

Vergaderjaar 2005–2006

**30 414**

## **Nieuwe bepalingen met betrekking tot medezeggenschap op scholen als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs (Wet medezeggenschap op scholen)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 december 2005 en het nader rapport d.d. 15 december 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 11 oktober 2005, no. 05.003859, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot medezeggenschap op scholen als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs (Wet medezeggenschap op scholen), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel bevat regels voor medezeggenschap in het primair, het speciaal en het voortgezet onderwijs, en strekt tot vervanging van de huidige Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (hierna: de WMO 1992). Bij de totstandkoming van het voorstel heeft het advies van de Expertgroep Medezeggenschap Primair Onderwijs uit juni 2004 (hierna: de Expertgroep) een belangrijke rol gespeeld. Als gevolg van de deregulering en de invoering van lumpsumfinanciering in het primair en in het voortgezet onderwijs hebben schoolbesturen meer mogelijkheden gekregen om een eigen beleid te voeren. Schoolbesturen dienen over dit beleid echter wel verantwoording af te leggen. Hierdoor is het nodig geworden de positie van de medezeggenschapsraden te versterken, zodat deze kunnen fungeren als een gelijkwaardige overlegpartner voor het schoolbestuur. Uitgangspunt blijft gezamenlijke medezeggenschap van personeel, ouders en, in het voortgezet en voortgezet speciaal onderwijs, de leerlingen. Daarnaast krijgen de geledingen personeel, ouders en leerlingen ieder zelfstandige instemmingsrechten met betrekking tot onderwerpen die hen bijzonder aangaan, zoals respectievelijk de arbeidsvoorwaarden, de hoogte van de ouderbijdrage en het leerlingenstatuut. Voorts worden besturen die meer dan één school onder hun hoede hebben, verplicht een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) in te stellen. Deze krijgt afzonderlijke wettelijke taken en bevoegdheden toegekend. Binnen deze kaders bestaan ruime mogelijkheden om de verschillende bevoegdheden binnen de medezeggenschap anders te verdelen, mits het geheel van de bevoegdheden en de hoofdstructuur van de medezeggenschap in stand blijft. Zo kunnen met instemming van twee derde van de medezeggenschapsraad aparte themaraden of deelraden worden ingesteld en kunnen instemmingsbevoegdheden worden omgezet in adviesbevoegdheden, en kunnen bevoegdheden van een*

<sup>1</sup> 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.

*geleding worden overgedragen aan de medezeggenschapsraad als geheel.<sup>1</sup> Deze omzettingen en overdrachten zijn ten hoogste twee jaar geldig en kunnen na afloop telkens voor ten hoogste twee jaar worden verlengd, indien ten minste twee derde van het aantal leden van de medezeggenschapsraad daartoe besluit (artikel 25, tweede lid, WMS). Scholen kunnen in het vervolg geen ontheffing meer krijgen van de verplichting een medezeggenschapsraad in stand te houden, maar zij kunnen nog steeds de bevoegdheden daarvan verregaand beperken. Ten slotte wordt nauwkeuriger in de wet vastgelegd op welke informatie de medezeggenschapsraad recht heeft en welke informatie hij in elk geval dient te ontvangen.*

*De Raad van State maakt opmerkingen over de verdeling van bevoegdheden over de verschillende geledingen, de toekomstige regeling van beroepsprocedures en wijze waarop is tegemoetgekomen aan schoolbesturen met principiële bezwaren tegen een wettelijke verplichting tot instelling van een medezeggenschapsraad. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee enige aanpassing behoeft.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 oktober 2005, nr. 05.003859, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 december 2005, nr. W05.05.0449/III, bied ik U hierbij aan.

#### *1. Bevoegdheidsverdeling ouders en leerlingen*

*De WMO 1992 kent zelfstandige instemmingsbevoegdheden voor de personeelsgeleding en voor de geleding ouders en leerlingen. Het voorstel breidt deze bevoegdheden aanzienlijk uit en voegt hieraan voor het voortgezet onderwijs nog zelfstandige instemmingsbevoegdheden toe voor respectievelijk de geleding ouders en de geleding leerlingen.<sup>2</sup> Deze hebben betrekking op onderwerpen die één van deze geledingen in het bijzonder aangaan, zoals bij de oudergeleding de hoogte van de ouderbijdrage, de onderwijstijd en de kosten van schoolboeken. Bij de leerlingengeleding gaat het om de regeling van de gevolgen van onderwerpen waarover de medezeggenschapsraad als geheel het adviesrecht heeft, het leerlingenstatuut, het beleid met betrekking tot leerlingenvoorzieningen, de verwerking van persoonsgegevens van leerlingen en de vaststelling van de faciliteitenregeling voor leerlingen die aan de medezeggenschap deelnemen.*

*De toelichting bevat geen motivering waarom voor de geleding leerlingen zelfstandige bevoegdheden moeten worden toegekend, maar verwijst slechts naar het in Koers VO gevoerde beleid om de leerling aan te spreken op zijn verantwoordelijkheid om mede inhoud te geven aan zijn leerproces en naar de door leerlingen in het overleg over dit voorstel naar voren gebrachte wensen.<sup>3</sup> De toelichting maakt echter niet duidelijk waarom deze betrokkenheid niet in voldoende mate binnen de huidige leerlingen- en oudergeleding kan worden vormgegeven. De Raad wijst er ook op dat bijvoorbeeld de vaststelling van de onderwijstijd en de kosten van de schoolboeken en lesmiddelen, waarover de oudergeleding instemmingsrecht heeft, ook voor leerlingen van groot belang zijn. In dit verband is ook de wenselijkheid van een zelfstandige oudergeleding onvoldoende gemotiveerd.*

*Daarnaast wijst de Raad op de wenselijkheid de verdeling van bevoegdheden binnen de medezeggenschap zo overzichtelijk en eenvoudig mogelijk te houden. Een gecompliceerde structuur leidt gemakkelijk tot discussies en conflicten over competenties van de verschillende geledingen, alsmede tot onderlinge afstemmingsproblemen, hetgeen deelname aan medezeggenschap minder aantrekkelijk maakt. De Raad wijst op het risico dat de eventuele vergroting aan betrokkenheid die de toekenning van zelfstandige bevoegdheden aan de leerlingengeleding oplevert door deze discussies en conflicten weer grotendeels tenietgaat.*

*De Raad adviseert de toekenning van afzonderlijke bevoegdheden aan de leerlingen- en aan de oudergeleding te herbeziehen.*

<sup>1</sup> WMO 1992, artikel 15, tweede lid en artikel 17, tweede lid; WMS, artikel 23, tweede lid, en artikel 24, tweede lid.

<sup>2</sup> WMS, artikel 14, tweede en derde lid.

<sup>3</sup> Memorie van Toelichting, paragraaf 2.5.

#### *2. Afschaffing generieke ontheffingsmogelijkheid*

*Ingevolge artikel 31, eerste lid, van de WMO 1992 kan de Minister op gronden die verband houden met de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging die aan de school ten grondslag ligt, op verzoek van het bevoegd*

gezag van een bijzondere school ontheffing verlenen van de WMO 1992 dan wel toestaan dat de medezeggenschapsraad in het voortgezet en voortgezet speciaal onderwijs uitsluitend uit personeel en ouders bestaat. Het wetsvoorstel voorziet in het afschaffen van deze generieke ontheffingsmogelijkheid en mogelijkheid om leerlingen van medezeggenschap uit te sluiten. Om tegemoet te komen aan eventuele principiële bezwaren is in artikel 29 van de WMS een mogelijkheid opgenomen voor schoolbesturen om instemmingsbevoegdheden in adviesbevoegdheden om te zetten en instemmingsbevoegdheden van de leerlingengeleding over te hevelen naar de oudergeleding. In afwijking van de reguliere afwijkingmogelijkheden, die geregeld worden in artikel 21 en 23 van de WMS, is hiervoor slechts advies van de medezeggenschapsraad vereist, in plaats van instemming. Voor deze omzettingen en overhevelingen is geen voorafgaande toestemming van de minister vereist, maar de school moet kunnen aantonen dat twee derde van de ouders, de leerlingen en het personeel deze wijzigingen ondersteunt. Volgens artikel 29, derde lid, van de WMS toetst het bevoegd gezag elke vijf jaar of de afwijking van de reguliere medezeggenschap nog voldoende ondersteund wordt.

Het toezicht of er sprake is van voldoende ondersteuning en de aanwezigheid van gronden waarop de afwijking is gebaseerd, ligt bij de inspectie.

De Raad wijst er op dat de onderwijsinspectie ingevolge artikel 3 van de Wet op het onderwijstoezicht primair tot taak heeft toe te zien op de kwaliteit van het onderwijs. Andere taken van de onderwijsinspectie moeten ingevolge het tweede lid, aanhef en onder d, van deze bepaling bij wet aan de inspectie worden opgedragen. De Raad acht het geboden dat deze taak uitdrukkelijk in de WMS bij de inspectie wordt gelegd.

De Raad adviseert het voorstel in die zin aan te passen.

### 3. Toekomst van de geschillenprocedure

De WMO 1992 voorziet in een procedure bij geschillen tussen het schoolbestuur en de medezeggenschapsraad door verplichte aansluiting van elke school bij een geschillencommissie. In de praktijk zijn scholen aangesloten bij een geschillencommissie die haar werkzaamheden uitstrekt tot scholen van dezelfde denominatie. Ingevolge artikel 19, derde lid, van de WMO 1992 wordt een uitspraak van een geschillencommissie voor openbare scholen gelijkgesteld met een uitspraak in administratief beroep. Tegen een uitspraak van een commissie voor openbare scholen staat bijgevolg hoger beroep open bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, terwijl tegen een uitspraak van een commissie voor bijzondere scholen de civiele rechter bevoegd is. Met betrekking tot het naleven van de verplichtingen van het bevoegd gezag van de medezeggenschapsraad is ingevolge artikel 25, tweede lid, van de WMO 1992, de kantonrechter de bevoegde instantie. De WMS brengt in deze verdeling vooralsnog geen verandering.

Volgens paragraaf 4 van de toelichting heeft de Expertgroep ervoor gepleit om de bestaande geschillencommissies per denominatie te bundelen tot één landelijke geschillencommissie en de beroepsgang bij één rechter onder te brengen. Een groot deel van het onderwijsveld en een meerderheid in de Tweede Kamer ondersteunen deze suggestie, maar de discussie in het onderwijsveld is nog niet afgerond. In het voorjaar van 2006 wordt naar aanleiding van de uitkomst van de discussie bekeken of wetgeving nodig is. Voorts heeft de Raad voor de Rechtspraak nog geen advies kunnen uitbrengen over het recente voornemen de beroepsgang onder te brengen bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam. Omdat de Tweede Kamer tegelijk met de definitieve beslissing over de invoering van lumpsum in januari 2006 ook een beslissing wil nemen over de WMS, kan dit advies van de Raad voor de Rechtspraak niet worden afgewacht. Indien mogelijk zal de uniformering van de beroepsgang bij nota van wijziging in het wetsvoorstel worden opgenomen.

De Raad wijst erop dat een dergelijke nota van wijziging ingrijpende wijzigingen bevatten kan, die bovendien betrekking hebben op de rechtsbescherming van de medezeggenschapsorganen en de schoolbesturen. Hij gaat er dan ook van uit dat een eventuele nota van wijziging met betrekking tot de geschillenprocedure aan hem wordt voorgelegd, met het advies van de Onderwijsraad hierover.

*4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad dat de toelichting niet duidelijk maakt waarom de ouder- en leerlinggeleding zelfstandige bevoegdheden worden toegekend en waarom betrokkenheid niet voldoende vorm kan krijgen binnen de ouder-/leerlinggeleding, is de memorie van toelichting aangevuld. Het advies van de Raad om de toekenning van afzonderlijke bevoegdheden aan de oudergeleding en leerlinggeleding te herbezielen heeft ertoe geleid dat het instemmingsrecht van de oudergeleding inzake de onderwijstijd (artikel 14, tweede lid, onder c) is gebracht onder het eerste lid van dit artikel en daarmee onder het instemmingsrecht van de ouder-/leerlinggeleding gezamenlijk. Gezien het belang van balans in het systeem in verdeling van bevoegdheden over en tussen de afzonderlijke geledingen (waarbij slechts een beperkt aantal bevoegdheden aan afzonderlijke geledingen worden toegekend naast de bevoegdheden in gezamenlijkheid) is voor overige het voorstel gehandhaafd. De verdeling van de bevoegdheden van de verschillende geledingen in gezamenlijkheid en afzonderlijk is zodanig transparant toegedeeld, dat daarover geen discussies of conflicten behoeven te ontstaan. Bovendien betreffen de bevoegdheden van de afzonderlijke geledingen onderwerpen die de betrokken geleding in het bijzonder raakt.

Uit de opmerking van de Raad over het wettelijk regelen van de taak van de inspectie met betrekking tot het toezien op het bestaan van voldoende ondersteuning en het aanwezig zijn van de gronden waarop de afwijking, bedoeld in artikel 29 is gebaseerd, leid ik af dat de memorie van toelichting op dit punt tot misverstanden leidt. Bedoeld is aan te geven dat het wetsvoorstel (evenals de Wet medezeggenschap onderwijs 1992) mij de bevoegdheid geeft bekostigingssancties te treffen als een bevoegd gezag de wettelijke bepalingen overtreedt. Binnen deze wettelijke kaders hanteer ik het bestuurlijke uitgangspunt dat van partijen verwacht mag worden dat zij proberen onderling een eventueel conflict op te lossen. Met andere woorden: als binnen een school een conflict zou ontstaan over het gebruik maken van de mogelijkheid van artikel 29 dan is het in eerste instantie aan partijen om daar uit te komen. Dit laat onverlet de mogelijkheid om een bekostigingssanctie te treffen indien ik een overtreding van de wettelijke bepalingen zou constateren. In de praktijk zal een dergelijke constatering zijn gebaseerd op waarnemingen van de inspectie. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de toekomst van de geschillenprocedure merk ik op dat indien sprake zal zijn van een ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel, die wijziging aan de Raad zal worden voorgelegd.

Verder zijn nog enkele kleine technische correcties aangebracht.

Aan de redactionele opmerkingen is aandacht geschonken.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

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

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot 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 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
M. J. A. van der Hoeven

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W05.05.0449/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- In artikel 7, tweede lid, de woorden «in het algemeen» laten vervallen, aangezien deze niets toevoegen aan de algemene taak.
- In artikel 8, onder c, na de woorden «Wet op de expertisecentra of» invoegen: een verslag van het financieel beheer als bedoeld in.
- In artikel 21, tweede lid, de woorden «of bij het ontbreken van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van» vervangen door: respectievelijk.
- In dezelfde bepaling het woord «mee» vervangen door: mede.
- In de tweede volzin van artikel 23, tweede lid, de woorden «in elk geval» vervangen, door: tevens.
- Artikel 46, eerste lid, laten vervallen in verband met de intrekking van de Wet medezeggenschap werknemers.