



Onderwijsgeschillen



# Advies medezeggenschap in integrale kindcentra



# Advies medezeggenschap in integrale kindcentra

mr. dr. F.H.J.G. Brekelmans  
mr. dr. J. Sperling



Onderwijsgeschieden

## Woord vooraf

Steeds meer basisscholen, kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen werken samen. Een van de meest ambitieuze samenwerkingsvormen is het Integraal kindcentrum, het IKC. In een IKC staan de maximale ontwikkeling en vorming van jonge kinderen voorop, waarbij sprake is van een doorgaande pedagogische en onderwijskundige ontwikkelingslijn. Dit vereist een integrale aanpak: één organisatie met één pedagogische visie, één team en één leiding. Medezeggenschap kan daar een belangrijke rol in spelen. Via de medezeggenschap hebben ouders en personeel immers invloed op de vaststelling en uitvoering van de pedagogische visie en andere besluitvorming binnen het IKC. Een integrale medezeggenschapsregeling is daartoe een vereiste.

Stichting Onderwijsgeschillen organiseert en ondersteunt de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS, die onder meer uitspraak doet in geschillen tussen medezeggenschapsorganen in het primair onderwijs. De oplossing van geschillen in een IKC roept echter binnen de huidige wetgeving over medezeggenschap problemen op. Er zijn drie medezeggenschapswetten die drie verschillende geschillenregelingen voorschrijven. De toepasselijke wetgeving verplicht nog tot het instellen van aparte medezeggenschapsorganen voor basisscholen, kinderopvanginstellingen en peuter-



speelzalen. Deze organen hebben niet dezelfde bevoegdheden en als er geschillen zijn tussen die organen en hun bevoegd gezag, gelden er niet dezelfde rechtsgangen. In de praktijk zijn weliswaar allerlei oplossingen in het leven geroepen, maar die lossen niet alle knelpunten op. De oplossingen zijn vaak ook ingewikkeld en brengen extra administratieve en juridische lasten met zich.

Deze knelpunten waren voor het Expertisecentrum van Onderwijsgeschillen aanleiding om tijdens een symposium op 18 maart 2016 het veld te consulteren. De uitkomst daarvan leidde tot de opdracht van het Expertisecentrum aan Frans Brekelmans en Joke Sperling, experts op het gebied van medezeggenschap, om onderzoek te doen naar de knelpunten in de huidige wettelijke medezeggenschapsregelingen en te adviseren op welke wijze de knelpunten zoveel mogelijk kunnen worden weggenomen. Het Expertisecentrum heeft vervolgens op 31 maart 2017 een tweede symposium georganiseerd waarop de experts hun advies in conceptvorm hebben gepresenteerd en waarop met de relevante organisaties in kinderopvang en onderwijs het debat is aangegaan. Het verslag van het symposium is toegevoegd aan het advies. Het debat was voor de auteurs aanleiding om het advies op een aantal punten bij te stellen voordat het definitief werd vastgesteld.

Het advies staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een bredere discussie over de toekomstige vormgeving en inhoud van IKC's. Zo heeft het kabinet in oktober 2016 de 'Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang' ingesteld. Deze taskforce kreeg als opdracht voorstellen te doen om de samenwerking tussen onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzalen te vergemakkelijken. Op 27 maart 2017 verscheen het rapport, getiteld 'Tijd om door te pakken in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang'. De taskforce adviseert daarin om binnen de toekomstige wetgeving voor IKC's één nieuw medezeggenschapsregime te regelen. Het advies van Brekelmans en Sperling sluit naadloos aan op het rapport van de taskforce: de auteurs doen een concreet voorstel voor één medezeggenschapsregeling in de IKC's waarin ouders en personeel gezamenlijk deelnemen in de medezeggenschapsorganen en waarin de bevoegdheden van de medezeggenschap zijn aangepast aan de specifieke situatie van de IKC's.

Deze uitgave van het Expertisecentrum bevat het definitieve advies "Medezeggenschap in integrale kindcentra". Onderwijsgeschillen dankt de auteurs en verwacht met dit advies een bruikbare bijdrage te leveren aan de maatschappelijke discussie over de vormgeving van de medezeggenschap in de IKC's.

mr. Hilde Mertens  
*directeur/bestuurder Onderwijsgeschillen*

prof. mr. Dick Mentink  
*voorzitter Expertisecentrum*

# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Aanleiding en opdracht</b>	<b>7</b>
<b>2.</b>	<b>Medezeggenschapswetgeving van toepassing op IKC</b>	<b>13</b>
2.1	IKC	13
2.2	Vormgeving medezeggenschap	14
2.3	Inhoud medezeggenschap	17
2.3.1	Samenstelling medezeggenschapsorgaan	17
2.3.2	Medezeggenschapsbevoegdheden	17
2.3.3	Informatie	20
2.3.4	Faciliteitenregeling	21
2.3.5	Bescherming leden	22
2.3.6	Geschillenregeling	22
2.4	Knelpunten	23
2.4.1	Vormgeving medezeggenschap	24
2.4.2	Inhoudelijke medezeggenschap	24
2.4.3	Oplossing voor knelpunten?	25
2.4.4	Geschillenregeling	26
2.5	De praktijk	27
<b>3.</b>	<b>Criteria behoorlijke medezeggenschapsregeling</b>	<b>31</b>
<b>4.</b>	<b>Toepassing criteria op de opties</b>	<b>35</b>
4.1	Optie I (huidige wetgeving)	35
4.2	Optie II (WOR voor personeel en Wms voor ouders)	38
4.3	Optie III (alleen Wms)	42
4.4	Optie IV (keuze WOR-Wms of Wms)	44
4.5	Optie V (sui generis-regeling)	44
<b>5.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>45</b>
5.1	Vraag A: Knelpunten huidige situatie	45
5.2	Vragen B en C: Opties en doorvoering	45
5.3	Aanbevelingen	47
<b>Bijlagen</b>		
1.	Schematische overzicht van de verschillen tussen de Wko, WOR en Wms	52
2.	Verslag van de tweede expertmeeting 'Medezeggenschap in integrale kindcentra', 31 maart 2017	54



# 1. Aanleiding en opdracht

Uit onderzoek blijkt dat instellingen voor kinderopvang<sup>1</sup> en vrijwel alle basisscholen samenwerken.<sup>2</sup> Soms is dat vanwege krimp<sup>3</sup>, het efficiënt gebruiken van huisvesting of ter bevordering van sociale cohesie in de buurt. Maar de belangrijkste reden voor samenwerking is dat daardoor één pedagogische en onderwijskundige ontwikkellijn voor kinderen kan worden gerealiseerd. Samenwerking kent verschillende vormen, variërend van incidenteel, bijvoorbeeld voor bepaalde activiteiten, tot een ‘all-in-one’ model, dat wil zeggen als één team binnen één organisatie met één leiding. Dit model wordt ook wel aangeduid als ‘integraal kindcentrum’, of IKC.<sup>4</sup> Vanuit een IKC kunnen doorgaande ontwikkellijnen en rijke dagprogramma’s vanuit één visie aan kinderen van 0 tot 12 jaar worden aangeboden, waaronder ook kindnabij zorg. Hoewel deze vorm van samenwerking nog in de minderheid is, neemt deze wel toe.<sup>5</sup> Schoolleiders voorspellen zelfs dat de basisschool van de toekomst een vorm van IKC is.<sup>6</sup>

Samenwerking in een IKC is binnen de huidige wet- en regelgeving moeilijk te realiseren. De term ‘integraal kindcentrum’ heeft geen juridische betekenis en de wet kent geen specifieke regeling voor een all-in-one model zoals een IKC. In de praktijk wordt een IKC daarom meestal gevormd door een samenwerkingsovereenkomst of doordat bestuurders van elk van de rechtspersonen die scholen en kinderopvang in stand houden over en weer in elkaars rechtspersonen worden benoemd. Een ander probleem is dat voor kinderopvang en scholen gescheiden stelsels van regelgeving gelden met verschillende financiële en juridische kaders, waaronder medezeggenschap. Volgens Kindcentra 2020, een initiatief van bestuurders uit kinderopvang, scholen, zorg en wethouders ter bevordering van integratie van kinderopvang, onderwijs en zorg, leidt de huidige wetgeving er in de praktijk toe dat echte integratie en samenwerking tussen kinderopvang en scholen wordt belemmerd of zelfs

---

<sup>1</sup> ‘Kinderopvang’ is het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint (artikel 11 Wko). Zie ook de definitie van de Regiegroep Kindcentra 2020 (red. G. Roozendaal en M. Vaes), *Kindcentra 2020, een realistisch perspectief*, 2015, p. 48: een organisatie waarin zowel basisonderwijs wordt gegeven als kinderopvang in stand wordt gehouden.

<sup>2</sup> Oberon, *Samenwerking in beeld*, Utrecht 1 juni 2016.

<sup>3</sup> Met betrekking tot de provincie Zeeland, zie bijv. A. Van de Weijenberg, ‘Waar een wil is, is een weg’, *Algemene vereniging van schoolleiders*, 4 maart 2015 (<http://www.avs.nl/artikelen/ikcwaareenwilisiseenweg>, geraadpleegd 29 september 2016); Zie ook *Kamerstukken II 2015/16, 34520*, nr. 3, p. 6.

<sup>4</sup> Onder IKC verstaan wij een samenwerking tussen een rechtspersoon die kinderopvang in stand houdt en een rechtspersoon die een of meer basisscholen in stand houdt, waarbij de rechtspersonen één gezamenlijke doorlopende ontwikkel- en leerlijn ontwikkelen.

<sup>5</sup> Regiegroep Kindcentra 2020 (red. G. Roozendaal en M. Vaes), *Kindcentra 2020, een realistisch perspectief*, 2015, p. 7. Oberon, *Samenwerking in beeld*, Utrecht 1 juni 2016, Bijlage bij *Kamerstukken II 2015/16, 31322*, nr. 308.

<sup>6</sup> A. Van de Weijenberg, ‘Waar een wil is, is een weg’, *Algemene vereniging van schoolleiders*, 4 maart 2015 <http://www.avs.nl/artikelen/ikcwaareenwilisiseenweg> (geraadpleegd 29 september 2016).

vastloopt.<sup>7</sup> Kindcentra 2020 denkt dat een specifieke wettelijke regeling voor IKC's veel van de huidige obstakels kan wegnemen, waardoor ontwikkellijnen ook daadwerkelijk vorm kunnen krijgen.

### Overheidsbeleid

De toenemende samenwerking tussen kinderopvang en scholen past in het overheidsbeleid met betrekking tot de jonge kinderen. De overheid hecht veel waarde aan een kwalitatief goed en toegankelijk stelsel van voorschoolse voorzieningen dat aansluit op schoolonderwijs. In het regeerakkoord is dan ook opgenomen dat onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie meer op elkaar zullen worden afgestemd. Het doel van de harmonisatie is om verschillen tussen peuterspeelzalen en kinderopvang weg te nemen en te zorgen voor een betere afstemming tussen kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en onderwijs.<sup>8</sup> In de verkiezingsprogramma's van een aantal politieke partijen voor de komende verkiezingen is uitdrukkelijk opgenomen dat ook kinderen jonger dan de leerplichtige leeftijd gratis gebruik kunnen maken van een 'brede buurtschool' of een kindcentrum.<sup>9</sup>

Op lokaal overheidsniveau wordt de ontwikkeling van IKC's actief gestimuleerd. Zo heeft de gemeente Amsterdam een bedrag van € 700.000 aan subsidie vrijgemaakt voor procesbegeleiding die nodig is om een IKC te kunnen vormen.<sup>10</sup> De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft vier regio's aangewezen om als proeftuin te fungeren voor het ontwikkelen van integrale kindcentra. De proeftuinen moeten een duidelijk beeld opleveren van de kansen en knelpunten voor een IKC en fungeren als voorbeeld voor de rest van Nederland in het ontwikkelen van IKC's. Het gaat om Den Bosch, Zaanstad, Tilburg en zeven gemeenten in Noord-Groningen.<sup>11</sup>

De adviesorganen van de overheid pleiten eveneens voor een integratie van kinderopvang en onderwijs. Zo adviseerde de Sociaal-Economische Raad de vorming van IKC's te stimuleren en toe te werken naar een universeel systeem voor alle kinderen vanaf nul jaar tot het einde van de basisschool.<sup>12</sup> Ook de Onderwijsraad is positief over integratie omdat daardoor de overgang van kinderopvang naar schoolonderwijs

---

<sup>7</sup> Brief van 1 juli 2016 aan de Leden van de vaste commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en leden van de vaste commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2014/15, 31322, nr. 279.

<sup>9</sup> Zie bijv. D'66, Concept-verkiezingsprogramma *Samen sterker, Kansen voor iedereen* 2017, p. 17 en Groenlinks, Concept-verkiezingsprogramma *'Tijd voor verandering'* 2017-2021, p. 20.

<sup>10</sup> <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/individuele-paginas/simone-kukenheim/persberichten/persberichten-2016/amsterdam-komst/> (geraadpleegd 6 november 2016).

<sup>11</sup> *Vier regio's zijn proeftuin voor de ontwikkeling van integrale kindcentra*, Nationale Onderwijsgids 6 februari 2017.

<sup>12</sup> Sociaal-Economische Raad, *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen van jonge kinderen*, Advies 16/01, januari 2016.

voor veel kinderen zal worden beperkt, kinderopvang beter kan aansluiten op het scholenstelsel en de (stimulering van de) ontwikkeling van het jonge kind doorlopend kan worden gegarandeerd. Bovendien zal integratie stimuleren dat kinderen in achterstandssituaties aan deze voorziening deelnemen. De raad bepleit aansturing van integratie vanuit één ministerie, toezicht vanuit één toezichtkader en het bij elkaar brengen en efficiënter inzetten van de bestaande financiële middelen.<sup>13</sup>

Een meerderheid in de Tweede Kamer heeft de regering in een motie verzocht om met concrete voorstellen te komen over wat er nodig is om het mogelijk te maken dat kinderopvang en onderwijs worden aangeboden vanuit één organisatie (zoals een IKC) en de wettelijke (on)mogelijkheden voor de wettelijke verankering van IKC's te onderzoeken.<sup>14</sup>

Mede in antwoord op de motie heeft het kabinet in oktober 2016 de Taskforce 'samenwerking onderwijs en kinderopvang' ingesteld onder voorzitterschap van mevrouw D. Monissen. De taskforce had, onder meer, tot taak het uitwerken van voorstellen over wat er nodig is, met inbegrip van mogelijke voorstellen over aanpassing van regelgeving, om de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang te vergemakkelijken, zodat er meerwaarde ontstaat voor de ontwikkeling van kinderen, de arbeidsparticipatie van ouders en de gezamenlijke inzet van personeel.<sup>15</sup>

De taskforce heeft op 27 maart 2017 haar rapport uitgebracht. Zij adviseert de rijksoverheid om ontwikkel- en leercentra voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar mogelijk te maken in de wetgeving. Ook adviseert de taskforce om, vanuit een gezamenlijke visie, uit te werken welke juridische kaders moeten gelden voor "[é]én nieuw medezeggenschapregime" in deze centra.<sup>16</sup>

### ***Eerste Expertmeeting 'Medezeggenschap in integrale kindcentra'***

Stichting Onderwijsgeschillen (Onderwijsgeschillen) organiseert en ondersteunt de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS, de instantie die oordeelt in geschillen met betrekking tot de Wms. Onderwijsgeschillen wil bijdragen aan een oplossing

---

<sup>13</sup> *Een goede start voor het jonge kind, Achtergrondnotitie*, 2 juli 2015, p. 30.

<sup>14</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 34300 XV, nr. 45*. Zie ook *Kamerstukken II 2015/16, 31322, nr. 293*.

<sup>15</sup> Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 januari 2017, 2016-0000247132, tot instelling van een Taskforce Samenwerking Onderwijs en Kinderopvang (Instellingsbesluit taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang), *Stcrt.* 2017, nr. 6240 en Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 januari 2017, 2016-0000274500, tot benoeming van de leden van de Taskforce Samenwerking Onderwijs en Kinderopvang, *Stcrt.* 2017, nr. 6245.

<sup>16</sup> *Tijd om door te pakken in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang*, Advies taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang, 27 maart 2017, Bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17, 31322, nr. 330*.

voor de knelpunten met betrekking tot de medezeggenschap in IKC's. Het wetenschappelijk bureau van Onderwijsgeschillen, het Expertisecentrum, heeft daarom op 18 maart 2016 een expertmeeting 'Medezeggenschap in integrale kindcentra' georganiseerd, onder leiding van prof. mr. D. Mentink, voorzitter van het management team van het Expertisecentrum. De circa 65 deelnemers waren afkomstig uit het veld, waaronder bestuurders, personeel en adviseurs van basisscholen, peuterspeelzalen en kinderopvang, en afgevaardigden van belangenorganisaties en de ministeries van OCW en SZW.

De vraag die tijdens deze bijeenkomst centraal stond, was hoe de medezeggenschap voor IKC's kan worden verbeterd? Wat is binnen de huidige kaders mogelijk? Waar zijn nieuwe kaders nodig? De deelnemers bevestigden dat de toepassing van de huidige wetgeving over medezeggenschap problematisch is bij de vorming van een IKC, omdat er meerdere medezeggenschapswetten met eigen voorschriften van toepassing zijn op een IKC. Er was onder de deelnemers een sterke voorkeur voor een uniform medezeggenschapsregime, waarbij personeel en ouders in één medezeggenschapsorgaan vertegenwoordigd zijn en één geschillenregeling geldt.<sup>17</sup> Vrijwel alle deelnemers onderschreven ook de stelling dat het op de langer(e) termijn wenselijk is dat alle leden van het medezeggenschapsorgaan in hoofdzaak over alle onderwerpen die voor hen van belang zijn, kunnen meepraten, maar benadrukten tegelijk/tevens dat het wenselijk is dat de eigen rechten van de diverse geledingen geborgd moeten blijven. De middag werd afgesloten met de opmerking dat het Expertisecentrum een juridisch onderzoek zal uitzetten over de genoemde vragen.

### **Advies**

Na de bijeenkomst van 18 maart 2016 achtte het Expertisecentrum het wenselijk om een adviesgroep van experts op het gebied van onderwijs- en medezeggenschapsrecht een analyse te laten maken van de huidige regeling van medezeggenschap voor IKC's. Deze analyse moet vervolgens leiden tot voorstellen voor verdere acties voor een efficiënte, doelmatige en transparante vormgeving van de medezeggenschap op IKC's, waarbij een goede materiële positie van het personeel en ouders centraal dient te staan.

Aan de adviesgroep is gevraagd:

A. een analyse te maken van de huidige wettelijke medezeggenschapsregelingen die van toepassing zijn op een IKC en de knelpunten aan te geven;

---

<sup>17</sup> Zie de verslagen van de diverse discussiegroepen op: <https://onderwijsgeschillen.nl/actueel/terugblik-op-expertmeeting-medezeggenschap-integrale-kindcentra-18-maart-2016>

B. aan de hand van beginselen van behoorlijke medezeggenschap een of meer alternatieve opties voor te stellen om deze knelpunten zo veel mogelijk weg te nemen; en C te adviseren over de wijze waarop en door wie die opties kunnen worden doorgevoerd.

De adviesgroep bestaat uit:

mr. dr. F.H.J.G. Brekelmans, bestuursadviseur bij de Algemene Onderwijsbond (AOB) en mr. dr. J. Sperling, zelfstandig adviseur.

### **Leesgroep**

De adviesgroep is op haar beurt geadviseerd door een 'leesgroep', die bestaat uit: mr. dr. L.C.J. Sprengers, voormalig bijzonder hoogleraar in de 'Arbeidsverhoudingen bij de overheid' aan de Universiteit Leiden, advocaat bij Sprengers Advocaten en voorzitter commissies van beroep funderend onderwijs, mbo en hbo en de Sectorale ontslagcommissie hbo, prof. mr. P.J.J. Zoontjens, bijzonder hoogleraar onderwijsrecht Tilburg University, mr. S. Laseur, notaris bij Van Doorne Advocaten, Notarissen en Fiscalisten, en mr. drs. M. M. Vaes, projectcoördinator regiegroep Kindcentra 2020.

De adviesgroep is vanuit het Expertisecentrum begeleid door prof. mr. D. Mentink.

De opvattingen in dit advies komen uitsluitend voor rekening van de auteurs.

### **Tweede Expertmeeting 'Medezeggenschap in integrale kindcentra'**

Op 31 maart 2017 hebben Brekelmans en Sperling hun advies in conceptvorm gepresenteerd aan belanghebbenden uit de kinderopvang en het basis onderwijs.<sup>18</sup> Een verslag van de discussie tijdens deze bijeenkomst over het conceptadvies is opgenomen als bijlage 2. Deze discussie was voor Brekelmans en Sperling aanleiding om hun conceptadvies op een aantal punten bij te stellen. Tevens nemen zij het advies van de Taskforce Samenwerking onderwijs en kinderopvang van 27 maart 2017 in acht. De Taskforce vindt het gewenst dat er, vanuit een gezamenlijke visie, één medezeggenschapsregime geldt in IKC's.

### **Opzet advies**

De opzet van dit advies is als volgt. In onderdeel 2 worden de medezeggenschaps wetten die van toepassing zijn op een IKC vergeleken en aangegeven welke de belangrijkste knelpunten zijn. In onderdeel 3 worden criteria van behoorlijke medezeg-

---

<sup>18</sup> Zie conceptadvies op: <https://onderwijsgeschillen.nl/actueel/levendige-discussie-over-medezeggenschap-ikc-s-op-31-maart-2017>

genschap geformuleerd waaraan medezeggenschap voor een IKC dient te voldoen. In onderdeel 4 wordt een vijftal opties van juridische mogelijkheden voorgesteld om de knelpunten zo veel mogelijk weg te nemen. In onderdeel 5 volgen de beantwoording van de vragen en een aantal aanbevelingen.



## 2. Medezeggenschaps- wetgeving van toepassing op IKC

### 2.1 IKC

Een IKC als zodanig is geen juridisch of wettelijk begrip. Materieel gezien gaat het om een samenwerking tussen een rechtspersoon die kinderopvang in stand houdt en een rechtspersoon die een of meer basisscholen in stand houdt, waarbij de rechtspersonen één gezamenlijke doorlopende ontwikkel- en leerlijn ontwikkelen. Juridisch wordt een IKC meestal vormgegeven door middel van een samenwerkingsovereenkomst tussen beide besturen, al dan niet vanuit een centrale, speciaal daartoe opgerichte overkoepelende stichting. Soms wordt gekozen voor een personele unie, dat wil zeggen dat een of meerdere bestuurders van de ene rechtspersoon plaats neemt/nemen in het bestuur van de andere rechtspersoon om zo eenheid in beleid te kunnen creëren.<sup>19</sup> Een fusie in één rechtspersoon komt in de praktijk echter nog niet voor omdat onduidelijk is of die vormgeving wettelijk mogelijk is, met name als het gaat om een of meer openbare scholen.<sup>20</sup>

Voor welke constructie ook wordt gekozen binnen de wettelijke kaders, een IKC moet aan drie medezeggenschapswetten voldoen. Op scholen is de Wet medezeggenschap op scholen (Wms) van toepassing. De houder van een instelling voor kinderopvang moet voldoen aan de Wet op de ondernemingsraden (WOR) en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko). De voorschriften van deze wetten zijn bindend, dat wil zeggen er kan niet van worden afgeweken. Wij zetten hieronder de verschillen in voorschriften over de vormgeving en inhoud van de medezeggenschap uiteen. Een schematisch overzicht van de verschillen is opgenomen als bijlage 1 aan het einde van dit advies.

---

<sup>19</sup> Voor een uitgebreider overzicht van de verschillende juridische samenwerkingsvormen, zie S. Laseur, P. Zoontjens en J. Streefkerk, in: 'Kindcentra 2020, een realistisch perspectief', Kindcentra 2015, bijlage 3. Zie ook Landelijk Steunpunt Brede Scholen Voor een brede ontwikkeling, 'Op weg naar een IKC', 2014.

<sup>20</sup> In artikel 48, lid 4, Wpo staat dat het statutaire doel van een stichting voor openbaar onderwijs uitsluitend is het geven van openbaar onderwijs. Staatssecretaris Dekker heeft echter geschreven dat dit artikel volgens hem ruimer moet worden gelezen en dat onder het voorgeschreven doel ook andere activiteiten kunnen vallen die nauw verbonden zijn met dat doel en redelijkerwijs dienstbaar zijn aan een goede invulling van dat doel. (*Kamerstukken II* 2014/15, 31135, nr. 54, p. 3).

## 2.2 Vormgeving medezeggenschap

### Kinderopvang

De Wko<sup>21</sup> schrijft voor dat degene die een kindcentrum in stand houdt voor elk door hem geëxploiteerd kindcentrum respectievelijk elke door hem geëxploiteerde peuterspeelzaal waar meer dan 50 kinderen worden opgevangen, een oudercommissie (OC) instelt.<sup>22</sup> Een kindcentrum is een voorziening waar kinderopvang plaatsvindt.<sup>23</sup>

De verplichting tot het instellen van een OC geldt niet indien:

a. de houder zich aantoonbaar voldoende heeft ingespannen om een OC in te stellen; en

b. het een kindcentrum, waar maximaal 50 kinderen worden opgevangen, of een gastouderbureau, waarbij maximaal 50 gastouders zijn aangesloten, betreft.

In die situaties moet de houder de ouders aantoonbaar voldoende op een andere wijze bij de onderwerpen waarvoor de OC bevoegd is, betrekken en de ouders de gelegenheid bieden deel te nemen aan een OC.<sup>24</sup>

Bij veel kinderopvangorganisaties met meerdere locaties is er ook een Centrale Oudercommissie (COC). De lokale OC kan taken uit handen geven aan de COC. De COC heeft geen wettelijke basis en kan alleen bestaan wanneer een of meerdere van de lokale oudercommissies bepaalde adviesrechten willen afgeven. Hiertoe worden afspraken vastgelegd in de huishoudelijke reglementen van de lokale OC's. De lokale OC behoudt altijd haar wettelijke rechten en blijft altijd naast de COC bestaan.<sup>25</sup>

Op grond van artikel 2, lid 1, WOR moet degene die met een onderneming een kindcentrum in stand houdt in welke onderneming in de regel ten minste 50 personen werkzaam zijn, een ondernemingsraad (OR) instellen. In een procedure bij de kantonrechter Utrecht hanteerde de rechter voor beantwoording van de vraag of de

---

<sup>21</sup> In art. 2.14 Wko staat nog dat de medezeggenschapsregeling niet geldt voor bekostigde peuterspeelzalen, maar die bepaling zal vervallen met de invoering van het wetsvoorstel Aanpassing van enige bepalingen in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de reparatie van enige onvolkomenheden (*Kamerstukken II 2015/16, 43478, nr. 2 en nr. 3, p. 3*).

<sup>22</sup> Artikel 1.58 en artikel 2.15 Wko. Per 1 januari 2018 worden peuterspeelzalen en kinderopvang waarschijnlijk geharmoniseerd. Kinderopvang en peuterspeelzaalwerk moeten dan aan dezelfde grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen voldoen. De pedagogische kwaliteit wordt bovendien verstrekt, onder andere door het opnemen van concretere pedagogische doelen in de wetgeving om de sector meer houvast te geven voor de ontwikkeling van kinderen en een betere aansluiting van voorschoolse voorzieningen en het basisonderwijs (*Kamerstukken II 2016/17, 34597*).

<sup>23</sup> Artikel 1 Wko.

<sup>24</sup> Artikel 1.58 Wko.

<sup>25</sup> Zie <http://www.boink.info/boink-voor-oudercommissies/de-oudercommissie> en <http://www.boink.info/boink-voor-oudercommissies/centrale-oudercommissie>.

ondernemer had voldaan aan zijn verplichtingen op grond van de WOR als toetsingsnorm: 'of (minimaal) is voldaan aan de rechten en bevoegdheden die op grond van de WOR aan het medezeggenschapsorgaan moeten worden toegekend.' De naam of vormgeving van het medezeggenschapsorgaan was niet doorslaggevend.<sup>26</sup> Bij minder dan 50 personen heeft de ondernemer een wettelijke verplichting om de in deze onderneming werkzame personen tenminste tweemaal per kalenderjaar in de gelegenheid te stellen gezamenlijk met hem bijeen te komen.<sup>27</sup>

Een ondernemer die twee of meer ondernemingsraden heeft ingesteld, moet ook voor de door hem in stand gehouden ondernemingen een centrale ondernemingsraad (COR) instellen indien dit bevorderlijk is voor een goede toepassing van de WOR ten aanzien van die ondernemingen.<sup>28</sup> De COR heeft dezelfde bevoegdheden als de OR, maar behandelt alleen zaken die van gemeenschappelijk belang zijn voor alle of de meerderheid van de ondernemingen waarvoor de COR is ingesteld.<sup>29</sup>

De Sociaal-Economische Raad kan, indien bijzondere omstandigheden een goede toepassing van deze wet in de betrokken onderneming in de weg staan, aan een ondernemer op diens verzoek ten aanzien van een door hem in stand gehouden onderneming schriftelijk voor ten hoogste vijf jaren ontheffing verlenen van de verplichting tot het instellen van een ondernemingsraad.<sup>30</sup> De Raad kan een dergelijke ontheffing uitsluitend verlenen indien voor wat betreft de informatie aan en de raadpleging van werknemers over bepaalde in de wet genoemde onderwerpen door de ondernemer voorzieningen zijn getroffen. In de praktijk wordt deze ontheffing spaarzaam verleend, en met name in gevallen van werknemerszelfbestuur. Het bestaan van een andere overlegvorm dan een ondernemingsraad is geen bijzondere omstandigheid.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Rb. Utrecht 31 augustus 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BX6615.

<sup>27</sup> Artikel 35b WOR.

<sup>28</sup> Artikel 33 WOR.

<sup>29</sup> Artikel 35 WOR.

<sup>30</sup> Artikel 5, lid 1.

<sup>31</sup> R.H. van het Kaar en F.W.H. Vink, *Inzicht in de Ondernemingsraad*, ed. 2016, Sdu Uitgevers, Den Haag 2015, p. 53-55.

## Scholen

In artikel 3, lid 1, Wms staat dat aan een school<sup>32</sup> en een centrale dienst<sup>33</sup> een medezeggenschapsraad (MR) is verbonden. De WOR is niet van toepassing op scholen en centrale diensten.<sup>34</sup> De Wms geeft niet aan op wie de verplichting tot het instellen van een MR rust, maar uit de Wms en de rechtspraak kan worden afgeleid, dat dit de rechtspersoon is die de school en centrale dienst in stand houdt en bij wie de leerlingen staan ingeschreven en het personeel dat in dienst is dan wel ten minste zes maanden te werk is gesteld bij het bevoegd gezag en werkzaam is op de school.<sup>35</sup>

Indien het bevoegd gezag meer dan één school in stand houdt, moet het bovendien een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) instellen, waarin elke MR van de betrokken scholen is vertegenwoordigd.<sup>36</sup> De GMR heeft dezelfde bevoegdheden als de MR, maar behandelt alleen zaken die van gemeenschappelijk belang zijn voor alle of de meerderheid van de scholen waarvoor de GMR is ingesteld.

Ook biedt de Wms de mogelijkheid om -naast een (G)MR- een deelraad in stellen voor een deel van de school, een groepsmedezeggenschapsraad voor een groep van scholen, een themaraad voor bepaalde medezeggenschapsaangelegenheden en een bovenbestuurlijke MR voor scholen van twee of meer bevoegde gezagen.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> Het is niet helemaal duidelijk wat onder 'school' moet worden verstaan. De Wms omschrijft 'school' als: een school als bedoeld in de Wpo, de WEC en de Wvo. Ook deze wetten bevatten geen duidelijke omschrijving van het begrip 'school'. Zo staat in artikel 1 Wpo: 'Een school in de zin van de Wpo is een basisschool of een speciale school voor basisonderwijs, tenzij het tegendeel blijkt.' Volgens de Landelijke geschillencommissie Wms ('LCG WMS') is sprake van een school als daaraan een BRIN-nummer is toegekend. Volgens de Ondernemingskamer is doorslaggevend bij wie de leerlingen staan ingeschreven, bij wie het personeel in dienst is en wie verantwoording aflegt aan het ministerie van OCW en de Onderwijsinspectie. Zie J. Sperling, *De wet medezeggenschap op scholen toegelicht*, 3e dr. Onderwijs geschillen, Utrecht 2016, p. 24.

<sup>33</sup> Onder 'centrale dienst' wordt verstaan: een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die

- uitsluitend wordt bestuurd door een bevoegd gezag al dan niet met een of meer andere bevoegde gezagsorganen als bedoeld in de WPO,
- zich blijkens de statuten dan wel de gemeenschappelijke regeling, bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, uitsluitend ten doel stelt om ten behoeve van scholen en andere onderwijsinstellingen die uit 's Rijks kas worden bekostigd, werkzaamheden te verrichten ter verzekering van de goede gang van het onderwijs met uitzondering van het leiden van de school, het geven van onderwijs en het verrichten van werkzaamheden op het terrein van de schoolbegeleiding,
- niet het maken van winst beoogt,
- wordt gefinancierd met behulp van bijdragen van de bevoegde gezagsorganen waarvoor diensten worden verricht, en
- de minister van OCW heeft medegeedeeld als rechtspersoon in de zin van dit artikel werkzaam te willen zijn (artikel 68 Wpo).

<sup>34</sup> Artikel 39 Wms.

<sup>35</sup> Artikel 1 Wms.

<sup>36</sup> Artikel 4 Wms.

<sup>37</sup> Artikel 20 Wms.

## 2.3. Inhoud medezeggenschap

De voorschriften van de WOR de Wko en de Wms verschillen inhoudelijk. Het gaat om onderwerpen zoals de samenstelling van de medezeggenschapsorganen, hun bevoegdheden, de faciliteitenregeling, de bescherming van de leden van de medezeggenschapsorganen en de geschillenregeling. Wij bespreken hieronder de verschillen per onderwerp.

### 2.3.1 Samenstelling medezeggenschapsorgaan

#### Kinderopvang

De leden van de OC worden gekozen uit en door de ouders van wie de kinderen in het kindcentrum worden opgevangen.<sup>38</sup> Personen werkzaam bij het kindcentrum kunnen geen lid zijn van de OC.<sup>39</sup> De Wko schrijft niet het minimale aantal leden van de OC voor.

De leden van de OR worden door verkiezingen gekozen door en uit het personeel. De WOR schrijft het minimale aantal leden van de OR voor, afhankelijk van de hoeveelheid personeelsleden in de onderneming.<sup>40</sup> Het minimale aantal leden is drie. De leden van de COR worden gekozen uit en door de leden van de betrokken ondernemingsraden. De WOR schrijft niet voor uit hoeveel leden de COR moet bestaan.

#### Scholen

De (G)MR van een basisschool bestaat voor de helft uit leden die uit en door het personeel worden gekozen en voor de andere helft uit leden die uit en door de ouders worden gekozen, de personeels- respectievelijk de oudergeleding. Het minimale aantal leden van de (G)MR is vier en van een centrale raad twee.<sup>41</sup>

### 2.3.2 Medezeggenschapsbevoegdheden

#### Kinderopvang ouders

De houder stelt het eerste reglement vast. De OC heeft instemmingsrecht op wijziging van het reglement.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> Artikel 1.58, lid 4, Wko.

<sup>39</sup> Artikel 1.58, lid 5, Wko.

<sup>40</sup> Artikel 6, lid 1, WOR.

<sup>41</sup> Artikel 3 Wms.

<sup>42</sup> Artikel 1.59, lid 5, Wko en artikel 2.16, lid 5, Wko.

De OC heeft een wettelijk adviesbevoegdheid over elk voorgenomen besluit met betrekking tot:

- a. de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de verplichting aan de houder om de opvang of peuterspeelzaal zodanig te organiseren en een zodanig pedagogisch beleid te voeren, dat dit redelijkerwijs leidt tot een verantwoorde kinderopvang of verantwoord peuterspeelzaalwerk;
- b. voedingsaangelegenheden van algemene aard en het algemene beleid op het gebied van opvoeding, veiligheid of gezondheid;
- c. openingstijden;
- d. het beleid met betrekking tot het aanbieden van voorschoolse educatie;
- e. de vaststelling of wijziging van een regeling inzake de behandeling van klachten; en
- f. wijziging van de prijs van kinderopvang of peuterspeelzaalwerk.<sup>43</sup>

De houder mag de OC meer bevoegdheden geven of haar over meer onderwerpen raadplegen.<sup>44</sup> De OC is ook bevoegd de houder ongevraagd te adviseren over de hierboven onder a-f genoemde onderwerpen.<sup>45</sup> De houder kan van het advies slechts afwijken indien hij schriftelijk en gemotiveerd aangeeft dat het belang van de kinderopvang of peuterspeelzaalwerk zich tegen het advies verzet.

Daarnaast moet de houder ten minste eenmaal per 12 maanden overleg voeren met de OC over de invulling van het nog te voeren pedagogisch beleid en het al gevoerde pedagogisch beleid en over het inspectierapport van de toezichthouder.<sup>46</sup>

### **Kinderopvang personeel**

De OR stelt zelf zijn reglement vast, maar moet de ondernemer de gelegenheid geven om zijn standpunt daarover kenbaar te maken.<sup>47</sup>

De WOR geeft de OR instemmingsrechten met betrekking tot voorgenomen besluiten van de ondernemer over personeelsaangelegenheden.<sup>48</sup> Deze komen grotendeels overeen met die van de personeelsgeleding van de MR op scholen. Daarnaast heeft de OR adviesrechten met betrekking tot voorgenomen besluiten over bepaalde ondernemingsrechtelijke aangelegenheden, zoals overdracht, uitbreiding, inkrimping of beëindiging van de werkzaamheden van de onderneming.<sup>49</sup> Deze komen grotendeels overeen met de bevoegdheden in de Wms, zij het dat de personeelsgeleding

---

<sup>43</sup> Artikel 1.60 Wko en artikel 2.17 Wko.

<sup>44</sup> *Kamerstukken II 2001/02, 28447, nr. 3, p. 30.*

<sup>45</sup> Artikel 1.60, lid 3, Wko en artikel 2.17 lid 3 Wko.

<sup>46</sup> Artikel 1.60, leden 4 en 6, Wko en artikel 2.17, leden 4 en 6, Wko.

<sup>47</sup> Artikel 8, lid 1, WOR.

<sup>48</sup> Artikel 27 WOR.

<sup>49</sup> Artikel 25 WOR.

die laatste tezamen met de oudergeleding uitoefent. Bij cao en/of bij schriftelijke overeenkomst tussen de ondernemer en de OR kunnen meer bevoegdheden aan de OR worden toegekend.<sup>50</sup> De OR is bevoegd om de nietigheid in te roepen van besluiten die de ondernemer in strijd met de WOR neemt.

Verder is de OR bevoegd voorstellen te doen over aangelegenheden die de onderneming betreffen. De ondernemer beslist over het voorstel nadat daarover ten minste éénmaal overleg is gepleegd in een overlegvergadering. Na het overleg deelt de ondernemer zo spoedig mogelijk schriftelijk en met redenen omkleed aan de OR mee, of en in hoeverre hij overeenkomstig het voorstel zal besluiten.

Indien er minder dan 50 personen werkzaam zijn bij de houder, moet de houder in de bijeenkomsten met het personeel tenminste eenmaal per jaar de algemene gang van zaken van de onderneming bespreken. De ondernemer verstrekt daartoe mondeling of schriftelijk algemene gegevens omtrent de werkzaamheden en de resultaten van de onderneming in het afgelopen jaar, alsmede omtrent zijn verwachtingen dienaangaande in het komende jaar. Voor zover de ondernemer verplicht is zijn jaarrekening en bestuursverslag ter inzage van een ieder neer te leggen, worden exemplaren van deze jaarstukken ter bespreking aan de in de onderneming werkzame personen verstrekt. De ondernemer verstrekt voorts mondeling of schriftelijk algemene gegevens inzake het door hem ten aanzien van de in de onderneming werkzame personen gevoerde en te voeren sociale beleid.<sup>51</sup>

## Scholen

Het bevoegd gezag stelt het reglement van de MR vast, maar heeft daarvoor wel de instemming van de MR nodig.<sup>52</sup>

De hele MR heeft instemmingsrecht over een aantal voorgenomen besluiten van het bevoegd gezag, waaronder die over verandering van de onderwijskundige doelstellingen en vaststelling en wijziging van het schoolplan, waarin de kwaliteitszorg en de pedagogische visie van de school wordt omschreven, en fusie en overdracht van (een deel) van de school.<sup>53</sup> Ook heeft de MR als geheel adviesrecht over een aantal voorgenomen besluiten, zoals vaststelling of wijziging van het meerjarig financieel beleid, waaronder de bestemming van de middelen, en beëindiging of uitbreiding van de werkzaamheden.<sup>54</sup> Daarnaast heeft de personeelsgeleding instemmingsbevoegd-

---

<sup>50</sup> Artikel 32, leden 1 en 2, WOR.

<sup>51</sup> Artikel 35b WOR.

<sup>52</sup> Artikel 23 Wms.

<sup>53</sup> Artikel 10 Wms.

<sup>54</sup> Artikel 11 Wms.

heden over voorgenomen besluiten met betrekking tot personeelsaangelegenheden.<sup>55</sup> Deze komen overeen met die van de OR. De oudergeleding van een basisschool heeft instemmingsrechten met betrekking tot aangelegenheden die specifiek ouders en leerlingen betreffen, zoals verandering van de grondslag van de school, de middelen die van ouders worden gevraagd en vaststelling van de schoolgids.<sup>56</sup>

De MR is bevoegd om de nietigheid in te roepen van besluiten die het bevoegd gezag in strijd met de Wms neemt.

### 2.3.3 Informatie

#### **Kinderopvang**

De houder verstrekt de OC tijdig en desgevraagd schriftelijk alle informatie die deze voor de vervulling van haar taak redelijkerwijs nodig heeft.<sup>57</sup> Bij een kindcentrum met minder dan 50 kinderen en dat geen OC heeft, moet de houder de ouders aantoonbaar voldoende bij de onderwerpen waarvoor de OC bevoegd is, betrekken.

De OR heeft een algemeen recht op informatie dat de OR nodig heeft om zijn taak redelijkerwijs te kunnen vervullen. Daarnaast heeft de OR recht op bepaalde specifieke informatie, bijvoorbeeld financiële informatie, zoals de jaarrekening, het jaarverslag en het groepsresultaat, en gegevens met betrekking tot arbeidsvoorwaarden en het sociaal beleid van de onderneming en informatie over de beloningsverhoudingen.

In het geval er een personeelsvergadering is, moet de houder de vergadering mondeling of schriftelijk algemene gegevens verstrekken omtrent de werkzaamheden en de resultaten van de onderneming in het afgelopen jaar, alsmede omtrent zijn verwachtingen voor het komende jaar. Voor zover de houder verplicht is zijn jaarrekening en bestuursverslag ter inzage van een ieder neer te leggen, moet hij deze stukken aan de personeelsvergadering verstrekken. De houder verstrekt mondeling of schriftelijk algemene gegevens inzake het door hem ten aanzien van de in de onderneming werkzame personen gevoerde en het te voeren sociale beleid.

#### **Scholen**

De MR heeft een algemeen informatierecht met betrekking tot gegevens die de MR of de geledingen redelijkerwijs nodig hebben voor de vervulling van hun taken. Daarnaast heeft de MR recht op specifieke informatie, bijvoorbeeld financiële stukken en

---

<sup>55</sup> Artikel 12 Wms.

<sup>56</sup> Artikel 13 Wms.

<sup>57</sup> Artikel 1.60, lid 5, Wko en artikel 2.17, lid 5, Wko.

gegevens en de uitgangspunten die het bevoegd gezag hanteert bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Indien het bevoegd gezag een voorstel voor advies of instemming voorlegt aan een geleding van de MR, moet het dat voorstel gelijktijdig ter kennisneming aan de andere geleding(en) aanbieden. Daarbij moet het tevens een overzicht verstrekken van de beweegredenen voor het voorstel en van de gevolgen die de uitwerking van het voorstel naar verwachting zal hebben voor het personeel, ouders en leerlingen en van de naar aanleiding daarvan genomen maatregelen.<sup>58</sup>

## 2.3.4 Faciliteitenregeling

### Kinderopvang

De OC heeft geen wettelijke faciliteitenregeling.

De OR heeft een wettelijk recht op gebruikmaking van de voorzieningen van de onderneming, scholing en vergoeding van redelijke kosten voor faciliteiten, waaronder het raadplegen van deskundigen en het voeren van rechtszedingen.<sup>59</sup>



<sup>58</sup> Artikel 8, lid 6, Wms.

<sup>59</sup> Artikel 22 WOR.

## Scholen

De faciliteitenregeling in de Wms komt materieel overeen met die in de WOR.

### 2.3.5 Bescherming leden

#### Kinderopvang

Er is geen wettelijke regeling met betrekking tot benadeling van de leden van de OC uit hoofde van hun lidmaatschap van de OC in hun positie met betrekking tot de instelling.

Voor de leden van de OR bevat het Burgerlijk Wetboek een uitgebreide regeling met betrekking tot de bescherming van de leden van de OR in hun arbeidsrechtelijk relatie tot de onderneming.<sup>60</sup>

#### Scholen

De Wms bevat bepalingen over bescherming van MR-leden.<sup>61</sup> Deze gaan echter minder ver en zijn minder duidelijk dan die voor leden van de OR. Onduidelijk is ook of individuele leden een rechtsmiddel hebben. De Wms bevat immers geen rechtsgrond

voor een dergelijke actie en de gewone rechter heeft geoordeeld dat in beginsel een bekostigingswet 'geen arbeidsvoorwaarden bevat'.<sup>62</sup>

### 2.3.6 Geschillenregeling

#### Kinderopvang ouders

De houder van de kinderopvang moet zijn aangesloten bij de Geschillencommissie Kinderopvang.<sup>63</sup> Deze commissie is bevoegd in geschillen tussen de houder en de OC over de bevoegdheden van de OC en de verplichtingen van de houder.<sup>64</sup> De geschillencommissie toetst uitsluitend of de houder bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid heeft gehandeld. Indien de geschillencommissie de oudercommissie in het gelijk stelt, kan zij in haar uitspraak tevens bepalen dat de houder zijn besluit geheel of ten dele intrekt en een of meer gevolgen van dat besluit ongedaan maakt.<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup> Artikel 21 WOR.

<sup>61</sup> Artikel 3, leden 12 en 13 Wms.

<sup>62</sup> Deze uitspraken hadden echter betrekking op bepalingen in andere onderwijswetten over de commissies van beroep. Zie Gerechtshof Amsterdam 12 oktober 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BP0651. Gerechtshof Amsterdam 19 juli 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR4254. HR 9 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB2752. Maar zie Centrale Raad van Beroep 12 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:735.

<sup>63</sup> Artikel 1.57c Wko en artikel 2.13b, lid 1, Wko.

<sup>64</sup> Artikel 1.57c Wko en artikel 2.13b Wko.

<sup>65</sup> Artikel 1.66b Wko en artikel 2.24b Wko.

De Wko geeft de Geschillencommissie geen bevoegdheid met betrekking tot geschillen over wijzigingen van het reglement. Het is bovendien onduidelijk of de OC een uitspraak van de commissie kan afdwingen als de houder deze niet nakomt, aangezien de commissie Kinderopvang geen rechterlijk orgaan is.

### **Kinderopvang personeel**

De Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam is bevoegd in geschillen tussen de OR en de houder wanneer:

- de houder het advies van de OR niet of niet geheel heeft gevolgd;
- de houder heeft nagelaten advies te vragen aan de OR of de OR geen advies heeft kunnen uitbrengen; of
- er na het advies van de OR feiten en omstandigheden bekend zijn geworden, die mogelijk tot een ander advies van de OR zouden hebben geleid.<sup>66</sup>

De kantonrechter is bevoegd in instemmingsgeschillen en geschillen over naleving van de bepalingen van de WOR. Met betrekking tot instemmingsgeschillen geeft de kantonrechter slechts vervangende toestemming indien de beslissing van de OR om geen instemming te geven onredelijk is, of het voorgenomen besluit van de ondernemer gevergd wordt door zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen. De kantonrechter kan de OR of de ondernemer de verplichting opleggen om bepaalde handelingen te verrichten of na te laten.<sup>67</sup>

### **Scholen**

De Landelijke Commissie voor Geschillen WMS (LCG WMS) is bevoegd in geschillen over naleving van de Wms en instemmings- en adviesgeschillen. De LCG WMS kan de MR of het bevoegd gezag de verplichting opleggen om bepaalde handelingen te verrichten of na te laten. De MR kan de naleving van de uitspraken van de LCG WMS afdwingen door middel van een snelle en eenvoudige dwangsomprocedure bij de gewone rechter.<sup>68</sup>

## **2.4 Knelpunten**

Uit de bovenstaande vergelijking kunnen de knelpunten met betrekking tot de vormgeving en de inhoud van de medezeggenschap worden afgeleid.

---

<sup>66</sup> Artikel 26, lid 1, WOR.

<sup>67</sup> Artikel 36 WOR.

<sup>68</sup> Artikelen 30-37 Wms.

## 2.4.1 Vormgeving medezeggenschap

Op een IKC zijn drie medezeggenschapswetten van toepassing. Een IKC kan niet afwijken van de verplichting om drie medezeggenschapsorganen op te richten. De Wko en de Wms bieden daarvoor geen wettelijke grondslagen. Artikel 5, lid 1, WOR geeft de mogelijkheid bij de SER om ontheffing te vragen van de verplichting om een OR in te stellen, maar het is onduidelijk of de omstandigheid dat de kinderopvang onderdeel van een IKC is, aangemerkt kan worden als een bijzondere omstandigheid die een goede toepassing van de WOR bij de houder in de weg staat, zoals artikel 5, lid 1, WOR vereist. Er is dus geen wettelijke grondslag die het mogelijk maakt om één gezamenlijk medezeggenschapsorgaan voor de hele IKC in te stellen.

Evenmin zijn de bepalingen in de drie wetten voor wat betreft gemeenschappelijke medezeggenschap op elkaar afgestemd. De Wko bevat daarover niets en de Wms en de WOR bevatten verschillende juridische begrippen ('ondernemingen' in artikel 3 WOR en 'school' in artikel 4 Wms). Dat kan tot gevolg hebben dat er voor de scholen van de IKC wel een GMR moet worden ingesteld, maar voor de kinderopvang niet, of andersom.

## 2.4.2. Inhoudelijke medezeggenschap

De drie wetten geven elk van de drie medezeggenschapsorganen verschillende bevoegdheden. Daarbij zijn de bevoegdheden van de OC mager in vergelijking met die van de MR en de OR. In de MR moet de personeelsgeding sommige van de adviesbevoegdheden die de OR alleen heeft, met de oudergeleding delen. Daar staat tegenover dat sommige van die gedeelde bevoegdheden in de Wms instemmingsbevoegdheden zijn, en geen adviesbevoegdheden zoals in de WOR. Het bestaan van verschillende bevoegdheden heeft tot gevolg dat het bestuur van de IKC soms over dezelfde kwestie bij meerdere medezeggenschapsorganen om advies of instemming moet vragen. Bovendien kan de situatie ontstaan dat één medezeggenschapsorgaan wel instemt met een bepaald voorgenomen besluit, terwijl een ander medezeggenschapsorgaan tegenstemt. Ook kan het voorgenomen besluit als gevolg van overleg met één van de medezeggenschapsorganen worden gewijzigd, terwijl dat al was goedgekeurd door een ander medezeggenschapsorgaan. In dat geval moet het bestuur het voorgenomen besluit opnieuw voorleggen aan het eerste orgaan. De huidige medezeggenschapswetgeving is dus belastend voor het bestuur van een IKC.

Een ander belangrijk knelpunt is dat de Wko en WOR geen grondslag bieden voor medezeggenschap met betrekking tot één centraal pedagogisch of onderwijskundig beleid of het formuleren van één pedagogische of onderwijskundige ontwikkellijn

van een IKC. In de Wko<sup>69</sup> staan weliswaar bepalingen die de OC advies- en overlegrechten geven met betrekking tot het pedagogisch beleid. Maar die zijn beperkt tot het beleid van de opvang, de uitvoering en invulling van dit beleid, niet van de formulering en wijziging van dat beleid. De WOR bevat hier helemaal geen bepalingen over. De Wms daarentegen biedt wel een wettelijke grondslag voor medezeggenschap op het pedagogisch beleid, zij het dat dit beperkt is tot het beleid met betrekking tot de school.<sup>70</sup>

Verder zijn er ook verschillen tussen de drie organen voor wat betreft de bevoegdheden, zoals informatierechten, beschermingsrechten en faciliteitenregeling.

### 2.4.3 Oplossing voor knelpunten?

Ondanks deze verschillen, kan een IKC een of meer (gemeenschappelijke) medezeggenschapsorga(a)n(en) oprichten en daaraan bevoegdheden toekennen die medezeggenschap geven met betrekking tot bestuursbesluiten die de gehele IKC betreffen. Wij noemen dit hierna een IKC-medezeggenschapsorgaan. Het ligt voor de hand dat dit orgaan als geheel ook de meest vergaande rechten met betrekking tot bevoegdheden, zoals informatierechten, beschermingsrechten en faciliteitenregeling krijgt. Een IKC blijft echter wel verplicht om naast dit IKC-medezeggenschapsorgaan een OC, een (C)OR en een (G)MR in te stellen in overeenstemming met de wettelijke bepalingen.

Bij het oprichten van een IKC-medezeggenschapsorgaan dient er voor te worden gewaakt dat de bestaande medezeggenschapsbevoegdheden van de wettelijke medezeggenschapsorganen niet worden uitgehold. Problematisch is bijvoorbeeld als het IKC-medezeggenschapsorgaan instemt of een positief advies geeft met een voorgenomen besluit, welke instemmings- of adviesbevoegdheid voorheen alleen aan een wettelijk medezeggenschapsorgaan toebehoorde, terwijl de leden van dat wettelijk medezeggenschapsorgaan niet instemmen of negatief adviseren. Mag het bestuur in dat geval toch uitvoering geven aan het besluit? En ook de omgekeerde situatie is gecompliceerd: het IKC-medezeggenschapsorgaan stemt tegen een voorgenomen besluit van het bestuur of geeft een negatief advies, terwijl de leden van het medezeggenschapsorgaan waaraan de oorspronkelijke bevoegdheid toekomt, het wel eens zijn met dat besluit. Wat is in dat geval de status van het besluit?

---

<sup>69</sup> Artikel 1.60, lid 1 aanhef en onder a, artikel 2.17, lid 1 aanhef en onder a, Wko, artikel 1.60, lid 4, en artikel 2.17, lid 4, Wko.

<sup>70</sup> Artikel 10, lid 1 aanhef en onder a en b, Wms.

Uit de rechtspraak kan worden afgeleid dat die vragen moeten worden beantwoord vanuit de gedachte dat de medezeggenschapswetgeving dwingendrechtelijk van toepassing is en daarvan alleen van kan worden afgeweken voor zover de wet daarvoor een uitdrukkelijke grondslag biedt.<sup>71</sup> Is die grondslag er niet, dan kunnen de wettelijke bevoegdheden van het medezeggenschapsorgaan niet worden beperkt. In dat laatste geval zullen bij strijdigheid tussen de bepalingen van de medezeggenschapswetten en de afspraken tussen partijen, de wettelijke bepalingen voorrang hebben.

#### 2.4.4 Geschillenregeling

Een laatste knelpunt is dat de drie medezeggenschapswetten drie verschillende geschillenregelingen voorschrijven. Dit kan tot gevolg hebben dat er over één geschil meerdere procedures, elk met verschillende termijnen en hoger beroepsmogelijkheden, worden gevoerd. Ook is het mogelijk dat deze procedures tot tegenstrijdige uitspraken leiden. Dit kan in de praktijk tot veel onzekerheden leiden.

Indien het bestuur van een IKC kiest voor het oprichten van een IKC-medezeggenschapsorgaan, blijven de drie geschillenregelingen van toepassing. Zodra er een geschil ontstaat over het functioneren van een IKC-medezeggenschapsorgaan of een medezeggenschapsbevoegdheid, dient te worden teruggevallen op de oorspronkelijke wettelijke geschillenregeling. Dat kan betekenen dat er soms geen enkele geschillenregeling van toepassing is. Bijvoorbeeld in de bovengenoemde situatie waarin het IKC-medezeggenschapsorgaan tegen een besluit van het bestuur stemt of een negatief advies geeft, terwijl de leden van het medezeggenschapsorgaan waaraan de oorspronkelijke bevoegdheid toekomt, het wel eens zijn met dat besluit. Ook voor een geschil tussen bestuur en IKC-medezeggenschapsorgaan over de doorlopende pedagogische of onderwijskundige ontwikkelingen van het IKC, bestaat geen geschillenregeling, want geen van de drie medezeggenschapswetten bevat een bepaling voor deze medezeggenschapsbevoegdheid.

Het is onduidelijk of de medezeggenschapswetgeving toestaat dat partijen overeenkomen om het geschil voor te leggen voor bindend advies van derden of aan arbiters. Aan deze oplossing kleeft bovendien een aantal nadelen. Ten eerste is niet duidelijk of de huidige medezeggenschapswetten toestaan om af te wijken van de voorgescreven geschillenregeling. Kan een medezeggenschapsorgaan afzien van de eigen wettelijke geschillenregeling en de mogelijkheid van hoger beroep? Ten tweede is onduidelijk of het IKC-medezeggenschapsorgaan bevoegd is om een exequatur

---

<sup>71</sup> Zie m.b.t. de Wor, Rb. Utrecht 31 augustus 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BX6615. Zie m.b.t. de Wms, LCG Wms 30 juni 2015, zaaknr. 106770.

van de arbitrale uitspraak te vragen bij de rechtbank. Dit orgaan (evenals de wettelijke medezeggenschapsorganen) heeft immers alleen procesbevoegdheid voor zover de wet hem die bevoegdheid toekent. Die wettelijke bepaling is er echter niet. Ten derde kan arbitrage hoge kosten met zich brengen. En indien deze nadelen zich daadwerkelijk voordoen of als er vervolgens verkiezingen hebben plaatsgevonden en de nieuw gekozen medezeggenschapsleden niet instemmen met arbitrage of bindend advies, dan hebben geen van de wettelijke medezeggenschapsorganen meer de mogelijkheid om zich tot de eigen wettelijke geschilbeslechter te wenden, omdat de termijnen voor zo'n procedure inmiddels verlopen zullen zijn.<sup>72</sup>

## 2.5 De praktijk

In de praktijk heeft een aantal IKC's medezeggenschapsstructuren gecreëerd om zoveel mogelijk tot een integrale medezeggenschap te komen. Een van de meest geïntegreerde is die bij Stichting Un1ek. Onder deze stichting vallen vijf integrale kindcentra, dertien basisscholen, dertien peuterspeelzalen en zeventien kindcentra voor dagopvang en/of buitenschoolse opvang in Vlaardingen, Maassluis en Schiedam. De structuur van de medezeggenschap is als volgt. Op locatieniveau werken de OC, de OR of personeelsvertegenwoordiging en de MR samen in een zogenoemde 'IKC-raad'. Dit is het aanspreekpunt voor de IKC-directie. De IKC-raad bestaat uit 8 leden, met een evenredige vertegenwoordiging van ouders en medewerkers van opvang en onderwijs.<sup>73</sup> Op bovenlocatie-niveau werken de COR, de centrale oudercommissie kinderopvang en de GMR samen in de zogenoemde 'UNIEK raad' (CUR). De CUR is het centrale aanspreekpunt voor het bestuur met betrekking tot onderwerpen die de locaties overstijgen. De CUR bestaat uit acht leden, met een evenredige verdeling van ouders en personeel van onderwijs en opvang. Een afgevaardigde van iedere IKC raad, OC of MR neemt deel in een adviesraad. De adviesraad heeft een klankbordfunctie en oefent geen medezeggenschapsrechten uit.

De wettelijke medezeggenschapsorganen hebben al hun wettelijke medezeggenschapsbevoegdheden schriftelijk gemandateerd aan de CUR dan wel IKC-raden. Dit mandaat geeft de IKC-raad respectievelijk de CUR de bevoegdheid om deze bevoegdheden namens het oorspronkelijke wettelijke medezeggenschapsorgaan uit te oefenen. Tevens geeft elk wettelijke medezeggenschapsorgaan aan de IKC-raad of de CUR een volmacht om het wettelijke medezeggenschapsorgaan in rechte te vertegenwoordigen. Het mandaat en de volmacht blijven van kracht tot het wettelijke medezeggenschapsorgaan het mandaat jegens de IKC-raad respectievelijk de CUR

---

<sup>72</sup> Zie bijv. LCG Wms 11 april 2012, zaaknr. 105221 - 12.04

<sup>73</sup> L. de Bruin, 'Medezeggenschap in integrale kindcentra, Gezamenlijk belangen' *MR magazine*, 2016, nr. 5, p. 11 e.v.

schriftelijk heeft herroepen. Het mandaat wordt na iedere verkiezing van de IKC-raad of de CUR bevestigd door de nieuw verkozen leden van de raad in kwestie. Daar gaat tevens een voorlichtingsbijeenkomst aan vooraf waarbij het bestuur uitlegt aan de nieuwe leden waarom voor deze constructie is gekozen en welke de juridische consequenties daarvan zijn.

In de IKC-raad in kwestie en de CUR worden vraagstukken integraal behandeld en alle wettelijke instemmings- en adviesrechten worden door de IKC-raad of de CUR raad als geheel uitgeoefend.<sup>74</sup> Er is dus geen onderscheid meer tussen een ouder- en personeelsgeleding of tussen opvang en onderwijs.

Er is geen specifieke regeling voor geschillenbeslechting. Indien er een conflict ontstaat tussen het bestuur en de IKC-raad of de CUR, kan het wettelijk medezeggenschapsorgaan het geschil voorleggen aan de geschilbeslechtende instantie die volgens de toepasselijke wet bevoegd is. Als bijvoorbeeld de CUR negatief adviseert over een verhoging van de prijs van de opvang, kan het geschil worden voorgelegd aan de Geschillencommissie Kinderopvang. Over geschillen tussen de wettelijke raden kunnen nadere afspraken worden gemaakt. Elke wettelijke raad behoudt de mogelijkheid om in het uiterste geval een mandaat aan de IKC-raad of CUR in te trekken.

Hoewel deze medezeggenschapsconstructie in de praktijk goed lijkt te werken, blijft er een aantal onduidelijkheden. Als bijvoorbeeld de twee kinderopvang-ouderleden van de CUR niet instemmen met een advies van de CUR over een verhoging van de prijs van de opvang en de andere zes CUR-leden wel, zal de CUR instemmen met de verhoging. Maar kunnen de twee leden (die de oorspronkelijke (C)OC vormen) het geschil dan toch nog voorleggen aan de Geschillencommissie Kinderopvang?<sup>75</sup> En hoe gaat het in de omgekeerde situatie, bijv. het bestuur en de schoolouderleden zijn het eens over een besluit met betrekking tot tussenschoolse opvang (art. 13, lid 1 sub f Wms), maar alle personeelsleden en OC-ouders (dus de meerderheid van de IKC-raad) stemmen niet in? Trekt het bestuur het voorgenomen besluit dan toch in? Kan de schooloudergeleding in dat geval naar de LCG WMS, gezien het mandaat en de volmacht? Bovendien heeft deze geleding in die situatie eigenlijk geen geschil met het bestuur, maar met de rest van de IKC-raad. De LCG WMS verklaart zich dan mogelijk onbevoegd omdat er geen geschil tussen bestuur en oudergeleding is, en er dus geen belang is. In al deze situaties kan de volmacht dus tot gevolg hebben dat de oorspronkelijke medezeggenschapsorganen hun recht wordt ontnomen om het

---

<sup>74</sup> <https://www.un1ek.nl/medezeggenschap-2/> (geraadpleegd op 5 oktober 2016).

<sup>75</sup> Op grond van artikel 1.57c, lid 1 aanhef en onder a, Wko juncto artikel 1.60, lid 1 aanhef en onder f, Wko.

geschil aan de wettelijke geschilleninstantie voor te leggen. Mogelijk is een dergelijke constructie daardoor nietig wegens strijd is met de openbare orde.<sup>76</sup>

In de brochure van VOS/ABB 'Handreiking IKC' worden nog drie andere modellen genoemd. In model 1 wordt het overleg tussen de MR en de OC met het bestuur van de IKC samen gevoerd, maar behoudt ieder orgaan de eigen besluitvorming. De OR overlegt en besluit afzonderlijk. In Model 2 overleggen de drie medezeggenschapsorganen tezamen in één IKC-raad. Er zijn 3 personeelsleden uit het onderwijs met bevoegdheden volgens de Wms en 1 personeelslid vanuit de kinderopvang. Voor de oudergeleding zijn er 3 ouders vanuit het onderwijs met bevoegdheden volgens de Wms en 1 ouder vanuit de kinderopvang. De kinderopvangleden hebben geen zeggenschap binnen de IKC-raad en zijn slechts adviseurs. Naast de IKC-raad is er een OC en een OR. Model 3 heeft de vorm van een 'themaraad' naast de eigenlijke MR, de OC en OR. De bestaande wettelijke medezeggenschapsorganen hevelen bevoegdheden over aan deze raad. Daarin worden onderwerpen besproken die van gemeenschappelijk belang zijn, bijvoorbeeld pedagogisch-didactisch beleid, gezondheidsbeleid, klachtenregeling, etc. Alle leden van de 'themaraad' overleggen en beslissen op gelijkwaardige basis.

Model 1 is in overeenstemming met de medezeggenschapswetgeving. Het is echter onduidelijk of de andere twee modellen juridisch mogelijk zijn. Bij Model 2 is niet duidelijk of en op welke grond het mogelijk is dat personeelsleden van de kinderopvang bevoegdheden van de Wms hebben en niet van de WOR. Bij Model 3 is onduidelijk op welke wettelijke bepaling de 'themaraad' is gebaseerd. Dat kan niet de Wms zijn, want het gaat om een bovenbestuurlijk medezeggenschapsorgaan en dat kan geen themaraad in de zin van de Wms zijn.<sup>77</sup> Evenmin is duidelijk op grond van welke wetsbepalingen de OC en OR hun bevoegdheden overhevelen aan zo'n 'themaraad'. De Wko en WOR bevatten geen bepalingen die een dergelijke overheveling toestaan. Ook heeft geen van de drie modellen integrale medezeggenschap<sup>78</sup> en een uniforme geschillenregeling.

---

<sup>76</sup> Artikel 3: 40 BW. Zie ook H.J. van Kooten, *Groene Serie Vermogensrecht*, Artikel 40 Boek 3 BW, aant. 7.8 (laatst bijgewerkt 01-07-2014). Zie ook G.A. vander Veen, *Groene Serie Verbintenissenrecht*, aant. 105 (laatst bijgewerkt 01-09-2009).

<sup>77</sup> Artikel 20, leden 4 en 5, Wms.

<sup>78</sup> Landelijk Steunpunt Brede Scholen (LBSB) en VOS/ABB, *Handreiking IKC-raad*, Den Haag 2014. Zie ook 'Samen pirouettes draaien in de ikc-raad', *Infomr* maart 2015, p. 20.



### 3. Criteria behoorlijke medezeggenschapsregeling

In de praktijk kan binnen de bestaande medezeggenschapswetgeving een heel eind tegemoet gekomen worden aan de geconstateerde knelpunten. De oplossingen zijn echter juridisch ingewikkeld en kunnen tot gevolg hebben dat oorspronkelijke medezeggenschapsbevoegdheden worden uitgehold. Ook het bestaan van drie geschillenregelingen kan tot gecompliceerde situaties leiden of zelfs tot het verlies van een rechtsmiddel. Onduidelijk is of een IKC een eigen geschillenregeling in het leven kan roepen.

Dit alles roept de vraag op hoe een medezeggenschapsregeling voor een IKC eruit zou moeten zien. Wij formuleren daarvoor eerst een aantal criteria van 'behoorlijke medezeggenschap'. Deze criteria zijn gebaseerd op de conclusies van de hierboven in onderdeel 1 genoemde expertmeeting 'Medezeggenschap in integrale kindcentra' en op de belangrijkste bepalingen in de WOR en de Wms. Deze twee wetten zijn immers het resultaat van jarenlange ervaring met medezeggenschap en bieden de meest vergaande bevoegdheden aan medezeggenschapsorganen. De wetten zijn verschillende keren geëvalueerd en naar aanleiding van deze evaluaties aangepast om medezeggenschap doeltreffender en meer effectief te maken. Ook bestaat er veel rechtspraak over de uitleg van de bepalingen van deze wetten, hetgeen soms zelfs tot wetswijziging ter versterking van de medezeggenschap heeft geleid.<sup>79</sup>

#### 1. De medezeggenschap heeft een efficiënte structuur

De structuur van de medezeggenschap is efficiënt, dat wil zeggen dat de organisatie van de medezeggenschap zodanig is, dat deze zo weinig mogelijk onnodige financiële en administratieve lasten voor het bestuur van een IKC met zich brengt.<sup>80</sup> Dit betekent dat het bestuur van het IKC zo min mogelijk medezeggenschapsorganen in stand hoeft te houden en bij voorkeur over een aangelegenheid maar met één medezeggenschapsorgaan hoeft te overleggen. Dit overleg geschiedt met het meest daarvoor geëigende orgaan, bijvoorbeeld personeelsaangelegenheden met de personeelsleden in het medezeggenschapsorgaan en ouderaangelegenheden met het oudergedeelte. Medezeggenschap over beleid dat de gehele organisatie betreft, dient zo hoog mogelijk in de medezeggenschapstructuur gemeenschappelijk te worden uitgeoefend. De vormgeving van de medezeggenschapsorganen moet bovendien kunnen aansluiten bij de specifieke inrichting van een IKC en eventuele toekomstige veranderingen in deze inrichting.

---

<sup>79</sup> Zie bijv. Stb. (Stb. Cursief?) 2016, . 327 (Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen)

<sup>80</sup> Zie ook aanwijzing 13 van de Aanwijzingen voor de regelgeving

## **2. De medezeggenschapsbevoegdheden sluiten aan bij de instelling**

Medezeggenschap is een middel voor het goed functioneren van de instelling. De aangelegenheden waarover medezeggenschap bestaat zijn daarom afgestemd op het karakter van de instelling en ondersteunen diens doelstellingen en de uitwerking van die doelstellingen. Een IKC is een instelling voor kinderopvang en primair onderwijs en heeft daarom een sterk pedagogische functie. De doelstelling van de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs binnen het IKC is de optimale ontwikkeling van jonge kinderen vanuit één centrale visie. Daaronder valt het geven van onderwijs en het overdragen van normen en waarden binnen een ‘gemeenschap’ waarin diverse actoren (het bevoegd gezag, het personeel en de ouders) participeren, ieder met vaak parallel lopende, maar soms ook botsende belangen. Deze belangen moeten echter gericht zijn op de vorming en opvoeding van jonge kinderen die voor een belangrijk deel wordt toevertrouwd aan een IKC.

## **3. De medezeggenschap is doeltreffend**

De wettelijke regeling bevat bepalingen die er voor zorgen dat de medezeggenschap van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming van het bestuur van de instelling. Het bestuur moet voorgenomen besluiten bijvoorbeeld tijdig voorleggen, opdat het medezeggenschapsorgaan daarover zowel intern als met het bestuur kan overleggen en zijn visies kenbaar kan maken. Indien het bestuur dat niet doet, moet het medezeggenschapsorgaan voldoende middelen hebben om zijn bevoegdheden af te dwingen of zelfs om het bestuursbesluit en de gevolgen daarvan ongedaan te maken.

## **4. Alle belanghebbenden zijn gelijkwaardig**

Gezien de doelstelling van een IKC, is het van belang dat alle belanghebbende partijen, personeel en ouders, een gelijkwaardige inbreng, en dus gelijkwaardige bevoegdheden hebben. Dit betekent dat alle ouders en al het personeel actief en passief kiesrecht hebben en dezelfde medezeggenschapsrechten met betrekking tot onderwerpen die hen allebei aangaan (met name met betrekking tot het pedagogisch of onderwijskundig beleid en het ontwikkelen van doorlopende ontwikkel- en leerlijnen) en eigen medezeggenschapsrechten met betrekking tot voor hen relevante aangelegenheden.

## **5. Het informatierecht is effectief**

Alle medezeggenschapsleden hebben recht op alle informatie die zij nodig hebben voor hun taakuitoefening via het medezeggenschapsorgaan waarvan zij deel uitmaken of via hun geleding. De informatie is bovendien toegankelijk, dat wil zeggen begrijpelijk voor de leden van het medezeggenschapsorgaan. Dat betekent dat het bestuur de informatie moet ordenen of van een toelichting moet voorzien, bijvoorbeeld bij financiële stukken. Het informatierecht is bovendien afdwingbaar.

## **6. De faciliteitenregeling is effectief**

Alle medezeggenschapsleden hebben toegang tot dezelfde faciliteitenregeling via het medezeggenschapsorgaan waarvan zij deel uitmaken of via hun geleding. Onder faciliteitenregeling verstaan wij het recht op gebruikmaking van de voorzieningen van de IKC, scholing en vergoeding van redelijke kosten voor het raadplegen van deskundigen en het voeren van rechtszedingen. Het recht is afdwingbaar.

## **7. De medezeggenschapsleden hebben effectieve bescherming**

Alle medezeggenschapsleden hebben dezelfde en voldoende bescherming tegen benadeling in hun positie met betrekking tot het bestuur uit hoofde van hun lidmaatschap van het medezeggenschapsorgaan. De bescherming is effectief, dat wil zeggen dat deze afdwingbaar is.

## **8. De geschillenregeling is effectief**

Er is één regeling voor geschillen over medezeggenschap tussen het bestuur en een medezeggenschapsorgaan of een geleding. De regeling voldoet aan de criteria van behoorlijke rechtsbescherming. Dit betekent dat de procedure laagdrempelig is, voldoet aan elementaire beginselen van procesrecht, zoals onpartijdigheid van de rechter en hoor en wederhoor, het geschil vol wordt getoetst, de uitspraak binnen een redelijke termijn wordt genomen en afdwingbaar is. Er is eenheid in de uitspraken.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Zie hierover F.H.J.G. Brekelmans e.a., *De rechtsbescherming van werknemers in het bijzonder onderwijs: Toekomst van de Commissies van Beroep*, uitgave nr. 6 van het Expertisecentrum Onderwijs geschillen, Utrecht 2012, p. 39 e.v.

## 4. Toepassing criteria op de opties

Wij zien een vijftal mogelijkheden om alle of een deel van de knelpunten weg te nemen.<sup>82</sup> Deze opties kunnen worden onderverdeeld in die welke geen wetswijziging vereisen en die welke dat wel vereisen. Hoewel terughoudendheid is geboden met het tot stand brengen van nieuwe wetgeving, is dit noodzakelijk als een behoorlijke medezeggenschapsregeling voor IKC's niet kan worden gerealiseerd zonder wetswijziging.

Geen wetswijziging:

I. praktische oplossingen binnen de huidige wetgeving.

Wel wetswijziging:

II. toepassing van de WOR voor het personeel van de kinderopvang en de scholen en toepassing van de Wms of een met de Wms vergelijkbare regeling voor de ouders van de kinderopvang en de scholen;

III. toepassing van de Wms op het personeel van de kinderopvang en de scholen en toepassing van de Wms, aangevuld met de adviesbevoegdheden van de OC in de Wko, voor de ouders van de kinderopvang en de scholen;

IV. keuze tussen toepassing van WOR en Wms; of

V. een sui generis regeling.

Wij zetten hieronder uiteen in welke mate de opties voldoen aan de criteria van een behoorlijke medezeggenschapsregeling voor IKC's.

### 4.1 Optie I (huidige wetgeving)

(1) De medezeggenschap heeft een efficiënte structuur

De optie voldoet niet aan dit criterium. De medezeggenschap is over drie organen verdeeld, welk aantal mogelijk nog hoger is als de kinderopvang minder dan 50 kinderen en/of personeelsleden heeft. Het bestuur heeft tegenover elk van deze organen verschillende verplichtingen en moet over dezelfde onderwerpen met meerdere organen overleggen. De huidige wettelijke regelingen bieden evenmin de mogelijkheid om de inrichting van de medezeggenschap te laten aansluiten bij de specifieke inrichting van een IKC. Hoewel het in de praktijk weliswaar mogelijk is om

---

<sup>82</sup> Zie ook M.R. Wiersma, *Juridische belemmeringen voor integrale kindcentra, Noodzaak tot een nieuw wettelijk regime?*, Scriptie Academie voor Overheidsjuristen, Den Haag mei 2013, p. 41 e.v.

de medezeggenschap zo in te richten dat er centraal overleg is over de doelstelling en inrichting van een IKC door het creëren van één medezeggenschapsorgaan, leidt dit tot veel administratieve rompslomp. Naast de wettelijke medezeggenschapsorganen moeten extra medezeggenschapsorganen worden opgericht. Dit brengt veel extra tijd voor het bestuur met zich. Ook leidt dit tot extra kosten, bijvoorbeeld administratieve kosten, juridische kosten en kosten voor extra voorlichting en overleg met de medezeggenschapsleden over de structuur van de medezeggenschap.

### (2) De medezeggenschap sluit aan bij de instelling

De optie voldoet niet aan dit criterium. De medezeggenschapsbevoegdheden zijn slechts ten dele afgestemd op het specifieke karakter van een IKC, een pedagogisch-didactische instelling met doorlopende ontwikkel- en leerlijnen voor kinderen van 0-12 jaar. De Wko geeft ouders adviesrecht met betrekking tot een aantal aangelegenheden die zijn afgestemd op de opvang. De Wms is afgestemd op pedagogisch-didactische instellingen (scholen). De WOR is echter niet specifiek bedoeld voor pedagogisch-didactische instellingen, en sluit dus niet specifiek aan bij een IKC. Bij het creëren van medezeggenschap in het onderwijs is destijds dan ook met opzet niet voor de WOR gekozen, maar voor een eigen wet, die ouders en personeel gezamenlijk uit te oefenen medezeggenschap geeft.

De huidige wetgeving verbiedt echter niet het toekennen van extra medezeggenschapsbevoegdheden, dat wil zeggen bevoegdheden in aanvulling op de bestaande bevoegdheden. Zo kunnen aan een te creëren medezeggenschapsorgaan, naast alle medezeggenschapsbevoegdheden, ook medezeggenschapsbevoegdheden worden toegekend die specifiek zijn bedoeld voor een IKC, bijvoorbeeld met betrekking tot beleid over de doorlopende ontwikkel- en leerlijnen. Zoals hierboven in par. 2.4 is aangegeven, bestaat wel het gevaar van uitholling van bestaande medezeggenschapsrechten en kan de toepassing van de geschillenregeling ingewikkeld zijn.

### (3) De medezeggenschap is doeltreffend

De optie voldoet slechts gedeeltelijk aan dit criterium. De medezeggenschapsbevoegdheden in de WOR en de Wms zijn doeltreffend. Die in de Wko zijn minder doeltreffend. De WOR en de Wms bevatten bijvoorbeeld uitgebreidere bevoegdheden van de OR respectievelijk MR over de wijze waarop het bestuur advies moet vragen en hoe te handelen indien het bestuur het advies niet opvolgt.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Vgl. bijv. Artikel 16 Wms en artikel 160, lid 2, Wko.

De OR heeft instemmingsrechten gecombineerd met de mogelijkheid om een besluit van de ondernemer genomen in strijd met deze rechten, nietig te laten verklaren. Met betrekking tot adviesrechten staat in de WOR dat een advies op een zodanig tijdstip moet worden gevraagd, dat het van wezenlijke invloed kan zijn op het te nemen besluit. Bovendien moet de ondernemer met de OR overleggen voordat de OR het advies geeft.<sup>84</sup> Voor de Wms geldt een soortgelijke regeling.<sup>85</sup> In de Wko ontbreken echter vergelijkbare bepalingen.

(4) Alle belanghebbenden zijn gelijkwaardig

De optie voldoet slechts gedeeltelijk aan dit criterium. De OR en de personeelsgeleding hebben vergelijkbare instemmingsrechten op personeelsaangelegenheden, maar de MR heeft daarnaast instemmings- en adviesbevoegdheden die verder gaan dan die van de OR. De instemmings- en adviesbevoegdheden van de MR zijn ook veel uitgebreider dan die van de OC. Bij kinderopvanginstellingen waar minder dan 50 personeelsleden werken en/of minder dan 50 kinderen staan ingeschreven, hebben personeel en/of ouders nauwelijks medezeggenschapsrechten. De MR en OR hebben uitgebreide informatierechten en recht op faciliteiten. De OC heeft ook beperktere informatierechten en geen faciliteitenregeling.

(5) Het informatierecht is effectief

De optie voldoet slechts gedeeltelijk aan dit criterium. Het informatierecht van de OR en MR voldoet. Het informatierecht van de OC is echter beperkter dan dat van de OR en MR. Zo hebben de OR en MR gevraagd en ongevraagd recht op informatie, terwijl de OC daar specifiek om moet vragen.<sup>86</sup> De informatierechten van de OR en MR zijn inhoudelijk ook omvangrijker. De WOR en Wms bepalen, naast een algemeen informatierecht, dat de OR en MR ook recht op specifieke stukken hebben, bijvoorbeeld financiële gegevens. Deze bepaling ontbreekt voor de OC. Het is ook onduidelijk of het recht op informatie van de OC afdwingbaar is, want de wet bevat geen bepalingen om de uitspraken van de Geschillencommissie Kinderopvang ten uitvoer te leggen.

(6) De faciliteitenregeling is effectief

De optie voldoet slechts gedeeltelijk aan dit criterium. De OR en MR hebben een effectieve faciliteitenregeling, maar de OC heeft geen wettelijk recht op faciliteiten.

(7) De medezeggenschapsleden hebben effectieve bescherming

De optie voldoet slechts gedeeltelijk aan dit criterium. De leden van de OR hebben

---

<sup>84</sup> Artikel 25, leden 2-6, Wor.

<sup>85</sup> Artikel 17 Wms.

<sup>86</sup> Art. 1.60, lid 5, Wko.

afdoende bescherming. De leden van de OC hebben echter geen bescherming, terwijl de bescherming van leden van de MR onduidelijk is, en derhalve moeilijk afdwingbaar.

(8) De geschillenregeling is effectief

De optie voldoet niet aan dit criterium. De Wko, WOR en Wms schrijven elk een verschillende geschillenregeling voor. Dat kan tot gevolg hebben dat bij het creëren van een IKC-medezeggenschapsorgaan het soms onduidelijk kan zijn welk geschilleninstantie bevoegd is en dat voor de extra bevoegdheden er geen geschillenregeling bestaat. Onduidelijk is of de medezeggenschapwetgeving toestaat dat partijen een alternatieve geschillenregeling inrichten.

Onze conclusie is dat het samenstel van de huidige medezeggenschapswetgeving onvoldoende voldoet aan de criteria voor behoorlijke medezeggenschap voor IKC's.

## 4.2. Optie II (WOR voor personeel en Wms voor ouders)

Bij optie II is de WOR van toepassing op het gehele personeel van een IKC, inclusief het personeel werkzaam op de scholen en de centrale dienst. De Wms wordt zo gewijzigd, dat deze alleen van toepassing is op alle ouders. De Wms zal daarmee ook de adviesbevoegdheden van de OC van de Wko moeten bevatten, al dan niet met verschillende instemmings- en adviesaanlegenheden voor ouders van schoolkinderen en ouders van opvangkinderen.<sup>87</sup> In deze optie geldt voor het personeel en ouders een verschillende wettelijke regeling en personeel en ouders oefenen geen enkele medezeggenschapsbevoegdheid gezamenlijk uit. Zij overleggen niet gezamenlijk en oefenen hun medezeggenschapsbevoegdheden elk afzonderlijk uit.

Deze optie is vergelijkbaar met de medezeggenschapsregeling voor scholengemeenschappen die uit mbo-instellingen en vo-scholen bestaan. De invoering van de WOR in het mbo voor het personeel en de medezeggenschap van de studenten in de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) in 2010<sup>88</sup> zou tot gevolg hebben dat voor het mbo-deel binnen de scholengemeenschap een ander medezeggenschapsregime zou gelden dan voor het vo-deel. De wetgever vond dit een ongewenste situatie omdat het bevoegd gezag met meerdere medezeggenschapsorganen moest overleggen.

---

<sup>87</sup> Ook zou kunnen worden gekozen voor een ouderraad zoals bij voor scholengemeenschappen die uit MBO-scholen en VO-scholen bestaan, maar diens bevoegdheden kunnen niet minder zijn dan die ouders nu hebben op grond van de Wms. Wij gaan er daarom hiervan in de bespreking van deze optie II vanuit dat de Wms op alle ouders van toepassing is.

<sup>88</sup> Tot de invoering van de WOR en de studentenmedezeggenschap gold in het mbo de Wmo (Wet medezeggenschap onderwijs).

“Dit levert een onnodige toename van de lasten voor de instellingen op, terwijl de regering er juist op uit is deze lasten te verminderen. Juridisch leiden verschillende medezeggenschapsregimes tot verschillende geschillenregelingen met een verschillende inhoud [...]. Dit bevordert de transparantie en werkbaarheid niet en werkt complicerend bij geschillen.”<sup>89</sup>

De wetgever koos daarom in 2013 voor de volgende regeling met betrekking tot de scholengemeenschap mbo-vo: toepassing van de WOR voor al het personeel en de Web voor alle ouders en leerlingen.<sup>90</sup> Hij gaf de voorkeur aan gedeelde medezeggenschap, omdat personeel, deelnemers en ouders nauwelijks gemeenschappelijke onderwerpen hebben.<sup>91</sup> Er is dan ook geen gezamenlijk overlegorgaan, maar het bevoegd gezag stelt de OR, deelnemersraad en de ouderraad ten minste eenmaal per jaar in de gelegenheid gezamenlijk de algemene gang van zaken in de instelling met hem te bespreken. Het bevoegd gezag, de deelnemersraad, de ondernemingsraad en de ouderraad komen ook met elkaar bijeen, indien daarom onder opgave van redenen door één of meer van de raden wordt verzocht.<sup>92</sup>



<sup>89</sup> *Kamerstukken II 2007/08, 31266, nr. 3, p. 4.*

<sup>90</sup> Artikel 2.6 (OR voor personeel) en artikel 8a.1.3 Web (ouderraad voor ouders en deelnemersraad voor leerlingen).

<sup>91</sup> *Kamerstukken II 2007/08, 31266, nr. 3, p. 5-6.*

<sup>92</sup> Artikel 8a.1.5 Web.

Optie II (WOR en Wms) voldoet als volgt aan de criteria voor een behoorlijke wettelijke medezeggenschapsregeling.

(1) De medezeggenschap heeft een efficiënte structuur

De optie voldoet onvoldoende aan dit criterium. Sommige medezeggenschapsbevoegdheden in de WOR en de Wms overlappen, met name die in artikel 25 WOR en artikelen 10 en 11 Wms. Het bestuur moet voor deze voorgenomen besluiten aan twee medezeggenschapsorganen instemming of advies vragen. Er zal ook geen regeling zijn zoals in artikel 8, lid 6, Wms waarin staat dat een voorstel voor advies of instemming met motivering aan de personeelsgeleding gelijktijdig ter kennisneming aan de oudergeleding wordt aangeboden, en andersom. Deze optie zal tot grotere financiële en administratieve lasten leiden. De WOR biedt bovendien niet de mogelijkheid, zoals in artikel 20 van de Wms, om de medezeggenschap vorm te geven die aansluit bij de inrichting van de het IKC. Die mogelijkheid behouden ouders wel, maar bij gebruik daarvan zal het aantal medezeggenschapsorganen alleen nog maar toenemen en de structuur inefficiënter worden.

(2) De medezeggenschapsbevoegdheden sluiten aan bij de instelling

De optie voldoet onvoldoende aan dit criterium. Personeel en ouders zullen geen gemeenschappelijk forum hebben om medezeggenschap uit te oefenen over essentiële gemeenschappelijke belangen, zoals de onderwijskundige doelstellingen en visie, de organisatie van het IKC en het formuleren en uitvoeren van doorlopende ontwikkelijnen. Ook zal de medezeggenschap van het personeel niet specifiek aansluiten bij een pedagogisch-didactische instelling als een IKC, omdat de instemmings- en adviesbevoegdheden van de WOR veel algemener geformuleerd zijn dan die in de Wms. Het is mogelijk dat schoolpersoneel daardoor bepaalde bevoegdheden zal verliezen, omdat onduidelijk zal zijn hoe de bepalingen van de WOR naar scholen 'vertaald' moeten worden. Schoolpersoneel zal in ieder geval de instemmingsbevoegdheid met betrekking tot onderwijskundige doelstellingen en het schoolplan en fusies verliezen en zal in dat opzicht dus niet gelijkwaardig zijn aan ouders, die dat recht wel hebben/behouden.

(3) De medezeggenschap is doeltreffend

De optie voldoet aan dit criterium. De bepalingen in de WOR en Wms zijn doeltreffend, en de medezeggenschap voor het personeel van de IKC zal in deze optie II doeltreffend zijn.

Dat zal ook gelden voor ouders van zowel de scholen als de opvang. Verder geeft de Wms ouders meer medezeggenschapsbevoegdheden dan de Wko, omdat er in de Wms ook nog eens instemmingsrechten zijn en niet slechts adviesrechten zoals in de Wko. De Wms bevat bovendien bepalingen die het mogelijk maken om de medezeg-

genschapsbevoegdheden af te dwingen of om een bestuursbesluit dat niet in overeenstemming met de Wms is genomen, en de gevolgen daarvan ongedaan te maken.

Indien voor deze optie II (WOR- Wms) zou worden gekozen, is het van belang dat de huidige medezeggenschapsbevoegdheden van de OC worden toegevoegd aan de Wms, al dan niet aan een specifieke geleding voor ouders van kinderen in de opvang. Bij ongewijzigde toepasselijkheidverklaring van de Wms op ouders in de kinderopvang zouden ouders in de opvang immers hun bestaande bevoegdheden in de Wko verliezen.

(4) Alle belanghebbenden zijn gelijkwaardig

De optie voldoet gedeeltelijk aan dit criterium. De gelijkwaardigheid van belanghebbenden zal zowel toe- als afnemen. De medezeggenschapspositie van ouders in de kinderopvang zal met deze optie toenemen en sterker worden en gelijk worden aan die van ouders van kinderen op school. Ook ouders in kindercentra met minder dan 50 kinderen zullen aldus volwaardige medezeggenschap krijgen. De Wms geeft ouders immers meer en uitgebreidere bevoegdheden en rechten dan de Wko. Ook de informatierechten, recht op faciliteiten en recht op bescherming tegen benadeling uit hoofde van het lidmaatschap van ouders in de kinderopvang, zullen met deze optie aanzienlijk verbeteren. Daarentegen zullen de medezeggenschapsbevoegdheden van schoolpersoneel afnemen omdat het door de toepassing van de WOR sommige instemmingsrechten van artikel 10 Wms zal verliezen, waaronder de aangelegenheid van verandering of wijziging van de onderwijskundige doelstellingen van de school en het schoolplan.

(5) Het informatierecht is effectief

De optie voldoet aan dit criterium. Het informatierecht zal verbeteren, met name voor ouders in de kinderopvang.

(6) De faciliteitenregeling is effectief

De optie voldoet aan dit criterium. Alle belanghebbenden hebben in gelijke mate recht op faciliteiten.

(7) De medezeggenschapsleden hebben effectieve bescherming

De optie voldoet gedeeltelijk aan dit criterium. De rechtsbescherming van personeel op scholen tegen benadeling in hun positie uit hoofde van hun lidmaatschap zal verbeteren, omdat de regeling in de WOR verder gaat dan die in de Wms en afdwingbaar is. De rechtsbescherming van ouders in de kinderopvang zal gelijk worden aan die van ouders van schoolkinderen. Onduidelijk blijft of de regeling voor ouders effectief is, omdat niet duidelijk is of de regeling in de Wms afdwingbaar is.

(8) De geschillenregeling is effectief

Er zijn twee geschillenregelingen van toepassing. Dit is echter niet problematisch. Nu er sprake is van gescheiden medezeggenschap (dat wil zeggen twee aparte regies voor personeel en ouders), en de geschillenregelingen in de WOR en de Wms voldoende rechtsbescherming bieden, zal de geschillenregeling effectief zijn, en dus voldoen.

### 4.3 Optie III (alleen Wms)

Bij optie III is de Wms van toepassing op de gehele IKC met uitsluiting van de WOR, en zo nodig met verschillende instemmings- en adviesaanlegenheden voor ouders van kinderen op scholen en ouders van kinderen in de opvang om ervoor te zorgen dat zij hun bestaande medezeggenschapsbevoegdheden behouden en deze niet verwateren. Deze optie voldoet als volgt aan de criteria voor behoorlijke medezeggenschap.

(1) De medezeggenschap heeft een efficiënte structuur

De optie voldoet aan dit criterium. Toepassing van de Wms op een IKC is efficiënt. Het bestuur hoeft in de meeste gevallen over een aangelegenheid niet met meer dan één overlegorgaan te overleggen. Het overleg geschiedt met het meest daarvoor geëigende orgaan, bijvoorbeeld personeelsaangelegenheden met het gehele personeels-gedeelte van de IKC en ouderaanlegenheden met de oudergeleding. Daarbij kan worden overwogen om aparte geledingen te maken voor bepaalde aangelegenheden van ouders van schoolkinderen, en die van ouderleden met kinderen in de opvang om te voorkomen dat bestaande medezeggenschapsrechten niet verwateren. Gedacht kan worden aan het huidige adviesrecht van de OC over prijsverhoging of voedingsaanlegenheden. Medezeggenschap over beleid dat de gehele organisatie betreft, kan worden uitgeoefend in de GMR.

Artikel 20 van de Wms biedt mogelijkheden om te kunnen aansluiten bij de specifieke inrichting van een IKC bijvoorbeeld door middel van een deelraad, een groeps-MR of een themaraad. Daarmee kan medezeggenschap op maat worden gemaakt, bijvoorbeeld afgestemd op een specifieke huisvestingssituatie of specifieke medezeggenschapsaanlegenheden.

(2) De medezeggenschapsbevoegdheden sluiten aan bij de instelling

De optie voldoet aan dit criterium. De Wms gaat uit van ongedeelde medezeggenschap met betrekking tot aangelegenheden die een IKC aangaan, met name diens pedagogisch-didactische doelstellingen. Veel van de medezeggenschapsaanlegenheden in de Wms zijn specifiek bedoeld voor een instelling zoals een IKC,

bijvoorbeeld de instemmingsbevoegdheid van de MR met betrekking tot de onderwijskundige doelstellingen van de school en wijziging van het schoolplan (dat het pedagogisch plan zal worden in een IKC), regels met betrekking tot de veiligheid en gezondheid of instemmingsrecht met betrekking tot de financiële bijdragen van de ouders (artikel 10 Wms).

(3) De medezeggenschap is doeltreffend

De optie voldoet aan dit criterium. De Wms bevat bepalingen die er voor zorgen dat de medezeggenschap van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming van het bestuur van de instelling. Het bestuur moet voorgenomen besluiten bijvoorbeeld tijdig voorleggen, opdat het medezeggenschapsorgaan daarover zowel intern als met het bestuur kan overleggen en zijn visies kenbaar kan maken. Indien het bestuur dat niet doet, heeft het medezeggenschapsorgaan voldoende middelen om zijn bevoegdheden af te dwingen of zelfs om het bestuursbesluit en de gevolgen daarvan ongedaan te maken.

(4) Alle belanghebbenden zijn gelijkwaardig

De optie voldoet aan dit criterium. Naast de eigen instemmingsbevoegdheden van de geledingen over aangelegenheden die hen specifiek aangaan, hebben alle ouders en het gehele personeel een gelijkwaardige positie in het medezeggenschapsorgaan over instemmings- en adviesbevoegdheden die de gehele IKC aangaan.

(5) Het informatierecht is effectief

De optie voldoet aan dit criterium. De informatierechten zullen voor alle belanghebbenden gelijk zijn.

(6) De faciliteitenregeling is effectief

De optie voldoet aan dit criterium. Het recht op faciliteiten zal voor alle belanghebbenden gelijk zijn en in rechte afdwingbaar.

(7) De medezeggenschapsleden hebben effectieve bescherming

De optie voldoet gedeeltelijk aan dit criterium. De Wms bevat weliswaar beschermingsrechten, maar deze zijn minder vergaand en duidelijk dan die in de WOR. Toepassing van de Wms zal wel tot gevolg hebben dat ouderleden afkomstig uit de kinderopvang een zekere bescherming zullen hebben.

(8) De geschillenregeling is effectief

De optie voldoet aan dit criterium. Er is één geschilinstantie bevoegd die beslist in geschillen tussen het bestuur en het medezeggenschapsorgaan of de geledingen. De rechtsgang bij de LCG WMS voldoet aan de beginselen van behoorlijke rechtsbe-

scherming. Er zal eenheid in de rechtspraak zijn omdat er maar één geschillencommissie bevoegd is.

#### **4.4. Optie IV (keuze WOR-Wms of Wms)**

In deze optie IV heeft een IKC het wettelijk recht om te kiezen voor toepassing van ofwel optie II (WOR voor het personeel en Wms voor ouders) ofwel optie III (Wms voor de hele instelling). Deze keuzemogelijkheid sluit aan bij de medezeggenschapsregeling in het hoger onderwijs, waar deze keuzemogelijkheid in de toepasselijke wetgeving is vastgelegd.

Dit model zal niet voldoen aan alle criteria voor behoorlijke medezeggenschap, met name indien wordt gekozen voor de huidige regelgeving of optie II (WOR voor het personeel en Wms voor ouders). Wij verwijzen naar de beschrijving hierboven over de huidige regelgeving, optie II (WOR voor het personeel en Wms voor ouders) en optie III (Wms voor gehele IKC).

#### **4.5 Optie V (sui generis-regeling)**

Bij een sui generis model van optie V geeft de wetgever een IKC de mogelijkheid om in overleg met het veld een eigen medezeggenschapsregeling te creëren, welke regeling in overeenstemming is met de criteria voor behoorlijke medezeggenschapswetgeving voor IKC's. Dit overleg resulteert uiteindelijk in een afzonderlijke Wet medezeggenschap integrale kindcentra. Een dergelijk model kan echter niet minder rechten en verplichtingen geven dan belanghebbenden hebben onder de huidige wetgeving. Wij verwachten dan ook dat een sui generis-model veel overeenkomsten zal vertonen met de regeling in de Wms. Daarbij kunnen medezeggenschapsbevoegdheden worden gecreëerd die specifiek bedoeld zijn voor IKC's, met name voor het beleid met betrekking tot het ontwikkelen van doorlopende opvoedings- en leerlijnen. Daarbinnen worden wellicht varianten mogelijk gemaakt, zoals een verdere onderverdeling in geledingen voor bepaalde medezeggenschapsbevoegdheden, bijv. een oudergeleding van schoolouders voor aangelegenheden die alleen schoolkinderen aangaan en een oudergeleding voor ouders van kinderen in de opvang voor aangelegenheden die alleen opvangkinderen aangaan.

# 5. Conclusies en aanbevelingen

## 5.1 Vraag A: Knelpunten huidige situatie

Toepassing van de huidige medezeggenschapswetgeving op een IKC levert de volgende knelpunten op: een complexe vormgeving van de medezeggenschap, meer administratieve lasten en hogere kosten voor het bestuur, kans op tegenstrijdige besluiten van de medezeggenschapsorganen, het ontbreken van integrale medezeggenschap met betrekking tot een uniform pedagogisch-educatief beleid, en het van toepassing zijn van drie zeer verschillende geschillenregelingen, die als geheel bovendien niet volledige rechtsbescherming bieden voor alle geschillen tussen het bestuur en een of meer medezeggenschapsorganen. Het is onzeker of de oplossingen van de praktijk om tot integrale medezeggenschap te komen, in een juridische procedure stand zullen houden.

## 5.2 Vragen B en C: Opties en doorvoering

Wij zien vijf opties om deze knelpunten weg te nemen of te verminderen.

1. Een eerste optie is het vinden van zo werkbaar mogelijke oplossingen binnen de bestaande wetgeving. In dit geval hoeft de wet niet te worden aangepast, maar creëren opvang en school zelf, naast de wettelijke medezeggenschapsorganen, een of meer medezeggenschapsorganen waarin gezamenlijk overleg kan plaatsvinden. Uit de in paragraaf 2.5 hierboven genoemde voorbeelden blijkt dat sommige IKC's daarin grotendeels slagen. Toch kleven er nadelen aan deze oplossingen. De vormgeving van de medezeggenschap blijft erg complex en wordt zelfs complexer. Verder zijn er extra kosten, met name administratieve en juridische kosten, aan deze structuur verbonden. Ook bestaat het gevaar van uitholling van bestaande medezeggenschapsbevoegdheden en is de geschillenregeling nog steeds complex en mogelijk ontoereikend.
2. Een tweede optie is toepassing van de WOR voor personeel en de Wms voor ouders. Deze optie vereist een wetswijziging, waarbij de wetgever IKC's verplicht of de keuze geeft om voor deze optie te kiezen. Indien deze optie wordt voorgeschreven, zal de wetgever een definitie moeten geven van het begrip IKC. Ook verdient het de voorkeur om de Wms aan te passen om de bestaande medezeggenschapsbevoegdheden van de OC te garanderen, ofwel door een kinderopvanggeleding te creëren of deze bevoegdheden toe te voegen aan die van 'schoolouders' in de Wms. Een alternatief is dat er een bepaling in de Wms wordt opgenomen op grond waarvan het bestuur de ouders in de kinderopvang over bepaalde onderwerpen

raadpleegt alvorens het bestuur daarover een besluit neemt.<sup>93</sup>

Deze optie heeft echter niet onze voorkeur, omdat de medezeggenschap tussen ouders en personeel hierin gedeeld is. Dat staat in de weg aan het formuleren en uitvoeren van een centraal pedagogisch-educatief beleid. Bij IKC's gaat het om jonge kinderen en een IKC heeft daarom een sterk opvoedkundig karakter, hetgeen vereist dat ouders en personeel overleggen over het pedagogisch beleid en daarmee verbonden aspecten. Ouders dragen de ontwikkeling en opvoeding van hun jonge kind voor een belangrijk deel over aan een IKC en het personeel neemt deze taak op zich. Overleg tussen ouders en personeel op het beleidsniveau van het IKC is daarom van groot belang en ongedeelde medezeggenschap is het middel dat dit overleg mogelijk maakt. Zo'n medezeggenschapsregeling voorkomt ook dat er besluiten genomen worden die weliswaar in het belang zijn van bijvoorbeeld een onderdeel van een IKC of een specifieke groep belanghebbenden, maar die niet in het belang van het kind zijn. In een medezeggenschapsregeling voor een IKC mag een gemeenschappelijk medezeggenschapsforum ter bespreking van de centrale doelstelling dus niet ontbreken.

3. Een derde optie is toepassing van de Wms op het gehele IKC. Deze optie vereist eveneens een wetwijziging. Deze optie voldoet aan de criteria voor behoorlijke medezeggenschapswetgeving voor IKC's. Een belangrijk voordeel is dat de medezeggenschap ongedeelde is en het mogelijk is dat personeel en ouders gezamenlijk medezeggenschap kunnen uitoefenen over onderwerpen die hen beide aangaat.

Deze optie vereist wetwijziging. In de Wko en WOR kan een bepaling worden opgenomen waarin staat dat indien een rechtspersoon die een of meer kindcentra in stand houdt, samenwerkt of fuseert met een rechtspersoon die een of meer scholen in stand houdt, deze rechtspersonen respectievelijk rechtspersoon er voor kunnen kiezen om voor al het personeel en alle ouders de Wms van toepassing te doen zijn met uitsluiting van de toepassing van de WOR en de medezeggenschapsbepalingen van de Wko. In de Wko dient een bepaling te worden opgenomen waarin staat dat indien sprake is van zo'n geïntegreerde medezeggenschapstructuur, de bevoegdheden van de OC in de Wko overgaan op de oudergeleding van de MR. Een soortgelijke bepaling voor het personeel is niet nodig, omdat de bevoegdheden van het personeel in de Wms gelijk zijn of soms zelfs verder gaan dan die in de WOR. Uitzondering is de bescherming van personeel tegen benadeling uit hoofde van hun medezeggenschapsfunctie. Die bescherming in de Wms moet gelijkgetrokken worden met die in de WOR.

---

<sup>93</sup> Zie bijv. artikel 15, lid 3, Wms.

In de Wms kunnen verder aanvullende voorschriften worden opgenomen over de voorwaarden waaronder kan worden gekozen voor integrale medezeggenschap, bijvoorbeeld voorafgaande toestemming van een gekwalificeerde meerderheid van alle personeelsleden en alle ouders van de opvang en mogelijk ook van de (G) MR van de school of scholen. Ook kunnen bepalingen worden opgenomen over een eventuele terugkeer naar de oude medezeggenschapsregeling.

4. De vierde optie (keuze WOR-Wms of Wms) vereist eveneens een wetswijziging, waarbij de wetgever IKC's kan verplichten of de keuze kan geven om deze optie toe te passen. Ook zal in dit geval de Wms moeten worden gewijzigd om de bestaande medezeggenschapsbevoegdheden van de OC te garanderen, dan wel deze toe te voegen aan de bevoegdheden van ouders in de Wms. Wij hebben geen voorkeur voor deze optie, met name als wordt gekozen voor WOR voor het personeel en Wms voor de ouders. Aangezien alleen de keuze voor toepassing van de Wms voor personeel en ouders gezamenlijk voldoet aan deze criteria, voldoet deze optie IV alleen als deze overeenkomt met optie III (Wms voor gehele IKC).
5. Een vijfde optie is een sui generis-model met inachtneming van de criteria voor behoorlijke medezeggenschap voor IKC's. Voordeel van deze optie is dat een medezeggenschapstructuur en bevoegdheden kunnen worden gecreëerd die in overeenstemming zijn met de specifieke behoefte van IKC's, en een geschillenregeling die daarbij aansluit. Nadeel is dat deze optie vanuit wetstechnisch oogpunt de meest omvangrijke wetswijziging met zich zal brengen. Een ander nadeel is dat er daarna twee medezeggenschapswetten van toepassing zullen zijn in het basisonderwijs, een voor de IKC's en een voor basisscholen die niet onder een IKC vallen, en de medezeggenschap in het onderwijs dus ingewikkelder zal worden.

### 5.3 Aanbevelingen

Op lange termijn bevelen wij het Wms-model aan, met aanvullende bevoegdheden die specifiek bedoeld zijn voor IKC's, met name integrale medezeggenschap voor besluiten met betrekking tot doorlopende leerlijnen. Daarbij geven wij er de voorkeur aan dat de bestaande medezeggenschapsbevoegdheden van de OC worden gegarandeerd door in de Wms ofwel een kinderopvanggeleding te creëren ofwel deze bevoegdheden toe te voegen aan de huidige bevoegdheden van 'schoolouders'. Een alternatief is dat in de Wms een bepaling wordt opgenomen op grond waarvan het bestuur de ouders in de kinderopvang over bepaalde onderwerpen raadpleegt alvorens het bestuur daarover een besluit neemt.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Vergelijkbaar met bijv. artikel 15, lid 3, Wms.

Op korte termijn bevelen wij aan dat de nationale wetgever de praktijk en het lokale overheidsbeleid ter stimulering van IKC's ondersteunt. Aangezien het hier gaat om projecten ter ontwikkeling van IKC's, adviseren wij dat de wetgever een tijdelijke experimenteerwet aanneemt voor onderwijskundige, bestuurlijke en juridische vernieuwing van IKC's. Het voordeel van zo'n experimenteerwet is dat daarmee ruimte wordt geboden aan de praktijk om, met inachtneming van de huidige medezeggenschapwetgeving, medezeggenschap te ontwikkelen die het beste aansluit bij de eigen organisatie.<sup>95</sup> Daardoor kunnen ervaringen worden opgedaan alvorens te komen tot wijziging van de huidige wettelijke regelingen. De samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs is nog sterk in ontwikkeling en onderdeel van een grotere beweging tot vorming van brede scholen met integratie van voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar. Deze ontwikkeling is nog niet in een eindstadium beland. Bovendien zijn veel IKC's door de belemmeringen in de huidige medezeggenschaps wetten er nog niet in geslaagd een medezeggenschapstructuur te ontwikkelen die past bij hun organisatie. Medezeggenschapsstructuren die ontstaan als IKC's meer regelruimte krijgen door middel van een experimenteerwet kunnen vervolgens model staan voor een definitieve wettelijke medezeggenschapsregeling.<sup>96</sup> Deelname aan experimenteerwetgeving moet evenwel facultatief zijn en moet niet dwingend worden opgelegd.

Wij adviseren dat in de experimenteerwetgeving wordt bepaald dat een IKC kan worden vormgegeven door middel van één centrale rechtspersoon. Er kan in de experimenteerwet een bepaling worden opgenomen waarin staat dat een rechtspersoon, die kinderopvang in stand houdt, en een rechtspersoon, die een of meer basis scholen in stand houdt, de instandhouding van de kinderopvang en van de scholen kunnen overdragen aan een stichting waarvan het statutaire doel in ieder geval is het in stand houden van een IKC. Een IKC is een instelling waarin zowel kinderopvang als basisonderwijs wordt aangeboden met één doorlopende leer- en ontwikkellijn voor alle kinderen die zijn ingeschreven bij het IKC.

In zo'n experimenteerwet kunnen de randvoorwaarden worden genoemd waaraan IKC's in ieder geval moeten voldoen. Voor wat betreft de medezeggenschap zou in zo'n wet de mogelijkheid kunnen worden gecreëerd om onder bepaalde voorwaarden af te wijken van de bestaande bepalingen van de WOR, Wms en Wko, bijvoorbeeld om integrale medezeggenschap te creëren voor besluiten met betrekking tot doorlopende leerlijnen. Wij zouden daarbij in ieder geval wel de voorwaarde stellen dat de te creëren medezeggenschapsbevoegdheden ten minste gelijkwaardig zijn

---

<sup>95</sup> Zie over deze zogenoemde *bottom-up*-aanpak bij onderwijsvernieuwingen ook *Kamerstukken II 2007/08, 31007*, nr. 8, p. 120 e.v.

<sup>96</sup> Zie ook M.R. Wiersma, *Juridische belemmeringen voor integrale kindcentra, Noodzaak tot een nieuw wettelijk regime?*, Scriptie Academie voor Overheidsjuristen, den Haag mei 2013, p. 58-59.

aan de bevoegdheden in de huidige medezeggenschapswetgeving. Dit kan volgens ons het beste als de Wms van toepassing wordt verklaard op de IKC, waaraan de bevoegdheden van de OC in de Wko worden toegevoegd.

Daarbij is van belang dat in de experimenteerwet een specifieke regeling wordt opgenomen voor het beslechten van alle geschillen tussen het bestuur van het IKC en de IKC-medezeggenschapsorganen en deze organen onderling. Een van de belangrijkste knelpunten op dit moment is het van toepassing zijn van drie geschillenregelingen die soms onvoldoende rechtsbescherming bieden voor de medezeggenschapsstructuren die in de praktijk zijn ontwikkeld (zie par. 2.5 hierboven). In een experimenteerwet kan een wettelijke grondslag worden opgenomen op grond waarvan de medezeggenschapsorganen en het bestuur overeen kunnen komen dat zij afzien van de huidige wettelijke geschillenregelingen en dat geschillen bindend worden beslist door middel van alternatieve geschillenbeslechting, bijv. arbitrage. Daaraan kunnen bepaalde voorwaarden worden verbonden, bijvoorbeeld dat zo'n overeenkomst alleen mogelijk is met instemming van alle leden van de medezeggenschapsorganen, dat de overeenkomst in de medezeggenschapsreglementen wordt vastgelegd en dat de overeenkomst periodiek of na elke verkiezing bevestigd wordt door de nieuw verkozen leden. Andere oplossingen kunnen zijn geschillenbeslechting door kantonrechtspraak of de LCG WMS op de wijze zoals bepaald in de Wms. Voordeel van deze laatste mogelijkheid is dat deze rechtsgang laagdrempelig, snel is en tot uniforme uitspraken leidt. De LCG WMS is bovendien bekend met onderwijswetgeving in het algemeen en de praktijk van de medezeggenschap in het bijzonder.

We hebben overwogen of de wetgever een dergelijke alternatieve geschillenregeling (en het mogelijk maken van experimenten) zou kunnen opnemen in de bestaande medezeggenschapswetgeving, bijvoorbeeld via een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Mogelijk kunnen artikel 27 Wms en artikel 47 WOR daarvoor de wettelijke grondslag bieden. De Wko bevat echter geen bepaling die dit mogelijk maakt voor de kinderopvang. Artikel 1.87 Wko biedt weliswaar de mogelijkheid van experimenten via AMvB, maar medezeggenschap wordt niet genoemd in die bepaling. De genoemde artikelen bieden echter geen grondslag voor het creëren van een alternatieve geschillenregeling voor IKC's. De keuze voor een specifieke vorm van integrale rechtsbescherming hangt bovendien zodanig nauw samen met de andere bepalingen over IKC's in de experimenteerwetgeving, dat wij er de voorkeur aan geven opname van

een alternatieve geschillenregeling in de experimenteerwet. Voordeel is ook dat de regeling in dat geval centraal is geregeld en niet via drie verschillende wetten. Dat verhoogt de toegankelijkheid van de wetgeving.<sup>97</sup>

Tot het moment dat er één geschillenregeling is, zullen de bepalingen m.b.t. geschillenregelingen in de verschillende medezeggenschapswetten onverkort van toepassing zijn. Dit betekent volgens ons dat deze bepalingen voorrang hebben boven afspraken tussen partijen als die afspraken tot gevolg hebben dat een of beide partijen geen of minder rechtsbescherming hebben dan zoals bepaald in de medezeggenschapswetgeving.

Utrecht, 15 mei 2017



---

<sup>97</sup> Zie ook de brief van 4 april 2017 van mr. F.C. Bakker, voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, aan kabinetsinformatie Schippers over experimenteerwetgeving tot vereenvoudiging van de rechtspraak.

# Bijlage 1

Schematische overzicht van de verschillen tussen de Wko, WOR en Wms

	Wet op de kinderopvang (Wko)	Wet op de Ondernemingskamer (WOR)	Wet medezeggenschap op scholen (Wms)
Vormgeving medezeggenschap	Artt. 1.58 en 2.15 Wko: Oudercommissie (OC) bij > 50 kinderen	Art. 3 WOR: Ondernemingsraad (OR) bij > 50 werkzame personen	Art.3 Wms: Medezeggenschapsraad (MR)
Vormgeving medezeggenschap bij meerdere locaties, ondernemingen en scholen	Geen wettelijke regeling. In praktijk soms Centrale Oudercommissie (COC)	Art. 33 WOR: Centrale Ondernemingsraad (COR) bij twee of meer ondernemingen	Art. 4 Wms: Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) bij meer dan één school
Samenstelling Medezeggenschapsorgaan	Artt. 1.58 en 2.15 Wko: Leden OC worden uit en door ouders gekozen. Personeel kan geen lid zijn van OC. Geen min. aantal leden	Art. 6 WOR: Leden OR worden door verkiezingen gekozen door en uit personeel. Minimum aantal leden: hangt af van aantal personeelsleden	Art. 3 Wms: 50% leden MR worden uit en door personeel (PMR) en 50% uit en door ouders gekozen (OMR)
Samenstelling bij meerdere locaties, ondernemingen en scholen	Geen wettelijke regeling voor COR	Art. 34 WOR: Leden COR worden gekozen uit en door leden van betrokken OR'en. Geen wettelijk aantal leden.	Art. 4 Wms: Leden GMR worden gekozen door de leden van de MR'en met 50-50% verdeling. Minimum aantal leden is 4
Instemmingsbevoegdheden	Artt. 1.59 en 2.16 Wko: wijziging reglement	Art. 27 WOR: arbeidsrechtelijke aangelegenheden	Art.10 Wms: diverse organisatorische en onderwijskundige aangelegenheden Artt. 21 en 23 Wms: vaststelling en wijziging statuut resp. reglement Art.12 Wms: PMR arbeidsrechtelijke aangelegenheden Art.13: OMR diverse aangelegenheden die ouders en leerlingen betreffen

	Wet op de kinderopvang (Wko)	Wet op de Ondernemingskamer (WOR)	Wet medezeggenschap op scholen (Wms)
Adviesbevoegdheden	Artt. 1.60 en 2.17 Wko: pedagogisch beleid, voeding en wijziging prijs van de opvang.	Art. 25 WOR: ingrijpende maatregelen op bedrijfs-economisch, financieel en organisatorisch gebied	Art. 11 Wms: diverse organisatorische en beleidsmatige aangelegenheden
Informatie	Artt. 1.60 en 2.17 Wko: OC ontvangt tijdig en desgevraagd informatie die het voor zijn taak redelijkerwijs nodig heeft.	Hoofdstuk IVB WOR: OR ontvangt tijdig en desgevraagd informatie die het voor zijn taak redelijkerwijs nodig heeft. Daarnaast ongevraagd recht op bepaalde specifieke informatie.	Art. 8 Wms: MR ontvangt tijdig en al dan niet gevraagd informatie die het voor zijn taak redelijkerwijs nodig heeft. Daarnaast ongevraagd recht op bepaalde specifieke informatie.
Faciliteitenregeling	Geen wettelijke regeling	Artt. 17, 18 en 22 WOR: Recht op gebruikmaking van voorzieningen van onderneming, scholing en vergoeding van redelijke kosten voor faciliteiten, waaronder raadplegen van deskundigen en het voeren van rechtsgedingen	Art. 28 Wms: Komt materieel overeen met regeling in de WOR
Bescherming leden	Geen wettelijke regeling	Art. 21 WOR en art. 669 e.v. BW: geen benadeling in positie in de onderneming en ontslagbescherming	Art. 3 Wms: geen benadeling in positie in de school en ontslagbescherming
Geschillenregeling	Art. 1.66a Wko: Geschillencommissie kinderopvang	Artt. 25 en 27 WOR: Ondernemingskamer Kantonrechter	Hoofdstuk 5 Wms: De Landelijke Commissie voor Geschillen WMS met executoriale titel via rechtbank

# Bijlage 2

Expertisecentrum  
Onderwijsgeschillen

*Conceptadvies met aanbevelingen besproken*

**Verslag van de tweede expertmeeting ‘Medezeggenschap in integrale kindcentra’,  
31 maart 2017**

Hoe geef je de medezeggenschap in integrale kindcentra (IKC) vorm? Een complexe materie, zo bleek ook weer tijdens de tweede expertmeeting op vrijdag 31 maart jl. in The Green Village in Nieuwegein. Drie verschillen wetten, publieke versus private financiering, ouders en personeel apart of samen in één orgaan. Het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen organiseerde vorig jaar al een eerste, verkennende, bijeenkomst over dit onderwerp. In vervolg daar op kregen juristen mr. dr. Joke Sperling en mr. dr. Frans Brekelmans de opdracht zich over de materie te buigen. Zij schreven het conceptadvies ‘Nader advies medezeggenschap in integrale kindcentra’ en lichtten dit toe tijdens de tweede meeting. De deelnemers uit de verschillende sectoren konden vragen stellen en gingen vervolgens in groepen met elkaar in discussie.

Voorzitter van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen Dick Mentink heette alle aanwezigen welkom. Het Expertisecentrum heeft naar aanleiding van de vorige bijeenkomst aan mr. dr. F.H.J.G. Brekelmans en mr. dr. J. Sperling, beiden experts op gebied van medezeggenschap en onderwijsrecht, gevraagd om nader advies uit te brengen over de mogelijke inrichting van de medezeggenschap in Integrale Kindcentra. Het advies bevat vijf opties die moeten leiden tot een fatsoenlijke, efficiënte oplossing voor de medezeggenschap in integrale kindcentra. De situatie nu is behoorlijk complex met drie wettelijke regelingen: de Wet medezeggenschap op scholen, de Wet op de ondernemingsraden en de Wet op de kinderopvang. Doet zich in de huidige situatie een geschil voor, dan is het maar de vraag of en bij wie je terecht kunt. Mentink benadrukte dat de rol van het Expertisecentrum bij de totstandkoming van het advies slechts een faciliterende was. Het Expertisecentrum wil op belangrijke gebieden discussies entameren, onderzoek uitzetten en expertmeetings organiseren. Het gaat hier om een ingewikkelde materie en het is in ieders belang dat er een onafhankelijk advies wordt gegeven op grond van een analyse van de verschillende wetgevingstrajecten die nu binnen de IKC's gelden, het formuleren van een aantal criteria van ‘behoorlijke medezeggenschap voor IKC's en het aangeven van een aantal opties om bestaande knelpunten in de huidige medezeggenschapswetgeving weg te nemen. Het feit dat het Expertisecentrum deel uitmaakt van Stichting Onderwijs-

geschillen zegt dus niets over de inhoud van het rapport. 'De discussie is open en er ligt nog geen definitief stuk. Het is juist de bedoeling de opbrengsten van de discussie van vandaag toe te voegen aan het rapport. Het definitieve advies en verslag van de discussie zullen verschijnen in de reeks uitgaven van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen', aldus Mentink.

Het moment is gunstig, omdat het advies 'Tijd om door te pakken in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang' van de taskforce Samenwerking Onderwijs en Kinderopvang op 27 maart aan demissionair minister Asscher en staatssecretaris Dekker is aangeboden. De Taskforce adviseert een pedagogisch programma met een doorlopende leerlijn van 0-12 jaar mogelijk te maken en daarvoor de wetgeving aan te passen. Het advies van de Taskforce bevat concrete aanbevelingen om de barrières op gebieden als cao's, btw en huisvesting, maar ook toezicht en medezeggenschap, te overwinnen. De juridische kaders voor de kinderopvang en het primair onderwijs zullen gezamenlijk moeten worden uitgewerkt. Dit betekent dus ook dat er één medezeggenschapsregime moet komen voor het ontwikkelings- en leercentrum. Het Expertisecentrum wil met het definitieve advies van Sperling en Brekelmans met name de beide ministeries op het gebied van medezeggenschap adviseren. Doel van deze tweede bijeenkomst is een goed draagvlak te creëren voor de beste juridische constructie voor de lange en korte termijn.

Mentink gaf het woord aan Frans Brekelmans voor een toelichting op het advies.

### **Presentatie 'Nader advies medezeggenschap in integrale kindcentra' –**

#### **mr. dr. F.H.J.G Brekelmans**

Frans Brekelmans vertelde dat hij als AOb-bestuursadviseur twaalf jaar geleden in opdracht van de toenmalige onderwijsminister Maria van de Hoeven mede vorm gaf aan de Wet medezeggenschap op scholen (Wms). Hij was gespecialiseerd in de Wet op de ondernemingsraden (WOR) en bekeek toen of er elementen uit deze wet opgenomen konden worden in een nieuwe wet voor het primair en voortgezet onderwijs. Dat werd dus de Wms, die volgens Brekelmans nog steeds voldoet. Hij is ervan overtuigd dat de totstandkoming van nieuwe wetgeving vaak beter gaat door partijen in het veld erbij te betrekken. 'Als je er met elkaar over discussieert, kun je veel dingen op tafel leggen. Zo heb ik de inbreng destijds van leerlingen zeer gewaardeerd. Maar je moet er natuurlijk wel voor open staan.'

#### **Adviesvraag en aanpak**

Brekelmans begon met het schetsen van het kader van het advies, waarbij de doorlopende ontwikkelingslijn het uitgangspunt is. 'Maar ook hier is de vraag: wat wil je? Bij de Wms wilden we dat ouders en personeel samen zouden praten. Dan kijk je vervolgens hoe je dat het beste vorm kunt geven in de organisatie waar je het voor doet. De huidige medezeggenschapswetgeving kent gescheiden systemen en de

voorkeur gaat, zo bleek uit de vorige expertmeeting, uit naar een uniform medezeggenschapsregime met één medezeggenschapsorgaan voor ouders en personeel en één geschillenregeling. Het is daarbij wel essentieel de eigen rechten van de twee geledingen te borgen.’ De adviesvraag voor Sperling en Brekelmans was: analyseer de wettelijke medezeggenschapsregelingen en knelpunten, formuleer opties om deze knelpunten zoveel mogelijk weg te nemen en kom met een voorstel hoe je deze opties kunt doorvoeren. Vervolgens zijn de adviseurs na gaan denken over de criteria waaraan de wetgeving moet voldoen om het model te kunnen toetsen. Ze besloten tot de volgende aanpak: het formuleren van criteria voor behoorlijke IKC-medezeggenschap, het formuleren van opties om knelpunten weg te nemen en het beantwoorden van adviesvragen en aanbevelingen. De adviseurs maakten voor het advies gebruik van een leesgroep met mensen uit het veld. Hoewel de opdracht van het Expertisecentrum Onderwijsgechillen kwam, benadrukte Brekelmans dat het advies volledig voor rekening van de auteurs is.

### **Knelpunten**

Om de medezeggenschap van een IKC vorm te geven, is gekeken naar de drie wetten. Daarbij zien de adviseurs belangrijke knelpunten: er is geen wettelijke grondslag voor één gezamenlijk medezeggenschapsorgaan, terwijl een doorlopende leerlijn hier wel voor pleit, de drie wetten zijn niet op elkaar afgestemd en bij rechtspraak is de wet dwingend, daar kun je niet van afwijken. De wetten kennen ook verschillende bevoegdheden. Het gevolg is dat er meerdere adviesorganen zijn waaraan bestuurders instemming en advies moeten vragen. De Wet op de kinderopvang en de WOR voorzien bovendien niet in medezeggenschap over één centraal pedagogisch/onderwijskundig beleid of één ontwikkellijn.

Om deze knelpunten op te lossen kun je een gemeenschappelijk medezeggenschapsorgaan instellen met bevoegdheden die de gehele IKC betreffen. Maar de wettelijke medezeggenschapsorganen blijven wel verplicht (oudercommissie, (centrale) ondernemingsraad en (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad). Bovendien zijn er verschillende geschillenregelingen die van toepassing blijven, waardoor er meer procedures over één geschil lopen. Bij geschillen over de doorlopende ontwikkelingslijn en sommige andere bevoegdheden is zelfs geen geschillenregeling. Een tijdelijke oplossing kan volgens de adviseurs een bindend advies of arbitrage zijn. Brekelmans: ‘In Nederland wordt relatief veel weggehouden bij de rechter en via arbitrage afgehandeld. De medezeggenschap staat toe met bindende adviezen of arbitrage te werken, maar het probleem met arbitrage is dat er vaak geen eenduidige uitspraken zijn en er dus geen eenduidige jurisprudentie is.’

## Opties

Sperling en Brekelmans bieden verschillende opties waarbij ze een aantal criteria als uitgangspunt nemen. Er moet sprake zijn van een behoorlijke medezeggenschap die aan verschillende voorwaarden voldoet. Zo moet deze van wezenlijke invloed kunnen zijn op het beleid, er moet tijdig overleg plaatsvinden en er moet sprake zijn van informatierecht. Ook is aansluiting op de IKC-vorm een voorwaarde, dat wil zeggen dat de belanghebbenden gelijkwaardig zijn. Bovendien moet de administratieve last van het bestuur niet te ingewikkeld zijn.

De eerste optie is het handhaven van de huidige wetgeving. Hier binnen moeten partijen zo werkbaar mogelijke oplossingen vinden. De vormgeving van de medezeggenschap is dan wel complex, evenals de, in een aantal gevallen ontoereikende, geschillenregeling.

De tweede optie is te werken met twee wetten: de WOR voor het personeel en de Wms voor de ouders. Dit vereist wel een ingrijpende wetswijziging, want de Wms moet worden aangepast om de bevoegdheden van de oudercommissies in de kinderopvang te garanderen en de mogelijkheid te bieden dat het personeel uit de medezeggenschapsraad stapt. Er is in dit geval geen medezeggenschap over algemene onderwerpen, zoals de doorlopende ontwikkelingslijn.

De derde optie is de Wms van toepassing te laten zijn op het gehele IKC. Ook hiervoor moet de wet worden veranderd. De medezeggenschap is dan ongedeeld, dus ouders en personeel zitten samen in één orgaan en overleggen gezamenlijk, dus ook over het pedagogisch beleid en de ontwikkelingslijn. De Wms is in feite de WOR maar dan uitgewerkt voor het onderwijs. Er is gekeken naar de belangen van zowel personeel als ouders en er zijn aparte instemmings- en adviesbevoegdheden voor de afzonderlijke groepen.

De vierde optie is een keuzemodel: de WOR-Wms of de Wms, ook dit vereist een ingrijpende wetswijziging. Je laat scholen kiezen welk model ze willen gebruiken. Een probleem is wel dat de vakbonden in de cao uitgaan van de WOR of de Wms, het is dus lastig om dit in de cao vast te leggen. Bij hogescholen en universiteiten is nu wel een keuzemodel, maar het is nauwelijks te vergelijken. Daar mogen ze elke vijf jaar kiezen voor een model.

De vijfde optie is de sui generis-regeling, waarbij partijen zelf aan de slag gaan. In overleg met het veld kan een eigen medezeggenschapsregeling worden opgesteld, die aan de criteria van behoorlijke medezeggenschap moeten voldoen. Het nadeel is dat als die regeling voor het gehele onderwijs geldt, de vraag is of scholen zonder IKC hier dan ook voor kunnen kiezen. En wat doet het voortgezet onderwijs dan? De adviseurs zijn hier niet zo'n voorstander van. Het vereist een ingrijpende wetswijziging en kan uiteindelijk resulteren in een IKC-medezeggenschapsregeling, zoals uiteindelijk ook de Wms tot stand is gekomen.

## Aanbevelingen

Sperling en Brekelmans zien integrale medezeggenschap, dus ouders en personeel samen in één raad die ook over de doorlopende ontwikkelingslijn mee kunnen beslissen, als beste optie. Ze bevelen in hun advies voor de langere termijn aan te kiezen voor het Wms-model met IKC-bevoegdheden en één geschillenregeling. Omdat het normaal zo'n twee jaar duurt voordat er een nieuwe of aangepaste wet is, raden ze voor de kortere termijn aan een tijdelijke experimenteerwet mogelijk te maken. Brekelmans: 'In deze periode kun je de onderwijskundige en bestuurlijke vernieuwing van de IKC's volgen, waarbij het IKC wordt vormgegeven door één rechtspersoon. Je kunt waar nodig afwijken van de WOR, Wms en Wko en kiezen voor een alternatieve geschillenbeslechting. De wetgever kan aangeven wat de bodem is.' Als scholen hiervoor kiezen, moeten de bestaande raden hiervoor wel toestemming geven. Brekelmans benadrukte tot slot dat de hamvraag of ouders en personeel samen in één orgaan gaan zitten, eerst moet worden beantwoord. Wil je gedeelde of ongedeelde (maar wel met aparte instemmingsrechten) medezeggenschap?

Hierna konden de deelnemers aan de expertmeeting vragen stellen aan de adviseurs.

## Vragen

Vr.: Op pag. 18 van het concept advies bij model 3 onderaan staat de mogelijkheid van een bovenbestuurlijke themaraad in de zin van de Wms. Waarom?

Antw. Dat is lastig om hier te beantwoorden, dat wordt te specifiek en ingewikkeld.

Vr.: Hoe verhoudt zich de bekostiging van de overheid met de private financiering?

Antw.: Als de kinderopvang publiek gefinancierd wordt, is deze vraag overbodig.

We zijn vooralsnog niet ingegaan op de aparte financiële sturingen. We hebben ervoor gekozen naar de grote lijnen te kijken en niet naar de details.

Vr.: Wat als de experimenteerwet mislukt, kun je dan nog terug naar de oude situatie?

Antw.: Hier moet je afspraken over maken. De zaken die wel goed gaan in de experimenteerwet kun je meenemen in de nieuwe wetgeving. Maar dit is inderdaad een belangrijk onderwerp.

Vr.: Het gaat hier om een nieuwe vorm van samenwerking.

Antw.: Als je integraal samenwerkt is het wel belangrijk om dat goed te definiëren.

Vr.: Vaak zit in een IKC ook de Jeugdzorg. Heeft u daarover nagedacht?

Antw.: Het is zeker de vraag hoe je dat regelt. Je zou een adviesrol voor de Jeugdzorg kunnen inbouwen. Maar de vraag is ook hoe de organisatie er dan uitziet. Je kunt verschillende modellen maken, maar daar komt wel veel bij kijken.

Dick Mentink sloot de vragenronde af. Hij vatte samen dat het belangrijk is eerst de uitgangspunten te bepalen. Het funderend onderwijs wordt gezien als pedagogisch

instituut, dus zitten ouders en personeel samen in één orgaan. Is dat ook het uitgangspunt bij een IKC? Dat is bepalend voor de verdere invulling. De deelnemers gingen na de pauze uiteen in subgroepen om te discussiëren over een aantal stellingen. Daarna volgde een plenaire terugkoppeling.

## Stellingen

1. *Optie 3 in het 'Nader advies medezeggenschap integrale kindcentra' (toepassing van aangepast Wms op IKC's) is het meest wenselijke wettelijke stelsel om de medezeggenschap in IKC's te regelen.*

**Reacties op de stelling:** De Wms biedt de meeste mogelijkheden om aan alle wensen te voldoen. Ook is het onder deze wet mogelijk aparte bevoegdheden voor ouders en personeel af te spreken en deze uit te breiden. Maar daar moet je wel goede afspraken over maken. Sommige deelnemers zien nog wel beren op de weg, zoals het fundamentele verschil tussen de private en publieke sector. Maar het is belangrijk om in gezamenlijkheid over de pedagogische visie te kunnen spreken. Is het niet goed toch ook nog naar andere opties te kijken? Modernisering is noodzakelijk op de langere termijn. Behoud het goede en bedenk iets nieuws dat aan alle eisen van de IKC's kan voldoen. Ontwikkel goede juridische kaders en zorg voor een goede geschillenregeling. Ga met een open vizier de experimentele fase in. Kies niet van tevoren al een regime. De stelling is te prematuur, je weet niet waar je terechtkomt.

2. *Het is wenselijk dat in een wettelijke medezeggenschapsregeling voor IKC's alle huidige medezeggenschapsbevoegdheden van ouders in de Wko en de Wms worden samengevoegd en deze door alle ouders gezamenlijk worden uitgeoefend.* Sommige deelnemers uit de kinderopvang vonden dat het advies nogal vanuit het onderwijs was geschreven. Dick Mentink: 'De juristen hebben de analyse gemaakt, zij hebben het voorwerk gedaan en advisereren het Expertisecentrum. Wij moeten de discussie verder helpen, daarom zijn we hier nu.' Vanuit het publiek kwam de vraag of het niet goed is om met partijen uit de kinderopvang te kijken naar een meer gezamenlijke basis. Mentink: 'We willen zo snel mogelijk iets doen voor de nu worstelende IKC's. We kunnen de discussie handen en voeten geven en het debat verbreden.'

**Reacties op de stelling:** Je kunt wel meepraten en toch apart beslissen. Soms samen, soms gezamenlijk. Dit moet je wel vastleggen. Moderniseer en regel het voor de toekomst. De Wms regelt veel, maak een algemene regeling en laat het aan de werkvloer over om het verder in te vullen. Is het niet lastig als een ouder van een kind uit groep 8 meepraat over het kindcentrum? Aparte bevoegdheden zouden toch de voorkeur verdienen.

3. *Voordat een specifieke wettelijke regeling voor IKC's wordt ingevoerd, is het wenselijk dat er experimenteerwetgeving komt die IKC's de ruimte geeft voor de ontwikkeling van eigen medezeggenschapsregimes die model staan voor de specifieke wettelijke regeling.*

**Reacties op de stelling:** Niet iedereen is voor een experimenteerwet. Voor de lange termijn moet een structurele, moderne oplossing komen. Volgt de medezeggenschap niet vanzelf de ontwikkeling van de IKC's? Anderen staan welwillender tegenover de experimenteerwet, je moet er wel voorwaarden aan stellen en ondergrenzen aangeven. Het voordeel is dat je dan iets nieuws kunt ontwikkelen en daar de tijd voor hebt. Maar wat als die experimenteerwet afloopt, zit je dan niet al in een keurslijf? En wat doe je met geschillen? Je zou het op kunnen lossen zoals bij de Europese ondernemingsraad.

Dick Mentink: 'Bied zoveel mogelijk regelvrije ruimte om de beste vorm te vinden voor de praktijk. Je moet inschatten wat je kunt bereiken en in welk tempo. Of moeten we nog meer ervaringen opdoen?' Die zijn er al voldoende, volgens een deelnemer.

4. *De rechtsbescherming van ouders en personeel in IKC's vereist dat, vooruitlopend op (experimenteer) wetgeving, de wetgever zo snel mogelijk een regeling creëert voor het beslechten van medezeggenschapsgeschillen in IKC's.*

**Reacties op de stelling:** Dat moet in samenhang. Eerst experimenteerwetgeving dan een geschillenregeling. Is het niet zo dat je, door er steeds over te praten, geschillen voorkomt? Maar wat als er geen goede wil is? Er moet toch een vorm van rechtszekerheid zijn.

Het is een ingewikkelde stelling: hoe meer IKC's, hoe meer kans op knelpunten. Houden we de drie wetten, dan komen er tegenstrijdige uitspraken. Net als bij het mbo kan gescheiden wetgeving wel. Laat er maar een geschil komen, dan kijken we wat er gebeurt. Maar wat als alle instanties zich onbevoegd voelen?

Mentink: 'Veel gaat om inschatting, het wanneer en hoe loopt door elkaar heen. We moeten in het verlengde van het advies kijken naar doelmatige randvoorwaarden. Het einddoel is nog niet duidelijk, de medezeggenschap volgt het. Wat kan het Expertisecentrum nog meer doen? Wat zijn de vervolgstappen? Een optie is partijen te consulteren om input te leveren. Het Expertisecentrum kan dit organiseren. We kunnen ook IKC's vragen waar zij tegen aan lopen in de praktijk en wat de knelpunten zijn. Er loopt een proeftuin van de VNG met een aantal geselecteerde IKC's, misschien kunnen we het daaraan koppelen?'

Op de korte termijn zouden partijen een convenant af kunnen sluiten wie wanneer een geschil behandelt, zo gaf Mentink tot slot aan. Dat is echter lastig, want je hebt recht op geschilbeslechting binnen de eigen wettelijke regeling(en). En hoe voorkom je dat je op kortere termijn nergens terecht kunt met je geschil over met

name een afgestemd curriculum met doorlopende ontwikkelings- en leerlijnen? Het Expertisecentrum zal nader bezien welke bijdrage zij in het vervolg op deze Expertmeeting en het definitieve advies van Brekelmans en Sperling aan de discussie over de medezeggenschap in IKC's verder kan leveren.

*Op 18 maart 2016 organiseerde het Expertisecentrum van Stichting Onderwijsgeschillen de eerste bijeenkomst over medezeggenschap in integrale kindcentra. Het verslag van deze bijeenkomst treft u op de website van Onderwijsgeschillen.<sup>98</sup>*

---

<sup>98</sup> <https://onderwijsgeschillen.nl/actueel/terugblik-op-expertmeeting-medezeggenschap-integrale-kindcentra-18-maart-2016>



## Colofon

Eerder uitgegeven in deze reeks:

1. Handreikingen voor functiewaardering in het Primair- en Voortgezet onderwijs. Een overzicht van relevante uitspraken en adviezen, februari 2010
2. 'Een geschil is geen ruzie' – onderzoek naar de doorwerking van medezeggenschaps-geschillen in primair- en voortgezet onderwijs, juni 2010
3. De Commissie van Beroep in het onderwijs: Snel en rechtvaardig, mei 2011, ISBN 976-90-817231-1-4
4. Doeltreffender en meer effect. Bijdrage evaluatie WMS, augustus 2011, ISBN 978-90817231-0-7
5. Klagen kan verbeteren. Onderzoek naar de doorwerking van adviezen van de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs, oktober 2011, ISBN 978-90-817231-2-1
6. De rechtsbescherming van werknemers in het bijzonder onderwijs: Toekomst Commissies van Beroep, juni 2012, ISBN 978-90-817231-3-8
7. Zakboek medezeggenschap WMS, augustus 2013, 4e druk (herdruk), januari 2014, 5e druk, september 2014, bewerkte 6e druk, november 2015 7e druk, herziene 7e druk, oktober 2016, ISBN 978-90-824526-2-8
8. De Wet medezeggenschap op scholen toegelicht, oktober 2013, 2e herziene druk, september 2015, 3e herziene druk, oktober 2016, ISBN 978-90-824256-3-5
9. Verbetering van de positie van de Commissies van Beroep, maart 2014, ISBN 978-90-817231-7-6
10. Mediation in het onderwijs. Evaluatierapport van de pilot mediation bij klachten en medezeggenschaps-geschillen bij Onderwijsgeschillen, november 2014, ISBN 978-90-817231-9-0

Uitgave nr. 11 van Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, Utrecht. 1e druk, juni 2017.

**Auteurs:** mr. dr. F.H.J.G. Brekelmans en mr. dr. J. Sperling

**Vormgeving en opmaak:** Lokaal 3 – Reclamestudio, Amsterdam

**Druk:** Imago Print sign & display, Amsterdam

**Foto's:** Cover © Shutterstock / Lilly Trott - pag. 2 © De Fo-Otograaf/Nationale Beeldbank - pag. 6 © gortveld/Nationale Beeldbank - pag. 12 © Foto Klaske / Nationale Beeldbank - pag. 21 © Leo de Kort / Nationale Beeldbank - pag. 30 © Koos Busters / Nationale Beeldbank - pag. 39 © Feije Riemersma / Nationale Beeldbank - pag. 51 © Robert Hoetink / Nationale Beeldbank - pag. 62 © Leo de Kort / Nationale Beeldbank

### ©2017 Expertisecentrum Onderwijsgeschillen te Utrecht

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISBN/EAN: 978-90-824256-4-2 | NUR: 825

[www.onderwijsgeschillen.nl](http://www.onderwijsgeschillen.nl)



Postbus 85191  
3508 AD Utrecht  
[www.infowms.nl](http://www.infowms.nl) en  
[www.onderwijsgeschillen.nl](http://www.onderwijsgeschillen.nl)

