



Enerzijds, anderzijds.

Scenario's voor de regulering
van medezeggenschap
vmbo-mbo



Enerzijds, anderzijds.

Scenario's voor de regulering van medezeggenschap vmbo-mbo

prof. dr. Renée van Schoonhoven
m.m.v. mr. dr. F.H.J.G. Brekelmans

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 978-90-817231-2-16
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, 8e herziene druk, februari 2018 ISBN 978-90-824256-6-6
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
11. Advies medezeggenschap in integrale kindcentra, juni 2017, ISBN 978-90-824256-4-2
12. Doet de Geschillencommissie passend onderwijs ertoe?, september 2017, ISBN 978-90-824256-5-9
13. De medezeggenschapsketen in passend onderwijs, september 2018, ISBN 978-90-824256-7-3

Officiële publicaties van het Expertisecentrum (zonder ISBN nummer)

1. Handreiking aan de MR voor het voorstellen van alternatieven bij fusie of sluiting van een school, januari 2016, herzien in april 2017
2. Op weg naar een arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector, februari 2019

Uitgave nr.14 van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, Utrecht, 1e druk, januari 2020

Auteur: Auteur: prof. dr. R. van Schoonhoven, m.m.v. mr. dr. F.H.J.G. Brekelmans

Vormgeving en digitale opmaak: Lokaal 3 - Reclamestudio, Amsterdam

©2020 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: 978-90-824256-9-7 | NUR: 825

Woord vooraf

Samenwerken staat hoog op de landelijke beleidsagenda voor het onderwijs. En niet zonder reden, want mét samenwerken kan voor leerlingen, studenten en ouders meer worden bereikt. We zien dit terug bij passend onderwijs, reductie van voortijdig schoolverlaten en het gezamenlijk gebruik van faciliteiten en voorzieningen. Onderwijs-breed ontstaan dan ook vele samenwerkingsinitiatieven: tussen scholen en besturen in één sector maar ook samenwerkingsprojecten tussen en vanuit onderwijssectoren. Bijvoorbeeld de integrale kindcentra, 10-14 scholen en doorlopende leerroutes vmbo-mbo. Het is aan de wetgever om daarbij de belangen van alle betrokkenen goed in het oog te houden.

Voor Stichting Onderwijsgeschillen is de toenemende intensiteit en veelvuldigheid van samenwerkingsvormen een belangrijk thema. In samenwerkingsprojecten kunnen nu eenmaal ook geschillen ontstaan, en juist dan is het van belang dat de rechtsbescherming voor leerlingen, studenten, ouders en personeel goed geregeld is. Tegen die achtergrond initieert het Expertisecentrum van Onderwijsgeschillen al enige tijd onderzoek naar de kaders voor geschilbeslechting in samenwerkingssituaties. Zoals het onderzoek uit 2016 naar de medezeggenschap bij integrale kindcentra (Ikc's) en uit 2018 naar de medezeggenschapsketen in passend onderwijs. Kernvragen bij deze onderzoeken zijn steeds: wat is er nu (wel en niet) geregeld, waar zijn witte vlekken in rechtsbescherming aantoonbaar en welke aanbevelingen kunnen worden meegegeven aan de wetgever?

In lijn met het regeerakkoord is begin 2019 een concept-wetsvoorstel gepubliceerd, Sterk beroepsonderwijs, waarmee vmbo-scholen en mbo-instellingen verder worden gestimuleerd om samenwerking ten behoeve van doorlopende leerroutes vmbo-mbo op te zetten en blijvend te onderhouden. Dit was voor het Expertisecentrum aanleiding om aan prof. Renée van Schoonhoven (Vrije Universiteit) opdracht te verlenen voor een onderzoek naar de regulering van medezeggenschap bij deze leerroutes. Dit vooral omdat het vmbo en mbo onder twee verschillende medezeggenschapsregimes vallen. Voor het onderzoek is een uitgebreide analyse gemaakt van de medezeggenschapsregeling van het mbo, is een expertmeeting georganiseerd en zijn drie casusbeschrijvingen gemaakt. Vervolgens is een symposium georganiseerd waarop de voorlopige bevindingen zijn gepresenteerd. Aansluitend zijn de aanbevelingen opgesteld en is het rapport afgerond.

Dit rapport maakt deel uit van een reeks van het Expertisecentrum waarin aandacht wordt gevraagd voor het borgen van medezeggenschap en rechtsbescherming bij intensivering van samenwerking in en vanuit het onderwijs. Zoals uit het rapport

blijkt, is dat laatste zeker ook een punt van aandacht bij de aanstaande wetgeving over doorlopende leerroutes vmbo-mbo. Onderwijsgeschillen dankt de auteur en verwacht met dit rapport een bruikbare bijdrage te leveren aan de maatschappelijke en parlementaire discussie over de vormgeving van medezeggenschap bij de samenwerking vmbo-mbo.

mr. Hilde Mertens
directeur/bestuurder Onderwijsgeschillen

prof. mr. Dick Mentink
voorzitter Expertisecentrum

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	7
	Werkwijze	8
	Leeswijzer	9
2.	Samenwerking, de wetgever en medezeggenschap	11
	2.1 Samenwerking en sturing	11
	2.2 De keuze van de wetgever	13
	2.3 Samenwerking in het onderwijs: reguleringsvarianten	14
	2.4 Reguleringsvarianten en medezeggenschap?	16
3.	Samenwerking vmbo-mbo: het beleid en de kaders	19
	3.1 Het beleid ten aanzien van samenwerking vmbo-mbo	19
	3.2 De samenwerkingsmogelijkheden vmbo-mbo anno 2019	23
	3.3 Naar doorlopende en geïntegreerde leerroutes vmbo – mbo	24
	3.4 Vragen over de inrichting van de medezeggenschap	28
4.	Medezeggenschap bij samenwerking vmbo-mbo: praktijkvoorbeelden	31
	4.1 Casus 1: samenwerken bij een intersectoraal bevoegd gezag	32
	4.2 Casus 2: samenwerken bij een intersectoraal bevoegd gezag met vakmanschapsroute	35
	4.3 Casus 3: samenwerken binnen één vmbo-mbo-instelling met vakmanschapsroute	38
5.	Intermezzo: impressies uit het veld	43
	5.1 Experts over medezeggenschap bij samenwerking vmbo-mbo	34
	5.2 Experts over de rol van de wetgever	45
6.	Scenario's voor de regulering van medezeggenschap vmbo-mbo	47
	6.1 Verantwoordelijkheid van de wetgever	47
	6.2 Gebleken aandachtspunten	49
	6.3 Scenario's voor de wetgever	50
	6.4 Uitkomst van het symposium	53
	6.5 Conclusie	54
7.	Samenvatting	57

Bijlagen	61
A. Medezeggenschap in het mbo: het wettelijk kader, aandachtspunten en de praktijk	61
A.1 De medezeggenschap van het personeel in het mbo	61
A.2 De medezeggenschap van studenten en ouders in het mbo	65
A.3 Onderwerpen van gezamenlijke medezeggenschap	67
A.4 Medezeggenschap bij samenwerkingscolleges	68
A.5 Aandachtspunten bij het huidige wettelijk kader	70
A.6 Experts over het functioneren van medezeggenschap in het mbo	71
B. Geraadpleegde literatuur	76
C. Deelnemers aan de Expertmeeting, mei 2019	80
D. Overige gesprekken	80
E. Verslag van het symposium op 4 oktober 2019	81

1. Inleiding

Vandaag de dag zijn er geen scholen meer waarvan gezegd kan worden dat ze niet samenwerken. In de beweeglijke samenleving van vandaag is het immers ondenkbaar dat een school zich van de relevante omgeving afsluit. Van de school wordt bovendien gevraagd met diezelfde omgeving velerlei relaties aan te gaan. Daarbij kan het gaan om reductie van voortijdig schoolverlaten, om voor- en buitenschoolse opvang, om sociale veiligheid in de wijk, om jeugdhulpverlening, enzovoorts. Op al deze domeinen en terreinen heeft de school anno nu vele contacten en beweegt de school zich in het relevante lokale en regionale netwerk.¹

De school heeft die contacten niet alleen met andere partners en organisaties in de semipublieke sector, zoals gemeenten, jeugdzorg, politie. Maar ook de relaties met andere scholen, schoolbesturen en bestuurlijke onderwijsnetwerken zijn in de laatste decennia in aantal en intensiteit toegenomen. Het samenwerkingsverband passend onderwijs is daarvan een voorbeeld, maar er zijn ook legio andere contacten in de onderwijswereld, bijvoorbeeld als het gaat om afstemming van het onderwijsaanbod, onderwijshuisvesting en het tegengaan van het lerarentekort. Bovendien zijn onderwijsconcepten in opkomst die over de grenzen van onderwijssectoren heengaan. Zoals het 'juniorcollege' waarin basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs leerlijnen aanbieden voor leerlingen tussen de 10 en 14 jaar. En 'doorlopende leerroutes' tussen vmbo en mbo, waarbij leerlingen vanaf 14 jaar alvast kunnen beginnen met de leerstof van een mbo-opleiding.² Aan al deze vormen van samenwerking zijn met name voor de leerlingen die het betreft veel voordelen verbonden, reden waarom ook deze vorm van samenwerking de laatste tijd via landelijk beleid wordt gestimuleerd.

Kortom, juist vanwege de voordelen wordt door bestuurders en leidinggevenden in het onderwijs samenwerking met anderen aangegaan.³ Immers: twee kunnen meer dan één. Met samenwerking kun je bepaalde zaken combineren. Door samenwerking neemt bestuurskracht toe. De leerling kan eerder wennen aan het onderwijs van de toekomst. De overgang naar de andere school of opleiding wordt meer geleidelijk,

¹ Zie voor een overzicht van de diversiteit aan contacten: Onderwijsraad, *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd. Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2017.

² D. de Graaf e.a., *Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018. Vierde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes*. Amsterdam: SEO Economisch onderzoek 2019.

³ De voordelen worden in de literatuur ook wel aangeduid als het realiseren van 'publieke waarde'. Zie daarover onder meer K. Geuijzen, *Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?* Utrecht: Universiteit Utrecht 2013. M.H. Moore, *Recognizing Public Value*. Cambridge: Harvard University Press 2013. M. van der Steen, 'Controle en verantwoording publieke waarde in netwerken'. In: *TPCOnline*, mei 2019, p. 4-9.

enzovoorts. Allemaal argumenten om samenwerking te zoeken en op te pakken. In dat soort omstandigheden komt het wel eens voor dat wordt aangevoerd dat ondanks de vele voordelen, toch ook gekeken moet worden naar wat de samenwerking betekent voor de medezeggenschap. Kan de structuur van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsorganen ongewijzigd blijven of is juist een aanpassing aan de orde? En als veranderingen nodig zijn: welke dan?

Toegegeven: de inrichting van medezeggenschap is veelal niet de eerste kwestie die aan de orde komt bij overleggen en beslissen over samenwerking in het onderwijs. Maar naarmate aantal en intensiteit van samenwerkingsrelaties toenemen, wordt deze vraag meer en meer gesteld. En niet zonder reden, zoals hierna nog uitgebreid aan de orde zal komen.

Voor het Expertisecentrum van Onderwijsgeschillen is dit de aanleiding geweest om deze thematiek op de onderzoeksagenda te zetten. Een tweede beweegreden is gelegen in de aankondiging en recente indiening van het wetsvoorstel 'Sterk beroeps-onderwijs'.⁴ Met dit wetsvoorstel geeft de regering het signaal dat de samenwerking tussen vmbo-scholen en mbo-opleidingen nóg intensiever kan; om dat te onderstrepen wil zij de zogeheten doorlopende en geïntegreerde leerroutes als structurele mogelijkheid opnemen in het wettelijk kader. Verderop in deze rapportage wordt nog uitvoerig ingegaan op dit voorstel. Voor nu zij opgemerkt dat de aankondiging van het voorstel een extra aanleiding vormde voor het Expertisecentrum om het thema 'samenwerking en medezeggenschap' op de onderzoeksagenda te zetten. Dit niet alleen vanwege de vraag 'hoe verder met medezeggenschap bij samenwerking in het onderwijs' maar ook vanwege het feit dat bij de samenwerking vmbo-mbo twee sectorale onderwijswetten én twee medezeggenschapsregimes verbonden zijn, namelijk het regime van de Wet medezeggenschap op scholen (Wms) en van de Wet op de ondernemingsraden (WOR).

Tegen deze achtergrond heeft het Expertisecentrum opdracht gegeven tot het onderhavige onderzoek. Daarin staat de vraag centraal hoe bij structurele samenwerking tussen een vmbo-school en een mbo-instelling de medezeggenschap van betrokken leerlingen, ouders, studenten en docenten gereguleerd kan worden. Deze rapportage doet verslag van de bevindingen.

Werkwijze

Het onderzoek is begin 2019 van start gegaan met bestudering van de relevante literatuur. Tevens is de regulering van de medezeggenschap in het mbo beschreven

⁴ *Kamerstukken II 2019/20, 35 336,1-3.*

en zijn enkele aandachtspunten bij die regulering benoemd (zie Bijlage A). In deze onderzoeksfase zijn tevens gesprekken gevoerd met enkele experts en met de opdrachtgever. Op grond daarvan is besloten tot een Expertmeeting (voorjaar 2019) en een drietal gevalsstudies (zomer 2019). De voorlopige onderzoeksresultaten zijn vervolgens gepresenteerd op een symposium (oktober 2019).

Tot november 2019 is in het onderzoek uitgegaan van het concept-wetsvoorstel ‘Sterk beroepsonderwijs’ zoals dat begin 2019 is voorgelegd in een internetconsultatie.⁵ Medio oktober is gebleken dat het definitieve wetsvoorstel nog voor het Kerst-reces aan de Tweede Kamer zou worden aangeboden. De eindrapportage is daarom na de indiening van het wetsvoorstel in december 2019 afgerond.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een introductie over het belang van samenwerking in de semi-publieke sector in het algemeen en in het onderwijs in het bijzonder, en de keuzen die de wetgever daarbij kan maken. Een keuze die doorwerkt in de regulering van medezeggenschap in samenwerkingsituaties.

Aansluitend gaat Hoofdstuk 3 in op de beleidsmatige achtergrond bij de casuïstiek die in dit rapport centraal staat, te weten de samenwerking tussen vmbo en mbo. Ook het recente wetsvoorstel ‘Sterk beroepsonderwijs’ wordt in dat hoofdstuk toegelicht.

In Hoofdstuk 4 speelt de praktijk de hoofdrol. Op grond van drie cases wordt toegelicht hoe anno 2019-2020 in de onderwijspraktijk al wordt samengewerkt tussen vmbo-scholen en mbo-instellingen en tot welke vraagstukken dit leidt op met name het vlak van de inrichting van medezeggenschap.

Om te komen tot antwoorden voor deze vraagstukken is het nodig het vertrekpunt iets breder te nemen dan alleen enkele cases. Om die reden doet Hoofdstuk 5 bij wijze van intermezzo verslag van de Expertmeeting die in mei 2019 plaatsvond en waarbij gesproken is over medezeggenschap bij samenwerking tussen het vmbo en mbo.

In hoofdstuk 6 wordt de rode draad van dit rapport weer opgepakt door de vraag centraal te stellen of en zo ja hoe de wetgever aan zet is bij het reguleren van medezeggenschap bij samenwerking vmbo-mbo.

⁵ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/sterkberoepsonderwijs>.

Het rapport wordt in Hoofdstuk 7 afgesloten met een samenvatting. In Bijlage A is een beschrijving opgenomen van het wettelijk kader van medezeggenschap in het mbo. Deze bijlage wordt met name aanbevolen voor lezers die nog niet (goed) bekend zijn met de wijze waarop in het mbo de medezeggenschap is geregeld.

2. Samenwerking, de wetgever en medezeggenschap

2.1 Samenwerking en sturing

Wie het regeerakkoord uit 2017 Vertrouwen in de toekomst er op naslaat, ziet al vrij snel dat het onderwijs niet de enige maatschappelijke sector is waarin samenwerking van belang wordt gevonden.⁶ Zo staat bijvoorbeeld het woningmarktbeleid in het teken van 'samenwerking met medeoverheden, corporaties en private partijen.' In de wereld van de publieke omroep wordt 'samenwerking (publiek en privaat) op lokaal en regionaal niveau bevorderd'. Als onderdeel van het innovatiebeleid wordt fors geïnvesteerd in 'publiek-private samenwerking bij universiteiten en hogescholen met focus op bèta en techniek.' Op het terrein van landbouw wordt samengewerkt tussen boeren en waterschappen in het kader van 'flexibel peilbeheer'. Gemeenten worden geacht in regionaal verband intensief samen te werken 'voor het behoud van specialistische jeugdhulp, bijvoorbeeld om gezamenlijk in te kopen en bedrijfsprocessen en verantwoordingssystemen af te stemmen.' En als het gaat om het onderwijs lezen we in het regeerakkoord onder meer dat scholen moeten samenwerken 'om op regionaal niveau een zo dekkend mogelijk aanbod van verschillende typen brugklassen aan te bieden'; dat er experimentele ruimte komt voor 'de 10-14-scholen, een samenwerkingsvorm tussen basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs'; dat de samenwerking tussen mbo en praktijkonderwijs wordt gestimuleerd 'om te bevorderen dat meer leerlingen uit het praktijkonderwijs doorstromen naar het mbo en de arbeidsmarkt,' enzovoorts.

De opkomst van 'samenwerking' als sturingsinstrument is te verklaren vanuit de veranderingen in en de toenemende dynamiek van de samenleving. Bestuurskundigen en sociologen wijzen er in dat verband op dat in de samenleving van vandaag sturingsmechanismen uit de twintigste eeuw minder effectief zijn. In abstracto gesteld komt dat doordat bronnen van gezag, organisatorische mogelijkheden en institutionele kaders te zeer uiteen zijn gaan lopen. Er zijn daardoor minder koppelingen dan voorheen tussen het aangrijpingspunt van een beleidsmaatregel en het beoogd effect. Kenden we in het midden van de vorige eeuw nog een vrij vaste koppeling tussen bijvoorbeeld instituties als gezin, kerk en school enerzijds en politieke partijen anderzijds, tegenwoordig zijn dergelijke koppelingen vele malen minder vanzelfsprekend. Sociale relaties zijn veeleer non-lineair en organisch van aard geworden;

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, 34, bijlage.

leefvormen en netwerken van vandaag zijn beweeglijker en meer fluïde.⁷ Het gevolg is een zoektocht naar meer bij deze tijd passende wijzen van overheidssturing, bijvoorbeeld door het benutten van de (flexibele) netwerken die in de samenleving reeds aanwezig zijn.⁸

Anders gezegd: in de vorige eeuw stond de wetgever in eerste aanleg voor een vrij simpele keuze, namelijk (a) hiërarchisch aansturen door middel van wet- en regelgeving of juist niet?⁹ Daar kwam vanaf de jaren tachtig nog een tweede mogelijkheid bij, te weten (b) kan dit probleem worden opgelost door middel van uitbesteding aan de markt en/of door zelfregulering of juist niet? Maar ook die mogelijkheid bood niet altijd een gewenst resultaat, reden waarom er de laatste decennia nog een derde optie aan is toegevoegd, te weten (c) overleggen met een sector en de daarin werkzame professionals over bijvoorbeeld de voorwaarden tot zelfregulering, oftewel het komen tot 'geconditioneerde zelfregulering'.

In de praktijk van beleid en wetgeving zien we tegenwoordig kortom een mix van deze drie modaliteiten terug. Waarbij het overigens niet altijd duidelijk is of een dergelijke mix bewust wordt toegepast. Hooge karakteriseert in haar onderzoek bijvoorbeeld de feitelijk door het ministerie van OCW benutte mix van mogelijkheden als 'lenige netwerksturing door de overheid', maar tekent daar ook bij aan dat nog maar de vraag is of die vorm van sturing bewust en intentioneel is.¹⁰ Tevens is de vraag of de uiteindelijk toegepaste sturingsoptie ook de best passende is. Bannink en Bosselaar schrijven in dat verband dat we het écht niet weten hoe ideale sturing er anno nu uit ziet, hetgeen betekent dat 'we moeten leren leven met het inzicht dat we zelf positie moeten kiezen in een veld dat meerduidig is en meerduidig zal blijven.'¹¹¹²

Tegen de achtergrond van deze worsteling van de wetgever - over de vraag of en zo ja hoe richting te geven aan maatschappelijke ontwikkelingen - is het wel enigszins te verklaren dat het stimuleren van samenwerking tussen actoren en ketenpartners in het overheidsbeleid meer en meer opgeld doet. Immers, het initiatief van het vinden van de oplossing wordt zo bij de actoren in kwestie gelaten: bij de boeren, waterschappen, scholen en gemeenten. De kerngedachte lijkt te zijn dat deze

⁷ W.R. Scott, *Institutions and Organizations. Ideas, Interests, and Identities*. Los Angeles: Sage 2014 (4th edition). S. Lash, 'Reflexivity as Non-linearity'. In: *Theory, Culture & Society*, 2003, 20 (2), p. 49-57.

⁸ E. Hooge, *Sturingsdynamiek op stelselniveau: lenige netwerksturing door de overheid*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University 2017. M. van der Steen, 'Controle en verantwoording publieke waarde in netwerken'. In: *TPConline*, mei 2019, p. 4-9.

⁹ Ontleend aan D. Bannink & H. Bosselaar (red.), *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking*. Den Haag: Boom bestuurskunde 2018.

¹⁰ E. Hooge, *Sturingsdynamiek op stelselniveau: lenige netwerksturing door de overheid*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University 2017, p. 7.

¹¹ Bannink & Bosselaar (2018), p. 31.

¹² F. de Vijlder, 'Leve de kennisbureaucratie!' In: *Bestuurswetenschappen* 2014 (68) 3, p. 99.

actoren de lokale en regionale omstandigheden het beste kennen en in onderlinge samenwerking kunnen komen tot de meest kansrijke oplossingsrichting.¹³

2.2 De keuze van de wetgever

Zoals gezegd is tegenwoordig in landelijk beleid de koers van 'het stimuleren van samenwerking' vrij gebruikelijk. Daarmee wordt aan decentrale actoren de ruimte gelaten om (al dan niet) te kiezen voor samenwerking en om zelf het best passende arrangement te realiseren. Dat gezegd zijnde, zijn er gegeven zo'n beleidsmatige koers voor de wetgever nog wel enkele keuzen te maken. Op hoofdlijnen zijn de volgende keuzen mogelijk.¹⁴

Ten eerste kan de wetgever ervoor kiezen in het geheel geen regels te stellen aan de samenwerking. Deze optie kan worden aangeduid als *non-regulering* of *vrije zelf-regulering*. Een voorbeeld hiervan in het onderwijs zou zijn dat de bijzondere wetgever neutraal blijft en zich niet uitspreekt over wie aan zet is bij het maken van afspraken over samenwerking, bijvoorbeeld tussen een vmbo-school en een mbo-instelling. Het is dan aan de rechtspersonen in kwestie om die samenwerking desgewenst zelf te formaliseren in bijvoorbeeld een convenant of samenwerkings-overeenkomst.

Een tweede variant is dat de wetgever kiest voor vervangende *zelfregulering*. Hierbij geeft de wetgever aan dat het mogelijk is dat er regulering komt in het geval het veld of partijen niet tot (afdoende) zelfregulering overgaan. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een bewindspersoon stelt dat het aan de VO-raad en MBO Raad is om een model-samenwerkingsovereenkomst vmbo-mbo op te stellen en dat hij ervan uit gaat dat samenwerkingspartners dat model ook toepassen. Mocht dat niet zo blijken te zijn, dan kan de wetgever met op dit punt relevante voorschriften komen.

De derde optie is die van *geconditioneerde zelfregulering* van de samenwerking: de

¹³ In het verlengde van deze bestuurlijk-beleidsmatige trend is vanaf de eeuwwisseling door verschillende bestuurs- en organisatiekundigen onderzoek gedaan naar hoe samenwerking in de semi-publieke sector verloopt en hoe deze kan verbeteren. Zie onder meer P.J. van Delden, *Samenwerking in de publieke dienstverlening, ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft: Eburon 2009. R. van Wendel de Joode, E. Kaats & W. Opheij, 'Bouwstenen voor een samenwerkingsvaardige organisatie'. In: *Holland Management Review*, 2013, 147, p. 36-45. E. Kaats & W. Opheij, *Leren samenwerken tussen organisaties*. Deventer: Kluwer 2013.

¹⁴ De navolgende weergave is mede gebaseerd op G.J. Bruin, *Zelf- en coregulering bij beroepsorganisaties*. Den Haag: Academie voor wetgeving 2018; B. Baarsma e.a., *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten (SEO-rapport nr. 664)*. Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek 2003; W.H. van Boom e.a., *Pilotstudie Maatschappelijke Reguleringsinstrumenten: Handelspraktijken, reclame en zelfregulering*. Rotterdam/Maastricht: WODC 2009; F.J. van Ommeren, 'Wetgevingsbeleid: remedies en instrumenten', in: S.E. Zijlstra, *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012.

wetgever neemt in de onderwijswetten op dat de samenwerking tussen vmbo en mbo bij bijvoorbeeld leer-werktrajecten gebaseerd moet zijn op een samenwerkingsovereenkomst tussen partijen, waarbij dan tevens is bepaald dat die overeenkomst afspraken over een niet-limitatieve lijst van onderwerpen dient te omvatten.¹⁵

De vierde optie ten slotte is die van *regulering*, hetgeen inhoudt dat de wetgever vrij precies voorschrijft waaraan de samenwerking dient te voldoen, waarbij weinig tot geen vrijheidsgraden voor partijen overblijven om deze zelf in te vullen.

Wat is in welk geval de beste keuze? In het algemeen is daarover op te merken dat - ten opzichte van regulering - een keuze voor vormen van (geconditioneerde) zelfregulering onder meer het risico met zich brengt van aantasting van de rechtszekerheid van betrokkenen en van oververtegenwoordiging van deelbelangen.¹⁶ Of dat overkomelijke risico's zijn, hangt vooral af van wie bij de te reguleren kwestie betrokken zijn en van de aard van betrokken belangen. Maar er zijn ook voordelen verbonden aan de keuze voor (geconditioneerde) zelfregulering, bijvoorbeeld: er is meer flexibiliteit mogelijk en het helpt het draagvlak voor beleid te vergroten.

2.3 Samenwerking in het onderwijs: reguleringsvarianten

In het landelijk onderwijsbeleid wordt in toenemende mate het belang van samenwerking onderstreept.¹⁷ Zoals hiervoor aangestipt is dat deels een gevolg van toenemende diversiteit en dynamiek in onze samenleving. Maar uiteraard speelt ook mee dat met samenwerking tussen actoren en ketenpartners het (onderwijs)aanbod slimmer kan worden georganiseerd. Welke keuzen maakt de onderwijswetgever als het om het stimuleren van samenwerking gaat?

Op hoofdlijn zien we twee van de vier hiervoor aangestipte varianten terug.

Ten eerste wordt als het om samenwerking in het onderwijs gaat, vaak de variant van *geconditioneerde zelfregulering* ingezet. We zien deze terug bij onder meer de sa-

¹⁵ Leer-werktrajecten vmbo, zie artikel 10b1 WVO; samenwerkingsverbanden primair onderwijs zie artikel 18a WPO; samenwerkingscolleges mbo zie artikel 8.6.1 WEB.

¹⁶ Baarsma e.a. (2003), p. 21. Van Ommeren (2012), p. 212.

¹⁷ Samenwerking wordt alhier onderscheiden van (de verplichting tot) het voeren van overleg met andere aanbieders en/of ketenpartners in de regio. Bij samenwerking is de inzet te komen tot het in gezamenlijkheid aanbieden van onderdelen van het primaire dan wel ondersteunende proces van twee of meer organisaties; bij het voeren van overleg bijvoorbeeld over de vraag wie welke voorziening aanbiedt, is 'samenvoegen' in beginsel niet aan de orde. In het navolgende wordt daarom voorbij gegaan aan wettelijke bepalingen die voorschrijven dat bevoegde gezagsorganen 'overleg dienen te voeren met...'; dit betreft immers overlegverplichtingen waarbij samenwerking geen optie hoeft te zijn.

menwerkingsverbanden passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs, het samenwerkingsbestuur en de samenwerkingschool. In de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) zijn voorts bepalingen opgenomen over onder meer samenwerking bij leer-werktrajecten en bij het aanbod van entreeopleidingen (mbo-niveau 1) op een vmbo-school (zie ook Hoofdstuk 3 hierna). Ook bevat de WEB sinds kort bepalingen over samenwerking als twee mbo-instellingen gezamenlijk één opleiding willen aanbieden in een zogeheten samenwerkingscollege.

Overigens zien we op dit vlak ook een terugkomen, namelijk in de vorm van experimenten en pilots. In dat geval heeft de wetgever nog niet definitief besloten dat geconditioneerde zelfregulering van samenwerking onderdeel gaat zijn van het wettelijk kader en zo ja op welke wijze. Toch wordt de onderwijspraktijk al wel de mogelijkheid geboden er – al dan niet onder voorwaarden – mee aan de slag te gaan. Bijvoorbeeld het Experimenteerbesluit vakmanschaps- en beroepsroute¹⁸ dat ziet op een specifieke vorm van samenwerking tussen vmbo en mbo (zie ook Hoofdstuk 3 hierna), de pilots samenwerking praktijkonderwijs – vmbo¹⁹ en de pilots voor 10-14 onderwijs.²⁰

Ten tweede volgt de wetgever met betrekking tot samenwerking in het onderwijs ook vrij vaak de weg van *non-regulering* oftewel *vrije zelfregulering*. Bijvoorbeeld als het gaat om (verdergaande) vormen van intersectorale samenwerking. Zo spreekt de bijzondere wetgever zich niet uit over wat kan, moet en mag als één rechtspersoon, twee (of meer) bevoegde gezagsorganen in zich sluit. Anders gezegd, als één rechtspersoon zowel bevoegd gezag is van bijvoorbeeld één of meer vmbo-scholen én bevoegd gezag is van een mbo-instelling; dit dan zonder dat sprake is van een verticale scholengemeenschap of agrarisch opleidingscentrum. Ook kan sprake zijn van intersectorale samenwerking als een rechtspersoon c.q. bevoegd gezag van een onderwijsinstelling met een niet-onderwijsvoorziening gaat samenwerken, bijvoorbeeld in een integraal kindcentrum (IKC) waarin basisonderwijs en kinderopvang (deels) worden geïntegreerd.²¹ Ook in dat geval spreekt de bijzondere wetgever zich niet uit over wat in het kader van die samenwerking kan, mag en moet. *Non-regulering* houdt overigens *niet* in dat samenwerking niet kan. Er zijn immers IKC's, evenals rechtspersonen die schoolsoorten uit meer dan één onderwijssector

¹⁸ Stb. 2013, 370.

¹⁹ Stcrt. 2018, 67074.

²⁰ Kamerstukken II 2018/19, 31 293, 473.

²¹ F.H.J.G. Brekelmans & J. Sperling, *Advies medezeggenschap in integrale kindcentra*. Utrecht: Onderwijsgeschieden 2017. J. de Bruin & J. Streefkerk, 'Integraal, maar nog niet collectief. Oer de arbeidsvoorwaardelijke positie van IKC-medewerkers'. In: R. van Schoonhoven & F. Brekelmans (red.), *Onderwijs-cao's: robuust genoeg voor de 21e eeuw?* Amsterdam: VU 2018, p. 77-88.

in stand houden.²² Zolang men zich houdt aan hetgeen in algemene (o.a. Burgerlijk Wetboek) en bijzondere wetgeving (i.c. onderwijswetten) is bepaald, is ook de niet specifiek gereguleerde samenwerking in en door onderwijsinstanties gewoon mogelijk.

Non-regulering impliceert echter wel dat het aan de samenwerkingspartners is om te blijven voldoen aan hetgeen in hun eigen, sectorale wettelijke kaders is bepaald. De organisatie voor kinderopvang heeft in het IKC te voldoen aan onder meer de Wet kinderopvang; de school of scholen in het IKC hebben de bepalingen uit de Wet op het primair onderwijs na te leven; de samenwerking in het IKC moet derhalve aan beide kaders voldoen. Dat geldt ook voor een rechtspersoon met intersectoraal onderwijsaanbod, bijvoorbeeld én een vmbo-school én een mbo-instelling: deze heeft te maken met de bepalingen uit de Wet op het voortgezet onderwijs én de Wet educatie en beroeps onderwijs. De bijzondere wetgever creëert door non-regulering kortom geen 'tussenliggend regime' voor dit type samenwerkingssituaties. Het is in die gevallen dus aan de rechtspersonen c.q. bevoegde gezagsorganen in kwestie om zelf een weg te vinden in het werken met twee (of meer) wettelijke kaders.

2.4 Reguleringsvarianten en medezeggenschap?

Hoe zit het dan met de regulering van de medezeggenschap? Omvat het landelijk beleid dat uitgaat van stimulering van samenwerking tussen schoolbesturen en ketenpartners ook – in enigerlei variant – de regulering van medezeggenschap in samenwerkingssituaties?

Die vraag is terecht aangezien de opdracht om medezeggenschap in het onderwijs te regelen bij de wetgever berust. Zo is bij de invoering van de Wet medezeggenschap op scholen (Wms) benadrukt dat de regulering van medezeggenschap in het funderend onderwijs past bij de grondwettelijke taak van de overheid voor het leerplichtig onderwijs en dat medezeggenschap een essentieel onderdeel is van de besturingsfilosofie in het onderwijs. In die besturingsfilosofie is het aan het bevoegd gezag van de scholen te zorgen voor goed onderwijs; dit impliceert echter ook dat 'de medezeggenschapspositie – in termen van bevoegdheden, taken en informatie-rechten – van leerlingen, ouders en personeel goed is geborgd. En wel op zo'n manier dat op het horizontaal niveau sprake is van voldoende «checks and balances»'.²³ Daarbij wordt opgemerkt dat de medezeggenschap op een wijze moet worden ge-

²² En er waren in het mbo in de praktijk al 'samenwerkingscolleges' - waaronder VAVO Rijnmond - voordat de bijzondere wetgever ertoe overging aangaande die samenwerking een specifieke bepaling in artikel 8.6.1 van de WEB op te nemen.

²³ *Kamerstukken II 2005/06, 30 414, 3, p. 6.*

regeld die past bij 'de specifieke pedagogische functie van scholen in de leerplichtige fase van kinderen. Vanwege de specifieke functie is het van belang dat ouders (en in het voortgezet onderwijs ook leerlingen) zelf een actieve en substantiële rol vervullen in de medezeggenschap.' Reden waarom de wetgever ervoor kiest met de Wms een kader neer te zetten waarin de medezeggenschap op scholen een zaak blijft van ouders, leerlingen én personeel gezamenlijk. 'Zoals hiervoor al is gesteld, is de pedagogische opdracht van de school in het funderend onderwijs dusdanig belangrijk dat voor een volledig gescheiden medezeggenschap geen plaats is. Interactie tussen ouders/leerlingen en onderwijspersoneel op alle formele en informele niveaus is onmisbaar om goed vorm en inhoud te geven aan deze opdracht.'²⁴

De wetgever heeft ook de regeling van medezeggenschap in het mbo aan zich getrokken. En wel door - anders dan voor het primair en voortgezet onderwijs - te bepalen dat in het mbo de medezeggenschap voor studenten en ouders enerzijds en personeel anderzijds, gescheiden wordt geregeld, omdat dat beter past bij 'de bestuurlijke verhoudingen, de ontwikkeling van professionele arbeidsorganisaties en de praktijk in deze sector. (...) Daarom wordt nu het instellen van twee aparte organen geregeld, de deelnemersraad voor de deelnemers en de ondernemingsraad voor het personeel.'²⁵ Hiermee is sinds 2010 voor studenten en ouders de instelling van een studenten- respectievelijk ouderraad geregeld in een separaat hoofdstuk van de WEB en is de Wet op de ondernemingsraden (WOR) van toepassing op de medezeggenschap van het personeel (zie voorts Bijlage A).

Daar waar de bijzondere wetgever de samenwerking in het onderwijs de weg van *geconditioneerde zelfregulering* volgt, zien we dat deze soms ook de medezeggenschap omvat. Het duidelijkst is dat het geval bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs: de Wms voorziet onder meer in de instelling van een ondersteuningsplanraad (OPR) op het niveau van het samenwerkingsverband.²⁶ In of bij andere bepalingen die zien op de samenwerking, bijvoorbeeld die tussen vmbo en mbo maar ook in geval van intersectorale samenwerking in het onderwijs, spreekt de wetgever zich echter niet of nauwelijks uit over de vraag hoe medezeggenschap in die situaties geregeld moet worden.

Samenvattend: in het algemeen zien we dat, hoewel in het landelijk beleid het belang van samenwerking in en door het onderwijs wordt benadrukt, de wetgever ten aanzien van de regulering van die samenwerking als zodanig enige terughoudend-

²⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30 414, 3, p. 8.

²⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 266, 1-3.

²⁶ Deze regulering kent enige aandachtspunten, zie P. Huisman, R. Flippo & B. Reijken, *De medezeggenschapsketen in passend onderwijs. Juridische knelpunten en oplossingen*. Utrecht: Onderwijs geschillen 2018.

heid betracht. Daar waar de samenwerking optioneel en niet verplicht is, voorziet de wetgever niet in specifieke bepalingen over hoe de medezeggenschap kan of moet worden ingericht. In Hoofdstuk 4 en Hoofdstuk 5 van dit rapport komt aan de orde tot welke vragen en (partiële) oplossingsrichtingen mede door deze omstandigheid ontstaan in de praktijk van samenwerking tussen vmbo-scholen en mbo-instellingen.

3. Samenwerking vmbo-mbo: het beleid en de kaders

Mede tegen de achtergrond van een toename van aantal en diversiteit van samenwerkingsvormen in het onderwijs heeft het Expertisecentrum gevraagd te onderzoeken hoe bij structurele samenwerking tussen een vmbo-school en een mbo-instelling de medezeggenschap van betrokken leerlingen, ouders, studenten en docenten kan worden gereguleerd. De samenwerking vmbo-mbo en het beleid dienaangaande wordt in dit onderzoek gezien als een exemplaar, oftewel een casus, van het bredere onderwijsbeleid waarin samenwerking in en door onderwijsinstellingen wordt gepropageerd.

In dit hoofdstuk wordt eerst toegelicht hoe dit beleid ten aanzien van de samenwerking vmbo-mbo zich sinds de eeuwwisseling heeft ontwikkeld. Daarna wordt ingegaan op de samenwerkingsmogelijkheden die het wettelijk kader op dit moment al biedt. Vervolgens wordt het recente wetsvoorstel 'Sterk beroepsonderwijs' beschreven waarmee één van de nu nog experimentele samenwerkingsmogelijkheden een structurele plaats krijgt in het wettelijk kader.²⁷ Met het voorstel rijzen enkele vragen als het gaat om de inrichting van de medezeggenschap bij de samenwerking vmbo-mbo. Op deze vragen wordt aan het einde van dit hoofdstuk ingegaan.

In dit hoofdstuk komt aan de orde dat de medezeggenschap in het mbo anders is geregeld dan in het voortgezet onderwijs. Voor lezers die wel bekend zijn met de Wms maar (nog) niet bekend zijn met de wijze waarop medezeggenschap in het mbo is geregeld is in Bijlage A een nadere beschrijving opgenomen.

3.1 Het beleid ten aanzien van samenwerking vmbo-mbo

Zo'n twintig jaar geleden ontstond bij beleidsmakers de behoefte om het beroepsonderwijs positief op de kaart te zetten. De vmbo-leerwegen waren net ingevoerd. Men zag daarmee een duidelijke '*beroepskolom*' ontstaan, te weten de opeenvolgende schakels in de onderwijsketen van vmbo, naar mbo en hbo. Het beeld was dat mede door middel van verbetering van de aansluiting tussen deze schakels, het beroepsonderwijs naast het algemeen vormend onderwijs tot een volwaardige route in het onderwijsbestel kon uitgroeien. In documenten als de *doorstroomagenda* werd benadrukt dat het van groot belang was dat zoveel mogelijk mensen de

²⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 336, 1-3.

startkwalificatie (minimaal niveau 2 mbo) behaalden. Niet alleen voor deze mensen zelf, maar ook voor de economische ontwikkeling van ons land: 'Het wordt des te belangrijker om dit minimumniveau te waarborgen, nu de opleidingseisen toenemen als gevolg van technologische ontwikkelingen. Dit uit zich in een verschuiving van de vraag naar hogere opleidingsniveaus. Met als gevolg tekorten aan hoger opgeleiden die alleen opgelost kunnen worden via een tweesparenbeleid: investeren in kwaliteit en rendement van het initiële beroepsonderwijs en de opscholing van werkenden en werkzoekenden via postinitiële scholingstrajecten. (...) Door een verbeterd intern rendement, met behoud van de huidige doorstroompercentages – met name in het mbo – kan het beroepsonderwijs een aanzienlijke bijdrage leveren aan de opscholing van de beroepsbevolking.'²⁸

Toen al werd benadrukt dat dit 'in de praktijk betekent (...) dat partijen op brede schaal meer met elkaar moeten samenwerken. Samenwerking die alleen succesvol kan zijn als men zich daadwerkelijk wil inspannen om de gewenste kwalificatiewinst te realiseren. Activiteiten kunnen variëren van het samenstellen van kernteams van docenten uit verschillende onderwijssectoren, tot het gezamenlijk inrichten en gebruiken van faciliteiten als lokalen en machines.'²⁹ Door sectoroverstijgende samenwerking binnen de beroepskolom zou het mogelijk zijn de onderwijsprogramma's beter op elkaar te laten aansluiten of deze zelfs te integreren tot 'doorlopende leerwegen'. Daarmee zou niet alleen de aantrekkelijkheid van het beroepsonderwijs kunnen toenemen, maar ook zouden leerlijnen kunnen worden verkort.³⁰

In de daarop volgende jaren zijn in het wettelijk kader verschillende mogelijkheden opgenomen voor deze intersectorale samenwerking vmbo-mbo.

Om te beginnen is het in 2003 mogelijk gemaakt de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo af te sluiten met een *leer-werktraject*, dit omvat een minder breed vmbo-examen en garandeert de leerling op grond van een samenwerkingsovereenkomst tussen de vmbo-school en de mbo-instelling instroom in niveau 2 opleiding.³¹ Het leer-werktraject houdt in dat de leerling voor een deel van de onderwijstijd leert op een (geaccrediteerd) leerbedrijf. 'De school moet voldoende ruimte hebben om een effectief buitenschools praktijkgedeelte te organiseren én om de leerling op individueel niveau voor te bereiden op een succesvolle doorstroom naar het roc/aoc. (...) Samenwerking met de roc's/aoc's is nodig voor een efficiënte doorstroom en een zorgvuldige overdracht, zodat meer leerlingen met een startkwalificatie het onder-

²⁸ Kamerstukken II 2000/01, 27 451, 11, p. 4.

²⁹ Ibidem, p. 5.

³⁰ Idem.

³¹ Stb. 2003, 292.

wijs verlaten.³² De samenwerkingsovereenkomst 'moet waarborgen dat inderdaad sprake zal zijn van een doorlopende leerroute vanuit het vmbo naar het beroepsonderwijs van de WEB (verwante doorstroom) op het niveau van de basisberoepsopleiding (niveau 2). De school en het roc/aoc kunnen daartoe bijvoorbeeld afspraken maken over onderlinge afstemming van de leerstof, contact tussen leraren/docenten vanuit de beide onderwijsvelden, enzovoorts.'³³

Enkele jaren daarna is een meer *generieke mogelijkheid tot intersectorale samenwerking* in de onderwijswetten waaronder artikel 25a WVO opgenomen.³⁴ Het voorkomen van voortijdige schooluitval is daarbij een belangrijk motief: 'Een vo-diploma is belangrijk voor een optimaal functioneren in de samenleving. Een manier om uitval zonder vo-diploma te voorkomen, is om deze leerlingen «vast te houden» in het vo en ze in staat te stellen van daaruit hun vo-opleiding af te maken in de minder schoolse omgeving van regionale opleidingscentra (roc's) en agrarische opleidingscentra (aoc's).'³⁵ De filosofie uit de hiervoor aangehaalde doorstroomagenda wordt nog eens onderstreept: 'De maatregelen in dit wetsvoorstel passen goed in het bredere beleid om te komen tot meer samenwerking tussen scholen en instellingen, vooral om doorlopende leerlijnen te bevorderen, het voortijdig schoolverlaten te beperken en uiteindelijk de kwalificatiewinst binnen de hele beroepskolom te vergroten.'³⁶ Waarbij overigens wordt opgemerkt dat het niet de bedoeling is te komen tot structurele veranderingen in het onderwijsstelsel, maar 'enkel' tot het faciliteren van versoepeling van overgangen in het stelsel. Met de wijziging worden verschillende vormen van samenwerking tussen scholen voor voortgezet onderwijs en mbo-instellingen mogelijk gemaakt, waarbij overigens het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst tussen de bevoegde gezagsorganen steeds het uitgangspunt is. 'Het besluit regelt niet meer dan het hoogst noodzakelijke. De scholen en instellingen zullen zich aan een aantal kaderstellende voorschriften moeten houden, en daarbinnen zijn vorm en omvang van de samenwerking zoveel mogelijk aan de samenwerkende scholen en instellingen zelf overgelaten. Vo-scholen krijgen zo meer ruimte voor maatwerk in het belang van hun leerlingen, en voor een grotere doelmatigheid van hun onderwijs.'³⁷

Een volgende toevoeging aan de reeks van mogelijkheden wordt gezet in 2009, als vmbo-scholen in staat worden gesteld om binnen de basisberoepsgerichte leerweg

³² Kamerstukken II 2001/02, 28 444, 3, p. 3.

³³ Ibidem, p. 7-8.

³⁴ Stb. 2005, 512.

³⁵ Kamerstukken II 2004/05 30 068, 3, p.1.

³⁶ Ibidem, p. 2.

³⁷ Stb. 2005, 642, p. 5.

van het vmbo, leerlingen ook te mogen onderwijzen in de *assistentenopleidingen* niveau 1 (tegenwoordig aangeduid als entree-opleidingen).³⁸ Het motief is wederom gelegen in het reduceren van voortijdig schoolverlaten: 'Met de introductie van de assistentenopleiding in het vmbo willen we vo-scholen in de gelegenheid stellen deze kwetsbare groep leerlingen onderwijs op maat te geven en willen we daarmee de kans op voortijdig schoolverlaten verkleinen.'³⁹ Voorwaarde is wel dat de vmbo-school samenwerkt met de mbo-instelling: 'De vmbo-school en de mbo-instelling zijn samen verantwoordelijk voor het traject en voor de betrokken leerlingen. De basis voor dit maattraject wordt gelegd in een samenwerkingsovereenkomst tussen een vmbo-school en een mbo-instelling waarin onder meer het programma-aanbod, de examinering en diplomering, de rechtsbescherming en de doorstroming aanbod komen.'⁴⁰

In deze jaren experimenteren scholen overigens al met het opzetten van doorlopende leerlijnen vanuit de basisberoepsgerichte leerweg vmbo tot niveau 2 mbo; deze worden aangeduid als de VM2-experimenten.⁴¹ Vanaf 2011 worden deze experimenten (aangepast) voortgezet onder de aanduiding *vakmanschaps- en beroepsroute* en voorzien van een wettelijke experimenteer-bepaling.⁴² In deze experimenten wordt scholen de gelegenheid geboden te komen tot doorlopende leerlijnen tussen vmbo en mbo. Doel van de experimenten is 'te onderzoeken of door het afwijken van de in de WVO geregelde leerwegen en het aanbrenge van samenhang van deze leerwegen met een beroepsopleiding de doorstroming van leerlingen van het vmbo naar het mbo verbeterd kan worden, de aantrekkelijkheid van de leerroute vmbo naar beroepsonderwijs vergroot kan worden, de programmatische aansluiting van de leerwegen op het beroepsonderwijs verbeterd kan worden, het onderwijsproces doelmatiger georganiseerd kan worden, en in sommige gevallen de opleidingsduur kan worden verkort.'^{43 44}

Kortom, de wetgever accentueert al enige tijd het belang van intensiever samenwerking tussen vmbo-scholen en mbo-instellingen, in het licht van het beperken van het voortijdig schoolverlaten en van het streven zoveel mogelijk jongeren toe te leiden naar de startkwalificatie. De wetgever regelt de samenwerking door mogelijkheden

³⁸ Stb. 2009, 289.

³⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31 868, 3, p. 2.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Stcrt. 2008, 111.

⁴² Stb. 2011, 560; zie voorts het betreffende experimenteerbesluit Stb. 2013, 370.

⁴³ Stb. 2013, 370, p. 8.

⁴⁴ De benuttingsgraad van de experimenteerregeling ligt in de praktijk overigens laag; nog geen 2% van het aantal vmbo-leerlingen in beroepsgerichte leerwegen staat op zo'n route ingeschreven. Bron: Cijfers Ruud van Leeuwen januari 2019, gebaseerd op gegevens DUO. Zie voorts D. de Graaf e.a. (2019).

daartoe op te nemen in de WVO en WEB. De bevoegde gezagsorganen kunnen kiezen of ze van deze opties gebruik maken; als zij dat doen, dan is het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst een vereiste.

3.2 De samenwerkingsmogelijkheden vmbo-mbo anno 2019

Op dit moment bieden de WVO en de WEB dus al verschillende mogelijkheden voor vmbo-scholen en mbo-instellingen tot samenwerking. Samengevat gaat het om de volgende opties:

- Artikel 10b1 en verder van de WVO bieden de mogelijkheid om leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo een *leer-werktraject* aan te bieden dat een minder breed vmbo-examen kan omvatten en toegang garandeert tot de niveau 2 opleidingen in het mbo; artikel 8.4.1 WEB bevat de samenwerkingsgrondslag voor de mbo-instelling.
- Artikelen 10b8 en 10b9 WVO bieden de mogelijkheid om vmbo-leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg geheel of gedeeltelijk het programma van de mbo-*entreeopleiding* aan te bieden; artikel 8.4.2 WEB formuleert deze samenwerkingsmogelijkheid voor de mbo-instelling.
- Artikel 25a WVO biedt een algemene basis voor samenwerking tussen de twee bevoegde gezagsorganen, dit ter *bevordering van doelmatig en doeltreffend onderwijs*; in het Besluit samenwerking VO – BVE zijn de betreffende mogelijkheden nader uitgewerkt; voor de mbo-instelling is deze grondslag voor samenwerking opgenomen in titel 6a van Hoofdstuk 2 WEB.
- Verder zijn *experimenten* met zogeheten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo mogelijk. Het gaat daarbij om de zogeheten vakmanschaps- en beroepsroute; deze worden nader geregeld met het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo – mbo 2014 – 2022. Het voornemen is overigens deze experimenten een structurele grondslag te geven in de wet; een wetsvoorstel daartoe is in voorbereiding (zie hierna).

Bij deze opties heeft de bijzondere wetgever zich overigens niet uitgesproken over de inrichting van de medezeggenschap van *het personeel* dat wordt ingezet in deze samenwerkingssituaties. Dit betekent dat we ervan uit moeten gaan dat voor de vmbo-leraren de medezeggenschapsraad van de school conform de Wms relevant is, en voor de mbo-docenten de ondernemingsraad van de instelling conform de WOR.

Als het gaat om de inrichting van de medezeggenschap van *de leerlingen* is er wel enige houvast. En wel in die zin dat artikel 6 van het Besluit Samenwerking VO – BVE (de derde bullet hiervoor) stelt dat als een leerling voortgezet onderwijs voor (een deel van) de onderwijstijd een programma gaat volgen op de mbo-locatie, dat zij dan ook worden geacht te vallen onder de studentenraad van de mbo-instelling zoals is bepaald in Hoofdstuk 8a WEB. 'Dit artikel verzekert dat VO-leerlingen die op een ROC of AOC onderwijs volgen, ook deel hebben aan de medezeggenschapsvoorzieningen van die instelling. Ze blijven voor het VO-deel van hun school onverkort leerling in de zin van de WVO, en hebben als zodanig ook de WMO-rechten ten aanzien van het bevoegd gezag van de school.'⁴⁵ Over de inrichting van de medezeggenschap van vmbo-leerlingen en mbo-studenten in één van de andere samenwerkingsopties heeft de wetgever zich niet uitgesproken.

3.3 Naar doorlopende en geïntegreerde leerroutes vmbo – mbo

Het huidige kabinet Rutte III gaat door met de in paragraaf 3.1 geschetste beleidslijn. Het regeerakkoord uit 2017 meldt dat men 'het succes van beroepsopgeleide jongeren (wil) vergroten door afspraken te maken om de overgang van vmbo naar mbo en van mbo naar hbo te verbeteren en om de mogelijkheid voor leerlingen te scheppen om niveau 1 of 2 binnen het vmbo af te ronden.'⁴⁶ In de beleidsbrief *Sterk beroepsopgeleiden* uit het voorjaar van 2018 wordt dit voornemen geconcretiseerd.⁴⁷

In de brief wordt gesteld dat jongeren in het algemeen geen hinder mogen ondervinden van de overgang van de ene naar de andere onderwijssoort. Na tien jaar experimenteren met de doorlopende leerlijn en het verbeteren van de aansluiting vinden de bewindspersonen het tijd dat er duurzame samenwerking in de regio ontstaat. Het beleid zal dan ook stimuleren dat regionale afspraken worden gemaakt om de aansluiting van vmbo naar mbo te verbeteren. 'Daarnaast creëren we passende ruimte om structurele samenwerking en doorlopende routes vmbo tot en met mbo op alle niveaus mogelijk te maken.'⁴⁸

Dat laatste betekent volgens de bewindspersonen dat in het wettelijk kader een aanpassing dient plaats te vinden. Want scholen moeten passende (regel)ruimte krijgen: 'We werken hiertoe een wetsvoorstel uit (...). In dit wetsvoorstel wordt onder andere mogelijk gemaakt om structureel af te wijken van enkele inrichtingsvoor-

⁴⁵ Stb. 2005, 642, p. 12-13. Artikel 6 van het besluit is met ingang van 2015 aangepast aan de inmiddels gewijzigde medezeggenschapswetgeving in het mbo, zie Stb. 2014, 337.

⁴⁶ Regeerakkoord 2017 'Vertrouwen in de toekomst'. Bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18*, 34 700, 34, p. 12.

⁴⁷ *Kamerstukken II 2017/18*, 31 524, 367.

⁴⁸ *Kamerstukken II 2017/18*, 31 524, 367, p. 1.

schriften waardoor meer ruimte ontstaat voor samenwerking en doorlopende leer-routes vmbo tot en met mbo.⁴⁹

Over het wetsvoorstel dat is aangekondigd in de beleidsbrief heeft begin 2019 een internetconsultatie plaatsgevonden.⁵⁰ Het voorstel wordt in het najaar van 2019 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁵¹

Het wetsvoorstel houdt in dat de experimenteerregeling voor de vakmanschaps- en beroepsroute (zie hiervoor) wordt omgezet in een structurele mogelijkheid in de WVO en WEB. De andere opties tot samenwerking (leer-werktrajecten, entreeopleiding in het vmbo en de generieke samenwerkingsmogelijkheid) blijven daarnaast onverkort gehandhaafd.

Het voorstel zet de reeds bestaande mogelijkheden van het Experimenteerbesluit voor de vakmanschaps- en beroepsroute om in twee varianten:

- de *doorlopende leerroute*, waarmee het mogelijk wordt om vanuit alle vmbo-leerwegen een doorlopende leerlijn te creëren met mbo-opleidingen op niveau 2, 3 en 4 en
- de *geïntegreerde leerroute* waarmee leerlingen in de vmbo-basisberoepsgerichte leerweg kunnen worden opgeleid tot een diploma op niveau 2.

Beide routes starten in het derde leerjaar van het vmbo en lopen door totdat het mbo-diploma is behaald. Afhankelijk van het te behalen mbo-niveau kan de totale cursusduur 3 tot 6 leerjaren omvatten.

Binnen de geïntegreerde leerroute is de vmbo-school niet verplicht de leerlingen het vmbo-examen af te nemen; men kan er dus voor kiezen direct te starten met het mbo-traject niveau 2. Bij de doorlopende leerroutes moet het vmbo-examen worden afgelegd; daarbij is het wel mogelijk examenonderdelen te spreiden over de cursusduur en het examen (deels) in het derde leerjaar van de route af te nemen.

Als het gaat om de verantwoordelijkheid van de deelnemende bevoegde gezagsorganen, meldt het wetsvoorstel dat:

- het bevoegd gezag van de mbo-instelling verantwoordelijk is voor de mbo-

⁴⁹ Idem, p. 6.

⁵⁰ <https://www.internetconsultatie.nl/sterkberoepsonderwijs>. Het voorstel ligt in de zomer van 2019 ter advisering voor bij de Raad van State. Zie voorts *Kamerstukken II 2018/19*, 31 524, 437; in deze brief meldt de minister dat op grond van 'diverse bijeenkomsten met vertegenwoordigers van scholen en instellingen het voorstel (is) getoetst en aangescherpt' en dat ter stimulering van de samenwerking 'een format van een samenwerkingsovereenkomst en modellen voor financiële afspraken' beschikbaar zullen komen.

⁵¹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 336, 1-3.

onderdelen die deel uitmaken van de eerste twee leerjaren van de leerroute (nieuw artikel 8.5a.8 WEB);

- het bevoegd gezag van de vmbo-school verantwoordelijk is voor (afronding van) het vmbo-programma als de leerling dat op het mbo nog moet doen (nieuw artikel 10b15 WVO).

In de toelichting staat vermeld: 'Indien een jongere kiest voor een doorlopende leerroute, schrijft de vmbo-school de jongere in voor die doorlopende leerroute. Na twee jaar wordt de jongere overgeschreven naar de betrokken mbo-instelling. De jongere hoeft hier niets voor te doen; dit regelen de vmbo-school en mbo-instelling samen. De jongere heeft zich immers aan het begin van de doorlopende leerroute vmbo-mbo al ingeschreven voor deze route. Wanneer een jongere na de eerste twee jaar van de doorlopende leerroute overgeschreven wordt, heeft hij recht op alle faciliteiten die ook gelden voor jongeren in een «reguliere» mbo-opleiding.'⁵²

Uitgangspunt is dat alvorens mbo-onderdelen in het onderwijsprogramma aan de orde komen, het bevoegd gezag van de mbo-instelling een onderwijsovereenkomst sluit met de leerling / student in lijn met artikel 8.1.3 WEB (nieuw artikel 8.5a.6 WEB). Het sluiten van deze overeenkomst gaat vooraf aan het inschrijven van de student na het tweede jaar van de leerroute; bij de inschrijving hoeft geen nieuwe onderwijs-overeenkomst te worden afgesloten (nieuw artikel 8.5a.7 WEB).

De leerroutes kunnen alleen dan starten als het bevoegd gezag van de vmbo-school en van de mbo-instelling een samenwerkingsovereenkomst afsluiten (nieuw artikel 10b11 WVO en 8.5a.3 WEB). Het starten van de leerroute dient te worden gemeld bij de Minister (nieuw artikel 10b12 WVO en 8.5a.4 WEB).

De samenwerkingsovereenkomst bevat volgens het wetsvoorstel in ieder geval afspraken over:

- a. het profiel en het aanverwante opleidingsdomein of de aanverwante kwalificatie waarin de doorlopende leerroute vmbo-mbo wordt aangeboden;
- b. de vormgeving van de leiding over de doorlopende leerroute vmbo-mbo, waaronder de samenstelling en de wijze van benoeming van die leiding en de taken en bevoegdheden die door de bevoegde gezagsorganen van de school en de instelling voor beroepsonderwijs zijn opgedragen aan die leiding;
- c. de wijze waarop de leiding over de doorlopende leerroute vmbo-mbo inlichtingen verstrekt en verantwoording aflegt aan de bevoegde gezags-

⁵² Kamerstukken II 2019/20, 35 336, 3, p. 14.

- organen van de school en de instelling voor beroepsonderwijs;
- d. de organisatorische en onderwijskundige inrichting van de doorlopende leer-route, waaronder de inzet van personeel en het gebruik van faciliteiten van de aan de overeenkomst deelnemende partijen;
 - e. in geval van overdracht van bekostiging, de omvang en de bestemming van de over te dragen middelen;
 - f. de inhoud van de overstapoptie, bedoeld in artikel 10b20 en artikel 8.5a.15 van de Wet educatie en beroepsonderwijs;
 - g. de wijze waarop het bedrijfsleven zal worden betrokken bij de invulling van de doorlopende leerroute vmbo-mbo;
 - h. de wijze van geschilbeslechting tussen de deelnemende partijen over de uitvoering van de overeenkomst; en
 - i. de voorwaarden waaronder een andere school of een andere instelling partij kan worden bij de overeenkomst, de voorwaarden waaronder de overeenkomst kan worden opgezegd of ontbonden, alsmede de wijze waarop de overeenkomst in andere gevallen kan worden gewijzigd, telkens met het oog op het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen voor de leerlingen en deelnemers.

De samenwerkingsovereenkomst hoeft overigens *niet* te worden afgesloten als de leerroute wordt verzorgd binnen een verticale scholengemeenschap of een agrarisch opleidingscentrum.⁵³ Wel regelt het bevoegd gezag van die mbo-instelling de onderwerpen a) tot en met g) uit het tekstkader.

Programmatistische varianten

Om een beeld te geven van de onderwijskundige mogelijkheden die met dit voorstel ontstaan, zijn in figuur 3.1 vier programmatische varianten afgebeeld. Daarbij is geabstraheerd van de vraag op welke locatie de leerling de lessen volgt (lees: op de vmbo-school of op het roc) en van welke docenten de leerling les krijgt (vmbo-leraren of mbo-docenten).

In Variant A wordt de leerroute vmbo-mbo volgtijdelijk ingedeeld. Dat wil zeggen dat eerst het vmbo-programma wordt afgerond alvorens wordt gestart met het mbo-programma.

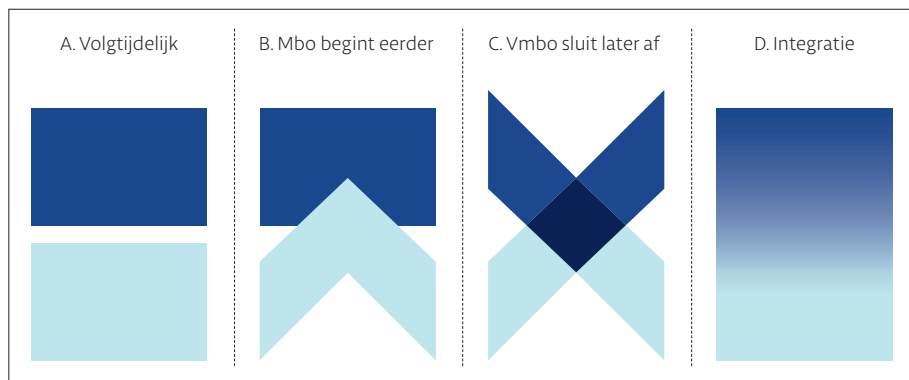
Bij Variant B begint de leerling al tijdens de vmbo-periode met onderdelen van het mbo-programma. Het vmbo-programma wordt wel op 'reguliere wijze' verzorgd en afgerond.

⁵³ Nieuw artikel 10b11 derde lid WVO; de verticale vakinstelling wordt bij die bepaling (abusievelijk?) niet vermeld.

Variante C gaat een stapje verder dan B omdat bij deze variant de leerling het vmbo later dan volgens de reguliere wijze, namelijk na aanvang van de mbo-periode, afrondt.

Bij Variante D is een onderscheid tussen een vmbo- en mbo-periode respectievelijk -programma nagenoeg verdwenen omdat de elementen zijn geïntegreerd tot één programmatisch geheel.

Figuur 3.1: programmatische varianten vmbo-mbo in schema



Bij elk van deze varianten is het mogelijk dat de lessen geheel of gedeeltelijk op hetzij de vmbo-school, hetzij op het roc plaatsvinden en dat alle of een deel van de lessen door vmbo-leraren en/of mbo-docenten worden verzorgd.

3.4 Vragen over de inrichting van de medezeggenschap

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt aangegeven dat bij het *aangaan* van de samenwerking tussen de vmbo-school en de mbo-instelling de medezeggenschapsorganen aan zet zijn.

Oftewel: op de vmbo-school heeft de medezeggenschapsraad op grond van artikel 11 onder d Wms adviesrecht; de personeelsgeleding en de ouder-/leerlingeleding hebben instemmingsrecht als het gaat om de gevolgen die verbonden zijn aan de samenwerking (art. 12 eerste lid onder a Wms resp. art. 13 eerste lid onder a Wms).

Vervolgens heeft de ondernemingsraad van de mbo-instelling op basis van artikel 25, eerste lid onder b WOR een adviesbevoegdheid als het gaat om het aangaan van de duurzame samenwerking. De studentenraad komt op grond van artikel 8a.2.2 vierde lid onder a WEB adviesrecht toe in geval van het aangaan van samenwerking ten behoeve van een doorlopende en/of geïntegreerde leerroute. Als bij de mbo-instelling

een ouderraad is ingesteld, kan deze op grond van het medezeggenschapsstatuut tevens een bevoegdheid hebben met betrekking tot het aangaan van de samenwerking.

Het wetsvoorstel gaat echter niet in op de vraag hoe de medezeggenschap *in te richten* als eenmaal sprake is van een structurele samenwerkingssituatie. Dat roept vragen op, aangezien het bevoegd gezag van de vmbo-school voor wat betreft onder de medezeggenschap de Wms dient te volgen en het bevoegd gezag van de mbo-opleiding hoofdstuk 8a van de WEB (studenten en ouders) en de Wet op de ondernemingsraden (personeel). Hoe dan de medezeggenschap in te richten bij structurele doorlopende en /of geïntegreerde leerroutes, bijvoorbeeld voor elk van de programmatische varianten uit figuur 3.1?

Bij *Variant A* kan men er nog van uitgaan dat als het gaat om de inrichting van medezeggenschap voor leerlingen, ouders en studenten het beginsel van volgtijdelijkheid geldt. Dat wil zeggen: gedurende het vmbo-programma van de leerroute is het Wms-regime van toepassing en aansluitend in het mbo-programma het WEB-regime. Voor de personele medezeggenschap kan mutatis mutandis hetzelfde worden gesteld, ervan uitgaande dat het vmbo-programma door vmbo-docenten wordt verzorgd (Wms) en het mbo-programma door mbo-docenten (WOR).

Bij de Varianten B, C en D is de vraag echter minder eenduidig te beantwoorden. Want heeft de vmbo-leerling in *Variant B* zodra het mbo-programma begint ook medezeggenschapsrechten volgens Hoofdstuk 8a van de WEB? De wetgever spreekt zich daar in het wetsvoorstel niet over uit. En de mbo-docent die in de leerroute structureel gaat lesgeven op de vmbo-school, valt die nog onder het WOR-regime en/of verkrijgt hij (ook?) medezeggenschapsrechten op de vmbo-school volgens de Wms?

Vervolgens: wat als het vmbo-programma in *Variant C* later dan regulier wordt afgesloten, lopen de medezeggenschapsrechten volgens de Wms voor de mbo-student dan ook nog even door? Behoudt de vmbo-docent die 'meegaat' met de leerlingen naar de mbo-locatie (ook?) zijn rechten volgens de Wms en/of valt hij vanaf dat moment onder het WOR-regime?

Ten slotte, wat gebeurt er in *Variant D*: zijn beide bevoegde gezagsorganen er dan aan gehouden om zowel het Wms- als het WEB/WOR-regime tegelijkertijd te hanteren, voor zowel leerlingen/studenten en hun ouders als voor het personeel? Zo ja, hoe houd je de medezeggenschapsstructuur dan nog enigszins overzichtelijk?

Zoals gezegd spreekt het wetsvoorstel zich over de antwoorden op deze vragen niet uit.

4. Medezeggenschap bij samenwerking vmbo-mbo: praktijkvoorbeelden

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe vanuit landelijk beleid de laatste jaren de samenwerking tussen vmbo-scholen en mbo-instellingen wordt gestimuleerd. Het wettelijk kader biedt daarvoor al diverse mogelijkheden. Wat nieuw is, is dat het huidige kabinet met onder meer een wetsvoorstel aangeeft dat deze samenwerking een structureel karakter moet gaan dragen. Het liefst ziet het kabinet in elke regio doorlopende en geïntegreerde leerroutes vmbo-mbo ontstaan. Tegen die achtergrond valt te verwachten dat de komende jaren deze routes in aantal en omvang gaan toenemen. Bovendien: daar waar de samenwerking vmbo-mbo nu vaak nog een projectmatig, tijdelijk karakter draagt, zal deze samenwerking als het aan het kabinet ligt een meer vaste, structurele vorm gaan aannemen. Zeker in d at geval is de vraag legitiem hoe de medezeggenschap van leerlingen, ouders, studenten, leraren en docenten wordt geregeld.

Tegen de achtergrond van het huidige kabinetsbeleid is het echter interessant te kijken naar situaties waarin men ervaring heeft opgedaan met structurele samenwerking vmbo-mbo, en daarbinnen met de inrichting van de medezeggenschap. Op grond van (kwantitatieve) gegevens van DUO over meerjarige deelname aan de experimenteerregeling zijn drie cases geselecteerd. Het betreft daarbij - wellicht niet verwonderlijk - structurele samenwerking tussen vmbo en mbo *binnen  en en dezelfde rechtspersoon*. De drie cases zijn daarmee niet representatief voor het geheel aan samenwerkingssituaties vmbo-mbo, aangezien dat meestentijds samenwerking betreft tussen een vmbo-school en een mbo-instelling die onder twee separate bevoegde gezagsorganen vallen. Echter, het beschrijven van deze cases geeft wel inzicht in hoe in een juridisch iets minder gecompliceerde situatie - te weten: binnen  en rechtspersoon - de medezeggenschapsstructuur wordt ingericht en welke aandachtspunten daarbij ontstaan. Daarmee hebben de drie cases enige inhoudelijk voorspellende waarde als het gaat om de vraag hoe straks in al die andere - meer complexe - situaties met dit vraagstuk zal worden omgegaan.

In paragraaf 4.1 wordt de eerste casus beschreven; dit betreft een rechtspersoon die zowel bevoegd gezag is van twee scholen voor voortgezet onderwijs waarvan  en vmbo-school, als bevoegd gezag van een mbo-instelling. Bij de tweede casus in paragraaf 4.2 is ook sprake van zo'n intersectoraal bevoegd gezag; in deze constellatie heeft men echter al ruime ervaring opgedaan met de zogeheten vakmanschapsrou-

te. Dergelijke ervaring heeft men ook opgedaan bij de derde casus in paragraaf 4.3; bij deze casus is echter sprake van integratie van de schoolsoorten in één brinnummer en is eveneens sprake van één bevoegd gezag.

Bij de beschrijving van de praktijkvoorbeelden zijn steeds drie hoofdvragen aan de orde:

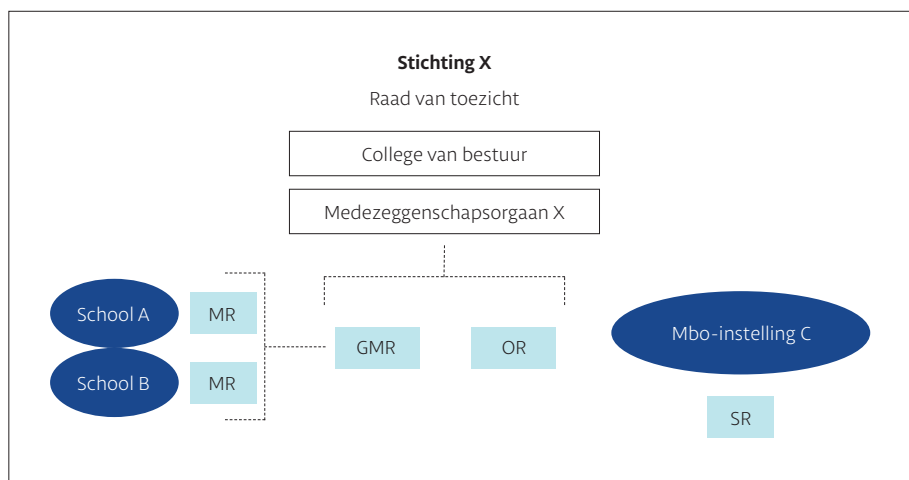
- Hoe wordt op dit moment de samenwerking vmbo-mbo vorm en inhoud gegeven?
- Hoe is bij die samenwerking de medezeggenschap ingericht?
- Welke tips heeft u voor de wetgever als het gaat om de regulering van deze samenwerking in het algemeen en van de medezeggenschap in het bijzonder?

4.1 Casus 1: samenwerken bij een intersectoraal bevoegd gezag

De samenwerking en de medezeggenschap

Bij deze stichting fungeert het college van bestuur als bevoegd gezag van twee scholen voor voortgezet onderwijs (vo). Eén daarvan is een reguliere vmbo-school die alle vmbo-leerwegen aanbiedt. De andere vo-school heeft een schakelfunctie voor leerlingen die korter dan twee jaar in Nederland zijn (isk-school). Beide scholen hebben een medezeggenschapsraad (MR); deze MR-en overleggen met hun schoolleiding. Vanuit de MR-en worden leden afgevaardigd naar de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad GMR. De GMR overlegt met het college van bestuur. Dit alles volgens de Wms. Het college van bestuur is tevens bevoegd gezag van een mbo-instelling, i.c. een regionaal opleidingscentrum (roc). De instelling kent een ondernemingsraad (OR) volgens de WOR en een studentenraad (SR) volgens de WEB. Beide raden voeren hun overleg met het college van bestuur. Het roc heeft geen ouderraad.

Figuur 4.1: medezeggenschapsstructuur casus 1



Tussen de twee vo-scholen en het roc zijn vrij veel contacten en wordt samengewerkt, met name als het gaat om de doorstroom van leerlingen vanuit het vmbo naar het mbo of volwassenenonderwijs (vavo). Tot concrete projecten vmbo-mbo of experimenten met doorlopende leerroutes is het bij deze organisatie nog niet gekomen. Wel is men in het voorjaar van 2019 bezig met een verkenning van intensiever samenwerking: 'We zijn naar voorlichtingsbijeenkomsten over het wetsvoorstel geweest en zullen er de komende tijd stapsgewijs mee aan de slag gaan. Eerst de doorlopende leerlijnen in beeld krijgen met het eigen vmbo en mbo. Als dat in orde is, dan kun je toewerken naar één pakket waarbij de leerlingen het vmbo-diploma overslaan. Maar eerst het één: vmbo-leerlingen ook al lessen laten volgen op het mbo; we gaan dan keuzevakken in het vmbo doen op die locatie. Komend jaar gaan we dat verkennen.'

Het college van bestuur heeft enkele jaren terug opgemerkt dat met de GMR en OR grotendeels over dezelfde onderwerpen werd overlegd. Er ontstond de wens om toe te werken naar één medezeggenschapsorgaan op het niveau van de stichting, immers: 'Als de onderwijsorganisatie ook toewerkt naar doorlopende leerlijnen, dan kun je beter als organen ook bij elkaar zitten. Je moet dan wel naar de mogelijkheden zoeken, en lef hebben om los van de letter van de wet, meer naar de bedoeling te kijken. Wij hebben nu één vergadering.'

Bij de instelling van dit overlegorgaan is men niet over één nacht ijs gegaan. 'We hebben er wel lang over gesproken en nagedacht. Want WOR en Wms, daartussen zitten nu eenmaal overlappen en verschillen. Je zou dan kunnen gaan strepen en opplussen. Daar hebben we met elkaar naar gekeken, ook met adviseurs, maar uiteindelijk maak je het dan erg complex en ingewikkeld. Bovendien, als je een geschil hebt: waar moet je dan naar toe?' Uiteindelijk hebben het college van bestuur, de GMR en de OR besloten de zaak formeel te laten zoals die is: 'Het zijn nu nog steeds twee gescheiden systemen. In de logistiek vergaderen we gezamenlijk. Maar in de formele afwikkeling 'op papier' zijn het twee gescheiden trajecten.'

In het gezamenlijk medezeggenschapsorgaan op niveau van de stichting participeren alleen de GMR (vo) en de OR (mbo). Ouders, leerlingen (vo) en studenten (mbo) overleggen dus niet in gezamenlijkheid op dat niveau. 'We hebben er wel in geïnvesteerd, maar er bleek geen behoefte aan te bestaan. Ouders zijn vertegenwoordigd in de scholen; het gaat dan over veel praktische zaken. Voor leerlingen hebben we ook nog een leerlingenraad in de vo-scholen, en ze zijn ook vertegenwoordigd in de leerlingengeleding van de MR-en.'

Aandachtspunten

Het belangrijkste aandachtspunt bij de samenwerking binnen de stichting is dat twee regimes naast elkaar bestaan: dat van het voortgezet onderwijs en het mbo. Als het gaat om de medezeggenschap leidt dat zoals hiervoor geschetst tot twee separate medezeggenschapsstructuren. Met name bij de personele medezeggenschap ontstond in deze praktijk behoefte aan een gezamenlijk gremium op niveau van de stichting, waarin door interne afspraken is voorzien.

Dat houdt echter niet in dat er op dat vlak geen aandachtspunten meer zijn. Ten eerste speelde recentelijk het verschil in bevoegdheden rond de 'hoofdpijnen van de begroting': de OR van het mbo heeft instemmingsrecht op deze hoofdpijnen, de GMR heeft adviesrecht op de hoofdpijnen van het meerjarig financieel beleid. Dit verschil is praktisch opgelost: 'De OR tekent voor instemmingsrecht op die hoofdpijnen. De GMR tekent mee, ook al is dat in de wet nog niet geregeld.'

Ten tweede wordt door betrokkenen wel nagedacht hoe dit nu verder moet. 'Want juridisch wordt het ingewikkeld als je steeds uit twee vaatjes kunt tappen, zeker als je volgens de ene regeling wel een punt hebt en volgens de andere niet.' In de context van de doorlopende leerroutes zullen wel keuzes moeten worden gemaakt: 'Voor de hand liggend zou natuurlijk wel zijn dat als de routes één worden, dat je dan alles wat er omheen zit - financiering, medezeggenschap - daarin ook mee laten gaan.' Tegelijkertijd is de noodzaak voor zo'n keuze er nog niet want 'zolang het allemaal nog experimenten zijn en er niet zoveel studenten in zitten, dan kun je het ook wel praktisch oplossen zoals we dat hier nu ook doen.'

Of dan uiteindelijk een Wms- óf WEB/WOR-regime de voorrang moet krijgen, daar twijfelen betrokkenen over. Enerzijds ziet men dat in het hoger onderwijs de keuze voor een medezeggenschapsregime aan de instellingen wordt overgelaten en dat dat wellicht bij doorlopende leerroutes ook een optie zou zijn. 'Als je de keuze zou laten aan de mbo-instellingen, dan zou je bij de doorlopende leerroutes kunnen kiezen voor de Wms' Anderzijds maakt een systeemkeuze in het licht van de be-doelingen van medezeggenschap ook niet zoveel uit: 'Wat er nu gebeurt is dat de strijd tussen WOR of Wms heel erg raakt aan persoonlijke overtuigingen van mensen. Maar het ene of het andere systeem zet op bestuurlijk niveau nu niet direct aan tot andere inzichten of afwegingen. Je moet steeds de bedoeling van medezeggenschap centraal stellen en hoe daarmee het onderwijs het beste is gediend. Anders wordt de discussie over het stelsel veel te groot.' Tegelijkertijd erkent men wel dat er op dit vlak en op termijn iets moet gebeuren, want 'als je het onderwijsstelsel verandert, moet je medezeggenschap wel mee veranderen.'

‘De hele governance en de medezeggenschap moet daarin meebewegen anders kun je er niet in mee.

De wetgever spreekt zich in het wetsvoorstel niet uit over de inrichting van medezeggenschap bij doorlopende leerroutes. Dit wordt bij deze casus vooral als een aandachtspunt gezien als het aankomt op de geschillenregeling. ‘Het zal pas duidelijk worden als er geschillen ontstaan en de commissies zich moeten gaan uitspreken. We hopen dan natuurlijk wel dat we het er in dat geval over eens zijn naar wélke commissie men zich moet wenden. Als dat niet zo is, dan zou het wel handig zijn dat er een regeling van de wetgever óf een onderlinge afspraak is waar men dan op terug kan vallen. Dan hoeft dat geen punt meer te zijn als het geschil er is, want dan gaan partijen winkelen en wordt het onnodig complex. In vreedetijd moet je dat besluit nemen.’ De aanbeveling vanuit deze casus is kortom dat de wetgever de samenwerkingspartners vmbo-mbo vraagt om in geval van structurele samenwerking in ieder geval afspraken te maken over wanneer welk regime geldt bij medezeggenschapsgeschillen.

Verder merkt men op dat het landelijk beleid dan wel samenwerking propageert, maar dat dat dan nog niet betekent dat op niveau van uitvoeringsregelingen en bekostiging heel veel mogelijkheden ontstaan. Bijvoorbeeld als leerlingen vanuit het voortgezet onderwijs doorstromen naar het mbo: ‘Dan ontstaat een menging van geldstromen en kun je door DUO op de vingers worden getikt dat iets niet kan. Ondanks dat je dat hebt afgehecht in de samenwerkingsovereenkomst. Niet alle ruimte die de wet suggereert, is dan uiteindelijk in de uitvoeringspraktijk ook aanwezig.’ In dat licht beveelt men vanuit deze casus aan dat beleid en wet- en regelgeving van tevoren ‘meer in de relevante uitvoeringsketens wordt getoetst. Dat gebeurt nu veel te weinig. Terwijl je zo de kwaliteit van wet- en regelgeving en de regeldruk in de praktijk enorm kunt verbeteren.’

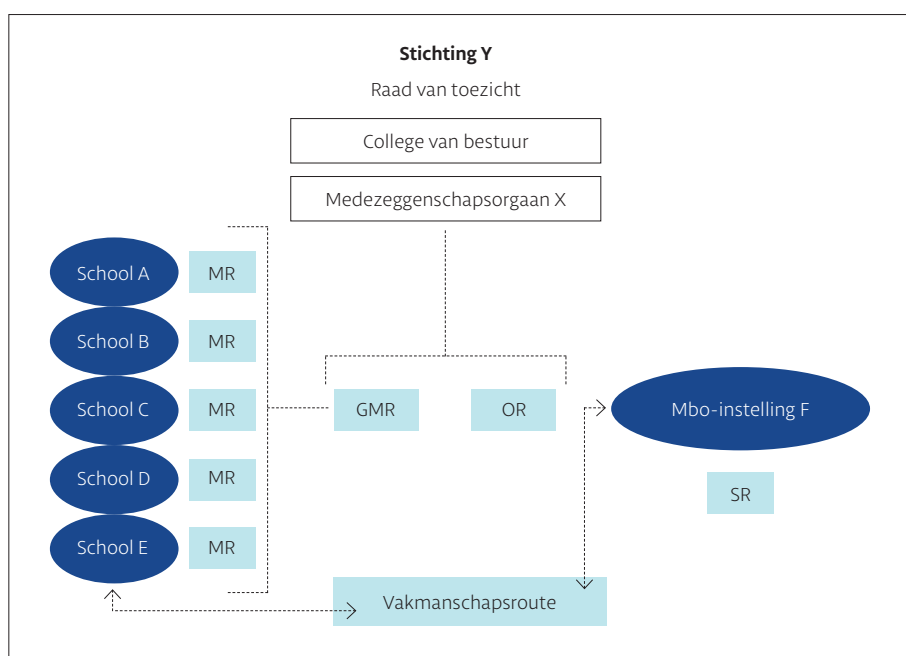
4.2 Casus 2: samenwerken bij een intersectoraal bevoegd gezag met vakmanschapsroute

De samenwerking en de medezeggenschap

Deze stichting Y beheert meerdere vo-scholen, die in verschillende plaatsen zijn gehuisvest. Eén daarvan is een vmbo-school op locatie Z. De stichting houdt tevens een mbo-instelling i.c. een roc in stand. Het aanbod van mbo-opleidingen is in de regio ondergebracht op verschillende locaties. Op één van die locaties, Z, is het mbo-aanbod gehuisvest op hetzelfde terrein als de eerder genoemde vmbo-school. Op locatie Z wordt dan ook intensief samengewerkt tussen de vmbo-school en de betreffende mbo-opleidingen. Er wordt onder meer in gezamenlijkheid een vakmanschapsroute

aangeboden. In deze route krijgen leerlingen uit de vmbo-basisberoepsgerichte leerweg les van één team van vmbo- en mbo-docenten. De route start in het derde leerjaar van het vmbo en de leerlingen halen vervolgens in drie jaar hun startkwalificatie op mbo-niveau 2. Dit kan op deze locatie in drie sectoren: economie, techniek en zorg. De medezeggenschapsstructuur bij deze stichting Y is afgebeeld in figuur 4.2. De vo-scholen hebben elk een MR en zijn vervolgens vertegenwoordigd in de GMR, één en ander conform de Wms. Het roc heeft volgens de WEB een studentenraad ingesteld; en er is volgens de WOR een ondernemingsraad waarin het personeel van het roc is vertegenwoordigd.

Figuur 4.2: medezeggenschapsstructuur casus 2



Aandachtspunten

Voor het college van bestuur is het werken met twee wettelijke regimes sowieso een aandachtspunt, met name als het gaat om bekostiging en financiële verantwoording. Dit komt mede doordat er voor enkele van de vo-scholen en het roc gezamenlijk een gemeenschappelijke dienst is ingesteld. Daarom treft rijst met regelmaat de vraag of en in hoeverre de lumpsum van deze vo-scholen respectievelijk mbo-instelling ook voor bekostiging die gemeenschappelijke dienst mag worden ingezet? Het zou de stichting bij dit issue helpen als de omschrijving van ‘bevoegd gezag’ in de onder-

wijswetten iets ruimer wordt getrokken, waarmee dan het vraagstuk van besteding en financiële verantwoording wellicht (iets) kan worden opgelost.

Als het gaat om de inrichting van de medezeggenschap heeft men bij deze casus de afgelopen jaren gemerkt dat op het niveau van de stichting met zowel GMR als OR deels dezelfde thema's aan de orde zijn. Zeker als het gaat over strategisch beleid en financiën is dat volgens betrokkenen ook het niveau waarop er medezeggenschap móet zijn. Er is dan ook na rijp beraad een gemeenschappelijk medezeggenschapsorgaan op het niveau van de stichting ingesteld, afgekort als GMO, waarin zowel de personeelsgeleding van de GMR en de OR in vertegenwoordigd zijn. Daarbij wordt overigens - net als in de voorgaande casus - de formele positie van GMR en OR ongemoeid gelaten, want 'mocht een geschil ontstaan, dan redden we dat natuurlijk niet. Daarom worden de zaken die in het GMO besproken zijn, herbevestigd door de medezeggenschapsorganen van de vo-scholen en de mbo-instelling.'

In de praktijk functioneert dit meestal wel, al wordt onderkend dat de advies- en instemmingsrechten van de GMR en OR niet gelijk lopen. Bijvoorbeeld rond het 'instemmingsrecht hoofdlijnen begroting' van de OR heeft dat in de achterliggende periode wat gesprekstof opgeleverd, maar uiteindelijk komt men er met elkaar wel uit.

Overigens wordt de inrichting van medezeggenschap binnen de vakmanschapsroute, daar waar vmbo-leraren en mbo-docenten direct samenwerken in één team, niet als een belangrijk aandachtspunt gezien. Er is immers een medezeggenschapsstructuur van MR, GMR en OR, en uiteindelijk komt het in het GMO weer bij elkaar. 'Bij medezeggenschap gaat het toch vooral om het constructief nadenken en overleggen met elkaar om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Het regime waaronder dat dan valt, WOR of Wms, dat doet er dan niet zoveel meer toe. Het gaat uiteindelijk niet om de wettelijke structuur, maar het gaat om de mensen.'

Rond het team van de vakmanschapsroute en in de OR zelf wordt eerder het verschil tussen cao-bepalingen als een aandachtspunt aangemerkt. Zo rijst bijvoorbeeld wel eens de vraag onder welke cao een mbo-docent valt, als hij het grootste deel van de week voor een vmbo-klas lesgeeft? En ook het taakbeleid verschilt. 'Het zit soms in basale dingen. Op de vmbo-school heb je zoiets als pleinwacht; de mbo-docent heeft dat niet als taak. Vmbo-docenten krijgen dan te maken met het tot de orde roepen van mbo-studenten, dat geeft een heel andere dynamiek en gevoel bij mensen. Als je in de cao zegt: er is één taakbeleid, inclusief pleinwacht, dan heb je dat soort dingen al gelijkgeschakeld. Dan kun je daarna ook naar de medezeggenschap gaan kijken.'

Een ander punt dat rond de vakmanschapsroute speelt, is dat van de bevoegdheid van de vmbo-leraar en mbo-docent. De wettelijke bepalingen rond benoembaarheid verschillen immers tussen het vo en mbo. De vmbo-leraar kan meestal wel voor een mbo-les worden ingezet, maar andersom kan dat niet altijd. Dit vergt een vorm van alertheid bij de inzet van het personeel, die niet altijd past de beleving dat sprake is van één team.

Nog een stap concreter is het volgende aandachtspunt. Het betreft de wijze van organisatie die in het vmbo en mbo als gebruikelijk wordt gezien. In het mbo werkt men met teams. 'Binnen de teams heeft iedereen een rol of taak en dat wisselt periodiek. Daardoor is er geen *teamleider* maar wel een *teamleiding*. Het vo heeft dat niet; het vo werkt met een meer traditionele indeling van directie - sectie- of afdelingsleiding - teamleden.' Als die twee werkwijzen in één team van de vakmanschapsroute samenkomen, ontstaan vragen over wie waarvoor verantwoordelijk is. Is dat de mbo-docent met leidinggevende taak of de (adjunct-)directeur van het vmbo die niet in het team participeert? Met die vragen hangt ook de verantwoordelijkheid samen voor de onderwijs- en examenkwaliteit dus is het wel essentieel dat hier in en rond het team duidelijkheid over bestaat. Op locatie Z is dat inmiddels opgelost door de vakmanschapsroute inclusief het mbo-onderwijs daarbinnen toe te rekenen aan de verantwoordelijkheid van de locatieleider.

In het algemeen ervaart men bij deze casus kortom wel de nodige verschillen in medezeggenschapsbevoegdheden, cao-bepalingen, bevoegdheden van leraren en organisatorische inrichting. Voor de meeste hiervan heeft men al werkende weg pragmatische oplossingen gevonden. Toch ervaart men bij deze casus wel de behoefte aan meer duidelijkheid voor wat betreft het toekomstbeeld. De wetgever zou volgens deze betrokkenen meer duidelijkheid kunnen geven over antwoorden op de structuurvragen achter de doorlopende leerroutes. Want 'in de memorie staat dan wel 'het is een vrijwillige keuze' maar er staat ook dat de verwachting is dat in 2021 er in elke regio minimaal één doorlopende leerroute wordt aangeboden. De Tweede Kamer gaat dat monitoren; en vervolgens wordt het een verplichting. Dan zeg ik: 'geef dan duidelijker aan hoe je het op termijn wilt zien'.'

4.3 Casus 3: samenwerken binnen één vmbo-mbo-instelling met vakmanschapsroute

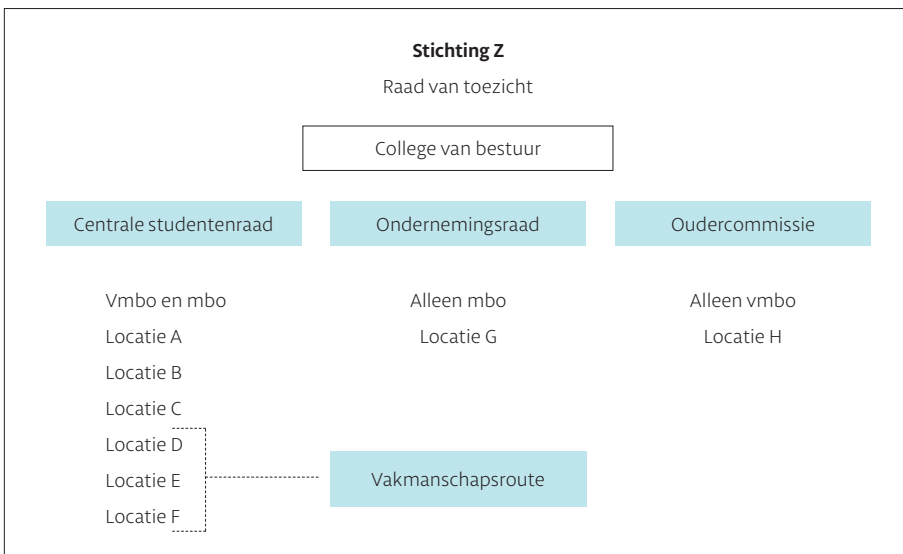
De samenwerking en de medezeggenschap

Deze stichting beheert een agrarisch opleidingscentrum (aoc), waarbinnen zowel mbo-opleidingen als vmbo-beroepsgericht onderwijs wordt aangeboden. Dit ge-

beurt bij dit aoc op in totaal een achttal locaties. Zes daarvan bieden zowel vmbo-leerwegen als mbo-opleidingen aan. Op twee andere locaties is sprake van alleen vmbo- respectievelijk alleen mbo-aanbod (zie ook figuur 4.3).

Aoc's zijn op grond van de WEB mbo-instellingen (artikel 1.3.3) met één brinnummer, en ressorteren zodoende integraal onder de WEB. Voor wat betreft de medezeggenschap van leerlingen, ouders en studenten dienen aoc's een studentenraad en een ouderraad in te stellen (Hoofdstuk 8a WEB); voor de personele medezeggenschap moet er op grond van de WOR een ondernemingsraad zijn.

Figuur 4.3: medezeggenschapsstructuur casus 3



Deze medezeggenschapsorganen zien we dan ook terug bij deze casus. Op niveau van het college van bestuur is er een Ondernemingsraad, een Centrale studentenraad en er is een Oudercommissie ingesteld.

Het aoc heeft op de verschillende locaties leerlingen- (vo) en studentenraden (mbo); ook kent elke locatie een ouderadviescommissie.

Binnen het aoc wordt al sinds jaar en dag samengewerkt tussen de vmbo- en mbo-poot van de organisatie. Op drie locaties is de samenwerking sinds enkele jaren geïntensiveerd door het aanbod van vakmanschapsroutes. Net zoals in de vorige casus betreft dit onderwijsprogramma's die starten in het derde leerjaar van het vmbo en die in drie jaar toe leiden tot het mbo-niveau 2 diploma (startkwalificatie). Aan het

ontwerp van de vakmanschapsroute op de drie locaties ligt één onderwijskundig plan ten grondslag, waardoor de opzet van de route op deze locaties op hoofdlijnen vergelijkbaar is.

Aandachtspunten

In tegenstelling tot de twee voorgaande cases heeft men bij deze casus niet te maken met twee wettelijke regimes, in die zin dat het bevoegd gezag als het om de medezeggenschap gaat alleen te maken heeft met de WEB en de WOR. In lijn daarmee spelen bij deze casus ook geen verschillen tussen de CAO VO en de CAO MBO aangezien al het personeel onder de CAO MBO valt.⁵⁴

Wat in het kader van de samenwerking en in het bijzonder de vakmanschapsroute wél een belangrijk aandachtspunt is, is het interne eigenaarschap oftewel de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en de examinering. Net zoals in de vorige casus wordt ook hier gesignaleerd dat de werkwijzen van vmbo en mbo nu eenmaal verschillen. 'Dat komt vooral doordat het vmbo lokaal georganiseerd is, terwijl het mbo voor wat betreft de organisatorische kant regionaal is ingericht. Dat betekent dat op locatie D van de mbo-docenten wordt verwacht dat ze zowel deelnemen aan de locatieactiviteiten van het vmbo, terwijl ze dus ook mbo-docent zijn en regionaal participeren in bijvoorbeeld studiedagen. De docenten van de vakmanschapsroute vallen hiërarchisch onder de locatieleiding, maar vallen tegelijkertijd voor wat betreft de verantwoordelijkheid voor de examinering en diplomering onder het regionale management van het mbo. Die combinatie maakt het dus wel eens lastig.' Omdat de vakmanschapsroutes inmiddels het experimentele stadium wel gepasseerd zijn, wil men intern dit punt binnenkort oplossen.

Een tweede punt van aandacht is dat bij de vakmanschapsroutes de medezeggenschap van de mbo-studenten in deze routes nog niet naar tevredenheid is geregeld. Voor de vmbo-leerlingen in deze routes zijn er op de locaties in kwestie leerlingenraden, maar zodra zij in het mbo-deel van de route terecht komen - op dezelfde locatie - weten zij zich niet altijd vertegenwoordigd in een mbo-studentenforum omdat dat dan weer op een (sub)regionaal niveau functioneert. 'Er zijn wel leerlingenraden op de vmbo-locaties, maar of en zo ja hoe de mbo-studenten in de vakmanschapsroute daarin zijn vertegenwoordigd, dat is de vraag en mede afhankelijk van hoe een locatieleider dat ziet.' Erkend wordt dat dit beter kan. 'Het mooiste zou zijn een studentenraad voor de vakmanschapsroutes. Niveau 2 en vakmanschapsroute moeten eigenlijk één poot zijn binnen het aoc. Dat er één aoc-breed-team op zit met

⁵⁴ Dit volgt uit artikel 1.1 onder q. en gg. van de CAO MBO.

één team- of werkveldleider en dan kun je dit soort zaken eerder voor elkaar krijgen.’ In dit verband wordt sowieso bepleit de medezeggenschap voor mbo-studenten in entree- en niveau 2 opleidingen anders in te richten dan voor niveau 3 en 4 studenten. ‘Niveau 4 studenten zijn echt anders dan niveau 2 want niveau 4 gaat straks door naar het hoger onderwijs en niveau 2 studenten zijn echte werkers en doeners. Die gaan bijvoorbeeld niet in een zware studentenraad zitten. Maak voor deze studenten een aangepaste medezeggenschap, die wel aansluit op die van de mbo-studentenraad maar niet daarmee samenvalt. Maak een eigen platform voor deze studenten. Het zou mooi zijn als de wetgever daar straks iets over zegt want een middenweg zou het mooist zijn.’

Verder heeft men vanuit deze casus voor de wetgever nog de aanbeveling niet al te romantisch te blijven doen over de doorlopende leerroutes. In de praktijk komt er namelijk heel veel bij kijken. De ervaring uit deze casus is dat bij de opzet van deze routes veel moet worden uitgezocht. ‘Bijvoorbeeld als het gaat over de eindexameneisen vmbo, de slaag-/zakbeslissingen, de OV-kaart, de inschrijving van de leerling, wanneer start nu formeel de mbo-status van de leerling enzovoorts.’ ‘Doorstroomregelen op een verantwoorde wijze is in de praktijk, zelfs bij een aoc, veel weerbarstiger dan vanachter een bureau. Hoe zet je een leerlijn op die voor leerlingen en docenten echte leerwinst oplevert? Met de huidige examenprogramma’s vmbo en kwalificatiedossiers mbo is dat bijna niet te doen.’

Tegen deze achtergrond wordt bij deze casus niet alleen nagedacht over de vakmanschapsroute van de toekomst, maar ook over een iets bredere benadering: ‘Je brengt de leerlingen dan bepaalde competenties en generieke vaardigheden bij die ze in hún verdere leertraject goed kunnen gebruiken. Dan kun je wegblijven uit die weerbarstigheid waar we nu bij de vakmanschapsroute mee te maken hebben.’

Mocht de wetgever toch willen nadenken over stelselwijzigingen en systeemkeuzen, bijvoorbeeld tussen WEB / WOR of Wms, dan is vanuit deze casus de wens om dan in ieder geval mee te nemen dat de OR in het mbo op dit moment een sterker positie heeft dan veel GMR-en in het voortgezet onderwijs. ‘De OR heeft veel meer bevoegdheden en de besturen van vo-scholen hebben veel meer bewegingsruimte dan in het mbo.’

5. Intermezzo: impressies uit het veld

In hoofdstuk 4 zijn drie cases beschreven waarbinnen meerjarige ervaring is opgedaan met de samenwerking vmbo-mbo, het werken met verschillende wettelijke regimes en de inrichting van de medezeggenschapsstructuur. De drie cases zijn uitzonderingen, in die zin dat in de praktijk van nu de samenwerking vmbo-mbo meestal (nog) plaatsvindt vanuit te onderscheiden rechtspersonen, waarbij de één fungeert als bevoegd gezag van de vmbo-school of -scholen en de ander als bevoegd gezag van de mbo-instelling. Om na te gaan of er in dat soort omstandigheden ook vragen leven over de inrichting van de medezeggenschap is in het kader van dit onderzoek in mei 2019 een expertmeeting georganiseerd.⁵⁵

In paragraaf 5.1 wordt het gesprek samengevat dat zich tijdens deze bijeenkomst ontspon over de inrichting van medezeggenschap bij samenwerking vmbo-mbo. In paragraaf 5.2 wordt op hoofdlijnen het debat weergegeven over de rol die de wetgever op dit punt volgens de deelnemers al dan niet dient te spelen.

De expertmeeting heeft overigens een breed palet aan indrukken opgeleverd over de wijze waarop vandaag de dag de medezeggenschap in het mbo in meer algemene zin functioneert. Hiermee wordt het schaars beschikbare empirische onderzoeksmateriaal over medezeggenschap in het mbo aangevuld. Om die reden wordt deze opbrengst van de bijeenkomst separaat samengevat in Bijlage A.6 bij deze rapportage.

5.1 Experts over medezeggenschap bij samenwerking vmbo-mbo

Bij de bijeenkomst - die wordt bijgewoond door (ervarings-)deskundigen uit zowel het voortgezet onderwijs als het mbo - komt de vraag aan de orde hoe in de praktijk anno nu de medezeggenschap bij samenwerkingsituaties is geregeld.

Uit het gesprek dat volgt wordt duidelijk dat de deelnemers onderscheid maken tussen soorten samenwerkingsituaties:

- a) de samenwerking tussen mbo-instellingen, bijvoorbeeld in techniek- en zorgcolleges, die recentelijk een expliciete wettelijke grondslag heeft gekregen in de WEB met artikel 8.6.1 over samenwerkingscolleges;
- b) de samenwerking tussen mbo-opleidingen en vmbo-scholen in het kader van

⁵⁵ Een overzicht van de deelnemers aan de expertmeeting is opgenomen in Bijlage C.

doorlopende leerroutes; aangegeven wordt dat dit doorgaans nog projectmatige en nog geen structurele samenwerking betreft;

- c) samenwerking onder één rechtspersoon doordat deze rechtspersoon bevoegd gezag is van én een vo-school én een mbo-instelling; de vraag is dan onder andere hoe om te gaan met verschillende cao's en hoe ervoor te zorgen dat de medezeggenschap van ouders een goede plek krijgt?
- d) de trend van verbreding van rechtspersonen in het onderwijs met ook andere semi-publieke voorzieningen zoals kinderopvang en jeugdhulpverlening, oftewel de opkomst van holdings in het onderwijs.

Naar voren wordt gebracht dat deze punten niet alleen afzonderlijk van elkaar, maar ook gecombineerd kunnen voorkomen. Gesignaleerd wordt verder dat deze ontwikkelingen meestal stapsgewijs en veelal met instemming van betrokkenen medezeggenschapsorganen plaatsvinden en in die zin zeker niet negatief zijn. Wel is het zo dat bij het zetten van zo'n stap vaak niet goed wordt gekeken naar wat de ontwikkeling betekent voor de medezeggenschapsstructuur op termijn: moet die niet ook worden aangepast en zo ja hoe? Uiteindelijk correspondeert dan die structuur niet meer met hoe de zeggenschap in de organisatie is ingericht en ontstaat onduidelijkheid over welke onderwerpen waar aan de orde zijn. Kortom, daar waar samenwerking aan de orde is - ook die tussen vmbo en mbo - is niet altijd even duidelijk hoe na verloop van tijd de medezeggenschapskaart er uitziet. Deelnemers halen voorbeelden aan van situaties dat een ondernemingsraad met onderdeelcommissies volgens de WOR functioneert naast en in samenhang met een studentenraad, een ouderraad, een GMR en verschillende MR-en. Wie praat dan met het College van Bestuur en /of de Raad van Toezicht? De verhoudingen zijn dan vaak vrij complex en moeilijk uiteen te rafelen.

Na dit algemene beeld wordt bij de bijeenkomst ingezoomd op de specifieke samenwerkingssituaties vmbo – mbo. De deelnemers geven aan dat dan nu nog vaak sprake is van aparte schoolbesturen, die elk werken met hun eigen medezeggenschapsregime: de Wms respectievelijk de WOR en de WEB. Aangegeven wordt dat het personeel, de leerlingen en studenten die te maken hebben met die samenwerking in bijvoorbeeld een vakmanschapsroute, nu nog gewoon onder hun eigen medezeggenschapsregime vallen. Immers, zoals een deelnemer opmerkt: 'het zou toch raar zijn als alles op één hoop gegooid wordt en men het zelf maar moet uitzoeken.'

Maar wat als dat wél gebeurt, in die zin dat de doorlopende leerroutes structureel worden, in een eigen schoolgebouw zitten en werken met een vast team? Er zijn dan vmbo-leraren die werken bij de rechtspersoon die de school voor voortgezet onderwijs bestuurt, en mbo-docenten die werken bij de mbo-rechtspersoon.

Ze zitten samen in dat ene gebouw en geven les vanuit één team aan een vaste groep leerlingen. Hoe zit het dan met de medezeggenschap?

De deelnemers geven in het gesprek aan dat de praktijk uitwijst dat dan meestal pragmatische oplossingen worden gevonden. Dat ziet men nu onder meer terug bij bijvoorbeeld techniekcolleges: op het onderwijskundige vlak wordt dan wel de samenwerking aangegaan maar op het vlak van de (mede)zeggenschap niet. Een andere oplossingsrichting is dat de medezeggenschapsstructuren niet worden geïntegreerd; de (G)MR blijft bestaan en de OR en studentenraad ook, maar men probeert waar nodig en wenselijk wel samen te vergaderen. Geopperd wordt voorts dat er ook mogelijkheden zijn om deelraden in te stellen en om de taakgebieden waarop de medezeggenschap zich (niet) richt goed af te bakenen. En te overwegen valt volgens enkele deelnemers om dan voor de samenwerking vmbo – mbo een aparte rechtspersoon op te richten. Dat biedt echter op het vlak van de medezeggenschap volgens andere deelnemers geen sluitende oplossing omdat ook dan met twee medezeggenschapsregimes moet worden gewerkt (zie ook de cases in Hoofdstuk 4).

De constatering is kortom dat er pragmatische oplossingen gevonden en toegepast (kunnen) worden, maar dat die uiteindelijk niet optimaal zijn omdat er ook dan vragen blijven over hoe de medezeggenschapsrechten van betrokkenen zijn geborgd. Aangegeven wordt dat het mooi zou zijn als de wetgever dit punt oppakt; wat daarbij de te volgen koers zou kunnen zijn, daarover bestaat bij de expertmeeting echter geen eenduidigheid.

5.2 Experts over de rol van de wetgever

Over de vraag wát de wetgever moet reguleren als het gaat om de medezeggenschap bij samenwerking vmbo - mbo, daarover zijn de deelnemers aan de expertmeeting het niet eens. Dat laatste blijkt bij de bespreking van de drie volgende stellingen.

Stelling 1: Bij een structurele doorlopende of geïntegreerde leerroute moet de Wet medezeggenschap op scholen (Wms) van toepassing zijn. De medezeggenschap valt dan onder de (G)MR van de vo-school.

Een deel van de participanten aan de expertmeeting is het eens met deze stelling. Het argument daarbij is dat deze leerroutes onderwijs betreffen aan leerlingen die tot hun 18e jaar nog leer- of kwalificatieplichtig zijn. Ouders moeten dus ook als het om de medezeggenschap gaat in beeld zijn. Aangezien hun positie en die van leerlingen integraal in de Wms is geborgd, is dat volgens deze participanten het meest relevante regime.

Een ander deel van de participanten is het echter oneens met deze stelling. Dit omdat in 2010 voor het mbo een andere keuze is gemaakt, namelijk voor het regime van de WOR en de WEB. Bewust en met instemming van alle belanghebbenden zijn toen verschillende raden ingesteld voor het personeel, studenten en eventueel ouders. De vraag is welk voordeel voor betrokkenen ontstaat als voor het deel van het mbo dat in dergelijke routes wordt opgenomen, deze keuze wordt teruggedraaid.

Stelling 2. Bij een structurele doorlopende of geïntegreerde leerroute moet het regime van de WEB en de WOR van toepassing zijn. De medezeggenschap valt dan onder de OR en studentenraad van de mbo-instelling.

De deelnemers aan de expertmeeting die bij stelling 1 vóór waren, zijn logischerwijze tegen stelling 2. En vice versa want het andere deel is er voor. Laatstgenoemde participanten merken op dat het mbo verticale vakinstellingen, verticale scholengemeenschappen en aoc's kent; dit zijn constellaties die ook een vo-component insluiten. In die gevallen moet ten aanzien van het vo-deel van die organisatie het WEB / WOR-regime worden toegepast.⁵⁶ Dit zou in geval van de doorlopende leerroutes niet anders moeten zijn, zo benadrukken zij.

Stelling 3. De wetgever moet aangeven hoe medezeggenschap bij de doorlopende en geïntegreerde leerroute geregeld wordt. Dit kan niet worden overgelaten aan afspraken tussen de samenwerkingspartners.

Bij de eerste twee stellingen komen de deelnemers aan de expertmeeting niet tot een eensluidend antwoord. Dat doen zij wel op de derde stelling, want ze zijn het er over eens dat de wetgever hierin wel degelijk een taak heeft. Nu spreekt de wetgever zich er niet over uit en wordt het aan de samenwerkingspartners overgelaten om zelf oplossingen te vinden voor de inrichting van de medezeggenschap. De praktijk wijst dan uit dat pragmatische oplossingen worden gezocht en gevonden, waarmee uiteindelijk de medezeggenschapsrechten van betrokkenen niet voldoende worden geborgd. Het is aan de wetgever om te bezien hoe dat voorkomen kan worden.

⁵⁶ Zie artikel 2.6 tweede lid WEB.

6. Scenario's voor de regulering van medezeggenschap vmbo-mbo

Wat is aan de wetgever om al dan niet te reguleren als het gaat om de inrichting van medezeggenschap bij samenwerking tussen vmbo-scholen en mbo-instellingen? Deze vraag staat in dit hoofdstuk centraal, in het licht van het voorgaande en het wetsvoorstel dat aan doorlopende en geïntegreerde leerroutes een structurele positie beoogd te geven. Voor een antwoord wordt daartoe in paragraaf 6.1 eerst stilgestaan bij de mogelijke criteria waaraan die regulering zou moeten voldoen. Aansluitend worden in paragraaf 6.2 drie scenario's geschetst. Deze zijn gepresenteerd en intensief bediscussieerd op het symposium dat op 4 oktober 2019 plaatsvond. In paragraaf 6.3 worden de scenario's mede op grond van die bespreking gewogen, hetgeen de basis vormt voor het advies aan de wetgever in paragraaf 6.4. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de consequenties van het advies voor het wetsvoorstel 'Sterk beroepsonderwijs'.

6.1 Verantwoordelijkheid van de wetgever

Het leidt geen twijfel dat de wetgever dient te zorgen voor een adequate regeling van medezeggenschap in het onderwijs. Dat volgt zowel uit de overheidsverantwoordelijkheid aangaande het onderwijs (artikel 23 Grondwet) als uit die aangaande de medezeggenschap van werknemers (artikel 19 Grondwet).

De wetgever ontloopt deze verantwoordelijkheid dan ook niet. Zoals bij inwerkingtreding van de Wms is aangegeven: de regulering van medezeggenschap in het onderwijs past bij de grondwettelijke taak.⁵⁷ Deze taak houdt in dat de medezeggenschapsrechten van ouders, leerlingen en personeel via wetgeving moeten zijn geborgd.

Erkend en onweersproken is voorts dat medezeggenschap een essentieel element is van de besturingsfilosofie in het onderwijsbestel, waarbij aan de bevoegde gezagsorganen ruimte wordt gegeven voor eigen beleid. Dit impliceert tegelijkertijd dat er 'checks and balances' moeten zijn, waarin de wetgever voorziet door onder meer de medezeggenschap van ouders, leerlingen, studenten en personeel te borgen. Daarbij

⁵⁷ Zie ook paragraaf 2.4.

wordt overigens ook aangegeven dat de regeling van medezeggenschap moet passen bij de bestuurlijke verhoudingen in een onderwijssector, reden waarom door de tijd heen voor het funderend onderwijs, mbo en hoger onderwijs verschillende medezeggenschapsregimes zijn ontstaan.

Er zijn kortom verschillen tussen de (details van) medezeggenschapsregelingen in het onderwijs. Deze verschillen laten onverlet dát de wetgever de medezeggenschap reguleert. Daarbij komt de wetgever idealiter aan vier criteria tegemoet.⁵⁸

Ten eerste is het van belang dat de regeling de *medezeggenschapsrechten* garandeert van ouders, leerlingen, studenten en personeel. De bevoegdheden van organen en/of geledingen moeten zoveel mogelijk aansluiten bij hun belangen en waar mogelijk en nodig aan elkaar gelijkwaardig zijn.

Vervolgens moet de regeling ten tweede in concreto ook voorzien in effectieve rechten daar waar het gaat om het recht op *informatie, faciliteiten en in rechtsbescherming* bij deelname aan medezeggenschap.

Ten derde is het van belang dat de wijze waarop de medezeggenschap is geregeld, op decentraal niveau een *medezeggenschapsstructuur* mogelijk maakt die efficiënt en doeltreffend is en die aansluit bij de inrichting van de onderwijsorganisatie. 'Efficiënt' wil zeggen dat de onderwijsorganisatie toe kan met zo min mogelijk medezeggenschapsorganen en dat over één specifiek onderwerp met slechts één orgaan - i.c. het meest daartoe geëigende - hoeft te worden overlegd. Bij 'doeltreffend' gaat het er om dat binnen de structuur de medezeggenschap van invloed kan zijn op de beslissingen van het bevoegd gezag. Bij 'aansluiten op de organisatie' is relevant dat de medezeggenschap zo is ingericht dat deze bijdraagt aan het functioneren van die organisatie; de regeling moet daarom enige flexibiliteit toestaan zodat de structuur kan worden aangepast aan de wijze waarop in de onderwijsorganisatie in kwestie wordt beslist.

Ten vierde en ten slotte moet de wetgever voorzien in een *geschillenregeling* die eenduidig is en voldoet aan criteria van behoorlijke rechtsbescherming, waaronder een laagdrempelig procedure, onpartijdigheid, hoor en wederhoor, volle toetsing en de uitspraak binnen een redelijke termijn en afdwingbaar.

Aangenomen kan worden dat de regelingen voor medezeggenschap die voor de succesvolle onderwijssectoren zijn ontstaan, op zichzelf staand en binnen elk van

⁵⁸ Gebaseerd op F.H.J.G. Brekelmans & J. Sperling, *Advies medezeggenschap in integrale kindcentra*. Utrecht: Onderwijs geschillen 2017, p. 31-33.

de sectoren, voldoen aan deze vier criteria. Uit het voorgaande komt echter de vraag naar voren of de wetgever eveneens voldoet aan deze criteria daar waar het gaat om de regeling van medezeggenschap bij structurele samenwerking tussen vmbo en mbo?

6.2 Gebleken aandachtspunten

Bij de samenwerking die de afgelopen jaren is ontstaan tussen vmbo-scholen en mbo-instellingen, zijn zoals uit het voorgaande blijkt, de nodige vragen gerezen over de inrichting van de medezeggenschap.

Het eerste vraagstuk waar men bij meer structurele samenwerking tussen vmbo en mbo te maken krijgt, als het gaat om de medezeggenschap, is dat er verschillen zijn tussen de twee regimes van waaruit wordt samengewerkt. De medezeggenschapsbevoegdheden op grond van de Wms aan de ene kant en de WOR en WEB aan de andere kant zijn niet identiek. Een voorbeeld daarvan is het onderwerp 'de hoofdlijnen van de begroting': in het vmbo valt dit onderwerp onder adviesrecht, in het mbo onder instemmingsrecht.

Een tweede punt is dat ook de geschillenregelingen verschillen. Bij het vmbo staat zowel voor ouders en leerlingen als voor het personeel de gang naar de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS open. Bij het mbo ligt dat anders: daar zien we een Landelijke Commissie voor Geschillen medezeggenschap studenten en ouders MBO bestaan, naast de gang naar kantonrechter (instemmingsrecht) en Ondernemingskamer (adviesrecht) voor het personeel. De regeling van nalevingsgeschillen voor studenten en ouders in het mbo niet gelijk is aan die voor ouders en leerlingen in het vmbo. In geval van samenwerking tussen vmbo en mbo komt dit er op neer dat lang niet altijd duidelijk is wanneer, en voor wie, welke geschillenregeling geldt?

Meer in het algemeen wordt gesignaleerd dat de intensivering van samenwerking als zodanig positief kan worden gewaardeerd, maar dat het er in de praktijk wel eens toe leidt dat de toedeling van zeggenschap in de organisatie - zeker op termijn - niet meer aansluit op de inrichting van de medezeggenschap. Daardoor is niet altijd gezekerd dat de medezeggenschapsrechten van betrokkenen in een situatie van structurele samenwerking voldoende zijn geborgd. Een concreet voorbeeld daarvan is dat als de vakmanschapsroute op een vmbo-school wordt uitgevoerd, niet altijd de medezeggenschap van de mbo-studenten (vaak: voormalig leerlingen van de vmbo-school) adequaat wordt ingeregeld. Dit omdat die medezeggenschap zich op grote afstand van deze studenten, op centraal niveau van het roc en niet op de vmbo-locatie, afspeelt.

Overigens is in dit onderzoek ook gebleken dat de scholen en instellingen die er nu mee te maken hebben, in de praktijk veelal pragmatische oplossingen voor deze kwesties zoeken én vinden. Dit vergt dan meestal wel het nodige interne overleg, maar vaak komt men er onderling wel uit omdat het uiteindelijk toch gaat om goed onderwijs en goede medezeggenschap. Gesignaleerd wordt daarbij ook dat bijvoorbeeld de vakmanschapsroute nu in termen van leerlingenaantallen nog niet van die omvang is dat de inrichting van de medezeggenschap op teamniveau als een issue wordt gezien. Tegelijkertijd erkent men ook dat als doorlopende leerroutes de komende jaren veelvuldiger en intensiever gaan voorkomen, dat pragmatiek dan niet altijd meer een antwoord zal zijn op vragen over de inrichting van de medezeggenschap. Met name wordt daarbij genoemd het punt van de geschillenregeling: welke is wanneer op wie van toepassing?

Wanneer deze aandachtspunten worden beschouwd in het licht van de criteria uit de vorige paragraaf, dan is de constatering dat de wetgever de verantwoordelijkheid voor een adequate regeling van medezeggenschap in samenwerkingsituaties vmbo – mbo op dit moment niet optimaal invult. Dit aangezien:

- door de wetgever geen eenduidig wettelijk kader wordt aangereikt waarbinnen de medezeggenschapsrechten - breed opgevat - van ouders, leerlingen, studenten en personeel bij doorlopende en geïntegreerde leerroutes worden geborgd;
- de wetgever daarmee tevens geen duidelijk stramien neerlegt voor de inrichting van een efficiënte en doeltreffende medezeggenschapsstructuur;
- de wetgever evenmin voorziet in een eenduidige regeling van medezeggenschapsgeschillen in samenwerkingsituaties vmbo – mbo.

6.3 Scenario's voor de wetgever

Wat zijn gelet op deze constatering de scenario's voor de wetgever als het gaat om de regulering van de medezeggenschap bij structurele samenwerking tussen een vmbo-school en een mbo-instelling? Er kunnen drie scenario's worden benoemd, te weten: het aanhouden van de lijn van non-regulering, of het overstappen op een lijn van geconditioneerde zelfregulering dan wel regulering.

Scenario 1: Non-regulering

Allereerst kan de wetgever de lijn volgen die ook in het wetsvoorstel 'Sterk beroeps-onderwijs' wordt gevolgd. Deze lijn houdt in dat de wetgever zich niet uitspreekt over de wijze waarop ná het beslismoment over het aangaan van de samenwerking de medezeggenschap moet worden ingericht. De wetgever kan zich nog wel uitspreken over dat beslismoment als zodanig, en stellen dat bij die initiële besluitvorming medezeggenschap aan de orde is van de te onderscheiden organen: de (G)MR

respectievelijk ondernemings- en studentenraad. Maar overigens zwijgt de wetgever. Daarmee wordt de inrichting van de medezeggenschap in de samenwerkings situatie als zodanig, i.c. binnen een structureel samenwerkingsverband rond een doorlopende leerroute vmbo-mbo, niet door de wetgever gereguleerd; er is sprake van *non-regulering* oftewel *vrije zelfregulering*.

Een voordeel van dit scenario is dat aan samenwerkingspartners en samenwerkende teams zelf vorm en inhoud geven aan medezeggenschap in zo'n doorlopende leerroute. Dat maakt het mogelijk die inrichting ook toe te snijden op de specifieke vorm van samenwerking die aan de orde is. De praktijk wijst immers uit dat die samenwerkingsvormen sterk uiteen kunnen lopen. Het lijkt tegen die achtergrond verre van eenvoudig een regeling op landelijk niveau te ontwerpen die alle varianten en mogelijkheden afdekt. Bovendien: in de praktijk komt men er meestal in goed onderling overleg wel uit.

Een nadeel van dit scenario is dat betrokkenen zelf op het niveau van bijvoorbeeld de doorlopende leerroute een medezeggenschapsregeling moeten ontwerpen. Het gelijktijdig en parallel toepassen van twee wettelijke regimes is immers feitelijk niet te doen, reden waarom men zelf (veelal pragmatische) oplossingen en constructies bedenkt. En lang niet altijd zal daar al bij het aangaan van de samenwerking het nut en de noodzaak van worden ingezien, waardoor het niet ondenkbaar is dat er na enige tijd structurele samenwerkings situaties zijn waarin de medezeggenschap op dat niveau niet (afdoende) is geregeld. Zo men wel zelf tot het inrichten van medezeggenschap over gaat, dan nog is niet gegarandeerd dat deze regeling op het niveau van de samenwerking ook evenwichtig en passend is.

Scenario 2: Geconditioneerde zelf-regulering

In dit tweede scenario geeft de wetgever aan, bijvoorbeeld in een brief aan de Tweede Kamer, dat bij het aangaan van structurele samenwerking vmbo-mbo ook het regelen van de medezeggenschap aan de orde is, en dat daarover afspraken worden gemaakt tussen de samenwerkingspartners. Daar zou men nog richtinggevend aan kunnen toevoegen dat deze afspraken onderdeel zijn van de samenwerkingsovereenkomst zoals bedoeld in de voorgestelde artikelen artikel 10b11 WVO en 8.5a.3 WEB. Dit wordt dan echter niet vastgelegd in de formele wet, maar wel als intentie bij de wetswijziging meegegeven.

In dit scenario zou het verder nog mogelijk zijn dat een bij deze intentie passende bepaling alsnog in het wettelijk kader wordt opgenomen. Bijvoorbeeld doordat met een nota van wijziging wordt ingebracht dat in de samenwerkingsovereenkomst afspraken worden gemaakt over de inrichting van de medezeggenschap voor degenen

die bij de nieuwe leerroute(s) zijn betrokken, en dat deze decentrale regeling aan betrokkenen niet minder medezeggenschapsrechten geeft dan volgend uit de Wms respectievelijk WEB/WOR. Daar kan desgewenst nog aan worden toegevoegd dat via monitoring wordt nagegaan of en in hoeverre partners daarin slagen.

In deze sfeer zou voorts nog kunnen worden opgemerkt dat op het niveau van de twee sectoren tussen relevante onderwijsorganisaties⁵⁹ overleg plaatsvindt over een model-regeling die als richtsnoer kan dienen voor samenwerkingspartners.

Een voordeel van dit scenario is dat bij samenwerkingspartners meer alertheid zal ontstaan om de medezeggenschap ook binnen de leerroutes vmbo-mbo adequaat in te richten en daar een structuur of regeling voor te ontwerpen. Een handreiking of model-regeling vanuit de landelijke onderwijsorganisaties zou daarbij behulpzaam kunnen zijn.

Een nadeel kan zijn dat dit punt een belemmering kan zijn in het starten van het samenwerkingsproces als zodanig. Immers, de cases en voorbeelden zoals in dit rapport beschreven wijzen ook uit dat het niet eenvoudig is de medezeggenschap in bijvoorbeeld vakmanschapsroutes op maat van de situatie te snijden. Zélf s niet als er geen belemmeringen zijn doordat zowel het vmbo- als het mbo-deel van het traject onder één en hetzelfde bevoegd gezag valt. Door ‘medezeggenschap’ expliciet te noemen als een onderwerp dat op voorhand moet zijn doordacht, terwijl nog niet eens helder is of de leerroute ook op middellange termijn succesvol zal zijn, kan het aangaan van samenwerking wel eens in de weg staan.

Scenario 3: Regulering

Het derde scenario houdt in dat de wetgever zelf een regeling voor de medezeggenschap in samenwerkingssituaties vmbo-mbo zoals de doorlopende leerroute opneemt in de onderwijswetgeving. De inhoud van zo'n regeling kan zijn:

1. dat wordt bepaald dat bij doorlopende en geïntegreerde leerroutes vmbo-mbo de medezeggenschap binnen die leerroutes wordt geregeld via de lijn van de Wms,
of
2. dat wordt bepaald dat bij deze leerroutes de medezeggenschap wordt geregeld via de lijn van WEB / WOR,
of
3. dat wordt bepaald dat de samenwerkingspartners in hun samenwerkingsovereenkomst vastleggen welk van beide regimes in de leerroute onverkort van

⁵⁹ In ieder geval LAKS, JOB, VO-raad, MBO Raad, vakbonden.

toepassing is, oftewel een keuzemodel tussen Wms of WEB/WOR; daarbij kan worden opgenomen dat deze keuze steeds voor een periode van bijvoorbeeld vijf jaar wordt gemaakt.

Een voordeel van dit scenario is dat de wetgever bepaalt langs welke lijn de medezeggenschap moet worden geregeld. Daarmee wordt de borging van medezeggenschapsrechten van betrokkenen minder afhankelijk gemaakt van het (al dan niet) regelen van dit punt door de samenwerkingspartners. De regeling op landelijk niveau is daarmee kenbaar, eenduidig en uniform.

Een nadeel van dit scenario, zeker bij variant 1 en 2, is dat er altijd specifieke situaties zullen zijn waarin deze keuze op landelijk niveau leidt tot (op onderdelen) vermindering van medezeggenschapsrechten van betrokkenen.

6.4 Uitkomst van het symposium

Op 4 oktober 2019 zijn de voorlopige bevindingen van het onderzoek gepresenteerd op een symposium georganiseerd door het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen te Nieuwegein. Het verslag van deze bijeenkomst is opgenomen in Bijlage E van dit rapport.

Bij het symposium zijn tevens de scenario's voor de wetgever aan de orde gekomen. Hieronder zijn deze nogmaals schematisch samengevat.

Tabel 6.1: wetgevingsscenario's samengevat

Scenario 1: Non regulering	Scenario 2: Geconditioneerde zelf-regulering		Scenario 3: Regulering		
	2a	2b	3a	3b	3c
De wetgever zwijgt	De wetgever geeft als intentie aan dat samenwerkingspartners hun eigen afspraken maken	De wetgever geeft aanvullend aan 2a in het wettelijk kader tevens enkele condities aan	De wetgever bepaalt dat Wms van toepassing is	De wetgever bepaalt dat WEB/WOR van toepassing zijn	De wetgever bepaalt dat in de samenwerkingsovereenkomst het regime is vastgelegd (Wms of WEB/WOR)

Aan de hand van enkele stellingen is tijdens het symposium zowel in subgroepen als plenair besproken welke van deze scenario's het meest voor de hand zou liggen. Uit de bespreking komt naar voren dat de deelnemers aan het symposium zich zorgen maken over de complexiteit van de samenwerkingssituaties vmbo-mbo, in het bijzonder als het gaat om de structurele inrichting van de medezeggenschap. Dit komt doordat sprake is van verschillende regimes en mede daardoor de geschillenregeling niet eenduidig is. Ook als het gaat om het functioneren van medezeggenschap in het algemeen en de betrokkenheid van ouders, studenten en leerlingen zijn er volgens de aanwezigen de nodige zorgen.

Een conclusie is volgens de deelnemers dan ook dat er bij structurele samenwerking tussen het vmbo en mbo ook een minimale regeling van medezeggenschap nodig is. De voorkeur gaat daarbij uit naar een scenario van geconditioneerde zelfregulering. Het opstellen van een modelregeling is volgens sommigen eveneens een optie, maar er moet ruimte blijven voor maatwerk.

6.5 Conclusie

Gelet op de aandachtspunten die er nu al zijn bij structurele vormen van samenwerking tussen vmbo en mbo daar waar het gaat om de inrichting van de medezeggenschap, is het nodig dat de wetgever op dit domein met een minimale regeling komt. Met deze regeling dient de wetgever in enigerlei vorm invulling te geven aan de vier criteria die eerder in dit hoofdstuk zijn beschreven en die betreffen:

- de borging van medezeggenschapsrechten van leerlingen, studenten, ouders en personeel die betrokken zijn bij doorlopende en geïntegreerde leerroutes,
- het mogelijk maken van een passende, efficiënte en doeltreffende medezeggenschapsstructuur,
- en het voorzien in een eenduidige geschillenregeling.

Het op grond van dit onderzoek voor de hand liggende scenario is daarmee dat van scenario 2b, het scenario van geconditioneerde zelfregulering.

Vertaald naar het wetsvoorstel 'Sterk beroepsonderwijs' betekent deze conclusie dat een wijziging wordt voorgesteld in het nieuwe artikel 10b11 WVO, dat gaat over de samenwerkingsovereenkomst.⁶⁰ Daarin kan worden opgenomen, bijvoorbeeld als nieuw onderdeel d in het tweede lid van dat artikel (onder vernummering van huidige onderdelen d tot en met i), dat in de samenwerkingsovereenkomst in ieder geval afspraken zijn opgenomen over:

⁶⁰ Via de nieuwe artikelen 8.4.3 en 8.5a.3 WEB is dit wetsartikel tevens van toepassing op de mbo-instelling die aan deze leerroutes deelneemt.

‘d. inrichting van de medezeggenschap van leerlingen, studenten, ouders en personeel in de doorlopende leerroute vmbo-mbo, mede omvattende de geschillenregeling, waarbij deze afspraken aan betrokkenen niet minder medezeggenschapsrechten doen toekomen dan die volgend uit de Wms respectievelijk WEB en WOR;’

In de toelichting op dit wijzigingsvoorstel kan desgewenst worden aangegeven dat tussen relevante onderwijsorganisaties⁶¹ overleg kan plaatsvinden over een handreiking die of servicedocument dat als richtsnoer kan dienen voor samenwerkingspartners bij het maken van deze afspraken.

⁶¹ In ieder geval LAKS, JOB, VO-raad, MBO Raad, vakbonden.

7. Samenvatting

Samenwerking in de semi-publieke sector in het algemeen en in het onderwijs in het bijzonder wordt vandaag de dag door de overheid gestimuleerd. Dit vanuit de veronderstelling dat organisaties, actoren en partijen in het veld eerder dan een centrale overheid zicht hebben op en kennis hebben van de (uitvoerings-)praktijk en daarom ook het beste weten hoe decentrale beleidslijnen vorm en inhoud dienen te krijgen. In het onderwijs wordt samenwerking tevens gezien als een belangrijke mogelijkheid om het onderwijs voor leerlingen en studenten te verbeteren. ‘Samenwerken’ is in het landelijk onderwijsbeleid dan ook een essentieel element.

Dat laatste houdt in dat niet alleen tussen schoolbesturen in één en dezelfde onderwijssector (intrasectoraal) samenwerking wordt gestimuleerd, maar ook de samenwerking tussen scholen en schoolbesturen uit verschillende onderwijssectoren (intersectoraal). Zo wordt bijvoorbeeld al enige tijd de samenwerking tussen vmbo-scholen en mbo-instellingen gepropageerd, omdat daarmee doorlopende leerlijnen kunnen ontstaan die voor leerlingen en studenten mogelijke leerwinst en een verminderd uitvalrisico opleveren.

Onderzoeksvraag

Het toenemend accent dat in het landelijk beleid op samenwerking in het onderwijs wordt gelegd is voor het Expertisecentrum van Onderwijsgeschillen de aanleiding geweest om deze thematiek op de onderzoeksagenda te zetten. En dan vooral vanuit de optiek: hoe kan bij (intersectorale) samenwerking in het onderwijs de medezeggenschap voor leerlingen, ouders en persoon het beste vorm en inhoud krijgen? Begin 2019 is daar een tweede aanleiding bijgekomen, namelijk de aankondiging van het wetsvoorstel ‘Sterk beroepsonderwijs’.⁶² Met dit wetsvoorstel geeft de regering het signaal dat de samenwerking tussen vmbo-scholen en mbo-opleidingen nóg intensiever kan; om dat te onderstrepen wil zij de zogeheten doorlopende en geïntegreerde leerroutes als structurele mogelijkheid opnemen in het wettelijk kader.

In het verlengde hiervan heeft het Expertisecentrum opdracht gegeven tot het onderhavige onderzoek. Daarin staat de vraag centraal hoe bij structurele samenwerking tussen een vmbo-school en een mbo-instelling de medezeggenschap van betrokken leerlingen, ouders, studenten en docenten gereguleerd kan worden. Deze onderzoeksvraag wordt vooral opgeworpen door de omstandigheid dat het vmbo en het mbo te maken hebben met twee verschillende wettelijke kaders als het om

⁶² *Kamerstukken II 2019/20, 35 336, 1-3.*

de medezeggenschap gaat. Het vmbo valt onder de Wet medezeggenschap op scholen (Wms), en het mbo voor wat betreft het personeel onder de Wet op de ondernemingsraden (WOR) en voor wat betreft studenten en ouders onder de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).

Reguleringsopties

De wetgever kan ervoor kiezen de regulering van de samenwerking, ook als het gaat om de inrichting van de medezeggenschap, geheel vrij te laten. Er is dan sprake van non-regulering oftewel vrije zelfregulering.

Een tweede optie is die van vervangende zelfregulering. Hierbij geeft de wetgever aan dat het mogelijk is dat er regulering komt in het geval het veld of partijen niet tot (afdoende) zelfregulering overgaan.

In de derde plaats kan de wetgever kiezen voor geconditioneerde zelfregulering van de samenwerking. In dat geval worden in de onderwijswetten enkele bepalingen opgenomen waaraan de samenwerking dient te voldoen, zoals het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst.

De vierde optie ten slotte is die van *regulering*: de wetgever schrijft vrij precies voor waaraan de samenwerking moet voldoen, waarmee aan samenwerkingspartners niet of nauwelijks ruimte wordt gelaten daarvan af te wijken.

De wetgever kiest voor non-regulering

In het onderwijsbeleid zien we dat de wetgever terughoudend is in het nader reguleren van samenwerking. Bovendien, daar waar de samenwerking als optioneel en niet verplicht wordt gezien, voorziet de wetgever niet in specifieke bepalingen over hoe de medezeggenschap kan of moet worden ingericht. In feite kiest de wetgever als het om medezeggenschap in samenwerkingssituaties gaat, daarmee voor de lijn van non-regulering of vrije zelfregulering.

Deze lijn wordt ook gevolgd in het recente wetsvoorstel 'Sterk beroepsonderwijs'. Het wetsvoorstel gaat niet in op de vraag hoe de medezeggenschap in te richten als eenmaal sprake is van een structurele samenwerkingssituatie. Dat roept vragen op, aangezien het bevoegd gezag van de vmbo-school voor wat betreft onder de medezeggenschap de Wms dient te volgen en het bevoegd gezag van de mbo-opleiding de WEB (studenten en ouders) en de WOR (personeel). Hoe moeten partijen dan de medezeggenschap inrichten bij de doorlopende en geïntegreerde leerroutes die door dit wetsvoorstel mogelijk worden gemaakt?

Werkt dit in de praktijk?

In dit onderzoek is aan de hand van een drietal praktijksituaties beschreven waar men bij samenwerking tussen vmbo en mbo nu tegenaan loopt als het gaat om de medezeggenschap. Puntsgewijs:

- in de praktijk is het lastig de verschillende medezeggenschapsregimes te combineren aangezien deze niet identiek zijn, bijvoorbeeld als het gaat om de toe te kennen bevoegdheden;
- bovendien zijn de geschillenregelingen niet gelijkwaardig, waardoor regelmatig de vraag ontstaat wanneer en voor wie welke geschillenregeling relevant is;
- in de praktijk blijkt dat naarmate de samenwerking zich ontwikkelt en een andere organisatorische invulling krijgt, de medezeggenschapsrechten van betrokkenen niet altijd zijn geborgd.

Hoewel deze punten op dit moment anno 2019 bij de onderzochte cases nog niet als buitengewoon acuut worden ervaren en men er meestal wel een pragmatische oplossing voor weet te vinden, geeft men ook aan dat als doorlopende en geïntegreerde leerroutes de komende jaren veelvuldiger en intensiever gaan voorkomen, dat de lijn van pragmatiek dan niet altijd meer een antwoord zal opleveren. Met name wordt daarbij genoemd het punt van de geschillenregeling: welke is wanneer op wie van toepassing?

Verantwoordelijkheid van de wetgever

Op dit moment volgt de wetgever de lijn van non-regulering. Daarmee vult de wetgever de verantwoordelijkheid voor een adequate regeling van medezeggenschap in samenwerkingssituaties vmbo – mbo niet optimaal in.

Dit aangezien:

- door de wetgever geen eenduidig wettelijk kader wordt aangereikt waarbinnen de medezeggenschapsrechten - breed opgevat - van ouders, leerlingen, studenten en personeel bij doorlopende en geïntegreerde leerroutes worden geborgd;
- de wetgever daarmee tevens geen duidelijk stramien neerlegt voor de inrichting van een efficiënte en doeltreffende medezeggenschapsstructuur;
- de wetgever evenmin voorziet in een eenduidige regeling van medezeggenschapsgeschillen in samenwerkingssituaties vmbo – mbo.

Het is dan ook nodig de wetgever met een minimale regeling komt. Dit impliceert een keuze voor *geconditioneerde zelfregulering*, en daarmee voor een wijziging van het wetsvoorstel 'Sterk beroepsonderwijs'.

Met de wijziging kan worden bepaald dat in de af te sluiten samenwerkingsovereenkomst afspraken zijn opgenomen over de inrichting van de medezeggenschap van leerlingen, studenten, ouders en personeel in de doorlopende leerroute vmbo-mbo, mede omvattende de geschillenregeling, waarbij deze afspraken aan betrokkenen niet minder medezeggenschapsrechten doen toekomen dan die volgend uit de Wms respectievelijk WEB en WOR. In de toelichting op dit wijzigingsvoorstel kan desgewenst worden aangegeven dat tussen relevante onderwijsorganisaties overleg kan plaatsvinden over een handreiking die of servicedocument dat als richtsnoer kan dienen voor samenwerkingspartners bij het maken van deze afspraken.

Bijlagen

A. Medezeggenschap in het mbo: het wettelijk kader, aandachtspunten en de praktijk

In deze Bijlage wordt beschreven hoe de medezeggenschap in het mbo is geregeld. Daarbij wordt uitgegaan van het gegeven dat het mbo drie soorten onderwijsinstellingen kent, te weten regionale opleidingscentra (roc's), vakinstellingen en agrarische opleidingscentra.⁶³ Het bevoegd gezag van deze instellingen is het College van Bestuur, daartoe als zodanig aangewezen in de statuten van de rechtspersoon.⁶⁴

Anders dan in het primair en voortgezet onderwijs is bij mbo-instellingen de medezeggenschap niet in één wet i.c. de Wet medezeggenschap op scholen (Wms) geregeld. Voor de medezeggenschap van het personeel werkzaam bij mbo-instellingen is de Wet op de ondernemingsraden (WOR) relevant; dit wettelijk kader komt in paragraaf A.1 aan de orde. De medezeggenschap van studenten en ouders is geregeld in de Wet educatie en beroepsopleiding (WEB); de hoofdlijn van deze bepalingen wordt toegelicht in paragraaf A.2. Voorts heeft de wetgever op enkele onderwerpen bevoegdheden belegd bij de ondernemingsraad en studenten- en ouderraad gezamenlijk; deze worden beschreven in paragraaf A.3.

Het onderhavige onderzoek gaat vooral de medezeggenschap bij situaties waarin mbo-instellingen met vmbo-scholen samenwerken. Het komt echter ook voor dat mbo-instellingen onderling samenwerkingsrelaties aangaan. Recent is een explicatie van de mogelijkheid tot het vormen van een samenwerkingscollege opgenomen in de WEB. De regeling van de medezeggenschap bij deze samenwerkingscolleges wordt toegelicht in paragraaf A.4.

Deze bijlage wordt in A.5 afgesloten met het aanstippen van enkele aandachtspunten bij dit wettelijk kader.

A.1 De medezeggenschap van het personeel in het mbo

De Wet op de ondernemingsraden

In 2010 heeft de wetgever ervoor gekozen dat de personele medezeggenschap in

⁶³ Voor het roc zie art. 1.31 WEB, de vakinstelling zie art. 1.3.2a WEB) en het aoc zie art. 1.3.3 WEB.

⁶⁴ Art. 1.11.1 WEB en art. 9.1.4 WEB.

het mbo onder de Wet op de ondernemingsraden valt.⁶⁵ 'Voor de ondernemingsraad geldt integraal de Wet op de ondernemingsraden (WOR) (...). De positie van het personeel bij de medezeggenschap in de bve-sector is naar mijn mening geen andere dan die elders, bij werknemers in het bedrijfsleven, gebruikelijk is.'⁶⁶

Anders gezegd: sinds 2010 geldt de mbo-instelling als *onderneming* in de zin van de WOR. Volgens de WOR is een onderneming 'elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht.'⁶⁷ De rechtspersoon die de mbo-instelling in stand houdt, geldt als de *ondernemer* volgens de WOR, ofte wel de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die een onderneming in stand houdt. De WOR draagt alle ondernemers met een onderneming van meer dan 50 werkzame personen op een ondernemingsraad in te stellen. Mbo-instellingen beschikken derhalve over een ondernemingsraad.

Een volgend kernbegrip uit de WOR is de *bestuurder*: degene die alleen dan wel tezamen met anderen in een onderneming rechtstreeks de hoogste zeggenschap uitoefent bij de leiding van de arbeid.⁶⁸ 'De bestuurder is degene die de ondernemer vertegenwoordigt in het overleg met de ondernemingsraad.'⁶⁹ In het mbo is dat veelal één van de leden of de voorzitter van het College van Bestuur.

Mbo-instellingen kennen kortom volgens de WOR een ondernemingsraad, die overleg voert met het College van Bestuur. De WOR bevat in de artikelen 6 tot en met 22a bepalingen over de samenstelling, het reglement en de werkwijze van de ondernemingsraad. Het overleg als zodanig wordt geregeld met de bepalingen in de artikelen 23 tot en met 24.

De *adviesrechten* van de raad staan vermeld in artikel 25 WOR, de *instemmingsrechten* in artikel 27 WOR. De rechten van de ondernemingsraad aangaande de benoeming van bestuursleden en bestuurders zijn opgenomen in artikel 29 en 30 WOR. Informatierechten zijn opgenomen in artikelen 31 tot en met 31f WOR.

⁶⁵ *Stb.* 2010, 8.

⁶⁶ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 266, 3, p. 3. Onder 'bve' werd destijds verstaan: het beroeps onderwijs en de volwasseneneducatie; tegenwoordig duidt men de bve-sector doorgaans aan als mbo.

⁶⁷ Art. 1 lid 1 onder c WOR.

⁶⁸ Art. 1 lid 1 onder e WOR.

⁶⁹ R.H. van het Kaar, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*. Editie 2019. Den Haag: Sdu Uitgevers 2018, p. 32.

Aanvullende bevoegdheden in de Wet educatie en beroepsonderwijs

De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) kent enkele op de WOR aanvullende bevoegdheden toe aan de ondernemingsraad in het mbo. Voor een deel worden deze bevoegdheden gezamenlijk met de studentenraad uitgeoefend; deze worden hierna beschreven in paragraaf B.3.

De WEB kent in Hoofdstuk 9 enkele bevoegdheden toe exclusief aan de ondernemingsraad van de instelling. Artikel 9.1.4 WEB bepaalt in lid 6 dat de statuten van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, voorzien in een regeling die waarborgt dat de ondernemingsraad invloed kan uitoefenen op de samenstelling van de raad van toezicht. De bedoelde regeling houdt ten minste in dat de ondernemingsraad in de gelegenheid wordt gesteld om aan de raad van toezicht *advies uit te brengen over benoemingsprofielen voor bestuursleden en toezichthouders* en een *bindende voordracht* te doen voor één lid van de raad van toezicht.

De statuten moeten tevens voorzien in een regeling die waarborgt dat de raad van toezicht de ondernemingsraad vertrouwelijk hoort over een voorgenomen beslissing tot benoeming of ontslag van een lid van het college van bestuur, niet zijnde bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden (artikel 9.1.4 lid 7 WEB).

Additionele bevoegdheden op grond van de CAO MBO

Voor de invoering van de WOR in het mbo was de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 van toepassing in deze onderwijssector. De advies- en instemmingsrechten volgens de WOR zouden per saldo een teruggang inhouden, reden waarom sociale partners op grond van artikel 32 WOR (ondernemingsovereenkomst) destijds in de CAO MBO zijn overeengekomen dat de ondernemingsraad tevens *adviesrecht* toekomt bij voorgenomen besluiten met betrekking tot onder meer het opleidingsaanbod, deelname aan onderwijskundige experimenten en het meerjarig financieel beleid van de instelling.⁷⁰

In lid 2 van hetzelfde cao-artikel wordt aan de ondernemingsraad tevens *instemmingsbevoegdheid* toegekend over voorgenomen besluiten over onder andere de personele gevolgen van deelname aan onderwijskundige experimenten, de organisatie van de examens, het reglement werkoverleg en het medezeggenschapsstatuut.

⁷⁰ Aldus bepaald in artikel 13.4 lid 1 van de CAO MBO; deze onderwerpen zijn tevens opgenomen in de Bijlage: 'het professioneel statuut', vanaf p. 188 CAO MBO. In de opsomming in de bijlage valt het 'medezeggenschapsstatuut' onder de adviesrechten; in de cao-tekst staat dit onderwerp bij de instemmingsrechten.

Naast deze additionele bevoegdheden bepaalt de CAO MBO in het derde lid van artikel 13.4 CAO MBO voorts dat de werkgever het sociaal jaarverslag met de ondernemingsraad bespreekt. Artikel 13.6 CAO MBO geeft aan dat bij een voorgenomen besluit van de werkgever tot reorganisatie overleg met de ondernemingsraad plaatsvindt conform artikel 25 WOR.

De geschillenregeling

Als er geschillen ontstaan tussen de ondernemingsraad en het College van Bestuur van de instelling, dan worden deze conform de geschillenregeling van de WOR afgehandeld.

Vóór de gang naar een rechter is het overigens mogelijk om op grond van artikel 37 WOR en verder een meningsverschil voor te leggen bij een door de Sociaal Economische Raad (SER) ingestelde bedrijfscommissie. In het geval van het mbo is dat de Bedrijfscommissie Markt II. Sinds 2010 is slechts een enkele mbo-kwestie voorgelegd aan deze Bedrijfscommissie.

Mocht overigens de gang naar de bedrijfscommissie niet aan de orde zijn, dan kan bij *adviesgeschillen* de ondernemingsraad op grond van artikel 26 WOR beroep instellen bij de Ondernemingskamer.

Een geschil over een aangelegenheid waarbij *instemmingsrecht* geldt, kan op grond van artikel 27 WOR worden voorgelegd aan de kantonrechter.

Overigens geldt de algemene bepaling van artikel 36 WOR, op grond waarvan iedere belanghebbende bij de kantonrechter naleving van de wet kan eisen.

Hoeveel mbo-zaken zijn er sinds 2010 voorgelegd aan de rechter?

Sinds 2010 is de gang naar de rechter door ondernemingsraden en/of colleges van bestuur in het mbo niet vaak ingezet. Op Rechtspraak.nl zijn over slechts enkele mbo-zaken uitspraken terug te vinden.

In 2014 doet de Ondernemingskamer (OK) in twee - gerelateerde - zaken uitspraak die speelden bij Stichting Arcus College.⁷¹ In beide gevallen betrof het besluiten over de reorganisatie van de contractactiviteiten, ondergebracht in een dochtermaat-

⁷¹ ECLI:NL:GHAMS:2014:1049 en ECLI:NL:GHAMS:2014:1283.

schappij van de stichting (niet zijnde het roc). In het eerste geval oordeelde de OK dat niet geoordeeld kon worden dat het reorganisatiebesluit niet in redelijkheid tot stand was gekomen. In het tweede geval verklaarde de OK de ondernemingsraad niet ontvankelijk, wegens het te laat indienen van het verzoekschrift.

In 2015 is er een kort geding over de jaarplanning van het onderwijs bij Deltion.⁷² De jaarplanning wordt door het college van bestuur zo gewijzigd dat de vakantie voor studenten voor een reeks van jaren wordt gefixeerd op de weken 27 tot en met 33. De ondernemingsraad is van oordeel dat sprake is van een instemmingsplichtig besluit. Deltion is van oordeel dat dat niet het geval is. De rechtbank verklaart het besluit tot vaststelling van de jaarplanning nietig, dit aangezien met de jaarplanning voor studenten tevens de vakantieregeling voor docenten wordt geregeld.

Begin 2016 beschikt de rechtbank in een zaak bij Mondriaan college over de faciliteitenregeling van de ondernemingsraad.⁷³

In februari 2016 doet de rechtbank uitspraak in een zaak tussen de ondernemingsraad en ROC Flevoland.⁷⁴ Ook dit keer betreft het de jaarplanning annex vakantieregeling. Het ROC wil besluiten dat elk schooljaar begint op de laatste maandag van augustus, zodat over een reeks van jaren alle studiejaren van gelijke duur zijn. De ondernemingsraad ziet dit als een instemmingsplichtig besluit. De rechter oordeelt in dit geval dat de periode waarin het personeel vakantie moet opnemen, niet wijzigt en niet wordt gefixeerd; het is naar het oordeel van de rechter geen instemmingsplichtig besluit.

A.2 De medezeggenschap van studenten en ouders in het mbo

Zoals hiervoor aangegeven is er in 2010 voor gekozen de regeling van de medezeggenschap in het mbo op twee wettelijke regimes te baseren. Voor de personele medezeggenschap geldt het kader van de WOR. De medezeggenschap van studenten en ouders is sinds 2010 geregeld in Hoofdstuk 8a van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).

Artikel 8a.1.2 WEB schrijft voor dat de instelling een *studentenraad* instelt. De inrichting van de medezeggenschap wordt door het bevoegd gezag vastgelegd in een medezeggenschapsstatuut, telkens voor een periode van ten hoogste vier jaar (art. 8a.1.4 WEB). De studenten-, ouder- en ondernemingsraad hebben instemmingsrecht op het statuut.

⁷² ECLI:NL:RBOVE:2015:830.

⁷³ ECLI:NL:RBDHA:2016:524.

⁷⁴ ECLI:NL:RBMNE:2016:530.

Als 25 ouders of meer er om verzoeken, moet het roc een *ouderraad* instellen (art. 8a.1.3 WEB). Een aoc en een scholengemeenschap (art. 2.6 WEB) kennen altijd een ouderraad. De bevoegdheden van de ouderraad worden vastgelegd in het medezeggenschapsstatuut.

De instemmings- en adviesrechten van de studentenraad staan in hoofdzaak vermeld in artikel 8a.2.2 WEB.⁷⁵ Instemmingsrecht geldt bijvoorbeeld als het gaat om beslissingen ten aanzien van het studentenstatuut, de model-onderwijsovereenkomst en het studiekosten-beleid. Adviesrecht is aan de orde bij beslissingen ten aanzien van de grondslag van de instelling, fusie van de instelling en de informatie die aan nieuwe studenten wordt verstrekt (de 'studiebijsluiter').

In titel 4 van Hoofdstuk 8a van de WEB is de *geschillenregeling* opgenomen. Artikel 8a.4.1 WEB stelt dat er een landelijke geschillencommissie medezeggenschap is, waarbij elke mbo-instelling is aangesloten. De commissie behandelt instemmings- en adviesgeschillen tussen studenten-/ouderraden en het bevoegd gezag van de instelling en staat tevens open voor interpretatiegeschillen (art. 8a.4.2 WEB). De bevoegdheden van en de te volgen procedure door de commissie zijn op hoofdlijn vergelijkbaar met die van de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS (LCG WMS); hieronder valt tevens de mogelijkheid om tot bemiddeling over te gaan. De landelijke geschillencommissie medezeggenschap mbo is onder gebracht bij de Stichting Onderwijsgeschillen.⁷⁶

Hoeveel zaken zijn er sinds 2010 voorgelegd aan de Landelijke geschillencommissie medezeggenschap mbo?

Deze vraag is in het voorjaar van 2019 voorgelegd aan het secretariaat van de commissie. Uit de reactie volgt dat er sinds 2010 geen geschillen zijn behandeld door de commissie.

In december 2017 is wel een instemmingsgeschil met betrekking tot het vaststellen van de hoofdlijnen van de begroting 2018 (zie ook hierna) aan de Commissie voorgelegd. Het college van bestuur vroeg om aanhouding van het geschil; daarna is het

⁷⁵ Op grond van artikel 8a.5.1 kan het bevoegd gezag aan de deelnemersraad een reglement voorleggen waarin bepaalde instemmingsrechten worden omgezet naar adviesrechten, dit op grond van de godsdienstige of levensbeschouwelijke richting van de instelling; een dergelijk reglement kan alleen worden vastgesteld indien tweederde van de deelnemers het voorstel ondersteunt.

⁷⁶ Zie <https://onderwijsgeschillen.nl/commissie/landelijke-commissie-voor-geschillen-deelnemers-en-ouders-mbo>.

geschil ingetrokken. Buiten deze zaak zijn er geen geschillen aan de commissie voorgelegd.

Een enkele keer, circa drie keer in vijf jaar, komt het voor dat door een studentenraad telefonisch contact wordt opgenomen met het secretariaat. Het secretariaat heeft daarbij de gevraagde informatie verstrekt.

A.3 Onderwerpen van gezamenlijke medezeggenschap

Er zijn kortom sinds 2010 twee medezeggenschapsregimes in het mbo: de WOR voor het personeel en de WEB voor studenten en ouders. Dat betekent dat in mbo-instellingen wordt gewerkt met twee, soms drie medezeggenschapsorganen: de ondernemingsraad en de studentenraad, en in voorkomende gevallen een ouderraad. Elk van deze raden heeft eigen taken en bevoegdheden en een bijpassende geschillenregeling.

Dat gezegd zijnde heeft de wetgever sinds 2010 in twee instanties bevoegdheden bij de ondernemingsraad én studenten-/ouderraad *gezamenlijk* belegd. Dit is in die gevallen geregeld in de WEB.

Ten eerste legt artikel 8a.1.5 lid 3 WEB ten aanzien van het *fusievoornemen* een gezamenlijk met de ouderraad en ondernemingsraad uit te oefenen instemmingsbevoegdheid neer bij de studentenraad. Mocht geen overeenstemming worden bereikt, dan valt elk der raden terug op de adviesbevoegdheid, hetgeen onverlet laat dat volgens het derde en vierde lid van dit artikel het instemmingsgeschil door elk van de gesprekspartners – dus ook door de ondernemingsraad – kan worden voorgelegd aan de landelijke geschillencommissie medezeggenschap mbo bedoeld in artikel 8a.4.1 WEB.

Ten tweede bevat artikel 8a.1.6 WEB een instemmingsrecht ten aanzien van de *hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting*; deze bevoegdheid wordt tezamen met de ouderraad en de ondernemingsraad uitgeoefend. Geschillen over dit onderwerp kunnen op grond van artikel 8a.4.6 WEB worden voorgelegd aan de landelijke geschillencommissie medezeggenschap mbo.

Ook in twee andere opzichten heeft de wetgever een vorm van contact tussen ondernemings- en studenten-/ouderraad gestimuleerd. Zo dient de raad van toezicht pleegt *ten minste tweemaal per jaar overleg* met de studentenraad en de ondernemingsraad van de instelling (artikel 9.1.4 lid 8) overleg te plegen. Verder is in artikel 9.1.4 WEB in lid 3a omschreven dat bij benoemingen van leden van het college van

bestuur door de raad van toezicht een *sollicitatiecommissie* wordt ingesteld, waarin in ieder geval participeren: een lid van of namens de ondernemingsraad, en een lid van of namens de studentenraad of, in voorkomende gevallen, van of namens de ouderraad. Ook in die gevallen treden de leden van de raden derhalve met elkaar in contact.

A.4 Medezeggenschap bij samenwerkingscolleges

Sinds de zomer van 2018 is het samenwerkingscollege als expliciete organisatorische mogelijkheid in de WEB opgenomen, en wel in artikel 8.6.1.⁷⁷

Het houdt in dat twee of meer bevoegde gezagsorganen van mbo-instellingen ('brinnummers') samen één opleiding gaan aanbieden. Hiertoe sluiten zij een schriftelijke samenwerkings-overeenkomst waarin afspraken staan over onder meer het onderwijsprogramma van de opleiding, de examinering en de leiding van het college. Onder dat laatste wordt dan in ieder geval begrepen de samenstelling, de wijze van benoeming en de taken en bevoegdheden die namens de deelnemende instellingen zijn opgedragen aan die leiding. In de overeenkomst moet ook de organisatorische en onderwijskundige inrichting van het college zijn omschreven.

Blijkens de memorie van toelichting gaat men ervan uit dat in de overeenkomst ook het nodige is bepaald over de inrichting van de medezeggenschap. 'In de samenwerkingsovereenkomst moeten afspraken worden gemaakt over zaken als (...) de aansluiting van de medezeggenschap bij de gekozen inrichting van het onderwijs.'⁷⁸ De overeenkomst kan ook 'ruimte bieden om over andere zaken (...) afspraken te maken. Hierbij valt te denken aan afspraken over de dagelijkse leiding, bevoegdheid van docenten en de medezeggenschap.'⁷⁹ Aanpassing van de WEB wordt blijkens de memorie niet nodig geacht: 'deze stelt namelijk al dat medezeggenschapsstructuren zo veel mogelijk aan dienen te sluiten bij de organisatiestructuur, besluitvormingsprocedures en verantwoordelijkheidsverdelingen binnen de instelling.'⁸⁰ Aangegeven wordt dat de studenten die het betreft zich inschrijven bij één van beide mbo-instellingen, maar dat tegelijkertijd 'het samenwerkingscollege als 'hun school' (zal) voelen.'⁸¹

Medezeggenschap van het personeel bij het samenwerkingscollege

Voor wat betreft de personele medezeggenschap is bij het samenwerkingscollege

⁷⁷ Stb. 2018, 50.

⁷⁸ *Kamerstukken II 2016/17, 34 691, 3, p. 5.*

⁷⁹ *Kamerstukken II 2016/17, 34 691, 3, p. 6.*

⁸⁰ *Kamerstukken II 2016/17, 34 691, 3, p. 6.*

⁸¹ *Kamerstukken II 2016/17, 34 691, 3, p. 11-12.*

evenzogoed als bij de standaardsituaties van het roc, het aoc en de vakinstelling de WOR van toepassing. Daarmee is echter niet gezegd dat de ondernemingsraden van beide mbo-instellingen in alle omstandigheden ook gelden als dé medezeggenschapsorganen van het personeel dat werkzaam is binnen het samenwerkingscollege.

Of dat namelijk het geval is, hangt af van de vraag of en in hoeverre het samenwerkingscollege is te kenschetsen als een onderneming conform de WOR.⁸² Hierbij zijn, naast het uitgangspunt dat de medewerkers in kwestie werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst, twee criteria van belang.⁸³ Ten eerste moet bij het college sprake zijn van een functioneel samenhangend en gecoördineerd geheel, dat onder leiding staat van één of meerdere personen die daartoe zijn gemandateerd door de bevoegde gezagsorganen. De leiding moet de eenheid, i.c. het samenwerkingscollege, in het dagelijks opereren kunnen aansturen. Ten tweede moet het college als zelfstandige eenheid naar buiten toe treden, onder eigen naam.

Als voldaan is aan deze twee criteria, dan is het samenwerkingscollege te kenschetsen als ‘een onderneming’ in de zin van de WOR. Ongeacht het feit dat de deelnemende mbo-instellingen ieder voor zich een ondernemingsraad kennen, moet in dat geval de medezeggenschap bij het samenwerkingscollege op eigenstandige wijze worden ingericht. Dat betekent dat bezien moet worden of bij het samenwerkingscollege een ondernemingsraad dan wel een personeelsvergadering/-vertegenwoordiging wordt ingesteld en wie geldt als geldt als ‘bestuurder’ respectievelijk ‘ondernemer’ conform de WOR.

Als één van de twee of beide criteria niet opgaan, dan is het samenwerkingscollege geen onderneming conform de WOR. De personele medezeggenschap van het personeel werkzaam in het samenwerkingscollege regelt zich dan via de medezeggenschapsstatuten en -reglementen van de participerende mbo-instellingen.

Medezeggenschap van studenten en ouders bij het samenwerkingscollege

De WEB schrijft, zoals uit het voorgaande blijkt, niet voor dat het samenwerkingscollege een eigen studentenraad heeft. Instellingen kunnen zelf beslissen over de vraag of en zo ja hoe zij bij het samenwerkingscollege de medezeggenschap voor studen-

⁸² Onderneming cf art. 1 WOR: elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht.

⁸³ L. Sprengers, ‘Inspraak van werknemers’. In: A.R. Houweling (red.) e.a., *Loonstra & Zondag. Arbeidsrechtelijke themata II*. Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 595-596. R.H. van het Kaar, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden. Editie 2019*. Den Haag: Sdu Uitgevers 2018, p. 30.

ten en hun ouders inrichten. Worden daarover geen nadere afspraken in de samenwerkingsovereenkomst gemaakt, dan kunnen we ervan uitgaan dat de medezeggenschap van studenten en - in voorkomende gevallen van hun ouders - zich regelt via het medezeggenschapsstatuut en -reglement van de mbo-instelling ('brinnummer') waarop zij formeel zijn ingeschreven.

A.5 Aandachtspunten bij het huidig wettelijk kader

Bij de voorgaande beschrijving van het wettelijk kader kunnen de volgende wetgevingstechnische kanttekeningen worden geplaatst.

Ten eerste: (nog) niet bepaald is hoe de medezeggenschap bij de zogeheten verticale vakinstellingen moet worden geregeld. Dit zijn vakinstellingen die niet alleen voorzien in mbo-opleidingen, maar tevens vmbo aanbieden. Deze instellingen vallen strikt genomen niet onder artikel 2.6 WEB. In dat artikel wordt bepaald dat een *scholengemeenschap* omvat: een roc of een aoc en een school voor voortgezet onderwijs. In die gevallen, zo stelt het tweede lid van dit artikel, is de Wet medezeggenschap op scholen (Wms) niet van toepassing is, maar geldt ten aanzien van de medezeggenschap hetgeen is bepaald bij of krachtens de Wet op de ondernemingsraden (WOR) en de WEB. Nu de verticale vakinstelling niet valt onder artikel 2.6 WEB, is daarmee tevens onduidelijk of en in hoeverre het bevoegd gezag van deze instelling voor wat betreft het vmbo gehouden is aan toepassing van de Wms.⁸⁴

In een recent wetsvoorstel 'Verzamelwet OCW' wordt op deze omissie ingegaan.⁸⁵ Met de nieuw voorgestelde bepaling wordt aangegeven dat verticale vakinstellingen eveneens en met terugwerkende kracht worden beschouwd als scholengemeenschap conform artikel 2.6 WEB.

Ten tweede wordt opgemerkt dat in de geschillenregeling voor de studenten- en ouderraad, i.c. titel 4 van Hoofdstuk 8a WEB, de veranderingen die met de Wet versterking bestuurskracht in de geschillenregeling van de Wet medezeggenschap op scholen (Wms) zijn aangebracht, niet zijn doorgevoerd.⁸⁶

Dit houdt onder meer in dat nalevingsgeschillen door studenten- en ouderraden in het mbo nog steeds voorgelegd dienen te worden aan de Ondernemingskamer, daar waar deze in het Wms-regime inmiddels bij de LCG WMS kunnen worden voorgelegd.

⁸⁴ Zie ter illustratie: Inspectie van het onderwijs, *Mediacollege Amsterdam - Onderzoek bestuur en opleidingen - Vierjaarlijks onderzoek*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs 2018, p.13.

⁸⁵ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 320,1-3.

⁸⁶ *Stb.* 2016, 273.

Ten slotte meer specifiek een punt met betrekking tot het hiervoor besproken samenwerkingscollege. In het geval de aan dit college deelnemende instellingen beslissen dat bij het samenwerkingscollege wél een separate studentenraad wordt ingesteld, dan is daarmee niet gezegd dat deze qua juridische status en procesbevoegdheid op hetzelfde plan staat als de reeds bestaande studentenraden van de instellingen. Of de landelijke geschillencommissie te zijner tijd geschillen tussen deze 'zelf gecreëerde' studentenraad van het samenwerkingscollege en het bevoegd gezag in behandeling gaat nemen, moet dan ook nog worden afgewacht.

A.6 Experts over het functioneren van medezeggenschap in het mbo

Feiten uit onderzoek

Medezeggenschap wordt niet vaak onderzocht. Dat geldt voor medezeggenschap in het algemeen, en voor medezeggenschap in het mbo in het bijzonder. De wetenschappelijke bronnen zijn schaars en de onderzoeken die wél zijn verricht, zijn zonder uitzondering beschrijvend van aard.

Dat gezegd zijnde is natuurlijk wel relevant te weten wat uit die onderzoeken naar voren komt. Wat weten we op grond van de wel beschikbare empirische bronnen over het functioneren van medezeggenschap in het mbo?

- Bijna vijftien jaar geleden is door Van Schoonhoven en Konings beschreven dat de personele medezeggenschap in mbo-instellingen – toen nog gereguleerd door de Wet medezeggenschap in het onderwijs 1992 – gecentreerd is rond personele en arbeidsvoorwaardelijke kwesties.⁸⁷ Zij beschrijven in het verlengde daarvan dat het voor betrokkenen lastig is om uit het patroon van belangenbehartiging te komen en over te stappen op een horizontale dialoog. Ook signaleren zij dat de studentenparticipatie nog niet of nauwelijks uit de verf komt.
- Na ommekomst van de Wet op de ondernemingsraden in 2010 hebben Warps en anderen in beeld gebracht hoe de invoering van het nieuwe wettelijk kader is verlopen.⁸⁸ Uit hun onderzoek komt naar voren dat bestuurders in het mbo van mening zijn dat de studentenmedezeggenschap nog niet uit de startblokken is gekomen en dat de personele medezeggenschap – zoals ook in het hiervoor aangehaalde onderzoek is gesignaleerd – vaak is gerelateerd aan arbeidsvoorwaardelijke thema's. Ondernemingsraden vinden op hun beurt dat ze lang niet altijd op tijd worden geïnformeerd door de bestuurder.⁸⁹ Met name als het gaat

⁸⁷ R. van Schoonhoven & D. Konings, Tussen wil en wet. *Naar volwaardige medezeggenschap in het beroepsonderwijs?* Amsterdam: Max Gooite Kenniscentrum bve 2006.

⁸⁸ J. Warps e.a., *Evaluatie medezeggenschap bve-sector. Vragenlijstonderzoek ondernemingsraden en deelnemersraden*. Nijmegen: Researchned 2013. J. Warps & W. van Casteren, *Evaluatie medezeggenschap bve-sector. Vragenlijstonderzoek onder bestuurders en toezichthouders*. Nijmegen: Researchned 2015.

⁸⁹ Dit wordt bevestigd in een internetconsultatie van het Platform OR-en Mbo, eind 2016. Zie <http://www.platformormbo.nl/images/PDFArtikelen/Hoofdlijnen-rapportage-v2.pdf>.

om begrotingszaken en financieel beleid zou de medezeggenschap volgens de ondernemingsraden beter kunnen.

- In 2016 blijkt uit de landelijke tevredenheidsmonitor van de Jongerenorganisatie beroepsonderwijs (JOB) dat maar vrij weinig studenten - te weten 40% - aangeven dat medezeggenschap belangrijk is; JOB tekent daar bij aan dat dit percentage te laag is.⁹⁰ In de editie 2018 is er echter nog geen opwaartse tendens te bespeuren.⁹¹ Bijna de helft van de studenten (45%) weet niet dat er een studentenraad actief is en acht procent denkt dat er sowieso geen studentenraad is. Volgens JOB zijn deze percentages over de jaren heel vrij stabiel.
- Een volgende empirische bron zijn de rapportages van de Monitoringscommissie mbo. Deze commissie is in het achterliggende decennium in opdracht van de MBO Raad nagegaan hoe de mbo-instellingen de Branchecode Goed Bestuur hebben ingevoerd. In 2016 geeft de commissie aan dat de medezeggenschap kan worden versterkt. Ondernemings- en studentenraden kunnen volgens de commissie eerder worden betrokken bij beleidsvorming.⁹² In 2018 heeft de commissie een afrondend survey-onderzoek naar de stand van zaken rond de branchecode laten uitvoeren. Een speciaal aandachtspunt daarin betreft de medezeggenschap.⁹³ De rapportage geeft op dit punt onder meer aan dat colleges van bestuur van mening zijn dat ondernemingsraden over het geheel genomen maar matig functioneren; ze verantwoorden hun eigen functioneren zelden. Over de studentenraden zijn de colleges van bestuur nog minder positief: deze medezeggenschap komt niet uit de verf. Ondernemings- en studentenraden zijn iets milder over hun eigen functioneren. De Monitoringscommissie concludeert dat deze signalen overeenkomen met hetgeen zij in 2016 constateerde, namelijk dat de rol en de positie van medezeggenschapsorganen in het mbo een aandachtspunt is.⁹⁴

Het voorgaande overziend ontstaat uit de schaars beschikbare onderzoeksliteratuur het beeld dat medezeggenschap in het mbo nog niet optimaal functioneert. Ondernemingsraden functioneren volgens de bestuurders maar matig en stellen veelal arbeidsvoorwaardelijke kwesties voorop. De informatieverstrekking aan ondernemingsraden door het bestuur, met name als het gaat over begrotingszaken en financieel beleid, kan beter. Over studentenraden wordt opgemerkt dat hun functioneren

⁹⁰ Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs, *JOB Monitor 2016*. Amsterdam: JOB 2016.

⁹¹ Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs, *JOB Monitor 2018*. Utrecht: JOB 2018.

⁹² Monitoringscommissie Branchecode goed bestuur in het mbo, *Beter, maar ook goed genoeg? Stand van zaken naleving Branchecode goed bestuur in het mbo 2014*. Rapportage 2016.

⁹³ J. Hermanussen e.a., *Branchecode goed bestuur in het mbo; survey-onderzoek stand van zaken 2018*. Den Bosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs 2018, p. 56-57.

⁹⁴ Monitoringscommissie Branchecode goed bestuur in het mbo, *Daad bij woord. Eindrapportage 2015-2018*. Woerden: Monitoringscommissie 2019.

niet of nauwelijks uit de verf komt; in vrij veel gevallen weten mbo-studenten niet dat er een studentenraad actief is.

Ervaringen met personele medezeggenschap in het mbo

Bij de expertmeeting in mei 2019 is gesproken over het functioneren van de medezeggenschap in het mbo in meer algemene zin. Dit is gedaan door eerst de pluspunten anno 2019 te inventariseren ('wat gaat goed') en daarna de aandachtspunten ('wat kan beter').

Als het om de medezeggenschap van het personeel gaat, levert de expertmeeting het volgende beeld op van aspecten die (vrij) goed gaan:

- Leden van ondernemingsraden zijn zeer betrokken bij de school en het onderwijs. Ze zijn enthousiast over hun taak als OR-lid en nemen hun taken zeer serieus.
- Het kwaliteits- en kennisniveau van ondernemingsraden neemt toe. Ze zijn steeds beter op de hoogte van de bevoegdheden en laten zich vaker door deskundigen bijstaan. OR-leden weten steeds beter de weg te vinden als het gaat om het vergaren van kennis.
- De samenwerking met de studentenraad wordt gezocht en gerealiseerd, dit vanuit een besef van een gelijke doelstelling, o.a. als het gaat over instemming op de hoofdlijnen van de begroting.
- (Nieuwe) CvB-leden hebben vaak een positieve instelling t.o.v. medezeggenschap; de OR speelt daardoor ook een rol in bestuurlijke veranderingsprocessen.
- De WOR biedt een duidelijk kader aan (instemmings-)bevoegdheden.

Aandachtspunten zijn er echter ook:

- De medezeggenschapsstructuur is in veel instellingen niet (meer) optimaal; de inrichting sluit niet overal aan bij het beginsel 'medezeggenschap volgt de zeggenschap':
 - De OR staat op grote afstand van de werkvloer; dit maakt het moeilijk collega's enthousiast te krijgen voor OR-lidmaatschap.
 - Medezeggenschap op decentraal niveau is niet (adequaat) ingericht; er zijn bijvoorbeeld naast de OR geen onderdeelcommissies terwijl dat wel zou kunnen. Op andere plaatsen speelt juist dat er teveel onderdeelcommissies zijn, terwijl dat ook OR-en zouden kunnen wezen.
 - Medezeggenschapsstatuten zouden periodiek moeten worden herijkt. Dat blijft nu te vaak achterwege.
- Assertiviteit en proactiviteit van OR-en kan beter; nu ligt nog vaak de focus op de eigen teamsituatie van het betreffende OR-lid, in plaats van op het organisatiebelang.
- Het contact en de communicatie met de achterban kan beter.

- Er leven representativiteitsvragen als het gaat om de vertegenwoordiging van personeel met tijdelijke contracten, zzp-ers, gedetacheerden, enzovoorts.

Opgemerkt wordt de bijeenkomst vooral gaat over *medezeggenschap* (WOR), maar dat het ook belangrijk is te kijken naar of en hoe de *zeggenschap* van het personeel functioneert. Die zeggenschap is al enige tijd verankerd in de cao en inmiddels ook in de WEB (professioneel statuut) maar of dat ook feitelijk zo werkt, is nog maar de vraag. Die vraag wordt met onderhavig onderzoek niet beantwoord.

Ervaringen met de medezeggenschap van studenten (en ouders) in het mbo

Op de volgende punten zijn de deelnemers aan de expertmeeting (vrij) positief over deze medezeggenschap:

- In de mbo-instellingen is er steeds meer aandacht voor het belang van studentenparticipatie en -medezeggenschap, ook en met name vanuit CvB. Er is veel motivatie, ook bij de begeleiders van de raden, om er tijd en energie in te investeren.
- Meer en meer wordt de studentenraad als volwaardige gesprekspartner gezien; de professionaliteit neemt toe; de relatie met o.a. het CvB wordt beter en de animo voor de raden en daarmee de bezettingsgraad neemt dan ook toe.
- De samenwerking met de ondernemingsraad wordt gezocht en gerealiseerd, dit vanuit een besef van een gelijke doelstelling, o.a. als het gaat over instemming op hoofdlijnen van de begroting (ook vice versa).
- Studentenraden doen zelf onderzoek naar geschikte vormen van participatie; er worden deelraden opgezet en er wordt geïnvesteerd in het vergroten van bekendheid. Studentenraden leren van elkaar o.a. bij JOB (maandelijks overleg).

Verbeterpunten zijn er ook:

- (Dis)continuïteit van bezettingsgraad blijft een aandachtspunt. De doorlooptijd van het studentenlidmaatschap is vaak kort. Ook representativiteit is een aandachtspunt: vrij vaak zijn de leden overwegend BOL-studenten niveau 4 uit de economisch/juridische hoek; andere niveaus, sectoren en de BBL zijn niet of nauwelijks vertegenwoordigd; de SR moet meer een afspiegeling zijn van hele studentenpopulatie.
- De bekendheid voor en bij de achterban kan nog beter. Studenten kunnen achterban én de organisatie beter en intensiever informeren, bijvoorbeeld door te zorgen voor verslaglegging en openheid v.w.b. agendastukken, betere interne terugkoppeling en het communiceren van behaalde successen.
- De professionaliteit in en kennis van het SR-werk kan beter. Voor studenten is het een zware en tijdsintensieve taak. Dit betekent ook dat de SR niet overvraagd moet worden. Het taalgebruik kan beter op de studenten worden afgestemd

door bijvoorbeeld onnodig beleidsjargon te vermijden.

- De facilitering kan beter en eenduidiger. Bijvoorbeeld door mogelijkheden tot participatie in het rooster aan te bieden, ook tijdens stage; meer begeleiding bieden en waar gewenst onafhankelijke ondersteuning.
- Er zou in de hele organisatie meer merkbare waardering kunnen zijn voor het SR-werk, ook bij docenten en OBP. De SR mag geen schijnvertoning zijn. Dus: serieus nemen!

B. Geraadpleegde literatuur

Baarsma e.a. 2003

B. Baarsma e.a., *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten* (SEO-rapport nr. 664). Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek 2003.

Bannink & Bosselaar 2018

D. Bannink & H. Bosselaar (red.), *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking*. Den Haag: Boom bestuurskunde 2018.

Boom e.a. 2009

W.H. van Boom e.a., *Pilotstudy Maatschappelijke Reguleringsinstrumenten: Handelspraktijken, reclame en zelfregulering*. Rotterdam/Maastricht: WODC 2009.

Brekelmans & Sperling 2017

F.H.J.G. Brekelmans & J. Sperling, *Advies medezeggenschap in integrale kindcentra*. Utrecht: Onderwijsgechillen 2017.

Bruin 2018

G.J. Bruin, *Zelf- en coregulering bij beroepsorganisaties*. Den Haag: Academie voor wetgeving 2018.

De Bruin & Streefkerk 2018

J. de Bruin & J. Streefkerk, 'Integraal, maar nog niet collectief. Over de arbeidsvoorwaardelijke positie van IKC-medewerkers'. In: R. van Schoonhoven & F. Brekelmans (red.), *Onderwijs-cao's: robuust genoeg voor de 21e eeuw?* Amsterdam: VU 2018, p. 77-88.

Van Delden 2009

P.J. van Delden, *Samenwerking in de publieke dienstverlening, ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft: Eburon 2009.

Geuijen 2013

K. Geuijen, *Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?* Utrecht: Universiteit Utrecht 2013.

De Graaf e.a. 2019

D. de Graaf e.a., *Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2018. Vierde monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes*. Amsterdam: SEO Economisch onderzoek 2019.

Hermanussen e.a. 2018

J. Hermanussen e.a., *Branchecode goed bestuur in het mbo; survey-onderzoek stand van zaken 2018*. Den Bosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs 2018.

Hooge 2017

E. Hooge, *Sturingsdynamiek op stelselniveau: lenige netwerksturing door de overheid*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University 2017.

Huisman, Flippo & Reijken 2018

P. Huisman, R. Flippo & B. Reijken, *De medezeggenschapsketen in passend onderwijs. Juridische knelpunten en oplossingen*. Utrecht: Onderwijsgechillen 2018.

Inspectie van het onderwijs 2018

Inspectie van het onderwijs, Mediacollege Amsterdam - Onderzoek bestuur en opleidingen - Vierjaarlijks onderzoek. Utrecht: Inspectie van het onderwijs 2018.

Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs 2016

Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs, *JOB Monitor 2016*. Amsterdam: JOB 2016.

Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs 2018

Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs, *JOB Monitor 2018*. Utrecht: JOB 2018.

Van het Kaar 2018

R.H. van het Kaar, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*. Editie 2019. Den Haag: Sdu Uitgevers 2018.

Kaats & Opheij 2013

E. Kaats & W. Opheij, *Leren samenwerken tussen organisaties*. Deventer: Kluwer 2013.

Lash 2003

S. Lash, 'Reflexivity as Non-linearity'. In: *Theory, Culture & Society*, 2003, 20 (2), p. 49-57.

Monitoringscommissie Branchecode goed bestuur mbo 2016

Monitoringscommissie Branchecode goed bestuur in het mbo, *Beter, maar ook goed genoeg? Stand van zaken naleving Branchecode goed bestuur in het mbo 2014*. Rapportage 2016.

Monitoringscommissie Branchecode goed bestuur mbo 2018

Monitoringscommissie Branchecode goed bestuur in het mbo, Daad bij woord. *Eindrapportage 2015-2018*. Woerden: Monitoringscommissie 2019.

Moore 2013

M.H. Moore, *Recognizing Public Value*. Cambridge: Harvard University Press 2013.

Van Ommeren 2012

F.J. van Ommeren, 'Wetgevingsbeleid: remedies en instrumenten', in: S.E. Zijlstra, *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012.

Onderwijsraad 2017

Onderwijsraad, *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd. Agenda voor een landelijk be- raad over de rol van gemeenten bij onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2017.

Van Schoonhoven & Konings 2006

R. van Schoonhoven & D. Konings, *Tussen wil en wet. Naar volwaardige medezeggen- schap in het beroepsonderwijs?* Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve 2006.

Scott 2014

W.R. Scott, *Institutions and Organizations. Ideas, Interests, and Identities*. Los Angeles: Sage 2014 (4th edition).

Sprengers 2018

L. Sprengers, 'Inspraak van werknemers'. In: A.R. Houweling (red.) e.a., Loonstra & Zon- dag. *Arbeidsrechtelijke themata II*. Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 595-596.

Van der Steen 2019

M. van der Steen, 'Controle en verantwoording publieke waarde in netwerken'. In: *TPCOnline*, mei 2019, p. 4-9.

De Vijlder 2014

F. de Vijlder, 'Leve de kennisbureaucratie!' In: *Bestuurswetenschappen* 2014 (68) 3, p. 99.

Warps e.a. 2013

J. Warps e.a., *Evaluatie medezeggenschap bve-sector. Vragenlijstonderzoek onderne- mingsraden en deelnemersraden*. Nijmegen: Researchned 2013.

Warps & Van Casteren 2015

J. Warps & W. van Casteren, *Evaluatie medezeggenschap bve-sector. Vragenlijstonderzoek onder bestuurders en toezichthouders*. Nijmegen: Researchned 2015.

Van Wendel de Joode, Kaats & Opheij 2013

R. van Wendel de Joode, E. Kaats & W. Opheij, 'Bouwstenen voor een samenwerkingsvaardige organisatie'. In: *Holland Management Review*, 2013, 147, p. 36-45.

C. Deelnemers aan de Expertmeeting, mei 2019

F. Brekelmans	adviseur onderwijsrecht Actis
S. de Groot	ICT Noord
G. Heijligers	ROC Gilde
H. Jansen	AOb
M. Koning	AOb
L. Lemmen	JOB
W. Maas	Platform OR MBO
R. Nederkorn	Platform OR MBO
W. Prins	OCNV
M. van Rees	ROC Midden Nederland
I. Tempel	Noorderpoort
H. Verheggen	Horizon College
J. Verrijt	JOB
K. van der Vliet	MBO Raad
P. Van der Vliet	ROC Nijmegen
P. Wortmann	Regio College

Naar aanleiding van het concept-verslag is een schriftelijke reactie ontvangen van H. Beurskens (MBO Raad), aangezien zij bij de bijeenkomst verhinderd was.

D. Overige gesprekken

Mw. M. Biekens	bestuurder CNV Onderwijs
Dhr. M. Koning	adviseur Algemene Onderwijsbond
Dhr. D. Mentink	Expertisecentrum Onderwijsgeschillen
Dhr. L. Sprengers	Sprengers Advocaten / Erasmus Universiteit Rotterdam
Dhr. J. de Waard	Sprengers Advocaten

E. Verslag van het symposium op 4 oktober 2019

Scenario's voor de regulering van medezeggenschap vmbo-mbo

Op vrijdag 4 oktober presenteerde prof. dr. Renée van Schoonhoven in Green Village Nieuwegein het concept-rapport *Enerzijds, anderzijds. Scenario's voor de regulering van medezeggenschap vmbo-mbo*. Van Schoonhoven is hoogleraar onderwijsrecht aan de VU en bekleedt aan diezelfde universiteit ook de bijzondere leerstoel onderwijsrecht met betrekking tot het beroepsonderwijs.

Vmbo-scholen en mbo-instellingen werken al tientallen jaren op diverse manieren samen. Een aantal van die samenwerkingsvormen experimenteert sinds 2014 onder de noemer 'vakmanschaps- en beroepsroutes' met doorlopende en geïntegreerde leerroutes. Met het wetsvoorstel 'Doorlopende leerroutes vmbo-mbo' (sterk beroepsonderwijs) wil het kabinet die experimenten nu formaliseren. Dat betekent dat vmbo en mbo na invoering van de wet op verschillende niveaus, gezamenlijke onderwijsprogramma's aan kunnen bieden.

Van Schoonhoven onderzoekt wat deze sector-overstijgende samenwerking betekent voor de inrichting en de kwaliteit van de medezeggenschap op de betreffende onderwijsinstellingen. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen.

Na de presentatie discussieerden de deelnemers in drie groepen aan de hand van een aantal stellingen. Van Schoonhoven verwerkt deze input in de definitieve versie van haar rapport.

Introductie

Dick Mentink, voorzitter van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, heette alle aanwezigen, uitgenodigd vanwege hun specifieke expertise, welkom. Hij lichtte de keuze van het Expertisecentrum voor dit onderzoek toe.

Het Expertisecentrum initieert onafhankelijk onderzoek naar zowel kwaliteit van de wetgeving als het werk van de geschillencommissies, om aan de hand van grondig praktijkonderzoek, eventueel aanbevelingen te doen naar de wetgever toe. Het richt zich vooral op onderzoek als er knelpunten in de wetgeving op het gebied van geschillen of medezeggenschap dreigen te ontstaan. Zoals bijvoorbeeld eerder werd geconstateerd bij passend onderwijs of integrale kindcentra (IKC's). Bij dergelijke nieuwe samenwerkingsvormen is soms sprake van een breukvlak omdat personeel of deelnemers onder verschillende cao's of medezeggenschapsregimes vallen, aldus Mentink. Daarbij heeft de wetgever soms weinig oog voor de consequenties die dat kan hebben voor de gewenste kwaliteit van de medezeggenschap. Reden voor het Expertisecentrum om die lacune op te vullen en juist daar onderzoek naar te laten doen.

Nu er nieuw beleid wordt ontwikkeld en er een concept-wetsvoorstel ligt voor doorlopende leerroutes vmbo-mbo, vroeg het Expertisecentrum Van Schoonhoven, die al meer dan 20 jaar professioneel betrokken is bij onderzoek naar het beroepsonderwijs, om in kaart te brengen hoe de medezeggenschap bij dergelijke samenwerkingsvormen het best geborgd kan worden. Ook keek zij hoe de medezeggenschap bij drie verschillende samenwerkingsverbanden mbo-vmbo nu functioneert en of en zo ja wat, daar eventueel aan te verbeteren valt.

Voor er een definitieve versie van het rapport verschijnt, organiseerde het Expertisecentrum deze bijeenkomst met experts. Hun inbreng is van belang om het rapport in deze fase zo nodig nog aan te passen en aan te scherpen, aldus Mentink. 'Het rapport heeft nog open eindjes en ik heb uw input nodig', benadrukte ook Van Schoonhoven.

Toelichting op het concept-rapport

Samenwerking is tegenwoordig in alle maatschappelijke sectoren aan de orde, of het nu om de woningmarkt, de omroep of het onderwijs gaat, stelde Van Schoonhoven in haar inleiding vast. Alle scholen zijn tegenwoordig op de één of andere manier betrokken bij meerdere samenwerkingsnetwerken. 'Het is ondenkbaar dat een school zich van de relevante omgeving afsluit.' Aan de hand van wat zij omschreef als een 'Jackson Pollock-achtige' illustratie werd de schijnbaar onontwarbare verknoping van samenwerkingsvormen en daarbij horende nieuwe vormen van aansturing in het mbo in één oogopslag zichtbaar.

Samenwerking tussen vmbo en mbo is in Nederland al meer dan 20 jaar structureel beleid. Het leidt tot leer-werktrajecten, entreeopleiding in vmbo-bb (basisberoepsgerichte leerweg) en samenwerking tussen vo en bve (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie). De ingeslagen weg is bovendien zeer succesvol: het aantal vroegtijdige uitvallers daalt en qua opscholing en doorstroming scoort Nederland erg hoog binnen Europa.

Reden om te kijken hoe het nog beter kan. Daarom zijn er sinds een aantal jaren experimenten met een doorlopende leerlijn vmbo-mbo. Het gaat bij de huidige experimenten om de doorlopende leerroute (DLR) die vanuit vmbo-leerwegen toegang geeft tot alle mbo-opleidingen niveau 2, 3 en 4 en om een geïntegreerde leerroute (GLR) die vanuit vmbo-basisberoepsgerichte leerweg, aansluiting biedt tot mbo niveau 2. Op dit moment hebben de bestaande experimenten relatief weinig leerlingen: ongeveer 1500. Nu er een ontwerp-wetsvoorstel ligt en het de bedoeling is om deze experimenten structureel te maken, is de verwachting dat deze opleidings-opties daarna snel populairder zullen worden. Er zijn overigens nog wel veel onduidelijkheden, stelde Van Schoonhoven: bijvoorbeeld over de noodzaak om het vmbo-examen bij deze variant in stand te houden, of de manier en het moment

binnen zo'n opleiding waarop vmbo en mbo op elkaar aan zullen sluiten c.q. geïntegreerd zullen worden.

Wat wel duidelijk wordt in het wetsvoorstel: deze nieuwe samenwerkingsovereenkomsten moeten afspraken bevatten over de vorm van samenwerking, de inrichting van de bestuurlijke verantwoordelijkheid (wie gaat waar over?), de organisatorische en onderwijskundige inrichting en de inzet van personeel en het wederzijds gebruik van onderwijsfaciliteiten.

Maar over medezeggenschap wordt nauwelijks gerept in het wetsvoorstel, zegt Van Schoonhoven. Hoe de medezeggenschap geregeld is ten aanzien van het aangaan van zo'n nieuwe samenwerking, is duidelijk, constateert zij. De medezeggenschapsraad van de vmbo-school heeft conform de Wms (art. 11d) adviesrecht, en instemmingsrecht voor geledingen wat betreft de gevolgen (art. 12 1e lid a/ 13 1e lid a Wms). De ondernemingsraad van de mbo-instelling heeft adviesrecht (art. 25 1e lid b WOR). De studentenraad van de mbo-instelling heeft ook adviesrecht (art. 8a.2.2 4e lid a WEB).

Maar kernvraag van dit onderzoek is: hoe regel je de medezeggenschap als de samenwerking tussen vmbo-mbo structureel wordt? Daar zegt het concept wetsvoorstel nu niets over, constateert Van Schoonhoven en dat is een omissie. Want er is nu sprake van meerdere en verschillende medezeggenschapsregimes bij vmbo en mbo. De Wet medezeggenschap op scholen (Wms) geldt voor het vmbo, waar het mbo-personeel te maken heeft met de WOR (Wet op de Ondernemingsraden) en ouders en studenten in het mbo met de WEB (Wet Educatie en Beroepsonderwijs).

Hoe kun je bij structurele samenwerking tussen een vmbo-school en een mbo-instelling de medezeggenschap van betrokken leerlingen, ouders, studenten en docenten in goede banen leiden, daar draait het om bij dit onderzoek, gaf Van Schoonhoven aan.

De wetgever heeft bij nieuwe wetgeving rondom deze nieuwe samenwerkingsvormen drie opties, stelt zij. 1) Non-regulering, 2) geconditioneerde zelfregulering of 3) regulering.

Drie gevalstudies

Van Schoonhoven deed voor dit rapport praktijkonderzoek bij de bestaande experimenten van samenwerkingen tussen vmbo en mbo. Ook al was er bij die experimenten steeds maar sprake van één bevoegd gezag, zelfs dan was er al sprake van een worsteling, bleek uit haar gesprekken met betrokkenen. Waar zit 'm de crux?

Een bevoegd gezag moet in deze praktijk eigenlijk met twee verschillende medezeggenschapsorganen (namens zowel mbo als vmbo) overleggen over belangrijke onderwerpen als: de begroting, het jaarverslag en de formatie. In de praktijk bleek haar dat dit 'pragmatisch werd opgelost' door over die onderwerpen met de GMR van de

scholen en de or van de mbo-instelling, gezamenlijk te vergaderen, alsof die twee samen een soort nieuw medezeggenschapsorgaan vormden. De afhandeling en het papierwerk werd vervolgens 'in de eigen kolom' geregeld. Maar Van Schoonhoven hoorde wel dat men zich daar enige zorgen over maakt: 'Want wat als het mis gaat? Wat als we in een geschil belanden?' Eén College van Bestuur waarmee zij in gesprek ging bleek niet erg tevreden over de nu gekozen oplossing. Van Schoonhoven: 'Zij wilden als Cvb op stichtingsniveau toch met beide medezeggenschapsorganen spreken over bijvoorbeeld een meerjarenplanning.'

Van Schoonhoven onderzocht drie cases, en ook al leefde het probleem niet enorm bij haar gesprekspartners, haar werd duidelijk dat er wel iets moet gebeuren om de medezeggenschap in deze nieuwe samenwerkingsverbanden beter te borgen. Bij een agrarisch opleidingscentrum bleek de medezeggenschap van mbo-studenten die meedraaien in de vakmanschapsroutes op de vmbo-school bijvoorbeeld weinig voor te stellen. Van Schoonhoven. 'Er was geen band met de studentenraad op centraal niveau.'

In de praktijk leefde de vraag rondom medezeggenschap waarmee zij bij de experimenten aanklopte niet enorm, merkt Van Schoonhoven overigens eerlijk op.

Maar, benadrukt ze ook: 'Dat geldt natuurlijk alleen zolang er geen geschillen zijn.'

Algemene aandachtspunten die uit haar onderzoek naar voren kwamen:

Binnen één docententeam vallen de docenten onder verschillende cao's, terwijl zij hetzelfde werk doen. De bevoegdheden van de docenten verschillen. Een vmbo-docent kan wel les geven aan mbo-ers, andersom mag dat niet altijd. Bovendien: de werkwijze binnen wat een 'team' heet, verschilt aanmerkelijk op het mbo en het vmbo. In het mbo is vaak sprake van een roulerend teamleiderschap. Het vmbo werkt met een hiërarchische rolverdeling, volgens de traditionele 'hark'.

Op het gebied van medezeggenschap zijn er ook haken en ogen, signaleert Van Schoonhoven:

- De verschillende medezeggenschapsorganen kennen verschillende bevoegdheden, bijvoorbeeld als het gaat om instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting.
- Bij een geschil is er sprake van verschillende rechtsgangen. Voor het vmbo de LCG WMS, voor het personeel in het mbo de Ondernemingskamer of de kantonrechter en voor ouders en studenten in het mbo de Landelijke Commissie voor Geschillen medezeggenschap Ouders en Studenten mbo. Daar zou een keuze gemaakt moeten worden.
- Medezeggenschap volgt niet altijd de zeggenschap.
- Medezeggenschapsrechten zijn onvoldoende geborgd. Dat geldt bijvoorbeeld voor mbo-studenten die op een vmbo-school hun mbo-opleiding volgen: voor hen blijkt de afstand tot een studentenraad op de mbo-school in de praktijk erg groot.

Vooruitlopend op de input van de aanwezige experts stelde Van Schoonhoven dat zij van mening is dat er wel iets geregeld moet worden in het wetsvoorstel. Non-regulering is voor haar geen houdbaar scenario. Blijven er twee mogelijkheden over: geconditioneerde zelfregulering of regulering door de wetgever. Bij beide opties zijn meerdere varianten mogelijk, schetste zij. Er moet zeker iets worden geregeld stelt de onderzoekster, maar variant 1 of 2, daar is zij nog niet over uit. Bij iedere keuze moeten een aantal criteria worden betrokken, zowel inhoudelijk als procesmatig, stelt Van Schoonhoven. Inhoudelijk gaat het onder andere om: de borging medezeggenschapsrechten, het voorzien in een basis voor efficiënte/effectieve medezeggenschapsstructuur en een eenduidige en evenwichtige geschillenregeling.

Complexe materie

Voorzitter Dick Mentink benadrukte nogmaals dat het complexe materie is, maar dat het wel van belang is om het nu goed te regelen. De wetgever heeft het onderwerp medezeggenschap bij zulke nieuwe samenwerkingsvormen niet zo hoog op de agenda staan, valt hem steeds weer op. Zoals ook bij de integrale kindcentra (IKC's) het geval is: 'De medezeggenschap hobbelt er een beetje achteraan.' Waarmee hij het belang duidt van dit onafhankelijke onderzoek van het Expertisecentrum: aanbevelingen doen naar de wetgever op dit vlak. Timing is daarbij natuurlijk van groot belang. Het is de bedoeling dat de aanbevelingen die in de definitieve versie van dit onderzoek zullen komen te staan, een plek krijgen in het wetsvoorstel, voordat het in december naar de Tweede Kamer gaat.

Na een korte pauze gaat het gezelschap in drie groepen uiteen om te discussiëren over vier stellingen. Na afloop is er een plenaire terugkoppeling van alle groepen.

Stelling 1:

In de praktijk is er geen probleem. Structuurdiscussies over de inrichting van de medezeggenschap bij samenwerking vmbo-mbo dienen geen enkel doel.

Geconstateerd wordt dat er nu (nog) geen problemen lijken te zijn, maar iedereen beschouwt de situatie als zorgelijk en complex. Dat geldt zeker als in de toekomst sprake zal zijn van geschillen: dan biedt de wet nu geen goed antwoord en dat is onwenselijk. De verschillende cao's brengen onduidelijkheid voor het personeel met zich mee en de verschillende medezeggenschapsregimes die nu gelden, zorgen ook voor complexiteit. In zijn algemeenheid maken alle aanwezigen zich zorgen over de geringe mate van betrokkenheid van ouders en leerlingen/studenten bij het onderwerp medezeggenschap. Er is onder die groepen structureel sprake van kennisachterstand.

Stelling 2:

Het opstellen van modellen en handreikingen kost onnodig veel tijd en energie.

De transactiekosten zijn te hoog. Dus: de wetgever moet de medezeggenschap bij samenwerking vmbo-mbo gaan regelen.

Een minimale regeling is zeker nodig, vinden alle betrokkenen. Er moet helderheid en eenduidigheid zijn over belangrijke zaken. De wetgever kan wellicht condities regelen. Met een handreiking alleen ben je er niet maar die is wel handig en praktisch, maar niemand wil alles 'dicht regelen'. Er moet wel iets worden geregeld, en dan moet het gaan om maatwerk. De instellingen verschillen onderling sterk, dat is moeilijk in één mal te gieten. Dus 'zelfregulering mits geconditioneerd'. De wetgever kan wellicht een en ander op hoofdlijnen regelen, er moet een raamwerk zijn; wellicht dat de scholen daar zelf ook bij betrokken kunnen worden, oppert een aanwezige.

Stelling 3:

De wetgever moet hoe dan ook zorgen voor eenduidige rechtsbescherming bij samenwerking vmbo-mbo, ook als het gaat over de medezeggenschap.

Laagdrempelige rechtsbescherming is uiteraard nodig, dat is evident vinden alle aanwezigen. En die moet eenduidig zijn: 'Je wilt niet dat instellingen gaan 'shoppen' en voor het één de wor gebruiken en voor het ander de Wms. Dat wordt veel te complex.'

Stelling 4:

Meer intersectorale samenwerking in het onderwijs vraagt om een ander perspectief van de wetgever. Namelijk: 'de leerling centraal', als uitgangspunt voor een grondige herinrichting van de sectorwetten.

En de docent centraal dan? Er is breed overeenstemming over het feit dat niet 'alles op de schop' moet.

Reactie op input en slotwoord

Na afloop van de plenaire terugkoppeling vraagt Dick Mentink onderzoeker Renée van Schoonhoven om een eerste reactie. Zonder dat zij haar conclusies nu al trekt of prijs wil geven, is de grote lijn haar wel duidelijk, zegt zij. De aanwezige experts zijn van mening dat enige regulering vanuit de wetgever zeer gewenst is. 'En welk etiketje als het gaat om zelfregulering of geconditioneerde regulering daar dan precies op moet worden geplakt: daar ga ik nog over nadenken.' Het is haar duidelijk dat de noodzaak bestaat om dit op een bepaald minimumniveau te benoemen in elke samenwerkingsovereenkomst, stelt Van Schoonhoven. 'Al is het alleen al om consistentie te garanderen en bij geschillenregelingen.'

Mentink constateert in zijn slotwoord dat het Expertisecentrum geen 'onderzoeken voor de boekenkast' subsidieert en dat dat dit keer dus zeker ook niet het geval zal

zijn. Het Expertisecentrum heeft zeker een 'rol in de nazorg' benadrukt hij, en zal er alles voor doen om te zorgen dat dit onderwerp op de politieke agenda komt. Planning is daarbij ook van belang, dus de uitkomsten van dit onderzoek moeten op tijd bekend zijn bij het ministerie van OCW, zodat er eventueel nog wat mee gedaan kan worden. Ter informatie: het is de bedoeling dat het wetsvoorstel voor de kerst bij de Tweede Kamer ligt.

Waarna alle aanwezigen worden bedankt voor hun deelname en bijdrage aan de discussie.



Postbus 85191
3508 AD Utrecht
www.onderwijsgeschillen.nl



Onderwijsgeschillen