



Stichting  
Onderwijsgeschillen

# De juridische toegankelijkheid tot de Landelijke Commissie voor Geschillen Wet medezeggenschap op scholen: voorstellen tot verbetering



**De juridische toegankelijkheid tot de  
Landelijke Commissie voor Geschillen Wet  
medezeggenschap op scholen:  
voorstellen tot verbetering**

**Auteurs**

Mr. dr. J. Sperling

Mr. dr. N.J.A.P.B. Niessen

Mr. W.D. Berkhout

## Woord vooraf

De Wet medezeggenschap op scholen (Wms) waarborgt dat de belangrijkste belanghebbenden bij goed onderwijs – ouders, leerlingen en – een stem hebben in de besluitvorming op scholen.

De wens van de wetgever was, om het medezeggenschapstelsel zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de praktijk van het onderwijs. Dit op zich lovenswaardige streven heeft er voor gezorgd dat de Wms een gedetailleerde en op sommige punten ingewikkelde wet is geworden. Om het onderwijs niet de dupe te laten zijn van deze complexiteit is geregeld dat de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS (LCG WMS) zich desgevraagd uitspreekt over verschillen van inzicht tussen medezeggenschapsraad en het bevoegd gezag over de toepassing van de wet. Stichting Onderwijsgeschillen verzorgt het secretariaat van deze commissie.

Het Expertisecentrum van Onderwijsgeschillen heeft doorlopend aandacht voor de vraag of de geschillenbeslechting door de commissies in de praktijk voldoende voorziet in de behoeften van het onderwijs als het gaat om conflictoplossing en rechtsbescherming. Vanuit deze algemene vraag is aan de specialisten onderwijsrecht Joke Sperling, Nicole Niessen en Dik Berkhout opdracht gegeven om onderzoek te doen naar mogelijke verbeteringen in het wettelijk en procedureel kader opdat de toegang tot een inhoudelijk oordeel van de LCG WMS wordt bevorderd.

Op basis van een grondige analyse van de Wms en de uitspraken van de LCG WMS constateert Sperling dat via een wijziging van de formele kaders van geschilbehandeling verbetering van de toegankelijkheid mogelijk is. Zij doet hiervoor suggesties aan de LCG WMS, aan rechtsbijstandverleners en aan de wetgever.

Niessen en Berkhout hebben met hun reflecties de door Sperling gedane constatering kritisch bevraagd en daaraan kleur gegeven vanuit de perspectieven van het bevoegd gezag en de medezeggenschap. De samenwerking tussen de drie onderzoekers heeft er dan ook aan bijgedragen, dat de adviezen uit het rapport bruikbaar zijn voor de rechtspraktijk.

Er is inzet nodig van alle betrokkenen om de medezeggenschap op school goed te laten functioneren én te zorgen voor een goede oplossing van geschillen als die zich voordoen. Met dit onderzoek heeft Stichting Onderwijsgeschillen daaraan een bijdrage willen leveren. Wij zijn de onderzoekers zeer erkentelijk voor het werk dat zij hiervoor hebben gedaan.

Paul Zoontjens  
voorzitter Expertisecentrum

Cécile de Vos  
directeur-bestuurder

# Inhoud

|                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Afkortingen .....                                                                                                                              | 8   |
| Samenvatting en conclusies hoofdadvis .....                                                                                                    | 9   |
| 1. Inleiding.....                                                                                                                              | 13  |
| 2. Vraag 1: Aan welke wettelijke vereisten moet een verzoeker voldoen om een inhoudelijk oordeel van de commissie te krijgen? .....            | 19  |
| 3. Vraag 2: Welke van deze vereisten leiden er in de praktijk toe dat een verzoeker geen inhoudelijk oordeel krijgt?.....                      | 27  |
| 4 Vraag 3: Kunnen deze vereisten gewijzigd worden opdat de toegankelijkheid zal worden vergroot? En zo ja, hoe? .....                          | 37  |
| 5. Vraag 4: Kan herinvoering van het interpretatiegeschil zoals dat bestond vóór 2017 bijdragen aan verbetering van de toegankelijkheid? ..... | 57  |
| 6. Vraag 5: Kan uitbreiding van de procespartijen bijdragen aan verbetering van de toegankelijkheid?.....                                      | 63  |
| 7. Conclusies en alternatieven .....                                                                                                           | 69  |
| Bijlage 1: Reflectie mr. dr. N.J.A.P.B. Niessen .....                                                                                          | 75  |
| Bijlage 2: Reflectie mr. W.D. Berkhout.....                                                                                                    | 93  |
| Bijlage 3: Wetsvoorstel.....                                                                                                                   | 99  |
| Colofon.....                                                                                                                                   | 105 |

## Afkortingen

|      |                                                        |
|------|--------------------------------------------------------|
| GMR  | Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad                |
| LKC  | Landelijke Klachtencommissie Onderwijs                 |
| MR   | Medezeggenschapsraad                                   |
| OK   | Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam     |
| OLMR | Ouder- en leerlinggeleding van de medezeggenschapsraad |
| OMR  | Oudergeleding van de medezeggenschapsraad              |
| OPR  | Ondersteuningsplanraad                                 |
| OR   | Ondernemingsraad                                       |
| PMR  | Personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad         |
| SVW  | Samenwerkingsverband                                   |
| Wms  | Wet medezeggenschap op scholen                         |
| WOR  | Wet op de ondernemingsraden                            |

## Samenvatting en conclusies hoofdadvis

### Onderzoeksvraag

Op verzoek van het programmabestuur van het Expertisecentrum van Stichting Onderwijsgeschillen is een onderzoek uitgevoerd over de vraag hoe de juridische toegankelijkheid van de Landelijke Commissie voor Geschillen Wet medezeggenschap op scholen ('commissie') kan verbeteren. Onder 'juridische toegankelijkheid' wordt verstaan: het verkrijgen van een inhoudelijk oordeel in een geschil over medezeggenschap op scholen. Daarvan is in de regel geen sprake als de commissie zich niet bevoegd acht om kennis te nemen van het geschil of het verzoek niet-ontvankelijk verklaart omdat niet voldaan is aan een bij wet gesteld vereiste. Met 'verbeteren' wordt bedoeld: het vergroten van de mogelijkheid om wel een inhoudelijk oordeel te verkrijgen.

Het hoofdonderzoek is uitgevoerd door Joke Sperling, voormalig lid van de commissie en auteur van het handboek *De wet medezeggenschap op scholen toegelicht*. Nicole Niessen is advocaat en heeft een reflectie op dit onderzoek geschreven vanuit haar ervaring met het bijstaan van schoolbesturen in geschillen over medezeggenschap. Dik Berkhout is eveneens advocaat en heeft een reflectie op dit onderzoek geschreven vanuit zijn ervaring met het bijstaan van medezeggenschapsorganen.

De onderzoeksvraag is in vijf deelvragen verdeeld, die als volgt kunnen worden beantwoord.

### Aan welke wettelijke vereisten moet een verzoeker voldoen om een inhoudelijk oordeel van de commissie te krijgen?

Uit de tekst van de Wet medezeggenschap op scholen ('Wms') en de uitspraken van de commissie blijkt dat aan de volgende vereisten moet zijn voldaan voordat de commissie in een geschil een inhoudelijk oordeel kan geven. Alle artikelen verwijzen naar de Wms.

1. Het geschil betreft een of meer van de geschillen bedoeld in artikelen 32 (instemming), 33 (reglement of statuut), 34 (advies) en 35 (naleving).
2. Partijen bij het geschil zijn enerzijds het bevoegd gezag en anderzijds de medezeggenschapsraad of een van de medezeggenschapsorganen genoemd in artikel 37.
3. Het verzoek is binnen de zes weken-termijnen van artikelen 32, 33 en 34 ingediend.
4. Bij een instemmings- of adviesgeschil is sprake van: (a) een 'te nemen besluit' en (b) 'een

aangelegenheid’.

5. Bij een nalevingsgeschil is sprake van een ‘bij of krachtens [de Wms] of een onderwijswet geldende verplichting’.

### **Welke van deze vereisten leiden er in de praktijk toe dat een verzoeker geen inhoudelijk oordeel krijgt?**

Met uitzondering van sommige situaties bij vereisten 4 en 5 leidt het niet-voldoen aan elk van deze vereisten ertoe dat een verzoeker geen inhoudelijk oordeel krijgt.

### **Kunnen deze vereisten gewijzigd worden opdat de toegankelijkheid zal vergroten, en zo ja, hoe?**

Het is niet wenselijk dat vereisten 3 en 4 worden gewijzigd omdat dit in strijd zou zijn met de bedoeling van de Wms en in de praktijk tot onzekerheid zou leiden over de toepassing van de bepalingen van de Wms. Vereisten 1, 2 en 5 kunnen worden verbeterd door de bepalingen over de geschillenregeling te vereenvoudigen en terug te brengen tot de strikt noodzakelijke.

Onder meer worden de volgende wijzigingen voorgesteld.

- a. De competentie van de commissie luidt als volgt: ‘De commissie neemt kennis van geschillen tussen het bevoegd gezag en een medezeggenschapsorgaan over het bij of krachtens deze wet of een onderwijswet bepaalde, voor zover het bepaalde een bevoegdheid van het medezeggenschapsorgaan dan wel van het bevoegd gezag betreft.’
- b. De bevoegdheid van de commissie om voorzieningen op te leggen, komt in één wettelijke bepaling te staan in plaats van in vier bepalingen, zoals nu het geval is.
- c. Bepalingen in de geschillenregeling die overbodig zijn omdat deze voortvloeien uit algemene beginselen van procesrecht, worden geschrapt.
- d. De bepalingen over de bevoegdheid van een medezeggenschapsorgaan tot het inroepen van nietigheid van instemmingsplichtige besluiten worden verplaatst naar de wettelijke bepalingen over die besluiten.
- e. Specifieke wettelijke voorschriften over instemmings- en adviesgeschillen worden teruggebracht tot de strikt noodzakelijke.
- f. De procedurele bepalingen bij een geschil over het niet-vragen van advies bij een adviesplichtig besluit worden geschrapt.

Mogelijke alternatieven voor wetswijziging zijn: minder stringente uitleg van sommige bepalingen in de geschillenregeling en frequenter gebruik van ‘ten overvloede overwegingen’ door de commissie, wijziging van het reglement van de commissie met betrekking tot de termijnen en spoedprocedures en aanpassing van de model-medezeggenschapsreglementen.

### **Kan herinvoering van het interpretatiegeschil bijdragen aan verbetering van de toegankelijkheid?**

Herinvoering van het interpretatiegeschil zoals dat luidde vóór 2017 zal waarschijnlijk niet bijdragen aan verbetering van de toegankelijkheid. Een van de redenen voor de soms beperkte toegankelijkheid tot de commissie is het bestaan van verschillende soorten geschillen wat in de praktijk tot verwarring leidt. Toevoeging van het interpretatiegeschil zal die verwarring waarschijnlijk vergroten. Bovendien is uit onderzoek gebleken dat het toenmalige interpretatiegeschil in de praktijk niet steeds tot oplossing van het geschil leidde.

### **Kan verruiming van de procespartijen bijdragen aan verbetering van de toegankelijkheid?**

Naar analogie met de WOR, kan uitbreiding met belanghebbenden voor een beperkt aantal geschillen bijdragen aan verbetering van de juridische toegankelijkheid. Voorgesteld wordt om belanghebbenden het recht te geven geschillen aan de commissie voor te leggen over:

- a. het instellen, in stand houden of opheffen van een medezeggenschapsorgaan,
- b. het vaststellen van een voorlopig of een definitief medezeggenschapsstatuut of medezeggenschapsreglement,
- c. de kandidaatstelling voor en de verkiezing van de leden van een medezeggenschapsorgaan, en
- d. het bekend maken van agenda’s en verslagen van vergaderingen van een medezeggenschapsorgaan en van overlegvergaderingen,
- e. een en ander voor zover dit van het bevoegd gezag of het medezeggenschapsorgaan afhangt. Wie onder ‘belanghebbenden’ worden verstaan, zal in de praktijk moeten worden vastgesteld. De rechtspraak van de WOR kan daarbij als voorbeeld dienen.

Niessen en Berkhout hebben op onderdelen een afwijkende mening over de beantwoording.

# 1. Inleiding

## *Aanleiding*

Het beslechten van geschillen tussen schoolbesturen en medezeggenschapsorganen<sup>1</sup> in het onderwijs geschiedt niet door de rechter, maar door de Landelijke Commissie voor Geschillen Wet medezeggenschap op scholen ('de commissie'). De competentie van de commissie is geregeld in een geschillenregeling in de Wet medezeggenschap op scholen ('Wms'). Deze regeling bevat specifieke voorschriften met betrekking tot de procedure bij de commissie en de naleving van diens uitspraken.

In opdracht van het Expertisecentrum van Stichting Onderwijsgeschillen heeft bureau Berenschot in 2021 onderzoek gedaan naar de naleving en handhaving van de uitspraken van de commissie<sup>2</sup>. De uitkomsten daarvan zijn in 2022 besproken met bezoekers van het Wms-congres en met de toenmalige leden van de commissie. Sommigen van hen voerden aan dat het voeren van een procedure bij de commissie juridisch ingewikkeld is. Zelfs als een medezeggenschapsorgaan rechtsbijstand heeft, dan nog komt het voor dat er (procedurele) gebreken zijn aan het verzoek. Dat heeft vooral te maken met de omstandigheid dat de Wms (te) gecompliceerd wordt bevonden. Daardoor is ook het voeren van een procedure bij de commissie verwarrend. Zo moet een partij altijd eerst bedenken om wat voor soort geschil het gaat: advies, instemming, statuut/regelement of naleving, waarna een specifieke procedure voor dat geschil gevolgd moet worden. De ingewikkeldheid kan ook worden afgeleid uit het feit dat de commissie regelmatig verzoeken niet-ontvankelijk verklaart, bijvoorbeeld omdat er geen sprake is van het door de verzoeker of beide partijen aangevoerde soort geschil.

In de praktijk worden er dus drempels ervaren met betrekking tot de toegankelijkheid tot de commissie. Er moeten verschillende procedurele hobbels worden genomen voordat de commissie het geschil inhoudelijk kan beoordelen. De vraag is dan ook of de procedure bij de commissie kan worden vereenvoudigd. Is het bijvoorbeeld wenselijk om af te stappen van het onderscheid tussen de verschillende soorten geschillen en de procedures die daarbij horen?

Verder vonden sommigen het jammer dat het zogenoemde 'interpretatiegeschil' per 1

- 
- 1 Onder 'medezeggenschapsorgaan' in dit advies wordt verstaan elk medezeggenschapsorgaan in de zin van de Wms, dus: medezeggenschapsraad, gemeenschappelijke medezeggenschapsraad, geleding, deelraad, themaraad, groepsmedezeggenschapsraad, ondersteuningsplanraad en bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad.
  - 2 *Naleving en handhaving van de uitspraken van de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS*, Expertisecentrum Stichting Onderwijsgeschillen nr. 17, Utrecht juni 2022.

januari 2017 is afgeschaft. In dit geschil kon de commissie op verzoek van het bevoegd gezag of een medezeggenschapsorgaan 'de bindende uitspraak [doen] welke interpretatie aan het bepaalde bij of krachtens deze wet dan wel het medezeggenschapsreglement en het medezeggenschapsstatuut dient te worden gegeven.'<sup>3</sup> Zij vonden dat het interpretatiegeschil een laagdrempelig en minder polariserend middel was om meningsverschillen tussen het bevoegd gezag en een medezeggenschapsorgaan op te lossen. Het bestuur van het Expertisecentrum vraagt zich dan ook af of herinvoering van het interpretatiegeschil kan bijdragen aan toegankelijkheid tot de commissie.

Tot slot constateert het programmabestuur van het Expertisecentrum dat de Wms geen regeling kent zoals in artikel 36 lid 1 Wet op de ondernemingsraden ('WOR'). Deze bepaling maakt het mogelijk dat andere betrokkenen dan het bevoegd gezag en medezeggenschapsorganen een geschil kunnen aanhangig maken over bepaalde onderwerpen. Het programmabestuur vraagt zich af of het opnemen van een soortgelijke rechtsgang in de Wms zal bijdrage aan de toegankelijkheid. In een onderzoek in opdracht van het Expertisecentrum naar medezeggenschap bij holdings in het onderwijs werd daarvoor gepleit.<sup>4</sup>

### Onderzoeksvragen

Het programmabestuur van het Expertisecentrum vindt het daarom wenselijk om een onderzoek te laten doen naar de juridische toegankelijkheid tot de commissie en de mogelijkheden om de geschillenregeling te vereenvoudigen. Het heeft de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

#### *Welke mogelijkheden zijn er om de toegankelijkheid tot de commissie te verbeteren?*

Onder 'toegankelijkheid' wordt verstaan: het verkrijgen van een inhoudelijk oordeel in een geschil over medezeggenschap op scholen. Een inhoudelijk oordeel wordt bijvoorbeeld niet verkregen als de commissie zich niet bevoegd acht om kennis te nemen van het geschil. Veel vaker komt het voor dat de commissie een verzoekende partij of een verzoek niet-ontvankelijk verklaart omdat deze niet voldoet aan een bij wet gesteld vereiste.<sup>5</sup> Met 'verbeteren' wordt bedoeld: het vergroten van de mogelijkheid om een inhoudelijk oordeel te verkrijgen. Dat kan bijvoorbeeld door het wegnemen van onnodige wettelijke vereisten voor toegankelijkheid of het vereenvoudigen van wettelijke vereisten.

De onderzoeksvraag is opgedeeld in de volgende deelvragen:

1. Aan welke wettelijke vereisten moet een verzoeker voldoen om een inhoudelijk oordeel van de commissie te krijgen?
2. Welke van deze vereisten leiden er in de praktijk toe dat een verzoeker geen inhoudelijk oordeel krijgt?
3. Kunnen deze vereisten gewijzigd worden opdat de toegankelijkheid zal verbeteren, en zo ja, hoe?
4. Kan herinvoering van het interpretatiegeschil zoals dat bestond vóór 2017 bijdragen aan verbetering van de toegankelijkheid?
5. Kan uitbreiding van de procespartijen bijdragen aan verbetering van de toegankelijkheid?

### Samenstelling onderzoeksteam

Mr. dr. J. (Joke) Sperling was tien jaar lid van de commissie en is auteur van het handboek *De wet medezeggenschap op scholen toegelicht*.<sup>6</sup> Zij publiceert regelmatig over onderwijsrechtelijke onderwerpen, waaronder medezeggenschap en geschilbeslechting in het onderwijs. Zij was al eerder betrokken bij onderzoeken voor het Expertisecentrum, waaronder onderzoeken over medezeggenschap op scholen.<sup>7</sup>

Mr. dr. N.J.A.P.B. (Nicole) Niessen is partner bij het advocatenkantoor Boels Zanders in Eindhoven. Zij is gespecialiseerd in het adviseren en procederen over onderwijsrecht, waaronder medezeggenschap op scholen. Zij staat met name schoolbesturen bij. Zij heeft verschillende publicaties over onderwijsrechtelijke onderwerpen op haar naam staan.

Mr. W.D. (Dik) Berkhout is oprichter van het advocatenkantoor Jurion in Utrecht en is gespecialiseerd in onderwijsrecht. Zijn werk bestaat grotendeels uit het adviseren en het vertegenwoordigen van medezeggenschapsorganen in procedures bij de commissie. Hij is auteur van de 'Kroniek medezeggenschap' in het tijdschrift School en Wet en docent medezeggenschap in de Leergang onderwijsrecht van OSR juridische opleidingen.

### Onderzoeksmethode

Sperling heeft het hoofdadvisie geschreven en het onderzoek op de volgende wijze uitgevoerd. Om vragen 1, 2 en 3 te beantwoorden, zijn de uitspraken van de commissie

<sup>3</sup> Artikel 36 (oud).

<sup>4</sup> F.H.J.G. Brekelmans, P.W.A. Huisman en L.C.J. Sprengers, *Medezeggenschap bij holdings in het onderwijs. Casus, knelpunten en oplossingen voor de regeling in de Wms*, Expertisecentrum Stichting Onderwijsgechillen, nr. 15, Utrecht november 2020, p.71.

<sup>5</sup> Vgl. artikel 6:6 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>6</sup> *De Wet medezeggenschap op scholen toegelicht*, 6e herziene druk, uitgave 8 van het Expertisecentrum, Stichting Onderwijsgechillen, Utrecht 2023.

<sup>7</sup> F.H.J.G. Brekelmans en J. Sperling, *Advies medezeggenschap in integrale kindcentra*, Expertisecentrum Stichting Onderwijsgechillen, nr. 11, Utrecht 2017 en F.H.J.G. Brekelmans en J. Sperling, *Doeltreffender en meer effect*, Expertisecentrum Stichting Onderwijsgechillen, nr. 4, Utrecht 2011.

vanaf 2017 waarin de commissie zich niet bevoegd acht of een verzoek of verzoeker 'niet-ontvankelijk' verklaart, geanalyseerd om een overzicht te krijgen van de wettelijke belemmeringen in de toegankelijkheid tot de commissie. Ook zijn de relevante arresten van de Ondernemingskamer bestudeerd en is een vergelijking gemaakt met relevante bepalingen van de WOR.

Om de vierde vraag te beantwoorden, is aan de hand van parlementaire documenten nagegaan waarom het interpretatiegeschil in 1992 is ingevoerd en 24 jaar later weer is afgeschaft. Tevens zijn de uitspraken van de commissie in interpretatiegeschillen bestudeerd om vast te stellen of het ontbreken van een specifieke procedure voor geschillen over interpretatie van de Wms de toegankelijkheid tot de commissie al dan niet beperkt, alsmede een onderzoek naar de naleving van de uitspraken van de commissie uit 2010.

De vijfde vraag is beantwoord aan de hand van een vergelijking van de Wms met de WOR en een bespreking van de relevante bevindingen in het rapport van Brekelmans c.s. Verder zijn de uitspraken van de commissie en andere rechtsprekende instanties bestudeerd.

Het concept-hoofdadvis is becommentarieerd door Niessen vanuit haar expertise in het bijstaan van schoolbesturen in medezeggenschapsgeschillen en door Berkhout vanuit zijn expertise in het bijstaan van medezeggenschapsorganen. Zij hebben elk een reflectie op het concept-hoofdadvis geschreven. Daarna hebben de onderzoekers het hoofdadvis en de reflecties besproken en heeft elk van hen het hoofdadvis respectievelijk de reflectie aangescherpt. De reflecties zijn bijgevoegd als bijlagen 1 en 2 bij het hoofdadvis.

De bevindingen zijn tevens informeel besproken met een aantal andere deskundigen over medezeggenschap op scholen, waaronder de leden van de werkgroep medezeggenschapsrecht van de Vereniging voor Onderwijsrecht. Een bijeenkomst via Zoom vond plaats op 9 februari 2024.

### *Leeswijzer*

De structuur van het hoofdadvis volgt de vijf onderzoeksvragen. Het advies eindigt met een conclusie, een tekst voor een wetsvoorstel en een aantal alternatieve voorstellen.

Alle artikelen verwijzen naar de Wms, tenzij anders vermeld.

Het onderzoek is afgerond op 1 mei 2024.

## 2. Vraag 1: Aan welke wettelijke vereisten moet een verzoeker voldoen om een inhoudelijk oordeel van de commissie te krijgen?

Om deze vraag te beantwoorden, wordt eerst een beknopt overzicht van de Wms en de geschillenregeling gegeven. Aan de hand daarvan worden de wettelijke vereisten geformuleerd.

### 2.1 Verplichtingen, bevoegdheden en rechten

De Wms verplicht het bevoegd gezag voor elke school een medezeggenschapsraad ('MR') in te stellen. Als een bevoegd gezag meerdere scholen onder zich heeft, moet het ook een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad ('GMR') instellen. Een samenwerkingsverband ('SWV') moet een ondersteuningsplanraad ('OPR') instellen. Artikel 20 maakt het mogelijk dat het bevoegd gezag een deelraad, een groepsmedezeggenschapsraad, een themaraad en een bovenbestuurlijke MR instelt. Heeft het bevoegd gezag een centrale dienst, dan moet het daarvoor ook een MR instellen met daarin alleen afgevaardigden van het personeel van de centrale dienst. De organisatie van de medezeggenschap moet worden vastgelegd in een medezeggenschapstatuut. Daarnaast moet het bevoegd gezag voor elk medezeggenschapsorgaan een medezeggenschapsreglement vaststellen. Voor beide documenten moet het bevoegd gezag de instemming van het medezeggenschapsorgaan in kwestie krijgen.

De Wms en een aantal bepalingen van de onderwijswetten geven medezeggenschapsorganen rechten ten opzichte van het bevoegd gezag. Dit zijn in de eerste plaats algemene bevoegdheden, bijvoorbeeld recht op informatie, recht op overleg met het bevoegd gezag of recht op faciliteiten. Tevens heeft een medezeggenschapsorgaan het recht om instemming te verlenen aan of advies te geven over te nemen besluiten van het bevoegd gezag over bepaalde 'aangelegenheden'. Voor besluiten over sommige aangelegenheden is het medezeggenschapsorgaan als geheel bevoegd, voor andere alleen de personeelsgeleding en voor weer andere alleen de ouder- en leerlinggeleding, de oudergeleding of de leerlinggeleding. Voor aangelegenheden die 'van gemeenschappelijk belang zijn voor alle scholen [van het bevoegd gezag] of voor de meerderheid van de scholen' is de GMR bevoegd.

## 2.2 De geschillenregeling

### *Specifieke regeling*

De Wms kent een specifieke regeling voor het beslechten van geschillen tussen het bevoegd gezag en een medezeggenschapsorgaan. Een medezeggenschapsorgaan heeft immers geen rechtspersoonlijkheid en kan zich daarom in beginsel niet tot de rechter wenden.<sup>8</sup> De regeling is sinds de invoering van medezeggenschap in het onderwijs meerdere keren gewijzigd. Tot de invoering van de Wms in 2007 bestonden er verschillende geschillencommissies, vaak georganiseerd naar denominatie. In sommige gevallen was ook de bestuursrechter en kantonrechter bevoegd. Deze situatie had tot gevolg dat de geschillenregeling complex en versnipperd was en er verschillende toetsingsnormen werden gehanteerd. In de Wms werd daarom gekozen voor één landelijke geschillencommissie. Elke school, SWV en centrale dienst is sindsdien aangesloten bij de commissie (artikel 30).

De commissie werd bevoegd in geschillen over instemmings- en adviesbevoegdheden, de inhoud van het medezeggenschapsstatuut en het medezeggenschapsreglement en de interpretatie van bepalingen in de Wms, het medezeggenschapsstatuut of medezeggenschapsreglement. Voor geschillen over de naleving van bepalingen in de Wms en voor hoger beroep van de uitspraken van de commissie werd de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam ('OK') bevoegd.

Per 1 januari 2017 is de geschillenregeling opnieuw gewijzigd. Aanleiding was dat in de Wms tot dan toe geen regeling stond op grond waarvan een partij een uitspraak van de commissie kon afdwingen als de wederpartij die niet nakwam. Medezeggenschapsraden kregen daarom de bevoegdheid om een dwangsom te vorderen bij de commissie en bevoegde gezagen de mogelijkheid om het medezeggenschapsorgaan te laten ontbinden. De commissie kon in haar uitspraken opnemen op welke wijze partijen na de uitspraak moeten handelen, bijvoorbeeld dat het bevoegd gezag zich onthoudt van handelingen die strekken tot uitvoering van een bepaald besluit. Medezeggenschapsorganen kregen ook de mogelijkheid om de nietigheid in te roepen van een instemmingsplichtig besluit dat zonder instemming was genomen.

### *Competentie commissie*

Verder werd de commissie vanaf 1 januari 2017 bevoegd in nalevingsgeschillen. De

<sup>8</sup> Zie bijv. Rb. Almelo 28 januari 2011, ECLI:NL:RBALM:2011:BP2638. De Hoge Raad heeft echter bepaald dat een medezeggenschapsorgaan die bevoegdheid in sommige gevallen toch heeft als dat noodzakelijk is om het recht op een effectieve toegang tot de rechter te effectueren (HR 3 december 1993, NJ 1994, 375).

reden daarvoor was dat het bestaan van twee 'loketten' soms tot gevolg had dat een geschil moest worden opgedeeld in twee procedures, een deel bij de commissie en een deel bij de OK. Om hieraan een einde te maken, werd de commissie bevoegd in alle geschillen in eerste aanleg. De OK was voortaan alleen bevoegd in hoger beroep. Het interpretatiegeschil werd afgeschaft omdat dat ook als instemmings-, advies- of nalevingsgeschil kon worden voorgelegd.<sup>9</sup>

In het huidige artikel 31 staat: 'De commissie neemt kennis van de geschillen, bedoeld in de artikelen 32, 33, 34 en 35.' Omdat in die artikelen steeds wordt gesproken over 'de medezeggenschapsraad', staat in artikel 37 dat de bepalingen van de geschillenregeling 'van overeenkomstige toepassing' zijn op de GMR, de geledingen, deelraden, groepsmedezeggenschapsraden en themaraden, voor zover het een aangelegenheid betreft waarvoor de themaraad is ingesteld, en de OPR. De bovenbestuurlijke MR wordt daarbij niet genoemd. In artikelen 32 tot en met 35 worden voor elk soort geschil specifieke voorschriften en toetsingscriteria opgesomd.

### *Naleving uitspraken commissie*

Uit het onderzoek van Berenschot bleek dat 60% van de in totaal 35 respondenten die als partij of gemachtigde betrokken waren geweest bij een procedure bij de commissie tevreden was met de uitspraak van de commissie. Eenzelfde percentage vond dat de wederpartij de uitspraak had nageleefd.<sup>10</sup>

## 2.3 Vier soorten geschillen

### *Artikel 32: instemmingsgeschillen*

Als een medezeggenschapsorgaan aan een besluit van het bevoegd gezag de in artikelen 10, 12, 13, 14 en 24, tweede en derde lid<sup>11</sup> vereiste instemming onthoudt, kan het bevoegd gezag de commissie binnen zes weken na de onthouding van de instemming toestemming vragen om het besluit te nemen. In deze artikelen staat dat het bevoegd gezag voor elk te nemen besluit met betrekking tot de in die artikelen opgesomde aangelegenheden instemming behoeft van het (bevoegde) medezeggenschapsorgaan. (Lid 1) Het bevoegd gezag vraagt toestemming onder overlegging van zijn afweging van de

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34251, nr. 3, p. 2-3.

<sup>10</sup> *Naleving en handhaving van de uitspraken van de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS*, Expertisecentrum Stichting Onderwijsgeschillen nr. 17, Utrecht juni 2022, p. 7-10.

<sup>11</sup> Artikel 14a ontbreekt in deze opsomming. Desondanks acht de commissie zich bevoegd in geschillen ingevolge artikel 14a (juncto artikel 37). Zie bijvoorbeeld LCG WMS 22 december 2020, zaaknr. 109378. Zie hierover bijlage bij Kamerstukken I 2011/12, 33106, nr. I, p. 2. Ook ontbreekt artikel 16 lid 3.



### *(Voorlopige) voorzieningen*

De artikelen 32 lid 4, 33 lid 5, 34 lid 6 en 35 lid 3 bevatten elk een verschillende tekst voor het opleggen van voorzieningen door de commissie. De reden voor dit verschil is niet duidelijk. In de parlementaire geschiedenis wordt alleen verwezen naar artikelen 26 (adviesgeschillen) en 36 WOR (algemene geschillenregeling).<sup>13</sup> De tekst over het opleggen van voorzieningen) komt echter maar gedeeltelijk overeen met die in artikelen 32-35. Bovendien heeft de OK de uitdrukkelijke bevoegdheid om bij adviesgeschillen een voorlopige voorziening op te leggen voor de periode gedurende het geschil. In artikel 26 lid 8 staat: 'Nadat het verzoekschrift is ingediend kan de ondernemingskamer, zo nodig onverwijld, voorlopige voorzieningen treffen.' De commissie heeft die bevoegdheid niet.

## **2.4 Wettelijke vereisten voor een inhoudelijk oordeel van de commissie**

Uit het bovenstaande overzicht kunnen de volgende voorwaarden worden afgeleid waaraan een verzoek moet voldoen, wil de commissie een inhoudelijk oordeel kunnen geven.

1. Het geschil betreft een of meer van de geschillen bedoeld in de artikelen 32 (instemming), 33 (reglement of statuut), 34 (advies) en 35 (naleving).
2. Partijen bij het geschil zijn enerzijds het bevoegd gezag en anderzijds de medezeggenschapsraad of een van de medezeggenschapsorganen genoemd in artikel 37.
3. Het verzoek is binnen de zes weken-termijnen van artikelen 32 lid 1, 33 lid 1 en 34 leden 2 en 3 ingediend.
4. Bij een instemmings- of adviesgeschil is sprake van: (a) een 'te nemen besluit' en (b) 'een aangelegenheid'.
5. Bij een nalevingsgeschil is sprake van een 'bij of krachtens [de Wms] of een onderwijswet geldende verplichting'.

In het volgende onderdeel zal, aan de hand van de uitspraken van de commissie, voor elk van deze voorwaarden besproken worden hoe deze tot niet-ontvankelijkheid kunnen leiden.

---

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34251, nr. 3, p. 34.

### 3. Vraag 2: Welke van deze vereisten leiden er in de praktijk toe dat een verzoeker geen inhoudelijk oordeel krijgt?

In de periode van 1 januari 2017 tot 1 april 2024 heeft de commissie 80 uitspraken gedaan. In 34 daarvan verklaarde de commissie zich met betrekking tot een of meer verzoeken onbevoegd of de verzoeker of het verzoekschrift niet-ontvankelijk.<sup>14</sup> Vijf verzoeken waren van het bevoegd gezag; één van een voormalige OMR en één van ouders; de overige waren van medezeggenschapsorganen. Hierna wordt voor elk van de wettelijke vereisten besproken hoe vaak daaraan niet werd voldaan en waarom.

#### 3.1 Het geschil betreft een of meer van geschillen bedoeld in de artikelen 32, 33, 34 en 35

##### *Geen geschil artikelen 32-25*

Het verzoek moet op een of meer van artikelen 32, 33, 34 of 35 zijn gebaseerd. De commissie gaat hierbij uit van hetgeen verzoeker stelt over de wettelijke grondslag van het verzoek of vult die grondslag ambtshalve aan op grond van hetgeen verzoeker in het verzoekschrift of op de zitting stelt.<sup>15</sup> Constateert de commissie dat zij het geschil niet onder een van deze artikelen kan brengen, dan verklaart zij zich onbevoegd om kennis te nemen van het geschil. Dit deed zich drie keer voor. In het eerste geval verzocht een MR de commissie te bepalen dat het aan de MR voorgelegde besluit over de verdeling van een arbeidstoelage strijdig was met het doel van een wettelijke regeling over arbeidstoelagen.<sup>16</sup> In het tweede geval had een PMR verzocht om een besluit van het bevoegd gezag nietig te verklaren.<sup>17</sup> Een andere OMR had de commissie verzocht het bevoegd gezag de verplichting op te leggen een excuusbrief te schrijven aan de ouders.<sup>18</sup> In alle gevallen overwoog de commissie dat zij geen bevoegdheid had omdat de verzoeken geen basis hadden in de artikelen 32, 33, 34 of 35.

---

<sup>14</sup> Ook kwam het een enkele keer voor dat een verzoek niet-ontvankelijk werd verklaard omdat het om een afhankelijk verzoek ging en het hoofdverzoek was afwezen. Bijvoorbeeld in zaaknummer 40558 (29 maart 2023) verzocht de OMR om naleving van artikel 15, maar omdat het fusiebesluit al definitief was, werd de nalegingsvordering niet-ontvankelijk verklaard. Dit soort zaken zijn niet in het overzicht opgenomen of 'meegeteld'.

<sup>15</sup> Zie bijv. zaaknummer 50462, 19 oktober 2023.

<sup>16</sup> Zaaknummer 29569, 9 december 2022.

<sup>17</sup> Zaaknummer 107838, 12 december 2017.

<sup>18</sup> Zaaknummer 40558, 29 maart 2023.





van artikelen 10 en 11 niet-ontvankelijk omdat niet de OMR maar de MR rechthebbende is van de bevoegdheden in die artikelen.<sup>36</sup> Dat was ook het geval voor een verzoek van de OMR tot naleving van artikelen 11 en 12 waarin bevoegdheden van de gehele MR respectievelijk de PMR staan.<sup>37</sup> De commissie verklaarde een verzoek van een OMR niet-ontvankelijk, omdat het ging om een aangelegenheid die van gemeenschappelijk belang was voor de meerderheid van de scholen van het bevoegd gezag.<sup>38</sup> Een verzoek voor een instemmingsgeschil van de MR over artikel 12 werd eveneens niet-ontvankelijk verklaard omdat de bevoegdheden in dit artikel niet aan de MR, maar aan de PMR toekomen.<sup>39</sup>

### 3.3 Het verzoek is binnen de termijnen van artikelen 32 lid 1, 33 lid 1 en 34 leden 2 en 3 ingediend.

In artikelen 32, 33 en 34 staan de termijnen vermeld waarbinnen een verzoek moet worden ingediend.

1. Bij een verzoek ex artikel 32 lid 1 (instemming) of artikel 33 lid 1 (reglement en statuut) is het verzoek ontvankelijk binnen zes weken na onthouding instemming;
2. Bij een verzoek ex artikel 34 lid 2 (advies) is het verzoek ontvankelijk binnen zes weken na niet-volgen advies; en
3. Bij een verzoek ex artikel 34 lid 3 (advies) is het verzoek ontvankelijk binnen zes weken na bekendwording niet-vragen advies.

Een nalevingsgeschil van artikel 35 vereist geen termijn voor het indienen van een verzoekschrift.

Er waren drie gevallen waarin de commissie een verzoek niet-ontvankelijk verklaarde, omdat het verzoekschrift was ingediend na de wettelijke termijn. In één geval ging het om een verzoek van het bevoegd gezag op grond van artikel 32 lid 1<sup>40</sup> en in twee gevallen was het verzoekschrift van een medezeggenschapsorgaan over een adviesgeschil ingediend ná de termijn van artikel 34 lid 2<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Zaaknummer 9175, 14 juli 2021. Zo ook zaaknummer 107896, 2 oktober 2017.

<sup>37</sup> Zaaknummer 108255, 7 oktober 201.

<sup>38</sup> Zaaknummer 107664, 13 juli 2017.

<sup>39</sup> Zaaknummer 108706, 10 juli 2019.

<sup>40</sup> Zaaknummer 29107, 12 juli 2022.

<sup>41</sup> Zaaknummer 107894, 30 oktober 2017 en zaaknummer 2113, 23 september 2021.

### 3.4 Bij een instemmings- of adviesgeschil is sprake van: (a) een 'te nemen besluit' (b) 'een aangelegenheid'

#### 3.4.1 Situatie a

Situatie a (geen sprake van een 'te nemen besluit') deed zich 12 keer voor. Soms bestaat er tussen partijen onduidelijkheid of sprake is van een 'te nemen besluit', bijvoorbeeld als partijen daarover nog verder onderhandeld hebben<sup>42</sup>, het tussen partijen juist in geschil is of er sprake is van een te nemen besluit of het besluit<sup>43</sup> weer is ingetrokken<sup>44</sup>. De commissie onderzoekt ook ambtshalve of sprake is van een te nemen besluit, zelfs als beide partijen vinden dat dat wel het geval is<sup>45</sup>.

In vier gevallen werd een verzoek van het bevoegd gezag ex artikel 32 lid 1 (vervanging van toestemming als het medezeggenschapsorgaan geen instemming geeft) niet-ontvankelijk verklaard, omdat er geen sprake meer was van een nog te nemen besluit. In artikel 32 lid 3 staat dat een besluit dat zonder instemming is genomen, nietig is als het medezeggenschapsorgaan binnen zes weken schriftelijk een beroep op nietigheid heeft gedaan. Laat het medezeggenschapsorgaan dat na<sup>46</sup> of doet het dat te laat<sup>47</sup>, dan is het besluit na verloop van zes weken automatisch geldig en is toestemming van de commissie niet nodig. Als het bevoegd gezag desondanks toch een verzoek op grond van artikel 32 lid 1 doet, dan verklaart de commissie het verzoek niet-ontvankelijk.

#### 3.4.2 Situatie b

Situatie b (geen 'aangelegenheid') deed zich vijf keer voor.

De commissie toetst ambtshalve of het voorgenomen besluit betrekking heeft op een 'aangelegenheid', zelfs als partijen vinden dat daarvan wel sprake is. Bijvoorbeeld in een geschil over een verplaatsing van een combinatiegroep vonden partijen dat er sprake was van een 'overdracht' van de school in de zin van artikel 10 onderdeel h, en verleen-

<sup>42</sup> Zie bijv. zaaknummer 29107, 12 juli 2022.

<sup>43</sup> Zaaknummer 2113, 23 september 2021; zaaknummer 107952, 30 mei 2018; en zaaknummer 109288, 7 augustus 2020.

<sup>44</sup> Zaaknummer 109347, 16 juli 2020.

<sup>45</sup> Zaaknummer 107943, 14 mei 2018 (er was geen sprake van ontslagbesluit) en zaaknummer 108042, 9 april 2018 (besluit stond al vast omdat GMR geen gebruik van zijn adviesrecht had gemaakt).

<sup>46</sup> Zaaknummer 17821, 23 februari 2022, zaaknummer 18415, 9 december 2021 en zaaknummer 107975, 20 februari 2018.

<sup>47</sup> Bijv. zaaknummer 109269, 19 juni 2020.

de de MR geen instemming. De commissie vond echter dat het besluit geen 'aangelegenheid' betrof, omdat het slechts om een tijdelijke verplaatsing ging en verklaarde het verzoek van het bevoegd gezag om vervangende toestemming niet-ontvankelijk<sup>48</sup>. In een ander geval oordeelde de commissie dat de Wms geen adviesrecht kent over het vaststellen of wijzigen van de jaarlijkse begroting, ook al vonden de GMR en het bevoegd gezag dat wel.<sup>49</sup>

Maar soms gaat het geschil er juist over óf er sprake is van een 'aangelegenheid'. Vindt de commissie dat dit niet het geval is, dan verklaart zij het verzoek weliswaar niet-ontvankelijk maar geeft daarmee eigenlijk toch een inhoudelijk oordeel.<sup>50</sup> Zo legde een MR een adviesgeschil voor omdat zij meende dat de teruggave van het schoolgebouw een adviesplichtig besluit was. Het bevoegd gezag vond daarentegen dat er geen sprake van een besluit was omdat de teruggave het automatisch gevolg was van het intreden van een contractuele voorwaarde jegens een derde partij. De commissie stelde het bevoegd gezag in het gelijk door de teruggave niet als een 'aangelegenheid' te kwalificeren en het verzoek daarom niet-ontvankelijk te verklaren.<sup>51</sup> In een ander geval was tussen een SWV en een OPR in geschil of de wijziging van de rechtsvorm van het SWV een instemmingsaangelegenheid was. De commissie oordeelde dat dit niet het geval was en verklaarde het verzoek niet-ontvankelijk.<sup>52</sup>

### 3.5 Bij een nalevingsgeschil is sprake van een 'bij of krachtens [de Wms] of een onderwijswet geldende verplichting'

De commissie verklaart een verzoek niet-ontvankelijk als er geen sprake is van 'bij of krachtens deze wet of een onderwijswet geldende verplichtingen' jegens een medezeggenschapsorgaan dan wel het bevoegd gezag. Daarvan was sprake in vijf uitspraken. Het verzoek van een GMR om de raad van toezicht te verplichten terug te treden en de bestuurder te verplichten een nieuwe raad van toezicht te benoemen was niet-ontvankelijk als nalevingsgeschil.<sup>53</sup> Evenmin was een afspraak tussen de MR en het bevoegd gezag over de procedure voor de werving en selectie van een directeur<sup>54</sup> of een bepaling uit

het huishoudelijk reglement van de MR een 'verplichting' in de zin van artikel 35.<sup>55</sup> Ook een verzoek aan de commissie om te verklaren dat het bevoegd gezag zijn statuten en artikel 2:25 van het Burgerlijk Wetboek niet naleeft, was niet-ontvankelijk.<sup>56</sup> De commissie verklaarde een verzoek van het bevoegd gezag om een uitspraak te doen over de juridische status van besluiten van de MR eveneens niet-ontvankelijk.<sup>57</sup> Het al dan niet aanvechten door het bevoegd gezag van de beslissing van de Dienst Uitvoering Onderwijs over bekostiging was evenmin een verplichting in de zin van artikel 35.<sup>58</sup>

In sommige van de geschillen ging het juist over de vraag óf er sprake was van een 'bij of krachtens [de Wms] of een onderwijswet geldende verplichting'.<sup>59</sup> De commissie verklaarde deze verzoeken weliswaar niet ontvankelijk, maar gaf daarmee toch een inhoudelijk oordeel.

48 Zaaknummer 40628, 12 januari 2023.

49 Zaaknummer 108866, 19 november 2019.

50 Ook deze uitspraken zijn 'meegeteld' in de 34 uitspraken waarin sprake was van onbevoegdheid van de commissie of niet-ontvankelijkheid.

51 Zaaknummer 25543, 20 april 2022.

52 Zaaknummer 107862, 9 januari 2018. Zie ook zaaknummer 107696, 9 juni 2017 (schorsing is geen 'ontslag' in de zin van artikel 11 lid 1 onder h1).

53 Zaaknummer 2113, 23 september 2021.

54 Zaaknummer 109300, 19 juni 2020.

55 Idem.

56 Zaaknummer 2113, 23 september 2021.

57 Zaaknummer 108497, 16 mei 2019.

58 Zaaknummer 15859, 23 maart 2023.

59 Zaaknummers 2113, 23 september 2021 en 109300, 19 juni 2020.

## 4 Vraag 3: Kunnen deze vereisten gewijzigd worden opdat de toegankelijkheid zal worden vergroot? En zo ja, hoe?

### 4.1 Algemene observaties

Uit het overzicht volgt een gevarieerd beeld van de wettelijke vereisten die ertoe kunnen leiden dat de commissie zich onbevoegd of een verzoek niet-ontvankelijk verklaart. Sommige van deze vereisten zijn inherent aan de bedoeling en opzet van de Wms. Daarin is aan medezeggenschapsorganen een beperkte hoeveelheid bevoegdheden en rechten toegekend en als daarvan geen sprake is, zal de commissie daarover ook geen inhoudelijke uitspraak kunnen doen. Te denken valt aan geschillen waarin er geen besluit of aangelegenheid is. Ik ben er geen voorstander van om de commissie bevoegd te maken in alle geschillen die kunnen rijzen tussen een bevoegd gezag en medezeggenschapsorganen. Dit zou leiden tot een ongelimiteerde uitbreiding van medezeggenschapsrechten en -bevoegdheden. Ook de WOR geeft die mogelijkheid niet.

Bovendien geeft artikel 24 lid 1 onder k de mogelijkheid om andere geschillen te laten beslechten door een derde. In dit artikel staat dat in het medezeggenschapsreglement een procedure moet worden opgenomen voor de beslechting van die geschillen tussen het bevoegd gezag en een medezeggenschapsorgaan waarvoor de Wms niet in een geschillenregeling voorziet. Die bepaling is heel ruim geformuleerd en laat dus ruimte voor bijvoorbeeld geschillen over nadere afspraken tussen het bevoegd gezag en een medezeggenschapsorgaan bij het geven van instemming of een positief advies.<sup>60</sup> In de modelreglementen op [infowms.nl](http://infowms.nl) wordt de commissie bevoegd verklaard voor deze geschillen. Veel scholen gebruiken deze modelreglementen. De commissie krijgt hierover overigens nauwelijks of geen verzoekschriften.

Een andere conclusie is dat de geschillenregeling erg gecompliceerd is. Zeker als men bedenkt dat een van de redenen voor geschilbehandeling via een commissie was dat deze laagdrempeliger is dan de gewone rechter en partijen geen rechtsbijstand nodig zouden hebben. Partijen moeten, in aanvulling op de bepalingen over het eigenlijke geschil, ook nog een specifieke grondslag kiezen met nog aanvullende voorwaarden om hun geschil te kunnen voorleggen. Een voorbeeld is artikel 32 lid 3 waarin staat dat een medezeggenschapsorgaan de nietigheid van een instemmingsplichtig besluit moet

---

<sup>60</sup> Deze mogelijkheid bestaat wel in de WOR (artikel 32 lid 2 WOR).

















zes weken vangt aan ofwel nadat het medezeggenschapsorgaan is gebleken dat het bevoegd gezag uitvoering of toepassing geeft of zal geven aan het besluit ofwel nadat het bevoegd gezag aan het medezeggenschapsorgaan heeft meegedeeld dat het geen advies zal vragen.

2. De commissie beoordeelt of het bevoegd gezag bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen. De commissie doet vervolgens de uitspraak dat het betrokken besluit al dan niet in stand kan blijven dan wel dat het bevoegd gezag alsnog advies vraagt conform de bepalingen van deze wet.'

### *Toelichting*

De bepalingen van het voorgestelde artikel 34 zijn aanvullend op die van het voorgestelde artikel 31. Dit artikel 34 laat dus onverlet de mogelijkheid om op grond van het voorgestelde artikel 31 lid 3 voorzieningen te vragen.

Het voorgestelde artikel 34 schrijft uitsluitend nog de termijnen voor indiening van een verzoekschrift en de toetsingsnorm voor.

### **Artikel 35. Geschil naleving WMS en onderwijswetten**

De huidige leden 1 en 2 van artikel 35 kunnen vervallen nu in het voorgestelde artikel 31 lid 1 een algemene tekst voor de geschillenregeling staat. Daaronder valt ook het huidige nalevingsgeschil en een verzoeker hoeft dus niet uitdrukkelijk zijn geschil te benoemen. Het huidige lid 3 van artikel wordt verplaatst naar het voorgestelde lid 3 van artikel 31. Het gehele artikel 35 kan dus vervallen.

[Artikel 35a blijft ongewijzigd.]

### **Artikel 36. Beroep**

Dit artikel blijft ongewijzigd behalve dat de woorden 'de medezeggenschapsraad' in lid 1 en 'de medezeggenschapsraad ... artikel 20' in lid 5 worden gewijzigd in 'het medezeggenschapsorgaan'.

### **Artikel 37. Overeenkomstige toepassing**

Dit artikel kan vervallen. Zie de toelichting bij het voorgestelde lid 1 van artikel 31 hiervoor.

In bijlage 3 is de voorgestelde tekst als geheel opgenomen.

## 5. Vraag 4: Kan herinvoering van het interpretatiegeschil zoals dat bestond vóór 2017 bijdragen aan verbetering van de toegankelijkheid?

### *Invoering*

Bij de invoering van de WMO 1992 werd het zogenoemde 'interpretatiegeschil' geïntroduceerd. Hierin stond dat de commissie op verzoek 'de bindende uitspraak [doet] welke interpretatie aan het bepaalde bij of krachtens deze wet dan wel het medezeggenschapsreglement en het medezeggenschapsstatuut dient te worden gegeven.'

Als reden werd aangevoerd dat uit onderzoek was gebleken dat op schoolniveau nogal eens verschil van mening bleek te bestaan tussen het bevoegd gezag en een medezeggenschapsorgaan over de vraag tot welke aangelegenheid een te nemen besluit van het bevoegd gezag dient te worden gerekend. Een groot deel van de advies- en overlegorganisaties wilden daarom dat de commissie van geschillen kennis kon nemen van geschillen die ontstaan doordat het bevoegd gezag een advies van een medezeggenschapsorgaan niet of niet geheel opvolgt.<sup>88</sup>

### *De praktijk*

Uit de databank van Stichting Onderwijsgeschillen blijkt dat in de periode 1992 tot en met 2016 in 117 van de in totaal 133 uitspraken interpretatiegeschillen aan de orde waren. Er was dus behoefte aan het kunnen voorleggen van dit soort geschillen. Men moet zich daarbij wel bedenken dat de commissie in die periode geen bevoegdheid had om nalevingsgeschillen te behandelen. Die moesten aan de OK worden voorgelegd. Daarvan werd in de praktijk nauwelijks gebruik gemaakt, mogelijk omdat bij de OK procesverteenwoordiging verplicht was en de regeling in de Wms voor het vergoeden van juridische bijstand voor medezeggenschapsorganen nadelig geregeld was.<sup>89</sup> Daarbij komt dat de drempel naar de OK erg hoog is, met name voor medezeggenschapsorganen. Ook betekende het vaak dat een geschil in twee instanties moest worden 'opgeknipt' (advies en instemming bij de commissie en naleving bij de OK).

Interpretatiegeschillen moesten bovendien aan bepaalde voorwaarden voldoen. Het

---

<sup>88</sup> Kamerstukken II 1991/92, 22461, nr. 3, p. 10 en 25.

<sup>89</sup> Zie hierover J. Sperling en W.H. Hogerzeil, 'Kostenregeling in de WMS kan beter', *NTOR, Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 2012-1, p. 7-23. Zie ook J. Sperling, 'De evaluatie van de WMS: niet de wetgever, maar de Ondernemingskamer maakt de WMS doeltreffender en effectiever', *NTOR, Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 2012-4, p. 232-246.





## 6. Vraag 5: Kan uitbreiding van de procespartijen bijdragen aan verbetering van de toegankelijkheid?

Zoals besproken in onderdeel 3.2 hiervoor, kunnen alleen het bevoegd gezag en medezeggenschapsorganen een geschil aan de commissie voorleggen. Andere betrokkenen hebben geen toegang tot de commissie.

Wel behandelt de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs ('LKC') soms klachten over medezeggenschap van andere personen dan het bevoegd gezag of een medezeggenschapsorgaan. De LKC beperkt zich echter tot klachten over bejegening en communicatie.<sup>103</sup> Zo werd een klacht tegen het bevoegd gezag en de MR gegrond verklaard omdat de MR geen inzage had gegeven in het medezeggenschapstatuut, de agenda, notulen van vergaderingen, verkiezingslijsten en stemverslagen.<sup>104</sup> Een klacht over de behandeling door de MR van een bezwaar van een ouder over de aanwezigheid van Zwarte Piet op school, was ook ontvankelijk.<sup>105</sup>

De LKC acht zich in beginsel niet bevoegd om bepalingen van de Wms uit te leggen.<sup>106</sup> Klachten over bijvoorbeeld verkiezingen worden daarom niet-ontvankelijk verklaard.<sup>107</sup> Maar een klacht van een ouder over de omstandigheid dat de MR hem van de kandidatenlijst voor de verkiezingen van de MR had gehaald, was wel ontvankelijk omdat voor de klager geen ander laagdrempelig (rechts)middel open stond om de gang van zaken rond zijn kandidaatstelling als MR-lid aan de orde te stellen.<sup>108</sup> Een klacht van een ouder die geen MR-lid was over een besluit waarover het bevoegd gezag instemming van de MR had moeten vragen, maar dat nagelaten had, was niet-ontvankelijk.<sup>109</sup> Hetzelfde gold voor een klacht van oud-MR leden over de besluitvorming van het bevoegd gezag bij het informeren en raadplegen van de GMR.<sup>110</sup>

---

<sup>103</sup> Zie bijv. LKC 14 juli 2021, zaaknr. 232 en LKC 18 februari 2022, zaaknr. 16766. LKC 15 oktober 2014, nrs. 1063 97/106398/106399/106401/106411/106446 en LKC 14 januari 2014, 106005. Ook de Landelijke commissies voor het bijzonder onderwijs behandelt soms klachten over de MR. Zie daarover uitvoerig klachtnummer 2016/03. Maar de commissies zien hun rol wel beperkt op dezelfde wijze als de LKC. Zie bijv. Landelijke Klachtencommissie Onderwijs voor het christelijk onderwijs, klachtnr. 2019/116, 17 oktober 2019.

<sup>104</sup> LKC 23 juni 2023, zaaknr. 40657.

<sup>105</sup> LKC 8 oktober 2014, zaaknr. 106277.

<sup>106</sup> Zie bijv. LKC 18 oktober 2017, zaaknr. 107777.

<sup>107</sup> LKC 14 juli 2021, zaaknr. 232.

<sup>108</sup> LKC 21 januari 2015, zaaknr. 106373.

<sup>109</sup> LKC 27 mei 2014, zaaknr. 106177.

<sup>110</sup> LKC Katholiek Onderwijs 5 juni 2014, Klachtnummer 2014 N-04.



onderwerpen waarover andere belanghebbenden een geschil aanhangig kunnen maken, beperkt zijn. Bovendien zullen deze 'andere' medezeggenschapsorganen een eigen belang bij de uitspraak moeten hebben. Dat is ook het geval bij artikel 36 lid 1 WOR, waarover ook andere medezeggenschapsorganen een geschil kunnen voorleggen, mits zij daarbij natuurlijk een eigen belang hebben.

De tekst van een wettelijke bepaling kan als volgt luiden:

Iedere belanghebbende kan de commissie verzoeken te bepalen dat het bevoegd gezag dan wel een medezeggenschapsorgaan gevolg dient te geven aan hetgeen bij of krachtens deze wet of een onderwijswet is bepaald omtrent:

- a. het instellen, in stand houden of opheffen van een medezeggenschapsorgaan,
- b. het vaststellen van een voorlopig of definitief medezeggenschapsstatuut of reglement van een medezeggenschapsorgaan<sup>115</sup>,
- c. de kandidaatstelling voor en de verkiezing van de leden van een medezeggenschapsorgaan, en
- d. het bekend maken van agenda's en verslagen van vergaderingen van het medezeggenschapsorgaan en overlegvergaderingen, een en ander voor zover dit van het bevoegd gezag of het medezeggenschapsorgaan afhangt.'

Daarbij moet onder de woorden van onderdeel a. ook worden begrepen besluiten over de structuur van de medezeggenschap bij het bevoegd gezag, waaronder besluiten tot instelling of opheffing van een medezeggenschapsorgaan.

---

<sup>115</sup> In een eerder concept van dit advies had ik de woorden 'een voorlopig of een definitief medezeggenschapsstatuut' niet opgenomen omdat de organisatie van de medezeggenschap impliciet onder a. valt. Het statuut bevat immers een overzicht van alle medezeggenschapsorganen van het bevoegd gezag (zie art. 22). Maar naar aanleiding van de opmerking van Niessen (p. 11 van haar reflectie) heb ik die woorden opgenomen onder b. om onduidelijkheid te voorkomen. De WOR kent overigens niet het medezeggenschapsstatuut.

## 7. Conclusies en alternatieven

### 7.1 Wetswijziging

Er zijn verschillende mogelijkheden om de toegankelijkheid tot de commissie te vergroten. Uit de analyse van de uitspraken van de commissie blijkt niet alleen dat de bepalingen over de rechten en bevoegdheden in de Wms gecompliceerd zijn; de wettelijke bepalingen over de geschillenregeling (artikelen 30 tot en met 37) doen daar nog een schepje bovenop door ingewikkelde, gedetailleerde en soms onnodige (procedurele) voorwaarden voor te schrijven. Met name voor medezeggenschapsorganen die pas juridische bijstand zullen hebben als er al sprake is van een vergaand geschil zal dat een onbegrijpelijke wirwar van voorwaarden opleveren. Bovendien staan in de geschillenregeling voorwaarden waaraan moet worden voldaan voorafgaand aan een procedure bij de commissie. Daardoor zijn verzoekers soms te laat met die voorwaarden bekend. Ik geef er daarom de voorkeur aan wetswijziging om de toegankelijkheid tot de commissie te verbeteren. Ik heb daarvoor een wettekst opgesteld. Deze staat in bijlage 3.

### 7.2 Alternatieven

Daarnaast zijn er een aantal mogelijkheden om de toegankelijkheid te verbeteren in plaats van wetswijziging of totdat de Wms is gewijzigd.

#### *Minder strikte opstelling commissie*

Zowel Niessen als Berkhout voeren aan dat de commissie minder strikt zou kunnen zijn met betrekking tot niet-ontvankelijkverklaring. Zij voeren daarvoor elk hun eigen redenen aan. Ik verwijs voor deze discussie en mijn eigen opvatting daarover naar de tekst in onderdeel 4.2 hiervoor onder 'Alternatieven'. Het is onduidelijk of de voorgestelde alternatieven stand zullen houden gezien het arrest van de OK van 29 januari 2024.<sup>116</sup>

#### *Ten overvloede overwegingen*

Verder zou de commissie vaker ten overvloede overwegingen kunnen geven in gevallen waarin een verzoek niet-ontvankelijk is. De commissie doet dat nu ook al regelmatig, met name als partijen daar uitdrukkelijk om vragen. Nadeel van deze oplossing is wel dat zo'n oordeel niet afdwingbaar is en het van de bereidheid van de commissie afhangt om zo'n overweging te geven.

---

<sup>116</sup> Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam 29 januari 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:197.





## *Bijlage 1: Reflectie mr. dr. N.J.A.P.B. Niessen*

### **1. Inleiding**

Aan mij is gevraagd om een reflectie te schrijven op het (concept)advies van dr. Joke Sperling (hierna: Sperling) met betrekking tot de vraag welke mogelijkheden er zijn om de toegankelijkheid tot de Landelijke geschillencommissie WMS (hierna: de commissie) te verbeteren.

Mijn taak is om deze reflectie te schrijven vanuit het perspectief van het bevoegd gezag.<sup>120</sup> Aan mr. Dik Berkhout (hierna: Berkhout) is gevraagd een reflectie aan te reiken vanuit het perspectief van de medezeggenschapsorganen. Op 11 februari 2024 heb ik het conceptadvies van Sperling gekregen. Sperling, Berkhout en ik hebben op 8 maart 2024 onze concepten besproken om vast te stellen waarover we het met elkaar eens zijn en waarover we van mening verschillen. Vervolgens hebben we ieder ons concept aangescherpt en een definitief stuk ingeleverd.

Onder 'verbeteren van de toegankelijkheid' verstaat Sperling: het vergroten van de mogelijkheid om een inhoudelijk oordeel te krijgen. Een inhoudelijk oordeel wordt bijvoorbeeld niet verkregen als de commissie zich niet bevoegd acht om van het geschil kennis te nemen. Wat volgens Sperling veel vaker voorkomt, is dat een verzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard. Dit omdat het verzoek niet voldoet aan een bij de Wet medezeggenschap op scholen (hierna: Wms) gesteld vereiste. Zij richt zich in haar advies met name op de vraag welke wijzigingen de Wms al dan niet behoeft om de toegankelijkheid te verbeteren.

Sperlings analyse en verbetervoorstellen zal ik hierna bespreken. Alle verwijzingen naar wetsbepalingen in deze bijdrage hebben betrekking op de Wms, tenzij een andere wet specifiek wordt vermeld.

### **2. Perspectief bevoegd gezag**

De vraag om een reflectie te schrijven vanuit het bevoegd gezag wekt de suggestie dat het bevoegd gezag en de medezeggenschapsorganen mogelijk tegengestelde visies en belangen hebben als het gaat om de toegankelijkheid tot de commissie. Ik betwijfel of er sprake is van een scherpe tegenstelling. Beide hebben belang bij een goed functio-

---

<sup>120</sup> Met dank aan Caspar Bottemanne, onderwijsjurist bij Boels Zanders, voor de geboden ondersteuning in de vorm van literatuur- en jurisprudentieonderzoek en kritisch meelezen.























## Bijlage 3: Wetsvoorstel

### Artikel 1. Begripsbepalingen

- l. de commissie: de commissie als bedoeld in artikel 30 lid 1.
- m. medezeggenschapsorgaan: de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad, de medezeggenschapsraad, een geleding, een raad als bedoeld in artikel 20 en de ondersteuningsplanraad.

### Artikel 10. Instemmingsbevoegdheid

De huidige tekst wordt vernummerd tot lid 1, met toevoeging van een nieuw lid 2, 3 en 4:

- 2 Een besluit als bedoeld in het eerste lid dat is genomen zonder de instemming van het medezeggenschapsorgaan is nietig indien het medezeggenschapsorgaan tegenover het bevoegd gezag schriftelijk een beroep op de nietigheid heeft gedaan.
- 3. Het medezeggenschapsorgaan kan een beroep op de nietigheid slechts doen binnen zes weken nadat het medezeggenschapsorgaan is gebleken dat het bevoegd gezag uitvoering of toepassing geeft of zal geven aan het besluit.
- 4. Het bevoegd gezag kan de commissie verzoeken te verklaren dat het medezeggenschapsorgaan ten onrechte een beroep heeft gedaan op nietigheid.

### Artikel 30. Commissie voor geschillen

- 1. Er is een Landelijke Commissie voor Geschillen waarbij elk bevoegd gezag, samenwerkingsverband en centrale dienst is aangesloten. Tot voorzitter en tot plaatsvervangend voorzitter kunnen alleen personen worden benoemd die voldoen aan de bij of krachtens artikel 5 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren vereisten om te kunnen worden benoemd tot rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast.'

[Leden 2 en 3 blijven ongewijzigd.]



kan blijven dan wel dat het bevoegd gezag alsnog advies vraagt conform de bepalingen van deze wet

### **Artikel 35. Geschil naleving WMS en onderwijswetten**

Vervalt.

[Artikel 35a blijft ongewijzigd.]

### **Artikel 36. Beroep**

De woorden 'de medezeggenschapsraad' in lid 1 en 'de medezeggenschapsraad ... artikel 20' in lid 5 worden gewijzigd in 'medezeggenschapsorgaan'.

### **Artikel 37. Overeenkomstige toepassing**

Vervalt.





