



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 wetwijziging 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 medezeggenschapsorganen¹ 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 commissie². 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.'³ 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.⁴

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.⁵ 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.

³ Artikel 36 (oud).

⁴ 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 Onderwijsgeschillen, nr. 15, Utrecht november 2020, p.71.

⁵ Vgl. artikel 6:6 Algemene wet bestuursrecht.

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*.⁶ 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.⁷

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

⁶ *De Wet medezeggenschap op scholen toegelicht*, 6e herziene druk, uitgave 8 van het Expertisecentrum, Stichting Onderwijsgeschillen, Utrecht 2023.

⁷ F.H.J.G. Brekelmans en J. Sperling, *Advies medezeggenschap in integrale kindcentra*, Expertisecentrum Stichting Onderwijsgeschillen, nr. 11, Utrecht 2017 en F.H.J.G. Brekelmans en J. Sperling, *Doeltreffender en meer effect*, Expertisecentrum Stichting Onderwijsgeschillen, 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.⁸ 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

⁸ 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.⁹

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.¹⁰

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 lid¹¹ 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

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

¹⁰ Naleving en handhaving van de uitspraken van de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS, Expertisecentrum Stichting Onderwijs geschillen nr. 17, Utrecht juni 2022, p. 7-10.

¹¹ 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.

belangen die daarbij voor het bevoegd gezag en het medezeggenschapsorgaan aan de orde zijn. De commissie stelt het medezeggenschapsorgaan in de gelegenheid zijn argumenten voor het onthouden van instemming bij de commissie naar voren te brengen. (Lid 2) De commissie geeft slechts toestemming indien het medezeggenschapsorgaan niet in redelijkheid tot het onthouden van instemming heeft kunnen komen of indien sprake is van zwaarwegende omstandigheden die het te nemen besluit van het bevoegd gezag rechtvaardigen. (Lid 1)

Een besluit dat zonder de instemming van het medezeggenschapsorgaan of toestemming van de commissie is genomen, is nietig indien het medezeggenschapsorgaan tegenover het bevoegd gezag schriftelijk een beroep op de nietigheid heeft gedaan. Het medezeggenschapsorgaan kan een beroep op de nietigheid slechts doen binnen zes weken nadat het bevoegd gezag zijn besluit heeft genomen of vanaf het moment dat het medezeggenschapsorgaan is gebleken dat het bevoegd gezag uitvoering heeft gegeven aan het besluit. (Lid 3) Het medezeggenschapsorgaan kan de commissie verzoeken aan het bevoegd gezag de plicht op te leggen, zich te onthouden van handelingen die strekken tot uitvoering of toepassing van een nietig besluit. Het bevoegd gezag kan de commissie verzoeken te verklaren dat het medezeggenschapsorgaan ten onrechte een beroep op nietigheid heeft gedaan. (Lid 4)

Artikel 33: geschillen inhoud medezeggenschapsreglement en medezeggenschapsstatuut

Voor het vaststellen van het medezeggenschapsstatuut of -reglement heeft het bevoegd gezag instemming van twee derden van de leden het medezeggenschapsorgaan in kwestie nodig.¹² Als het medezeggenschapsorgaan de instemming voor vaststelling of wijziging van het medezeggenschapsstatuut of medezeggenschapsreglement onthoudt, kan het bevoegd gezag de commissie binnen zes weken na de onthouding van de instemming toestemming vragen het statuut of reglement vast te stellen of te wijzigen. De commissie geeft toestemming, tenzij het bevoegd gezag bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot zijn voorstel heeft kunnen komen. (Lid 1)

Indien de commissie geen toestemming geeft, geeft zij in haar uitspraak aan hoe het voorstel dient te worden gewijzigd. Na de uitspraak stelt het bevoegd gezag het reglement of het statuut vast overeenkomstig de uitspraak. (Lid 2)

Leden 3, 4 en 5 komen overeen met leden 2, 3 en 4 van artikel 32.

Artikel 34: adviesgeschillen

Als het bevoegd gezag een besluit neemt waarbij het een advies van een medezeggenschapsorgaan niet (geheel) volgt, wordt de uitvoering van het besluit opgeschort met zes weken, tenzij het medezeggenschapsorgaan tegen onmiddellijke uitvoering van het besluit geen bedenkingen heeft (lid 1). Het medezeggenschapsorgaan kan binnen deze zes weken het geschil voorleggen aan de commissie (lid 2) en deze verzoeken de uitspraak te doen dat het besluit niet in stand kan blijven (lid 5).

Lid 3 bevat een regeling voor de situatie waarin het bevoegd gezag ten onrechte geen advies heeft gevraagd. In dat geval kan het bevoegde medezeggenschapsorgaan binnen zes weken nadat is gebleken dat het bevoegd gezag uitvoering of toepassing heeft gegeven aan dat besluit, een geschil over het al dan niet in stand blijven van het besluit voorleggen aan de commissie. Het medezeggenschapsorgaan moet daarbij het advies verstrekken dat het zou hebben gegeven als advies zou zijn gevraagd. Voor de behandeling van het geschil geldt dit advies als niet of niet geheel gevolgd.

Zowel in de procedure van lid 1 als lid 3 moet het medezeggenschapsorgaan de argumenten voor zijn advies en voor zijn oordeel dat door het niet of niet geheel volgen van het advies de belangen van de school of van het medezeggenschapsorgaan ernstig worden geschaad, overleggen. De commissie stelt het bevoegd gezag in de gelegenheid, zijn argumenten voor het niet of niet geheel volgen van het advies bij de commissie naar voren te brengen. (Lid 4)

In lid 5 staat de toetsingsnorm: 'De commissie beoordeelt of het bevoegd gezag bij het niet of niet geheel volgen van het advies van [het medezeggenschapsorgaan] bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.' Onder 'betrokken belangen' moet worden verstaan 'de belangen van de school of van [het medezeggenschapsorgaan]' (lid 4). Vervolgens doet de commissie de uitspraak of het besluit al dan niet in stand kan blijven. De commissie kan daarbij, op verzoek van het medezeggenschapsorgaan, voorzieningen treffen. (Lid 6)

Artikel 35: nalevingsgeschillen

Zowel een medezeggenschapsorgaan als het bevoegd gezag kan een geschil voorleggen inzake naleving van de bij of krachtens de Wms of een onderwijswet geldende verplichtingen (leden 1 en 2). De commissie heeft de bevoegdheid om in haar uitspraak het bevoegd gezag of het medezeggenschapsorgaan verplichtingen op te leggen (lid 3).

¹² Artikel 21 lid 2 en artikel 23 lid 2.

(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).¹³ 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.

¹³ 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.¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶ In het tweede geval had een PMR verzocht om een besluit van het bevoegd gezag nietig te verklaren.¹⁷ Een andere OMR had de commissie verzocht het bevoegd gezag de verplichting op te leggen een excuusbrief te schrijven aan de ouders.¹⁸ 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.

¹⁴ 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'.

¹⁵ Zie bijv. zaaknummer 50462, 19 oktober 2023.

¹⁶ Zaaknummer 29569, 9 december 2022.

¹⁷ Zaaknummer 107838, 12 december 2017.

¹⁸ Zaaknummer 40558, 29 maart 2023.

Verkeerde artikel

Vaker komt het voor dat het verzoek op het verkeerde artikel is gebaseerd. Dat komt met name voor in geschillen over het niet-vragen van instemming of advies door het bevoegd gezag. In artikel 32 lid 3 (instemming) en artikel 34 leden 3 en 4 (advies) staan voorschriften voor die situaties. In het geval van artikel 32 lid 3 (juncto lid 4) kan een medezeggenschapsorgaan de commissie verzoeken om het bevoegd gezag de plicht op te leggen het besluit niet uit te voeren. In het geval van artikel 34 leden 3 en 4 (juncto lid 6) kan een medezeggenschapsorgaan de commissie verzoeken om te verklaren dat het besluit niet in stand kan blijven. Soms vragen medezeggenschapsorganen toch naleving van de instemmings- of adviesplicht op grond van artikel 35. De commissie heeft echter bepaald dat dat niet mogelijk is. Volgens de commissie is het 'een algemeen rechtsbeginsel dat voor de toepassing van een algemene wetsbepaling, zoals artikel 35, geen ruimte is indien de wet voor de voorliggende situatie een specifieke bepaling bevat' (het zogenoemde *lex specialis* beginsel).¹⁹ Artikelen 32 leden 3 en 4 en artikel 34 leden 3 en 4 zijn een *lex specialis*, aldus de commissie.

In acht gevallen was sprake van niet-ontvankelijkheid, omdat de verzoeker zich niet beriep op het juiste artikel. In drie daarvan legde het medezeggenschapsorgaan een geschil over het niet-naleven van de instemmingsverplichting²⁰ (artikel 32 lid 3) voor als een nalevingsgeschil (artikel 35). In het eerste geval had de MR de nietigheid van het besluit ingeroepen en deed het bij de commissie een verzoek om naleving van de instemmingsverplichting. In twee andere gevallen had de PMR geen beroep op nietigheid van artikel 32 lid 3 gedaan en verzocht de commissie op grond van artikel 35 te verklaren dat het bevoegd gezag alsnog zijn instemmingsverplichting nakwam. Alle drie verzoeken werden niet-ontvankelijk verklaard op grond van het *lex specialis* beginsel.²¹

Er waren vier gevallen waarin het bevoegd gezag geen advies had gevraagd en het medezeggenschapsorgaan alsnog via artikel 35 om naleving van de adviesplicht verzocht.²² De commissie verklaarde de verzoeken niet-ontvankelijk omdat alleen de weg van artikel 34 lid 3 openstond. In een vijfde geval waarin geen advies was gevraagd, deed de MR een beroep op nietigheid op grond van artikel 32 lid 3 en verzocht de commissie om het bevoegd gezag voorzieningen op te leggen op grond van artikel 32 lid 4. Artikel 32 heeft echter betrekking op instemmingsgeschillen, en niet op adviesgeschil-

¹⁹ Zaaknummer 107943, 14 mei 2018.

²⁰ Zaaknummer 10726, 26 oktober 2021.

²¹ Zaaknummer 107853, 12 december 2017. Dezelfde situatie deed zich voor in zaaknummer 108255, 7 oktober 2019.

²² Zaaknummer 28480, 1 juni 2022; zaaknummer 15859, 23 maart 2022; zaaknummer 2113, 23 september 2021; zaaknummer 107943, 14 mei 2018.

len. De commissie verklaarde het verzoek niet-ontvankelijk omdat de MR de procedure van artikel 34 lid 3 had moeten volgen.²³

En het is zelfs de commissie niet altijd duidelijk welke procedure moet worden gevolgd. In een geschil bij de commissie had het bevoegd gezag de GMR om advies gevraagd over de benoeming van een directeur-bestuurder.²⁴ Toen de GMR er daarna achter kwam dat het bevoegd gezag het benoemingsbesluit al vóór de adviesaanvraag had genomen, gaf de GMR een negatief advies en verzocht de commissie te oordelen dat dit besluit niet in stand kon blijven. Omdat de verzoeker zich niet specifiek op een van de bepalingen van artikel 34 beriep, vulde de commissie de rechtsgrond aan door te overwegen dat de handelswijze van het bevoegd gezag gelijk moest worden gesteld aan het niet-volgen van advies in artikel 34 lid 1. Zij stelde vervolgens de GMR in het gelijk omdat het bevoegd gezag niet de waarborgen van artikel 17²⁵ had gevolgd en het bevoegd gezag 'aldus niet op de voorgeschreven wijze [heeft] kunnen kennisnemen van de zienswijze van de GMR, die juist in het belang van het goed functioneren van de scholen in al hun doelstellingen is ingesteld', aldus de commissie.

Maar in hoger beroep vernietigde de OK de uitspraak omdat de commissie niet de procedure van artikel 34 lid 1, maar die van lid 3 had moeten volgen.²⁶ Het bevoegd gezag had immers het besluit al genomen toen het de GMR om advies vroeg. Die situatie moest volgens de OK gelijk worden gesteld met die in artikel 34 lid 3 (advies niet gevraagd) en niet lid 1 (advies niet gevolgd). De OK deed vervolgens zelf het geschil af via de procedure van leden 3-5 van artikel 34 en overwoog dat de bezwaren van de GMR in het negatieve advies onvoldoende zwaarwegend waren om tot het oordeel te komen dat het bevoegd gezag bij het niet volgen van het advies, bij afweging van alle betrokken belangen niet in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen.

²³ Zaaknummer 107952, 30 mei 2018.

²⁴ Zaaknummer 50462, 19 oktober 2023.

²⁵ Hierin staat: 'Indien een te nemen besluit ingevolge artikel 11 dan wel op grond van het medezeggenschapsreglement krachtens artikel 24, tweede en derde lid, vooraf voor advies dient te worden voorgelegd aan de medezeggenschapsraad, draagt het bevoegd gezag er zorg voor dat:

- advies wordt gevraagd op een zodanig tijdstip, dat het advies van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming;
- de medezeggenschapsraad in de gelegenheid wordt gesteld met hem overleg te voeren voordat advies wordt uitgebracht;
- de medezeggenschapsraad zo spoedig mogelijk schriftelijk in kennis wordt gesteld van de wijze waarop aan het uitgebrachte advies gevolg wordt gegeven; en
- de medezeggenschapsraad, indien het bevoegd gezag het advies niet of niet geheel wil volgen, in de gelegenheid wordt gesteld nader overleg met hem te voeren alvorens het besluit definitief wordt genomen.'

²⁶ Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam 29 januari 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:197.

(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. Zoals gezegd, is onduidelijk waarom die verschillend zijn. Dat verschil kan er ook toe leiden dat de commissie in het ene geschil wel bepaalde voorzieningen kan opleggen en in het andere niet. Bijvoorbeeld in een instemmingsgeschil oordeelde de commissie dat het bevoegd gezag een besluit niet mocht uitvoeren, omdat het had verzuimd om instemming te vragen aan de MR. Maar de commissie wees het verzoek om de al tot stand gekomen gevolgen ongedaan te maken af, omdat artikel 32 lid 4 (instemmingsgeschillen) de commissie die bevoegdheid niet geeft.²⁷ De commissie heeft die bevoegdheid alleen in adviesgeschillen (artikel 34 lid 6).

Bovendien kunnen de voorzieningen in artikelen 32 lid 4, 33 lid 5, 34 lid 6 en 35 lid 3 pas worden opgelegd bij een eindoordeel van de commissie, en niet vóór of gedurende de procedure. De commissie mist de bevoegdheid, in tegenstelling tot de OK in artikel 26 lid 8 WOR, om tijdens de procedure een voorlopige voorziening op te leggen. Dat kan tot gevolg hebben dat de gevolgen van een besluit soms niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden, ook al oordeelt de commissie dat het besluit niet rechtsgeldig is. Die situatie zal met name aan de orde zijn bij adviesgeschillen, waarbij de uitvoering van het besluit in kwestie hooguit met zes weken kan worden opgeschort (artikel 34 lid 1). Daarvan was bijvoorbeeld sprake bij het onterechte ontslag van een directeur; dat kon feitelijk niet meer ongedaan gemaakt worden.²⁸

Het ontbreken van een wettelijke bepaling in de geschillenregeling over het opleggen van een voorlopige voorziening gedurende het geschil zal tot gevolg hebben dat de commissie een verzoek daartoe niet-ontvankelijk zal verklaren. Daarover zijn overigens geen uitspraken. Medezeggenschapsorganen moeten zich in zulke gevallen tot de burgerlijke voorzieningenrechter wenden. Maar niet alle rechters verklaren een medezeggenschapsorgaan ontvankelijk, bijvoorbeeld met de overweging dat een medezeggenschapsorgaan geen civielrechtelijke procesbevoegdheid heeft.²⁹ En in een recent kort geding wees de voorzieningenrechter de vordering voor een voorlopige maatregel met betrekking tot een bij de commissie aanhangig adviesgeschil, af omdat het geschil 'ligt nu voor bij de Geschillencommissie'.³⁰ Efficiënter zou zijn geweest als de commissie ook had kunnen oordelen over de vordering voor een voorlopige voorziening.

27 Zaaknr. 107855, 11 oktober 2017.

28 Zie bijvoorbeeld zaaknr. 109067, 13 maart 2020.

29 Zie bijvoorbeeld Rechtbank Almelo 28 januari 2011, ECLI:NL:RBALM:2011:BP2638 en Rechtbank Arnhem 19 december 2008, ECLI:NL:RBARN:2008:BH0321.

30 Zie bijvoorbeeld Rechtbank Amsterdam 19 april 2014, ECLI:NL:RBAMS:2024:2236.

3.2 Partijen zijn enerzijds het bevoegd gezag en anderzijds een van de medezeggenschapsorganen genoemd in artikelen 31 of 37

Limitatief aantal partijen

Artikel 31 juncto artikel 37 sommen een limitatief aantal procespartijen op: het bevoegd gezag of een van de medezeggenschapsorganen genoemd in artikelen 31 en 37. Onder bevoegd gezag wordt verstaan: de rechtspersoon die de school of scholen in stand houdt. Andere (rechts-)personen kunnen dus geen geschil voorleggen aan of aangesproken worden bij de commissie. In twee geschillen werden de verzoeken van een voormalige oudergeleding van een MR³¹ en een aantal niet-verkozen ouders³², daarom niet-ontvankelijk verklaard.

Rechthebbende

De commissie stelt bovendien de voorwaarde dat een medezeggenschapsorgaan rechthebbende is van de specifieke vordering die het verzoekt. Volgens de commissie volgt uit artikelen 31 juncto 37 dat 'de bevoegdheid om advies- en instemmingsgeschillen aan de commissie voor te leggen, exclusief toekomt aan het medezeggenschapsorgaan dat over de betreffende aangelegenheid instemmings- of adviesbevoegdheid heeft. Volgens de commissie zou een andere uitleg tot de onredelijke uitkomst kunnen leiden dat het orgaan dat de instemmings- of adviesbevoegdheid heeft, zich heeft neergelegd bij het besluit van het bevoegd gezag, terwijl een ander orgaan datzelfde besluit nog zou kunnen aanvechten. Dit acht de commissie in strijd met de Wms, die wat betreft de toekenning van de instemmings- en adviesrechten uitdrukkelijk onderscheid maakt tussen aangelegenheden waarover de MR bijzondere bevoegdheden heeft en die waarover de geledingen bijzondere bevoegdheden hebben.³³ Hetzelfde geldt voor nalevingsverzoeken. Alleen het medezeggenschapsorgaan jegens wie het bevoegd gezag een verplichting heeft, is bevoegd een nalevingsgeschil hierover in te dienen.³⁴

In zes gevallen verklaarde de commissie de verzoeken niet-ontvankelijk omdat deze niet door de rechthebbenden waren ingediend. Zo overwoog de commissie dat niet de OMR recht op informatie op grond van artikel 8 had met betrekking tot een instemmingsaangelegenheid van de MR.³⁵ In een ander geval was het verzoek van de OMR tot naleving

31 Zaaknummer 40558, 29 maart 2023. Bevestigd door de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam 19 augustus 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2295.

32 Zaaknummer 109468, 12 oktober 2020.

33 Zaaknummer 108706, 10 juli 2019. Zie ook de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam 1 april 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BQ1771, onderdeel 3.11. Zie ook *Kamerstukken II 2005/06*, 30414, nr. 3, p. 10-12.

34 Zaaknummer 40558, 29 maart 2023.

35 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.³⁶ 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.³⁷ 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.³⁸ 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.³⁹

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 1⁴⁰ en in twee gevallen was het verzoekschrift van een medezeggenschapsorgaan over een adviesgeschil ingediend ná de termijn van artikel 34 lid 2⁴¹.

³⁶ Zaaknummer 9175, 14 juli 2021. Zo ook zaaknummer 107896, 2 oktober 2017.

³⁷ Zaaknummer 108255, 7 oktober 2017.

³⁸ Zaaknummer 107664, 13 juli 2017.

³⁹ Zaaknummer 108706, 10 juli 2019.

⁴⁰ Zaaknummer 29107, 12 juli 2022.

⁴¹ 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 hebben⁴², het tussen partijen juist in geschil is of er sprake is van een te nemen besluit of het besluit⁴³ weer is ingetrokken⁴⁴. De commissie onderzoekt ook ambtshalve of sprake is van een te nemen besluit, zelfs als beide partijen vinden dat dat wel het geval is⁴⁵.

In vier gevallen werd een verzoek van het bevoegd gezag ex artikel 32 lid 1 (vervangende 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 na⁴⁶ of doet het dat te laat⁴⁷, 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-

⁴² Zie bijv. zaaknummer 29107, 12 juli 2022.

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

⁴⁴ Zaaknummer 109347, 16 juli 2020.

⁴⁵ 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).

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

⁴⁷ 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-ontvankelijk⁴⁸. 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.⁴⁹

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.⁵⁰ 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.⁵¹ 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.⁵²

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.⁵³ Evenmin was een afspraak tussen de MR en het bevoegd gezag over de procedure voor de werving en selectie van een directeur⁵⁴ of een bepaling uit

het huishoudelijk reglement van de MR een 'verplichting' in de zin van artikel 35.⁵⁵ 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.⁵⁶ 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.⁵⁷ 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 35.⁵⁸

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'.⁵⁹ 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.⁶⁰ In de modelreglementen op 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

⁶⁰ Deze mogelijkheid bestaat wel in de WOR (artikel 32 lid 2 WOR).

inroepen voordat het een geschil over het besluit kan voorleggen. Sommige van die voorwaarden zullen daardoor pas bekend worden ten tijde van of zelfs na het indienen van het verzoekschrift. Dat kan tot gevolg hebben dat het verzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Hierna wordt besproken hoe deze bepalingen gewijzigd kunnen worden om de toegankelijkheid te verbeteren.

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

Een van de meest beperkende bepalingen is artikel 31 waaruit volgt dat een verzoek onder een van de geschillen bedoeld in artikelen 32, 33, 34, en 35 moet worden gebracht. Daardoor zal een verzoeker zich, voordat hij een geschil indient, eerst moeten verdiepen in de voorschriften van deze artikelen om te beoordelen of zijn verzoek daaronder gebracht kan worden. Wordt de verkeerde gekozen, dan wordt het verzoek vaak niet inhoudelijk behandeld. Dat probleem doet zich vooral voor bij artikelen 32 lid 3 en artikel 34 lid 3.

Beter zou daarom zijn om een meer algemene bepaling op te nemen over de bevoegdheid van de commissie. Voor de tekst van zo een bepaling kan aansluiting worden gezocht bij artikel 36 lid 2 WOR. Daarin staat: 'De ondernemingsraad en de ondernemer kunnen de kantonrechter verzoeken te bepalen dat de ondernemer, onderscheidenlijk de ondernemingsraad gevolg dient te geven aan hetgeen overigens bij of krachtens deze wet is bepaald, een en ander voor zover dit van de ondernemer onderscheidenlijk de ondernemingsraad afhangt.' Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar instemmings-, advies- of nalevingsgeschil behalve dan dat voor sommige van deze geschillen een bepaalde termijn voor indiening of toetsingsnorm geldt.

Voor wat betreft de Wms zou, met inachtneming van de huidige tekst van artikel 31 lid 1, zo een algemene bepaling kunnen luiden: 'De commissie neemt kennis van geschillen over het bij of krachtens deze wet of een onderwijswet bepaalde'. Niet alleen is die tekst eenvoudiger dan de huidige en maakt die het onderscheid tussen de verschillende soorten procedures minder rigide. Ook geeft het de commissie een ruimere mogelijkheid om de rechtsgronden ambtshalve aan te vullen als zij dat nodig vindt. De commissie heeft daardoor meer mogelijkheden om te komen tot de kern van het geschil. Wie de procespartijen zijn, wordt hierna in onderdeel 4.3 besproken.

Na deze bepaling kan meteen de bevoegdheid van de commissie om maatregelen op te leggen, worden opgenomen. Nu wordt deze bevoegdheid in min of meer gelijke bewoordingen steeds herhaald in artikelen 32, 33, 34 en 35. Ook in de algemene geschillenregeling in de WOR staat maar één bepaling over het opleggen van voorzieningen (artikel 36 lid 5 WOR).

Artikel 32 lid 3 (beroep op nietigheid)

Mijns inziens is een van de redenen waarom artikel 32 lid 3 (MR moet schriftelijk beroep op nietigheid doen) soms tot niet-ontvankelijkheid leidt, dat deze bepaling in de geschillenregeling staat en niet in de artikelen over instemmingsbevoegdheden (artikelen 10, 12, 13, 14, 14a, 21 en 23). Een beroep op nietigheid moet immers worden gedaan vóórdat een verzoek bij de commissie wordt gedaan, en niet tijdens een procedure bij de commissie.

De plaatsing van artikel 32 lid 3 in de geschillenregeling heeft bovendien tot gevolg dat de tekst daarvan niet in de medezeggenschapsreglementen wordt opgenomen en medezeggenschapsorganen en het bevoegd gezag daardoor niet goed met dit beroep bekend zijn. De modelreglementen van infowms.nl die op veel scholen worden gebruikt vermelden niets over de mogelijkheid van beroep op nietigheid als het bevoegd gezag geen instemming vraagt. Medezeggenschapsorganen en bevoegde gezagen raadplegen in de praktijk vrijwel uitsluitend het medezeggenschapsreglement en zelden de tekst van de Wms. Dat zal mogelijk tot gevolg hebben dat zij pas bekend worden met de voorwaarde van nietigheid van artikel 32 lid 3 voor een instemmingsgeschil op het moment dat zij een geschil aanhangig maken. Vaak is het dan te laat.

Bovendien zullen veel medezeggenschapsorganen onbekend zijn met het beginsel van 'lex specialis'. Zij zullen het ook onbegrijpelijk vinden dat zij geen naleving kunnen vragen van wettelijke verplichtingen die het bevoegd gezag niet is nagekomen. Dit verklaart mogelijk waarom sommige medezeggenschapsorganen geneigd zijn te kiezen voor de in dat geval voor de hand liggende tekst van artikel 35 (nalevingsgeschil).

Verder lijkt het erop dat de bepalingen in artikel 32 over nietigheid ook onduidelijkheid oplevert bij bevoegde gezagen. Als een medezeggenschapsorgaan geen instemming verleent, dan heeft een bevoegd gezag twee keuzes. Ten eerste kan het zelf binnen zes weken de commissie verzoeken om vervangende toestemming te verlenen (artikel 32 lid 1). Ten tweede kan het gedurende zes weken stilzitten en afwachten of het medezeggenschapsorgaan een beroep op nietigheid doet (artikel 32 lid 3). In sommige gevallen waarin het medezeggenschapsorgaan dat niet doet (en het besluit dus automatisch

rechtsgeldig is na zes weken), dienen sommige bevoegde gezagen toch een verzoek in op grond van artikel 32 lid 1. Blijkbaar is men er soms niet mee bekend dat het nalaten van een beroep op nietigheid tot gevolg heeft dat het besluit rechtsgeldig is. Zie de uitspraken in onderdeel '3.4.1 situatie a' hiervoor.

Beter zou daarom zijn om artikel 32 leden 3 en 4, tweede volzin, te verplaatsen naar de instemmingsbevoegdheden in hoofdstuk 3 van de Wms. Dat zou ook in overeenstemming met de WOR zijn. In artikel 27 lid 1 WOR staan de instemmingsbevoegdheden van de OR opgesomd. In lid 4 staat dat de ondernemer zich tot de kantonrechter kan wenden als hij geen instemming heeft gekregen voor vervangende toestemming. In lid 5 staat dat de OR zich binnen een maand op nietigheid kan beroepen als een instemmingsplichtig besluit is genomen zonder instemming van de OR. Door deze voorschriften op te nemen in de bepalingen over instemmingsbevoegdheden, is het voor alle partijen meteen duidelijk hoe te handelen als zich problemen rondom instemming voordoen. Die verplaatsing zal tevens tot gevolg hebben dat de voorwaarden van artikel 32 leden 3 en 4, tweede volzin via de modellen van infowms.nl in medezeggenschapsreglementen worden opgenomen en medezeggenschapsorganen en bevoegde gezagen daarmee beter bekend zullen zijn. Leden 3 en 4, tweede volzin, van artikel 32 kunnen dan vervallen in de tekst van de geschillenregeling.

Artikel 34 leden 3 en 4 (niet-vragen advies)

Artikel 34 lid 3 leidt tot veel verwarring omdat uit de letter van de wet niet volgt dat deze bepaling een beroep op artikel 35 onmogelijk maakt. Dat deze bepaling een *lex specialis* is, blijkt niet uit de wetsgeschiedenis.⁶¹ En ook de WOR staat toe dat een geschil over het niet-vragen van advies kan worden gebaseerd op één van twee grondslagen: artikel 26 lid 1 of artikel 36 lid 2 WOR. De commissie houdt echter strak de hand aan het *lex specialis* beginsel.

Bovendien hebben de voorschriften van leden 3, tweede volzin, en 4 van artikel 34 tot gevolg dat een medezeggenschapsorgaan een procedurele achterstand heeft. Lid 3 schrijft voor dat als het bevoegd gezag geen advies heeft gevraagd, het medezeggenschapsorgaan in een geschil 'het advies [verstrekt] dat zou zijn gegeven indien advies zou zijn gevraagd. Voor de behandeling van het geschil geldt dit advies als niet of niet geheel gevolgd.' Lid 4 vereist verder dat het medezeggenschapsorgaan de argumenten voor dit advies en het oordeel overlegt dat door het niet of niet geheel volgen van het

advies de belangen van de school of van het medezeggenschapsorgaan ernstig worden geschaad. Maar als er geen advies is gevraagd, zal het medezeggenschapsorgaan waarschijnlijk geen informatie hebben over de redenen voor het besluit en de 'afweging van de betrokken belangen' (lid 5) door het bevoegd gezag. Ook zal er geen overleg zijn geweest met het bevoegd gezag. Het medezeggenschapsorgaan⁶² zal in dat geval niet of onvoldoende in staat zijn om te voldoen aan leden 3 en 4. Naar de letter van de wet zou de commissie het verzoek dan moeten afwijzen. De tekst van leden 3 en 4 kan daarmee een perverse prikkel zijn voor een bevoegd gezag om een medezeggenschapsorgaan geen advies te vragen en artikel 17 (adviesaanvraag) niet na te leven.

De reden voor de procedure van leden 3 en 4 was volgens de wetgever dat deze procedure als voordeel had 'ten opzichte van de situatie waarin eerst door middel van een nalevingsgeskil een adviesaanvraag alsnog moet worden afgedwongen alvorens het adviesgeskil inhoudelijk aanhangig kan worden gemaakt, dat er direct een inhoudelijke beoordeling van het geschil kan plaatsvinden. Dat bespaart een gang naar de commissie.'⁶³

Maar met deze 'efficiënte' procedure wordt inbreuk gemaakt op de medezeggenschapsrechten omdat daardoor het normale adviestraject in de Wms, en met name de voorschriften van artikel 17, wordt overgeslagen. Het medezeggenschapsorgaan heeft in dat geval geen achterliggende informatie ontvangen en geen intern overleg en eventueel overleg met de achterban kunnen voeren over het voorgenomen besluit en het advies. Er heeft ook geen overleg met het bevoegd gezag plaatsgevonden en het medezeggenschapsorgaan heeft geen invloed op de besluitvorming van het bevoegd gezag kunnen uitoefenen. Het medezeggenschapsorgaan heeft geen informatie ontvangen over de wijze waarop aan zijn advies uitvoering had worden gegeven en geen gelegenheid gekregen om nader overleg te voeren met het bevoegd gezag voordat het definitieve besluit wordt genomen als het bevoegd gezag het besluit niet of niet geheel volgt. Ook hierom kunnen leden 3 en 4 van artikel 34 een perverse prikkel zijn voor het bevoegd gezag om de adviesplicht niet na te komen.

De in artikel 34 lid 4 voorgeschreven procedure wijkt bovendien af van die op grond van de WOR bij het niet-vragen van advies. In het Lingeziekenhuisarrest overwoog de OK dat voorbijgaan aan het adviesrecht van de OR in het algemeen met zich meebrengt dat de ondernemer niet in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.⁶⁴ Reden daarvoor

61 *Kamerstukken II, 2014/15, 34251, nr. 3, p. 45.* De wetgever stelde dat in de situatie waarin onduidelijk is of de MR in een specifiek geval al dan niet adviesrecht toekomt, moet worden onderscheiden van de situatie waarin duidelijk is dat ten onrechte geen advies is gevraagd. In gevallen waarin het onduidelijk is of aan de MR een adviesrecht toekomt ligt het voor de MR meer voor de hand een nalevingsgeskil op grond van artikel 35 aanhangig te maken.

62 Zie bijv. zaaknummer 50462, 19 oktober 2023 (4.4).

63 *Kamerstukken II, 2014/15, 34251, nr. 3, p. 45.*

64 *Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam 1 mei 1980, ECLI:NL:GHAMS:1980:AB7579.*

was volgens de OK:

'Niet-nakomen van hetgeen aldus in art. 25 WOR⁶⁵ is bepaald, betekent niet alleen dat de ondernemingsraad niet op de voorgeschreven wijze heeft kunnen kennisnemen van de inhoud van en de beweegredenen voor het voorgenomen besluit en dat hij daarop geen invloed heeft kunnen uitoefenen, doch ook dat de ondernemer niet op de voorgeschreven wijze heeft kunnen kennisnemen van de zienswijze van de ondernemingsraad, die juist in het belang van het goed functioneren van de onderneming in al haar doelstellingen ten behoeve van het overleg met en de vertegenwoordiging van de in de onderneming werkzame personen is ingesteld.'

De ondernemer werd de plicht opgelegd het besluit geheel in te trekken.

In een later arrest voegde de OK aan die overwegingen toe dat als een ondernemer zich jegens de OR definitief op het standpunt stelt dat hij geen advies zal gaan vragen, de OR niet hoeft te wachten tot blijkt dat de ondernemer het besluit heeft genomen om een beroep in te stellen over of naleving te vragen van de adviesplicht.⁶⁶ De OR kan dan ofwel op grond van artikel 26 lid 1 WOR⁶⁷ bij de OK in beroep gaan ofwel op grond van de algemene geschillenregeling van artikel 36 lid 2 WOR⁶⁸ een verzoek tot naleving van de adviesverplichting indienen bij de kantonrechter.⁶⁹ De OR kan dus al een procedure beginnen vóórdat de ondernemer een besluit heeft genomen. Doorslaggevend is dat vaststaat dat de ondernemer geen advies zal vragen. Als die mogelijkheid ook in de Wms wordt opgenomen, kan daarmee in sommige geschillen over het niet-vragen van advies sneller duidelijkheid komen. Een medezeggenschapsorgaan hoeft dan niet te wachten tot blijkt dat het bevoegd gezag het besluit heeft genomen om een procedure te beginnen. Voldoende is dat vaststaat dat het bevoegd gezag niet van plan is advies te vragen.

Mijn voorstel is dan ook om de Wms op dit punt gelijk te trekken met de WOR, en de

65 Hierin staat: 'De ondernemingsraad wordt door de ondernemer in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over elk door hem voorgenomen besluit tot.' [volgt een lijst van onderwerpen, js].

66 Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam, 28 oktober 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2871.

67 Hierin staat: 'De ondernemingsraad kan bij de ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam beroep instellen tegen een besluit van de ondernemer als bedoeld in artikel 25, vijfde lid, hetzij wanneer dat besluit niet in overeenstemming is met het advies van de ondernemingsraad, hetzij wanneer feiten of omstandigheden bekend zijn geworden, die, waren zij aan de ondernemingsraad bekend geweest ten tijde van het uitbrengen van zijn advies, aanleiding zouden kunnen zijn geweest om dat advies niet uit te brengen zoals het is uitgebracht.'

68 Hierin staat: 'De ondernemingsraad en de ondernemer kunnen de kantonrechter verzoeken te bepalen dat de ondernemer, onderscheidenlijk de ondernemingsraad gevolg dient te geven aan hetgeen overigens bij of krachtens deze wet is bepaald, een en ander voor zover dit van de ondernemer onderscheidenlijk de ondernemingsraad afhangt.'

69 De kantonrechter verklaart het verzoek niet-ontvankelijk als blijkt dat de OR ook in beroep is gegaan bij de OK (artikel 36 lid 3 WOR).

tweede volzin van lid 3 en lid 4 van artikel 34 te laten vervallen. In dat geval resteert voor wat betreft de te volgen procedure bij het nalaten van een adviesaanvraag alleen de voorwaarde van lid 3 dat een geschil binnen zes weken wordt voorgelegd. Het maakt in dat geval ook niet meer uit of het geschil op grond van artikel 34 lid 3 of artikel 35 (naleving) wordt gebaseerd, zolang de voorwaarde van zes weken maar in acht wordt genomen. Die voorwaarde is nodig omdat er op relatief korte termijn duidelijkheid moet zijn voor het bevoegd gezag over de status van het besluit.

Alternatieven

Niessen voert in paragraaf 3.1 van haar reflectie aan dat het lex specialis-beginsel geen reden voor niet-ontvankelijkheid mag zijn als het nalevingsverzoek steunt op feiten die voldoen aan alle wettelijke vereisten voor een instemmings- of adviesgeschil, de daarvoor geldende termijnen inbegrepen. Zij stelt dat in de gevallen dat het verzoek alleen van een verkeerd label is voorzien, de commissie het verzoek wél inhoudelijk zou moeten behandelen. Bijvoorbeeld, een als nalevingsgeschil aangebracht verzoek kan als instemmings- of adviesgeschil worden afgewikkeld. Zij baseert zich op het rechtsbeginsel *ius curia novit*, de rechter kent het recht (en past dit toe). Men mag ervan uitgaan dat de commissie kennis heeft van het recht en partijen 'helpt' bij het vaststellen van de juridische situatie. Daarom vullen rechters ambtshalve rechtsgronden aan. Dit volgt uit artikel 25 Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering voor de burgerlijke rechter en artikel 8:69 Awb voor de bestuursrechter, aldus Niessen.

Ik ben het eens met Niessen dat de commissie in die gevallen flexibeler met de geschillen van artikel 32 (instemming) en 34 (advies) zou moeten omgaan en verder moet kijken dan het label, dat wil zeggen de wettelijke grondslag, waarop een verzoeker zich zegt te baseren. De vraag is echter of die flexibiliteit zo ver gaat dat de commissie de procedure van artikel 34 leden 3 en 4 mag negeren. Uit het in onderdeel 3.1 hiervoor besproken arrest van de OK⁷⁰ lijkt te volgen dat dit niet is toegestaan. De OK hield daar strak de hand aan deze procedure, ook al volgt zij met het Lingeziekenhuis-arrest een veel flexibeler leer voor het niet-vragen van advies onder de WOR.⁷¹ Dit duidt erop dat de OK vindt dat de procedure van artikel 34 leden 3 en 4 dwingendrechtelijk van aard is. Het niet-volgen van die procedure kan dus waarschijnlijk alleen bewerkstelligd worden als deze uit de wet wordt gehaald.

Berkhout is de mening toegedaan dat de commissie bij het voorbijgaan aan het advies-

70 Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam 29 januari 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:197.

71 Mogelijk is dat omdat de WOR geen uitdrukkelijke bepalingen bevat over het voorbijgaan aan het adviesrecht, terwijl de Wms wel met artikel 34 leden 3-5 wel een bepaling bevat.

recht en artikel 17 door het bevoegd gezag, altijd moet oordelen dat het besluit geen stand kan houden. Berkhout lijkt te stellen dat dit niet-voldoen tot gevolg heeft dat de belangenbeoordeling in artikel 34 lid 5 steeds in het voordeel van de medezeggenschap moet uitvallen. In dit lid 5 staat dat de commissie beoordeelt of het bevoegd gezag bij niet of niet geheel volgen van het advies van het medezeggenschapsorgaan bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen. De belangen van het medezeggenschapsorgaan vallen onder 'betrokken belangen' in de zin van lid 5; dit staat uitdrukkelijk in lid 4. Het niet-meewegen van die belangen heeft dus tot gevolg dat het bevoegd gezag de betrokken belangen onvoldoende heeft afgewogen. In dat geval zou de commissie niet meer hoeven toe te komen aan de procedurevoorschriften van artikel 34 leden 3 en 4 en wijst zij het verzoek van het medezeggenschapsorgaan direct toe.⁷²

Ik ben het grotendeels met Berkhout eens. Niet-naleving van de Wms is een belangrijke factor bij de belangenafweging van artikel 34 lid 5. Maar ook hier is het de vraag of de procedure van leden 3 en 4 mag worden overgeslagen, gezien het arrest van de OK.⁷³ Verder ben ik het er niet helemaal mee eens dat het verzuim om advies te vragen *altijd* moet leiden tot het oordeel dat het besluit niet in stand kan blijven. Onder bepaalde omstandigheden kan, ondanks dit verzuim, het bevoegd gezag toch alle betrokken belangen hebben afgewogen. Een voorbeeld is de situatie in het genoemde arrest van de OK. Daarin overwoog de OK dat de GMR al instemming had gegeven aan het functieprofiel voor de te benoemen bestuurder, de voorgedragen kandidaat voldeed aan dit profiel en de vertegenwoordiger van de GMR in de benoemingsadviescommissie had ingestemd met de kandidaat.⁷⁴ Ook vond de OK het van belang dat de GMR al vóór de gerechtelijke procedure een advies had uitgebracht en dat advies in de procedure handhaafde. In dat geval oordeelde de OK (impliciet) dat, ondanks dat het bevoegd gezag artikel 17 niet had nageleefd, het toch bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot zijn besluit had kunnen komen. En ook in het Lingeziekenhuis-arrest laat de OK de mogelijkheid open dat het besluit toch geldig is, met de woorden 'in beginsel'.

Nog een alternatief zou kunnen zijn dat de commissie afstapt van het *lex specialis*-beginsel en erkent dat bij het niet-vragen van advies zowel een geschil op grond van artikel 34 lid 3 als een nalevingsgeschil op grond van artikel 35 mogelijk is. Dat geeft een medezeggenschapsorgaan de mogelijkheid om op grond van lid 3 van artikel 35

de commissie te vragen om te bepalen dat het bevoegd gezag het besluit intrekt of aanhoudt tot het bevoegd gezag met inachtneming van artikel 17 het besluit ter advies heeft voorgelegd als het medezeggenschapsorgaan op grond van artikel 35 lid 1 alsnog naleving van de adviesverplichting vraagt. Een mogelijk probleem bij dit alternatief is dat artikel 35 geen termijn noemt voor het voorleggen van een geschil. Dat kan tot onzekerheid leiden in de praktijk. Maar de commissie zou kunnen bepalen dat in zo'n geval een redelijke termijn geldt. Analoog aan artikel 34 zou die termijn zes weken kunnen zijn. Bovendien zal het ook in het belang van een medezeggenschapsorgaan zijn om in die situatie snel een oordeel te krijgen om te vermijden dat het besluit in de praktijk door tijdsverloop onomkeerbaar zal worden.

4.3 Partijen zijn enerzijds het bevoegd gezag en anderzijds een van de medezeggenschapsorganen genoemd in artikelen 31 of 37

Het kwam zes keer voor dat een medezeggenschapsorgaan een verzoek indiende over een bevoegdheid die dit orgaan niet toekwam. De verzoeker was in de meeste gevallen een OMR die een verzoek indiende over een bevoegdheid van de MR. Uit een enkel geval kan afgeleid worden dat hier een geschil tussen de OMR en PMR aan ten grondslag lag. Zo beriep een OMR zich in een geschil op de nietigheidsbepalingen van artikel 2:15 Burgerlijk Wetboek omdat er in de MR geen meerderheid was voor een beroep op nietigheid van artikel 32 lid 3.⁷⁵ De commissie vindt echter dat alleen het medezeggenschapsorgaan dat de specifieke wettelijke bevoegdheid heeft, een geschil daarover kan voorleggen.

Berkhout pleit er echter voor om geledingen wel de mogelijkheid te geven om een geschil in te dienen over een bevoegdheid van een ander medezeggenschapsorgaan. Hij stelt dat in situaties waarin de gehele MR een bevoegdheid heeft, de leden van de PMR soms onder grote druk staan om zich te conformeren aan het bestuur, en daarom geen geschil willen voorleggen. Zonder steun van een meerderheid in de MR is het dan niet mogelijk om een geschil voor te leggen over het naleven van de verplichtingen van het bevoegd gezag. In dat geval kan een OMR niet afdwingen dat het bevoegd gezag zich jegens de MR aan de Wms houdt.

Hoewel ik erken dat de gedeelde medezeggenschap soms problemen kan opleveren, vind ik het niet wenselijk dat een niet-bevoegd medezeggenschapsorgaan de mogelijkheid krijgt om een geschil voor te leggen over medezeggenschapsbevoegdheden van

72 P. 2 van zijn reflectie.

73 Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam 29 januari 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:197.

74 De commissie oordeelde in een andere zaak echter dat deelname aan de sollicitatiecommissie niet kan gelden als vervanging van het adviesrecht. Zaaknr. 104268, 17 november 2009.

75 Zaaknummer 18415, 9 december 2021.

een ander orgaan. Dit zou in de praktijk tot veel onzekerheid leiden, omdat die mogelijkheid tot gevolg zou kunnen hebben dat het orgaan dat instemmings- of adviesbevoegdheid heeft, zich heeft neergelegd bij het besluit van het bevoegd gezag, terwijl een ander orgaan datzelfde besluit nog zou kunnen aanvechten. De gedeelde medezeggenschap tussen ouders en leerlingen enerzijds en personeel anderzijds kan weliswaar tot verdeeldheid tussen beide groepen leiden. Maar juist de omstandigheid dat er voor instemming of een advies een meerderheid in een de (G)MR of OPR moet zijn, leidt ertoe dat die instemming of dat advies door meer dan alleen één geleding wordt ondersteund, hetgeen de medezeggenschap ten goede komt. Uitgangspunt van de Wms is immers dat de medezeggenschap wordt gedragen door ouders en personeel gezamenlijk.

Bovendien staat in artikel 24 lid 1 onder k dat het medezeggenschapsreglement moet voorzien in een procedure voor de beslechting van die geschillen tussen het bevoegd gezag en een medezeggenschapsorgaan waarvoor deze wet niet in een geschillenregeling voorziet. In de modelreglementen staat dat de commissie in die gevallen bevoegd is. De Wms stelt verder geen voorwaarden aan het voorleggen van dit soort geschillen. Er zijn dus in beginsel geen beperkingen voor een OMR om in de door Berkhout geschetste situatie dit soort geschillen aan de commissie voor te leggen.

Wel zou het een verbetering kunnen zijn als de voorwaarde dat alleen een bevoegd medezeggenschapsorgaan een verzoek kan indienen, verduidelijkt wordt in de Wms. Nu staat die voorwaarde in artikel 37 aan het einde van de geschillenregeling en in bewoordingen die voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Zo overwoog de commissie zelf in een oudere uitspraak: 'Artikel 37 WMS verklaart artikel 31 WMS van overeenkomstige toepassing op de GMR, de geledingen, de deelraad, de groepsmedezeggenschapsraad en de themaraad, 'voor zover het een aangelegenheid betreft waarvoor de raad is ingesteld'.⁷⁶ De Commissie begrijpt dit artikel aldus dat de beperking in de bijzin *uitsluitend* betrekking heeft op de themaraad aangezien de themaraad 'voor een of meer aangelegenheden wordt ingesteld.' Op grond van deze uitleg kon een medezeggenschapsorgaan dus wel een geschil voorleggen over de bevoegdheid van een ander medezeggenschapsorgaan. De commissie leek die uitleg wel te beperken tot interpretatiegeschillen,⁷⁷ hoewel die beperking niet in de tekst van de Wms staat of genoemd is in de parlementaire geschiedenis.

Ik stel daarom voor om artikel 37 af te schaffen en in de plaats daarvan in 'Artikel 1. Begripsbepaling' een definitie op te nemen die alle medezeggenschapsorganen omvat:

⁷⁶ Zaaknummer 08.014, 10 juli 2008 (cursief toegevoegd).

⁷⁷ Zie zaaknummer 105633, 14 april 2013 en zaaknummer 105267, 16 mei 2012.

'medezeggenschapsorgaan: de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad, de medezeggenschapsraad, een geleding, een raad als bedoeld in artikel 20 en de ondersteuningsplanraad.' Artikel 31 Wms kan dan luiden: '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.'

4.4 Het verzoek wordt binnen de termijnen van artikelen 32, 33 en 34 ingediend

Het kwam relatief weinig voor dat een geschil niet-ontvankelijk werd verklaard omdat de zes weken-termijn was overschreden. Berkhout voert aan dat zes weken in de praktijk erg kort is voor medezeggenschapsorganen en zou willen zien dat de termijn van zes weken langer wordt. Veel medezeggenschapsorganen vergaderen niet vaker dan éénmaal per maand en niet altijd is men zich direct bewust van de implicaties van een nieuwe beleidsontwikkeling of gebeurtenis. Ik ben echter niet voor verruiming van de wettelijke termijnen omdat de procedure daardoor onnodig lang zou kunnen gaan duren en het in belang van de school is dat snel duidelijk wordt wat de juridische status van een besluit is. In de WOR is de termijn voor adviesgeschillen overigens een maand.⁷⁸ Daar staat tegenover dat de or alleen uit werknemers bestaat en die dus waarschijnlijk sneller bijeen kunnen komen dan een GMR of een MR, die uit meerdere geledingen bestaat. In de algemene geschillenregeling van artikel 36 WOR wordt geen termijn genoemd.

Er zijn mijns inziens wel een paar alternatieven die tegemoet komen aan Berkhout's bezwaar en geen wetswijziging vereisen. Zie de 'alternatieven' in paragraaf 7.2 hierna.

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

Beide voorwaarden zijn kernbepalingen van medezeggenschap. Er kan alleen sprake zijn van medezeggenschap als er sprake is van zeggenschap en die is er pas als er sprake is van een te nemen besluit. Door wettelijk te bepalen welke besluiten een 'aangelegenheid' zijn, heeft de wetgever omschreven waarover medezeggenschap gaat. Ik zie geen reden om die aangelegenheden te verruimen. De Wms bevat op dit moment al een lange

⁷⁸ Artikel 26 lid 2 WOR.

en gedetailleerde lijst van aangelegenheden, die bovendien in de praktijk niet altijd eenvoudig zijn toe te passen. Zie ook de ervaringen van Niessen beschreven op p. 4 van haar reflectie, namelijk dat schoolbesturen regelmatig worstelen met de vraag welke handelwijze is voorgeschreven en dat de aangelegenheden vaak niet aansluiten bij de praktijk. Uitbreiding zal dus mogelijk leiden tot meer verwarring, en dus meer geschillen. Het bevoegd gezag en een medezeggenschapsorgaan hebben bovendien de mogelijkheid om extra aangelegenheden in het reglement op te nemen als zij dat wenselijk achten (artikel 24 lid 2).

Daarbij komt dat in een aantal verzoeken die niet-ontvankelijk werden verklaard omdat er geen sprake van 'een te nemen besluit' of 'aangelegenheid' was, de commissie impliciet toch een inhoudelijk oordeel gaf, namelijk dat er geen besluit of aangelegenheid was en dus geen medezeggenschapbevoegdheid. In dat geval is er toch sprake van toegankelijkheid. Deze voorwaarden hoeven dus niet te worden gewijzigd.

4.6 Bij of krachtens de Wms of een onderwijswet geldende verplichting

Hetzelfde kan gezegd worden met betrekking tot de voorwaarde in nalevingsgeschillen dat er sprake is van een 'bij of krachtens de Wms of een onderwijswet geldende verplichting'. Deze voorwaarde is een kernbepaling van de Wms. Er kan alleen sprake zijn van naleving als het gaat om verplichtingen die het bevoegd gezag en medezeggenschapsorganen jegens elkaar hebben op grond van de Wms of een onderwijswet. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat de bevoegdheden van medezeggenschapsorganen onbegrensd zouden worden. Zo kan een MR het bevoegd gezag niet verplichten de raad van toezicht te ontslaan⁷⁹ of een besluit van DUO aan te vechten.⁸⁰ En ook hier gold dat de commissie, ondanks niet-ontvankelijkverklaring, toch een inhoudelijk oordeel gaf, namelijk dat er geen bij of krachtens de Wms of een onderwijswet geldende verplichting was. Partijen verschilden daarover immers van mening. Ook dit vereiste hoeft dus niet te worden gewijzigd, zij het dat geschillen over naleving van bepalingen van de Wms of onderwijswet in mijn voorstel onder de algemene bepaling over geschillen zullen vallen.

4.7 Beantwoording vraag

Kunnen de hierboven besproken vereisten voor toegankelijkheid worden gewijzigd?

79 Zaaknummer 2113, 23 september 2021.

80 Zaaknummer 15859, 23 maart 2023.

En zo ja, hoe? Uit de analyse volgt dat de meest problematische (eerste) voorwaarde voor toegang tot de commissie is dat moet worden gekozen voor een specifiek soort geschil en dat de bepalingen over die geschillen gecompliceerd zijn. Weliswaar blijkt uit de uitspraken van de commissie dat behoorlijk wat verzoeken op grond van de andere vier voorwaarden niet-ontvankelijk worden verklaard. Maar, zoals bij elk van die voorwaarden uiteengezet, is het onmogelijk of ongewenst vanuit de bedoeling van de Wms, om deze voorwaarden te versoepelen. Wat betreft de tweede voorwaarde, is het mijns inziens onwenselijk dat een niet-bevoegd medezeggenschapsorgaan een geschil kan voorleggen over de bevoegdheid van een ander medezeggenschapsorgaan. Dit kan tot onzekerheid leiden in de praktijk. Wat betreft de derde voorwaarde met betrekking tot termijnen, vind ik het wenselijk dat deze gehandhaafd blijven. Een bevoegd gezag moet immers op redelijk korte termijn zekerheid hebben bij het besturen van de school. Wat betreft de vierde voorwaarde, is het inherent aan de bedoeling van de Wms dat er bij instemmings- en adviesbevoegdheden sprake is van een besluit en een aangelegenheid in de zin van de Wms. Wat betreft de vijfde voorwaarde, naleving van verplichtingen zijn beperkt tot die in de Wms en de relevante bepalingen van de onderwijswetten, zou een ruimere opvatting leiden tot onbegrensde bevoegdheden van medezeggenschapsorganen.

Mijn voorstel is dan ook om Hoofdstuk 5 van de Wms zodanig te wijzigen dat de verplichting om bij elk mogelijk geschil op straffe van niet-ontvankelijkheid te kiezen voor de juiste, specifieke wettelijke basis zo veel mogelijk wordt weggenomen. Het gaat daarbij voornamelijk om het vereenvoudigen en redigeren van de bepalingen. Met uitzondering van artikel 34 leden 3 en 4, die mijns inziens in strijd zijn met de fundamentele bedoeling van de Wms, zijn er geen inhoudelijke wijzigingen. Ik stel de volgende tekst voor.

'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.'

Toelichting

Voor de duidelijkheid wordt ook 'de commissie' gedefinieerd.

Door 'medezeggenschapsorgaan' in lid 1 te definiëren, kan artikel 37 en de wat onduidelijke tekst daarvan vervallen. Ik geef er de voorkeur aan om, zoals voorgesteld door

Brekelmans c.s.⁸¹ de bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad daar eveneens onder te laten vallen. Schoolbesturen organiseren zich steeds vaker in zogenoemde holdings waardoor besluiten over aangelegenheden in de Wms ook vaker op dat niveau, dat wil zeggen bovenbestuurlijk, worden genomen. Medezeggenschap moet die zeggenschap kunnen volgen met de daarbij behorende rechtsbescherming.

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.]

Toelichting

In navolging van Niessen wordt 'elke school' vervangen door 'elk bevoegd gezag'.⁸²

'Artikel 31. Competentie commissie

1. 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.
2. De commissie is bevoegd een bemiddelingsvoorstel voor te leggen aan het bevoegd gezag en het medezeggenschapsorgaan, tenzij het bevoegd gezag of het medezeggenschapsorgaan te kennen geven daarop geen prijs te stellen.
3. De commissie is bevoegd, op verzoek van het medezeggenschapsorgaan of het bevoegd gezag, een voorziening te treffen. Wanneer het medezeggenschapsorgaan een zodanige voorziening niet nakomt, kan de commissie het medezeggenschapsorgaan ontbinden, onder oplegging aan het bevoegd gezag van de verplichting tot het doen verkiezen van een nieuw medezeggenschapsorgaan dan wel, indien het de ondersteuningsplanraad betreft, onder oplegging aan het samenwerkingsverband van de verplichting tot het doen afvaardigen van een nieuwe ondersteuningsplanraad.
4. De bepalingen van de derde afdeling van de vijfde titel van het tweede boek van het

Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat een dwangsom uitsluitend kan worden opgelegd aan het bevoegd gezag.

5. Uitspraken van de commissie, waaronder begrepen bemiddelingsvoorstellen waarover overeenstemming is bereikt, zijn bindend voor het bevoegd gezag en het medezeggenschapsorgaan.'

Toelichting

Met het voorgestelde lid 1 hoeft een verzoeker niet langer aan te geven of zijn verzoek een instemmings-, advies-, reglement/statuut- of nalevingsgeschil betreft en zal de kans op onbevoegdheid- of niet-ontvankelijk verklaring kleiner worden. Ook zal het voor de commissie gemakkelijker worden om de rechtsgronden aan te vullen. Wel zal een verzoekschrift binnen bepaalde termijnen moeten worden ingediend. Die blijven ongewijzigd en staan in de voorgestelde artikelen 32 en 34 hierna.

In het voorgestelde lid 1 wordt met de woorden 'voor zover het bepaalde een bevoegdheid van het medezeggenschapsorgaan dan wel van het bevoegd gezag betreft' duidelijk gemaakt dat de verzoeker of verweerder rechthebbende moet zijn van de bevoegdheid of het recht waarover het geschil gaat. Die voorwaarde staat op dit moment in een artikel (37) aan het einde van de geschillenregeling en met een tekst die voor tweeërlei uitleg vatbaar is.

Het voorgestelde lid 3 is grotendeel gelijk aan artikel 32 lid 4, artikel 33 lid 5, artikel 34 lid 6 en artikel 35 lid 3. Al deze leden hebben een wat verschillende tekst, maar komen in essentie op hetzelfde neer. Met het herhalen van deze leden in elk artikel is de tekst van de geschillenregeling onnodig lang en (daardoor) verwarrend. De voorzieningen staan nu op één centrale plaats bij de bevoegdheden van de commissie. Het voorgestelde lid 3 maakt het mogelijk dat de commissie het bevoegd gezag de verplichting oplegt om de gevolgen van het besluit ongedaan te maken, ongeacht om wat voor soort geschil het gaat. Nu kan dat alleen bij adviesgeschillen.

Verder maakt het voorgestelde lid 3 een voorlopige voorzieningenprocedure mogelijk. Op dit moment biedt de Wms daarvoor geen mogelijkheid. In de artikelen lid 4, 33 lid 5, 34 lid 6 en 35 lid 3 staat immers dat de commissie 'bij' of 'in haar uitspraak' voorzieningen of verplichtingen kan opleggen.⁸³ Er is geen wettelijke bepaling die de commissie de bevoegdheid geeft om dat eerder te doen. De behoefte aan een voorlopige voorziening kan zich met name voordoen bij advies- en nalevingsgeschillen, bijvoorbeeld

81 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 Onderwijsgeschillen, nr. 15, Utrecht november 2020, p.71.

82 Zie p. 15 van haar reflectie.

83 Artikel 34 lid en artikel 35 lid 3.

de voorziening dat het bevoegd gezag een besluit waarover geschil bestaat, niet mag uitvoeren totdat de commissie een eindoordeel heeft gegeven over de rechtsgeldigheid van dat besluit. In het reglement van de commissie zou een voorlopige voorzieningen-procedure dan nader uitgewerkt kunnen worden.⁸⁴

'Artikel 32. Aanvullende voorschriften voor geschillen over instemmingsbevoegdheden

1. Indien het medezeggenschapsorgaan aan een besluit van het bevoegd gezag ingevolge een op grond van deze wet of een onderwijswet vereiste instemming onthoudt, kan het bevoegd gezag de commissie binnen zes weken na de onthouding toestemming vragen om het besluit te nemen.
2. De commissie geeft slechts toestemming indien het medezeggenschapsorgaan niet in redelijkheid tot het onthouden van instemming heeft kunnen komen of indien sprake is van zwaarwegende omstandigheden die het te nemen besluit van het bevoegd gezag rechtvaardigen.'

Toelichting

De bepalingen van het voorgestelde artikel 32 zijn aanvullend op die van het voorgestelde artikel 31. Het voorgestelde artikel 32 laat dus onverlet dat een medezeggenschapsorgaan de commissie op grond van het voorgestelde artikel 31 lid 3 om voorzieningen vraagt als het bevoegd gezag na een geldige nietigverklaring van het besluit toch uitvoering geeft aan het besluit.

Het huidige lid 2 van artikel 32⁸⁵ is in feite overbodig, want het is een beginsel van algemeen procesrecht dat in elke geschillenprocedure partijen hun verzoek en verweer onderbouwen. Een soortgelijke bepaling komt ook niet voor in de WOR (artikel 27 lid 4 WOR).⁸⁶

Het huidige lid 3 en de laatste volzin van lid 4 worden verplaatst naar de bepalingen over instemmingsbevoegdheden in hoofdstukken 3 en 4 van de Wms. Aan artikel 10

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld artikelen 17 tot en met 20 van het reglement van de commissie van beroep funderend onderwijs. <https://www.onderwijsgeschillen.nl/commissie/commissie-van-beroep-funderend-onderwijs/reglement/>

⁸⁵ Dit luidt: 'Het bevoegd gezag vraagt toestemming als bedoeld in het eerste lid onder overlegging van de door het bevoegd gezag gemaakte afweging van de belangen die daarbij voor het bevoegd gezag onderscheidenlijk de medezeggenschapsraad aan de orde zijn. De commissie stelt de medezeggenschapsraad in de gelegenheid, zijn argumenten voor het onthouden van zijn instemming bij de commissie naar voren te brengen.'

⁸⁶ Dit luidt 'Heeft de ondernemer voor het voorgenomen besluit geen instemming van de ondernemingsraad verkregen, dan kan hij de kantonrechter toestemming vragen om het besluit te nemen. De kantonrechter geeft slechts toestemming, indien de beslissing van de ondernemingsraad om geen instemming te geven onredelijk is, of het voorgenomen besluit van de ondernemer gevegd wordt door zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfs sociale redenen.'

kunnen drie nieuwe leden worden toegevoegd, met de volgende tekst:

- '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.'⁸⁷

Als gevolg van de voorgestelde wijzigingen schrijft het voorgestelde artikel 32 uitsluitend nog de termijn van indiening van het verzoekschrift en de toetsingsnorm voor.

Artikel 33. Geschillen inhoud medezeggenschapsreglement en medezeggenschapsstatuut

Het huidige artikel 33 kan vervallen want het is grotendeels gelijk aan het huidige artikel 32, met uitzondering van het huidige lid 2. In dit lid staat dat de commissie 'voor zover zij van oordeel is dat het bevoegd gezag bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot zijn voorstel heeft kunnen komen, in haar uitspraak [aangeeft] hoe het voorstel dient te worden gewijzigd. Na de uitspraak van de commissie stelt het bevoegd gezag het medezeggenschapsreglement dan wel het medezeggenschapsstatuut vast overeenkomstig de uitspraak van de commissie.' Dit lid 2 kan worden verplaatst naar het voorgestelde artikel 32.

Instemmingsgeschillen over de inhoud van het medezeggenschapsreglement en medezeggenschapsstatuut kunnen dus afgedaan worden volgens het voorgestelde artikel 32. Artikel 33 kan daarmee vervallen. Overigens komen dit soort geschillen in de praktijk nauwelijks voor.

'Artikel 34. Aanvullende voorschriften voor geschillen over adviesbevoegdheden

1. Een medezeggenschapsorgaan kan een geschil over het niet of niet geheel volgen van een advies of het ten onrechte niet vragen van een advies als bedoeld in artikelen 11, 11a of 24 lid 2 binnen zes weken voorleggen aan de commissie. De termijn van

⁸⁷ Deze leden kunnen worden opgenomen in elke bepaling over instemmingsbevoegdheden of daar van overeenkomstige toepassing verklaard worden.

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.⁸⁸

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 procesvertegenwoordiging verplicht was en de regeling in de Wms voor het vergoeden van juridische bijstand voor medezeggenschapsorganen nadelig geregeld was.⁸⁹ 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

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

⁸⁹ 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.

mocht bijvoorbeeld niet op een nalevingsgeschil lijken. In dat geval verklaarde de commissie zich onbevoegd omdat zij vond dat het geschil niet de interpretatie van een bepaling betrof, maar een nalevingsvordering was in de zin van artikel 36, lid 1 (oud; thans: artikel 35). Daarvoor was niet de commissie bevoegd, maar de OK. Welke criteria de commissie hanteerde is niet duidelijk, maar zij leek zich met name onbevoegd te verklaren bij interpretatieverzoeken over Wms-bepalingen die zijn geformuleerd als een *verplichting*, in tegenstelling tot bepalingen die zijn geformuleerd als een instemmings- of adviesbevoegdheid. Zo verklaarde de commissie zich niet bevoegd in geschillen over de interpretatie van artikel 17 Wms (plicht met betrekking tot de wijze van adviesaanvraag)⁹⁰, artikel 28 lid 2, Wms (plicht met betrekking tot faciliteitenregeling)⁹¹ en artikel 3 lid 12 Wms (plicht om GMR-leden niet te benadelen).⁹² Dit waren volgens de commissie nalevingsgeschillen.

Verder moest er wel degelijk sprake zijn van een concreet 'geschil'. In een arrest overwoog de OK dat 'ook ten aanzien van het voorleggen van een interpretatiegeschil aan de [commissie] de eis geldt dat de verzoeker bij een zodanig verzoek een voldoende concreet belang moet hebben (vgl. het bepaalde in artikel 3:303 BW). [...] het is niet de bedoeling dat aan de [commissie] verzoeken worden gedaan tot het doen van een bindende uitspraak over de interpretatie van de Wms wanneer er helemaal geen geschil (meer) is.' Er was in dat geval⁹³ volgens de OK geen concreet medezeggenschapsgeschil waarin een uitspraak van de commissie of OK nog daadwerkelijke gevolgen kon hebben en de commissie had de OMR dan ook ten onrechte in haar verzoek ontvangen.⁹⁴

Maar dat belang hoefde niet noodzakelijk een wettelijke bevoegdheid van het medezeggenschapsorgaan in kwestie te betreffen. De commissie oordeelde verschillende keren dat een geleding van de MR een interpretatiegeschil over een bepaalde aangelegenheid aanhangig kan maken, ook indien het een aangelegenheid is ten aanzien waarvan de hele MR bevoegd is.⁹⁵ Een geleding kan immers belang hebben bij de interpretatie van een bepaling die de bevoegdheid van de MR betreft. Zo was het belang van een OMR evident aangezien zijn verzoek betrekking had op de besluitvorming met betrekking tot

90 Zaaknummer 104917, 29 juni 2011. Het ging in dit geval om de vraag of de wijze waarop het bevoegd gezag een advies had voorgelegd aan de MR in overeenstemming was met het bepaalde in artikel 17 WMS.

91 Zaaknummer 104913, 9 mei 2011. Het ging in dit geval om de vraag of een bedrag van €10.000 voor de advocaatkosten van de MR 'redelijkerwijs noodzakelijke kosten' waren in de zin van artikel 28, lid 2, Wms

92 Zaaknummer 105158, 9 februari 2012. Het ging in dit geval om de vraag of het gedrag van het bevoegd gezag was aan te merken als benadeling in de zin van artikel 3, lid 12, Wms.

93 Zaaknummer 106563, 10 februari 2015.

94 Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam 13 juli 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:2899.

95 Dit is ook impliciet bevestigd door de OK: Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam, ECLI:NL:GHAMS:2015:2899.

de opheffing van de school (een adviesbevoegdheid van de MR), hetgeen van betekenis is voor alle ouders en leerlingen van de school. Het verzoek was dan ook ontvankelijk.⁹⁶

Afschaffing

Per 1 januari 2017 kreeg de commissie de bevoegdheid om nalevingsgeschillen te beoordelen.⁹⁷ Dat was een reden om het interpretatiegeschil per die datum af te schaffen. Een andere reden was dat de wetgever de voorkeur gaf aan een stelsel van minder verschillende procedures. Volgens de wetgever waren interpretatie- en nalevingsgeschillen niet altijd duidelijk van elkaar te onderscheiden. Beide hebben immers tot doel vast te stellen welke verplichting het bevoegd gezag of een medezeggenschapsorgaan heeft op basis van de Wms. Hierdoor is het soms onduidelijk om wat voor soort geschil het gaat. Nu de commissie met de wetswijziging bevoegd werd om ook nalevingsgeschillen te behandelen, had een extra onderscheid naar interpretatiegeschillen geen toegevoegde waarde meer. Het in stand houden van dit onderscheid zou de regels onnodig gecompliceerd maken, aldus de regering. Dit type geschil werd daarom niet meer apart onderscheiden en kon voortaan worden voorgelegd bij de commissie als advies-, instemmings- of nalevingsgeschil.⁹⁸

Herinvoering?

Desondanks wordt het interpretatiegeschil in de praktijk gemist. Bij navraag onder professionals werd aangevoerd dat 'een nalevingsgeschil zich beperkt tot een afgerond proces en concrete zaken waarbij het gesprek tussen partijen is geëindigd in definitieve standpunten. Terwijl een interpretatiegeschil vaak bedoeld is om een opening te bieden voor een vervolggerep, naar de toekomst toe.' Ook werd de omstandigheid dat de verzoeker niet noodzakelijk de rechthebbende van de aangelegenheid of het recht hoefde te zijn als positief gezien. Dat maakt het mogelijk dat geschillen tussen geledingen van een medezeggenschapsorgaan aan de commissie kunnen worden voorgelegd. Als voorbeeld werd genoemd een geleding die niet wil instemmen met het indienen van een geschil als een bestuur geen instemming vraagt en de andere geleding dat wel wil afdwingen. In dat geval zou deze laatste het geschil in ieder geval nog als een interpretatiegeschil kunnen voorleggen aan de commissie. De huidige geschillenregeling biedt die mogelijkheid niet.

Ik geef er echter de voorkeur aan om het interpretatiegeschil zoals dat luidde tot 2017 niet opnieuw in te voeren. Ten eerste zal dit bij de voorgestelde tekst van artikel 31 lid 1

96 Zaaknummer 105633, 14 april 2013 en zaaknummer 105267, 16 mei 2012.

97 De OK is sindsdien alleen nog bevoegd in beroepzaken.

98 *Kamerstukken II 2014/15, 34251, nr. 3, p. 19-20.*

niet langer nodig zijn. Partijen kunnen volgens die tekst een verschil van mening over de interpretatie van een wettelijke bepaling voorleggen aan de commissie met het verzoek een uitspraak te doen hoe die bepaling moet worden uitgelegd. Zij moeten uiteraard wel een belang hebben bij die uitspraak, dat wil zeggen de uitspraak moet gevolgen hebben voor het geschil. Voordeel van de voorgestelde tekst is dat een verzoeker niet langer hoeft te kiezen voor een specifiek geschilartikel (artikelen 32-35 plus een heringevoerd artikel over een interpretatiegeschil), en dus niet het gevaar loopt dat de commissie zijn verzoek niet-ontvankelijk of zichzelf niet bevoegd verklaart omdat de verzoeker voor het verkeerde soort geschil koos. Zoals hiervoor werd uiteengezet, kwam dat ook voor bij toenmalige interpretatiegeschillen.

Ten tweede kan een interpretatiegeschil ertoe leiden dat de termijnen van de Wms verlopen. In een interpretatiegeschil oordeelde de commissie uitsluitend hoe een wettelijke bepaling uitgelegd moest worden, en niet wat daarvan de praktische gevolgen (lees: verplichtingen) waren. Dit kan ertoe leiden dat als een medezeggenschapsorgaan eerst een interpretatiegeschil voorlegt en gelijk krijgt, het daarna nog een tweede verzoek moet indienen voor naleving van de verplichting die uit die interpretatie volgt. Een dergelijke gang van zaken is niet erg efficiënt en zal waarschijnlijk tot gevolg hebben dat de zes weken-termijnen van artikelen 32, 33 en 34 verlopen zullen zijn ten tijde van het indienen van het tweede verzoekschrift. Een verzoeker zal dan alsnog met lege handen staan, ook al heeft hij in het interpretatiegeschil gelijk gekregen. De uitkomst van een interpretatiegeschil leidt dus niet noodzakelijk tot een finale uitkomst van het geschil.

Ten derde is uit onderzoek in 2010 gebleken dat hoe het geschil moest worden voorgelegd (instemmings-, advies- of interpretatiegeschil) voor partijen niet zo relevant was, vooral niet als het conflict al was geëscaleerd.⁹⁹ Partijen wilden gewoon horen hoe de commissie over het geschil zou oordelen. Ook leidde het voeren van een interpretatiegeschil niet altijd tot oplossing van het geschil. Partijen wisten na een uitspraak in een interpretatiegeschil soms nog steeds niet hoe te handelen.¹⁰⁰ Geïnterviewden gaven aan dat de uitspraken duidelijker zouden kunnen zijn en moeten zijn voorzien van 'actiepunten'.¹⁰¹ Men gaf daarom als verbeteringspunten dat 'in het kader van naleving van de uitspraak kan worden overwogen in het vervolg aan te geven welke stappen naar aanleiding van de uitspraak door wie en binnen welk tijdsbestek aan de orde zijn'.¹⁰²

Ook het voordeel dat een interpretatiegeschil indirect kan dienen als een vehikel om geschillen tussen geledingen op te lossen vind ik niet overtuigend genoeg als reden voor herinvoering. Met de gedeelde medezeggenschap van de Wms is immers bedoeld dat personeel, ouders en leerlingen gezamenlijk medezeggenschap uitoefenen. Dit impliceert dat er steeds een meerderheid moet zijn voor een besluit of een standpunt van het medezeggenschapsorgaan in kwestie. Bij een patstelling tussen de geledingen betekent dit dat er simpelweg geen meerderheid is en het besluit of standpunt dus niet geaccepteerd is door het medezeggenschapsorgaan. Het is bovendien de vraag of de commissie een medezeggenschapsorgaan in zo'n geval ontvankelijk zal verklaren gezien de huidige lijn van de commissie over artikel 37: volgens de commissie kan alleen de rechthebbende van een bevoegdheid een geschil daarover voorleggen. En zelfs al zou de commissie het verzoek ontvankelijk verklaren, dan rijst de vraag hoe een uitspraak ten uitvoer zou moeten worden gelegd. Wel zou een geschillenregeling in het medezeggenschapsreglement op grond van artikel 24 lid 1 onder k mogelijk een oplossing kunnen bieden voor dit soort geschillen. Zie hierover paragrafen 4.1 en 4.3 hiervoor.

Ik denk dan ook niet dat herinvoering van het interpretatiegeschil zoals dat luidde tot 2017 zal bijdragen tot verbetering van de toegankelijkheid tot de commissie. Herinvoering zal mogelijk zelfs kunnen leiden tot verslechtering van de toegankelijkheid.

99 R. van Schoonhoven en M. Keijzer, 'Een geschil is geen ruzie', onderzoek naar de doorwerking van medezeggenschapsgeschillen in het primair en voortgezet onderwijs, Expertisecentrum Stichting Onderwijsgeschillen, nr. 2, Utrecht juni 2010, p. 62.

100 Idem, p. 33-34 en 59.

101 Idem, p. 50.

102 Idem, p. 52.

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.¹⁰³ 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.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵

De LKC acht zich in beginsel niet bevoegd om bepalingen van de Wms uit te leggen.¹⁰⁶ Klachten over bijvoorbeeld verkiezingen worden daarom niet-ontvankelijk verklaard.¹⁰⁷ 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.¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹ Hetzelfde gold voor een klacht van oud-MR leden over de besluitvorming van het bevoegd gezag bij het informeren en raadplegen van de GMR.¹¹⁰

¹⁰³ Zie bijv. LKC 14 juli 2021, zaaknr. 232 en LKC 18 februari 2022, zaaknr. 16766. LKC 15 oktober 2014, nrs. 106397/106398/106399/106401/106411/106446 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.

¹⁰⁴ LKC 23 juni 2023, zaaknr. 40657.

¹⁰⁵ LKC 8 oktober 2014, zaaknr. 106277.

¹⁰⁶ Zie bijv. LKC 18 oktober 2017, zaaknr. 107777.

¹⁰⁷ LKC 14 juli 2021, zaaknr. 232.

¹⁰⁸ LKC 21 januari 2015, zaaknr. 106373.

¹⁰⁹ LKC 27 mei 2014, zaaknr. 106177.

¹¹⁰ LKC Katholiek Onderwijs 5 juni 2014, Klachtnummer 2014 N-04.

Daarnaast kunnen belanghebbenden zich soms wenden tot de gewone rechter. Zo werden ouders van leerlingen van een school die ging fuseren met een andere school ontvankelijk verklaard in hun verzoek om de uitvoering van het fusiebesluit te verbieden.¹¹¹ Maar in een ander geval verklaarde de rechtbank een verzoek van een ouder niet-ontvankelijk die een verbod vroeg van verhuizing van een aantal groepen van de school naar een andere locatie omdat de MR niet zou hebben ingestemd met een besluit tot fusie, terwijl dit op grond van de Wms wel vereist was. Volgens de rechtbank was de MR het bij wet aangewezen orgaan dat daartegen kan opkomen, en niet een individuele ouder.¹¹² Mijns inziens is het terecht dat een individuele ouder niet via de rechter wegens niet-nakoming van de Wms een besluit van het bevoegd gezag kan aanvechten. Dat neemt niet weg dat een ouder een rechtsmiddel zou kunnen hebben voor diens schade als gevolg van het besluit, bijvoorbeeld op grond van onrechtmatige daad of niet-nakoming van een specifieke overeenkomst tussen de ouder en het bevoegd gezag. Dat zullen in de praktijk echter uitzonderlijke situaties zijn.

Een argument voor het toegang geven aan andere betrokkenen tot de commissie is dat de WOR die mogelijkheid wel biedt voor sommige medezeggenschapsgeschillen. In artikel 36 WOR staat dat iedere belanghebbende de kantonrechter kan verzoeken om te bepalen dat de ondernemer of de OR gevolg geeft aan hetgeen bij of krachtens de WOR is bepaald omtrent:

- het instellen of in stand houden van een OR,
- het vaststellen van een voorlopig of een definitief reglement van de OR,
- de kandidaatstelling voor en de verkiezing van de leden van de OR, en
- het bekend maken van agenda's en verslagen van vergaderingen,

Een en ander voor zover dit van de ondernemer of de OR afhangt.

Het is aan de kantonrechter om te bepalen wie belanghebbende is. Als zodanig zijn in de rechtspraak aangemerkt de in de onderneming werkzame personen, vakbonden en andere medezeggenschapsorganen die door het besluit worden geraakt.¹¹³

Brekelmans c.s. adviseren om ook bij medezeggenschap in het onderwijs andere belanghebbenden de mogelijkheid te geven om zich tot de commissie te wenden voor dit soort geschillen. 'Vanuit de gedachte dat medezeggenschap een grondrecht is (artikel 19 lid 2 Grondwet) en de wijze waarop dit uitgeoefend wordt niet alleen de belangen raakt van de bestaande medezeggenschapsorganen, maar ook van andere belanghebbenden zoals

het personeel, ouders, leerlingen of vakbonden, valt te overwegen om voor een aantal geschillen de kring van gerechtigden om een geschil aanhangig te maken bij de Landelijke Commissie voor Geschillen te verruimen.'¹¹⁴ De auteurs adviseren om belanghebbenden dezelfde bevoegdheden te geven als in artikel 36 lid 1 WOR. Tevens vinden zij dat belanghebbenden ook geschillen over de medezeggenschapstructuur aan de commissie kunnen voorleggen.

De werkgroep medezeggenschapsrecht van de Vereniging voor Onderwijsrecht vindt eveneens dat er een mogelijkheid moet komen voor een ruimere kring van betrokkenen om naleving van bepaalde verplichtingen in de Wms af te dwingen. In een bijlage bij een brief van 18 februari 2021 aan de minister van OCW schreef de werkgroep:

'Artikel 35 biedt de mr en het bevoegd gezag een wederzijds recht om de naleving op die punten af te dwingen. Maar als die partijen dit achterwege laten is er voor andere belanghebbenden, ouders, leerlingen en personeel, geen rechtsgang. Bijvoorbeeld in de situatie dat de raad geen verkiezingen organiseert. Anders dan in de WOR ontbreekt in de WMS de mogelijkheid voor belanghebbenden, niet zijnde mr-lid, om naleving van de wet te vorderen. T.a.v. een niet-naleving door het bevoegd gezag biedt de klachtenregeling nog wel een ingang. Maar gaat het om de mr of een mr-geleding dan is de klachtenprocedure teveel een indirecte route. De gang naar de Inspectie betreft geen rechtsgang. De Inspectie is niet een verplicht zo'n melding op te pakken.'

Ik sluit mij daarbij aan en denk dat het verruimen van de kring van (rechts-)personen die een geschil kunnen voorleggen, de toegankelijkheid tot de commissie kan verbeteren. Uit de geschillen bij de klachtencommissies blijkt dat daaraan behoefte is en betrokkenen soms geen ander rechtsmiddel hebben. Ik geef er de voorkeur aan dat de soort geschillen beperkt blijft tot de onderwerpen genoemd in artikel 36 lid 1 WOR en de structuur van de medezeggenschap zoals voorgesteld door Brekelmans c.s. Het is onwenselijk dat een onbepaalde groep van betrokkenen geschillen kan voorleggen over bevoegdheden en rechten van medezeggenschapsorganen in de Wms en onderwijswetten, omdat daardoor inbreuk kan worden gemaakt op de medezeggenschap.

De vraag rijst wel of onder 'andere belanghebbenden' ook moet worden verstaan andere medezeggenschapsorganen dan het rechthebbende medezeggenschapsorgaan. Zo ja, dat zou immers tot gevolg hebben dat het vereiste dat alleen medezeggenschapsorganen die rechthebbenden zijn van een bevoegdheid of recht, een procedure aanhangig kunnen maken, wordt omzeild. Dit 'probleem' wordt echter ondervangen doordat de

111 Rechtbank Midden-Nederland 23 december 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:6197. De vordering werd afgewezen.

112 Rechtbank Limburg, 12 augustus 2020, ECLI:NLRBLIM:2020:5991.

113 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 Onderwijsgeschillen,

114 Idem.

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.

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 medezeggenschapsorgaan¹¹⁵,
- 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.

¹¹⁵ 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 2024.¹¹⁶

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.

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

Termijnen

Een ander voorstel is dat de commissie flexibeler met de termijnen voor het indienen van een geschil omgaat. In het gesprek met de werkgroep medezeggenschapsrecht werd opgemerkt dat de termijn van zes weken in de praktijk erg kort is omdat het soms enige tijd kost om de leden van het medezeggenschapsorgaan bij elkaar te krijgen en daarna nog overleg moet worden gevoerd over de tekst van het verzoekschrift. De termijn van een maand bij het instellen van hoger beroep bij de OK is daarom zelfs nog problematischer. Berkhout ondersteunt de opmerking van de werkgroep. Hij voert aan dat veel medezeggenschapsorganen niet vaker dan éénmaal per maand vergaderen en men zich niet altijd direct bewust is van de implicaties van een nieuwe beleidsontwikkeling of gebeurtenis.

Ik ben echter niet voor verruiming van de termijn omdat de procedure daardoor onnodig lang zou kunnen gaan duren en het in belang van de school is dat snel duidelijk wordt wat de juridische status van een besluit is. Bovendien geeft het reglement van de commissie al de praktische mogelijkheid om het indienen van een verzoek met twee weken te verlengen. In artikel 3 van het reglement staat dat een geschil bij de commissie aanhangig wordt gemaakt door middel van een verzoekschrift. In leden 1 en 2 staat aan welke vereisten een verzoekschrift moet voldoen, waaronder dat het verzoekschrift een gemotiveerd standpunt bevat en daarbij alle op het geschil betrekking hebbende stukken worden gevoegd. In lid 4 staat dat als het verzoekschrift niet voldoet aan die eisen, de secretaris van de commissie de indiener op het verzuim wijst en deze in de gelegenheid stelt binnen twee weken het verzuim te herstellen. Een verzoeker kan dus een pro forma verzoekschrift indienen en heeft dan nog twee weken de tijd om het standpunt en de stukken 'aan te vullen'. De voorzitter kan die termijn zelfs verlengen indien de verzoekende partij daarvoor klemmende redenen aanvoert (lid 5).

Aan het bezwaar van de werkgroep en Berkhout zou enigszins tegemoet kunnen worden gekomen door het reglement op te nemen dat de vakanties van de desbetreffende school niet meetellen bij de berekening van de zes weken-termijn voor het indienen van een geschil. Op dit moment houdt de commissie bij het indienen van een verzoekschrift geen rekening met schoolvakanties.¹¹⁷ Een reden om dat wel te doen is artikel 20 van het reglement. Hierin staat: 'Op de in dit reglement genoemde termijnen is de Algemene termijnenwet van toepassing. De op grond van de Algemene termijnenwet berekende termijnen van dit reglement worden daarenboven verlengd met de vakantieperiodes van de desbetreffende school, centrale dienst of samenwerkingsverband.' In het reglement zou deze verlenging ook van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard op

de wettelijke zes weken-termijnen voor het indienen van geschillen. Deze verlenging is immers wel van toepassing op de termijn voor het indienen van het verzoekschrift,¹¹⁸ en dat is meestal van het bevoegd gezag, en op de eigen termijnen van de commissie. Het zou daarom rechtsvaardig zijn om de verlenging ook aan medezeggenschapsorganen toe te kennen.

Spoedprocedure

Berkhout stelt bovendien voor dat de toegankelijkheid zou verbeteren als in het reglement van de commissie de mogelijkheid van een spoedprocedure wordt opgenomen voor zeer urgente geschillen waarbij de commissie binnen enkele dagen uitspraak doet. Dit zou in aanvulling zijn op de al bestaande versnelde procedure van artikel 19 van het reglement van de commissie. Ik zie op zich geen juridisch bezwaar om het voorstel van Berkhout in het reglement op te nemen. Wel kunnen er praktische bezwaren zijn. De leden van de commissie zullen mogelijk niet op zo een korte termijn beschikbaar zijn. Een alternatief zou kunnen zijn, dat als beide partijen daarmee akkoord gaan, de zitting online wordt gehouden of een oordeel wordt gegeven op grond van alleen de stukken. Ook zou zo'n procedure enkelvoudig kunnen zijn, met alleen de (vice)voorzitter van de commissie.

Modelreglementen

Nog een voorstel is om de bepalingen in artikel 32 leden 3 en 4 over nietigheid op te nemen in de modelreglementen. Veel scholen gebruiken die reglementen en op dit moment staat daarover niets. Voor wat betreft een tekst, wordt verwezen naar de door mij voorgestelde tekst voor artikel 10 in bijlage 3.

Overigens wezen sommige aanwezigen bij de bijeenkomst van 9 februari 2024 erop dat er regelmatig misverstanden en (verkeerd bij de commissie ingestoken) geschillen ontstaan, doordat men op school uitgaat van verouderde medezeggenschapsreglementen. Sinds 2007 is de Wms diverse malen gewijzigd. Deze wijzigingen worden periodiek verwerkt in modelreglementen die op www.infowms.nl beschikbaar zijn. Daardoor zijn de reglementen niet altijd up to date. Bovendien worden op sommige scholen de reglementen niet vervangen bij een herziening van de modelreglementen.

Niessen stelt voor dit probleem als volgt op te lossen. De huidige (model)reglementen zijn hoofdzakelijk een kopie van de wettekst, dus hun toegevoegde waarde kan voor wat die tekst betreft, worden betwijfeld. Beter zou zijn om in de modellen alleen op te nemen wat het bevoegd gezag echt zelf moet invullen, zoals de voorschriften van arti-

¹¹⁷ Zaaknummer 107894, 30 oktober 2017.

¹¹⁸ Artikel 5 lid 1 van het reglement. Zie ook zaaknummer 107852, 12 december 2017.

kelen 24 of afwijkingen in verband met de eigen aard als bedoeld in artikel 29. Voor het overige kan in de reglementen een link worden opgenomen naar de actuele wettekst op www.wetten.overheid.nl. Dan hebben het bevoegd gezag en de medezeggenschapsorganen altijd de beschikking over hetgeen op dat moment rechtens geldt. Ik ben het daarmee eens. Als voormalig commissielid heb ik ook meegemaakt dat partijen zich soms op verouderde of onvolledige reglementen baseerden en niet op de tekst van de Wms.

Rechtsbijstand

Berkhout stelt dat hij soms ervaart dat partijen afspreken om zonder deskundige bijstand te procederen, maar waarbij op de achtergrond toch een deskundige meekijkt met het bestuur. Daarmee stelt een MR zich op een onnodige achterstand. Hij vindt het daarom wenselijk dat Stichting Onderwijsgeschillen in de toelichtingen voor en in het contact met medezeggenschapsorganen nadrukkelijker wijst op de risico's die het procederen zonder deskundige bijstand meebrengt. Ik sluit mij daarbij aan.

7.3 Interpretatiegeschil

Ik ben niet voor herinvoering van het interpretatiegeschil. Daaraan zijn meer na- dan voordelen verbonden. Het zal de toegankelijkheid tot de commissie mijns inziens niet verbeteren. Verwezen wordt naar onderdeel 5 hiervoor.

7.4 Betrokkenen

Wel zal uitbreiding van de procespartijen voor bepaalde geschillen kunnen bijdragen aan verbetering van de toegankelijkheid. Verwezen wordt naar onderdeel 6 hiervoor. Niessen plaatst hierbij in onderdeel 5.1 van haar reflectie wel enkele kanttekeningen. Mijns inziens is de commissie zeer goed in staat te beoordelen wie als 'belanghebbenden' moet worden aangemerkt. De commissie kan daarbij aansluiten bij de rechtspraak van de OK over de vrijwel identieke bepaling in de WOR. Verder denk ik dat, gezien de huidige lijn van de commissie dat alleen het medezeggenschapsorgaan dat de specifieke bevoegdheid heeft ontvankelijk is in zijn verzoek, er geen gevaar zal bestaan dat een lid of geleding die in het 'eigen' medezeggenschapsorgaan is overstemd, vervolgens als belanghebbende diezelfde kwestie aan de commissie zou kunnen voorleggen. De aangelegenheden waarvoor belanghebbenden een geschil kunnen voorleggen, zijn bovendien zeer beperkt.

Voor wat betreft de 'kosten' van zo'n procedure, volstaat volgens mij de huidige regeling

van artikel 28 lid 2 Wms. Hierin staat: 'De kosten die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taak van de medezeggenschapsraad, scholingskosten daaronder begrepen, komen ten laste van het bevoegd gezag. De redelijkerwijs noodzakelijke kosten van het raadplegen van een deskundige en van het voeren van rechtsgedingen door de medezeggenschapsraad komen slechts ten laste van het bevoegd gezag indien het bevoegd gezag vooraf in kennis is gesteld van de te maken kosten.'

7.5 Verder onderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat de toegang tot de commissie waarschijnlijk zal verbeteren met de voorgestelde wetswijzigingen of met de voorgestelde alternatieven. Dat neemt echter niet weg dat de Wms als zodanig een erg ingewikkelde wet is, met een grote hoeveelheid aangelegenheden waarvan bovendien niet altijd duidelijk is hoe die in de praktijk moeten worden toegepast. Dat erkende de wetgever ook toen hij het interpretatiegeschil invoerde. Het aantal aangelegenheden is sindsdien alleen maar toegenomen. Ook is het aantal medezeggenschapsorganen erg groot. Het is daardoor niet altijd duidelijk welk orgaan welke bevoegdheid heeft.

Hoewel een vereenvoudiging van de geschillenregeling kan bijdragen aan een betere toegankelijkheid tot de commissie, zou een vereenvoudiging van de overige bepalingen van Wms kunnen bijdragen aan een betere toegankelijkheid tot medezeggenschap als zodanig. De Wms is een zeer complexe en gedetailleerde wet. Overwogen kan worden om een commissie in het leven te roepen met afgevaardigden van besturen-, personeels-, ouders- en leerlingenorganisaties met de opdracht om te onderzoeken hoe de Wms vereenvoudigd en verduidelijkt kan worden. Voorbeelden van vragen die zo'n commissie zou kunnen beantwoorden zijn of het aantal aangelegenheden moet worden teruggebracht of, zoals Niessen stelt, 'een globalisering kan worden aangebracht'.¹¹⁹ Ook zou bekeken kunnen worden welke aangelegenheden niet aansluiten bij de praktijk of door latere wetgeving zijn achterhaald of veranderd, of welke aangelegenheden juist ontbreken in de Wms. Daarbij kan tevens worden onderzocht welke aangelegenheden in de praktijk tot de meeste onduidelijkheid en zelfs tot geschillen leiden en waarom. Een dergelijk onderzoek zal waarschijnlijk leiden tot vermindering van het aantal geschillen.

¹¹⁹ Zie p. 4 van haar reflectie.

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.¹²⁰ 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 wetbepalingen 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-

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

nerende medezeggenschap, het voorkomen en waar mogelijk minnelijk oplossen van conflicten over de uitoefening van medezeggenschapsrechten, en een deskundige onafhankelijke geschilbeslechting als *ultimum remedium*.

2.1 Gemeenschappelijk belang

De totstandkoming van de Wms, als opvolger van de Wet medezeggenschap Onderwijs 1992 (WMO 1992) voor het funderend onderwijs,¹²¹ hield nauw verband met de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs en de toegenomen beleidsvrijheid op enkele gebieden in zowel het primair als voortgezet onderwijs. De memorie van toelichting bij de Wms vermeldt daarover:¹²²

“[dat] er een breed onderschreven noodzaak [is] dat het bevoegd gezag en het management als eindverantwoordelijken het “horizontaal niveau” (de betrokkenen in en rond de betreffende scholen) goed betrekken bij de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan en verantwoording wordt afgelegd over de grotere beleidsvrijheid.”

Een gemeenschappelijk belang van het bevoegd gezag en de medezeggenschapsorganen is dat er sprake is van voldoende “*checks and balances*” op het niveau van de school en het schoolbestuur. Een goed functionerende medezeggenschap van ouders, leerlingen en personeel is belangrijk om draagvlak en legitimatie te creëren voor de besluitvorming over schoolse zaken zoals gedefinieerd in de Wms.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was nog niet opgenomen dat er één landelijke geschillencommissie zal zijn waarbij elke school, samenwerkingsverband en centrale dienst is aangesloten, zoals thans artikel 30 lid 1 bepaalt. Wel werd met die mogelijkheid rekening gehouden in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.¹²³ Bedoelde commissie is later bij amendement aan het wetsvoorstel toegevoegd, met als doel dat de expertise wordt gebundeld, de eenheid van uitspraken bij geschillen wordt gewaarborgd en de efficiency wordt gediend.¹²⁴ Ook uniformering van de beroepsgang

naar de rechter door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam (hierna: OK) bevoegd te maken werd genoemd in de memorie van toelichting, maar pas later in het wetsvoorstel verwerkt.¹²⁵ De commissie werd bevoegd in interpretatie, instemmings- en adviesgeschillen, aan de OK konden nalevingsgeschillen worden voorgelegd. Daarnaast werd de OK bevoegd in hoger beroep tegen uitspraken van de commissie.

Per 1 januari 2017 is de Wms gewijzigd door invoering van de Wet versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen.¹²⁶ Deze wetswijziging is bedoeld om de medezeggenschapsorganen beter in positie te brengen. De interpretatie- en nalevingsgeschillen waarvoor de commissie respectievelijk de OK in eerste aanleg bevoegd was, bleken in de praktijk moeilijk van elkaar te onderscheiden. Dit vormde een belangrijke belemmering voor de medezeggenschapsraden, stelde de wetgever. Er zou één loket nodig zijn om onnodige drempels weg te nemen. De commissie werd daarom de instantie in eerste aanleg voor alle medezeggenschapsgeschillen en de OK de instantie in hoger beroep. De nieuwe bevoegdheid van de commissie om te oordelen in nalevingsgeschillen werd uitgebreid met de mogelijkheid van een executoriale titel en het opleggen van een dwangsom. Ook werd de mogelijkheid van interpretatiegeschillen geschrapt, omdat deze steeds te herleiden zouden zijn tot advies-, instemmings- of nalevingsgeschillen.¹²⁷

2.2 Ultimum remedium

Regelmatig adviseer ik schoolbestuurders over medezeggenschapskwesties. Hun vragen gaan over de uitleg en toepassing van de Wms.

Bijvoorbeeld kan er een verschil van inzicht zijn met het medezeggenschapsorgaan over de vraag of een voorgenomen besluit voor instemming of advies aan het medezeggenschapsorgaan moet worden voorgelegd. Een vraag kan ook zijn om voor een of meerdere (met elkaar samenhangende) te nemen besluiten in kaart te brengen welke

121 De WMO (1981) en de WMO 1992 vormden het wettelijk kader voor de medezeggenschap in het PO, VO en VBE (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie).

122 Kamerstukken II, 2005-2006, 30414, nr. 3, p. 6.

123 Kamerstukken II, 2005-2006, 30414, nr. 3, p. 15, 28. Onder de WMO 1992 was iedere school verplicht om aangesloten te zijn bij een geschillencommissie die haar werkgebied uitstreekte tot ten minste 20 scholen. Dit resulteerde in een tiental geschillencommissies, die doorgaans opereerden voor scholen van dezelfde denominatie (kringenrechtspraak).

124 Kamerstukken II, 2005-2006, 30414, nrs. 10, 26 en 36, (nader gewijzigd) amendement Lid Roefs c.s. Volgens de toelichting van nr. 36, de uiteindelijke wettekst, zou ook geen afhandeling in afzonderlijke kamers op basis van richting of denominatieve grondslag mogen plaatsvinden.

125 Kamerstukken II, 2005-2006, 30414, nr. 3, p. 16 en nr. 8 (nota van wijziging). Tot invoering van de Wms werd in geval van openbare scholen in beroep gegaan bij de bestuursrechter en in het geval van bijzondere scholen bij de kantonrechter. De keuze voor de OK werd ingegeven door het feit dat deze reeds bevoegd was om kennis te nemen van adviesgeschillen in het kader van de Wet op de ondernemingsraden.

126 Staatsblad 2016, 273 (Koninklijk Besluit wetswijziging) en Staatsblad 2016, 327 (Klein Koninklijk Besluit inwerkingtreding).

127 Kamerstukken II, 2014-2015, 34251, nr. 3 p. 3-4 en 20-21. De directe aanleiding tot het wetsvoorstel was het rapport van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis en enkele incidenten bij andere onderwijsinstellingen. De centrale boodschap die hieruit naar voren kwam was dat bestuurders en interne toezichthouders de belangrijkste taak uit het oog verloren: het verzorgen van goed onderwijs. Om de “governance” in het onderwijsveld te versterken werd het noodzakelijk geacht om enkele “countervailing powers” beter toe te rusten en te positioneren. Voor de beslechting van medezeggenschapsgeschillen leidde dit tot de genoemde aanpassingen.

instemmings- en adviesbevoegdheden van (afzonderlijke geledingen van) een (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad aan de orde zijn. Deze medezeggenschapsrechten kunnen worden opgenomen in een tijdpad voor de besluitvorming naast bijvoorbeeld ook goedkeuringsrechten van de interne toezichthouder en wettelijke overlegverplichtingen met de gemeente en/of het samenwerkingsverband passend onderwijs. Een vraag kan ook zijn om te toetsen of het medezeggenschapsstatuut en/of de vigerende medezeggenschapsreglementen (nog) in overeenstemming zijn met (wijzigingen van) de Wms en/of passen bij de organisatie van de onderwijsinstelling.

Schoolbestuurders worstelen regelmatig met de vraag welke handelwijze in relatie tot de medezeggenschapsorganen wettelijk is voorgeschreven. Interessant is dat bij de totstandkoming van de Wms, waarover verderop meer, de regering expliciet heeft overwogen dat het in de Wms neergelegde "vrij precieze basispakket van bevoegdheden [past] bij de waarborg die de regelgeving dient te bieden voor het uitoefenen van effectieve medezeggenschap" en "duidelijkheid en houvast [biedt] over de uitgangspositie van medezeggenschapsorganen". De omschrijvingen in de Wms sluiten echter (te) vaak niet goed aan bij de praktijk. Ook Sperling signaleert in haar advies, paragraaf 7.1, "dat de bepalingen over rechten en bevoegdheden in de Wms gecompliceerd zijn". Dat zie ik als een belangrijke oorzaak voor conflicten. In mijn optiek dient daarom (opnieuw) de vraag worden gesteld "in hoeverre in de vrij precieze omschrijving van bevoegdheden een globalisering kan worden aangebracht".¹²⁸ Dit vraagstuk knelt mogelijk meer dan de vraag of de toegang tot de commissie kan worden verbeterd.

Schoolbestuurders zijn doorgaans van goede wil. Zij streven een correcte omgang met de medezeggenschapsorganen na, het behoud van een goede relatie dan wel verbetering van de relatie met de medezeggenschapsorganen en waar mogelijk het voorkomen van een rechtsgang. Deze insteek is begrijpelijk vanuit het perspectief van beide partijen, aangezien zij elkaar voortdurend nodig zullen hebben. Het voorleggen van een geschil aan de commissie zal daarom niet lichtvaardig (moeten) worden genomen, ook als de toegang (haast) drempelloos zou zijn. In mijn praktijk komen procedures bij de commissie heel zelden voor. Ik heb één zaak bij de commissie gedaan namens het bevoegd gezag. In die zaak verzocht het bevoegd gezag om vervangende toestemming voor een scholenfusie, maar de commissie oordeelde dat de noodzaak om te fuseren onvoldoende was onderbouwd.¹²⁹ Daarnaast heb ik het bevoegd gezag bijgestaan in een

medezeggenschapskwestie die door een ouder aan de rechtbank was voorgelegd. Het verzoek van de ouder werd niet-ontvankelijk verklaard. Paragraaf 6 van Sperlings advies bespreekt deze rechtbankuitspraak en ik kom daar verderop nog op terug.

Sperling vermeldt dat de commissie 80 uitspraken heeft gedaan in de periode 1 januari 2017 tot 1 april 2024. De OK deed in deze periode uitspraak in 11 Wms geschillen. Dat zijn geen grote aantallen over een periode van ruim zeven jaar. Op basis hiervan lijkt de behoefte aan geschilbeslechting niet erg groot. Van in totaal 80 zaken bij de commissie waren er zes waarin het bevoegd gezag verzoeker was, antwoordt Sperling desgevraagd. Vijf daarvan waren gebaseerd op artikel 32 lid 1 (geschil instemmingsbevoegdheid) en leidden tot niet-ontvankelijkheid. In het zesde geval verzocht het bevoegd gezag naleving van een reglement-verplichting over verkiezingen. De deelraad trok op de zitting zijn besluit over die verplichting in waardoor het verzoek van het bevoegd gezag niet-ontvankelijk werd verklaard. In alle zes zaken waarin het bevoegd gezag verzoeker was, werd het bijgestaan door een advocaat. Het komt zelden voor dat een van beide partijen geen rechtsbijstand heeft, schrijft Sperling. In een enkel geval zit er een jurist in het medezeggenschapsorgaan die de zaak doet of, ingeval van het bevoegd gezag, een jurist die daar in dienst is.¹³⁰

In het onderzoek van Berenschot in 2021 is naar voren gekomen dat uitspraken van de commissie in advies-, instemmings- en nalevingsgeschillen, die bindend zijn voor partijen, nagenoeg altijd worden nageleefd.¹³¹

3. Ontvankelijkheid

Opvallend is volgens Sperling het hoge aantal beslissingen van de commissie tot onbevoegd- en niet-ontvankelijkheidsverklaring in de periode 1 januari 2017 tot 1 april 2024. Van in totaal 80 zaken verklaarde de commissie zich in 34 zaken onbevoegd of de verzoeker dan wel het verzoekschrift niet-ontvankelijk met betrekking tot een of meer verzoeken, vermeldt Sperling. In paragraaf 2 hebben we gezien dat in deze periode alle verzoeken die door een bevoegd gezag zijn ingediend, slechts 6 in totaal, niet-ontvankelijk zijn verklaard.

3.1 Lex specialis

Ik zal hier nader ingaan op het aspect ontvankelijkheid. Volgens Sperling is een belang-

¹²⁸ Kamerstukken II, 2005-2006, 30414, nr. 3, p. 11.

¹²⁹ Uitspraak van 11 juni 2014, zaaknummer 106216 (onthouden vervangende toestemming fusie).

¹³⁰ E-mailwisseling Sperling en Niessen, 14-15 februari 2024.

¹³¹ S. Sapulete, M. Stigter, A.-F. Bakker, Naleving en handhaving van uitspraken van de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS, Berenschot 23 december 2021, p. 10.

rijke reden voor niet-ontvankelijkheid dat een verzoek, met name in instemmings- en adviesgeschillen, op het verkeerde artikel is gebaseerd, te weten artikel 35 voor nalevingsgeschillen. Zij haalt in paragraaf 3.1 van haar advies aan dat volgens de commissie het "een algemeen rechtsbeginsel [is] dat voor de toepassing van een algemene wetsbepaling, zoals artikel 35, geen ruimte is indien de wet voor de voorliggende situatie een specifieke bepaling bevat".¹³² Het zogenoemde *lex specialis* beginsel zou dan in de weg staan aan behandeling van het verzoek. Volgens Sperling deed deze situatie zich acht keer voor.

Het *lex specialis* beginsel zal naar mijn mening geen reden voor niet-ontvankelijkheid mogen zijn als het nalevingsverzoek steunt op feiten die voldoen aan alle wettelijke vereisten voor een instemmings- of adviesgeschil, de daarvoor geldende termijnen inbegrepen. Met andere woorden, in de gevallen dat het verzoek alleen van een verkeerd label is voorzien, dan moet de commissie het verzoek wel inhoudelijk behandelen. Bijvoorbeeld, een als nalevingsgeschil aangebracht verzoek kan als instemmings- of adviesgeschil worden afgewikkeld. Ik kom hiertoe op basis van een ander rechtsbeginsel: *ius curia novit*, de rechter kent het recht (en past dit toe). Men mag ervan uitgaan dat de commissie kennis heeft van het recht en partijen 'helpt' bij het vaststellen van de juridische situatie. Daarom vullen rechters ambtshalve rechtsgronden aan. Dit volgt uit artikel 25 Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering (Rv) voor de burgerlijke rechter en artikel 8:69 Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor de bestuursrechter.¹³³

Sperling heeft in het overleg met Berkhout en Niessen op 8 maart 2024 over de conceptstukken voor dit onderzoek laten weten bovenstaande visie te onderschrijven. Dit heeft zij vervolgens uitgewerkt in paragraaf 4.2, laatste twee alinea's, van haar definitieve advies. Ook zij vindt dat de commissie meer flexibel zou moeten omgaan met de ontvankelijkheidsvraag, mits daardoor geen wettelijke termijnen worden omzeild. Ik ben het echter oneens met haar conclusie dat het volgens mij niet noodzakelijk is om artikel 34 leden 3 en 4 te laten vervallen vanwege het *lex specialis* beginsel.¹³⁴ In mijn optiek ontbreekt die noodzaak om een andere redenen, namelijk de bedoeling van de wetgever en de wijze waarop de OK artikel 34 leden 3 en 4 heeft toegepast in zijn uitspraak van

¹³² Zaaknummer 107943, 14 mei 2018.

¹³³ Civiele rechters zijn verplicht de rechtsgronden ambtshalve aan te vullen (HR 15 mei 1998, [ECLI:NL:HR:1998:ZC2655](#), [NJ 1998/625](#) (Van Rooij/Erven Van der Sluijs); HR 19 februari 2021, [ECLI:NL:HR:2021:274](#), [NJ 2021/126](#)). Wil de rechter dit doen, dan moeten partijen een passend feitenkader hebben aangeleverd (HR 1 november 1996, [ECLI:NL:HR:1996:ZC2183](#), [NJ 1997/117](#) (Van Schijndel/Pensioenfonds Fysiotherapeuten)). De rechter mag zelf de feiten niet (zomaar) aanvullen (art. 24 Rv).

¹³⁴ Artikel 34 leden 3 en 4 schrijft voor welke procedure moet worden gevolgd als het bevoegd gezag ten onrechte geen advies heeft gevraagd aan het medezeggenschapsorgaan.

29 januari 2024. Dit bespreek ik in paragraaf 3.3.

Het komt voor dat de commissie ook bij niet-ontvankelijkheid van het geschil wel een inhoudelijk oordeel geeft. In een van de uitspraken die Sperling aanhaalt, overweegt de commissie "dat een andere uitleg [dan niet-ontvankelijk, NN] onaanvaardbaar is mede [cursief, NN] vanwege het feit dat anders de in artikel 34 Wms opgenomen termijnen omzeild zouden kunnen worden".¹³⁵ In diezelfde uitspraak zien we dat de medezeggenschapsraad – wiens nalevingsgeschil terecht niet-ontvankelijk is verklaard, omdat deze daarmee geen beoordeling van een eventueel in de toekomst mogelijk adviesrecht kan afdwingen – partijen vervolgens in een overweging ten overvloede door de commissie worden voorgelicht wanneer dat adviesrecht in de voorgelegde casus mogelijk wel aan de orde zal kunnen zijn.¹³⁶ Een ander voorbeeld is dat de commissie het begrip 'aangelegenheid' in de Wms uitlegt om te onderbouwen dat er geen sprake is van een 'aangelegenheid' die door het betreffende medezeggenschapsorgaan aan de commissie kan worden voorgelegd.¹³⁷

Opmerkelijk vind ik de overweging ten overvloede van de commissie in een tweetal zaken waarin de medezeggenschapsraad niet-ontvankelijk is verklaard en beide partijen er bij de commissie op hebben aangedrongen vanwege proceseconomische redenen toch een oordeel te geven over de inhoudelijke kant van het geschil. Vervolgens overweegt de commissie uitvoerig dat het bevoegd gezag bij de huidige stand van zaken in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen.¹³⁸ Met andere woorden, bij de commissie kan het oordeel niet-ontvankelijkheid wél worden doorbroken worden als beide partijen dit wensen. Sperling heeft deze uitspraken gerekend tot de categorie niet-ontvankelijk, omdat ze formeel op deze wijze zijn afgedaan. Materieel is daarvan echter geen sprake geweest.

3.2 Termijnoverschrijding

Termijnoverschrijding komt relatief weinig voor, stelt Sperling. In paragraaf 4.4. schrijft zij:

"Maar soms leidde de zes wekentermijn indirect tot niet-ontvankelijkheid. Dat was met name het gevolg van het feit dat het verzoek op artikel 35 was gebaseerd in plaats van artikel 32 lid 3 (instemming) of artikel 34 lid 3 (advies). Door zich op het verkeerde

¹³⁵ Zaaknummer 28480, 1 juni 2022.

¹³⁶ Zaaknummer 28480, 1 juni 2020.

¹³⁷ Zaaknummer 25543, 20 april 2022 en zaaknummer 107862, 9 januari 2018.

¹³⁸ Zaaknummers 109288 (adviesgeschil) en 109297 (instemmingsgeschil), samenhangende uitspraken van 7 augustus 2020.

artikel te beroepen, verstreek de termijn van zes weken en stond het besluit vast door dit tijdsverloop.”

Ik vraag me af of in deze gevallen de termijnoverschrijding is veroorzaakt door de verkeerde route of dat verzoeker (tegen beter weten in) probeerde om via een nalevingsgeschil te ontkomen aan de reeds verstreken termijn voor een instemmings- of adviesgeschil. Sperling heeft mij desgevraagd laten weten dat in alle zaken een rechtsbijstandverlener althans een (onderwijs)jurist betrokken was.¹³⁹ Dit is bij uitstek een beroepsgroep die weet of althans zou moeten weten hoe belangrijk termijnen in juridische procedures zijn. Wat hier ook van zij, de commissie hanteert de wettelijke termijnen voor indiening van een verzoek strak en dat vind ik een goede zaak.

Dat Sperling de termijn van zes weken voor een instemmings- of adviesgeschil bij de commissie en de termijn van vier weken voor het instellen van hoger beroep bij de OK wil behouden, ondersteun ik dan ook. Ik onderschrijf haar visie dat het bevoegd gezag snel moet weten of zijn besluit al dan niet rechtsgeldig is. Het gaat immers altijd om besluiten die belangrijk zijn voor het onderwijsproces. Ook staat het bestreden besluit vaak niet op zichzelf, maar hangt het samen met andere besluiten.

3.3 OK-uitspraak 29 januari 2024

De OK heeft op 29 januari 2024 de commissie-uitspraak van 19 oktober 2023, zaaknummer 50462, vernietigd. Het betrof een adviesgeschil over de benoeming van een directeur-bestuurder waarin de commissie de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (hierna: GMR) in het gelijk stelde. In dit geschil had het bevoegd gezag de GMR om advies gevraagd, maar kwam de GMR er na enkele weken achter dat het benoemingsbesluit al vóór de adviesaanvraag was genomen. Daarna gaf de GMR een negatief advies af en verzocht de commissie te oordelen dat de benoeming niet in stand kon blijven.

Volgens de commissie moet de handelwijze van het bevoegd gezag worden gelijkgesteld aan het niet volgen van advies (artikel 34 lid 1).¹⁴⁰ Sperling schrijft in paragraaf 3.1 van haar advies:

“Maar in hoger beroep vernietigde de OK de uitspraak omdat de commissie de procedure van artikel 34 lid 3 (bevoegd gezag heeft geen advies gevraagd voorafgaand aan het

¹³⁹ E-mailwisseling Sperling en Niessen, 14-15 februari 2024.

¹⁴⁰ Zaaknummer 50462, 19 oktober 2023.

besluit) had moeten volgen. De OK deed vervolgens zelf het geschil af via de procedure van dit lid 3 en overwoog dat de bezwaren van de GMR onvoldoende zwaarwegend waren om tot het oordeel te komen dat het bevoegd gezag bij het niet volgen van dit advies, bij afweging van alle betrokken belangen niet in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen.”

In paragraaf 4.2 gaat Sperling verder in op deze uitspraak. Zij zet uiteen dat de Wet op de ondernemingsraden (hierna: WOR) een bepaling als artikel 34 leden 3 en 4 niet kent en stelt voor om deze bepaling uit de Wms te halen. Haar bezwaar is dat als geen advies is gevraagd en de procedure van artikel 34 leden 3 en 4 van toepassing is, het medezeggenschapsorgaan mogelijk geen of onvoldoende informatie over de reden van het besluit zal hebben ontvangen en er geen overleg met het bevoegd gezag zal hebben plaatsgevonden, zoals artikel 17 voorschrijft. In die gevallen zou het medezeggenschapsorgaan bij de commissie op achterstand kunnen staan.

Dat artikel 34 leden 3 en 4 voor het bevoegd gezag een perverse prikkel zou kunnen zijn om geen advies te vragen, zoals Sperling schrijft, volg ik daarentegen niet. Het niet vragen van advies resulteert niet in een makkelijk 'haasje over' waarmee de voorschriften van artikel 17 zomaar terzijde kunnen worden gelegd, zo laat de OK-uitspraak van 29 januari 2024 zien. De OK gaat in deze zaak nauwgezet na of de GMR voldoende is geïnformeerd, of de bezwaren van de GMR ook vóór de benoeming bekend waren en of daarover overleg met het bevoegd gezag heeft plaatsgevonden, waarna de bezwaren van de GMR door de OK zijn gewogen. Zouden de feiten en omstandigheden in deze zaak anders zijn geweest, dan zou een uitspraak ten gunste van de GMR denkbaar kunnen zijn.

Het huidige lid 4 is conform lid 2 van de oorspronkelijke Wms: de commissie toetst of door het passeren van advies de belangen van de school of het medezeggenschapsorgaan ernstig worden geschaad. Het huidige lid 3 heeft bij de wijziging van de WMS in 2017 een bijzondere functie gehad:¹⁴¹

“Teneinde een inhoudelijke beoordeling van het adviesgeschil mogelijk te maken dient de MR op grond van het voorgestelde derde lid bij het aanhangig maken van het geschil het advies te verstrekken dat zou zijn gegeven indien er wel advies zou zijn gevraagd. Voor de verdere procedure wordt er vanuit gegaan dat het advies niet is gevolgd. Het voordeel van deze procedure ten opzichte van de huidige situatie – waarin in gevallen

¹⁴¹ Kamerstukken II 2014/15, 34 251, nr. 3, p. 45-46.

waarin ten onrechte geen advies is gevraagd door middel van een nalevingsgeschil een adviesaanvraag alsnog moet worden afgedwongen alvorens het adviesgeschil inhoudelijk aanhangig kan worden gemaakt – is dat er direct een inhoudelijke beoordeling van het geschil kan plaatsvinden. Dat bespaart een gang naar de LCG WMS. De situatie waarin onduidelijk is of de MR in een specifiek geval al dan niet adviesrecht toekomt is te onderscheiden van de situatie waarin duidelijk is dat ten onrechte geen advies is gevraagd. In gevallen waarin het onduidelijk is óf aan de MR een adviesrecht toekomt ligt het voor de MR meer voor de hand een nalevingsgeschil op grond van artikel 35 aanhangig te maken.”

Ik deel de mening van Sperling niet als zij schrijft dat artikel 34 lid 4 in strijd is met de procedure van de WOR als de ondernemer ten onrechte geen advies vraagt. Zij onderbouwt haar stellingname door te wijzen op het Lingeziekenhuisarrest waarin de OK overweegt dat voorbijgaan aan het adviesrecht van de OR met zich meebrengt dat de ondernemer niet in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.¹⁴² De wetgever heeft echter in de Wms bewust een andere procedure vastgelegd dan in de WOR en de OK moest de feiten en omstandigheden aan de Wms-procedure toetsen in zijn uitspraak van 29 januari 2024. Een belangrijk voordeel van artikel 34 leden 3 en 4 Wms is dat de besluitvorming niet onnodig wordt vertraagd én de belangen van het medezeggenschapsorgaan niet hoeven te worden veronachtzaamd.

Gelet op bovenstaande onderschrijf ik niet het advies van Sperling dat de voorschriften in artikel 34 leden 3, laatste volzin, en 4 moeten vervallen. Ik ben het ook niet eens met het door Sperling in paragraaf 7.2 geschetste alternatief voor een wetswijziging dat de commissie afstapt van het *lex specialis* beginsel en nalevingsgeschillen op grond van artikel 35 toestaat bij geschillen over het niet-vragen van advies, om langs deze weg eerst nog de procedure van artikel 17 te volgen. Dat zou volgens mij lijnrecht ingaan tegen artikel 34.

4. Interpretatiegeschil

Met Sperling ben ik van mening dat herinvoering van het interpretatiegeschil niet wenselijk is. Toen dit type geschil in 2017 werd geschrapt overwoog de wetgever dat een extra onderscheid naar interpretatiegeschillen in de nieuwe systematiek geen toegevoegde waarde meer zou hebben en de instandhouding van dit onderscheid de regels onnodig gecompliceerd zou maken.¹⁴³ Ik voorzie een onnodige stapeling van procedures over een en dezelfde aangelegenheid als tot herinvoering zou worden overgegaan, namelijk eerst als interpretatiegeschil en daarna als instemmings- of adviesgeschil.

¹⁴² Hof Amsterdam (OK), 1 mei 1980, ECLI:NL:GHAMS:1980:AB7579; NJ 1981, 271 m.nt. J.M.M. Maeijer.

¹⁴³ Kamerstukken II, 2015-2015, 34251, nr. 3, p. 20.

In de online werkgroep bijeenkomst van 9 februari 2024 waaraan Sperling in haar advies refereert, werd door sommigen geopperd dat het voorleggen van een interpretatiegeschil aan de commissie de-escalerend zou kunnen werken. Anderen waaronder ikzelf deelden die mening niet. Mijn vrees is dat het tegenovergestelde zal gebeuren, wat de verstandhouding tussen het bevoegd gezag en medezeggenschapsorgaan niet ten goede zal komen. Ook vermoed ik dat zowel de commissie als de OK een herinvoering van het interpretatiegeschil niet zal toejuichen, omdat de uitspraak in een interpretatiegeschil (vaak) mogelijk niet tot finale geschilbeslechting zal leiden.

5. Iedere belanghebbende

Sperling beschrijft in paragraaf 6 van haar advies dat andere belanghebbenden dan het bevoegd gezag en de medezeggenschapsorganen nu geen toegang hebben tot de commissie. Andere belanghebbenden kunnen ook geen geschil over toepassing van de Wms voorleggen aan Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (hierna: LKC) of de gewone rechter.

5.1 Artikel 36 lid 1 WOR

De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Wms overwogen dat het van toepassing laten worden van de WOR, al dan niet in de vorm van een keuzemogelijkheid, voor het funderend onderwijs wordt afgewezen. Die afwijzing was principieel ingegeven door de wens om voor het primair en voortgezet onderwijs te blijven uitgaan van gezamenlijk door ouders, leerlingen en personeel gedragen medezeggenschap.¹⁴⁴

Wel is de WOR een belangrijk referentiekader gebleken voor bevoegdheden die men gaandeweg in de Wms meent te missen, zoals het recht dat iedere belanghebbende – naar analogie van artikel 36 lid 1 WOR – de commissie kan verzoeken te bepalen dat het bevoegd gezag of het medezeggenschapsorgaan gevolg moet geven aan hetgeen bij of krachtens de Wms of een onderwijswet is bepaald:

- (i) omtrent het instellen van een medezeggenschapsorgaan,
- (ii) het vaststellen van een medezeggenschapsreglement,
- (iii) de kandidaatstelling van leden voor de medezeggenschapsorgaan, en
- (iv) de bekendmaking van agenda's, verslagen van vergaderingen, een en ander voor zover dit afhangt van het bevoegd gezag of betreffend medezeggenschapsorgaan.

¹⁴⁴ Kamerstukken II, 2005-2006, 30414, nr. 3, p. 3.

Nummers (i) tot en met (iv) zien we terug in het door Sperling voorgestelde artikel 31a, met dien verstande dat ik haar toevoeging “een voorlopig of een definitief [reglement van het medezeggenschapsorgaan]” bij (ii) overbodig vindt.¹⁴⁵ Verder vraag ik me af, of en zo ja, waar het medezeggenschapsstatuut in haar voorstel thuishoort, bij artikel 31a aanhef onder a of b?

Eerder is door Brekelmans c.s. geadviseerd dat iedere belanghebbende ook geschillen over de medezeggenschapsstructuur kan voorleggen. Zij doen het voorstel om aan artikel 35 een nieuw lid 3 toe te voegen, dat luidt als volgt:¹⁴⁶

Iedere belanghebbende kan de commissie verzoeken te bepalen dat een besluit van het bevoegd gezag om over te gaan tot instelling of opheffing van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (artikel 4, eerste lid), een groepsmedezeggenschapsraad (artikel 20, tweede lid) of bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad (artikel 20, vijfde lid) strijdig is met hetgeen daarover is bepaald in deze wet. De belanghebbende dient dit geschil binnen zes weken nadat het besluit door het bevoegd gezag is genomen aan de commissie voor te leggen.

De reikwijdte van het voorstel van Brekelmans c.s. is dus beperkt tot de GMR, de groepsmedezeggenschapsraad en de bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad. Ik vind het logischer om, zoals Sperling doet, de bredere definitie ‘medezeggenschapsorgaan’ te hanteren. Een ander verschil is dat Brekelmans c.s. uitgaan van een door het bevoegd gezag genomen besluit over de medezeggenschapsstructuur dat ter toetsing aan de commissie kan worden voorgelegd. Volgens artikel 36 lid 1 WOR en het voorstel van Sperling, echter, hoeft er (nog) geen sprake te zijn van een specifiek besluit en is een verzoek aan de commissie (daarom) ook niet aan een specifieke termijn gebonden.

Ik deel de opvatting van Sperling dat uitbreiding van de Wms met de bevoegdheid als in artikel 36 lid 1 WOR voor iedere belanghebbende tot een verbetering kan leiden van de handelwijze van zowel het bevoegd gezag als de medezeggenschapsorganen, maar plaats daarbij wel enkele kanttekeningen.

¹⁴⁵ Het tekstvoorstel in paragraaf 6 van haar advies luidt iets anders, doordat daarin ook specifiek “de structuur van de medezeggenschap” wordt genoemd. Dit vind ik gekunsteld en onnodig, omdat dit volgens mij al besloten ligt in de woorden “het instellen of in stand houden van een medezeggenschapsorgaan”. Mogelijk dat Sperling het ook om die reden in ‘haar’ artikel 31a Wms heeft weggelaten.

¹⁴⁶ 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, Utrecht: Expertisecentrum Stichting Onderwijsgeschillen, nr. 15, november 2020, p. 72-73.

Wat voor de commissie en de OK met name een uitdaging zal zijn, is bepalen wanneer er al dan niet sprake is van ‘belanghebbende’, een begrip dat volgens de wetsgeschiedenis van artikel 36 lid 1 WOR flexibel is en de rechter moet invullen. Zou een belanghebbende ook een vakbond kunnen zijn, zoals het Hof Den Haag bepaalde in 2015, “omdat zij zich volgens haar statuten ten doel stelt werknemersmedezeggenschap te bevorderen en leden heeft in de onderneming van wie een aantal het op prijs stelde dat een OR wordt ingesteld”?¹⁴⁷ Dit zou ik een afgeleid belang vinden van de leden, die wel zelf als belanghebbende gebruik kunnen maken van de ingang die artikel 36 lid 1 WOR biedt. Desgewenst kunnen deze leden zich in die procedure door de vakbond laten bijstaan. Ook zou ik het geen goede zaak vinden als een lid of geleding die in het ‘eigen’ medezeggenschapsorgaan is overstemd, vervolgens als belanghebbende diezelfde kwestie aan de commissie zou kunnen voorleggen.

Daarnaast acht ik een of meer procedurele drempels van belang. Bijvoorbeeld als er nog geen sprake is van een specifiek besluit, éérst een schriftelijk verzoek indienen bij en vervolgens overleg met het bevoegd gezag of het betreffende medezeggenschapsorgaan, voordat een belanghebbende naar de commissie kan gaan. Voor reeds genomen besluiten lijkt de zes wekentermijn van Brekelmans c.s. redelijk. Niet onbelangrijk tenslotte is de (heikele) vraag of toegang tot de commissie voor ‘iedere belanghebbende’ kosteloos moet zijn?

Kortom, vanuit het perspectief van schoolbestuurders zitten hier wel de nodige haken en ogen aan.

5.2 Toegang tot andere geschilleninstanties?

Een geschil over toepassing van de Wms kan niet aanhangig worden gemaakt bij de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs. Een dergelijke klacht wordt standaard niet-ontvankelijk verklaard. Sperling haalt in paragraaf 6 van haar advies twee rechterlijke uitspraken aan, waarbij de ene rechtbank een ouder niet-ontvankelijk verklaarde in haar vordering en de andere rechtbank wel.

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg verklaarde de ouder niet-ontvankelijk in haar vordering.¹⁴⁸ Deze ouder had in de zomervakantie een kort geding

¹⁴⁷ ECLI:NL:GHDHA:2015:1094, besproken door L.C.J. Sprengers in T&C Arbeidsrecht, commentaar op art. 36 WOR, actueel t/m 15-11-2023.

¹⁴⁸ Rechtbank Limburg 12 augustus 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:5991. Verantwoording: ik stond in dit kort geding het bevoegd gezag bij.

aangespannen om te voorkomen dat de groep van haar zoon in het nieuwe schooljaar les zou krijgen op een andere locatie, ondanks dat de medezeggenschapsraad (hierna: MR) niet met de voorgenomen verhuizing had ingestemd. Volgens de ouder zou de verhuizing kwalificeren als een fusie of overdracht van de school of van een onderdeel daarvan als bedoeld in artikel 10 Wms. De voorzieningenrechter overwoog (i) dat als de wettelijk vereiste instemming van de MR ontbreekt, alleen de betreffende MR daartegen kan opkomen en (ii) ten overvloede, dat er geen sprake was van een fusie etc. en dus ook geen instemming van de MR benodigd was.

Daartegenover staat dat de voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland op 23 december 2021 twee ouders wel ontvankelijk verklaarde in een kort geding dat zij samen met de ouder- en leerlinggeledingen van een school voerden om een verbod jegens het bevoegd gezag tot uitvoering van een (scholen)fusiebesluit.¹⁴⁹ Uit het vonnis van de voorzieningenrechter kan worden afgeleid dat vóór het kort geding het bevoegd gezag aan de commissie had gevraagd om vervangende instemming met het fusiebesluit. In haar uitspraak van 9 november 2021 oordeelde de commissie dat het fusiebesluit rechtsgeldig is.¹⁵⁰

De voorzieningenrechter oordeelde dat hoewel de MR op grond van de Wms tot taak heeft de vernietiging van het fusiebesluit in te roepen, dit niet impliceert dat beide ouders niet bevoegd zijn om het bevoegd gezag in rechte te betrekken en op grond van artikel 2:14 BW de nietigheid, en op grond van artikel 2:15 BW de vernietiging, van het fusiebesluit in te roepen. Die taakverdeling tussen MR en de beide ouders brengt volgens de voorzieningenrechter niet met zich mee dat het op voorhand ondenkbaar is dat de beide ouders een belang hebben bij hun vorderingen. Van een dergelijk belang kan volgens de voorzieningenrechter sprake zijn indien het bevoegd gezag jegens een of meer van deze ouders onaanvaardbaar handelt door het fusiebesluit gestand te doen en uit te voeren. Wel gaf de voorzieningenrechter aan dat dat belang eerder aangenomen zal kunnen worden ten aanzien van ouders die deel uitmaken van de MR dan ten aanzien van ouders waarvoor dat niet geldt. Voor (louter) ouders van leerlingen van de school vindt betrokkenheid bij de school volgens de rechtbank slechts haar basis in overeenkomsten met het bevoegd gezag. Omdat die betrokkenheid niet institutioneel van aard is, overwoog de voorzieningenrechter, zal er jegens hen niet snel van onaanvaardbaarheid sprake zijn zolang het bevoegd gezag niet in strijd met die overeenkomsten handelt. De vordering werd afgewezen.

¹⁴⁹ Rechtbank Midden-Nederland 23 december 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:6197.

¹⁵⁰ Zaaknummer 18415.

Mijn afdrank is dat ook in het geval een vordering van ouders over de (gevolgen van) toepassing van de Wms ontvankelijk wordt verklaard, het vervolgens niet aannemelijk is dat zij materieel iets kunnen bereiken. Stel, de Rechtbank Limburg had in de hiervoor besproken zaak dezelfde redenering gevolgd als de Rechtbank Midden-Nederland, dan zou de vordering van deze ouder ook zijn afgewezen.

6. Conclusies verbetervoorstellen Sperling

Alles we de voorstellen van Sperling samenvatten, dan kom ik tot de volgende tweedeling.

I. Niet aanpassen Wms

Sperling pleit niet voor een verruiming van de zes wekentermijn voor het aanbrengen van een instemmings- en adviesgeschil en ook niet voor herinvoering van het interpretatiegeschil. Ik ben het daarmee eens zoals hiervoor uiteengezet.

II. Wel aanpassen Wms

Sperling is van mening dat aan de Wms een bepaling naar analogie van artikel 36 lid 1 WOR moet worden toegevoegd, artikel 31a. Ik kan mij daarin vinden met inachtneming van de kanttekeningen die ik heb geplaatst bij de uitleg van het begrip belanghebbende, de procedure en de kosten.

Andere aanpassingen die Sperling voorstelt zijn geen inhoudelijke wijzigingen, maar technische wijzigingen om de leesbaarheid te vergroten, met name bedoeld – als ik het goed zie – voor de bestuurder, het management, de schooldirectie en de leden van medezeggenschapsorganen die geen juridische achtergrond hebben. Door de huidige indeling van de Wms is onvoldoende duidelijk welke stappen moeten worden genomen voor het aanhangig maken van een geschil bij de commissie. Sperling vermoedt dat deze onduidelijkheid in de Wms een perverse prikkel vormt voor bevoegde gezagen om het niet zo nauw te nemen met instemmings- en adviesbevoegdheden. Mijn ervaringen met de werkwijze van schoolbestuurders bevestigen dit vermoeden niet.

Met het voorstel om artikel lid 34 leden 3, laatste volzin en 4 te schrappen ben ik het zoals gezegd niet eens. Voor de situatie dat een bevoegd gezag ten onrechte geen advies heeft gevraagd aan het medezeggenschapsorgaan, heeft de wetgever in artikel 34 een pragmatische en zorgvuldige procedure vastgelegd.

Indeling en taal

Een belangrijk euvel van de Wms, de complexiteit van de bepalingen over de rechten en bevoegdheden van de medezeggenschapsorganen, zal ook met de voorstellen van Sperling niet verholpen zijn. Daarnaast bestaan veel bepalingen in de Wms uit ellenlange zinnen, wat de leesbaarheid niet ten goede komt.

Aan artikel 1 wil Sperling toevoegen sub 'l, de commissie: de commissie als bedoeld in artikel 30 lid 1'. Dit vind ik een zinvolle toevoeging. Ik zou echter ook willen voorstellen dat in artikel 30 lid 1 de zin "[e]r is een landelijke commissie voor geschillen waarbij elke school, samenwerkingsverband en centrale dienst is aangesloten" wordt vervangen door "[e]r is een landelijke commissie voor geschillen waarbij elk bevoegd gezag van een school, centrale dienst en samenwerkingsverband is aangesloten". In een geschil bij de commissie is het bevoegd gezag als bedoeld in artikel 1 aanhef en sub e.1 (van een school), e.2 (van een centrale dienst) en e.3 (van een samenwerkingsverband) procespartij; niet de school, centrale dienst of het samenwerkingsverband volgens artikel 1 aanhef en sub b, c en d.

Sperlings keuze om aan de begripsbepalingen van artikel 1 de letter 'm, medezeggenschapsorgaan' toe te voegen en daaronder alle in de Wms voorkomende varianten te verstaan, vind ik een verbetering van de leesbaarheid.

Medezeggenschapsreglementen

In de online werkgroep bijeenkomst van 9 februari 2024 werd door sommigen erop gewezen dat er veel misverstanden en (verkeerd bij de commissie ingestoken) medezeggenschapsgeschillen ontstaan, doordat men uitgaat van verouderde medezeggenschapsreglementen. Tussen 2007 en nu is de Wms diverse malen gewijzigd. Deze wijzigingen zijn verwerkt in modelreglementen die op www.infowms.nl beschikbaar zijn. De (model) reglementen zijn hoofdzakelijk een kopie van de wettekst, dus hun toegevoegde waarde kan worden betwifteld. Een oplossing zou kunnen zijn om in de modellen alleen op te nemen wat het bevoegd gezag echt zelf moet invullen, zoals het aantal leden van een medezeggenschapsraad of de inrichting van de medezeggenschap, en voor het overige een link op te nemen naar de actuele wettekst op www.wetten.overheid.nl. Dan hebben het bevoegd gezag en de medezeggenschapsorganen tenminste te allen tijde de beschikking over hetgeen op dat moment rechtens geldt.

Voorlichting en rechtsbijstand

Sperling omarmt in paragraaf 7.2 van haar advies het voorstel van Berkhout dat Stichting Onderwijsgeschillen in de toelichtingen voor en in het contact met medezeggenschapsorganen nadrukkelijker wijst op de risico's die het procederen zonder deskundige bijstand meebrengt. Het is volgens mij niet correct als alleen medezeggenschapsorganen hierop zouden worden gewezen, al zouden schoolbestuurders volgens Sperling ook nu steeds met deskundige bijstand procederen. Een voordeel van deskundige bijstand zou ook kunnen zijn dat er minder wordt geprocedeerd, doordat met een gedegen kennis van de Wms geschillen kunnen worden voorkomen of minnelijk worden opgelost. Het belang van goede voorlichting over de Wms en regelmatige bijscholing aan zowel schoolbestuurders als medezeggenschapsorganen kan daarom niet worden overschat. In het geval het door Sperling voorgestelde artikel 31a wordt toegevoegd, zal een gedegen voorlichting nog breder binnen de onderwijsinstelling moeten plaatsvinden.

7. Tot slot

Sperling heeft een grondige analyse gemaakt van de Wms en de soorten geschillen die aan de commissie zijn voorgelegd, waarbij zij heeft onderzocht welke onnodige obstakels voor toegang tot de commissie dienen te worden geslecht. Een mooi resultaat van haar analyse zijn concrete voorstellen voor aanpassing van de Wms om met elkaar over in debat te gaan. In mijn reflectie heb ik daarnaast gewezen op mogelijkheden om de toegankelijkheid te verbeteren zonder wetswijziging, zoals een herinterpretatie van het lex specialis beginsel door de commissie, het tegengaan van verouderde medezeggenschapsreglementen, het bevorderen van goede voorlichting over de Wms en tijdig invoeren van deskundige bijstand. Het belang van een goede toegankelijkheid van de commissie zal niemand betwisten, maar een nog hoger doel is voorkomen dat medezeggenschapsgeschillen ontstaan.

Bijlage 2: Reflectie mr. W.D. Berkhout

De juridische toegankelijkheid tot de Landelijke Commissie voor Geschillen Wet medezeggenschap op scholen

In opdracht van het Expertisecentrum van Stichting Onderwijsgeschillen heeft mr. dr. Joke Sperling een onderzoek gedaan naar mogelijkheden om de toegankelijkheid tot de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS (hierna: LCG WMS) te verbeteren. Waar mr. dr. Nicole Niessen op dit advies reflecteert vanuit het perspectief van het bevoegd gezag, geef ik hierbij vanuit mijn ervaring als medezeggenschapsadviseur van medezeggenschapsorganen een reflectie op het advies.

Zoals Sperling in haar advies beschrijft, is de LCG WMS minder toegankelijk dan de Commissie zou kunnen zijn. Voor medezeggenschapsorganen, die vaak bestaan uit leden zonder juridische achtergrond, kan dit problematisch zijn. Het advies van Sperling en de reflectie van Niessen bieden mijns inziens goede handvatten om de toegankelijkheid van de Commissie voor medezeggenschapsorganen te vergroten. In deze reflectie geef ik vanuit mijn praktijkervaring op vier punten een aanvulling of een contrasterende visie. Ik ga in op het ontbreken van een spoedprocedure, op het niet vragen van een advies, op de ontvankelijkheid van afzonderlijke geledingen en andere belanghebbenden en op het belang van rechtsbijstand voor beide betrokken partijen, maar in het bijzonder voor medezeggenschapsorganen.

Spoedprocedure ontbreekt

Belangrijk voor een betere toegankelijkheid van de LCG WMS zou mijns inziens een formele spoedprocedure zijn. Op dit moment gaat de LCG WMS in beginsel positief in op verzoeken om een spoedeisende behandeling. Zelfs als de wederpartij nog niet door verzoeker op de hoogte is gesteld van een spoedeisend verzoek bij de LCG WMS, gaat de Commissie akkoord met het verkorten van termijnen. In dat geval kan het toewijzen van een spoedeisende procedure afbreuk doen aan de feitelijke toegankelijkheid van een procedure bij de LCG WMS.

Voor zeer urgente gevallen, waarin binnen enkele dagen een uitspraak over een urgent geschil nodig is, is echter geen regeling beschikbaar. De toegankelijkheid van de LCG WMS zou mijns inziens vergroot worden als MR-en ook voor spoedeisende kwesties een heldere rechtsgang hebben. Tot 1 januari 2017 was daarin voorzien door de mogelijkheid om een nalevingsgeschil rechtstreeks bij de Ondernemingskamer in te dienen. De Ondernemingskamer kan indien

nodig binnen enkele dagen tot een oordeel komen. Een dergelijke voorziening bij de LCG WMS vereist geen wetswijziging, maar zou de toegankelijkheid van de Commissie vergroten.

Ten onrechte geen advies gevraagd

Als een bevoegd gezag ten onrechte geen advies vraagt volgens de Wet medezeggenschap op scholen (hierna: Wms), dan dient een MR binnen zes weken een adviesgeskil in te dienen, met daarbij het advies dat de MR zou hebben gegeven als het advies wel gevraagd was. De termijn daarvoor is mijns inziens erg kort. Veel medezeggenschapsorganen vergaderen niet vaker dan éénmaal per maand en niet altijd is men zich direct bewust van de implicaties van een nieuwe beleidsontwikkeling of gebeurtenis.

Sperling schrijft onder 4.2 van haar advies over de voorwaarden van artikel 34, derde en vierde lid Wms, dat deze een perverse prikkel zijn om een medezeggenschapsorgaan geen advies te vragen.

Daarnaast wijst zij erop dat een medezeggenschapsorgaan zonder informatie over de reden voor het besluit en zonder gesprek met het bevoegd gezag niet of onvoldoende in staat zal zijn om te voldoen aan artikel 34, derde en vierde lid Wms. Daarnaast stelt zij aan de orde dat de procedure van artikel 34, derde en vierde lid onnodige bezwaren oproept en beter geschrapt kan worden. Ik ben het daarmee eens.

Ik wijs er echter op dat hierbij ook keuzes van de Commissie een rol spelen. Als de Commissie de lijn zou hanteren dat een besluit zonder de MR om advies te vragen in beginsel niet voldoet aan de toetsingsnorm van artikel 34, vierde en vijfde lid, dan zou dit probleem niet of veel minder aan de orde zijn. Ik zie voornamelijk ook niet in op welke manier artikel 34, vierde lid in strijd zou zijn met de lijn volgens de Wor zoals uitgewerkt in het Lingeziekenhuisarrest.

Mijns inziens zou het in lijn zijn met de huidige wetstekst als een MR die bij een geschil ingevolge artikel 34, derde lid Wms, het advies geeft dat meer informatie nodig is, dat zonder deze informatie niet valt in te zien waarom een bestuurder een besluit neemt, en dat de MR daarom overwegende procedurele bezwaren heeft tegen het gebleken genomen besluit, op dat punt in het gelijk gesteld wordt. Ieder terecht en goed gemotiveerd beroep op het niet naleven van artikel 17 Wms zou mijns inziens in beginsel moeten leiden tot een gegrondverklaring van het verzoek van de (-wat mij betreft ook- geleding van de) MR. Zolang de Commissie deze lijn niet volgt, benut deze de ruimte die artikel 34, vierde en vijfde lid, Wms biedt om als corrigerend mechanisme te functioneren, mijns inziens niet volledig.

Ontvankelijkheid afzonderlijke geleding en andere belanghebbenden

Sperling werkt uit dat afzonderlijke geledingen niet bevoegd (zouden moeten) zijn om geschillen aan te gaan (par. 4.3 en 6). Mijns inziens is dat een tekortkoming in het medezeggenschapsstelsel. Ik licht dat als volgt toe.

Medezeggenschapsorganen bestaan voor de helft uit leden van het personeel.

Personeelsleden staan soms onder grote druk van het bevoegd gezag om zich te conformeren aan voorstellen of maatregelen vanuit het bestuur. In uitzonderlijke gevallen komt het zelfs tot disciplinaire maatregelen als de MR of individuele leden binnen de MR opkomen voor hun wettelijke positie. Daar kun je als MR -als daar een meerderheid voor is- goed tegen optreden, maar minder opvallende druk kan ook effect hebben.

Zonder steun van een meerderheid in de MR is het echter niet mogelijk om te besluiten tot een geschil of op een andere manier corrigerend op te treden. Dat betekent dat één geleding niet kan afdwingen dat het bevoegd gezag zich aan de Wms houdt. Mijns inziens is dat een onnodige beperking van de toegang tot de Commissie. Ik begrijp enerzijds dat het niet de bedoeling is dat één geleding een overwegende invloed heeft. In zoverre kan ik de redenering van Sperling volgen, dat het de medezeggenschap ten goede komt, als er een inhoudelijk gesprek plaatsvindt en de MR daarna bij meerderheid tot een beslissing komt.

Maar anderzijds is het mijns inziens onaanvaardbaar dat een bevoegd gezag met de steun van de helft van de MR er voor zou kunnen kiezen om de Wms te negeren. In mijn praktijk maak ik mee dat een OMR voor meerdere of zelfs veel onderwerpen constateert dat een bevoegd gezag het vereiste advies of de vereiste instemming niet aan de MR vraagt, maar dat er geen meerderheid is in de MR om daartegen op te treden. Dat is mijns inziens onwenselijk.

Sperling schrijft onder 4.2 eveneens over de voorwaarden van artikel 34, derde en vierde lid, dat deze een perverse prikkel zijn om een medezeggenschapsorgaan geen advies te vragen. Wat mij betreft, is het ontbreken van de mogelijkheid voor één geleding om naleving van de Wms tegenover de hele MR af te dwingen, ook zo'n perverse prikkel. Er is mijns inziens altijd voldoende reden om van een schoolbestuur naleving van de Wms te verlangen, ook als een medezeggenschapsorgaan zelf niet ontevreden is over niet-naleving.

Ik kan mij dan ook niet vinden in de stelling (par. 6) dat het onwenselijk zou zijn dat andere belanghebbenden geschillen zouden kunnen voorleggen over bevoegdheden en rechten van medezeggenschapsorganen in de Wms en onderwijswetten. Ik zou het integendeel wenselijk vinden dat -bijvoorbeeld- een vakbond in de gelegenheid is om het aan de kaak te stellen

als een bevoegd gezag consequent de MR niet om advies of instemming verzoekt, terwijl dat volgens de Wms wel is voorgeschreven. Niet altijd is er sprake van een bewuste en in vrijheid gemaakte keuze van een medezeggenschapsorgaan om af te zien van het gebruik van zijn wettelijke rechten. De oplossing van Sperling om hiervoor gebruik te maken van de regeling voor nadere geschillen, is het proberen waard, maar zou kunnen struikelen op de tamelijk uitdrukkelijk geformuleerde ontvankelijkheidsvereisten in de Wms.

Rechtsbijstand

Een ander punt van aandacht is de professionele rechtsbijstand. Zoals in het advies beschreven, is het uitgangspunt van de wettelijke regeling geweest dat partijen geen rechtsbijstand nodig zouden hebben. In de praktijk is dat voor medezeggenschapsraden meer een nadeel dan een voordeel. Het komt voor dat een bevoegd gezag met de MR afspreekt om zonder deskundige bijstand te procederen, waarbij ondertussen op de achtergrond wel een deskundige meekijkt met het bestuur. Daarmee stelt een MR zich op een onnodige achterstand. Mijns inziens zou het wenselijk zijn als Stichting Onderwijsgeschillen in de toelichtingen voor MR-en nadrukkelijker wijst op de risico's die het procederen zonder deskundige bijstand meebrengt.

Ik wijs erop dat het gevolg van het ontbreken van deskundige bijstand kan zijn, dat een MR niet wordt ontvangen in een verzoek of in het ongelijk wordt gesteld, ook als de MR bij het inhoudelijke geschil het gelijk aan zijn kant heeft. Dat zou mijns inziens niet mogen gebeuren. Los van de vraag of het niet wenselijk zou zijn dat de Commissie iets minder formeel toetst, mag dit aandachtspunt in dit advies mijns inziens niet ontbreken.

Overig

Volledigheidshalve merk ik naar aanleiding van par. 4.5 nog het volgende op. Sperling vermeldt dat er alleen medezeggenschap kan zijn als er sprake is van zeggenschap en dat deze er pas zou zijn als er sprake is van een te nemen besluit. In de context van instemmings- en adviesgeschillen is dat juist. Meer in het algemeen bezien, heeft een MR naast de bijzondere bevoegdheden ook algemene bevoegdheden, zoals het informatie- en overlegrecht.

Ten slotte

Medezeggenschap is een belangrijke verworvenheid binnen de democratische rechtsstaat. Draagvlak voor besluiten, in casu in onderwijsorganisaties, komt niet alleen de instelling als zodanig, maar de gehele samenleving ten goede.

De onderwerpen in dit advies raken de ervaren procedurele rechtvaardigheid van besturen en medezeggenschapsorganen bij een geschil ingevolge de Wms. De door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid kan mede invloed hebben op het vertrouwen in de rechtsstaat. Daarmee kan het belang van zorgvuldige aandacht voor de toegankelijkheid van de Commissie mijns inziens niet snel worden overdreven.

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.]

Artikel 31. Competentie commissie

1. 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.
2. De commissie is bevoegd een bemiddelingsvoorstel voor te leggen aan het bevoegd gezag en het medezeggenschapsorgaan, tenzij het bevoegd gezag of het medezeggenschapsorgaan te kennen geven daarop geen prijs te stellen.
3. De commissie is bevoegd, op verzoek van het medezeggenschapsorgaan of het bevoegd gezag, een voorziening te treffen. Wanneer het medezeggenschapsorgaan een zodanige voorziening niet nakomt, kan de commissie het medezeggenschapsorgaan ontbinden, onder oplegging aan het bevoegd gezag van de verplichting tot het doen verkiezen van een nieuw medezeggenschapsorgaan dan wel, indien het de ondersteuningsplanraad betreft, onder oplegging aan het samenwerkingsverband van de verplichting tot het doen afvaardigen van een nieuwe ondersteuningsplanraad.
4. De bepalingen van de derde afdeling van de vijfde titel van het tweede boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat een dwangsom uitsluitend kan worden opgelegd aan het bevoegd gezag.
5. Uitspraken van de commissie, waaronder begrepen bemiddelingsvoorstellen waarover overeenstemming is bereikt, zijn bindend voor het bevoegd gezag en het medezeggenschapsorgaan.

Artikel 31a. Belanghebbenden

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 medezeggenschapstatuut of reglement van een medezeggenschapsorgaan,
- 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.

Artikel 32. Aanvullende voorschriften voor geschillen over instemmingsbevoegdheden

1. Indien het medezeggenschapsorgaan aan een besluit van het bevoegd gezag ingevolge een op grond van deze wet of een onderwijswet 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.
2. De commissie geeft slechts toestemming indien het medezeggenschapsorgaan niet in redelijkheid tot het onthouden van instemming heeft kunnen komen of indien sprake is van zwaarwegende omstandigheden die het te nemen besluit van het bevoegd gezag rechtvaardigen.
3. In geschillen over het medezeggenschapsreglement dan wel het medezeggenschapsstatuut, geeft de commissie voor zover zij van oordeel is dat het bevoegd gezag bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot zijn voorstel heeft kunnen komen, in haar uitspraak aan hoe het voorstel dient te worden gewijzigd. Na de uitspraak van de commissie stelt het bevoegd gezag het medezeggenschapsreglement dan wel het medezeggenschapsstatuut vast overeenkomstig de uitspraak van de commissie.

Artikel 33. Geschillen inhoud medezeggenschapsreglement en medezeggenschapsstatuut

Vervalt.

Artikel 34. Aanvullende voorschriften voor geschillen over adviesbevoegdheden

1. Een medezeggenschapsorgaan kan een geschil over het niet of niet geheel volgen van een advies of het ten onrechte niet vragen van een advies als bedoeld in artikelen 11, 11a of 24 lid 2 binnen zes weken voorleggen aan de commissie. De termijn van 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

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.

Colofon

Eerder uitgegeven in deze reeks:

1. Handreikingen voor functiewaardering in het Primair- en Voortgezet onderwijs. Een overzicht van relevante uitspraken en adviezen, februari 2010
2. 'Een geschil is geen ruzie' – onderzoek naar de doorwerking van medezeggenschapsgeschillen in primair- en voortgezet onderwijs, juni 2010
3. De Commissie van Beroep in het onderwijs: Snel en rechtvaardig, mei 2011, ISBN 978-90-817231-1-4
4. Doeltreffender en meer effect. Bijdrage evaluatie WMS, augustus 2011, ISBN 978-90817231-0-7
5. Klagen kan verbeteren. Onderzoek naar de doorwerking van adviezen van de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs, oktober 2011, ISBN 978-90-817231-2-1
6. De rechtsbescherming van werknemers in het bijzonder onderwijs: Toekomst Commissies van Beroep, juni 2012, ISBN 978-90-817231-3-8
7. Zakboek medezeggenschap Wms, augustus 2013, 4e druk (herdruk), januari 2014, 5e druk, september 2014, bewerkte 6e druk, november 2015 7e druk, herziene 7e druk, oktober 2016, 8e herziene druk, februari 2018, herziene 9e druk, maart 2021, september 2022, 10e herziene druk, maart 2021, bewerkte 10e druk, september 2022, 11e herziene druk, september 2023, ISBN 978-90-831002-8-9
8. De Wet medezeggenschap op scholen toegelicht, oktober 2013, 2e herziene druk, september 2015, 3e herziene druk, oktober 2016, 4e herziene druk, oktober 2018, 5e herziene druk, september 2020, 6e herziene druk, augustus 202, ISBN: 978-90-831002-7-2
9. Verbetering van de positie van de Commissies van Beroep, maart 2014, ISBN 978-90-817231-7-6
10. Mediation in het onderwijs. Evaluatierapport van de pilot mediation bij klachten en medezeggenschapsgeschillen bij Onderwijsgeschillen, november 2014, ISBN 978-90-817231-9-0
11. Advies medezeggenschap in integrale kindcentra, juni 2017, ISBN 978-90-824256-4-2
12. Doet de Geschillencommissie passend onderwijs ertoe? september 2017, ISBN 978-90-824256-5-9
13. De medezeggenschapsketen in passend onderwijs, september 2018, ISBN 978-90-824256-7-3
14. Enerzijds, anderzijds. Scenario's voor de regulering van medezeggenschap vmbo-mbo,

januari 2020, ISBN 978-90-824526-9-7

15. Medezeggenschap bij holdings in het onderwijs, november 2020, ISBN 978-90-831002-1-0
16. Aanpassing begrippen 'school' en 'bevoegd gezag' in de Wms. Noodzaak, mogelijkheden en alternatieven, augustus 2021, ISBN: 978-90-831002-3-4
17. Naleving en handhaving uitspraken van de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS, juni 2022
18. Uniformering van voorprocedures bij toelating, schorsing en verwijdering in het funderend onderwijs, ISBN: 978-90-831002-5-8, september 2022
19. Commissies van beroep in de onderwijspraktijk, mei 2023, ISBN 978-90-831002-6-5

Officiële publicaties van het Expertisecentrum (zonder ISBN nummer)

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

Uitgave nr. 20 van het Expertisecentrum, Utrecht, mei 2024

Auteurs

Mr. dr. J. Sperling.

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

Mr. W.D. Berkhout

Vormgeving en opmaak

[SchaapOntwerpers](#), Utrecht

©2024 Expertisecentrum Onderwijsgeschillen te Utrecht

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

ISBN: 978-90-831002-9-6 | NUR: 825



Stichting
Onderwijsgeschillen

Stichting Onderwijsgeschillen

Uitgave nr. 20 van het Expertisecentrum van Onderwijsgeschillen

De juridische toegankelijkheid tot de Landelijke Commissie voor Geschillen

Wet medezeggenschap op scholen: voorstellen tot verbetering