk gewekt kan worden dat de medezeggenschap in de BVE-sector minder garanties behoeft. Hoewel ik ervan overtuigd blijf dat deze vrijheid er aan bijdraagt dat de betrokkenheid van de deelnemers groter zal zijn omdat zij meer invloed kunnen uitoefenen, is ter voorkoming van de door de Raad gesignaleerde indruk aan het wetsvoorstel artikel 8a.2.3 WEB toegevoegd. Artikel 8a.2.3 WEB voorziet in een strakkere regeling van de medezeggenschap tussen bestuur en instellingsraad, waarbij onderscheid is gemaakt tussen zaken waarop instemmingsrecht dan wel adviesrecht van toepassing is.

6. Verhouding van het voorstel in de BVE-sector met andere regelingen
Een deel van de instellingen in de BVE-sector bestaat uit zogeheten verticale scholengemeenschappen, waarvan ook VO-scholen deel uitmaken. In het voorstel wordt niet geregeld welke medezeggenschapsregeling op dergelijke scholengemeenschappen van toepassing is. Dit is wel noodzakelijk, omdat de voorstellen voor het VO en de BVE-sector op belangrijke onderdelen van elkaar verschillen. De Raad adviseert om in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) een bepaling op te nemen die bepaalt welke regeling op verticale scholengemeenschappen van toepassing is.

¹ Voorstel BVE, Artikel I, onderdeel B, artikel 8a.2.2, tweede lid, WEB.

Ten behoeve van een eenduidige medezeggenschapstructuur op de zogeheten verticale scholengemeenschappen is, op advies van de Raad, in artikel I, onder B, en in artikel III een voorziening opgenomen.

7. Kostenaspecten

Het kabinet maakt voor de invoering van gescheiden medezeggenschap geen extra budget vrij, omdat deze structuur volgens het kabinet bij een «verstandig gebruik» door de partners in de medezeggenschap juist tot minder kosten voor medezeggenschapsactiviteiten leidt.¹ Voorts verwacht het kabinet dat schoolbesturen met verschillende scholen onder hun hoede aanzienlijke kosten kunnen besparen door de medezeggenschap gemeenschappelijk op te zetten.²

De Raad constateert dat de voorgestelde structuur niet dwingt tot «verstandig gebruik», hetgeen kan leiden tot verhoging van de kosten. Daarom beveelt het college aan nauwlettend toe te zien door monitoring of de invoering niet leidt tot toename van de kosten.

Verder is de Raad van mening dat de verwachte besparing door gezamenlijke medezeggenschapsactiviteiten nader dient te worden beargumenteerd, door in de toelichting te specificeren welke bedragen zijn gemoeid met de medezeggenschap op scholen waar nu reeds een gemeenschappelijke medezeggenschap bestaat.

De Raad constateert dat de voorgestelde structuur niet dwingt tot een «verstandig gebruik» van de voor de medezeggenschap beschikbare middelen. Op zich kan ik die constatering onderschrijven, maar teken daarbij direct aan dat het doel van de structuurwijziging zich richt op de verbetering van de medezeggenschap in de BVE-sector en niet op het dwingend voorschrijven van de inzet van de middelen voor deze medezeggenschapsactiviteiten. De medezeggenschapsactiviteiten worden via de lumpsumfinanciering worden via de lumpsumfinanciering is kenmerkend dat het een totaalbedrag is voor personele en materiële bekostiging en er geen onderscheid gemaakt wordt in de verschillende kostensoorten.

B. Versterking van de rechten van de ouders en leerlingen

1. Rechten van de ouders en leerlingen

Voorgesteld wordt de rechten van alle ouders en leerlingen in het onderwijs te versterken. De schoolraad krijgt een instemmingsrecht ten aanzien van de wijziging van de grondslag van de school. Via haar recht van initiatief kan zij een besluit van het bevoegd gezag over de grondslag uitlokken, waartegen beroep en een marginale toetsing bij de geschillencommissie openstaan. De mogelijkheid om ouders en leerlingen die de grondslag van de school niet respecteren, uit te sluiten van passief kiesrecht voor de medezeggenschap, verdwijnt. Verder kunnen ouders niet langer uit schoolbesturen worden geweerd, indien zij de grondslag van de school niet respecteren, ook niet als het bestuur wordt gevormd door het bestuur van een (school)vereniging.

Blijkens de toelichting wenst het kabinet dat de invloed die ouders op de identiteit van een school kunnen hebben, zoveel mogelijk wordt versterkt als binnen de «heersende leer» omtrent artikel 23 GW mogelijk is.

Het kabinet meent hiervoor reden te zien in de maatschappelijke ontwikkeling. De godsdienst of levensbeschouwing van de ouders wijkt steeds vaker af van de identiteit van de school, omdat ouders minder vaak een school kiezen op grond van de identiteit en scholen ook minder op de oorspronkelijke identiteit de nadruk leggen.³

Scholen eisen echter vaak nog wel dat kandidaten voor de MR en het bestuur de identiteit van de school respecteren of onderschrijven. Een dergelijke eis verdraagt zich niet automatisch met de wens dat alle ouders op een school dezelfde rechten behoren te hebben.⁴ Om die reden wordt voorgesteld beslissingen van het bevoegd gezag over de identiteit aan een (beperkte) toetsing door een onafhankelijke geschillencommissie te onderwerpen. Evenals het wetsvoorstel inzake de flexibilisering van het scholenbestand, waarover dit college op 12 april 2002 advies heeft uitgebracht, berust dit onderdeel van het voorliggende wetsvoorstel op de gedachte dat ouders en leerlingen niet alleen medezeggenschap zouden moeten hebben over de wijze waarop een (openbare of bijzondere) school haar taken vervult, maar ook over

¹ Voorstel VO, memorie van toelichting, bladzijde 63, tweede alinea.

² Voorstel VO, memorie van toelichting, bladzijde 62, tweede alinea.

³ Kamerstukken II 2000/01, 27 680, nr. 1, paragraaf 4.3, onder «medezeggenschap», blz. 15.

⁴ Voorstel VO, memorie van toelichting, paragraaf 6.1.4, ad b en c.

de identiteit of grondslag van de school zelf. Ten einde toe doorgedacht zou deze benadering betekenen dat elke school een instelling zou moeten zijn die binnen de wettelijke kaders wordt ingericht overeenkomstig de opvattingen van de meerderheid der ouders dan wel leerlingen. Groepen ouders dan wel leerlingen die met de uitkomsten van deze besluitvorming niet tevreden zijn, kunnen – mits hun aantal voldoende is – een eigen school stichten. De Raad heeft al in eerdere adviezen gewezen op de spanning tussen deze benadering en artikel 23 GW, en op de risico's van een ideologische versplintering van het Nederlandse onderwijs. Hij sluit hierbij geenszins de ogen voor de behoefte aan en waarde van een directere lijn tussen de «aanbodzijde» en de «vraagzijde» van het onderwijs. Daarbij moet echter de publieke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de maatschappelijke verankering van het Nederlandse onderwijs als geheel in acht worden genomen. Een starre uitleg van artikel 23 GW als een absoluut primaat van het bevoegd gezag om zonder enige verantwoording jegens de leden van de schoolgemeenschap besluiten over de richting van een school te nemen draagt daaraan evenmin bij als een toespitsing van de uitleg van artikel 23 op de mogelijkheid met overheidsfinanciering bestaande scholen in te richten naar gelang de actuele voorkeuren van de (ouders van de) op dat moment ingeschreven leerlingen. Het college ontraadt om, vooruitlopend op de verkenning door de Onderwijsraad van de grenzen die artikel 23 GW stelt, veranderingen in het onderwijsbestel voor te stellen die evidente spanning oproepen met de heersende leer omtrent dat artikel. Naar het oordeel van het college moet natuurlijk rekening worden gehouden met de sociaal-culturele veranderingen in Nederland, maar moeten tevens de volgende drie ankerpunten van artikel 23 onder ogen worden gezien:

- 1° Er is een – slechts in overeenstemming met artikel 23, tweede lid, GW voor beperking vatbaar – grondrecht voor eenieder om onderwijs te geven. Op grond hiervan hebben talrijke stichtingen en verenigingen bijzondere scholen in het leven geroepen.
- 2° Er is een zorgplicht van de overheid voor het onderwijsbestel als geheel (artikel 23, eerste lid, GW), die omvat enerzijds het voorzien in voldoende openbaar onderwijs (artikel 23, derde en vierde lid, GW), en anderzijds de financiering van het bijzonder onderwijs.
- 3° Ouders en leerlingen hebben geen ongeclausuleerde aanspraak op van overheidswege bekostigd bijzonder onderwijs overeenkomstig ieders persoonlijke opvattingen, maar wel op toegang tot een openbare school («met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging» artikel 23 GW, derde lid). Wanneer op grond van wetgeving ter uitvoering van artikel 23 GW een bijzondere school bekostigd wordt, mag de overheid wel deugdelijkheidseisen stellen, maar moeten de vrijheid van richting en met name de vrijheid betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling van de docenten worden geëerbiedigd. (artikel 23 GW, vijfde en zesde lid).

De onderwijswetgeving moet op evenwichtige wijze recht doen aan deze drie ankerpunten. De voorstellen brengen verandering in dit evenwicht, doordat ze de ruimte voor het stellen van criteria aan de deelneming in besturen en medezeggenschapsorganen insnoeren.

2. Grondwettelijke aspecten versterking invloed ouders

De Raad constateert dat de voorstellen op de volgende drie onderdelen spanning opleveren met het derde ankerpunt van artikel 23 GW.

a. In de toelichting wordt uiteengezet dat de heersende leer omtrent de uitleg van artikel 23 GW inhoudt dat het bevoegd gezag – de rechtspersoon die de bijzondere school instandhoudt – drager is van de vrijheid van onderwijs, en daarom exclusief bevoegd is om besluiten te nemen die betrekking hebben op de (godsdienstige of levensbeschouwelijke) richting van de school. Volgens het voorgestelde artikel 117g is deze vrijheid niet onbeperkt; bij de uitoefening ervan zal het bevoegd gezag rekening moeten houden met de belangen van alle personen die bij de school zijn betrokken; ouders, leerlingen en onderwijzend personeel. Het voorstel houdt in dat de beslissingen van het bevoegd gezag omtrent de richting van de school kunnen door een onafhankelijke geschillencommissie (beperkt) worden getoetst.¹ De commissie toetst in dat geval of het bevoegd gezag een reële afweging van alle belangen heeft

¹ Voorstel VO, memorie van toelichting, bladzijde 50, tweede alinea.

gemaakt en of de belangen van de instelling of de medezeggenschapsraad ernstig zijn geschaad. Belangrijk hierbij is dat de geschillencommissie onderzoekt in hoeverre een afgewezen initiatief wordt gedragen door de achterban.¹ De Raad heeft in zijn advies bij het wetsvoorstel voor de huidige WMO aangegeven dat terughoudendheid is geboden bij het toekennen van bevoegdheden die de identiteit van de school kunnen aantasten.² Naar het oordeel van de Raad bestaat weinig behoefte aan het versterken van de invloed van de ouders en leerlingen op dit gebied in de medezeggenschapsorganen en in het schoolbestuur. Het college verwijst naar zijn advies inzake flexibilisering. Het gros van de ouders kan een school kiezen in de richting van hun voorkeur; slechts 3,5% zegt liever een school van een andere richting te hebben gekozen.³ Daarmee is nog niet gezegd dat deze ouders in de desbetreffende scholen ook geen passief kiesrecht hebben.

b. Het bevoegd gezag heeft het recht leerlingen te weigeren die niet in de identiteit van de school passen. In het voor de uitleg van artikel 23 GW in dit opzicht richtinggevend Maimonidesarrest werd in cassatie aangevoerd dat de weigering van het bevoegd gezag van een joodse school om een liberaal-joodse leerling toe te laten onrechtmatig was jegens de ouders van die leerling. De Hoge Raad overwoog hieromtrent: «De in artikel 23 GW. aan het bijzonder onderwijs gewaarborgde vrijheid van richting weegt, mede gelet op artikel 6 GW. en artikel 9 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zo zwaar dat het aan degene die een instelling van bijzonder onderwijs instandhoudt, in beginsel, behoudens bijzondere omstandigheden waarvan hier geen sprake is – jegens de ouders van een kind dat volgens hem ten aanzien van die instelling gehanteerde toelatingsnormen van religieuze aard niet voor toelating in aanmerking komt, vrijstaat de door die ouders verlangde toelating te weigeren, ook al hebben die ouders een sterke en op redelijke gronden berustende voorkeur voor het onderwijs dat aan de betrokken instelling wordt gegeven, en ook al is de betrokken instelling de enige die onderwijs van deze richting verzorgt.»⁴ De wetgeving kent hierop echter uitzonderingen. Een bijzondere school kan geen leerlingen weigeren indien er binnen redelijke afstand geen gelegenheid bestaat tot het volgen van gelijksoortig onderwijs aan een openbare school. Om deze beperking zo klein mogelijk te houden, biedt de huidige wetgeving de mogelijkheid om ongewenste invloed van verplicht toegelaten leerlingen op de identiteit van de school te verhinderen.⁵ In het speciaal basisonderwijs hoeft het bevoegd gezag zelfs geen leerlingen te accepteren, indien hun ouders weigeren te verklaren dat zij de grondslag van het onderwijs van de school zullen respecteren.⁶ Het voorstel maakt het mogelijk dat leerlingen die het bevoegd gezag niet op een school wil, omdat deze niet bij de identiteit van de school passen, niet alleen worden toegelaten, maar ook via de schoolraad invloed kunnen uitoefenen op de identiteit van de school. Het voorstel beperkt daarmee een mogelijkheid van het bevoegd gezag om haar identiteit te waarborgen.

c. Het voorstel houdt verder in dat alle ouders actief en passief kiesrecht hebben voor het schoolbestuur. Dit geldt ook indien het bestuur wordt gekozen door leden van een vereniging die als voorwaarde voor het lidmaatschap stellen dat de leden de grondslag van de school onderschrijven. Het kabinet vindt dat deze bepaling geen inbreuk op de vrijheid van vereniging inhoudt, omdat het hier slechts een bekostigingsvoorwaarde voor het bijzonder onderwijs betreft.⁷ De Raad verwijst naar het advies van de Onderwijsraad op dit punt.⁸ De Raad merkt verder op dat het vijfde lid van artikel 23 GW bepaalt dat de wet géén bekostigingsvoorwaarden kan stellen die de vrijheid van richting betreffen. Het voorstel ontnemt het bevoegd gezag de mogelijkheid om te beslissen wie tot het bestuur mag toetreden en op die wijze de identiteit van de school te waarborgen. Het is, gelet op wat de Raad hiervoor daarover heeft opgemerkt, duidelijk dat het voorstel ook op dit punt op gespannen voet staat met de heersende leer omtrent artikel 23 GW. In de toelichting staat dat de statuten van een rechtspersoon ouders kunnen blijven uitsluiten van invloed op het schoolbestuur.⁹ Dit is niet in overeenstemming met artikel III van het voorstel, dat bepaalt dat rechtspersonen binnen één jaar na inwerkingtreding hun statuten in overeenstemming brengen met het voorstel.¹⁰

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 680, nr. 1, blz. 17, tweede en derde alinea.

² Kamerstukken II 1991/92, 22 461, nr.3, blz.17, derde alinea.

³ No. W05.01 0643/III, advies van 12 april 2002.

⁴ HR 22-1-1988, r.o. 3.6, NJ 1988, 891.

⁵ WPO, artikel 58, eerste lid, WVO, artikel 48, eerste lid, en WMO 1992, artikel 15, derde lid, onder a.

⁶ WPO, artikel 40, derde lid.

⁷ Voorstel VO, reactie op advies Onderwijsraad, bladzijde 7, laatste zin tweede alinea.

⁸ Advies Onderwijsraad, paragraaf 3.2.2, onder «deelname aan het bestuur».

⁹ Voorstel VO, memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, Artikel I, onderdelen B en E.

¹⁰ Voorstel VO, Artikel III.

De toelichting geeft als voorbeeld dat artikel 2.37 van het Burgerlijk Wetboek toelaat dat niet-leden van een vereniging tot het bestuur van de vereniging kunnen toetreden.¹ Dit betreft echter een vrijwillige keuze van de vereniging. De toelichting noemt verder als voorbeeld dat op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen, één bestuurslid van de zorgaanbieder op bindende voordracht van de cliëntenraad wordt benoemd.² Dit voorbeeld miskent dat het bevoegd gezag van een school drager is van een grondwettelijke vrijheid.

3. Bespreking van de afzonderlijke artikelen in de WVO

a. Het vijfde lid van het voorgestelde artikel 117b bevat een vernieuwde incompatibiliteitsregeling. De uitgebreide omschrijving is overbodig. De bepaling kan volstaan met te bepalen dat degenen die deel uitmaken van het bevoegd gezag als omschreven in artikel 1, geen lid kunnen zijn van de schoolraad. De Raad adviseert het voorstel in dit opzicht te wijzigen.

b. De periode waarvoor de advies- en instemmingsbevoegdheden in het medezeggenschapsreglement kunnen afwijken van de bepalingen in de wet, wordt verlengd van twee naar vijf jaar.³ Deze verlenging zou ten goede komen aan de flexibiliteit.⁴ Het voorstel kan ertoe leiden dat slechts één keer per vijf jaar over de regeling van deze bevoegdheden een besluit wordt genomen. Niet ondenkbaar is dat er tussentijds behoefte ontstaat aan wijziging van deze bijzondere bevoegdheden. Bovendien komen veel ouders en leerlingen nooit in de gelegenheid om over deze bevoegdheden te stemmen, aangezien zij minder dan vijf jaar op school doorbrengen. De Raad adviseert een mogelijkheid tot tussentijdse wijziging in de regeling op te nemen.

c. Indien in een medezeggenschapsreglement de bevoegdheden van de schoolraad op grond van artikel 117l, tweede lid, zijn gewijzigd, gelden ingevolge artikel 117n, tweede lid, tweede volzin, heeft de schoolraad het verstrijken van de termijn van vijf jaar weer van rechtswege de bevoegdheden zoals deze in de wet zijn opgenomen. Als de schoolraad deze bevoegdheden wil behouden, zal zij de termijn telkens moeten verlengen. De Raad acht deze bepaling ongewenst omdat tegen de wil van de school-(raad) weer het wettelijk stelsel van toepassing kan worden. Hij adviseert deze bepaling te heroverwegen.

d. In artikel 117z, vierde lid, is niet opgenomen, dat artikel 117e, negende lid, op deelraden van overeenkomstige toepassing is. Laatstgenoemde bepaling verbiedt benadeling van leden, voormalige leden, en kandidaat-leden van schoolraden op grond van hun kandidatuur of lidmaatschap. Het opnemen van deze bepaling is van belang nu op grond van het medezeggenschapsreglement de deelraad bevoegdheden van de schoolraad toebedeeld kan krijgen. De Raad adviseert deze bepaling op te nemen.

4. Bespreking van de afzonderlijke artikelen in het PO

a. In artikel 1, onderdeel A, is in het voorgestelde artikel 1, eerste lid, de definitie van het begrip «leerling» geschrapt. Volgens de toelichting is opname van dit begrip overbodig geworden nu deelnemers in het BVE niet langer onder de definitie van leerling behoeven te worden gebracht.⁵

De voorloper van de huidige WMO, de WMO 1981, bevatte reeds een definitie van het begrip «leerling», terwijl de werking van deze wet zich nog niet uitstreckte tot de deelnemers aan het cursorisch beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, de voorlopers van de huidige BVE-sector. Dit geschiedde pas bij de invoering van de huidige wet in 1992.⁶ Beide toelichtingen bevatte geen nadere bespreking van de definitie «leerling». Volgens de toelichting bij de WMO 1981 dient uit de omschrijving van «school» de reikwijdte van de wet te blijken. Een beginsel van de WMO 1981 is voorts dat de medezeggenschap zich dient uit te strekken tot alle bij de school betrokkenen, waaronder ook de leerlingen – afhankelijk van hun leeftijd – en hun ouders.⁷

Dit beginsel wordt uitgewerkt in artikel 3, vijfde lid, WMO op grond waarvan leerlingen en hun ouders kiesrecht voor de MR hebben. De definitie van «leerling» heeft dan ook volgens het college een zelfstandige betekenis bij het

¹ Voorstel VO, memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, onder «Artikel 1, onderdelen B en E».

² Voorstel VO, memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.1.2, onder b en c.

³ WMO 1992, artikelen 15 en 17; voorstel VO, Artikel 1, onderdeel D, artikelen 117l en 117n WVO.

⁴ Voorstel VO, memorie van toelichting, paragraaf 6.1.3, onder b, bladzijde 47.

⁵ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, Artikel 1, onderdeel A, tweede alinea.

⁶ Kamerstukken II 1991/92, 22 461, nr. 6, nota van wijziging, onderdeel L.

⁷ Kamerstukken II 1980/81, 16 606, nr. A, memorie van toelichting, paragrafen 1.3 en 3.2.

bepalen welke personen kiesrecht in de medezeggenschap hebben. De definitie heeft derhalve niet uitsluitend betekenis in het uitbreiden van het begrip «leerling» met deelnemers aan de BVE-sector.

De Raad adviseert een gewijzigde definitie van «leerling» in artikel 1 te handhaven.

b. In artikel I, onderdeel A, is in het voorgestelde artikel 1, eerste lid, in de definitie van «school» de school voor voortgezet speciaal onderwijs, als bedoeld in deel II van de WVO (scholen voor moeilijk lerende kinderen en scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden) niet opgenomen. Uit de voorgestelde wijziging van artikel 37 WMO blijkt dat de WMO ook op deze scholen van overeenkomstige toepassing is. Indien de definitie van «school» in artikel 1 wordt uitgebreid met de onderhavige scholen is het voorgestelde artikel 37 overbodig.

De Raad adviseert de definitie in het voorgestelde artikel 1 met de onderhavige scholen uit te breiden en het voorgestelde artikel 37 te schrappen.

c. In artikel I, onderdeel B, bevat het voorgestelde artikel 3, zevende lid, een vernieuwde compatibiliteitsregeling. De uitgebreide omschrijving is overbodig. Volstaan kan worden met te bepalen dat zij die deel uitmaken van het bevoegd gezag geen lid kunnen zijn van de MR. De Raad adviseert de voorgestelde bepaling in dit opzicht aan te passen.

d. In artikel I, onderdeel B, bepaalt het vijfde lid van het voorgestelde artikel 3 dat de ouders en de leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs, alsmede de leerlingen van een school voor speciaal onderwijs en een school of een instelling voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs die de leeftijd van 13 jaar hebben bereikt kiesrecht voor de MR hebben. In artikel I, onderdeel C, bevat het voorgestelde nieuwe artikel 3a soortgelijke bepalingen die slechts daarin verschillen van artikel 3, vijfde lid, dat uitdrukkelijk is opgenomen dat het kiesrecht toekomt aan alle ouders alsmede aan alle leerlingen die onder het bereik van dit artikel vallen.

Indien in artikel 3, vijfde lid, uitdrukkelijk wordt opgenomen dat het kiesrecht op alle ouders en leerlingen betrekking heeft, is het voorgestelde artikel 3a overbodig. De Raad adviseert om in artikel 3, vijfde lid, uitdrukkelijk op te nemen dat het kiesrecht alle ouders en leerlingen toekomt, en het voorgestelde artikel 3a te schrappen.

e. In de toelichting bij artikel I, onderdeel H, wordt het instemmingsrecht van het personeelsdeel uitgebreid met een voorgenomen besluit tot regeling van de gevolgen voor het personeel van een besluit tot verandering van de grondslag. Het huidige artikel 8, eerste lid, onder a, WMO, bevat reeds een dergelijk recht, zodat van een uitbreiding geen sprake is. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

f. In artikel I, onderdeel O, wordt voorgesteld de termijn waarvoor de bijzondere, bij het medezeggenschapsreglement toegekende advies- en instemmingsbevoegdheden gelden, te verlengen van ten hoogste twee naar ten hoogste vijf jaar. De Raad adviseert een mogelijkheid tot tussentijdse wijziging in de WMO op te nemen.

5. Bespreking van de afzonderlijke artikelen in de BVE-sector

a. Artikel 8a.1.2, zesde lid, bepaalt dat de raad uit zijn midden een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter kiest.

Deze bepaling wordt niet vermeld in artikel 8a.1.4, derde lid, dat bepaalt welke bepalingen op deelraden van toepassing zijn. De Raad adviseert voornoemde bepaling aan de opsomming in artikel 8a.1.2, zesde lid, toe te voegen.

b. De informatieplicht van het bevoegd gezag aan de instellingsraad wordt in artikel 8a.2.1, derde lid, in zeer algemene bewoordingen geformuleerd. Uit de evaluatie van de WMO blijkt dat leden van de MR in het bijzonder de informatieverstrekking door het bevoegd gezag als een knelpunt ervoeren.¹ De Raad adviseert de voorgestelde tekst van deze bepaling te vervangen door de tekst van artikel 5, vijfde lid, WMO.

¹ F. Smit e.a., a.w., bladzijden 14 en 216.

c. Volgens artikel 8a.4.2 kan de commissie slechts een bemiddelingsvoorstel doen voorzover het geschil betrekking heeft op de vaststelling of de inhoud van het reglement. De artikelen 20 tot en met 22 WMO en het voorgestelde artikel 117p, derde lid, van de WVO geven de commissie de mogelijkheid om in elk geschil een bemiddelingsvoorstel te doen. Om te voorkomen dat conflicten tussen de instellingsraad en het bestuur onnodig op de spits worden gedreven adviseert de Raad de huidige mogelijkheid om in elk geschil een bemiddelingspoging te doen, te handhaven.

d. Het derde lid van artikel 8a.4.2 bevat de bepaling dat uitspraken van de commissie bedoeld in het tweede lid bindend voor bevoegd gezag en raad zijn, voorzover het reglement zulks bepaalt. Dit betekent dat de commissie ook een uitspraak kan doen die niet bindend is. De voorgestelde regeling wijkt af van de bestaande bepalingen in artikel 20 tot en met 23 WMO en de voorgestelde bepaling in artikel 117p, vierde lid, WVO, die bepalen dat uitspraken van de commissie steeds bindend zijn.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag waarom is gekozen voor de mogelijkheid van een niet-bindende uitspraak en niet voor bijvoorbeeld advisering of bemiddeling door de geschillencommissie.

e. In het derde lid van artikel 8a.4.3 wordt verwezen naar «de beginselen van behoorlijke medezeggenschap». Dit begrip wordt noch in het voorstel noch in de toelichting nader gedefinieerd of omschreven. De Raad adviseert de betekenis hiervan in de toelichting te bespreken.

f. In de toelichting bij artikel 8a.4.4 staat dat de bindende uitspraak van door de geschillencommissie bij geschillen over interpretatie en vaststellingsgeschillen een wijziging is ten opzichte van het huidige recht. De artikelen 23 en 19, eerste lid, onder b en d, van de huidige WMO bevatten reeds dergelijke bepalingen. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

g. Uit overwegingen van duidelijkheid verdient het de voorkeur dat de bepalingen omtrent het al dan niet bindend zijn van een uitspraak van de geschillencommissie zoveel mogelijk in één artikel worden opgenomen. De Raad adviseert de tekst van artikel 8a.4.4 aan artikel 8a.4.2 toe te voegen in een afzonderlijk lid tussen het huidige voorgestelde eerste lid en het tweede lid.

5. Bespreking van de afzonderlijke artikelen in de BVE-sector

A t/m g: het voorstel is aangepast naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad, met dien verstande dat het advies met betrekking tot onderdeel e heeft geleid tot het wijzigen van artikel 8a.4.3 WEB in plaats van artikel 8a.4.2 WEB.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enige redactionele aanpassingen aan te brengen

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State heeft mitsdien bezwaren tegen het eerste deel van de voorstellen van wet die betrekking hebben op de modernisering van de medezeggenschap. Hij geeft U in overweging het niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink

Ik moge u, mede namens Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
A. D. S. M. Nijs

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 9 juli 2002,
no. W05.01.0690/III, no.W.05.01.0697/III en no. W05.01.0705/III, met
redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

Met betrekking tot het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de ondernemingsraden in verband met de modernisering van de medezeggenschapsstructuur in het voortgezet onderwijs en de versterking van de positie van ouders en leerlingen (modernisering medezeggenschap voortgezet onderwijs):

Wetsvoorstel

- In Artikel I, onderdeel C, na «alsmede» de woorden «welke artikelen» schrappen.
- In Artikel I, onderdeel D, teneinde aan te sluiten bij de eerste volzin, «de termijn van vijf jaren» vervangen door «de termijn».

Met betrekking tot het voorstel van wet tot wijziging van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 en enkele andere onderwijswetten in verband met de modernisering van de medezeggenschapsstructuur in het primair onderwijs en de versterking van de positie van ouders en leerlingen (modernisering medezeggenschap primair onderwijs):

Wetsvoorstel

- In Artikel I, onderdeel A, in artikel 1, de verdere onderverdeling van de onderdelen aangeven, op de wijze aanbevolen in aanwijzing 100 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- In Artikel I, onderdeel Q, in het nieuwe artikel 19, eerste lid, onder d, ter voorkoming van het misverstand dat alleen de medezeggenschapsraad als geheel een geschil over een voorstel als bedoeld in artikel 5a bij de geschillencommissie kan aanbrengen, na «medezeggenschapsraad» toevoegen: dan wel het deel van de raad dat uit en door de ouders of de leerlingen is gekozen.

Met betrekking tot het voorstel van wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de ondernemingsraden in verband met de modernisering van de medezeggenschapsstructuur in de educatie en het beroepsonderwijs en de versterking van de positie van de deelnemers (modernisering medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs):

Wetsvoorstel

- In Artikel I, onderdeel B, artikel 8a.2.2, tweede lid, ter voorkoming van het misverstand dat het bevoegd gezag alleen dan moet reageren op een initiatiefvoorstel van de instellingsraad, indien dit betrekking heeft op één van de in dit lid genoemde onderwerpen, na «eerste lid» toevoegen: onder b en c.
- In Artikel I, onderdeel B, artikel 8a.3.2, onder m, ter voorkoming van het misverstand dat bij reglement kan worden bepaald dat uitspraken van de geschillencommissie over de vaststelling en interpretatie van het reglement niet bindend zijn, na «commissie» toevoegen: met uitzondering van het in artikel 8a.4.2, onder 1, bepaalde.

Memorie van toelichting

- In de artikelsgewijze toelichting, tweede vetgedrukte «Artikel 8a.2.1» wijzigen in: Artikel 8a.2.2.