

Vergaderjaar 2007–2008

31 266

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de ondernemingsraden in verband met de medezeggenschap van personeel en deelnemers in de educatie en het beroepsonderwijs (medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Kern van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel wijzigt de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) om de medezeggenschap voor met name de deelnemers in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve-sector) te moderniseren en te versterken. Dat gebeurt door introductie van een zogenaamde gedeelde medezeggenschapsstructuur: een deelnemersraad voor de deelnemers en een ondernemingsraad voor het personeel.

Het wetsvoorstel bevat tevens een tweetal nieuwe instrumenten in het kader van de positionering van de deelnemers en het personeel: het medezeggenschapsstatuut en het professioneel statuut. Verder in deze toelichting wordt uitgebreid ingegaan op deze nieuwe instrumenten.

Tot slot worden door middel van dit wetsvoorstel de deelnemers en het personeel bevoegdheden gegeven ten aanzien van de raad van toezicht.

Deze memorie van toelichting onderteken ik mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1.1. De huidige positie van de deelnemers binnen de medezeggenschap

Op dit moment geldt de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO 1992) voor de bve-sector. Deze wet houdt in dat sprake is van medezeggenschapsraden, waarin de geledingen personeel en deelnemers/ouders samen zijn vertegenwoordigd. Daaronder kan sprake zijn van geledingenraden. Dit wordt de ongedeelde medezeggenschap genoemd. Uit het onderzoek «Tussen wil en wet; naar volwaardige medezeggenschap in het beroepsonderwijs?» van het Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (augustus 2006) blijkt dat het met de participatie van de deelnemers in de medezeggenschap slecht is gesteld. Deelnemers draaien, uitzonderingen daargelaten, zelden of nooit mee in medezeggenschapsraden, leerlingenraden, deel- of schoolraden. Ook uit onderzoeken van de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs

(JOB) blijkt dat de motivatie van deelnemers om mee te praten in medezeggenschapsraden gering is. Uit het onderzoek «ODIN 4» van de JOB (van mei 2007) blijkt bijvoorbeeld dat 69% van de deelnemers niet op de hoogte is van de bestaande mogelijkheden voor inspraak van deelnemers. Van de deelnemers geeft 33% aan dat ze het gevoel hebben dat er niet naar hun mening wordt geluisterd, 24% geeft aan dat de school hun mening wel belangrijk vindt. Tot slot geeft 18% van de deelnemers aan de behoefte te hebben om actief mee te denken over het beleid op school. In de laatste jaren neemt het percentage jongeren dat geen interesse heeft in medezeggenschap wel langzaam af en neemt het aantal jongeren dat wel mee wil praten langzaam toe.

Knelpunten bij de participatie van deelnemers op basis van deze onderzoeken en andere bronnen zijn:

- Deelnemers in de medezeggenschapsraad worden veelvuldig geconfronteerd met onderwerpen die hen niet of nauwelijks aangaan. Dit betreft met name de arbeidsvoorwaardelijke aspecten. Onderwerpen die worden behandeld in de medezeggenschapsraden staan in het algemeen dermate ver af van de dagelijkse realiteit van de deelnemer, dat het niet interessant is onderdeel uit te maken van de medezeggenschapsraad samen met de personeelsgeleding. De aard van de medezeggenschap is te formeel en te abstract en voor de deelnemers niet boeiend genoeg.
- Binnen de instellingen wordt te weinig prioriteit gegeven aan medezeggenschap van de deelnemers en wordt deze te weinig gestimuleerd.
- Door de opbouw van de opleiding is in bepaalde periodes sprake van drukte in verband met stages en examens. Deelname aan de medezeggenschapsraad heeft dan geen hoge prioriteit.
- Er is sprake van groepen deelnemers, die uit de aard van hun opleiding grote delen van het jaar niet op de instelling aanwezig zijn. Deelnemers aan de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) ervaren een minder intensieve band met de instelling en educatieopleidingen duren meestal te kort om deelnemers voor participatie te interesseren.
- De deelnemers leggen wat betreft de beschikbare tijd buiten hun opleiding veelal een hogere prioriteit bij bijbaantjes, uitgaan, sport en hobby's en hebben daarom te weinig tijd voor medezeggenschap.
- Een deel van de deelnemers beheerst de Nederlandse taal onvoldoende. De bve-sector kent ongeveer 630 000 deelnemers. Ongeveer 485 000 deelnemers maken gebruik van het middelbaar beroepsonderwijs. Slechts een deel van de 145 000 deelnemers binnen de volwasseneducatie beheerst de Nederlandse taal voldoende. Maar ook voor hen geldt dat hun belangen vertegenwoordigd moeten worden.

De geringe participatie en belangstelling van deelnemers baren de regering zorgen. Het overheidsbeleid is erop gericht de positie van de deelnemers in de bve-sector te versterken. Deze achterblijvende betrokkenheid is dan ook een belangrijke overweging om het onderhavige wetsvoorstel op te stellen. Met dit wetsvoorstel kan worden bereikt dat de deelnemers en in voorkomende gevallen hun ouders (op wiens verzoek een ouderraad kan worden ingesteld) sterker bij de besluitvorming binnen de instellingen worden betrokken en daarop daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen. Wat betreft de ouders van leerlingen die voortgezet onderwijs volgen dat deel uitmaakt van een bve-instelling, voorziet het wetsvoorstel in een verplichte ouderraad. Op deze wijze worden de belangen van de groep jongste onderwijsdeelnemers geborgd.

1.2. Andere overwegingen tot dit wetsvoorstel

Naast de bovengenoemde overwegingen is het ook van groot belang om bij de vormgeving van de medezeggenschap in de bve-sector aan te sluiten bij de specifieke kenmerken, omstandigheden en ontwikkelingen in

deze sector. Verderop in deze memorie van toelichting wordt daartoe een typering van de bve-sector gegeven.

Een laatste reden is dat voor de sectoren primair en voortgezet onderwijs sinds 1 januari 2007 de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) van kracht is. Voor die sectoren is de WMS de opvolger van de WMO 1992. De vraag moet derhalve worden beantwoord of de WMO 1992 moet blijven gelden voor de bve-sector of dat er voor deze sector een ander model van medezeggenschap moet komen. De regering heeft tot dit laatste besloten; in deze toelichting wordt uiteengezet waarom dat besluit is genomen.

1.3. Gedeelde medezeggenschap als kern van dit wetsvoorstel

De medezeggenschap in de bve-sector moet naar de mening van de regering de positie en invloed van de deelnemers versterken en passen bij de bestuurlijke verhoudingen, de ontwikkeling van professionele arbeidsorganisaties en de praktijk in deze sector.

Een duidelijke afbakening in taken en bevoegdheden van de partners in de medezeggenschap is daarbij een eerste vereiste. Daarom wordt nu het instellen van twee aparte organen geregeld, de deelnemersraad voor de deelnemers en de ondernemingsraad voor het personeel. Bij de medezeggenschap in de bve-sector dient sprake te zijn van het specifiek aanspreken van de deelnemers en het personeel op de hen regarderende thema's. Deze thema's zijn verschillend en specifiek en overlappen elkaar nauwelijks. Voor de deelnemers gaat het bij de medezeggenschap vooral om het onderwijsproces, de voorzieningen voor het onderwijs, de rechten en positie als deelnemer en de gevolgen voor de deelnemers van ingrijpende beslissingen zoals fusie, inkrimping en uitbreiding. Voor het personeel gaat het bij de medezeggenschap in de kern om het strategische beleid van de organisatie, beleid en regelingen op het terrein van het personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid, het onderwijsbeleid, de voorzieningen voor de werksituatie, grote organisatiebeslissingen en de gevolgen daarvan voor het personeel.

Het ligt in de rede dat het bevoegd gezag een of twee keer per jaar in een gezamenlijke bijeenkomst de ondernemingsraad en de deelnemersraad (en waar aanwezig, ook de ouderraad) informeert over zijn beleidsvoornemens en deze raden in staat stelt daarop te reageren. Tevens kunnen in zo'n bijeenkomst enkele gemeenschappelijke thema's worden besproken. Een voorbeeld van een gezamenlijk onderwerp kan een voorgenomen besluit tot wijziging van de grondslag zijn. In dit wetsvoorstel krijgt de deelnemersraad daarover adviesrecht, maar het is zinvol om over dit thema een gezamenlijk overleg tussen het bevoegd gezag, de ondernemingsraad en de deelnemersraad te voeren. Een ander voorbeeld kunnen bepaalde onderwijskundige aangelegenheden zijn. Personeel en deelnemers hebben daar beide belang bij.

De deelnemersraad wordt in het onderhavige wetsvoorstel geregeld. De deelnemersraad dient om de kwaliteit van de medezeggenschap en de positie van de deelnemers daarbinnen te waarborgen en te versterken. De instemmings- en adviesbevoegdheden van de deelnemersraad worden in dit wetsvoorstel geregeld. Voor de ondernemingsraad geldt integraal de Wet op de ondernemingsraden (WOR), door middel van dit wetsvoorstel aangevuld met een aantal bijzondere bevoegdheden. De positie van het personeel bij de medezeggenschap in de bve-sector is naar mijn mening geen andere dan die elders, bij werknemers in het bedrijfsleven, gebruikelijk is. In dit wetsvoorstel wordt aanvullend voorgesteld te komen tot een professioneel statuut om invulling te geven aan de rol van de werknemer als professional binnen een onderwijsinstelling. De aldus gescheiden medezeggenschapsstructuur wordt de gedeelde medezeggenschapsstructuur genoemd.

Gezien de gemiddelde leeftijd van de deelnemers spelen de ouders in de bve-sector een kleinere rol dan in het primair en voortgezet onderwijs.

Toch wordt ook hun positie in dit wetsvoorstel verstevigd. Met dit wetsvoorstel hebben de ouders van deelnemers van een ROC de mogelijkheid te verzoeken om de instelling van een ouderraad. Het bevoegd gezag moet daartoe overgaan als ouders hiertoe de wens kenbaar maken. Waar sprake is van een combinatie van voortgezet onderwijs (vo) en mbo in verticale scholengemeenschappen of van een vbo-deel binnen een AOC, spelen de ouders van de leerlingen in het vo-deel wel degelijk een rol, ook in termen van medezeggenschap. Met het oog op het borgen van de belangen van de groep jongste onderwijsdeelnemers voorziet dit wetsvoorstel dan ook in een verplichte ouderraad bij AOC's en verticale scholengemeenschappen. De bevoegdheden van een verplichte ouderraad worden vastgelegd in het medezeggenschapsstatuut. Het ligt voor de hand dat in de situatie waarin als gevolg van scholengemeenschapsvorming een ouderraad verplicht wordt aan de nieuwe verticale scholengemeenschap, de nieuwe ouderraad – die voortkomt uit de oudergeleding van de medezeggenschapsraad van de voormalige school voor voortgezet onderwijs – daarbij zal proberen om zoveel mogelijk dezelfde bevoegdheden te behouden die de ouderraad had onder de werking van de WMS. Op de vaststelling van het medezeggenschapsstatuut krijgt de ouderraad instemmingsrecht. Hiermee wordt geborgd dat de ouderraad een relevante set bevoegdheden kan verkrijgen. Het spreekt voor zich dat waar een ouderraad aanwezig is, het bevoegd gezag daaraan ook verantwoording aflegt.

Er is in dit wetsvoorstel bij combinaties van vo en bve in een scholengemeenschap en bij AOC's gekozen voor één medezeggenschapsregeling. Voorkomen moet worden dat er twee verschillende medezeggenschapsregimes van toepassing worden op dit type onderwijsinstellingen. Zonder een nadere voorziening te treffen zou sprake kunnen zijn van zowel de ongedeelde medezeggenschapsstructuur voor de school voor voortgezet onderwijs of het vmbo-deel van het AOC, als de gedeelde medezeggenschap in het bve-deel op grond van dit wetsvoorstel. Met het oog daarop wordt in artikel 2.6 van de WEB aangevuld dat op een verticale scholengemeenschap en op een AOC de gedeelde medezeggenschap van de WEB en de WOR van toepassing zijn, óók op de school voor voortgezet onderwijs en het vmbo-deel van het AOC. Hiervoor zijn praktische, juridische, bestuurlijke en inhoudelijke overwegingen aan te geven. Praktisch is het voor het bevoegd gezag lastig om in dergelijke gevallen met drie organen te moeten overleggen: de ondernemingsraad en de deelnemersraad voor het bve-deel en de medezeggenschapsraad voor het vo-deel. Dit levert een onnodige toename van de lasten voor de instellingen op, terwijl de regering er juist op uit is deze lasten te verminderen. Juridisch leiden verschillende medezeggenschapsregimes tot verschillende geschillenregelingen met een verschillende inhoud: voor de medezeggenschapsraad in het vo-deel conform de WMS, voor de deelnemers in het bve-deel conform het onderhavige wetsvoorstel en voor het personeel in het bve-deel conform de WOR. Dit bevordert de transparantie en werkbaarheid niet en werkt complicerend bij geschillen. Bestuurlijk is het overheidsbeleid erop gericht de beroepskolom vmbo-mbo-hbo te versterken. Het is verheugend wanneer vo- en bve-instellingen elkaar in toenemende mate vinden in allerlei samenwerkingsconstructies, waaronder het vormen van een scholengemeenschap. Voorkomen moet dan worden dat gescheiden medezeggenschapsstructuren een hinderpaal kunnen vormen om tot zo'n scholengemeenschap te komen. Inhoudelijk leidt de versterking van de beroepskolom tot de wenselijkheid om programmatisch en inhoudelijk de doorlopende leerlijnen van vmbo naar mbo verder uit te bouwen. In dit kader fungeren een verticale scholengemeenschap en een AOC als één instelling en verricht het personeel

ook arbeid door de gehele instelling heen. Het zou dan niet logisch zijn om gescheiden medezeggenschapsstructuren in stand te houden. Het consequent doortrekken van deze lijn zou betekenen dat de ouders geen rol meer zouden spelen bij de medezeggenschap in het vo-deel van een verticale scholengemeenschap. Deze rol is wel gegarandeerd in de WMO 1992 en de WMS. Het onthouden van een rol van de ouders zou daarmee in strijd zijn. Ik hecht er groot belang aan dat de ouders betrokken kunnen blijven bij deze medezeggenschap en als zodanig positie kunnen innemen in het netwerk van actoren dat belang heeft bij een kwalitatief goed functioneren van de instelling. Reden waarom voor de ouders van leerlingen die voortgezet onderwijs volgen aan een AOC of een verticale scholengemeenschap, wordt voorzien in een ouderraad, en voor ouders van deelnemers de mogelijkheid van een ouderraad is opgenomen in het wetsvoorstel.

Naast de deelnemersraad, de ondernemingsraad, in voorkomende gevallen de ouderraad en het professioneel statuut, vormt het medezeggenschapsstatuut een vijfde belangrijk element van dit wetsvoorstel. Elke instelling krijgt hiermee de verplichting om in dit statuut te regelen hoe de medezeggenschapsstructuur er binnen de gehele instelling uitziet. Waar dit wetsvoorstel zich beperkt tot het regelen van het «centrale» niveau binnen de instelling, wordt dit statuut ingezet als het bestuurlijke instrument om binnen de instelling een bij de organisatiestructuur van de instelling passende invulling van de medezeggenschap te realiseren. Daarmee kan de medezeggenschap dicht bij de deelnemers, in voorkomende gevallen de ouders en het personeel komen te staan. Om tot een maximale inspraak van de deelnemers en het personeel bij dit statuut te komen, is in dit wetsvoorstel geregeld dat zowel de deelnemersraad als de ondernemingsraad instemmingsrecht heeft op het statuut. Hetzelfde geldt voor de verplichte ouderraad van een AOC of verticale scholengemeenschap, met name met het oog op de daarin voor hem opgenomen bevoegdheden.

1.4. Overwogen alternatieven

Voor het verbeteren van de medezeggenschap in de bve-sector in het algemeen en het verhogen van de participatie van de deelnemers in het bijzonder zijn de volgende alternatieven overwogen:

1. De WMS wordt tevens van toepassing verklaard op de bve-sector. Hoewel deze variant de charme heeft van een eenduidige regeling voor meerdere onderwijssectoren, is deze variant naar het oordeel van de regering niet wenselijk. De bve-sector verschilt daarvoor te veel van het primair en voortgezet onderwijs. Het karakter van de wetgeving verschilt sterk (WEB en WVO), de deelnemerspopulatie verschilt wezenlijk en bovendien worden de begrippen instelling en bevoegd gezag anders ingevuld¹ en zijn de bestuurlijke verhoudingen tussen de overheid en de instellingen niet te vergelijken. Er is zo weinig overlap tussen thema's voor de deelnemers en voor het personeel, dat daarin geen rechtvaardiging is te vinden om in de bve-sector medezeggenschapsraden in stand te houden, die uitgaan van een substantieel aantal gemeenschappelijke thema's en belangen voor de medezeggenschap van deelnemers en personeel en waarbij de medezeggenschapsraden bovendien bovengeschiedt zijn aan geledingraden. De WMS biedt dit getrapte model van medezeggenschap en dat doet geen recht aan de specifieke belangen van deelnemers en personeel. Beide partijen moeten serieus genomen worden en dat gebeurt het beste via aparte en zelfstandige raden, met eigen overlegkanalen. De motivatie van beide partijen om aan «eigen» raden deel te nemen zal, zo mag worden aangenomen, aanzienlijk hoger zijn dan voor een gemeenschappelijke raad. In een stelsel van ongedeelde medezeggenschap zal, gezien de huidige praktijk, de animo om actief te worden

¹ In het wetsvoorstel inzake colleges van bestuur en raden toezicht (Kamerstukken II 2005/06, nr. 30 599, nr. 2) is voorzien in de wettelijke positionering van de colleges van bestuur als bevoegd gezag. In afwachting daarvan zijn door de meeste besturen van de rechtspersonen de meeste bevoegdheden al gedelegeerd aan de colleges van bestuur. Het begrip «bestuur» of «bevoegd gezag» wordt in deze memorie van toelichting in relatie tot mbo-instellingen gehanteerd voor de colleges van bestuur.

voor veel deelnemers gering blijven. Een zelfstandige deelnemersraad is daarom niet alleen bestuurlijk noodzakelijk, maar ook praktisch veel kansrijker.

2. De WMO 1992 wordt in zijn aard en strekking voor de bve-sector gehandhaafd en waar mogelijk aangepast om de werking en effecten van de medezeggenschap in de bve-sector te verbeteren. Hiervoor gelden dezelfde bezwaren als bij het hiervoor genoemde alternatief, omdat de WMO 1992 en de WMS uitgaan van hetzelfde medezeggenschapsmodel.
3. De instellingen hebben de keuze tussen het model van de WMS en het model van een deelnemersraad voor de deelnemers en de ondernemingsraad voor het personeel. Deze variant is onwenselijk, omdat dit de deelnemers en het personeel – al naar gelang de keuze van de instelling – in een ongelijkwaardige positie kan brengen. Ik hecht zeer aan rechtszekerheid en gelijke behandeling van instellingen, deelnemers en personeel.
4. De wetgever beperkt zich tot het regelen van een zorgplicht en het is verder aan de instelling om, binnen een aantal minimale wettelijke randvoorwaarden, de vormgeving verder te regelen. Hoewel het past in het regeringsbeleid om te bezien in hoeverre alternatieven voor (gedetailleerde) regelgeving kunnen worden ingezet, leent het onderhavige geval zich daar niet voor, omdat daarmee onvoldoende recht wordt gedaan aan de positie van de deelnemers en het personeel ten opzichte van het bevoegd gezag, de kenmerken van en de verhoudingen in de bve-sector en de rechten op invloed, medezeggenschap en beroep waarop partijen terecht aanspraak willen maken.
5. In de bve-sector wordt een gedeeld medezeggenschapsstelsel ingericht, dat uitgaat van deelnemersraden voor de deelnemers en ondernemingsraden voor het personeel.

Bij de afweging tussen deze varianten kiest de regering derhalve voor de vijfde variant. Deze past het beste bij de specifieke kenmerken van de bve-sector en de bve-instellingen, de positie van de deelnemers en het personeel binnen de sector, de verhoudingen tussen deze partijen en het bestuur binnen de instellingen en de aard van de medezeggenschap die vanuit deze positie op een transparante wijze geregeld moet worden.

1.5. Draagvlak

Bij de afweging telt voor mij in belangrijke mate mee wat de opvattingen van de dragende partijen in de sector zelf zijn. Zoals afgesproken in «Ruimte voor ambitie en innovatie in het mbo», de Bestuurlijke Agenda 2005–2010 die tussen de MBO Raad ¹ (mede namens de AOC-raad) en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) in 2005 is overeengekomen, heeft de MBO Raad overleg gevoerd over de vormgeving van de medezeggenschap met de vertegenwoordigers van de deelnemers en het personeel. Over dit wetsvoorstel is in dit proces volledige overeenstemming bereikt tussen werkgevers (MBO Raad), deelnemers (JOB) en personeel (de onderwijsvakorganisaties AOb, ABVAKABO FNV, CNV Onderwijs, en UNIENFTO²). Bij deze partijen is er geen gemeenschappelijk draagvlak voor een van de andere alternatieven.

1.6. Vervolgstappen

Ter versterking en ondersteuning van de nu voorgestelde wettelijke maatregelen, kan de JOB een campagne opzetten om de interesse van de deelnemers te vergroten. De MBO Raad zal de bestuurders van de bve-instellingen stimuleren om binnen hun instelling initiatieven te nemen om de deelnemers tot participatie aan te zetten. Daarnaast kan het «belonen» voor participatie in de deelnemersraden (via studiepunten of

¹ Toen nog Bve-raad, per 1 september 2006 heeft deze raad zijn naam in MBO Raad gewijzigd.

² Voorheen: Unie BVE-VO.

anderszins) de betrokkenheid vergroten. Dit komt het curriculum vitae van de deelnemers ten goede, vergelijkbaar met bestuurswerk in een studievereniging bij een academische opleiding. Het spreekt voor zich dat deze «beloning» nooit een zodanige omvang kan krijgen dat deze beslissend is voor het wel of niet behalen van het diploma. Gezien de nieuwe bestuurlijke verhoudingen en de aard van het nieuwe competentiegerichte beroepsonderwijs voert het te ver om een recht op studiepunten in dit wetsvoorstel op te nemen. Het is aan het bevoegd gezag en de deelnemersraad om hierover afspraken te maken.

Het is verder mijn bedoeling om de participatie van de deelnemers in de deelnemersraden nauwgezet te monitoren. Ik zal over de vormgeving van deze monitoring overleg plegen met de JOB, de MBO Raad en de onderwijsvakorganisaties. Mocht uit deze monitoring blijken dat de participatie, ondanks deze wetgeving en de boven genoemde stimulerende activiteiten, achterblijft, dan ligt het inzetten van andere flankerende maatregelen voor de hand. Uiteraard zal de Tweede Kamer regelmatig over deze monitoring worden geïnformeerd.

2. Korte typering bve-sector

Voor een goed begrip van de nu voorgestelde keuzes, zal – wellicht ten overvloede – in het navolgende het specifieke karakter van de bve-sector worden toegelicht en waarom dit karakter moet leiden tot de bovengenoemde specifieke regeling van de medezeggenschap voor de deelnemers en het personeel.

2.1. Korte voorgeschiedenis en bestuurlijke situatie bve-sector

In 1996 is de WEB ingevoerd en een fusieproces van ongekeerde omvang in de bve-sector afgesloten. Ruim 1000 vooral plaatselijke instellingen in het voormalige middelbaar beroepsonderwijs, leerlingwezen, vormingswerk en volwasseneneducatie (basiseducatie en het dag- en avondonderwijs voor volwassenen, nu vavo) zijn in dit proces gefuseerd tot (momenteel) 42 regionale opleidingscentra (ROC's). Daarnaast zijn er onder meer 11 agrarische opleidingscentra (AOC's) en 13 vakscholen voor een afgebakende bedrijfstak of groep van bedrijfstakken. De ROC's zijn overwegend grote instellingen met een regionale of bovenregionale werking. Veelal beschikken zij naast de hoofdlocatie over tientallen uitvoeringslocaties overal in de plaats of regio. Het begrip regio is daarbij niet aan wettelijke grenzen gebonden. ROC's kunnen in beginsel overal in het land locaties vestigen. Een ROC is daarom bestuurlijk en organisatorisch niet te vergelijken met het bestuur van een school voor primair en voortgezet onderwijs, dat het bevoegd gezag kan zijn van een (groot) aantal scholen. Voor de wetgever is in het primair en voortgezet onderwijs de school de wettelijke entiteit, terwijl in de WEB de instelling (het totale ROC, bestaande uit meer decentrale organieke eenheden) als wettelijke entiteit is gekozen. Er is dus sprake van één instelling met één raad van toezicht en één college van bestuur. De aard van de wetgeving in de WEB is gericht op de instelling als geheel als wettelijke entiteit en strekt zich niet uit over de decentrale eenheden binnen de instelling. Dit wordt bewust overgelaten aan het bevoegd gezag (zie voor de positionering daarvan voetnoot 1), dat in overleg met vele betrokkenen de inrichting en organisatie van de eigen instelling regelt. In de praktijk blijkt dat de wijze waarop het bevoegd gezag dit doet, met een centrale aansturing of juist veel ruimte voor het decentrale niveau en met veel of weinig decentrale organieke eenheden, zeer verschillend vorm krijgt. Het wetsvoorstel heeft echter wel degelijk de bedoeling om met de zorg voor een adequate medezeggenschap en het medezeggenschapsstatuut het mogelijk te maken dat de medezeggenschap dicht bij de deelnemers, in voorkomende gevallen de ouders en het personeel wordt georganiseerd.

2.2. Deelnemers

De deelnemers in de bve-sector hebben een uiteenlopende leeftijd. De gemiddelde leeftijden zijn in de bbl-opleidingen 25 jaar, in de voltijdse bol-opleidingen 18 jaar, in de deeltijdse bol-opleidingen 31 jaar en voor de examendeelnemers (extraneï) 24 jaar. De gemiddelde leeftijd van de educatiedeelnemers is moeilijk te schatten. De gemiddelde leeftijd van alle bve-deelnemers is bijna 21 jaar.

De deelnemers hebben een dubbelrol als onderwijsgenietende én contractpartner. In deze laatste rol sluiten de deelnemers in de bve-sector wettelijk verplichte onderwijsovereenkomsten af met de instellingen en praktijkovereenkomsten met de instellingen en de leerbedrijven. De bve-sector is de enige onderwijssector in Nederland waarin dit gebeurt. Met deze contractrelatie wordt beoogd dat instellingen en deelnemers elkaar op een volwassen manier op inspanningen en prestaties kunnen aanspreken.

De gemiddelde verblijfsduur van deelnemers in de bve-sector is veelal korter dan in de andere onderwijssectoren. De positie van de deelnemers en verhoudingen tussen de instellingen en de deelnemers worden in dit wetsvoorstel doorvertaald naar de medezeggenschap. Het instellen van deelnemersraden is een noodzakelijke voorwaarde om van deze medezeggenschap serieus werk te maken en de positie van de deelnemers te versterken. De deelnemersraad is hét forum waarbinnen de deelnemers hun onbetwistbare recht op rechtstreekse medezeggenschap vorm en inhoud kunnen geven. Het is bijvoorbeeld essentieel dat de deelnemersraad instemmingsrecht krijgt bij onderwerpen als het medezeggenschapsstatuut, het deelnemersstatuut, de klachtenregeling en de vrijwillige deelnemersbijdrage.

2.3. Personeel

In de bve-sector zijn de arbeidsverhoudingen verregaand genormaliseerd en de primaire en de secundaire arbeidsvoorwaarden naar de instellingswerkgevers gedecentraliseerd. De instellingen nemen in hoge mate zelf hun strategische beslissingen en dragen ook de gevolgen daarvan. Een indringend voorbeeld hiervan vormen de ontwikkelingen op het vlak van de inburgering, die tot ingrijpende personele maatregelen binnen de instellingen hebben geleid. De werkgevers dragen zelf ook de verantwoordelijkheid voor de kosten van uitkeringen bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Er is een decentrale CAO voor de bve-sector waarin over een veelheid van onderwerpen afspraken tussen de desbetreffende sociale partners worden gemaakt. Binnen de kaders van de CAO krijgt het arbeidsvoorwaarden- en personeelsbeleid op instellingsniveau concreet vorm.

Bij het op deze wijze functioneren als onderneming hoort een ondernemingsraad voor de medezeggenschap van het personeel. Dat is de beste manier om het personeel volwaardig bij het beleid te betrekken. De WOR biedt het geschikte kader om de medezeggenschap van het personeel stevig te verankeren. Direct overleg tussen het bevoegd gezag en het personeel is geboden om aan het instellingsbeleid op een passende manier inhoud en vorm te geven. De functie van ondernemingsraden in de bve-sector is daarbij met name gericht op het strategische beleid van de instelling, de uitwerking op instellingsniveau van de CAO-afspraken en op de bedrijfsvoering. Het is niet nodig en niet gewenst om de deelnemers daarmee ook te belasten.

De positie van het personeel in de bve-instellingen is hiermee niet anders dan die van werknemers in het bedrijfsleven. Het is van belang om werknemers in vergelijkbare ondernemingen in de publieke, semi-publieke en marktsector dezelfde medezeggenschapspositie en -rechten te geven. Wel verleent het onderhavige wetsvoorstel de ondernemingsraad, in aanvul-

ling op de algemene bevoegdheden van de WOR, een aantal bevoegdheden die met name voor de rol van het personeel van de bve-instelling van belang zijn. Bedoelde bevoegdheden zijn een instemmingsrecht ten aanzien van het medezeggenschapsstatuut, een adviesrecht ten aanzien van de profielen van de raad van toezicht, en de bevoegdheid om ten aanzien van één lid van de raad van toezicht – vanzelfsprekend in goed overleg met die raad – een bindende voordracht te doen. De laatste twee bedoelde bevoegdheden heeft de ondernemingsraad niet eerder dan nadat het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake colleges van bestuur en raden van toezicht (Kamerstukken II 2005/06, 30 599, nr. 2) tot wet is verheven. In de artikelsgewijze toelichting wordt op deze bijzondere bevoegdheden nader ingegaan.

De werknemers van de instellingen zijn, behalve formeel als zodanig in dienst van de instelling, tegelijkertijd professional te noemen. Voor het realiseren van de betrokkenheid als werknemer biedt de WOR gelegenheid. Zo is daarin het adviesrecht van de ondernemingsraad geregeld ten aanzien van facetten die te maken hebben met het strategische beleid van de instelling. In het geval van een bve-instelling kan het hierbij bijvoorbeeld gaan om voorgenomen besluiten ten aanzien van het onderwijsaanbod en de locaties van de instelling.

Ten behoeve van de betrokkenheid als professional wordt in dit wetsvoorstel voor het eerst in het Nederlandse onderwijs het professioneel statuut geregeld. De gezamenlijke bevoegde gezagsorganen, vertegenwoordigd door de MBO Raad, en vakorganisaties van overheids- en onderwijs-personeel stellen dit statuut op landelijk niveau vast. Het is van belang om dit op landelijk niveau te doen, omdat dit een krachtig instrument is om de professionaliteit voortdurend te versterken, de herkenbaarheid en het eigen karakter van de bve-sector te onderstrepen en tot een gezamenlijk kader te komen. Het spreekt voor zich dat het professioneel statuut de ruimte biedt om binnen de kaders van het professioneel statuut de eigenheid van de instelling vorm te geven. In de CAO-mbo zullen de totstandkoming en inhoud van dit statuut worden geregeld. Daarin kunnen afspraken worden gemaakt over zaken als:

- het beleid met betrekking tot deskundigheidsbevordering van het personeel;
- de wijze waarop het personeel wordt betrokken bij de vormgeving van het onderwijs en de examinering;
- de betrokkenheid van het personeel bij de interne kwaliteitszorg;
- de betrokkenheid van het personeel bij de ontwikkeling van goed bestuur.

Beide kaders, het adviesrecht in de WOR van de ondernemingsraad met betrekking tot strategische vraagstukken en het landelijke professioneel statuut met onder meer een regeling van betrokkenheid van het personeel bij andere aangelegenheden, dragen voor het personeel bij aan een naadloze overgang van de WMO 1992 naar de WOR.

2.4. Instellingen

De instellingen in de bve-sector hebben een belangrijke maatschappelijke opdracht. Zij dragen zorg voor goed opgeleide vakmensen (economische functie), sociale cohesie en integratie (sociale functie) en ontwikkeling van burgerschap (individuele functie). Zij werken in een complexe maatschappelijke omgeving en hebben met veel stakeholders, klanten en opdrachtgevers te maken: deelnemers en hun ouders, bedrijven en instellingen waarvoor opgeleid wordt, gemeenten, re-integratiebedrijven, centra voor werk en inkomen, kamers van koophandel, werkgevers- en werknemersorganisaties, brancheorganisaties in het bedrijfsleven, toeleverende en afnemende onderwijsinstellingen (met name vmbo en hbo), welzijnsorganisaties en jeugdzorginstellingen.

Om in deze complexe maatschappelijke omgeving goed te kunnen functioneren is ondernemerschap nodig. De bve-instellingen zijn geen «school» in de traditionele zin van het woord als een taakorganisatie van de rijksoverheid, maar hebben een bedrijfsmatige wijze van werken met bedrijfsrisico's die bij een onderneming horen. De bve-instellingen bewijzen dagelijks hoe maatschappelijk ondernemerschap in een onderwijsinstelling uitstekend vorm kan krijgen. Het te dienen maatschappelijk belang van deze instellingen is gelegen in het verzorgen van middelbaar beroepsonderwijs (niveaus 1 tot en met 4, in twee leerwegen), in sommige gevallen voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, en educatie (opleidingen vavo, Nederlands als tweede taal en opleidingen gericht op breed maatschappelijk functioneren en sociale redzaamheid). Zij voeren hun taak binnen de wettelijke kaders op betrekkelijk zelfstandige wijze uit, op regionaal niveau en in nauw overleg met de belanghebbenden in hun omgeving.

Daarnaast voeren zij voor deze belanghebbenden ook private activiteiten uit (contractonderwijs). Voorbeelden daarvan zijn de inburgeringscursussen, waarvoor sinds 1 januari 2007 de vrije marktwerking geldt, en diverse scholingstrajecten voor werkenden en werkzoekenden.

De zelfstandigheid van de bve-instellingen moet binnen het kader van de stelselverantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de bve-sector worden gezien, waarbij met name de beginselen van kwaliteit, doelmatigheid en rechtmatigheid aan de orde zijn. De instellingen verantwoorden zich hierover publiek.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat, waar bve-instellingen zich soms bedienen van de term «maatschappelijke onderneming», dit niet vooruitloopt op de recente ontwikkelingen met betrekking tot de als discussiestuk bedoelde proeve van een wetsvoorstel «maatschappelijke onderneming». Indien regelgeving over de maatschappelijke onderneming tot stand komt, zal ik in overleg met de MBO Raad bezien op welke wijze dit gevolgen heeft voor de bedoelde instellingen.

De bestuurlijke verhoudingen tussen de rijksoverheid en de bve-instellingen zijn sinds de inwerkingtreding van de WMO 1992 en de WEB sterk gewijzigd. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het «wat», dat wil zeggen de prestaties van het stelsel in de zin van kwaliteit, doelmatigheid en rechtmatigheid en de randvoorwaarden die het stelsel nodig heeft om publieke taken te kunnen laten uitvoeren, zoals wet- en regelgeving en bekostiging. De bve-instellingen zijn verantwoordelijk voor de vertaling van het «wat» in de regio's (de activiteiten die in de regio vanuit de publieke taakstelling nodig zijn) en het «hoe», dat wil zeggen de vormgeving aan de eigen leeren bedrijfsvoeringsprocessen.

2.5. Medezeggenschap en goed bestuur in de bve-sector

De bve-instellingen geven actief vorm aan goed bestuur, het samenhangend stelsel van intern toezicht, bestuur en verantwoording. Randvoorwaarden zijn onder meer een goed geregeld interne kwaliteitszorg, interne informatie en verantwoording (managementinformatiesystemen) en medezeggenschap. De medezeggenschap door ondernemingsraden en deelnemersraden is derhalve een onmisbare schakel in de totale keten van checks and balances binnen de instelling en een noodzakelijke randvoorwaarde voor goed bestuur. Zoals in het eerder genoemde onderzoeksrapport «Tussen wil en wet; naar volwaardige medezeggenschap in het beroepsonderwijs?» van het Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (augustus 2006) is aangegeven, gaat het bij de relatie tussen medezeggenschap en goed bestuur om de vraag hoe medezeggenschapsorganen als actor zijn ingebed in het netwerk van

actoren dat het beleid en het bestuur van de instelling mede bepaalt. Daarbij worden aan medezeggenschap drie functies toebedeeld:

- het realiseren van betrokkenheid van (in dit geval interne) belanghebbenden bij de besluitvorming door het bestuur. Medezeggenschap is daarmee een belangrijke interne legitimatiebasis voor het beleid en het bestuur van de instelling;
- een intern en extern toezichthoudende functie via onder meer de band van de landelijke geschillencommissie(s). Medezeggenschap zorgt mede voor een vorm van borging van de kwaliteit van beleid en bestuur;
- een functie binnen de horizontale verantwoording, omdat deelnemers en hun ouders kunnen worden opgevat als externe actoren. Medezeggenschap zorgt zo gezien ook voor een belangrijke externe legitimatiebasis voor beleid en bestuur.

3. Voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel

In 2003 is bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel «modernisering medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs» (Kamerstukken II 2003/04, nr. 29 371, nrs. 1–2) ingediend. Na de schriftelijke voorbereiding heeft op 16 november 2004 een algemeen overleg over dit wetsvoorstel plaatsgevonden. De Kamer was kritisch over de ingezette lijn. Voor de toenmalige staatssecretaris van OCW was dit aanleiding om met de betrokken partijen in het veld nader overleg te voeren. Alle partijen waren het er over eens dat de positie van de deelnemers binnen de medezeggenschap versterkt moest worden. Dat resulteerde in een convenant tussen alle partijen in de bve-sector (december 2004), die vervolgens gezamenlijk een «Handreiking versterking medezeggenschap deelnemers in de bve-sector» (mei 2005) hebben opgesteld, die de periode tot aan de nieuwe wetgeving zou moeten overbruggen.

Bij brief van 28 juni 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 371, nr. 12) heeft de Staatssecretaris van OCW aangegeven dat in het bve-veld op dat moment overeenstemming was bereikt over een model van ongedeelde medezeggenschap, een voortzetting van het huidige model in de WMO 1992. Op dat moment was er nog geen draagvlak voor het model van het onderhavige wetsvoorstel en moest voor deze subsidiaire optie worden gekozen. Het voorliggende wetsvoorstel met de introductie van een gedeelde medezeggenschapsstructuur is echter altijd de voorkeur van de regering geweest.

Later is tussen de bewindspersonen van OCW en LNV enerzijds en de MBO Raad en AOC-raad anderzijds een Bestuurlijke Agenda 2005–2010 overeengekomen («Ruimte voor ambitie en innovatie in het mbo», november 2005), waarin over de medezeggenschap de volgende afspraak is opgenomen: *«Medezeggenschap is een belangrijk onderdeel van de checks and balances in een instelling en als zodanig onderdeel van governance. De Bve Raad en de vakbonden in de bve-sector doen voor 1 februari 2006 een voorstel voor de invulling van de medezeggenschap voor de lange termijn waarvoor draagvlak bestaat bij werkgevers, werknemers en deelnemers. Dit voorstel zal als uitgangspunt worden gebruikt voor de wettelijke verankering, die OCW zal bevorderen.»* Bij het uitvoeren van deze afspraak heeft de MBO Raad het voortouw genomen en is deze Raad er in geslaagd om over het model van de gedeelde medezeggenschap en over dit wetsvoorstel volledige overeenstemming te bereiken met de vertegenwoordigers van de deelnemers (JOB) en het personeel (de onderwijsvakorganisaties).

Het wetsvoorstel uit 2003 zal worden ingetrokken zodra het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend. Bewust is ervan afgezien om het wetsvoorstel uit 2003 te wijzigen. Redenen daarvoor zijn:

- de bestuurlijke afspraken met de MBO Raad in «Ruimte voor ambitie

- en innovatie in het mbo», op grond waarvan de MBO Raad het initiatief tot het onderhavige wetsvoorstel heeft genomen;
- het verloop van het overlegproces met de andere betrokken partijen en de nieuwe inzichten die in dat proces zijn ontstaan;
- de wens tot verdere deregulering, op grond waarvan een aantal artikelen van het eerdere wetsvoorstel niet meer is opgenomen;
- de vervanging van de WMO 1992 door de WMS;
- de transparantie in het wetgevingsproces, die niet gediend zou zijn met zeer omvangrijke wijzigingen in het eerdere wetsvoorstel, dat daardoor vrijwel onleesbaar zou zijn geworden.

4. De nieuwe positie van de deelnemersraad

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om een dubbele betrokkenheid van de deelnemers te realiseren.

In de eerste plaats een betrokkenheid op het «centrale» niveau binnen de instelling over zaken die binnen de gehele instelling voor de deelnemers van belang zijn. Met dit centrale niveau wordt het niveau bedoeld waarop het college van bestuur werkzaam is en sturing wordt gegeven aan de gehele instelling. Zoals eerder vermeld zijn er vele zaken die in algemene zin de positie en het belang van de deelnemers in de gehele instelling raken en waarover op een volwassen wijze tussen het bevoegd gezag en de deelnemersraad op dit centrale niveau overleg moet plaatsvinden. In de tweede plaats een betrokkenheid op het «decentrale» niveau binnen de instellingen, dat wil zeggen scholen, werkmaatschappijen, units, sectoren, afdelingen, locaties e.d.¹ Op dit niveau gaat het om het directe, als het ware «dagelijkse» belang van de deelnemers. Daartoe wordt in het wetsvoorstel voorzien in een verplicht medezeggenschapsstatuut binnen elke instelling, waarin om de vier jaar afspraken over de vormgeving van de medezeggenschap op decentraal niveau worden vastgelegd. Met het instemmingsrecht op het medezeggenschapsstatuut is de zeggenschap van de deelnemersraad (en de ondernemingsraad) over de totale medezeggenschapstructuur binnen de instelling stevig verankerd. Hoe op decentraal niveau binnen de instelling de medezeggenschap vorm krijgt, is aan de instelling en de direct betrokkenen en niet aan de wetgever. Het past niet in het karakter van de WEB, de bestuurlijke verhoudingen en het streven van de regering naar deregulering om over de decentrale structuren bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen. Het is voorts wenselijk dat de op instellingsniveau af te spreken decentrale medezeggenschapsstructuren voor de geledingen personeel en deelnemers voldoende samenhang vertonen. Dan kan de medezeggenschap op een efficiënte en effectieve wijze vorm krijgen binnen de instellingen. De deelnemersraad heeft een aantal algemene bevoegdheden, gebruikelijk in de medezeggenschap. Een belangrijke daarvan is het initiatiefrecht. In het overleg in de deelnemersraad kunnen alle aangelegenheden de instelling betreffende aan de orde worden gesteld. Ook kan de raad voorstellen doen aan het bevoegd gezag over deze aangelegenheden en standpunten kenbaar maken.

Dergelijke voorstellen van de deelnemersraad kunnen ook de decentrale inrichting van de medezeggenschap betreffen, in het kader van het medezeggenschapsstatuut. In dat kader kunnen de deelnemers bijvoorbeeld voorstellen doen om deelraden voor deelnemers in te stellen op het niveau van een organisatorische eenheid of vestiging. Met het doen van dergelijke voorstellen hoeft de deelnemersraad in beginsel niet te wachten totdat de geldigheidsduur van vier jaren van het medezeggenschapsstatuut is verstreken.

Voorts krijgt de deelnemersraad een aantal specifieke instemmings- en adviesbevoegdheden. Deze zijn in analogie met de bevoegdheden voor de ondernemingsraad geformuleerd en de JOB heeft daarmee volledig ingestemd. Het bevoegd gezag heeft de instemming van de deelnemersraad

¹ De decentrale vormgeving binnen de bve-instellingen verschilt aanzienlijk. Het aantal decentrale werkeenheden varieert van enkele tot tientallen.

nodig indien hij besluiten neemt over zaken die voor de deelnemers regels bevatten, zoals de vaststelling of (tussentijdse) wijziging van het medezeggenschapsstatuut, de wijze waarop informatie wordt gegeven over de inhoud, planning en organisatie van het onderwijs en de examens, het deelnemersstatuut, een beroeps- en klachtenregeling, de model-onderwijsovereenkomst, de model-praktijkovereenkomst, en het reglement voor de deelnemersraad. Het bevoegd gezag heeft advies van de deelnemersraad nodig wanneer het gaat om zaken die gevolgen hebben voor de deelnemers, met name besluiten over de organisatie en werkwijze van de instelling met betrekking tot het opleidingsaanbod, waaronder in ieder geval besluiten vallen over inkrimping, uitbreiding, fusie en overdracht van de instelling of beëindiging van opleidingen, samenwerking met andere instellingen bij de uitvoering van opleidingen, werkomstandigheden en voorzieningen voor deelnemers binnen de instelling, het beleid met betrekking tot intake- en assessmentprocedures, en de rol van deelnemers bij de interne kwaliteitszorg en zelfevaluatie.

Het spreekt voor zich dat het voor de deelnemersraad noodzakelijk is te kunnen beschikken over actuele en adequate informatie. Het bevoegd gezag is daarom verplicht tot het verstrekken van informatie over diverse onderwerpen die de instelling betreffen en die de raad nodig heeft om zijn taak naar behoren te kunnen uitoefenen.

Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om aan de deelnemersraad voldoende faciliteiten beschikbaar te stellen om zijn taken naar behoren te vervullen.

Het wetsvoorstel schrijft – anders dan de WOR dat doet voor de ondernemingsraad – niet voor dat de deelnemersraad een aantal zorgtaken heeft. In eerste instantie ligt de zorg voor bijvoorbeeld het bevorderen van de naleving van voorschriften op het gebied van de arbeidsomstandigheden (en daarbij het waken tegen discriminatie) en van maatregelen ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten in handen van het bevoegd gezag. De deelnemersraad heeft hierin geen bijzondere rol. Het is voldoende dat de ondernemingsraad een en ander mede bewaakt op basis van artikel 28 van de WOR.

Voor het adequaat functioneren van de deelnemersraad is een reglement nodig. Naast de algemene en bijzondere bevoegdheden van de raad in dit wetsvoorstel is het reglement een belangrijke basis voor het functioneren van de raad.

5. De ondernemingsraad

In deze memorie van toelichting is ervan afgezien om een uitgebreide toelichting te geven op de ondernemingsraad. In het kort merk ik op dat volgens de WOR iedere onderneming van ten minste 50 werknemers een ondernemingsraad moet instellen. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel V wordt nader ingegaan op de situatie bij instellingen met minder dan 50 werknemers. De wet stelt regels over hoe de ondernemingsraad samengesteld moet worden en hoe overleg plaatsvindt tussen ondernemer (de bestuurder) en de ondernemingsraad. De wet regelt de rechten en plichten van de ondernemingsraad en van de ondernemer. Het adviesrecht en het instemmingsrecht zijn voor de ondernemingsraad daarvan de belangrijkste. Dit wetsvoorstel voegt het instemmingsrecht op het medezeggenschapsstatuut toe aan de bevoegdheden die de ondernemingsraad op basis van de WOR al heeft. Zoals hiervoor in paragraaf 2.3 reeds opgemerkt, zal de ondernemingsraad bovendien twee andere bevoegdheden verkrijgen nadat de wijziging van de WEB waarmee de raden van toezicht worden geïntroduceerd, in werking is getreden: een adviesrecht ten aanzien van de profielen van de raad van toezicht, en de bevoegdheid om ten aanzien van één lid van de raad van toezicht een bindende voordracht te doen. In de artikelsgewijze toelichting wordt hierop nader ingegaan, net als op de geschillenregeling voor de situatie

waarin de ondernemingsraad zijn overeenstemming aan het medezeggenschapsstatuut

6. Financiële consequenties

De kosten van medezeggenschap zijn bij de invoering van de WMO 1992 opgenomen in de rijksbijdrage van de instelling. Aan het onderhavige wetsvoorstel zijn geen financiële consequenties verbonden. De invoering van de ondernemingsraden en de deelnemersraden in de bve-sector dient plaats te vinden binnen de beschikbare lumpsum van de bve-instellingen.

7. Administratieve lasten voor instellingen en burgers

Het onderhavige wetsvoorstel leidt tot een beperkte toename van de administratieve lasten van de bve-instellingen. Het bevoegd gezag zal met twee organen overleg voeren, de ondernemingsraad en de deelnemersraad, en in een enkel geval tevens met de ouderraad, als deze op verzoek van ouders wordt ingesteld. Tevens ligt het in de rede om een of meer keren per jaar gezamenlijk overleg te voeren. Bij aanvang zal dit onder meer gaan over het medezeggenschapsstatuut binnen de instelling. De veranderingen in de medezeggenschapsstructuur zijn beperkt, omdat ook nu al het bevoegd gezag te maken heeft met verschillende medezeggenschaps- en geledingenraden en daarmee samenhangende procedures. De administratieve lasten voor de bve-instellingen die samenhangen met medezeggenschap, bedragen volgens de nulmeting 78 896 euro per jaar. De lasten die uit het onderhavige wetsvoorstel voortvloeien, komen neer op een totaal van 104 676 euro per jaar. De toename als gevolg van het wetsvoorstel bedraagt derhalve 25 780 euro op jaarbasis. Op grond van deze berekening heeft Actal besloten niet over te gaan tot toetsing van het wetsvoorstel.

Van een wijziging van de lasten voor de deelnemers is geen sprake, aangezien actieve deelname aan medezeggenschap wordt beschouwd als onderdeel van hun schoolactiviteiten.

Voor ouders is evenmin sprake van een wijziging. Een ouderraad wordt voor een ROC niet dwingend voorgeschreven. Daartoe wordt alleen overgegaan indien ouders daarom verzoeken. De kans dat zich dit zal voordoen, is moeilijk in te schatten. De verplichte ouderraad van een AOC of verticale scholengemeenschap leidt niet tot een verandering in de lasten voor de betrokken ouders of het bevoegd gezag.

8. Advies van de Onderwijsraad

De Onderwijsraad heeft op 1 maart 2002 advies uitgebracht over de wetsvoorstellen modernisering medezeggenschap in de sectoren PO, VO en BVE. Voor een samenvatting van de kernpunten van dit advies en de reactie van de regering daarop wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het al genoemde wetsvoorstel «modernisering medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs» (Kamerstukken II 2003/04, 29 371, nr. 3, blz. 10 e.v.). In januari 2006 heeft de Onderwijsraad het advies «Onderwijs specifieke medezeggenschap» uitgebracht. Deze beide adviezen hebben duidelijk in beeld gebracht wat het standpunt van de Onderwijsraad is over de medezeggenschap in de bve-sector. Wij zien geen redenen om te veronderstellen dat de Onderwijsraad nu met een ander advies zou komen. Daarom is er van afgezien om de Onderwijsraad nogmaals om advies te vragen over het onderhavige wetsvoorstel.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

De nieuwe voorschriften met betrekking tot de gedeelde medezeggenschap in de educatie en het beroepsonderwijs zijn voor de openbare instellingen regels en voor de bijzondere instellingen bekostigingsvoorwaarden.

Artikel I, onderdeel B

Zoals reeds in paragraaf 1.3 van het algemene deel van deze toelichting is opgemerkt, moet worden voorkomen dat twee verschillende medezeggenschapsregimes van toepassing worden op de verticale scholengemeenschappen. In dit onderdeel wordt daartoe de noodzakelijke voorziening getroffen.

Artikel I, onderdeel C

In paragraaf 2.3 van het algemene deel van deze toelichting is ingegaan op de positie van de werknemer als professional. In aanvulling op en ter ondersteuning van hetgeen over het professioneel statuut is opgemerkt in paragraaf 2.3 van het algemene deel van deze toelichting, wordt in artikel 4.1.3 van de WEB uitdrukkelijk het doel van het professioneel statuut aangegeven: de afspraken die in dat kader worden gemaakt, zijn erop gericht bij te dragen aan de voortdurende versterking van de professionele wijze waarop het personeel van de instellingen zijn taken uitoefent.

Artikel I, onderdeel D

Artikel 8a.1.1

In verband met de invoering van het nieuwe hoofdstuk 8a bevat dit artikel een aantal begripsomschrijvingen dat alleen op dat hoofdstuk betrekking heeft. Vandaar dat er niet voor is gekozen om de omschrijvingen toe te voegen aan artikel 1.1.1 van de WEB. Met name zou dan ook onduidelijkheid kunnen ontstaan over het begrip «raad», aangezien dat in de begripsomschrijving van «bevoegd gezag» een paar keer voorkomt in de betekenis van gemeenteraad.

Artikel 8a.1.2

Met het eerste lid van dit artikel wordt voor iedere instelling de deelnemersraad voorgeschreven, alsmede het doel van deze raad: het behartigen van de belangen van de deelnemers. Wat precies behoort tot de belangen van de deelnemers, is niet aan de wetgever om aan te geven. Naast het bevoegd gezag en het personeel, zijn het uiteraard de deelnemers zelf die voor hun belangen dienen op te komen en hieraan invulling te geven. Mede met het oog hierop komt hen het zogenaamde initiatiefrecht toe. Zie daarvoor de toelichting bij artikel 8a.2.1, tweede lid. Ten aanzien van de verkiezing van de deelnemersraad (derde lid) wordt gewezen op de verplichting voor het bevoegd gezag om deze zodanig te regelen dat zij kan leiden tot een representatieve vertegenwoordiging van de deelnemers. Zie verder de toelichting bij artikel 8a.1.4. In het vierde lid zijn het actief en passief kiesrecht van de deelnemer vastgelegd. Het ligt voor de hand dat alle ingeschreven deelnemers van beide kiesrechten gebruik kunnen maken. Het vijfde lid is van belang om ervoor te zorgen dat de deelnemer binnen de instelling door zijn deelname aan de deelnemersraad niet wordt benadeeld. Hierbij is een analogie gezocht met artikel 21 van de WOR.

Artikel 8a.1.3

Dit artikel heeft betrekking op de ouders van deelnemers dan wel van leerlingen die voortgezet onderwijs volgen in het verband van een bve-instelling.

Het eerste lid geeft de ouders van deelnemers van een ROC de mogelijkheid om het bevoegd gezag te verzoeken een ouderraad in te stellen. Het moet dan gaan om een substantiële groep ouders. Het is niet aan de wetgever om hiertoe een minimum aantal vast te leggen. Gedacht kan worden aan 10 of meer ouders. De bevoegdheden van deze «vrijwillige» ouderraad moeten door het bevoegd gezag helder worden omschreven in het in artikel 8a.1.4 bedoelde medezeggenschapsstatuut, na overleg met de ouders die het verzoek hebben ingediend. Het ligt voor de hand deze bevoegdheden in overwegende mate af te leiden van de bevoegdheden die in dit wetsvoorstel aan de deelnemersraad worden gegeven.

Waar aan een bve-instelling naast deelnemers ook deelnemers (leerlingen) zitten die voortgezet onderwijs volgen, is de instelling van een ouderraad verplicht. Gezien de leeftijd van de leerlingen in kwestie, vanaf 12 jaar, is het van belang dat op het niveau van de wet de instelling van een ouderraad wordt voorgeschreven. Zonder dat zou het aan het initiatief van de ouders van die groep jonge leerlingen worden overgelaten of hun belangen in het bijzonder zouden worden geborgd. De instellingen waaraan een ouderraad verplicht wordt ingesteld, zijn AOC's omdat daaraan immers altijd voorbereidend beroepsonderwijs is verbonden (zie artikel 1.3.3 van de WEB) en de zogenaamde verticale scholengemeenschappen: een ROC waaraan een school voor voortgezet onderwijs is verbonden of een AOC waaraan een school voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs is verbonden (zie artikel 2.6 van de WEB). Deze verplichte ouderraad waakt in het bijzonder voor de belangen van de jongste groep deelnemers aan de instelling; dat is expliciet bepaald in het tweede lid. Door de leeftijdsgrens van 18 jaar wordt aangegeven dat de ouderraad in het bijzonder de belangen van de leer- en kwalificatieplichtige deelnemers behartigt.

Het derde lid treft een voorziening voor de situatie waarin een dergelijke verticale scholengemeenschap wordt gevormd dan wel aan een AOC een school voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs wordt toegevoegd. De op grond van de WMS bestaande oudergeleding van de medezeggenschapsraad wordt van rechtswege aangemerkt als de voorgeschreven ouderraad. Het bevoegd gezag van de nieuwe verticale scholengemeenschap of het AOC hoeft in deze situatie derhalve niet apart in actie te komen om een ouderraad in te stellen.

De bevoegdheden van de verplichte ouderraad worden niet in de wet bepaald. Blijkens het vierde lid worden de bevoegdheden in het medezeggenschapsstatuut opgenomen. Het is aan het bevoegd gezag en de verplichte ouderraad om daarover overeenstemming te bereiken; de ouderraad heeft instemmingsrecht op de vaststelling van het medezeggenschapsstatuut.

Het vierde lid verklaart tot slot de bepalingen over de landelijke geschillencommissie medezeggenschap van overeenkomstige toepassing op de verplichte ouderraad. Dit is een logisch sequeel van het in bepaalde gevallen wettelijk voorschrijven van een ouderraad.

Artikel 8a.1.4

In het eerste lid van dit artikel is geregeld dat het bevoegd gezag zorg moet dragen voor de condities en randvoorwaarden om tot een deelnemersraad te komen. Met name betekent dit het mogelijk maken van de verkiezingen. Op de representativiteit op zich kan het bevoegd gezag niet worden aangesproken, maar wel moet het de verkiezingen zodanig

regelen dat zo goed mogelijk sprake is van een representatieve vertegenwoordiging.

In het tweede lid is de betrokkenheid van de ondernemingsraad en de deelnemersraad bij de inrichting van de medezeggenschap geregeld. Beide raden hebben instemmingsrecht op het medezeggenschapsstatuut. Indien de instemming niet wordt gegeven, kan het desbetreffende geschil worden voorgelegd aan de geschillencommissie medezeggenschap. In de situatie waarin de ondernemingsraad zijn instemming aan het medezeggenschapsstatuut onthoudt, functioneert de geschillencommissie medezeggenschap als bedrijfscommissie in de zin van de WOR. Op deze constructie daarvoor wordt nader ingegaan in de toelichting bij artikel 8a.4.3.

Om ervoor te zorgen dat de deelnemers in ieder geval op vooraf bepaalde momenten de inhoud van het medezeggenschapsstatuut ter discussie kunnen stellen, bepaalt het tweede lid dat het medezeggenschapsstatuut een geldigheidsduur van ten hoogste vier jaren kent. Tijdig voor afloop van die periode moet het bevoegd gezag met de deelnemers en het personeel om tafel om opnieuw de medezeggenschapsinrichting van de instelling tegen het licht te houden en die al dan niet gewijzigd in het statuut vast te leggen. Afgezien van deze vierjaarlijkse cyclus, staat het de deelnemers vrij om met gebruikmaking van het initiatiefrecht aanpassingen in het medezeggenschapsstatuut te stellen bij het bevoegd gezag aan de orde te stellen.

Artikel 8a.2.1

Om het – eerder in paragraaf 4 genoemde – initiatiefrecht van de deelnemersraad voldoende handen en voeten te geven, is in het tweede lid voorzien in de verplichting van het bevoegd gezag om zijn reactie over de voorgelegde aangelegenheden kenbaar te maken. De deelnemersraad kan op deze manier bij het bevoegd gezag een standpunt uitlokken over een door de raad gewenste aanpassing in de medezeggenschapsstructuur van de instelling – bijvoorbeeld om te realiseren dat op een vestiging van de instelling een deelraad wordt ingesteld – en daarmee over de wijziging van het medezeggenschapsstatuut. Dit bevordert de checks and balances binnen de instelling en stimuleert de inhoudelijke dialoog tussen bevoegd gezag en deelnemers.

Het spreekt voor zich dat het voor de deelnemersraad moet kunnen beschikken over actuele en adequate informatie. Het bevoegd gezag wordt daarom in het derde lid verplicht tot het verstrekken van informatie over diverse onderwerpen die de instelling betreffen en die de raad nodig heeft om zijn taak naar behoren te kunnen uitoefenen. Hierbij valt onder andere te denken aan gegevens over de samenstelling van de raad van toezicht, de organisatie binnen de instelling, de taakverdeling tussen raad van toezicht en college van bestuur, en de beleidsvoornemens op financieel, organisatorisch en onderwijskundig gebied. Persoonsgegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens, vallen buiten de informatieverstrekkingsverplichting van het bevoegd gezag.

In het kader van de informatieverstrekking merk ik op dat voor de deelnemersraad – anders dan voor de medezeggenschapsraad voor het primair en het voortgezet onderwijs – niet is voorzien in een zogenaamde Wet Harrewijn-bepaling. De wet van 14 juni 2006 tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden in verband met het verschaffen van informatie over de hoogte van inkomens van topkader, bestuurders en toezichthouders van ondernemingen aan de ondernemingsraad (Wet Harrewijn; Stb. 2006, 286) geeft de ondernemer de verplichting om de OR informatie te verstrekken over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken per functiegroep en wat betreft de ondernemer en de toezichthouder(s). Dergelijke informatie is niet van belang voor de

deelnemers van de instelling, maar zoals de wetgever heeft bedoeld met de Wet Harrewijn wel voor het personeel.

In het vierde lid worden naast materiële voorzieningen als een vergaderlocatie, apparatuur en toegang tot het intranet van de instelling, ook immateriële faciliteiten zoals het recht om in schooltijd te kunnen vergaderen, compensatie te kunnen krijgen voor gemiste lessen en scholing te kunnen volgen.

Artikel 8a.2.2

In het derde en vierde lid van dit artikel worden de bijzondere bevoegdheden van de deelnemersraad geregeld. Zoals in het algemene deel van deze toelichting is opgemerkt, gaat het om instemmingsbevoegdheden en adviesbevoegdheden, die – in meerdere of mindere mate direct – van belang zijn voor de positie van de deelnemers binnen de instelling. Indien voor een bepaalde aangelegenheid een wettelijke regeling is getroffen, kan de deelnemersraad daarvoor geen gebruik maken van zijn instemmings- of adviesbevoegdheid. Dit bepaalt het tweede lid.

Naast de in dit artikel genoemde onderwerpen, kan ook voor andere onderwerpen een bijzondere bevoegdheid voor de deelnemersraad worden toegekend. Dergelijke aanvullende onderwerpen neemt het bevoegd gezag, volgens het vijfde lid van dit artikel, op in het reglement voor de deelnemersraad. Minimaal twee derden van de leden van de deelnemersraad moeten hiermee instemmen.

Artikel 8a.3.1

In dit artikel zijn de minimale bepalingen voor het reglement van de deelnemersraad opgenomen. Het is aan het bevoegd gezag om het reglement vast te stellen en desgewenst de minimale bepalingen aan te vullen met eigen bepalingen. De deelnemersraad heeft daarop instemmingsrecht. Om voor het reglement voldoende draagvlak bij de deelnemers te bereiken is in het derde lid een gekwalificeerde meerderheid vastgelegd: ten minste twee derden van het aantal leden van de deelnemersraad moeten instemmen met het reglement of wijzigingen daarvan.

Artikelen 8a.4.1

Doel van artikel 8a.4.1 is te waarborgen dat er één landelijke geschillencommissie medezeggenschap voor de bve-sector komt, waarbij alle instellingen van rechtswege zijn aangesloten. De MBO Raad en de JOB kunnen namens respectievelijk de bevoegde gezagsorganen en de deelnemersraden een bindende voordracht doen voor twee leden en twee plaatsvervangende leden. De twee leden doen gezamenlijk een bindende voordracht voor een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter. De minister benoemt alle leden en plaatsvervangende leden en volgt daarbij de bindende voordracht. Voor de volledigheid: de ouders zijn niet expliciet door middel van «eigen» vertegenwoordigers vertegenwoordigd in de geschillencommissie.

Indien de ondernemingsraad zijn instemming heeft onthouden aan het medezeggenschapsstatuut, is bij een dergelijk geschil de landelijke geschillencommissie medezeggenschap weliswaar de bevoegde instantie, maar functioneert zij daarbij als bedrijfscommissie in de zin van de WOR (zie verder bij artikel 8a.4.3). Voor de behandeling van zo'n geschil wordt de samenstelling van de geschillencommissie tijdelijk uitgebreid met een lid namens de ondernemingsraden, benoemd op voordracht van de gezamenlijke onderwijsvakorganisaties. Dit regelt het vierde lid van artikel 8a.4.1.

Artikel 8a.4.2

In dit artikel wordt de competentie van de landelijke geschillencommissie medezeggenschap afgebakend. De commissie kan worden ingeschakeld indien een vereiste instemming door de deelnemersraad is onthouden en daardoor besluitvorming door het bevoegd gezag wordt geblokkeerd. Daarnaast is de commissie bevoegd indien een advies niet is overgenomen en dit volgens de deelnemersraad leidt tot aantasting van zijn belangen dan wel die van de instelling. Tot slot heeft de commissie meer in het algemeen bevoegdheid indien het bevoegd gezag en de deelnemersraad de desbetreffende regels uit de wet of het medezeggenschapsreglement verschillend interpreteren.

Artikel 8a.4.3

Het derde lid kent de geschillencommissie de bevoegdheid toe om – na een poging om door middel van bemiddeling tot een vergelijk te komen – een uitspraak te doen over de interpretatie van hoofdstuk 8a van de WEB over de medezeggenschap. Gelijke bevoegdheid bestaat ten aanzien van de inhoud van het reglement, alsmede over de vraag of het bevoegd gezag bij afweging van alle betrokken belangen in redelijkheid tot het advies respectievelijk het besluit heeft kunnen komen en of het besluit van het bevoegd gezag al dan niet in stand kan blijven.

Blijkens het vijfde lid zijn de uitspraken van de geschillencommissie voor de betrokken partijen – behoudens de hieronder genoemde mogelijkheid van beroep – bindend.

Zoals hiervoor al opgemerkt, wordt een geschil tussen het bevoegd gezag en de ondernemingsraad over het onthouden van instemming met het medezeggenschapsstatuut ook in behandeling genomen door de geschillencommissie. Om ervoor te zorgen dat voor de ondernemingsraad in alle gevallen, ongeacht of het gaat om een bevoegdheid die is ontleend aan de WOR of zoals i.c. aan een bijzondere wet, dezelfde geschillenregeling geldt, bepaalt het zesde lid dat de landelijke geschillencommissie medezeggenschap in dit soort geschillen opereert als een bedrijfscommissie in de zin van de WOR. De bevoegdheden die een bedrijfscommissie op grond van de artikelen 27 en 36 van de WOR heeft, zijn in deze situatie van overeenkomstige toepassing. Voor de ondernemingsraad staat na behandeling door de geschillencommissie/bedrijfscommissie de reguliere gang naar de kantonrechter open.

Artikel 8a.4.4

In dit artikel is vastgelegd dat de deelnemersraad bij de ondernemingskamer in beroep kan gaan. Dit betreft zowel een vordering in eerste aanleg (als de raad vindt dat het bevoegd gezag zijn verplichtingen op grond van hoofdstuk 8a niet nakomt) als beroep (tegen uitspraken van de geschillencommissie). Niet alleen worden hierdoor de positie en het belang van de deelnemersraad wettelijk verankerd en versterkt, tevens biedt deze bepaling een waarborg voor de positie van de deelnemer in de deelnemersraad. Datzelfde geldt voor de aan de geschillencommissie gegeven bevoegdheid te oordelen over de instemmingsprocedure bij het vaststellen of wijzigen van het reglement. Die procedure vindt zijn oorsprong in artikel 8a.4.2, eerste lid, onderdeel a, en is uitgewerkt in artikel 8a.4.3.

Artikel 8a.5.1

De huidige WMO 1992 voorziet in de mogelijkheid om ontheffing te verkrijgen van toepassing van de wettelijke voorschriften over medezeg-

genschap op gronden die verband houden met de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging die ten grondslag ligt aan de school. Met de ontwikkeling naar meer autonomie voor en beleidsverantwoordelijkheid van de besturen van instellingen verdraagt zich naar de opvatting van het kabinet opneming van een dergelijke generieke ontheffingsmogelijkheid niet langer. Het is ten principale de taak van de wetgever om bij die ontwikkeling te waarborgen dat de deelnemers (en in voorkomende gevallen hun ouders) en het personeel op adequate wijze worden betrokken bij het handelen van het bevoegd gezag. Een generieke ontheffingsmogelijkheid biedt die waarborg niet. De basisgedachte en -structuur van de in dit wetsvoorstel neergelegde medezeggenschaps-systematiek, dient zonder onderscheid voor alle van overheidswege bekostigde bve-instellingen te gelden. Hoewel de in dit verband aangevoerde principiële bezwaren van bijzondere instellingen worden gerespecteerd, moet het bieden van de hiervoor genoemde waarborg zwaarder wegen.

Zoals ook ten aanzien van de WMS is gebeurd, is gezocht naar mogelijkheden om tegemoet te komen aan eventuele principiële bezwaren. Dit heeft er toe geleid dat in het voorstel een afwijkmogelijkheid is opgenomen waardoor binnen de voorgeschreven basisstructuur voor een belangrijk deel aan de bezwaren tegemoet kan worden gekomen. Dit geldt voor het bezwaar tegen de toekenning van instemmingsrechten aan de deelnemersraad. Deze mogelijkheid tot afwijking is verwoord in dit artikel. Het komt er in essentie op neer dat het bevoegd gezag onder bepaalde voorwaarden de zwaarte van de bevoegdheden (instemming of advies) van de deelnemersraad kan bepalen. Indien het wordt ondersteund door twee derden van de deelnemers, kan het bevoegd gezag, in afwijking van de reguliere systematiek, de bevoegdheden in het reglement op een andere wijze beleggen.

De afwijking hoeft niet te worden aangevraagd. Wanneer er voldoende ondersteuning is, mag er gebruik van worden gemaakt. Het bewijs van voldoende ondersteuning moet op de instelling aanwezig zijn. Als binnen een instelling een conflict zou ontstaan over het gebruik maken van de mogelijkheid van artikel 8a.5.1, dan is het in eerste instantie aan partijen om daar uit te komen. Dit laat onverlet de mogelijkheid om een bevestigingssanctie te treffen indien een overtreding van de wettelijke bepalingen zou worden geconstateerd. In de praktijk zal een dergelijke constatering zijn gebaseerd op waarnemingen van de inspectie.

Artikel II

De wijziging van de WOR is niet noodzakelijk om te regelen dat de WOR van toepassing wordt op de ondernemingsraad van de bve-instelling. De systematiek van de WOR, een algemene wet immers, gaat uit van het omgekeerde: de WOR is van toepassing op alle ondernemingen (= «elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht»), tenzij de WOR of de bijzondere wet bepaalt dat de WOR niet van toepassing is.

Dat laatste is in artikel II het geval ten aanzien van het personeel van een openbare instelling, in bezit van een ambtelijke aanstelling. Dit personeel komt niet te vallen onder de reikwijdte van hoofdstuk VII B van de WOR. Zonder deze bepaling zouden het openbaar onderwijs en de daaraan verbonden ondernemingsraden in een andere positie komen dan het bijzonder onderwijs en de daaraan verbonden ondernemingsraden. Openbaar onderwijs komt overigens niet voor in de bve-sector.

Artikel III

Totdat het onderhavige voorstel tot wet is verheven en in werking treedt, blijft de WMO 1992 nog bestaan voor de bve-sector. Na afronding en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is dat uiteraard niet meer het geval, zodat kan worden overgegaan tot intrekking van de WMO 1992.

Artikel IV

Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel in behandeling dat voor de WEB de verplichting van een raad van toezicht introduceert (Kamerstukken II 2005/06, 30 599, nr. 2). Dit artikel stemt het onderhavige wetsvoorstel af op dat andere wetsvoorstel.

Aangezien het wetsvoorstel inzake de raden van toezicht een technische wijziging van artikel 1.1.3 bevat, moet bij latere inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel de hierin opgenomen wijziging van datzelfde artikel worden aangepast. Bovendien kan dan in artikel 8a.2.1 niet langer worden gesproken van de centrale directie, omdat die vervalst met het genoemde wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel inzake de raden van toezicht introduceert de verplichting voor de bve-instellingen om een raad van toezicht te hebben. Voor het opstellen van dat wetsvoorstel heeft steeds als uitgangspunt gediend dat de raden van toezicht onafhankelijk dienen te functioneren. Voor een wettelijke regeling omtrent de samenstelling en totstandkoming van de raad is dan ook niet gekozen. De raden van toezicht zoeken zelf naar kandidaten en benoemen ook de leden. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel inzake de raden van toezicht op 13 september 2007, bleek deze opzet op bezwaren bij de Tweede Kamer te stuiten. Het gevoelen was dat het lijkt alsof onderwijsinstellingen van niemand zijn en dat deze eigenlijk van iemand moeten zijn (Handelingen II 2006/07, blz. 5409–5415). Het is belangrijk dat veel van dergelijke private instellingen die publieke taken uitoefenen en daarmee toch een heel belangrijke publieke functie hebben, geworteld zijn in de samenleving. Met het oog op beantwoording van de vraag hoe ervoor kan worden gezorgd dat de raad van toezicht herkenbaar en representatief is voor de samenleving waarbinnen hij functioneert, en mede gezien de tijdens de bedoelde plenaire behandeling ingediende amendementen van het lid De Rooij (Kamerstukken II 2006/07, 30 599, nrs. 8 en 10), heb ik besloten om in dit wetsvoorstel een aantal bevoegdheden op te nemen voor zowel de deelnemersraad als de ondernemingsraad.

Voor de deelnemersraad wordt, zodra het wetsvoorstel inzake de raden van toezicht, als wet in werking is getreden, voorzien in de bevoegdheid om over de profielen voor de leden van de raad van toezicht advies uit te brengen. Dit is gebeurd door middel van de wijziging in artikel 8a.2.2 en de toevoeging van een nieuw artikel 8a.4.5. Omdat dit een advies is dat niet, zoals de overige in artikel 8a.2.2 genoemde adviesbevoegdheden, aan het bevoegd gezag wordt uitgebracht maar aan de raad van toezicht, is voorzien in een apart lid. Voor de situatie waarin over het uitgebrachte advies een geschil ontstaat tussen de deelnemersraad en de raad van toezicht, wordt door middel van artikel 8a.4.5 de reguliere geschillenregeling van overeenkomstige toepassing verklaard.

De ondernemingsraad van de bve-instellingen krijgt in het licht van het bovenstaande een tweetal nieuwe bevoegdheden toegekend. Ten eerste brengt de ondernemingsraad aan de raad van toezicht advies uit over de profielen voor de leden van die raad. Een tweede bevoegdheid is het doen van een bindende voordracht voor één lid van de raad van toezicht.

Naar mijn mening betekenen deze nieuwe bevoegdheden voor de deelnemersraad en de ondernemingsraad niet dat een raad van toezicht

belangenbehartiger wordt van de deelnemers of het personeel. De taak van de raad blijft immers het houden van toezicht. Om de onafhankelijkheid van de raad van toezicht te borgen, wordt in het vijfde lid van artikel 9.1.4 met zoveel woorden gesteld dat de leden van de raad van toezicht daarin op persoonlijke titel zitting hebben en hun functie zonder last of ruggespraak uitoefenen. Tot slot dient er in dit verband op te worden gewezen dat de ondernemingsraad geen gebruik hoeft te maken van de mogelijkheid een voordracht te doen. Het is aan de ondernemingsraad om eventueel tot zo'n afweging te komen. In dat geval wordt het medege-deeld aan de raad van toezicht; de benoeming wordt dan in haar geheel aan de raad van toezicht zelf overgelaten.

Tijdens de plenaire behandeling op 13 september 2007 van het wetsvoorstel inzake de raden van toezicht is ook de positie van «het regionale bedrijfsleven» ten aanzien van de bve-instellingen c.q. de raden van toezicht aan de orde geweest. Daarom heb ik onderzocht of aan het bedrijfsleven op vergelijkbare wijze invloed zou kunnen worden gegeven ten aanzien van de raad van toezicht. Het regionale bedrijfsleven laat zich echter niet duidelijk afbakenen; een bve-instelling heeft, vooral als sprake is van veel verspreide vestigingen, te maken met een veelheid aan bedrijven en organisaties. Het is wettelijk niet mogelijk gebleken een sluitende omschrijving van «het regionale bedrijfsleven» op te stellen. Om de maatschappelijke verankering in relatie tot het bedrijfsleven en werkgevers te verbeteren zijn andere instrumenten buiten de kaders van dit wetsvoorstel zeer geschikt. Te denken valt hierbij onder meer aan loopbaan-oriëntatie, beroepspraktijkvorming, contacten via de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, competentieprofielen, of het stimuleren van initiatieven als sectorale adviesraden.

Artikel V

De bevoegde gezagsorganen van bve-instellingen hebben na inwerking-treding van dit wetsvoorstel één jaar de tijd om een ondernemingsraad in te stellen. Tegelijk met de instelling van de ondernemingsraad houdt de «oude» medezeggenschapsraad op te bestaan. Tot dat tijdstip blijft de huidige medezeggenschapswetgeving van toepassing. Daarna is de gewij-zigde WEB van toepassing.

Indien het bevoegd gezag (de ondernemer) niet verplicht is voor zijn instelling een ondernemingsraad in te stellen, omdat op die instelling in de regel minder dan 50 personen werkzaam zijn, en het bevoegd gezag ook niet op vrijwillige basis een ondernemingsraad instelt, dan houdt de medezeggenschapsraad op te bestaan één jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Overigens is het aantal bve-instellingen waar niet uit hoofde van de WOR een verplichte ondernemingsraad moet worden ingesteld, zeer gering. Bovendien kan het bevoegd gezag van een derge-lijke instelling op vrijwillige basis een ondernemingsraad instellen. Daar-naast kan de verplichting tot instelling van een ondernemingsraad ook worden opgenomen in een CAO.

Artikel VI

Met ingang van de datum waarop de «oude» medezeggenschapsraad van een instelling ophoudt te bestaan (en de ondernemingsraad wordt inge-steld), is aan die instelling van rechtswege een deelnemersraad verbonden. Om te voorkomen dat al wel een ondernemingsraad voor het perso-neel bestaat maar nog geen deelnemersraad, bepaalt het eerste lid dat de voormalige deelnemersgeleding uit de medezeggenschapsraad van rechtswege als nieuwe deelnemersraad verder gaat.

Het bevoegd gezag legt binnen drie maanden een voorstel voor een regle-ment voor de deelnemersraad voor aan de nieuwe deelnemersraad. Deze

termijn kan met instemming van de deelnemersraad worden verlengd. Een soortgelijke invoeringsregeling wordt in het derde lid voorgeschreven voor het medezeggenschapsstatuut, waarbij de instemming van zowel de deelnemersraad als de ondernemingsraad is vereist. Conform artikel 8a.3.1, derde lid, is voor de vaststelling van het reglement de instemming van twee derden van het aantal leden van de deelnemersraad nodig. Het derde lid bevat een vergelijkbare regeling voor de vaststelling van het eerste medezeggenschapsstatuut.

Artikel VII

Dit artikel bevat een overgangsregeling ter zake van initiatiefvoorstellen van de «oude» medezeggenschapsraad die zijn gedaan vóór het moment waarop uiterlijk een deelnemersraad moet zijn ingesteld. Het artikel gaat eveneens over aanvragen voor advies en verzoeken om instemming die voor die datum door het bevoegd gezag aan de medezeggenschapsraad zijn gedaan, alsmede van geschillen en procedures die op dat tijdstip aanhangig zijn. Hierop blijft de WMO 1992 van toepassing zoals die luidde op dag, voorafgaande aan de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel.

Met ingang van het moment van instelling van de deelnemersraad en de ondernemingsraad worden de belangen van de «oude» medezeggenschapsraad behartigd door die beide nieuwe raden gezamenlijk. De belangen van de personeelsgeleding van de «oude» medezeggenschapsraad worden vanaf dat moment behartigd door de ondernemingsraad en de belangen van de deelnemersgeleding door de deelnemersraad.

Artikel VIII

Om te kunnen beoordelen hoe de bevoegdheden die dit wetsvoorstel kent ten aanzien van de profielen en de benoeming van de raad van toezicht in de praktijk worden toegepast, wordt na vier jaar een evaluatie uitgevoerd. Daarbij zal in het bijzonder worden gelet op de manier waarop de raad van toezicht omgaat met ontvangen adviezen over de profielen in relatie tot de in de raad van toezicht aanwezige en in te vullen deskundigheden, hoe de ondernemingsraad tot zijn voordracht komt, en op welke wijze de raad van toezicht ervoor zorgdraagt dat hij zijn toezichtstaak onafhankelijk uitoefent. Als op dat moment regelgeving ten aanzien van «de maatschappelijke onderneming» van kracht is, zal daar in het kader van de evaluatie tevens naar worden gekeken.

Op basis van de ervaringen die dan zijn opgedaan met de nieuwe bevoegdheden voor de deelnemersraad en de ondernemingsraad kan worden gezien of deze zouden kunnen worden gemist zonder dat het onafhankelijk functioneren van de raden van toezicht in het gedrang zou komen. Door het eventueel schrappen van de bedoelde bevoegdheden kan de raden van toezicht het vertrouwen worden gegeven dat, ook zonder invloed van de deelnemers en het personeel, het toezicht binnen de bve-instellingen onafhankelijk wordt uitgeoefend.

Artikel IX

Niet geheel uit te sluiten is dat sommige onderdelen van het onderhavige wetsvoorstel op een ander moment in werking dienen te treden dan andere onderdelen. Met het inwerkingtredingsartikel is een dergelijke gedetailleerde inwerkingtreding c.q. invoering van de nieuwe bepalingen mogelijk.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart