



# Beperkte bevoegdheden van de MR: bron van frustratie



**Voor meer informatie**  
kunt u contact opnemen  
met de afdeling  
Advocaten & Juristen:  
0348 74 44 48.

Tekst: mr. Kees Jansen, jurist bij Verus

IN EEN EVALUATIE VAN DE WET MEDEZEGGENSCHAP OP SCHOLEN (WMS) IN 2012 WAS DE CONCLUSIE DAT DE WET DE MEDEZEGGENSCHAPSRAAD EEN STERKE ROL GEEFT IN HET BESLUITVORMINGSPROCES OP SCHOOL. MAAR IN DE PRAKTIJK ZIJN DE BEVOEGDHEDEN BEPERKT MET FRUSTRATIE EN IRRITATIE TOT GEVOLG. WAT VOOR BEPERKINGEN ZIJN DAT? EN HOE VOORKOMT U AL TE HOGE VERWACHTINGEN BIJ DE MR EN MOGELIJKE CONFLICTEN TUSSEN DE MR EN HET BEVOEGD GEZAG?<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dit artikel is een ingekorte bewerking van een eerder verschenen essay voor het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid.

## 1 Inleiding

In de evaluatie van de Wetmedezeggenschap op scholen (WMS) van 2012 werd geconcludeerd dat de wet de medezeggenschapsraad (MR) een sterke rol geeft in het besluitvormingsproces op school. Maar in de praktijk is de uitoefening van de bevoegdheden van de MR om verschillende redenen beperkt wat een bron van veel frustratie en irritatie is in de verhoudingen tussen het bevoegd gezag en de MR. Personeel, ouders en leerlingen dachten invloed te hebben op de besluitvorming van het bevoegd gezag, maar die blijkt uiteindelijk veel kleiner dan aanvankelijk het geval leek. Dit kan tot een lang proces van conflicten leiden, waar veel energie van het bevoegd gezag en de MR in gaat zitten. En dat terwijl die energie beter besteed kan worden aan de zaken waar het in de school echt om gaat: goed onderwijs, een prettig werkklimaat en een constructieve samenwerking met ouders.

In dit artikel geef ik een overzicht van de beperkingen die de zeggenschap van de MR kunnen beperken. Ik heb deze onderverdeeld in vijf soorten:

- 1 Voor alle onderwerpen kan de bevoegdheid van de MR zijn beperkt door de WMS zelf.
- 2 Van een aantal onderwerpen is de inhoud van de besluitvorming beperkt en/of goeddeels gegeven door andere wet- en regelgeving.
- 3 Van een aantal onderwerpen is de inhoud van de besluitvorming beperkt en/of gegeven door regelingen in cao's.<sup>2</sup>
- 4 Van een aantal onderwerpen is de ruimte van de MR begrensd door de interne structuur van de schoolorganisatie, zoals de verhouding tussen bevoegdheden van de MR en het toezichthoudend orgaan c.q. een algemene vergadering of een nevenstichting.
- 5 Van een aantal onderwerpen is de ruimte van de MR begrensd door het gegeven dat de bevoegdheden van andere gremia buiten de school, zoals een gemeente-bestuur of de minister, die van de MR kunnen overrulen of sterk beïnvloeden, zoals het geval is bij een ouder- of personeelsraadpleging of adviezen van externe partijen.

Ik bespreek elke soort beperking afzonderlijk en illustreer deze met voorbeelden. Ik eindig deze Focus met een aantal slotopmerkingen en een suggestie om al te hoge verwachtingen bij de MR en mogelijke conflicten tussen de MR en het bevoegd gezag te voorkomen. Ik beperk me tot het (reguliere) basisonderwijs en voortgezet onderwijs en de bevoegdheden van de MR in artikelen 10 tot en met 14 WMS.

## 2 Beperkingen volgend uit de WMS

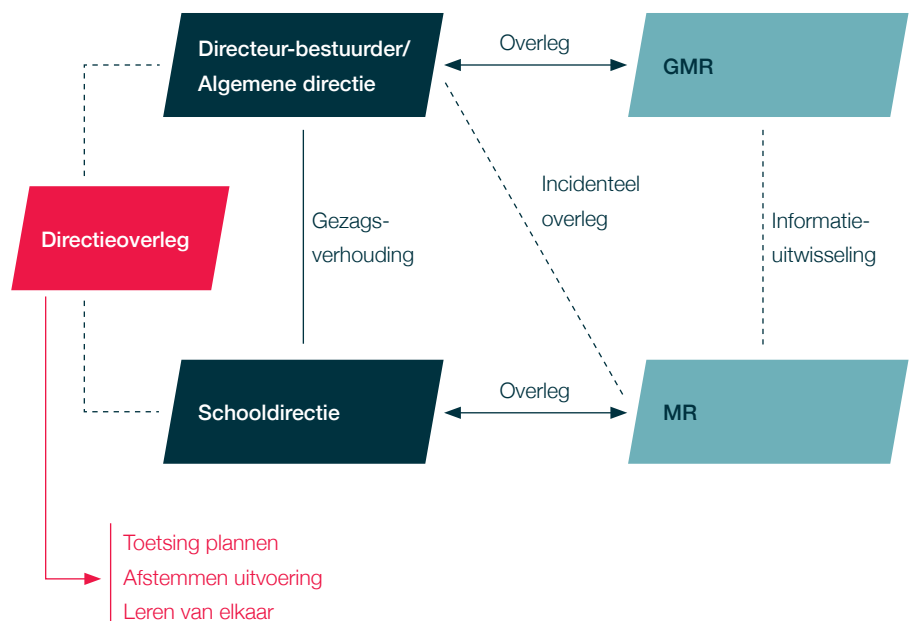
De WMS geeft zelf aan dat de uitoefening van de in de artikel 10 tot en met 14 toegewezen bevoegdheden niet ongelimiteerd kan zijn. Dat is te vinden in de artikelen 16 en 18.

### 2.1 Artikel 16 WMS: de verhouding tussen MR en GMR

In artikel 16 WMS wordt aangegeven dat – ingeval onder één bevoegd gezag meer scholen van eenzelfde soort ressorteren – de GMR de bevoegdheid van de MR uitoefent wanneer de besluitvorming alle of een meerderheid van de scholen betreft. In de praktijk zal dat nog al eens betekenen

dat het bevoegd gezag, vertegenwoordigd door bijvoorbeeld een directeur-bestuurder of een algemene directie, met de GMR overlegt over de beleidskaders waarbinnen op schoolniveau beleid kan worden gemaakt. De gesprekspartner van de MR is dan de vertegenwoordiger van het bevoegd gezag op schoolniveau, i.c. een rector of een schooldirecteur. In zo'n situatie hebben de GMR en de MR beide een bevoegdheid, de GMR voor wat de kaders betreft en de MR voor wat het beleid binnen die kaders op schoolniveau betreft.

Een enkele keer komt het voor dat de directeur-bestuurder of de algemeen directeur wel met een individuele MR overlegt. Dat is in die situaties waarin hij een besluit neemt, maar dat besluit betreft niet alle of een meerderheid van de scholen.<sup>3</sup> Te denken valt aan de benoeming van een lid van de schoolleiding, besluiten over fusie van twee scholen binnen een grote groep, overdracht van een school aan een andere rechtspersoon, beëindiging van de werkzaamheden van een school en dergelijke. In die situatie is er ook dikwijls een directieoverleg, maar dat heeft meestal geen formele bevoegdheden. Het algemene beeld ziet er dan als volgt uit:



<sup>2</sup> In casu de CAO-PO 2014-2015 en de CAO-VO 2014/2015, verder aan te duiden als CAO-PO en CAO-VO.

<sup>3</sup> LCG WMS 3 juli 2007, G 749.

Iets vergelijkbaars geldt in de verhouding tussen de MR en de deelraad als bedoeld in artikel 20 lid 1 WMS. De medezeggenschap van de deelraad gaat niet verder dan de zeggenschap van de leidinggevende binnen de sector of locatie waaraan de deelraad is verbonden. Waar op schoolniveau de kaders voor het beleid worden afgesproken zal met de MR daarover worden overlegd. De invulling van dat beleid op afdelingsniveau is onderwerp van overleg tussen de sector- of locatiedirecteur en de deelraad. Het zal duidelijk zijn dat bepaalde onderwerpen, zoals een klachtenregeling en rechtspositionele regelingen, alleen op het niveau van de GMR worden besproken. Tussen de diverse scholen binnen één organisatie mogen uiteraard geen verschillen bestaan met betrekking tot rechtspositie of klachtenafhandeling.

## 2.2 Artikel 18 WMS: wet- en regelgeving; cao's

In artikel 18 WMS wordt de MR de betreffende bevoegdheid ontzegd voor zover de desbetreffende aangelegenheid reeds inhoudelijk is geregeld in een bij of krachtens wet gegeven voorschrift dan wel – voor wat de bevoegdheden van de personeelsgeleding betreft – de cao. Dit wordt nader uitgewerkt in de paragrafen 3 en 4.

## 3 Beperkingen volgend uit wet- en regelgeving

De regeldruk rondom het onderwijs is enorm. Dat blijkt uit de omvang van de onderwijswetten, en meer nog uit de op die wetten gebaseerde nadere regelgeving. De WPO bijvoorbeeld kent niet minder dan 236 artikelen. Daarop zijn 114 regelingen gebaseerd. Na aftrek van de diverse invoerings- en wijzigingsbesluiten blijven er nog 53 over die iets zeggen over de inhoud van het onderwijs, de bekostiging, eisen die aan het personeel worden gesteld, stichtings- en opheffingsnormen, de omgang met kinderen van ouders die een trekkend bestaan leiden,

het civiel effect van Surinaamse onderwijsakten en dergelijke. Voor de WVO geldt iets dergelijks.

Wanneer deze gedetailleerde regelgeving wordt beschouwd tegen de achtergrond van de medezeggenschapsrechten van de artikelen 10 tot en met 14 WMS, dan valt op dat de wet, de AMvB's en de regelingen enerzijds voorschriften geven over de minimale eisen aan de plannen en regelingen van het bevoegd gezag (schoolplan, klachtenregeling) en anderzijds beperkingen inhouden op de plannen die het bevoegd gezag mocht hebben. Hieronder wordt een aantal wetten die van belang zijn in relatie tot de onderwerpen waarop de MR een instemmings- of adviesbevoegdheid heeft, nader bezien.

### 3.1 WPO en WVO

Vanuit de WPO en de WVO wordt voor een aantal door het bevoegd gezag te nemen besluiten de inhoud voor een groot deel aangegeven. Een voorbeeld is het schoolplan. De MR heeft een instemmingsrecht bij vaststelling of wijziging van het schoolplan. De WPO en de WVO verplichten het bevoegd gezag een schoolplan vast te stellen en schrijven voor welke onderdelen dat schoolplan bevat. Vier thema's komen in elk geval in het schoolplan aan bod: het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid voor zover dat bijdraagt aan het onderwijskundig beleid, het kwaliteitsbeleid en het sponsoringbeleid.<sup>4</sup>

Waar de MR een instemmingsbevoegdheid heeft met betrekking tot het schoolplan wordt uit de WPO c.q. de WVO meteen duidelijk dat de marges hier niet breed zijn. Om aan de wet te voldoen, en zeker ook aan de toezichtkaders van de onderwijsinspectie, zal het bevoegd gezag zich op enigerlei wijze moeten conformeren aan de definities van onderwijskwaliteit die de inspectie hanteert. Hoewel scholen daarbij wel degelijk een bepaalde vrijheid hebben

om die zelf in te vullen, is duidelijk dat de onderwijsopbrengsten daarbij een belangrijke rol spelen. Het is evident dat waar de vrijheid van de het bevoegd gezag ingeperkt is door de definities van de wet en de toezichtkaders van de onderwijsinspectie, ook de MR niet zomaar de instemming met het schoolplan kan weigeren als in alle opzichten voldaan is aan de eisen die daar door anderen aan gesteld worden.

Een ander voorbeeld is de onderwijs- en examenregeling. De landelijke commissie voor geschillen WMS heeft vastgesteld dat daarmee het Programma van Toetsing en Afsluiting wordt bedoeld.<sup>5</sup> Dat betekent dat artikel 31 van het Eindexamenbesluit VO van toepassing is en dat hetzelfde geldt als voor het schoolplan: de inhoud is grotendeels voorgeschreven.

Een derde voorbeeld betreft de klachtenregeling. Artikel 14 WPO en artikel 24b WVO schrijven voor dat er een klachtenregeling moet zijn waarin beschreven staat hoe ouders, personeelsleden en – in het VO – leerlingen een klacht kunnen indienen en hoe die dan wordt afgehandeld. De klachten kunnen gaan over gedragingen en beslissingen van het bevoegd gezag of het personeel, waaronder discriminatie, dan wel het nalaten van gedragingen en het niet nemen van beslissingen.<sup>6</sup> De regeling moet aan een imposant aantal eisen voldoen. Een MR die zijn instemming weigert kan dat eigenlijk alleen doen wanneer het bevoegd gezag een voorstel daaromtrent doet dat niet aan alle eisen voldoet. De manoeuvreerruimte van het bevoegd gezag en de MR is hier minimaal.

### 3.2 De Arbeidsomstandighedenwet 1998

Onderdeel e van artikel 10 WMS geeft aan dat de MR een instemmingsbevoegdheid heeft voor elk door het bevoegd gezag te nemen besluit met betrekking tot *vaststelling*

<sup>4</sup> Zie met betrekking tot sponsoring ook 6.1.

<sup>5</sup> LCG WMS, 13 oktober 2008, 08.019. Zie ook 5.7.

<sup>6</sup> Curieus is dat ook het nalaten van gedragingen een klacht kan opleveren. Het nalaten van een (geoorloofde en gewenste) gedraging impliceert namelijk een andere (ongewenste en mogelijk klachtwaardige) gedraging.

of wijziging van regels op het gebied van het veiligheids-, gezondheids- en welzijnsbeleid, voor zover niet behorend tot de bevoegdheid van de personeelsgeleding. Wanneer aan de hele MR een bevoegdheid als deze wordt gegeven betekent het niet anders dan dat niet alleen de arbeidsomstandigheden in ruime zin van het personeel, maar ook de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van leerlingen en ouders (bijvoorbeeld als vrijwilligers in de school) daaronder zijn begrepen. Door deze bijzondere mix kan het lastig zijn hier een sluitend beleid op te maken. Op het personeel is zonder meer de Arbeidsomstandighedenwet 1998 van toepassing. Elk lid van het personeel is 'krachtens arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling gehouden is tot het verrichten van arbeid'. In een aantal gevallen is deze wet echter ook van toepassing op leerlingen in het VO<sup>7</sup> en op deelnemers of studenten van het beroepsonderwijs, die 'ter voorbereiding op beroepsmatige arbeid' binnen de school werkzaam zijn. 'Echte' vrijwilligers daarentegen zijn uitgezonderd. Het is evident dat voor een deel de eisen van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 ook heilzaam zijn voor die leden van de schoolgemeenschap op wie die wet niet rechtstreeks van toepassing is. Toch is ten opzichte van de laatstgenoemde groep de wet minder strikt en hoeven bepaalde voorzieningen niet (in dezelfde mate) te worden getroffen.

De ruimte die een schoolbestuur met betrekking tot deze onderwerpen heeft lijkt voornamelijk te zitten in de mate waarin zaken binnenshuis kunnen worden aangepakt, de keuze voor een bepaalde arbodienst en de inhoud van het af te sluiten contract. Daarover gaat dan ook het instemmingsrecht van de personeelsgeleding van de MR (PMR).

### 3.3 Algemene wet gelijke behandeling

Met name in het bijzonder onderwijs, voor zover dat is gebaseerd op een levensbeschouwelijke of godsdienstige grondslag,

is er het bevoegd gezag veel aan gelegen een eigen benoemings- en ontslagbeleid te kunnen voeren. Door uitsluitend of bij voorkeur die mensen te benoemen die zich verwant weten met de grondslag kan het bevoegd gezag garanderen dat het best wordt vormgegeven aan zijn opdracht onderwijs te verzorgen binnen een bepaald levensbeschouwelijk of godsdienstig kader. Het is niet onlogisch dat het bevoegd gezag dan ook beleid formuleert waarin dat wordt vastgelegd. Zulk beleid dient als toetsingskader voor de toelaatbaarheid van individuele benoemingen of ontslagen. Het belang van zo'n geformuleerd beleid, evenals van een consistente uitvoering daarvan, is meer dan eens aangetoond in kwesties bij het College voor rechten van de mens.<sup>8</sup> De vrijheid om personeel te selecteren is echter niet onbeperkt, ook niet wanneer het beleid helder is en consistent wordt uitgevoerd. Dat heeft te maken met de zogeheten enkele-feit-constructie van artikel 5 lid 2 Awgb. Er moeten altijd bijkomende omstandigheden zijn die het besluit van het bestuur niet te benoemen of juist te ontslaan rechtvaardigen.<sup>9</sup> De adviesbevoegdheid van de MR wordt hier dus begrensd door de bepalingen van de Awgb.

## 4 Beperkingen volgend uit de cao

De personeelsgeleding van de MR heeft in artikel 12 lid 1 van de WMS het indrukwekkende aantal van achttien instemmingsbevoegdheden gekregen. Maar ook hier geldt artikel 18 lid 2 WMS. De cao kan de bevoegdheden van de PMR dus gemakkelijk terzijde schuiven. En dat gebeurt ook. Drie voorbeelden.

Deskundigheidsbevordering is de laatste jaren een belangrijk thema binnen het onderwijs. Aan de bekwaamheid van het onderwijzend personeel worden eisen gesteld en die bekwaamheid moet bijgehouden worden. Hoe dat allemaal in zijn werk

gaat wordt in het schoolplan beschreven. Maar de regels – facilitering in tijd en geld, terugbetalingsregelingen – staan daar min of meer los van. Terwijl het schoolplan, en dus de inhoud van de deskundigheidsbevordering, onderwerp van instemming van de hele MR is, vormen de regels een onderwerp van instemming van de PMR. Aangezien de cao vrij uitvoerige regels over dit onderwerp bevat heeft het bevoegd gezag met betrekking tot dit onderwerp weinig te bespreken met de PMR.<sup>10</sup>

In twaalf van de achttien onderwerpen wordt gesproken over een 'regeling' of 'regels'. In drie gevallen is er sprake van 'beleid'. In de overige drie gevallen wordt geen van deze woorden gebruikt. Dat laatste geldt bijvoorbeeld met betrekking tot de taakverdeling en taakbelasting. Dat er beleid met betrekking tot taakverdeling en taakbelasting moet zijn is in de cao's vastgelegd. Ook is daar vastgelegd uit welke componenten dat beleid moet bestaan. In elk geval behoren daartoe (een maximum aan) lesgevendende taken, tijd voor voor- en nawerk, deskundigheidsbevordering en overige taken. In het PO zijn de voorschriften van de cao iets eenvoudiger en die leveren tot op heden weinig conflicten op. In het VO daarentegen ligt dat anders: van de acht geschillen over taakbeleid en waarover de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS (LCG WMS) zich heeft uitgesproken waren er zeven uit het VO afkomstig. Dat heeft onder meer te maken met de rigide regel dat bij een wijziging van het taakbeleid niet alleen de PMR instemming moet verlenen, maar vervolgens een meerderheid van 2/3 van de personeelsleden die het betreft zich daarachter moet scharen. Dat zet de PMR onder druk bij het overleg met het bevoegd gezag.

Een derde voorbeeld betreft het beleid met betrekking tot de functiebeloning en -differentiatie. De cao schrijft daarvoor toepassing van FUWA-PO of FUWA-VO

<sup>7</sup> Artikel 2 aanhef en onder b, Arbeidsomstandighedenwet 1998. Zie echter ook artikel 1.13 tot en met 1.14 Arbeidsomstandighedenbesluit.

<sup>8</sup> Voor 1 oktober 2012: Commissie gelijke behandeling. Voor een recente uitspraak omtrent deze problematiek: CGB 9 mei 2011, 2011-74.

<sup>9</sup> Op 20 maart 2015 is in de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanvaard dat de zogeheten enkele-feit-constructie afschaft.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld het vernieuwde hoofdstuk 9 van de CAO-PO en hoofdstuk 17 van de CAO-VO.

voor. Binnen FUWA is het mogelijk series van functies te beschrijven en te waarderen, zoals met betrekking tot administratieve, assisterende en facilitaire functies, ICT-functies, docentfuncties en directiefuncties. Voor wat de docentfuncties betreft zijn de afspraken met betrekking tot de functiemix in de cao, waardoor het bevoegd gezag verplicht is docenten van diverse inschalingen in bepaalde getalmatige verhoudingen binnen de organisatie te benoemen, uiteraard leidend. Een voorstel tot uitbreiding van de beschikbare functies binnen andere reeksen is onderworpen aan de instemming van de PMR.<sup>11</sup> Door het bevoegd gezag valt dus weinig beleid te maken met de functiebeloning doordat van slechts één systeem van functiewaardering gebruik gemaakt kan worden, maar er wel wat mogelijkheden zijn met betrekking tot functiedifferentiatie. Het instemmingsrecht van de PMR met betrekking tot functiebeloning wordt derhalve navenant ingeperkt.

## 5 Beperkingen volgend uit de interne structuur van de schoolorganisatie

### 5.1 De interne toezichthouder

Een schoolbestuur is ook 'in eigen huis' niet autonoom, maar heeft sinds de invoering van de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur te maken met een interne toezichthouder. Voor een aantal besluiten zal het bestuur daar goedkeuring moeten vragen. Hier kan dus een competentiestrijd ontstaan tussen het toezichthoudend orgaan dat goedkeuring wil verlenen en de MR die geen instemming wil verlenen of omgekeerd. Natuurlijk kan men tegenwerpen dat de goedkeuring van het toezichthoudend orgaan al na marginale toetsing gegeven kan worden, terwijl voor instemming, zoals de MR die moet geven, een oordeel met meer diepgang vereist wordt. Er zijn echter genoeg redenen waarom de toezichthouder

zijn goedkeuring beter pas kan geven na een grondige inhoudelijke toetsing van de plannen van het bevoegd gezag.<sup>12</sup>

Hieronder volgt een aantal voorbeelden van wrijving tussen de bevoegdheden van de MR en die van de interne toezichthouder.

Een eerste voorbeeld is het schoolplan. Gelet op de voorgeschreven inhoud zien veel schoolbesturen het schoolplan als de kern van hun strategisch meerjarenplan. Immers, de strategie van een organisatie is de weg naar het doel: hoe wil men dat de organisatie in de haar omringende maatschappelijke omgeving functioneert en bekend staat? Een school wil dat vooral door onderwijs, en wel onderwijs dat uitdrukking geeft aan de missie, aan de collectieve ambitie van de school. Waar echter het schoolplan en het strategisch meerjarenbeleid min of meer vereenzelvigd worden, doemt meteen een andere moeilijkheid op. De wet schrijft namelijk voor dat het strategisch meerjarenplan niet door het bevoegd gezag kan worden vastgesteld zonder de goedkeuring van het toezichthoudend orgaan.<sup>13</sup>

Een ander voorbeeld betreft overdracht en fusie. Hoewel niet in de wet voorgeschreven, ligt veelal in de statuten van de rechtspersoon vast dat voor een besluit tot overdracht of fusie de goedkeuring van het toezichthoudend orgaan nodig is. De situatie kan zich dus voordoen dat de MR instemt met de overdracht of fusie, maar dat de interne toezichthouder geen goedkeuring geeft.

Ook kan de adviesbevoegdheid van de MR gefrustreerd worden door de beslissingsbevoegdheden van de interne toezichthouder. Een voorbeeld is de adviesbevoegdheid bij aanstelling of ontslag van de schoolleiding. Het begrip 'schoolleiding' is in het begrippenapparaat van de WMS nauwkeurig begrensd.<sup>14</sup> Bij de benoeming van

leden van een college van bestuur of een directeur-bestuurder kan er echter onduidelijkheid zijn over het bestaan van deze bevoegdheid. De vraag is of bezoldigde bestuurders ook als 'schoolleiding' kunnen worden aangemerkt. Gelet op hun daadwerkelijk functioneren lijkt een adviesbevoegdheid voor de MR evident, maar de statuten van de rechtspersoon kunnen tot andere conclusies leiden. In het wetsontwerp Versterking Bestuurskracht wordt die bevoegdheid ook daadwerkelijk toegekend. Bij hun onvrijwillig vertrek ligt dat uiteraard nog veel gevoeliger, te meer omdat het niet onmogelijk is dat de betrokkene een aanstelling had voor enkele jaren, een zogeheten functiecontract, dat na afloop niet verlengd wordt. Is er dan sprake van ontslag? Of is er, wanneer het wel verlengd wordt, sprake van een nieuwe aanstelling? Alleen om die reden al is het noodzakelijk dat een toezichthoudend orgaan en de MR goed contact houden.

### 5.2 De algemene vergadering van de vereniging

Alle bijzondere scholen gaan uit van een rechtspersoon, i.c. een vereniging of stichting. De statuten van zo'n rechtspersoon bevatten meestal in artikel 2 of 3 de grondslag van de school. Van ouders wordt als regel gevraagd deze grondslag te onderschrijven c.q. te respecteren wanneer zij hun kind voor de school aanmelden. Van bestuursleden, personeelsleden en – wanneer de rechtspersoon een vereniging is – leden van de vereniging wordt verwacht dat zij hem zonder voorbehoud, soms zelfs 'van harte', onderschrijven. Er kunnen echter redenen zijn die het bevoegd gezag er toe doen besluiten de grondslag te wijzigen. Wanneer het bevoegd gezag een voorstel doet om de grondslag van de school te wijzigen of de school om te zetten naar een andere richting, zal het de instemming van de oudergeleding van de MR moeten verwerven.

<sup>11</sup> LCG WMS 5 juni 2012, 105237.

<sup>12</sup> Goodijk 2012, p. 94 e.v.; Commissie-Van Rijn 2012, p. 64 e.v.

<sup>13</sup> Artikel 17c lid 1, aanhef en onder a, WPO; artikel 24e1 lid 1, aanhef en onder a, WVO.

<sup>14</sup> Artikel 1 onder h WMS.

De situatie kan zich echter voordoen dat het bestuur van een schoolvereniging, tevens het bevoegd gezag van de school, een voorstel doet om de grondslag te veranderen, de oudergeleding daarmee instemt en de ledenvergadering tegen het voorstel stemt. De oudergeleding van de MR zal dan het gevoel hebben een recht te hebben, maar dat niet te kunnen verzilveren.<sup>15</sup>

### 5.3 De nevenstichting

Soms is aan de rechtspersoon die een school in stand houdt een nevenstichting verbonden, die tot doel heeft het innen en beheren van de vrijwillige ouderbijdragen. Deze wettelijke constructie kan de instemmingsbevoegdheid van de oudergeleding van de MR krachtens artikel 13 lid 1 onder c c.q. artikel 14 lid 2 onder c WMS aanzienlijk beperken. In deze bepalingen staat met betrekking tot voorstellen van het bevoegd gezag over (...) de hoogte en (...) de bestemming van de middelen die van de ouders of de leerlingen worden gevraagd zonder dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat onderscheidenlijk zijn ontvangen op grond van een overeenkomst die door de ouders is aangegaan. Deze gelden mogen niet gevraagd worden als voorwaarde voor toelating tot de school, maar als de leerling is ingeschreven kunnen ze wel gevraagd worden. Scholen gebruiken deze gelden niet voor het onderwijs als zodanig – de bekostiging van rijkswege is daarvoor voldoende, aldus de wetgever – maar voor ‘leuke dingen’. In principe is het niet verboden er zaken van te bekostigen die het onderwijs als zodanig betreffen, maar het mag niet zo zijn dat leerlingen van wie de ouders niet bereid of in staat zijn geweest de ouderbijdrage te betalen worden uitgesloten van activiteiten die bekostigd worden uit de ouderbijdragen en die tevens onmisbaar zijn voor het met vrucht afronden van het onderwijs. In de praktijk worden er zaken uit bekostigd als ICT-voorzieningen, excursies, aanpassing van methodes aan eigen

wensen en dergelijke. Van de hoogte en bestemming van de ouderbijdrage wordt in de schoolgids melding gemaakt. Nu zijn er schoolbesturen die met de gedachte de ouderbijdragen aan het wakend oog van de accountant te onttrekken een oudervereniging of een soort ‘vriendenstichting’ hebben opgericht om de ouderbijdragen te innen. Daar is niets op tegen, al betekent het niet op voorhand dat de jaarrekening van zo’n stichting niet geconsolideerd zou moeten worden met die van de ‘gewone’ rechtspersoon. Voor de oudergeleding van de MR kan dit echter wel een probleem vormen. Het bevoegd gezag waar de WMS op doelt, valt, zelfs als er sprake zou zijn van een personele unie, niet samen met het bestuur van de oudervereniging of vriendenstichting, en voorstellen over hoogte of bestemming van de ouderbijdragen zijn om die reden aan de instemming van de oudergeleding onttrokken. Natuurlijk kan afgesproken worden dat het bestuur van de nevenstichting of –vereniging om de instemming van de oudergeleding vraagt, maar als die niet wordt verkregen is er geen rechtsgang, noch voor het betreffende bestuur om alsnog de instemming te verkrijgen, noch voor de oudergeleding als het bestuur zich van het ontbreken van de instemming niets aantrekt.

## 6 Beperkingen als gevolg van externe invloeden

Hoewel het bevoegd gezag ogenschijnlijk veel beslissingen kan nemen, blijkt veel ruimte van het bevoegd gezag te worden ingeperkt, en daardoor die van de MR, doordat ook andere gremia, buiten de schoolorganisatie, bevoegdheden hebben ten aanzien van het betreffende onderwerp of althans invloed kunnen uitoefenen. Soms is dat een gevolg van informele netwerken en adviezen, soms van politieke afwegingen en soms gewoon omdat een ander de financiering beschikbaar moet stellen. Hieronder wordt een en ander in kaart gebracht.

### 6.1 Netwerken en adviezen

Een mooi voorbeeld van de wijze waarop informele netwerken de ruimte beperken is de vaststelling of wijziging van de vakantie-regeling. De MR heeft op grond van artikel 11 onder I WMS een adviesbevoegdheid dienaangaande. De data van de voorjaarsvakantie en de herfstvakantie worden vaak op regionaal niveau in bijvoorbeeld rectorenkringen besproken en afgestemd om te voorkomen dat de situatie voor gezinnen met kinderen op verschillende scholen onoverzichtelijk wordt. De meeste directeuren of rectoren zijn bereid hun *gentlemen's agreement* krachtig te verdedigen wanneer de MR kennelijk anders zou willen adviseren.

Een ander voorbeeld betreft het gezondheidsbeleid. De MR heeft een instemmingsbevoegdheid met betrekking tot de vaststelling van regels op het gebied van het (...) gezondheidsbeleid op grond van artikel 10 onder e WMS. Over de inhoud daarvan heeft de wetgever grotendeels gezwegen en dat kan daardoor naar believen worden ingevuld en opgerekt. Het bevoegd gezag kan met instemming van de MR regels stellen met betrekking tot de verlichting in het lokaal en de toevoer van frisse lucht in de school, voorlichting over tabak, alcohol, drugs en seksualiteit, rokerspleintjes, de organisatie van schoolfeesten, enzovoorts. Gezondheidsbeleid krijgt echter extra aandacht naar aanleiding van incidenten. Een uitbraak van bepaalde (dier)ziekten leidt tot tijdelijke regels, waarbij overigens de beslissingsruimte van het bevoegd gezag bepaald niet groot is. De lokale of regionale GGD geeft adviezen, waaraan de schoolleiding zich de *facto* niet ongestraft en zonder imagoschade kan onttrekken. Ook is het lang niet altijd mogelijk om te wachten met de invoering van dat soort maatregelen tot de MR zijn instemming heeft betuigd.

<sup>15</sup> Toen een vergelijkbare problematiek ter sprake kwam bij de invoering van de Wet medezeggenschap cliëntenraden zorginstellingen stelde de minister dat het orgaan van de vereniging waar het definitieve besluit wordt genomen, i.c. de algemene vergadering, het advies aan de cliëntenraad zou moeten vragen en niet het bestuur. Zie Kamerstukken II 1992/93, 23 041, nr. 3, p. 13.

## 6.2 Raadplegingen

In een aantal gevallen kan er geen besluit genomen worden wanneer niet ouders of personeel zijn geraadpleegd. In de WMS zelf staan twee voorbeelden daarvan, de voor- en naschoolse opvang en de onderwijstijd, beide in het PO. Wat het eerste betreft: de school moet, volgens artikel 45 lid 2 WPO – als de ouders daarvoor voelen – opvang voor de kinderen organiseren van 7.30 tot 18.30 uur. De manier waarop dat gebeurt is uiteraard voor zowel ouders en kinderen als voor het personeel van groot belang. Daarom is dit onderdeel in de WMS opgenomen bij de adviesbevoegdheden voor de hele MR. Toch is hier wel iets mee aan de hand. Artikel 15 lid 3 WMS stelt namelijk dat een besluit over de regeling van de voor- en naschoolse opvang, niet genomen wordt dan na raadpleging van de ouders. Wanneer die moeten worden geraadpleegd, door wie, en welk gewicht de uitkomst van die raadpleging krijgt, wordt niet vermeld. Ook de minister geeft daarover geen duidelijkheid. Al is het dus formeel niet geregeld, toch zal de uitkomst van zo'n raadpleging wel enige sturing uitoefenen op de besprekingen over dit onderwerp.

Een eigenaardig voorbeeld van een verplichte raadpleging betreft het taakbeleid in het VO. De CAO-VO bevat een rigide regel dat bij een wijziging van het taakbeleid niet alleen de PMR instemming moet verlenen, maar vervolgens een meerderheid van 2/3 van de personeelsleden die het betreft, zich daarachter moet scharen. Over de status van deze raadpleging is geen enkel misverstand. Er moet voor de stemming zelfs een apart reglement worden opgesteld. Menige PMR voelt zich hierdoor zeer belemmerd in het overleg met het bevoegd gezag; een afwijzing door het personeel bij de stemming over het onderhandelingsresultaat wordt ervaren als een gebrek aan representativiteit.

## 6.3 Verplichte externe afspraken

In een aantal gevallen kan een bevoegd gezag geen besluiten nemen als niet eerst met andere partijen in de omgeving daarover afspraken zijn gemaakt. Een voorbeeld: uitbreiding van de werkzaamheden. Wanneer het bevoegd gezag van een VO-school wil uitbreiden, bijvoorbeeld door op een nevenvestiging de onderbouw van het havo uit te breiden met de leerjaren 4 en 5, zal het moeten bewerkstelligen dat dit voorstel in het regionaal plan onderwijsvoorzieningen (rpo) wordt opgenomen. De minister is dan tot bekostiging verplicht. Wanneer het niet lukt deze voorziening in het rpo te krijgen, kan het bevoegd gezag proberen de instemming te verkrijgen van de in de regio werkzame bevoegde gezagsorganen en vervolgens een aanvraag indienen, los van het rpo. De zekerheid van de bekostiging is er dan niet, maar er kan wel een aanvraag worden ingediend.

Een ander voorbeeld is het beleid met betrekking tot de toelating van stagiaires. De MR heeft hier een adviesbevoegdheid. Zowel in de WPO als in de WVO is het bevoegd gezag de verplichting opgelegd stagemogelijkheden te bieden voor studenten die bij een PABO of een lerarenopleiding zijn ingeschreven. De bedoelde wetsartikelen regelen een aantal zaken omtrent de begeleiding van deze studenten, het totaal aantal stagiaires in de school, het aantal lessen dat ze mogen verzorgen en dergelijke. Niettemin blijft er nog genoeg over waarover het bevoegd gezag zelf met de opleidingsinstelling beleid moet ontwikkelen. Met welke PABO of lerarenopleiding doen we zaken? Hoeveel studenten willen we de stagemogelijkheid bieden, binnen de marges van de wet? Wordt de begeleiding centraal geregeld of juist niet? Doen we ook dingen voor zij-instromers? Wanneer het bevoegd gezag deze vragen beantwoorden wil, zal het advies moeten vragen bij de MR, maar is het evenzeer afhankelijk van de afspraken die gemaakt moeten worden met de opleidingsinstelling.

## 6.4 Financiering door derden

Wanneer voor bepaalde besluiten van het bevoegd gezag financiering door derden nodig is, buiten de reguliere financiering om, kan dat met zich meebrengen dat wat door het bevoegd gezag met de MR is overeengekomen in meerdere of mindere mate onder druk komt te staan door voorwaarden die de geldverstrekker verbindt aan de beschikbaarstelling van de benodigde bedragen. Voor veel projecten en (wetenschappelijke) experimenten van onderwijskundige aard worden subsidies beschikbaar gesteld. In dat geval betekent het al dan niet participeren in het project of experiment een verschil van tienduizenden en soms honderdduizenden euro's op de begroting. Het zal duidelijk zijn dat de personele gevolgen van dit soort activiteiten groot kunnen zijn.<sup>16</sup> In principe zijn er geen beperkingen met betrekking tot deze bevoegdheid, want er is geen bevoegd gezag dat gedwongen wordt in een project of experiment mee te doen, maar wel kan de subsidieverstrekker voorwaarden stellen aan bijvoorbeeld de duur van de participatie of de kwalificaties van het in te zetten personeel.

Nieuwbouw en verbouw vormen vermoedelijk de lastigste onderwerpen waarover aan een MR advies gevraagd kan worden.

Daar zijn verschillende redenen voor:

- a Men zegt wel dat de juridische eigendom van een schoolgebouw berust bij het bevoegd gezag, en de economische eigendom bij de gemeente. Dat betekent dat investeren uit eigen middelen in het schoolgebouw vaak niet aantrekkelijk is. De eigendomskwestie ligt nog ingewikkelder bij gezamenlijk gebruik van het gebouw, zoals in een multifunctionele accommodatie.
- b Nieuwbouw en verbouw van een school vinden vaak plaats na jarenlange voorbereiding. Het is bepaald geen uitzondering wanneer er zes of zeven jaren liggen tussen de constatering dat nieuwbouw of verbouw nodig is, en de oplevering van het nieuwe of aangepaste gebouw.

<sup>16</sup> Om die reden is er ook een instemmingsbevoegdheid per geleding voor wat betreft de regeling van de gevolgen voor die geleding. Artikel 11 onder e jo artikel 12 lid 1 onder a, artikel 13 lid 1 onder a, artikel 14 lid 2 onder a en lid 3 onder a WMS.

Voor de meeste MR-leden is dat zo lang dat zij niet het hele traject kunnen meemaken, terwijl andere MR-leden er mee te maken krijgen als alles al loopt.

- c Nieuwbouw en verbouw vragen niet zelden ook om aanpassing van bestemmingsplannen, soms permanent, soms tijdelijk. In het laatste geval moeten voor de duur van de (ver)bouw tijdelijke lokalen worden gebruikt, die dan weer ergens in de buurt van de school moeten staan. Kortom, voor een school (weer) klaar is heeft men zich een weg moeten banen door een bestuursrechtelijk woud.
- d Nieuwbouw en verbouw zijn sterk afhankelijk van de gemeente. Die heeft het geld gekregen en zal het beschikbaar moeten stellen. Dit gebeurt niet altijd spontaan.<sup>17</sup>
- e Nieuwbouw, verbouw en onderhoud van gebouwen vragen om gespecialiseerde juridische en bouwkundige kennis, die lang niet bij ieder MR-lid verondersteld kan worden – net zo min als bij het bevoegd gezag of de directeur van de school.

Het komt erop neer dat nieuwbouw en verbouw een uitermate complex proces vormen, waarbij de beslissingsbevoegdheid van het bevoegd gezag om verschillende redenen diffuus is:

- Er is sprake van gedetailleerde regelgeving, die echter niet altijd eenduidig is.
- Er zijn politieke belangen, bijvoorbeeld wanneer de gemeenteraad aandringt op de bouw van de school in een multifunctionele accommodatie, terwijl het schoolbestuur daar niet enthousiast voor is.
- Er zijn economische belangen. De gemeente wil dikwijls niet meer uitgeven dan strikt noodzakelijk is. De gemeente voelt zich ook niet altijd geheel verantwoordelijk voor het investeren in huisvesting voor het VO, wanneer men vermoedt dat die grotendeels wordt opgezet voor leerlingen van buiten de eigen gemeente. En voor de school is het de vraag of en in hoeverre men

vanuit de eigen middelen wil investeren in een gebouw dat geen economisch eigendom is.

Deze verwevenheid van allerlei belangen en de complexiteit van de wet- en regelgeving rondom verbouw en nieuwbouw brengen met zich mee dat ook de mate waarin het advies van de MR ten aanzien van nieuwbouw en verbouw daadwerkelijk van invloed is op het te nemen besluit maar moeilijk te wegen is. Het komt zelfs voor dat een positief advies is gegeven, maar dat als gevolg van ontwikkelingen buiten de invloed van het schoolbestuur het plan waarop de adviesaanvraag betrekking had weer wordt ingetrokken.

### 6.5 Politieke belangen

Aansluitend op de vorige paragraaf kunnen we ook stellen dat bepaalde voorgenomen besluiten, met name voor wat betreft huisvesting, ten dele afhankelijk zijn van politieke belangen. Dat betreft niet alleen gemeentebesturen, het kan ook de minister betreffen. Een voorbeeld hiervan is de zogeheten fusie-effectrapportage (FER). Overdracht van een school of fusie zijn ingrijpende zaken, met grote (financiële) risico's. Het bevoegd gezag hoort hier instemming van de MR te vragen. Daarmee kan de MR een voorstel tot fusie blokkeren, maar het zal de MR frustreren wanneer na een lang traject van meedenken, werkgroepen en discussies en uiteindelijk verleende instemming er elders obstakels opduiken. En die zijn er in de vorm van de fusietoets, die in 2011 zijn basis heeft gekregen in de WPO en de WVO. Kort gezegd komt het erop neer dat de minister aan de hand van een door het bevoegd gezag op te stellen FER wil beoordelen of er na fusie voldoende keuzevrijheid voor de ouders overblijft en er geen (grote) monopolisten op onderwijsgebied ontstaan. Aan deze FER moet ook de MR zijn instemming verlenen en het college van burgemeester en wethouders moet er een advies over geven.

Omdat de procedure over zoveel schijven loopt, is er dus een gerede kans dat de fusie zelfs na instemming van de MR alsnog strandt. Het college heeft ten dele andere belangen dan bijvoorbeeld het bevoegd gezag, gelet op bijvoorbeeld zijn verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting in de gemeente. Soms kunnen er ook politieke belangen in het spel zijn die het advies van het college zo kleuren dat de minister besluit geen toestemming te geven. En ook de minister kan zijn (politieke) afwegingen maken.

Een tweede voorbeeld van politieke afwegingen betreft de omzetting van een school van openbaar naar bijzonder of omgekeerd. Het gemeentebestuur neemt daarover het finale besluit en kan ondanks instemming van de oudergeleding toch besluiten niet mee te werken aan de omzetting. Een recent voorbeeld van het primaat van de politiek betreft de opheffing van een openbare school, die qua leerlingenaantal nog in stand gehouden had kunnen worden. Hoewel de gemeenteraad de uiteindelijke beslissing daarover neemt zal het bevoegd gezag – i.c. niet de gemeenteraad – toch een voorstel hierover aan de MR moeten voorleggen, met dus het risico dat de gemeenteraad anders besluit.

Problemen van deze aard zijn echter zeker niet specifiek voor het onderwijs. Met name ondernemingsraden van overheidsorganen hebben hiermee dikwijls te maken, zoals bij samenvoeging van gemeenten of de plaats van een (nieuw) gemeentehuis.

## 7 Slotopmerkingen

De WMS kent veel bevoegdheden toe aan de MR en zijn geledingen. Zij noemt niet minder dan 62 onderwerpen waarover de MR of een geleding mag meepraten of meebeslissen. Op deze onderwerpen kan het bevoegd gezag van de school beleid maken of regelingen opstellen. Maar de inhoud daarvan wordt in veel gevallen

<sup>17</sup> Naar men vermoedt is er nog steeds een bedrag van ongeveer m€ 300 voor onderwijshuisvesting aan de gemeenten beschikbaar gesteld maar niet uitgegeven aan nieuwbouw, verbouw en onderhoud van scholen. Zie de motie Van Haersma Buma, Kamerstukken II 2011/12, 33 000 nr. 12 en Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012, p. 18.



voorgeschreven of beperkt door wet- en regelgeving, bepalingen in cao's of bevoegdheden van interne organen van de rechtspersoon die de school in stand houdt. Bovendien wordt de inhoud van de bevoegdheden soms gestuurd door al dan niet politiek getinte invloeden van buitenaf.

Deze beperkingen werken door in de uiteindelijke bevoegdheid van de MR, omdat de medezeggenschap met betrekking tot een bepaald onderwerp nooit meer kan omvatten dan de zeggenschap. Het mag dan ook geen wonder heten dat het tussen MR en bevoegd gezag regelmatig 'schuurt' als blijkt dat een MR zijn bevoegdheid niet of niet volledig kan omzetten in daadwerkelijke invloed op de vorming van beleid of regelingen. Een oplossing voor dit soort situaties kan mogelijk worden gevonden in artikel 8 lid 6 WMS. Hierin staat dat het bevoegd gezag bij het vragen om advies of instemming, een overzicht verstrekt van de beweegredenen voor het voorstel. Om al te hoge verwachting bij de MR, en dus potentiële conflicten, te voorkomen kan het bevoegd gezag bij deze informatie een overzicht verstrekken van de mogelijke beperkingen die bij de formulering van het voorstel hebben meegespeeld of die in het vervolg van de totstandkoming van het betreffende beleid of de betreffende regeling een rol kunnen gaan spelen. ●

## Literatuur

### Commissie-Van Rijn 2012

*Autonomie verplicht. Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis*, Den Haag: Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis, 2012.

### Van Drongelen en Jellinghaus 2010

J. van Drongelen en S.F.H. Jellinghaus, *Collectief arbeidsrecht 1, Wet op de ondernemingsraden*, Zutphen: Uitgeverij Paris, 2010.

### Jansen 2012

K. Jansen, 'De raad van toezicht als werkgever', *Thema* juni 2012.

### Jansen 2013

K. Jansen, 'Formele en informele medezeggenschap', *Thema* mei 2013.

### De Jong 2012

S. de Jong, *De identiteitsgebonden werkgever in het arbeidsrecht* (diss. Groningen), Apeldoorn: Uitgeverij De Banier, 2012.

### Kanters & Geenen 2012

P.H.M. Kanters & C.V.J. Geenen, 'Intern toezicht en medezeggenschap', *School en Wet*, september 2012, p. 5-9.

### Keijser 2003

J. Keijser, 'De (rechts)positie van de leerling', *Thema*, nummer 17, september 2003.

### Onderwijsraad 2012

*Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief. Nieuwe richtingen aan de vrijheid van onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad, 2012.

### Rhebergen c.s. 2010

C. Rhebergen, A. van Andel & H. Bruggeman, 'Goed onderwijs, goed bestuur – invulling geven aan de scheiding tussen besturen en intern toezicht houden', *Thema* nr. 82, april 2010.

### Satter, Schraven & Van Midden 2012

S. Satter, J. Schraven & G.J. van Midden, *Maatschappelijke voorzieningen en onderwijs. partners, samenwerking en huisvesting*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv, 2012.

### Sprengers 2010

L.C.J. Sprengers, 'Het ligt eraan waar je zoekt, welk recht je zult vinden. Over de uitleg van het primaat van de politiek in de WOR.', in: M. van Hassel en M.P. Nieuwe Weme (red.), *Willems' wegen*, (Willems-bundel) Deventer: Kluwer 2010, p. 375-384.