

## Presentatie concept-rapport Enerzijds, anderzijds.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Inleiding**

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

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

## **Experimenten**

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

## Afspraken over samenwerking

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

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

## Meerdere medezeggenschapsregimes

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

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

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

## Praktijkonderzoek

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

Een bevoegd gezag moet in deze praktijk eigenlijk met twee verschillende medezeggenschapsorganen (namens zowel mbo als vmbo) overleggen over belangrijke onderwerpen als: de begroting, het jaarverslag en de formatie. In de praktijk bleek haar dat dit 'pragmatisch werd opgelost' door over die onderwerpen met de gmr van de scholen en de or van de mbo-instelling, gezamenlijk te vergaderen, alsof die twee samen een soort nieuw medezeggenschapsorgaan vormden. De afhandeling en het papierwerk werd vervolgens 'in de eigen kolom' geregeld. Maar Van Schoonhoven hoorde wel dat men zich

daar enige zorgen over maakt: 'Want wat als het mis gaat? Wat als we in een geschil belanden?' Eén College van Bestuur waarmee zij in gesprek ging bleek niet erg tevreden over de nu gekozen oplossing. Van Schoonhoven: 'Zij wilden als Cvb op stichtingsniveau toch met beide medezeggenschapsorganen spreken over bijvoorbeeld een meerjarenplanning.'

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

In de praktijk leefde de vraag rondom medezeggenschap waarmee zij bij de experimenten aanklopte niet enorm, merkt Van Schoonhoven overigens eerlijk op. Maar, benadrukt ze ook: 'Dat geldt natuurlijk alleen zolang er geen geschillen zijn.'

### **Algemene aandachtspunten die uit haar onderzoek naar voren kwamen:**

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

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

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

Vooruitlopend op de input van de aanwezige experts stelde Van Schoonhoven dat zij van mening is dat er wel iets geregeld moet worden in het wetsvoorstel. Non-regulering is voor haar geen houdbaar scenario.

Blijven er twee mogelijkheden over: 1) zelfregulering, of 2) regulering door de wetgever. Bij beide opties zijn meerdere varianten mogelijk, schetste zij.

Bij zelfregulering kan de wetgever twee opties bieden:

- a) partners maken hun eigen afspraken
- b) partners maken eigen afspraken onder vooraf bepaalde voorwaarden.

Bij regulering zijn de volgende opties in beeld:

- a) De wet Wms is van toepassing
- b) De WOR en de WEB zijn van toepassing
- c) Op grond van de samenwerkingsovereenkomst wordt een keuze gemaakt. Die kan die na een aantal jaar ook worden heroverwogen.

Er moet zeker iets worden geregeld stelt de onderzoekster, maar variant 1 of 2, daar is zij nog niet over uit.

Bij iedere keuze moeten een aantal criteria worden betrokken, zowel inhoudelijk als procesmatig, stelt Van Schoonhoven.

Inhoudelijk gaat het onder andere om:

- Borging medezeggenschapsrechten
- Basis voor efficiënte/effectieve medezeggenschapsstructuur
- Eenduidige en evenwichtige geschillenregeling.

Procesmatig moeten worden mee gewogen:

- Passend bij aard en urgentie van het probleem
- Wanneer is beslissing van de wetgever nodig
- Langs welk wetgevingstraject te realiseren?

## **Complexe materie**

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

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

Stelling 1:

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

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

Stelling 2:

**Het opstellen van modellen en handreikingen kost onnodig veel tijd en energie. De transactiekosten zijn te hoog. Dus: de wetgever moet de medezeggenschap bij samenwerking vmbo-mbo gaan regelen.**

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

Stelling 3:

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

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

Stelling 4:

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

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

## **Reactie op input**

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

## **Slotwoord**

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

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