



Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM

Oberon
onderzoek | advies



Advies over instemming

Eindrapport

Inge van den Ende (Panteia) en Johan Bokdam (Oberon)

Zoetermeer, 6 december 2017

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Doel en achtergrond van het onderzoek	10
1.1 Achtergrond van het onderzoek	10
1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek	11
1.3 Onderzoeksaanpak	13
1.4 Leeswijzer rapport	14
2 Wettelijk kader	15
2.1 De medezeggenschap in het po en vo	15
2.2 Rechten van de medezeggenschap op financieel beleid	16
2.3 Achtergrond bevoegdheden medezeggenschap	17
2.4 Concept wetsvoorstel	18
3 Huidige praktijk adviesrecht	21
3.1 Uitvoering van het adviesrecht	21
3.2 Deskundigheid	24
3.3 Huidige afbakening	25
3.4 Verschil instemming en advies in de praktijk	25
4 Ervaringen hoger onderwijs en mbo	27
4.1 Ervaringen uit het hoger onderwijs	27
4.2 Ervaringen uit het mbo	29
4.3 Lessen voor het po en vo	31
5 Veldconsultatie po en vo – argumentaties	33
5.1 Noodzaak	33
5.2 Versterken medezeggenschap	34
5.3 Financiële transparantie en verminderen risico's	35
5.4 Relatie met instemmingsrecht PMR op formatieplan	36
5.5 Relatie met en verhouding tot de RvT	36
5.6 Afbakening	37
5.7 Relatie met bekostiging	39
5.8 Conclusie	39
6 Alternatieven en randvoorwaarden	41
6.1 Alternatieven	41
6.2 Aanscherping procesvereisten	42
6.3 Randvoorwaarden	43
Bijlage 1 Interviewlijst	45
Bijlage 2 Bronnenlijst	47



Samenvatting

Achtergrond en doel van het onderzoek

Nadat het concept wetsvoorstel 'Instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting funderend onderwijs' in een internetconsultatie op zowel fundamentele als praktische bezwaren stuitte, werd duidelijk dat er wellicht meer draagvlak was voor een instemmingsrecht op hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. Het wetsvoorstel is hierop aangepast en ter advies voorgelegd aan de Raad van State. In december 2016 adviseerde de raad ook deze aanpassing van de bevoegdheden van de medezeggenschap in het funderende onderwijs te heroverwegen. De staatssecretaris gaf daarom in zijn reactie aan een veldconsultatie uit te willen laten voeren.

Het ministerie van OCW heeft Panteia en Oberon daarom gevraagd nut, noodzaak en timing van het wijzigen van het adviesrecht van de MR op hoofdlijnen van meerjarig financieel beleid in een instemmingsrecht te onderzoeken. Daarnaast dient onderzocht te worden hoe de reikwijdte van dit instemmingsrecht scherp kan worden afgebakend. In dit onderzoek stonden daarom de volgende drie elementen centraal:

- 1) een *heldere stand van de huidige wetgeving*, jurisprudentie en praktijk;
- 2) een *inventarisatie en verheldering van argumenten en posities* in de discussie;
- 3) Een verkenning *hoe de huidige adviesbevoegdheid is afgebakend* en wat mogelijkheden zijn om deze aan te scherpen ten opzichte van andere bevoegdheden binnen de instellingen en het stelsel.

Om bovenstaande in kaart te brengen heeft het onderzoeksteam een documentenstudie uitgevoerd, 27 gesprekken met vertegenwoordigers van het veld gevoerd, een juridische toets uitgevoerd, vier casestudies in zowel het po en vo gedaan waarin zowel bestuurders als (G)MR-leden zijn geïnterviewd en tot slot een rondetafelgesprek met vertegenwoordigers van het veld en bestuurders en (G)MR-leden georganiseerd.

Wettelijk kader

Medezeggenschapsraden uit het po en vo hebben meerdere bevoegdheden ten aanzien van het financiële beleid, die wel verschillen voor de MR indien er een GMR is en per geleding (personeel, ouders en leerlingen). De adviesbevoegdheid bij voorgenomen besluiten van het bevoegd gezag omtrent de vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid op *bovenschoolsniveau* is in principe voorbehouden aan de GMR. Deze regel geldt tenzij het een schoolbestuur betreft dat bevoegd gezag is voor één school en daarom alleen een MR heeft. Om deze adviesbevoegdheid uit te oefenen heeft de (G)MR een instemmingsrecht voor besluiten aangaande de aanvaarding van diverse bijdragen en een aantal specifieke informatierechten, namelijk toezending van het jaarverslag, grondslag voor verkregen rijksmiddelen en de begroting met bijbehorende beleidsvoornemens. Daarnaast hebben zowel de oudergeleding aangaande de vrijwillige ouderbijdrage als de personeelsgeleding voor ondermeer het formatieplan en toekenning van salarissen instemmingsrecht.

De verdeling van advies- en instemmingsbevoegdheden is ontstaan vanuit de historie waarin er nog geen wet voor de medezeggenschap bestond en op schoolniveau deze bevoegdheden onderling zijn onderhandeld. Daarnaast heeft de wetgever in de afgelopen jaren als tegenwicht tegen de toenemende autonomie van



schoolbestuurders de medezeggenschap meer, specifiekere of sterke bevoegdheden gegeven.

Huidige praktijk met adviesrecht

De uitvoering van het adviesrecht op hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid verschilt binnen zowel het po als het vo. Dit komt doordat schoolbesturen verschillende en sommige zelfs geen documenten aan de (G)MR voorleggen. Het ene schoolbestuur gebruikt een (meerjaren)begroting zonder toelichting op de beleidsmatige keuzes, de ander heeft een concreet document waarin de hoofdlijnen zijn opgenomen. Als er een concreet document is, is de (G)MR daar meestal niet van op de hoogte. Echter geldt dat (G)MR-leden in zijn algemeenheid niet scherp hebben waarop zij precies advies- of instemmingsrecht hebben.

Uitvoering van het adviesrecht start in de praktijk nadat de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid zijn bepaald. Dat zou volgens sommigen al tijdens de ontwikkeling van het beleid moeten. (G)MR-leden zelf ergeren zich vaker aan stukken die te laat worden aangeleverd. Tevreden zijn zij over de toegankelijkheid van bestuurders en/of controllers voor het beantwoorden van vragen. De kwaliteit van het daaropvolgende onderlinge gesprek tussen bestuurders en (G)MR over de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid is door met name een gebrek aan financiële kennis en interesse bij de (G)MR niet hoog. Hierdoor ontstaan nauwelijks echte discussies en draait het veelal om beantwoording van informatieve vragen vanuit de (G)MR.

Verder geldt dat instemmingsrechten zowel juridisch als in de praktijk zwaarder wegen dan adviesrechten doordat zowel bestuurders als (G)MR-leden het instemmingsrecht serieuzer aanpakken.

Ervaringen hoger onderwijs en mbo

Invoering van het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting heeft in zowel het hoger onderwijs als het mbo een nieuwe impuls gegeven aan de aandacht voor horizontale verantwoording op financieel gebied. Bestuurders nemen de bevoegdheid serieus en zijn daarom gaan nadenken over wanneer en hoe zij de medezeggenschapsraden het beste in het begrotingsproces kunnen betrekken.

In het hoger onderwijs, waar in tegenstelling tot het mbo het instemmingsrecht al twee jaar bestaat, zien zij ook dat het de positie van de medezeggenschap heeft versterkt. De verwachting is niet dat de medezeggenschap met het instemmingsrecht in staat is om risicovol gedrag van bestuurders te voorkomen. De financiële deskundigheid van de raadsleden is ook in zowel het hoger onderwijs als het mbo een aandachtspunt.

De afbakening van het instemmingsrecht in de wet is ook voor het hoger onderwijs en het mbo beknopt. Hogescholen hebben ieder een eigen invulling aan het recht gegeven. Universiteiten en mbo-instellingen hadden meer moeite met de ruime definitie. In beide sectoren hebben sector –en studentenorganisaties een nadere afbakening voor de praktijk gemaakt. Het zijn voornamelijk de studentenorganisaties die vinden dat deze afbakening nog niet ver genoeg gaat. Interpretatiegeschillen zijn er echter nog niet geweest.

De voornaamste lessen die uit het hoger onderwijs en het mbo te trekken zijn voor het po en vo, zijn:

- Zorg voor scholing ter vergroting van de financiële kennis van raadsleden, én;



- Betrek raadsleden vroegtijdig bij de ontwikkeling van de hoofdlijnen van de begroting voor een soepel lopend proces.

Veldconsultatie po en vo

Partijen zijn het eens dat het invoeren van een instemmingsrecht de positie van de medezeggenschap zal versterken. Het instemmingsrecht zal ervoor zorgen dat het meerjarig financieel beleid met meer aandacht en zorgvuldigheid wordt aangepakt.

Een meerderheid vindt het echter niet noodzakelijk of wenselijk om de positie van de medezeggenschap op dit punt te versterken. Mede gezien het feit dat bij een adviesrecht de wetgever heeft bepaald dat als bestuurders het advies van de (G)MR niet opvolgen er een toelichting moet komen. Deze verplichting bestaat niet bij instemmingsrechten.

Er zijn op hoofdlijnen twee argumentaties in het veld ten aanzien van nut en noodzaak van de invoering van het instemmingsrecht:

- I. Een deel van de respondenten verwacht dat invoering van het instemmingsrecht het bevoegd gezag zal stimuleren de informatievoorziening te verbeteren en de (G)MR vroegtijdiger te betrekken bij het meerjarig financieel beleid. Ook is de verwachting dat (G)MR-leden door het instemmingsrecht dit onderwerp meer gewicht zullen geven.

Bovenstaande redenering vloeit mede voort uit de constatering van betrokkenen dat de huidige taakuitoefening van de medezeggenschap bij het adviesrecht te wensen overlaat. Aangezien het 'slechts' een adviesrecht betreft zouden (G)MR-leden met beperkte financiële kennis ook niet geneigd zijn om zich hierin te scholen.

- II. De meeste respondenten stellen dat gegeven de huidige situatie waarin (G)MR leden weinig kennis van en affiniteit met financieel beleid hebben, het instemmingsrecht weinig tot niets bijdragen zal aan de beoogde doelen. Zij verwachten niet dat het instemmingsrecht de kans op incidenten zal verminderen. Wel treden mogelijk ongewenste neveneffecten op, zoals overlappende bevoegdheden met de PMR en de toezichthouder en de druk op interne procesgang van het financieel beleid.

De overlap met de PMR betreft het instemmingsrecht van het personeelsgeleding op het formatieplan. Aan de andere kant zien juist personeelsorganisaties de invoering van het instemmingsrecht als een mogelijkheid om de besprekingen van het formatieplan te verbeteren. Vanuit de wettelijke taken en bevoegdheden geredeneerd zijn de zorgen over het ontstaan van overlap in bevoegdheden met de intern toezichthouder niet nodig.

Tot slot maakte de veldconsultatie duidelijk dat betrokkenen niet verwachten dat de vereenvoudiging van de bekostiging de aard en inhoud van het gesprek tussen bestuurders en (G)MR zal beïnvloeden. Daarom is de beoogde vereenvoudiging van de bekostigingsmethodiek volgens geen van de respondenten een zwaarwegende overweging bij het wel of niet invoeren van het instemmingsrecht.

Afbakening

Het adviesrecht op hoofdlijnen van het financieel meerjarig beleid is in de toelichting op het bijbehorende wetsvoorstel zeer beknopt. Bestuurders en (G)MR's maken ook in de praktijk geen nadere afbakening. Desondanks bestaat er wel consensus over de



onderwerpen die onder het adviesrecht vallen. De begroting, die wel in de memorie van toelichting wordt genoemd, verstaan betrokkenen er in ieder geval niet onder. De open omschrijving heeft in de praktijk dan ook tot weinig interpretatiegeschillen geleid.

Er is verdeeldheid over in hoeverre er wel of niet een nadere afbakening nodig is. De voorstanders, die in de meerderheid zijn, vinden dat in ieder geval afbakening van de minimale gesprekspunten nodig is en de tegenstanders pleiten voor behoud van de vrijheid voor schoolbesturen om daar zelf invulling aan te geven. De voornaamste zorg is voorkomen dat binnen elke school discussie over de afbakening ontstaat, in plaats van het inhoudelijke gesprek. Ook geeft een duidelijke afbakening helderheid voor de leden van de medezeggenschap wat hun taken zijn. Daarnaast is bij grote verschillen tussen instellingen landelijke voorlichting, ondersteuning en communicatie op dit onderwerp minder gemakkelijk te organiseren.

Er is een brede consensus over welke onderwerpen in ieder geval behoren tot de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid.

Deze liggen met name op het bestuursniveau en zijn onderwerpen die voor alle scholen van belang zijn:

- Het intern allocatiemodel (hoe wordt de bekostiging verdeeld over scholen en bovenschools);
- Vermogenspositie en reserves;
- Verdeling uitgaven aan personeel en materieel;
- Meerjareninvesteringen voortvloeiend uit het strategisch beleidsplan.

In het verdiepende rondetafelgesprek werd duidelijk dat bij de meeste partijen behoefte is aan een beschrijving van de onderwerpen die tot de hoofdlijnen van, zonder dat de wetgever voorschrijft hoe deze onderwerpen vorm krijgen in het beleidsproces binnen scholen. Er is weinig draagvlak voor het opnemen van expliciete verwijzingen naar specifieke documenten in de wet, omdat de praktijk binnen schoolbesturen sterk varieert.

Als er een nadere afbakening komt dan geven betrokkenen er de voorkeur aan om dit middels een memorie van toelichting of via sectorale afspraken vorm te geven. Het concept wetsvoorstel om het adviesrecht om te zetten in een instemmingsrecht op hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid biedt al meer houvast. Belangrijk is dat de nadere afbakening niet de vrijheid van schoolbesturen ten aanzien van hun financiële bedrijfsvoering aantast.

Voor sectorale afspraken kan worden aangesloten op bestaande documenten of overlegpraktijken, zoals de modelreglementen of het advies goede medezeggenschap, opgesteld door de partijen die samenwerken binnen het project Versterking Medezeggenschap.

Alternatieven en randvoorwaarden

Tot slot zijn door betrokkenen een aantal alternatieven en aanscherpingen genoemd. Het meest genoemde alternatief is het handhaven van de huidige situatie, waarin de medezeggenschap adviesrecht op hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid heeft. Belangrijk volgens veel partijen is dat dan wel beter wordt afgebakend welke onderwerpen behoren tot de hoofdlijnen. En dat ingezet wordt op scholing en facilitering van de medezeggenschap.



Verder zijn twee varianten voorgesteld waarin het instemmingsrecht alleen in het vo, of alleen op bestuursniveau werd ingevoerd. Hoewel er verschillen zijn tussen het po en vo, en discussies veelal op bestuursniveau plaatsvinden zijn er weinig voorstanders voor deze varianten. Het zou leiden tot onduidelijkheid, raken aan de uitgangpunten van de WMS en geen recht doen aan de grote variëteit van besturen *binnen* de sectoren.

De hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid moeten volgens een deel van de gesprekspartners samenhangen met de keuzes in het strategisch beleidsplan (SBP). Een alternatief is daarom de samenhang daartussen via het instemmingsrecht op het SBP, net als op het schoolplan, aan te geven. Argumenten hiertegen zijn dat het kan leiden tot regeldruk, er is weinig draagvlak voor het expliciet verwijzen naar specifieke documenten in de wet. Een deel van de partijen wil wel verder in overleg hoe dit werkbaar zou kunnen worden geformuleerd.

Tot slot werd duidelijk dat geen van de veldpartijen voorstander is van een instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting.

Alle betrokkenen vinden het een belangrijk verbeterpunt dat de medezeggenschap tijdig beschikt over relevante informatie en tijdig bij beleidskeuzes wordt betrokken. Hoewel het om een gedrags- en cultuurkwestie gaat, is een aantal aanscherpingen van wetgeving voorgesteld:

- Regel in de wet dat de (G)MR in het kader van zowel advies- als het instemmingsaanvragen een schriftelijke reactie geeft met een onderbouwing van het genomen besluit of geformuleerde advies en van het proces dat is doorlopen;
- Scherp de wettelijke bepalingen aan over 'tijdige' adviesaanvragen door het bevoegd gezag;
- Neem in de wet of in sectorcodes goed bestuur op dat in één van de twee jaarlijkse overleggen tussen RvT en medezeggenschap de hoofdlijnen van het financieel beleid aan de orde komen.

Tot slot is geconcludeerd dat het ministerie en de sector zelf kunnen inzetten op andere instrumenten om het beoogde doel – versterken van de positie van de medezeggenschap rond financieel beleid – te bereiken. Genoemd zijn het inzetten op een professionele medezeggenschap via verbeteringen van het ondersteuningsapparaat, agendavoering, werken met commissies, voorzitterschap en ambtelijk secretariaat, deugdelijke archiefvoering, inwerktrajecten, inzet van externe deskundigheid en een andere houding ten opzichte van scholing.

Deels zijn deze veranderingen gekenmerkt als randvoorwaarden die nodig zijn om de eventuele invoering van een instemmingsrecht tot een succes te maken. Deels zijn het aanbevelingen die ook binnen de huidige situatie tot versterking van medezeggenschap kunnen leiden.



1 Doel en achtergrond van het onderzoek

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Medezeggenschap op scholen

De medezeggenschap op scholen is ingericht om personeel, ouders en – in het voortgezet onderwijs – leerlingen invloed op het schoolbeleid te geven. De Wet medezeggenschap op scholen (WMS) geeft hier vorm aan. In 2012 is voor het laatst geëvalueerd hoe de wet in de praktijk werd uitgevoerd¹. Op basis van de resultaten was de Tweede Kamer kritisch over de wijze waarop de WMS werd uitgevoerd. De evaluatie leidde dan ook tot een sectorbreed gedragen Project Versterking Medezeggenschap. In 2013 vroeg de Tweede Kamer middels een motie de minister om ook de WMS zelf op een aantal onderdelen aan te passen. Deze motie leidde in 2014 tot een conceptwetsvoorstel waarin knelpunten in de uitvoering van de WMS werden aangepakt. Deze wijzigingen zijn op 1 januari 2017 via de Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstelling ingevoerd.

Versterking medezeggenschap

De Wet versterking bestuurskracht beoogt onder meer de positie van de medezeggenschap in het po, vo, mbo en ho te versterken. Zo heeft in het mbo de medezeggenschap bijvoorbeeld instemmingsrecht gekregen op de hoofdlijnen van de begroting, wat ook in het hoger onderwijs al het geval was. Voor het po en vo behield de medezeggenschap echter het *adviesrecht* ten aanzien van de *hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid*.

Om ook de medezeggenschap in het funderend onderwijs een sterkere positie te geven bij het bepalen van het financiële beleid van scholen, is in mei 2016 een concept wetsvoorstel 'Instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting funderend onderwijs' opgesteld. In een internetconsultatie stuitte dit wetsvoorstel op fundamentele en meer praktische bezwaren²:

- Door een instemmingsbevoegdheid op de jaarlijkse begroting komt in het gesprek tussen (G)MR en bestuur teveel focus op de korte termijn, waar belangrijke beleidskeuzes een langere horizon hebben.
- Vrees voor spanning in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen (G)MR, RvT en bestuur.
- Langdurige instemmingsprocessen kunnen stagnatie veroorzaken in de voortgang van het toch al complexe begrotingsproces.
- Bij een slechte relatie tussen medezeggenschapsraad en bestuur kan onthouden van instemming op de begroting als (oneigenlijk) wapen worden gebruikt.

Tijdens gesprekken met de diverse belangenorganisaties bleek een instemmingsrecht op de *hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid* op meer draagvlak te kunnen rekenen. Het wetsvoorstel is hierop aangepast en ter advies voorgelegd aan de Raad van State.

Advies Raad van State

De Raad van State heeft in december 2016 geadviseerd ook deze aanpassing van de bevoegdheden van de medezeggenschap in het funderend onderwijs te heroverwegen.

¹ Bokdam, Bal en de Jonge, Evaluatie Wet Medezeggenschap Scholen, Research voor Beleid/Panteia, 2012.

² Ministerie van OCW, Verslag internetconsultatie Instemmingsbevoegdheid medezeggenschap funderend onderwijs op hoofdlijnen van de begroting, juni 2017.



De Raad vindt het wetsvoorstel prematuur en niet voldoende onderbouwd omdat³:

- (1) Met de invoering van de voorgenomen vereenvoudiging van het bekostigingsstelsel in po en vo tevens *een verbetering van de positie van de mr is beoogd*, dus laten we eerst deze ervaringen afwachten;
- (2) De Raad zich afvraagt of met *een (beter) gebruik van bestaande bevoegdheden* dezelfde doelen bereikt kunnen worden als met invoering van het instemmingsrecht, omdat immers zowel de (G)MR als andere organen al diverse bevoegdheden hebben ten aanzien van het financiële beleid;
- (3) Ook heeft de Raad *twijfels over de geschiktheid van het instrument* om (onder meer) risicovol financieel gedrag van schoolbesturen tegen te gaan. Omdat goede uitoefening van het instemmingsrecht de nodige deskundigheid van GMR-leden vereist, vraagt de Raad zich af of dit een reële verwachting is.

Daarom adviseert de Raad van State eerst ervaring op te doen met de vereenvoudiging van de bekostigingsregels én als de behoefte dan nog steeds bestaat, het instemmingsrecht in het licht van de bestaande bevoegdheden te onderzoeken.

Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'

Op 10 oktober 2017 lanceerde het nieuwe kabinet van Rutte III het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'. In het regeerakkoord is opgenomen dat de medezeggenschapsraad in het primair en voortgezet onderwijs een instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting krijgt. Op dat moment was deze veldconsultatie die betrekking heeft op een mogelijk instemmingsrecht op hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid al sinds 1 augustus 2017 van start gegaan. Het doel en de opzet van de veldconsultatie is door het regeerakkoord niet gewijzigd. Alleen is in de laatste fase van de veldconsultatie aan betrokkenen het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting als mogelijk alternatief voorgelegd.

1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

In reactie op het advies van de Raad van State heeft de staatssecretaris aangegeven een veldconsultatie uit te willen laten voeren. Het ministerie van OCW heeft daarom onderzoeksbureaus Panteia en Oberon gevraagd nut, noodzaak en timing van het wijzigen van dit adviesrecht van de MR op hoofdlijnen van meerjarig financieel beleid in een instemmingsrecht te onderzoeken. Daarnaast dient onderzocht te worden hoe de reikwijdte van het instemmingsrecht van de MR op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid scherp kan worden afgebakend.

Het onderzoek moet bijdragen aan de beslissing of een wetsvoorstel gericht op de versterking van de financiële bevoegdheden van de (G)MR naar de Tweede Kamer gestuurd moet worden, en zo ja welke inhoud het wetsvoorstel moet hebben. In dit onderzoek staan daarom de volgende elementen centraal:

- 1) een *heldere stand van de huidige wetgeving*, jurisprudentie en praktijk;
- 2) een *inventarisatie en verheldering van argumenten en posities* in de discussie. Hoe kijken de verschillende partijen in het veld aan tegen de argumenten van de Raad van State, en hoe verhoudt dat zich tot de vorige veldconsultatie van 2016?

³ Raad van State (2017) Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet medezeggenschap op scholen in verband met het versterken van de medezeggenschap op hoofdlijnen van het financieel beleid in het funderend onderwijs, Staatscourant, Nr. 40709, juli 2017



Daarnaast is het van belang om de verbinding te leggen met de beoogde (invoering van de) vereenvoudiging van de bekostiging in het vo en po.

- 3) Een verkenning *hoe de huidige adviesbevoegdheid is afgebakend* en wat mogelijkheden zijn om deze aan te scherpen ten opzichte van andere bevoegdheden binnen de instellingen en het stelsel.

Vanuit deze doelstelling hebben wij de onderzoeksvragen langs deze drie onderdelen uitgewerkt.

Huidige praktijk

1. Hoe wordt het huidige adviesrecht op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid op dit moment uitgeoefend en beleefd in de sector? Hoe wordt deze bevoegdheid in de praktijk van scholen afgebakend? En hoe beoordelen betrokkenen de toereikendheid van het adviesrecht?
2. Op welke manier oefent de (G)MR op dit moment instemmingsrechten uit? Wat zijn de ervaringen daarmee?
3. Kijkend naar de huidige praktijk binnen de WMS, is er een lijn te vinden in het wanneer en waarom er enerzijds sprake is van adviesrecht en anderzijds van instemmingsrecht van de (G)MR en afzonderlijke geledingen?
4. Zijn hierin verschillen tussen het primair onderwijs (po) en in het voortgezet onderwijs (vo) en tussen grote en kleine instellingen (GMR vs MR)?
5. Wat zijn de praktijkervaringen de afgelopen periode in het mbo en ho met de nieuwe uitgebreide bevoegdheden? Hoe wordt dit in de praktijk ingevuld? In hoeverre is jurisprudentie beschikbaar en wat kunnen we daarvan leren?

Veldconsultatie

6. Wat zijn de argumenten van de verschillende stakeholders voor en tegen nut en noodzaak van het veranderen van het huidige adviesrecht in een instemmingsrecht op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid?
7. In hoeverre verwachten de verschillende stakeholders dat het instemmingsrecht de positie van de (G)MR versterkt, de kans op incidenten vermindert en financiële transparantie bevordert?
8. In hoeverre beschikken MR-leden over deskundigheid op het gebied van meerjarig financieel beleid?
9. Welke alternatieven zien betrokkenen in het licht van bovenstaande voor de invoering van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid?
10. Hoe kijken de verschillende stakeholders aan tegen de reikwijdte en afbakening van het instemmingsrecht?
11. Welke invloed verwachten verschillende partijen van de vereenvoudigde bekostiging op de aard van de financiële discussies tussen bestuur en (G)MR binnen onderwijsinstellingen?
12. Welke randvoorwaarden stellen betrokken bij invoering van het instemmingsrecht en/of andere aangedragen alternatieven?
13. Wat zijn voor- en nadelen van het invoeren van het instemmingsrecht voorafgaand aan, parallel aan de vereenvoudiging van de bekostiging? In hoeverre zijn er andere (geschikte) momenten te bedenken?

Juridische verkenning

14. Hoe zijn op dit moment in de wetshistorie de verschillende advies- en instemmingsrechten op hoofdlijnen van de begroting en hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid geformuleerd en afgebakend?
15. Hoe is het instemmingsrecht in het concept wetsvoorstel geformuleerd en afgebakend?
16. Wat zijn mogelijkheden om het beoogde instemmingsrecht aan te scherpen of in lijn te brengen met andere bevoegdheden binnen de instellingen en het stelsel?



1.3 Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

Documentenstudie

De relevante wetteksten, memories van toelichtingen, wetsvoorstel inzake het instemmingsrecht op hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid, advies Raad van State en andere relevante onderzoeken en (juridische) artikelen zijn geanalyseerd. Dit is gedaan om een goed beeld te krijgen van zowel de huidige situatie met adviesrecht als van de toekomstige bevoegdheden die worden overwogen. Daarnaast is een selectie van uitspraken van de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS die raken aan dit thema bestudeerd.

Interviews met vertegenwoordigers uit het veld

Het onderzoeksteam heeft in totaal met 28 respondenten gesproken verdeeld over 21 verschillende vertegenwoordigende organisaties. Hiervan waren er zeven vertegenwoordigers uit het hoger onderwijs of het mbo. In bijlage 1 is een lijst met de geïnterviewde vertegenwoordigers opgenomen.

Juridische toets

Tijdens een interne werksessie met hoogleraar onderwijsrecht Miek Laemers is een tussentijdse versie van dit rapport besproken. Zij heeft vanuit haar expertise op de tussentijdse notitie gereflecteerd. In het bijzonder zijn de alternatieven en aanscherpingen die uit de interviews kwamen t.a.v. het instemmingsrecht met haar besproken. Ook zijn een aantal vragen die uit de interviews kwamen aan haar voorgelegd.

Casestudies

Aanvullend op de gesprekken met vertegenwoordigers van het veld zijn er vier casestudies uitgevoerd. Het doel van de deze casestudies was een beter beeld te krijgen van de huidige praktijk en de meningen van direct betrokkenen over het conceptwetsvoorstel. De casestudies zijn verdeeld over de twee sectoren (po en vo) en binnen elke sector spraken we één schoolbestuur met een GMR (meerpitter) en één met alleen een MR (eenpitter). Per casestudie is met een bestuurder en een of meerdere (G)MR-leden vanuit zowel de personeels- als oudergeleding gesproken. In het vo spraken we ook met een (G)MR-lid van de leerlingengeleding. In totaal heeft het onderzoeksteam 20 betrokkenen geïnterviewd verdeeld over de vier casestudies.

Rondetafelgesprek

In de laatste fase van het onderzoek hebben we een rondetafelgesprek georganiseerd om te reflecteren op de uitkomsten van de veldconsultatie. Tijdens het gesprek zijn we met bestuurder, (G)MR-leden en een selectie van de vertegenwoordigers uit het po en vo die we eerder al interviewden in discussie gegaan over:

- Het proces in de praktijk: Hoe komen de 'hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid' tot stand?;
- De elementen die zorg voor een goed gesprek tussen bestuurders en (G)MR;
- De afbakening en de voor- en nadelen van de verschillende instrumenten (wet, Mvt, sectorale afspraken, anders) om de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid af te bakenen;
- De voor- en nadelen van een aantal geselecteerde alternatieven en aanscherpingen op het concept wetsvoorstel.



1.4 Leeswijzer rapport

In dit rapport geven Panteia en Oberon inzicht in de uitkomsten van de veldconsultatie en daarmee integraal antwoord op de onderzoeksvragen zoals geformuleerd in paragraaf 1.2. We starten daarvoor in hoofdstuk 2 met een beschrijving van de huidige (financiële) bevoegdheden en het beoogde instemmingsrecht van de medezeggenschap in het po en vo. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 3 de ervaringen met de uitvoering van het huidige adviesrecht op hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. In hoofdstuk 4 beschrijven we de (eerste) ervaringen en lessen vanuit het hoger onderwijs en het mbo met het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting. De uitkomsten uit de veldconsultatie over het concept wetsvoorstel bespreken we in hoofdstuk 5. Mogelijke alternatieven en suggesties voor aanscherping van het concept wetsvoorstel behandelen we in hoofdstuk 6. Tot slot vatten we in hoofdstuk 7 de bevindingen samen.



2 Wettelijk kader

In dit hoofdstuk beschrijven we het uitgangpunt en context voor de veldconsultatie. Daarbij komen de volgende onderzoeksvragen aan bod:

- *Hoe zijn op dit moment de verschillende advies- en instemmingsrechten op financieel beleid geformuleerd? En hoe heeft zich dat ontwikkeld?*
- *Hoe is de adviesbevoegdheid op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid afgebakend, in de wet en in de jurisprudentie?*
- *Wat is de achtergrond van de verdeling van advies- en instemmingsbevoegdheden van de (G)MR en de afzonderlijke geledingen?*

Het hoofdstuk sluit af met een toelichting op het huidige concept-wetsvoorstel.

2.1 De medezeggenschap in het po en vo

Een school in het primair of voortgezet onderwijs dient volgens artikel 3 van Wet medezeggenschap op scholen (WMS) een medezeggenschapsraad (MR) te hebben. De medezeggenschapsraad van een school bestaat enerzijds uit leden die uit en door het personeel worden gekozen. Anderzijds, afhankelijk van de onderwijssector, uit leden die uit en door ouders (primair onderwijs) of deels uit en door de ouders en deels uit en door leerlingen (voortgezet onderwijs) zijn gekozen.

Een schoolbestuur met meer dan één school stelt daarnaast een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) in. De GMR treedt in de plaats van de MR als het gaat om aangelegenheden die van gemeenschappelijk belang zijn voor alle scholen of voor de meerderheid van scholen.

De (G)MR en de afzonderlijke geledingen (personeel, ouders en leerlingen) zijn bevoegd invloed uit te oefenen op alle aangelegenheden aangaande het schoolbeleid. Dit doet de (G)MR in onderling overleg in de school met zoveel mogelijk betrokken. De algemene taken van de (G)MR zijn

- het bevorderen van openheid en onderling overleg in de school;
- waken tegen discriminatie en gelijke behandeling;
- verslag doen van de werkzaamheden en overleg met andere geledingen op school.

Om deze taken uit te voeren geeft de wet de medezeggenschap een aantal rechten. Dit zijn ten eerste algemene bevoegdheden, zoals het recht op overleg, het recht van initiatief en het recht op informatie. Daarnaast geeft de wet de medezeggenschap op een gelimiteerd aantal onderwerpen instemmings- en adviesbevoegdheden. Bij onderwerpen waarop de MR (of een geleding) instemmingsrecht heeft, moet het bevoegd gezag voorafgaande instemming vragen voor een te nemen besluit. Bij adviesbevoegdheden moet het bevoegd gezag de MR vooraf in de gelegenheid stellen advies uit te brengen over het voorgenomen besluit. Dit advies moet van wezenlijke invloed kunnen zijn op de besluitvorming en er moet gelegenheid zijn voor overleg voordat advies wordt uitgebracht.

Er is de mogelijkheid om van de wettelijke bevoegdheidsverdeling af te wijken. Van de wettelijke verdeling van bevoegdheden kan bij reglement worden afgeweken op initiatief van bevoegd gezag of de (G)MR, maar altijd met instemming van twee derde deel van de (G)MR.



2.2 Rechten van de medezeggenschap op financieel beleid

Deze paragraaf gaat in op de verschillende advies- en instemmingsrechten ten aanzien van het financieel beleid.

Wettelijke bevoegdheden

Medezeggenschapsraden van individuele scholen in het basis- en voortgezet onderwijs hebben op dit moment een **adviesrecht** ten aanzien van de **hoofdpijnen van het meerjarig financieel beleid**. Het bevoegd gezag stelt de medezeggenschap vooraf in de gelegenheid om advies uit te brengen over elk te nemen besluit met betrekking tot

'vaststelling of wijziging van de hoofdpijnen van het meerjarig financieel beleid voor de school, waaronder de voorgenomen bestemming van de middelen die door het bevoegd gezag ten behoeve van de school uit de openbare kas zijn toegekend of van anderen zijn ontvangen, met uitzondering van de middelen, bedoeld in artikel 13, onderdeel c, en artikel 14, tweede lid onder c' (artikel 11, lid 1b WMS).

De genoemde uitzonderingen zijn de vrijwillige ouderbijdrage in po en vo, omdat de oudergeledingen een instemmingsrecht hebben op de vaststelling of wijziging hiervan.

Schoolbesturen die bevoegd gezag zijn voor meer dan één school hebben een GMR die in plaats treedt van de MR bij aangelegenheden die van gemeenschappelijk belang zijn voor alle of een meerderheid van de scholen. De GMR heeft op grond van artikel 16 WMS een adviesbevoegdheid bij voorgenomen besluiten van het bevoegd gezag omtrent de vaststelling of wijziging van de hoofdpijnen van het meerjarig financieel beleid op bovenschools niveau. Naast de *voorgenomen bestemming van de middelen* die het bevoegd gezag uit de openbare kas of van anderen ontvangt gaat het voor de GMR ook expliciet om het **intern allocatiemodel**: "de criteria die worden toegepast bij de verdeling van de toegekende middelen uit de openbare kas over voorzieningen op bovenschool niveau en op schoolniveau".

Om deze adviesbevoegdheid uit te kunnen voeren, geeft de WMS de (G)MR ook enkele specifieke **informatierechten**. Dit houdt in dat de (G)MR onder meer recht heeft op jaarlijkse toezending van (WMS art 8, lid 2 onderdeel a en b en c):

- De begroting en de bijbehorende beleidsvoornemens op financieel, organisatorisch en onderwijskundig gebied;
- De berekening die ten grondslag ligt aan de verkregen rijksmiddelen (oa. opbouw lumpsum);
- Het jaarverslag.

Bovendien heeft elke raad het **initiatiefrecht**. Een (G)MR is bevoegd om over alle aangelegenheden die de school betreffen te spreken én voorstellen te doen waarin hij standpunten richting het bevoegd gezag kenbaar maakt.

Naast een adviesrecht heeft de (G)MR **als geheel** ook een specifiek **instemmingsrecht** voor een gedeelte van het financieel beleid. Het betreft een besluit aangaande de aanvaarding van materiële bijdragen of geldelijke bijdragen (met uitzondering van de ouderbijdrage). Het gaat dan bijvoorbeeld om beleid rondom sponsoring.



Zoals hierboven al vermeld, heeft de **oudergeleiding van de (G)MR** een instemmingsrecht op de vaststelling of wijziging van de hoogte en bestemming van de vrijwillige ouderbijdrage (artikel 13, lid 1 c en artikel 14, tweede lid onder c).

Tot slot heeft de **personeelsgeleding van de (G)MR** ten aanzien van het financieel beleid instemmingsrecht op besluiten met betrekking tot (art.12 lid 1 b g en j WMS):

- vaststelling of wijziging van de samenstelling van de formatie;
- vaststelling of wijziging van het beleid met betrekking tot de toekenning van salarissen, toelagen en gratificaties aan het personeel;
- vaststelling of wijziging van het beleid met betrekking tot het overdragen van de bekostiging.

Dit laatste onderwerp gaat om het overdragen van bekostiging voor ondersteuningsvoorzieningen binnen een bestuur aan een school of scholen voor speciaal basisonderwijs.

Afbakening wet en jurisprudentie

Een belangrijk onderwerp van discussie in de sector betreft de afbakening of invulling van het begrip 'hoofdpijnen van het meerjarig financieel beleid'.

De toelichting in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wet Medezeggenschap Scholen was zeer beknopt: "*Onder «hoofdpijnen van het financieel beleid» wordt onder meer de begroting verstaan. Het adviesrecht heeft betrekking op onder meer de voorgenomen bestemming van middelen*"⁴. Verder wordt gemeld dat dit artikel overeen komt met vergelijkbare bepalingen uit de (eerdere) WMO.

De beknopte afbakening heeft niet geleid tot veel (interpretatie)geschillen. Sinds 2007 heeft de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS vier uitspraken gedaan waarbij onderwerpen rond het financieel beleid inzet van geschil waren. Uit deze oordelen van de commissie blijkt:

- De beslissing om het College van Bestuur uit te breiden valt onder de hoofdpijnen van het meerjarig financieel beleid, omdat het besluit "blijvende gevolgen voor de verhouding tussen centraal en decentraal" heeft. (uitspraak nummer 104240)
- Een bezuiniging met meerjarige effecten valt onder de hoofdpijnen van het meerjarig financieel beleid (uitspraak nummer 107249).
- Veranderingen in beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen maken deel uit van de hoofdpijnen van het financieel beleid (uitspraak nummer 104464)

Er zijn geen uitspraken gedaan waarin de commissie direct antwoord geeft op de vraag of de (jaar)begroting nu wel of niet in zijn geheel onder de huidige adviesrecht dient te worden begrepen.

2.3 Achtergrond bevoegdheden medezeggenschap

Is er terugkijkend in de wetsgeschiedenis een lijn te vinden in de toedeling van advies- en instemmingsbevoegdheden van de (G)MR en afzonderlijke geledingen daarbinnen? Advies- en instemmingsbevoegdheden van de (G)MR zijn bij wet sinds de Wet medezeggenschap onderwijs (WMO) 1992 vastgelegd. Voor die tijd werd hierover op schoolniveau onderling onderhandeld, waarna bevoegdheden eventueel werden vastgelegd in medezeggenschapsreglementen. Deze reglementen in combinatie met uitspraken van de geschillencommissies hebben ertoe bijgedragen dat er een grote mate van overeenstemming was over wat een adviesbevoegdheid of een

⁴ Memorie van Toelichting WMS 2007 Tweede Kamer Vergaderjaar 2005–2006, 30414, nr. 3



instemmingsbevoegdheid dient te zijn. De wetgever heeft wel de mogelijkheid opengelaten om de bevoegdheden binnen een school anders vorm te geven.

Dit betekent dat nu in principe de wettelijke bevoegdheidsverdeling geldt, tenzij het bevoegd gezag en de medezeggenschapsraad in tweederde meerderheid een andere verdeling vaststellen. Deze aanpassing ten opzicht van de wet dient in het medezeggenschapsreglement te worden opgenomen .

Daarnaast is er sinds 1992 een trend waar te nemen waarin de wetgever sterker inzet op horizontaal toezicht en minder op verticaal toezicht. Als tegenwicht voor de steeds grotere autonomie van schoolbesturen heeft de wetgever ook de medezeggenschap geregeld meer, specifiekere of sterkere bevoegdheden toebedeeld⁵.

2.4 Concept wetsvoorstel

Om vanuit het oogpunt van uniformiteit ook de medezeggenschap in het funderend onderwijs een sterkere positie te geven bij het bepalen van het financiële beleid van scholen is in mei 2016 het concept wetsvoorstel 'Instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting funderend onderwijs' opgesteld. In een internetconsultatie stuitte dit wetsvoorstel op fundamentele en meer praktische bezwaren. Tijdens de gesprekken met de diverse belangenorganisaties bleek een instemmingsrecht op de hoofdlijnen van *het meerjarig financieel beleid* op meer draagvlak te kunnen rekenen. Het wetsvoorstel is hierop aangepast en ter advies voorgelegd aan de Raad van State (zie hoofdstuk 1).

In het concept wetsvoorstel is het begrip 'hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid' als volgt afgebakend⁶:

'De hoofdlijnen zijn ten minste de keuzes die gemaakt worden door het bestuur over het financieel beleid ten aanzien van de beleidsterreinen onderwijs, onderhoud en beheer van gebouwen, investeringen en personeel, waar dit meerjarige beleid consequenties heeft. Daarbij komen afwegingen aan de orde over:

- *de aandacht voor het primair proces enerzijds en de ondersteuning daarvan anderzijds en de meerjarige financiële consequenties die dat heeft;*
- *welke zaken bovenschools op bestuursniveau worden belegd en de meerjarige financiële consequenties daarvan;*
- *de criteria op basis waarvan de verdeling van middelen plaatsvindt over de verschillende scholen die onder het bestuur vallen, indien van toepassing;*
- *beleid ten aanzien van de financiële positie en risicomanagement (versterken of juist aanspreken van vermogen, door keuzes ten aanzien van grote, meerjarige investeringen of reserveringen, mede gebaseerd op voorziene ontwikkelingen).*

Dit betreft nadrukkelijk geen limitatieve opsomming."

De toelichting geeft meer houvast dan de oorspronkelijke toelichting in de MvT bij de WMS 2007. Wel wordt wederom ruimte gelaten om de invulling in de praktijk (nader) vorm te geven. Dit betekent dat de precieze uitwerking van de afbakening daarmee aan de praktijk in scholen, de LCG WMS en eventueel de Ondernemingskamer wordt gelaten.

⁵ Zie onder meer de memorie van toelichting van de Wet Versterking Bestuurskracht, Tweede kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 251 nr. 3

⁶ Zie bijlage bij nader advies Raad van State, Staatscourant, Nr. 40709, juli 2017



In de veldconsultatie hebben we verkend of er bij de vertegenwoordigende partijen de behoefte is aan een scherpere afbakening en zo ja, wat de mogelijkheden zijn om deze bevoegdheid scherper af te bakenen. De resultaten daarvan vindt u in hoofdstuk drie en vijf.



3 Huidige praktijk adviesrecht

In dit hoofdstuk gaan we in op de huidige praktijk met adviesrecht op hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid in het po en vo. We bespreken de beelden en ervaringen die hierover leven. Specifiek besteden we aandacht aan de deskundigheid van (G)MR-leden, de huidige afbakening van het adviesrecht en het verschil in de praktijk tussen advies –en instemmingsrechten.

Onderstaande bevindingen zijn gebaseerd op de gesprekken met een brede selectie vertegenwoordigers van het veld, vier praktijkvoorbeelden bij po en vo scholen en het rondetafelgesprek (zie ook 1.3). Deze gesprekken hebben inzage gegeven in de geluiden die zij hierover ontvangen van het veld of de eigen specifieke situatie.

3.1 Uitvoering van het adviesrecht

In deze paragraaf bespreken we in hoeverre schoolbesturen meerjarig financieel beleid voeren en wat de huidige positie van de medezeggenschap daarin is.

Het meerjarig financieel beleid

Er zijn grote verschillen in de manier waarop scholen in het po en vo omgaan met het meerjarig financieel beleid en in de mate waarin daadwerkelijk meerjarig financieel beleid wordt gemaakt. De indruk bij de veldvertegenwoordigers is dat een deel van de schoolbesturen, zowel in het po als vo, geen expliciet en integraal meerjarig financieel beleid voert. Uit eerder onderzoek over de periode 2004-2009 bleek dat weinig po besturen meerjarige ramingen dan wel begrotingen maakten. Voor zover dit wel gebeurde, ontbrak het in de meerjarenraming aan een relevante samenhang tussen te verwachten ontwikkelingen op de terreinen van leerlinginstroom, kenmerken van de personeelsformatie, afgesproken beleidsmaatregelen van het bestuur en aangekondigde maatregelen van de zijde van subsidiegevers enerzijds en te verwachten kosten anderzijds⁷.

In de huidige praktijk komen volgens de betrokkenen onder meer de volgende variaties in beleidsvoering voor:

- Sommige schoolbesturen voeren amper een meerjarig financieel beleid, dat ook zeker geen onderwerp van gesprek is met de medezeggenschap. Er is wel een meerjarenraming opgenomen in de risicoparagraaf van het jaarverslag, maar deze is beleidsarm;
- Schoolbesturen die in het kader van het adviesrecht de begroting of de meerjarenbegroting aan de (G)MR voorleggen en hierover in gesprek gaan. In dat geval ontbreekt een toelichting op de meerjarige beleidsmatige keuzes die ten grondslag liggen aan de (meerjaren)begroting;
- Tot slot zijn er schoolbesturen die een concreet document hebben waarin de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid zijn uitgewerkt (bijv. een kaderbrief, paragraaf bij de begroting of een beleidsrijke meerjarenbegroting). Dit zijn volgens de meeste vertegenwoordigers uitzonderingen.

Ondanks dat er niet altijd een concreet document is, bestaat wel de indruk dat het adviesrecht wordt uitgeoefend. Bijvoorbeeld door aparte onderwerpen te agenderen, zoals de methodiek om financiële risico's te vertalen naar het benodigde vermogen of

⁷ Z. Berdowski, P.H. Eshuis en M. van Oploo, Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden, juni 2011, IOO/Panteia, p. 51



wijzigingen in het interne allocatiemodel. Alleen gebruikt een deel van de schoolbestuurders daar dus geen concreet document voor, waarin de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleidsplan zijn uitgewerkt.

Positie medezeggenschap

De verantwoordelijkheid voor het opstellen van het meerjarig financieel beleid ligt volgens zowel vertegenwoordigers als de meeste bestuurders en (G)MR-leden bij bestuurders, (locatie)directeuren en hoofden financiën/controllers. Uitvoering van het adviesrecht start in de praktijk volgens zowel vertegenwoordigers als de meeste bestuurders en (G)MR-leden *nadat* de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid zijn bepaald. Dit zou volgens een enkele vertegenwoordiger veel te laat zijn. (G)MR-leden zouden volgens hen vanaf het begin, al bij de ontwikkeling van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid, betrokken moeten zijn. De meeste (G)MR-leden die wij spraken, hebben er op dit moment geen problemen mee dat zij pas in een latere fase worden betrokken.

Nadat eventuele stukken aan de (G)MR zijn toegestuurd, vindt dan een bespreking binnen de (G)MR-vergadering plaats. In de meeste gevallen worden er voldoende mogelijkheden geboden om vragen over de stukken te stellen. Sommige bestuurders komen zelf een toelichting geven of geven aan beschikbaar te zijn voor vragen, anderen zorgen ervoor dat de controller beschikbaar is voor informatieve vragen.

In onderstaand kader geven we een indruk van de praktijk bij de vier schoolbesturen die wij in het kader van dit onderzoek spraken.

Voortgezet onderwijs – eenpitter

Het meerjarig financieel beleid is opgenomen als paragraaf in de begroting. Hierin wordt 5 jaar vooruit gekeken. Deze paragraaf wordt door bestuurders, locatiedirecteuren en hoofd financiën opgesteld. Nadat zij het eens zijn, ontvangt de MR deze uitgangspunten en wordt om advies gevraagd. De MR bespreekt dit in verschillende samenstellingen en formuleert vragen hierover. Informatieve vragen worden aan het hoofd financiën gesteld. Andere vragen legt de MR voor aan de bestuurder waarop terugkoppeling volgt.

Een **VO-bestuurder** van een **meerpitter** over het proces:

"Onze GMR wordt geïnformeerd over het meerjarig financieel beleid middels een kaderbrief, waarin de directies van de scholen kunnen lezen binnen welke kaders zij hun (school)begroting dienen op te stellen. Hierop wordt door het bevoegd gezag aan de GMR om advies gevraagd."

Een personeelslid uit de **PO MR** van een **eenpitter** over de procedure:

"Voor de zomer kregen we voor het eerst het meerjarenplan. We hebben er toen per mail met de MR-leden over van gedachten gewisseld en vragen geformuleerd. Bij de MR-vergadering sloot het bestuur en de directrice aan. Het bestuur gaf toelichting en beantwoordde onze vragen. Daarna hadden we nog even de tijd om ons advies op te stellen."

Primair onderwijs - meerpitter

Het schoolbestuur stelt geen concreet document op waarin het meerjarig financieel beleid is omschreven, maar elke begroting bevat ook een geactualiseerde meerjarenbegroting. De bestuurder bespreekt wel onderdelen van het beleid met de GMR. Veelal gaat het over financiële meevallers en wat het schoolbestuur daarmee zal doen. Daarnaast betreft het bestuur de GMR, RvT en een directeur actief bij het opstellen van een risicoanalyse en het benodigde weerstandsvermogen. Het bestuur vraagt hen advies over de benadering en in hoeverre hun berekeningen en inschatting kloppen.



In de praktijkvoorbeelden valt op dat drie van de vier wel een concreet document hebben waarin de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid zijn opgenomen. Dit in tegenstelling tot het 'negatiever' beeld van de meeste vertegenwoordigers. Mogelijk is dit te verklaren doordat zij vaker praktijksituaties zullen spreken waarin zaken fout lopen, waar schoolbesturen over het algemeen geen meerjarig financieel beleid hebben (zie ook eerder in 3.1). Wel bleek uit de vergelijking tussen de antwoorden van bestuurders en (G)MR-leden dat het concrete document niet altijd bekend is bij de (G)MR. Sommigen hebben het over een ander document (bijv. de meerjarenbegroting) dan hun bestuurder, anderen zijn niet bekend met een document waar het meerjarig financieel beleid in staat. Dit sluit aan bij het beeld dat (G)MR-leden veelal niet scherp hebben waarop zij precies advies- of instemmingsrecht hebben.

De ervaringen uit de casestudies met het adviesrecht zijn genuanceerd. Enerzijds is er volgens de (G)MR sprake van een goede onderlinge verhouding. Dit komt voornamelijk omdat bestuurders goed toegankelijk zijn voor het stellen van vragen. Anderzijds zijn er ook klachten over het te laat aanleveren van stukken en/of ontbreken van goede informatie vanuit het bestuur. Bestuurders 'klagen' vaker over de beperkte financiële kennis van (G)MR-leden.

Het gesprek tussen bestuur en (G)MR

Nadat de (G)MR eventuele stukken aangaande het meerjarig financieel beleid heeft kunnen bestuderen, vindt een gezamenlijk gesprek plaats tussen (G)MR en bestuur. Hierna formuleert de (G)MR haar advies.

De kwaliteit van dit gesprek is bij veel schoolbesturen, volgens de meeste vertegenwoordigers, niet hoog. Ook de casestudies bevestigen dit beeld. De voornaamste oorzaak die wordt genoemd door zowel vertegenwoordigers als de vier bestuurders en bijbehorende (G)MR-leden is onvoldoende financiële kennis en interesse bij de (G)MR. Volgens bestuurders komt een echte discussie over de hoofdlijnen niet tot stand omdat (G)MR-leden moeite hebben de financiële stukken te begrijpen en mede daardoor een afwachtende houding aannemen. Als gevolg hiervan krijgen bestuurders weinig kritische vragen van (G)MR-leden. In plaats daarvan stellen (G)MR-leden enkel informatieve vragen, waardoor bestuurders nauwelijks worden uitgedaagd om hun beleidskeuzes te verdedigen en er geen 'echte' discussie ontstaat. Dit laatste onderschrijven ook de meeste vertegenwoordigers. Vanuit de (G)MR-leden en de meeste vertegenwoordigers, exclusief de sectororganisaties, zijn nog een aantal andere oorzaken genoemd:

- Stukken worden te laat aangeleverd aan de (G)MR;
- Een beleidsmatige toelichting ontbreekt bij meerjarenbegrotingen;
- Bestuurders die geen zin hebben om inzage te geven in het meerjarig financieel beleid;
- De gevolgen voor het onderwijs worden onvoldoende verduidelijkt;
- Opmerkingen van de (G)MR worden 'meegenomen' maar niet teruggekoppeld;
- Het bestuur vraagt te laat om advies waardoor het inhoudelijke gesprek niet meer zinnig is.

Een bestuursadviseur voegt hieraan toe dat de kwaliteit van het gesprek ook afhankelijk is van *de rol die de GMR aanneemt*. Bij raden die zich voornemen samen te werken aan kwalitatief goed onderwijs zijn bestuurders eerder geneigd om hen vroegtijdig in het proces te betrekken dan bij raden die een meer controlerende houding aannemen.



Belangrijke randvoorwaarden die volgens zowel vertegenwoordigers als bestuurders en (G)MR-leden bijdragen aan kwalitatief goede gesprekken tussen bestuur en (G)MR zijn dan ook:

- Onderling vertrouwen (meest genoemd);
- Tijdig aanleveren van het stuk waarover het bestuur advies wil aan de (G)MR. Hierdoor is de (G)MR ook in staat zich goed voor te bereiden;
- Een beleidsmatige toelichting en verbinding tussen inhoudelijke doelstellingen en financiële keuzes;
- Voldoende financiële kennis bij beide partijen.

3.2 Deskundigheid

De meeste (G)MR-leden in zowel het po als het vo zijn onvoldoende deskundig om een goede discussie over de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid te voeren. Dit wordt zowel door de vertegenwoordigers als de vier bestuurders en hun (G)MR-leden uit de praktijk onderschreven. Tegelijkertijd zijn er positieve uitzonderingen waarbij veelal ouders met financiële kennis zitting hebben in de (G)MR of vakdocenten met financiële affiniteit in het vo. Uit deze reacties maken we op dat het gevoel overheerst dat de (G)MR financiële expertise nodig heeft om een goede discussie over de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid te voeren.

Gezien het feit dat (G)MR'en bestaan uit vrijwilligers (ouders en leerlingen) en docenten die hiervoor een beperkt aantal uren beschikbaar hebben, rijst wel de vraag in hoeverre professionaliteit op dit vlak van hen kan worden verwacht. Bovendien nemen leden veelal voor een korte tijd zitting in een (G)MR waardoor de continuïteit niet erg hoog is. Expertise opbouw is daardoor ook lastig. Daar komt bij dat er veelal weinig interesse onder (G)MR-leden is voor de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. Als gevolg daarvan, voelen (G)MR-leden geen prikkel om zich hierin te scholen. Een (G)MR waar leden overwogen een cursus op dit terrein te gaan volgen, hebben dit idee na een goede uitleg van het bestuur over het meerjarig financieel beleid en een nieuw (G)MR-lid met financiële kennis toch laten varen.

Over de veelal beperkte financiële kennis van (G)MR-leden hebben betrokkenen uit het veld verschillende meningen, namelijk:

- Hierdoor zijn (G)MR-leden te afhankelijk van de mondelinge toelichting van bestuurders en/of controllers. Overlegvergaderingen worden in de praktijk meer colleges waarin uitleg wordt gegeven in plaats van dat er meegepraat en gediscussieerd wordt. Bovendien bestaat het risico dat de toelichting (enigszins) gekleurd is;
- Aan de andere kant geven enkele betrokkenen aan dat maar in beperkte mate financiële kennis nodig is, mits de bestuurder zorgt voor een goede beargumenteerde toelichting. De kern van medezeggenschap is juist dat betrokken amateurs, vanuit hun betrokkenheid een positie krijgen;

Daarnaast geven meerdere betrokkenen aan dat (G)MR-leden bij gebrek aan eigen financiële kennis ervoor moeten zorgen dat zij financiële expertise binnenhalen. Dit kan zowel door een ouder te werven met financiële kennis als door een externe te raadplegen. Het raadplegen van (financiële) experts gebeurt volgens de meeste betrokkenen nog te weinig, terwijl de WMS de (G)MR wel deze mogelijkheid geeft.

Tot slot zijn er wat betreft de aanwezigheid van financiële expertise een aantal verschillen, namelijk:

- (G)MR's uit het vo hebben vaker meer financiële expertise dan de (G)MR's uit het po. Dit komt enerzijds door de grotere budgetten, meer ruimte om onderwijsinhoudelijke en



financiële keuzes te maken en waarschijnlijk daardoor ook meer interesse vanuit de (G)MR in het meerjarig financieel beleid. Anderzijds zijn (G)MR's uit het vo vaker afhankelijk van een ouder die toevallig financiële kennis heeft terwijl (G)MR's uit het vo ook docenten economie als lid kunnen hebben;

- Grotere schoolbesturen hebben veelal een deskundiger GMR dan de MR van eenpitters. MR'en en bestuurders van eenpitters zijn veelal minder gefocust op het financieel strategisch beleid en hebben minder tijd om de medezeggenschap te professionaliseren.

3.3 Huidige afbakening

De WMS laat de afbakening van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid bewust over aan de praktijk. In de praktijk maken de meeste bestuurders en (G)MR's geen concrete afspraken over de afbakening van het adviesrecht op hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid.

Over de mate waarin dit tot problemen leidt, zijn er verschillende signalen. Een aantal vertegenwoordigers geeft namelijk aan veel vragen over de definiëring van de hoofdlijnen te ontvangen. Andere betrokkenen herkennen dit probleem niet. Ook zien we deze verwarring of onduidelijkheid niet terug bij de vier casestudies. Deze (G)MR-leden en bestuurders geven aan dat er nauwelijks discussies zijn over wat er onder het adviesrecht wordt verstaan. Naar alle waarschijnlijk hangt de onduidelijk samen met de mate waarin er een aanwijsbaar document is dat wordt gebruikt voor het gesprek over de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid (zie ook 3.1.1). Daarnaast speelt mee dat de afbakening minder van belang is als het om adviesrechten gaat. Zo wordt op een aantal scholen ook de (hele) begroting ter advies voorgelegd aan de medezeggenschap. Tenslotte speelt ook hier het gebrek aan affiniteit met financiën bij het gemiddelde MR-lid mee, waardoor onduidelijkheid op dit punt niet als een probleem wordt ervaren.

Ondanks de discussie over de definitie blijkt er bij navraag wel consensus over de onderwerpen waarover het adviesrecht op bestuursniveau in ieder geval moet gaan. Dit zijn:

- Het intern allocatiemodel;
- Vermogenspositie en reserves;
- Financiële verdeling over personele en materiele uitgaven;
- Meerjareninvesteringen strategische beleidsplan;
- Meerjaren bestuursformatieplan;
- Strategische beleid ten aanzien van vergrijzing en krimp;
- Investeringen in huisvesting en/of onderhoud.

3.4 Verschil instemming en advies in de praktijk

Instemmingsrechten tellen in de praktijk zwaarder dan adviesrechten, volgens de meerderheid van betrokkenen op landelijk niveau en in de praktijk. Zowel bestuurders als (G)MR-leden nemen instemmingsrechten serieuzer. Een MR-lid uit het vo zei hierover het volgende:

"Bestuurders doen dan meer hun best om draagvlak te creëren".

Dit zou er volgens sommigen toe leiden dat bestuurders eerder geneigd zijn beleidskeuzes (goed) zichtbaar te maken. (G)MR-leden geven aan dat het vooral gevoelsmatig anders is, omdat er bij instemming meer vanaf hangt. Dat adviesrechten



minder 'waard' zijn, komt volgens een bestuurder ook doordat er daarnaast instemmingsrechten zijn. Tegelijkertijd zei deze VO-bestuurder het volgende:

'Tegelijkertijd zou een (G)MR eigenlijk overal instemmingsrecht op moeten hebben. Het zou toch gek zijn als een (G)MR zegt we zien het niet zitten, maar we hebben geen instemmingsrecht dus we doen er maar niets aan.'

Een enkeling geeft aan dat er in de praktijk geen onderscheid is tussen een advies –of instemmingsrecht. Volgens een GMR-lid komt dat vooral door de houding van hun bestuurder die sterk gericht is op consensus, ongeacht of het om advies –of instemmingsrecht gaat.



4 Ervaringen hoger onderwijs en mbo

Uniformiteit ten opzichte van andere onderwijssectoren is een van de aanleidingen voor het concept wetsvoorstel over 'instemmingsrecht op hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid' voor de medezeggenschap in het po en vo'. In het hoger onderwijs hebben medezeggenschapsraden namelijk sinds september 2015 instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Sinds 1 januari 2017 geldt ditzelfde instemmingsrecht ook in het mbo.

De achtergrond en argumentatie verschilt echter per sector. In het *hoger onderwijs* is het voornaamste doel studenten meer zeggenschap te geven, aangezien door invoering van het leenstelsel studeren meer een private aangelegenheid is geworden⁸. In het *mbo* zijn diverse incidenten met financieel wanbeleid de voornaamste aanleiding. Het instemmingsrecht zal ervoor moeten zorgen dat bestuurders zich meer verantwoorden naar de interne stakeholders⁹.

In dit hoofdstuk gaan we in op de (eerste) praktijkervaringen uit het hoger onderwijs en het mbo met het 'nieuwe' instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting. Dit doen wij op basis van gesprekken die zijn gevoerd met sectororganisaties (VSNU, VH en MBO Raad) en studentenorganisaties (ISO, LOF, SOM en JOB).

4.1 Ervaringen uit het hoger onderwijs

In deze paragraaf bespreken we de ervaringen uit het hoger onderwijs over de uitvoering, afbakening, deskundigheid van de medezeggenschapsorganen en het nut en de noodzaak voor invoering van het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting.

Uitvoering van het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting

De ervaringen met het instemmingsrecht in zowel het wo als het hbo zijn overwegend positief. Invoering van het instemmingsrecht heeft er in beide sectoren voor gezorgd dat veel bestuurders kritisch naar de begrotingscyclus zijn gaan kijken. Dit voornamelijk om te bekijken wat het beste moment is om medezeggenschapsraden te betrekken. Bestuurders lijken de taak van de medezeggenschap op dit vlak serieus te nemen. Dit uit zich ondermeer in een betere toelichting van het bestuur bij de begroting en in een goede discussie. Studenten verwoorden dit als volgt:

"Het instemmingsrecht draagt bij aan een gelijkwaardig partnerschap tussen CvB en raad. Het CvB weet nu dat bij een geschil de raad sterker staat, daarom komt het niet tot een geschil"

Er zijn wel verschillen in de uitvoering van het instemmingsrecht tussen hbo en wo. Veel hogescholen kenden al jaren een verregaander instemmingsrecht, namelijk een instemmingsrecht op de begroting. In de praktijk zijn er daardoor hogescholen die instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting kennen en hogescholen die dit op de hele begroting hebben. Voor veel hogescholen veranderde er dus weinig aan de bestaande praktijk.

In het wo was het instemmingsrecht echt nieuw. Universiteiten zijn de laatste jaren dan ook aan het zoeken geweest naar een juiste invulling van het instemmingsrecht.

⁸ ISO, Welke hoofdlijnen? ISO inventariseert instemmingsrecht 'hoofdlijnen begroting', mei 2016

⁹ Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen, Kamerstuk Vergaderjaar 2015/16, 34 251, nr C.



Bij sommige universiteiten bespreken CvB en raad in detail de begroting, anderen hebben het alleen over de kaderbrief. Maar ook daarin zijn verschuivingen geweest binnen universiteiten. Langzamerhand ontstaat een situatie waarin betrokkenen er meer vertrouwd mee raken.

Betrokkenen zijn het erover eens dat het belangrijk is dat bestuurders de medezeggenschap vroegtijdig meenemen in de ontwikkeling van de begroting. Hierdoor is er meer ruimte om feedback te geven en dit te bespreken. Op veel instellingen gebeurt dit al, daar verloopt het proces volgens de vertegenwoordigers ook soepeler. Bij universiteiten heeft in de afgelopen jaren een verschuiving plaatsgevonden van pas instemming vragen op de hoofdlijnen *als de hele begroting er ligt*, naar instemming vooraf vragen *op de hoofdlijnen*, namelijk bij de kaderbrief.

Afbakening

De afbakening van het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting voor het hoger onderwijs is net als in het concept wetsvoorstel voor het po en vo beknopt. Aangezien veel hogescholen al jaren een instemmingsrecht voeren, heeft dit volgens betrokkenen tot weinig problemen in het hbo geleid. Iedere hogeschool heeft een eigen invulling aan het instemmingsrecht gegeven die past bij de situatie van de betreffende hogeschool. Deze vrijheid doet volgens de Vereniging Hogescholen recht aan de diversiteit in het hbo. In veel gevallen gebruiken hogescholen hiervoor de kaderbrief. Over de inhoud van de gesprekken zei de Vereniging Hogescholen het volgende:

'Inhoudelijk gaan de discussies over diverse keuzes die ten grondslag liggen aan de begroting zoals het allocatiemodel, nieuwbouw (ja/nee), honour tracks en meer of minder ondersteunend personeel'

Dat het goed is dat de wetgever de hoofdlijnen niet heeft afgebakend, maar overlaat aan de instellingen zelf, wordt ook onderschreven door de VSNU. Wel hebben de VSNU, LSVb en ISO afspraken gemaakt over wat de hoofdlijnen van de begroting zijn, omdat de beknopte afbakening in het wo tot onduidelijk leidde. Uit een inventarisatie van de VSNU in juni 2017 blijkt dat universiteiten deze afspraken volgen en daarmee onder de hoofdlijnen van de begroting in ieder geval het volgende verstaan:

- Het interne verdeelmodel voor toewijzing aan faculteiten en beleidsterreinen;
- Investerings in ICT en vooral huisvesting/campusontwikkeling;
- Besteding van de voorinvesteringen in het kader van het studievoorschot.

De afspraken scheppen duidelijkheid, maar volgens met name de studentenorganisaties biedt dit nog onvoldoende houvast. De begrippen zouden nog te vaag zijn. Zowel LOF als SOM vrezen daarom voor misbruik van de ruime definitie door bestuurders. Dit heeft vooralsnog niet geleid tot (interpretatie)geschillen in het hoger onderwijs op dit onderwerp.

Deskundigheid

Scholing van raadsleden om hun kennis voor het uitvoeren van het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting te verbeteren, is nodig. Dat benadrukken alle betrokkenen. Door tijdgebrek zou het er in de praktijk niet van komen, scholingsbudget is er volgens de meeste betrokkenen in voldoende mate. Dit beeld wordt ook bevestigd in een inventarisatie van het ISO¹⁰. LOF en SOM geven aan dat er in de praktijk grote verschillen zijn tussen de scholingsbudgetten en het aantal uren

¹⁰ ISO, Welke hoofdlijnen? ISO inventariseert instemmingsrecht 'hoofdlijnen begroting', mei 2016



dat studenten raadsleden in het hbo en wo gefaciliteerd worden. Wo-studenten zouden over het algemeen beter af zijn dan hbo-studenten.

In de praktijk krijgen medezeggenschapsraden ook een (technische) toelichting van de bestuurder en/of controller. De vraag is wel in hoeverre dit voldoende is en in hoeverre deze toelichting gekleurd is.

Tot slot geeft de VSNU aan dat sommige universiteiten er bewust voor gekozen hebben om alleen de kaderbrief te bespreken in plaats van (ook) de begroting. In dat geval zouden raadsleden geen specifieke financiële kennis nodig hebben om mee te kunnen praten.

Nut en noodzaak

Het is goed dat de medezeggenschap meepraat over het financieel beleid. De positie op dat terrein is door het instemmingsrecht versterkt, onderschrijven alle betrokkenen. Tegelijkertijd voegt Vereniging Hogescholen daaraan toe dat het voor de praktijk niet uitmaakt of het een advies -of instemmingsrecht betreft. In beide situaties dient het bestuur hetzelfde met de medezeggenschap te bespreken. Wel zien alle betrokkenen dat invoering van het instemmingsrecht in de praktijk een stimulans heeft gegeven aan het onderlinge gesprek over de hoofdlijnen van de begroting.

De kans dat risicovol gedrag van bestuurders door het instemmingsrecht wordt voorkomen, is volgens de meeste betrokkenen gering. Zij betwijfelen of de medezeggenschapsraden in staat zijn financiële risico's te signaleren. Bovendien is dat ook een taak van de RvT en de accountant. Tegelijkertijd kan het geen kwaad dat de medezeggenschapsraden een 'extra' check uitvoeren.

Wel zijn er verschillende bestuurders van zowel hogescholen als universiteiten die zich zorgen maken over de eventuele consequenties van een tegenstem op de begroting. Welke gevolgen mag en kan het onthouden van instemming hebben voor de financiële continuïteit en 'het uitbetalen van salarissen'? Deze zorg is uitgebreid in het wetstraject aan bod gekomen. In de memorie van toelichting is hiervoor de volgende toelichting opgenomen^{9 11}:

[.....] voor het staand beleid de instelling vanwege deze verplichtingen kan beschikken over ten hoogste vier twaalfde deel van de bedragen die bij de begroting van het voorafgaande jaar zijn toegestaan indien de procedure bij de geschillencommissie niet tijdig is afgerond. Er is voor vier twaalfde gekozen omdat de verwachting is dat over een geschil in ieder geval binnen vier maanden [...] een uitspraak zal zijn gedaan.

4.2 Ervaringen uit het mbo

In het mbo hebben ondernemings- en studentenraden sinds begin 2017 instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. In deze paragraaf bespreken we de eerste ervaringen uit het mbo over de uitvoering, afbakening, deskundigheid van de medezeggenschapsorganen en het nut en de noodzaak voor invoering van dit instemmingsrecht.

¹¹ Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen, Kamerstuk Vergaderjaar 2015/16, 34 251, nr C



Uitvoering van het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting

Bestuurders, ondernemings- en studentenraden zitten momenteel middenin het proces waarin zij uitwerking geven aan het instemmingsrecht. Er valt daardoor nog weinig te zeggen over de ervaringen met de uitvoering.

Om de praktijk te ondersteunen bij het inrichten van het overleg hebben Platform medezeggenschap MBO, JOB en MBO Raad een handreiking¹² opgesteld met een aantal aanbevelingen voor de uitvoering van het instemmingsrecht. Hierin is het belang van het vroegtijdig betrekken van beide raden en hen gedurende de ontwikkeling van de hoofdlijnen van de begroting te blijven informeren, opgenomen. Eventuele meningsverschillen kunnen dan al gedurende het proces worden opgelost. Het idee is dat dan de gezamenlijke vergadering en de uiteindelijke stemming nog slechts een formaliteit is.

Studentenorganisatie JOB geeft aan dat veel mbo-instellingen ervoor hebben gekozen om een afvaardiging van de studentenraad mee te nemen in het begrotingsproces. Deze afvaardiging heeft vervolgens een adviesfunctie richting de rest van de raad. Uiteindelijk dient immers de voltallige raad te beslissen over instemming. Voor deze aanpak is gekozen omdat het behapbaarder is om een kleinere groep studenten in het proces mee te nemen en om te voorkomen dat er teveel tijd verloren gaat aan informatieve vragen in plaats van de discussie over de onderliggende beleidskeuzes.

Tot slot bestaat de angst bij sommige instellingen dat studentenraden het instemmingsrecht gaan gebruiken om het begrotingsproces doelbewust te blokkeren. Om dit te voorkomen heeft JOB met ondermeer de MBO Raad afgesproken dat zij contact zullen opnemen met studentenraden die tegenstemmen.

Afbakening

De afbakening van het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting is net als voor het hoger onderwijs in de wet beknopt beschreven. Om die reden hebben Platform medezeggenschap MBO, JOB en MBO Raad een handreiking¹² opgesteld waarin is aangegeven over welke financiële uitgangspunten het in ieder geval dient te gaan. Ook is aanbevolen de 'hoofdlijnen' in de vorm van verhoudingen/percentages weer te geven. Dit zou beter aansluiten bij de achterliggende gedachte van het wetsvoorstel over verantwoording van de financiële bedrijfsvoering.

Dat de invulling van het instemmingsrecht aan de sector zelf is overgelaten, vindt de MBO Raad een goede zaak. De studentenorganisatie JOB denkt daar anders over. JOB pleit momenteel in samenwerking met de vakbonden voor een AMvB waarin een nadere uitwerking van het instemmingsrecht wordt gegeven. Voor studentenraden moet het duidelijk zijn waar zij wat over te zeggen hebben. Momenteel geeft JOB studentenraden het advies zich vooral te focussen op de onderwijsgerelateerde onderdelen die in de hoofdlijnen van de begroting zitten. Andere onderwerpen kunnen zij beter aan de ondernemingsraden overlaten.

Nut, noodzaak en deskundigheid

Dat er horizontale verantwoording is over het financiële beleid is volgens zowel MBO Raad als JOB van belang. Invoering van het instemmingsrecht heeft dit punt weer onder de aandacht gebracht. De MBO Raad is van mening dat een instemmingsrecht

¹² Platform medezeggenschap MBO, JOB en MBO Raad, Instemmingsrecht op hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting: handreiking voor bestuurders, ondernemingsraden en deelnemersraden, 2017



op hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid passender was geweest voor het mbo, omdat ze de volgende knelpunten voorzien:

- Bij medezeggenschap dient het te gaan over horizontale verantwoording. Directe sanctionering is de taak van de RvT. Met het huidige instemmingsrecht lijkt er wel sprake te zijn van *directe sanctionering* omdat er consequenties zijn gebonden aan het niet (tijdig) rond krijgen van instemming;
- De wijze van uitoefening van het instemmingsrecht *strookt niet met het gedeelde medezeggenschap stelsel* waarmee het mbo werkt. In dit stelsel krijgen personeel en studenten apart van elkaar de vraag om over onderwerpen advies of instemming te geven. Het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting is belegd bij de medezeggenschapsorganen gezamenlijk. Dit vereist een gezamenlijk vergadering en dus een aanpassing in de medezeggenschapsreglementen;
- De *deskundigheid* en *continuïteit* van de studentenraadsleden is een zorg.

Ook JOB geeft aan dat de deskundigheid van de studentenraad een knelpunt is. Om die reden denkt JOB met externe partijen na over een trainingsaanbod en komt er een studentenversie van de handreiking waarin staat wat er van hen wordt verwacht. Daarnaast vinden zij dat het de taak is van schoolbesturen om de informatie die zij toesturen behapbaar en toegankelijk te maken.

4.3 Lessen voor het po en vo

De sector- en studentenorganisaties uit het hoger onderwijs en mbo hebben op basis van de eigen (eerste) ervaringen een aantal lessen voor het primair en voortgezet onderwijs geformuleerd:

- Een voorwaarde voor een goed gesprek over de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid is dat bestuurders de raadsleden vroegtijdig bij de ontwikkeling hiervan betrekken;
- Training, scholing en ondersteuning ter vergroting van de financiële kennis van raadsleden is belangrijk omdat raadsleden anders te afhankelijk zijn van individuele leden of de uitleg van bestuurder of controller. Daarnaast is het aan te raden een archief bij te houden waarin betrokkenen eerdere afspraken en ontwikkelingen kunnen terugvinden;
- Er zijn verschillende adviezen ten aanzien van de afbakening:
 - De VH en de MBO Raad pleiten voor het behoud van de vrijheid die het veld heeft om een eigen invulling te geven aan het instemmingsrecht. Een wettelijke afbakening zou een inbreuk zijn op het begrotingsproces, de bedrijfsvoering en de autonomie van schoolbesturen;
 - ISO, JOB, SOM, LOF en VSNU hameren op het belang van eenduidigheid en adviseren wel het begrip af te bakenen, zodat voor betrokkenen duidelijk is waar zij iets over te zeggen hebben.
- Monitor en evalueer de uitvoering van het instemmingsrecht om eventuele knelpunten adequaat op te kunnen lossen;
- Zorg voor een goede regeling met procesafspraken voor situaties waarin de (G)MR tegenstemt.



5 Veldconsultatie po en vo – argumentaties

In dit hoofdstuk gaan we in op de argumenten van de verschillende stakeholders voor en tegen het veranderen van het huidige adviesrecht op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid in een instemmingsrecht.

Hoe beoordelen betrokken de toereikendheid van het adviesrecht en in hoeverre verwachten de verschillende stakeholders dat het instemmingsrecht de positie van de (G)MR versterkt, financiële transparantie bevordert en de kans op incidenten vermindert? Ook bespreken we hoe de verschillende stakeholders aankijken tegen de reikwijdte en afbakening van het instemmingsrecht, de relatie met andere bevoegdheden en de invloed die betrokkenen zien met de vereenvoudiging van de bekostiging.

In dit hoofdstuk rapporteren we integraal over de uitkomsten van de interviewronde met vertegenwoordigers van alle betrokken partijen, de vier cases en het rondetafelgesprek. In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de argumenten die worden gebruikt in deze discussie en schetsen we hun onderling verband.

5.1 Noodzaak

Betrokkenen in het veld zijn verdeeld over de toereikendheid van het huidige adviesrecht. De meeste vertegenwoordigers zijn van mening dat de huidige taakuitoefening van de medezeggenschap op de hoofdlijnen van het financieel beleid te wensen overlaat, zeker afgezet tegen de wettelijke positionering van de medezeggenschap. Afhankelijk van het perspectief is het beeld "daar krijgen en spelen we geen goede rol in" of "op dat vlak heeft de medezeggenschap geen tot weinig meerwaarde". Men deelt in den brede de constatering dat (G)MR-leden op dit moment doorgaans te weinig expertise hebben om hun wettelijke recht goed vorm te geven, de goede rol te pakken.

De argumentatie is vervolgens enerzijds dat juist omdat het 'slechts' een adviesrecht betreft, een (G)MR-lid met weinig financiële kennis ook niet geneigd zal zijn om zich hierin te scholen. Anderzijds is een meerderheid van de partijen van mening dat zolang die kennis niet op orde is, een instemmingrecht niet zal bijdragen aan een beter gesprek of positie en wel risico's met zich meebrengt. Daarmee zien deze partijen geen noodzaak tot het versterken van de medezeggenschap.

Tot slot wordt door een enkele stakeholder aangedragen dat de (G)MR via instemmingsrecht op onder andere de onderwijskundige doelstellingen, schoolplan en het formatieplan al voldoende invloed uitoefent op de manier waarop middelen binnen een onderwijsinstelling worden besteed.

Tenslotte, alle betrokkenen zijn het erover eens dat het huidige conceptwetsvoorstel beter is dan een instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Ofwel vanuit de argumentatie dat het een stap minder ver de verkeerde kant op is, ofwel omdat het naar verwachting leidt tot een beter gesprek over de belangrijke keuzes binnen de school: *"de echt relevante financiële onderwerpen en beslissingen zijn meerjarig"*.



5.2 Versterken medezeggenschap

Partijen zijn het eens dat het invoeren van een instemmingsrecht de positie van de medezeggenschap op dit onderwerp juridisch gezien versterkt. Minder eensgezind is men over de *wenselijkheid* van het versterken van de positie van de medezeggenschap op dit punt.

Men ziet dat zowel juridisch als in de praktijk het instemmingsrecht een sterker recht is dan het adviesrecht. Daarnaast is de verwachting dat er ook meer ingezet zal gaan worden op deskundigheidsbevordering en dat zowel bestuurders als (G)MR-leden dit onderwerp met meer aandacht en zorgvuldiger zullen aanpakken dan bij een adviesrecht.

De verwachting bij een deel van het veld is dat het instemmingsrecht het bevoegd gezag zal stimuleren de informatievoorziening te verbeteren, het begrotingsproces te vervroegen om de (G)MR vroegtijdiger te kunnen betrekken bij het meerjarig financieel beleid en daardoor ook de kwaliteit van het financieel beleidsvoerend vermogen te vergroten.

"Een instemmingsrecht dwingt om iets tijdiger voor te leggen dan advies"

De meeste partijen vinden het invoeren van een instemmingsrecht echter geen goede oplossing voor het – breed gesignaleerde – probleem dat de medezeggenschap doorgaans laat wordt betrokken en informatie niet tijdig ontvangt:

"Het argument - het dwingt dat het bestuur dan op tijd te leveren - dat geldt voor heel veel documenten, dan moet je over het tijdig aanleveren van stukken praten en het niet via de band van het instemmingsrecht spelen."

In deze discussie zijn een aantal nuances aan te brengen. Veel betrokkenen geven aan dat raden en bevoegd gezag in hun reguliere overleggen lang niet altijd onderscheid maken naar informatie, advies- of instemmingsplichtige onderwerpen. Doorgaans vindt een inhoudelijk gesprek plaats over zaken die men van belang vindt, gericht op het bereiken van consensus. Pas als men het op de inhoud niet eens wordt, wordt het van belang wat de formele positie van medezeggenschap is.

Een mogelijk nadeel van het naar voren halen van het begrotingsproces, om apart over de hoofdlijnen te praten, is dat dit de onzekerheidsmarges vergroot. Zowel po als vo kennen een t-1 bekostiging, waarbij de leerlingtelling op 1 oktober 2017 bepalend is voor het beschikbare budget in het kalenderjaar 2018.

Ook is het de vraag in hoeverre het gewenst is dat deze maatregel sommige (kleinere) schoolbesturen dwingt te investeren in staffuncties om het financieel beleidsvoerend vermogen te vergroten.

Daarnaast is het vanuit juridisch perspectief de vraag of de kwaliteit van het inhoudelijke gesprek verbetert door het invoeren van het instemmingsrecht. De wetgever heeft via artikel 17 WMS nadere procesbepalingen voorgeschreven rondom het adviesrecht, die sturen op een gezamenlijke verantwoordelijkheid en een redelijk overleg. Bij adviesonderwerpen zijn de volgende processtappen verplicht: overleg voorafgaand aan het advies, een schriftelijke reactie door het bevoegd gezag op het advies van de (G)MR en desgewenst een nader overleg daarna, voordat een definitief besluit wordt genomen. Deze procesvereisten zijn niet (expliciet) geformuleerd voor instemmingsaanvragen.



Beleidsruimte?

Tot slot is ten aanzien van de inhoud van het gesprek nog een belangrijke kanttekening te plaatsen. Een aantal betrokkenen - vooral uit het primair onderwijs - geeft aan dat de financiële speelruimte op schoolniveau minimaal is. Jaarlijks liggen er inderdaad voor een groot deel vaste verplichtingen aan de uitgaven ten grondslag, voornamelijk salarissen voor leerkrachten maar ook leermiddelen en kosten voor beheer, onderhoud en gas, water, licht.

"Teneur onder deze discussie is dat we heel veel beleidsruimte hebben, maar 85% gaat naar vaste personeelslasten, daarnaast materiële kant waar veel kosten vast liggen"

Zij stellen dat er dan nog maar een zeer beperkt budget overblijft waarin beleidsmatige keuzes worden gemaakt en dat daarom een sterke(re) rol van de medezeggenschap niet nodig is.

Daar tegenover stellen anderen dat *juist* vanuit een meerjarig perspectief er binnen al die 'verplichte uitgaven' wel degelijk keuzes zijn te maken die voortvloeien uit en vorm geven aan onderwijskundige doelstellingen. Bijvoorbeeld over de inzet van type personeel of keuzes om bevoegdheden en uitgaven op bestuursniveau of schoolniveau te leggen.

"Als er één onderwerp stevig bediscussieerd wordt is dat het formatieplan. Binnen de 85% die aan personeel wordt uitgegeven, is ook nog veel ruimte om keuzes te maken"

5.3 Financiële transparantie en verminderen risico's

In het verlengde van de verwachte versterking van de positie van de medezeggenschap, verwacht het veld dat een instemmingsrecht ook financiële transparantie binnen scholen bevordert. Partijen die deze redenering schetsen, verwachten dat het invoeren van een instemmingsrecht een positief effect zal hebben op de kwaliteit en zorgvuldigheid die besturen zullen betrachten in hun meerjarige *planning- & controlcyclus*, om de medezeggenschap hier tijdig en op hoofdlijnen bij te kunnen betrekken.

Gegeven de huidige kennisbasis binnen de medezeggenschap verwacht echter bijna niemand dat een instemmingsrecht - zeker op korte termijn - de kans op incidenten zal verminderen. Als het instemmingsrecht leidt tot meer expertiseopbouw in de medezeggenschap en betere procesinrichting vanuit het bevoegd gezag, dan zal dit volgens sommigen op lange termijn mogelijk bijdragen aan minder risicovol gedrag.

Belangrijk om aan te tekenen is dat de incidenten die bijvoorbeeld in het ho en mbo-veld aanleiding hebben gegeven tot het versterken van de medezeggenschap (zoals bij ROC Leiden) veelal te maken hebben met investeringen in nieuwe huisvesting of risico's rondom het ontwikkelen van vastgoed. Schoolbesturen in het po en vo zijn echter - anders dan in mbo en ho - niet verantwoordelijk voor nieuwbouw, maar slechts voor onderhoud en beheer van schoolgebouwen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor nieuwbouw en de financiële risico's die daarmee gepaard gaan. De mogelijkheid van doordecentralisatie (van gemeente naar schoolbesturen) van deze verantwoordelijkheid en budget kan hier op termijn wel verandering in brengen. Vooralsnog is dat echter voor een klein deel van de scholen van belang. In 2014 hadden 34 (van de ongeveer 400) gemeenten hun onderwijshuisvestingsmiddelen doorgedecentraliseerd naar één of meer schoolbesturen en waren 7 gemeenten



voornemens dit te doen. Het gaat hierbij bijna altijd om doordecentralisatie naar schoolbesturen in het voortgezet onderwijs¹³.

5.4 Relatie met instemmingsrecht PMR op formatieplan

Een deel van de partijen in de veldconsultatie bracht zorgen naar voren dat de invoering van het instemmingsrecht overlap creëert met het instemmingsrecht van de personeelsgeleding op het formatieplan.

Het formatieplan bevat een beschrijving van de plaatsen per functie en per salarisschaal. Een schoolbestuur dient ieder jaar een bestuursformatieplan op te stellen (art. 2.15 lid 1, 2 en 3 van de CAO po). Het gaat om een meerjaren formatiebeleid (voor vier jaar) met een actualisatie per jaar in een bestuursformatieplan dan wel een bestuursbegroting. Dit plan stelt de werkgever, na verkregen instemming van de personeelsgeleding van de (G)MR, vóór 1 mei vast (art 26.b WMS).

De formatie – en daarmee het formatieplan – bepaalt zeker in het basisonderwijs zo'n 80% tot 90% van de begroting. De indruk uit de interviews en het rondetafelgesprek is dat de personeelsgeleding doorgaans van mening is dat er meer geld beschikbaar moet zijn voor de formatie, maar dat beslissingen over de omvang van het formatiebudget al zijn genomen in de begroting of in het gesprek over het meerjarig financieel beleid. De bespreking van het formatieplan gaat daarom vooral over de invulling van de inzet van de personele middelen (welk type functies, meer assistenten, kleinere klassen, vakdocenten voor gym of muziek). Die tweedeling in de besluitvorming staat volgens sommigen het goede gesprek in de weg.

"De relatie is ongelukkig. Als je een formatieplan maakt, ben je niet verplicht financiële consequenties door te rekenen, en andersom wordt bij een begroting verwezen naar de keuzes die gemaakt zijn bij het formatieplan en waarop is ingestemd."

Het huidige wetstraject wordt dan ook met name vanuit de personeelsorganisaties, gezien als een mogelijkheid om deze situatie te verbeteren en de medezeggenschap op beide onderwerpen instemmingsrecht geven. Waarbij er de voorkeur aan wordt gegeven om de gehele raad instemmingsrecht op de hoofdlijnen van het meerjarenformatieplan te verlenen. Een aandachtspunt voor de praktijk is hierbij dat in de meeste scholen de (meerjaren) begroting over het kalenderjaar loopt, waar het formatieplan doorgaans het schooljaar volgt.

5.5 Relatie met en verhouding tot de RvT

Een aantal partijen in de veldconsultatie is bezorgd dat complicaties kunnen optreden doordat bij invoering van het instemmingsrecht overlap gaat ontstaan tussen taken en bevoegdheden van medezeggenschap en de interne toezichthouder ten aanzien van het financieel meerjarig beleid.

"Een risico van instemmingsrecht op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid is dat een bestuurder klem kan komen te zitten tussen zijn raad van toezicht en (G)MR. De kans dat dit zal gebeuren is niet zo groot, maar niet ondenkbaar."

De intern toezichthouder heeft een aantal wettelijke taken die verband houden met het financieel beleid van de school (artikel 17c lid 1 WPO en artikel 24e lid 1 WVO):

¹³ Algemene Rekenkamer (2016) *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt*, p. 40-41



- Het *goedkeuren* van de *begroting* en het *jaarverslag* en, indien van toepassing, het strategisch meerjarenplan van de school;
- Het *toezien* op de rechtmatige verwerving en de *doelmatige* en rechtmatige *bestemming* en *aanwending van de middelen* van de school.

Deze zorg was dan ook met name relevant bij de (vorige) discussie over instemmingsrecht op de *begroting*. Daar kregen de drie organen elk een wettelijke rol: het opstellen van de begroting, het instemmen met de begroting en het goedkeuren van de begroting. Bij instemmingsrecht op het meerjarig financieel beleid wordt echter niet expliciet naar documenten wordt verwezen.

Andere partijen relativeren dit risico op basis van de huidige ervaringen waar bevoegdheden elkaar (mogelijk) overlappen:

'In de huidige situatie is ook sprake van functieoverlap ten aanzien van het schoolplan of het strategisch meerjarenplan en daarmee zijn nog nooit problemen geweest.'

Daarnaast is er juridisch een duidelijk onderscheid tussen de positie en taak van de medezeggenschap, bevoegd gezag en het interne toezicht. Er is daarom vanuit een juridisch oogpunt geen grond te verwachten dat een bestuurder "klem" komt te zitten. Als de (G)MR – bij instemmingsrecht - instemming onthoudt aan een voorgenomen besluit, dan is er in principe een verschil van inzicht tussen bestuur en medezeggenschap. Het blijft echter gaan om medezeggenschap: de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid is voorbehouden aan het bevoegd gezag en - voor zover het bevoegd gezag taken en bevoegdheden heeft overgedragen - aan het management. Het bevoegd gezag blijft verantwoordelijk en kan een voorgenomen besluit aanpassen of voorleggen aan de geschillencommissie. Betrokkenen geven aan dat de RvT in deze gevallen vaak een bemiddelende rol op zich neemt.

In de situatie waarin de RvT geen goedkeuring geeft aan bijvoorbeeld het strategisch meerjarenplan, ondanks een positief advies van de GMR, is er in het formele besluitvormingsproces geen verschil tussen het advies- of instemmingsbevoegdheid.

Tot slot, alle partijen onderschrijven het belang van overleg tussen RvT en medezeggenschap over de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. Dit ligt in de lijn met andere ontwikkelingen in het kader van de wet versterking bestuurskracht. Ouders & Onderwijs heeft samen met de AOb en de PO-Raad een handreiking opgesteld voor het gesprek tussen de (G)MR en de toezichthouder. Daarin staat bijvoorbeeld dat goed zou zijn om de controller te laten aansluiten bij dit gesprek om de (G)MR te informeren over de financiën¹⁴.

5.6 Afbakening

De meeste partijen in het funderend onderwijs pleiten voor een nadere invulling op sectorniveau van het begrip 'hoofdlijnen van meerjarig financieel beleid'.

Afbakening biedt houvast

De voornaamste zorg is voorkomen dat binnen elke school discussie over de afbakening ontstaat, in plaats van het inhoudelijke gesprek. Ook geeft een duidelijke afbakening helderheid voor de leden van de medezeggenschap wat hun taken zijn. Daarnaast is bij grote verschillen tussen instellingen landelijke voorlichting, ondersteuning en communicatie op dit onderwerp minder effectief.

¹⁴ Project Versterking Medezeggenschap (2017) *Overleg met de Toezichthouder Handreiking Goede Medezeggenschap, mei 2017*



"ik had toen ik in mr kwam direct behoefte te weten wat verstaan wordt onder hoofdlijnen".

Aan de andere kant zijn er enkele partijen, zoals de PO-Raad en Ouders & Onderwijs, die de afbakening willen overlaten aan de scholen. Vooral voor het primair onderwijs wordt aangegeven dat het gezien de variëteit in de sector van belang is dat de afbakening binnen scholen in overleg wordt ingevuld.

"Het is van belang dat de onderwerpen waarover meegesproken mag worden, niet te veel worden ingekleurd en zeker niet in beton worden gegoten. Ook is het van belang om bijvoorbeeld regionale en lokale onderwerpen mee te kunnen nemen".

Onderwerpen, geen documenten

Er is een brede consensus over welke onderwerpen in ieder geval behoren tot de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. Deze liggen met name op het bestuursniveau en zijn onderwerpen die voor alle scholen van belang zijn:

- het intern allocatiemodel (hoe wordt de bekostiging verdeeld over scholen en bovenschools)
- vermogenspositie en reserves
- verdeling uitgaven aan personeel en materieel
- meerjareninvesteringen voortvloeiend uit het strategisch beleidsplan

Deze onderwerpen komen grotendeels overeen met de afbakening zoals die nu in de praktijk vorm krijgt (zie ook paragraaf 3.3). Daarnaast zijn er onderwerpen genoemd die voor veel, maar niet alle schoolbesturen relevant zijn. Dit zijn onder meer strategische beleidskeuzes rondom krimp en vergrijzing en meerjareninvesteringen in huisvesting, renovatie of onderhoud.

In het verdiepende rondetafelgesprek werd duidelijk dat bij de meeste partijen behoefte is aan een beschrijving van de onderwerpen die tot de hoofdlijnen behoren, zonder dat de wetgever voorschrijft hoe deze onderwerpen vorm krijgen in het beleidsproces binnen scholen. Het expliciet noemen van documenten (zoals een meerjarenbegroting, meerjaren bestuursformatieplan) zou het effect hebben van inrichtingseisen, gezien de huidige veelvormige praktijk binnen scholen. De formulering zoals die nu is opgenomen in de toelichting van het concept wetsvoorstel vindt volgens de meeste partijen hierin een goede balans.

Waar vastleggen?

Partijen hebben geen duidelijke voorkeur aangegeven voor de manier waarop het instemmingsrecht moet worden afgebakend. Er zijn verschillende opties in de gesprekken aan bod gekomen, zoals in de wetstekst zelf, in de MvT, via een AMvB of in landelijke afspraken tussen partijen, zoals bijvoorbeeld in het wetenschappelijk onderwijs is gedaan.

In het rondetafelgesprek bleek dat er vooral draagvlak is voor een nadere toelichting in de memorie van toelichting of voor het maken van sectorale afspraken. De toelichting van het concept wetsvoorstel biedt een basis voor een memorie van toelichting die de onderwerpen nader afbakent, zonder voorschriften te stellen die raken aan het vrijheid van inrichting. Uniformerende werking van wet- en regelgeving wordt zo voorkomen.



Voor sectorale afspraken kan worden aangesloten op bestaande documenten of overlegpraktijken, zoals de modelreglementen of het advies goede medezeggenschap, opgesteld door de partijen die samenwerken binnen het project Versterking Medezeggenschap.

5.7 Relatie met bekostiging

De Raad van State brengt in zijn advies in herinnering dat het voorstel om een instemmingsrecht op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid te introduceren is aangekondigd in samenhang met een voorgenomen wetsvoorstel tot vereenvoudiging van de bekostiging in het vo en po. De Raad vindt het daarom zorgvuldig om eerst te beoordelen of het vereenvoudigen van het bekostigingsstelsel zal leiden tot verbeteringen. De onderliggende redenatie is 'dat scholen, medezeggenschapsraden en toezichthouders (..) last hebben dat de bekostiging complex, ondoorzichtig en onvoorspelbaar is'.

Uit de gevoerde gesprekken in deze veldconsultatie blijkt dat bijna niemand verwacht dat veranderingen in het bekostigingsmodel invloed zullen hebben op de aard en inhoud van het gesprek tussen bestuur en medezeggenschap over de hoofdlijnen van het financieel beleid. In het po beoordelen de vertegenwoordigers de bekostiging als tamelijk eenvoudig. In het vo is men van mening dat de bekostiging inderdaad toe is aan vereenvoudiging.

Daarom is de beoogde vereenvoudiging van de bekostigingsmethodiek volgens geen van de respondenten een zwaarwegende overweging bij het wel of niet invoeren van het instemmingsrecht. In beide sectoren is de methodiek en de hoogte van bekostiging een gegeven, een startpunt voor discussies binnen de scholen over inzet van middelen. De invloed van beleidsmatige keuzes vertaalt zich hooguit via de leerlingontwikkeling in een ander niveau van bekostiging. Deze berekening wordt echter eenvoudig voor bestuurder en (G)MR gemaakt door de controller.

"Er zijn geen vragen over wat er binnenkomt, dat wordt gezien als gegeven waar je mee om moet gaan." – bestuurder vo

De uitzondering is de PO-Raad, die de argumentatie van de Raad van State ondersteunt. Door vereenvoudiging van de bekostiging ontstaat volgens de PO-Raad meer ruimte voor (G)MR-en om inzicht in en invloed op het meerjarig financieel beleid te krijgen.

"De bekostigingssystematiek zit zo ingewikkeld in elkaar dat toelichting op het financiële beleid van een bestuur veelal beperkt blijft tot een uitleg van de bekostigingssystematiek. Vervolgens gaat het gesprek niet meer over de verdeling van middelen. Om goed het gesprek over de verdeling van middelen te kunnen voeren, is kennis van de bekostigingssystematiek wel van belang." – PO-Raad

5.8 Conclusie

Partijen zijn het eens dat het invoeren van een instemmingsrecht de positie van de medezeggenschap zal versterken. Een meerderheid vindt het echter niet noodzakelijk of *wenselijk* om de positie van de medezeggenschap op dit punt te versterken. Er zijn op hoofdlijnen twee argumentaties in het veld ten aanzien van nut en noodzaak van de invoering van het instemmingsrecht.



Een deel van de respondenten verwacht dat invoering van het instemmingsrecht het bevoegd gezag zal stimuleren de informatievoorziening te verbeteren en de (G)MR vroegtijdiger te betrekken bij het meerjarig financieel beleid. Ook is de verwachting dat (G)MR-leden door het instemmingsrecht dit onderwerp meer gewicht zullen geven. Bovenstaande redenering vloeit mede voort uit de constatering van betrokkenen dat de huidige taakuitoefening van de medezeggenschap bij het adviesrecht te wensen overlaat. Aangezien het 'slechts' een adviesrecht betreft zouden (G)MR-leden met beperkte financiële kennis ook niet geneigd zijn om zich hierin te scholen.

De meeste respondenten stellen daar tegenover dat gegeven de huidige situatie waarin (G)MR leden weinig kennis van en affiniteit met financieel beleid hebben, het instemmingsrecht weinig tot niets zal bijdragen aan de beoogde doelen. Zij verwachten niet dat het instemmingsrecht de kans op incidenten zal verminderen. Wel treden mogelijk ongewenste neveneffecten op, zoals overlappende bevoegdheden met de PMR en de toezichthouder en de druk op interne procesgang van het financieel beleid. De overlap met de PMR betreft het instemmingsrecht van het personeelsgeleding op het formatieplan. Aan de andere kant zien juist personeelsorganisaties de invoering van het instemmingsrecht als een mogelijkheid om de besprekingen van het formatieplan te verbeteren. Vanuit de wettelijke taken en bevoegdheden bezien is er geen reden tot zorg over het ontstaan van overlap in bevoegdheden met de intern toezichthouder.

Tot slot maakte de veldconsultatie duidelijk dat betrokkenen niet verwachten dat de vereenvoudiging van de bekostiging de aard en inhoud van het gesprek tussen bestuurders en (G)MR zal beïnvloeden. Daarom is de beoogde vereenvoudiging van de bekostigingsmethodiek volgens geen van de respondenten een zwaarwegende overweging bij het wel of niet invoeren van het instemmingsrecht.



6 Alternatieven en randvoorwaarden

In het onderzoek zijn een aantal alternatieven op tafel gekomen voor de invoering van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. Deze liggen vaak in het verlengde van de argumenten zoals genoemd in het vorige hoofdstuk. Daarnaast zijn er een aantal aanscherpingen voorgesteld om het beoogde instemmingsrecht in lijn te brengen met andere bevoegdheden binnen de instellingen en het stelsel. Tot slot hebben verschillende partijen aangegeven dat het ministerie ook kan inzetten op andere instrumenten om het beoogde doel – versterken van de positie van de medezeggenschap – te bereiken. Deels zijn deze gekenmerkt als randvoorwaarden om de eventuele invoering van een instemmingsrecht tot een succes te maken.

6.1 Alternatieven

Er zijn door betrokkenen zowel alternatieven genoemd voor als aanscherpingen van het instemmingsrecht op hoofdlijnen van het financieel meerjarig beleid.

Nuloptie: handhaven huidige situatie

Het meest genoemde alternatief is het handhaven van de huidige situatie, waarin de medezeggenschap adviesrecht op hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid heeft. De argumenten hiervoor zijn aan bod gekomen in het vorige hoofdstuk. Belangrijk volgens een grote meerderheid van partijen is hierbij dat wel beter wordt afgebakend welke onderwerpen behoren tot de hoofdlijnen (zie ook paragraaf 5.6).

Instemmingsrecht op bestuursniveau, niet op schoolniveau

Een deel van de betrokkenen gaf aan dat de daadwerkelijke beleidsruimte of begrotingsruimte op schoolniveau – zeker in het basisonderwijs – beperkt is. Deze observatie leidde tot een alternatief voorstel, waarbinnen specifiek bij besturen met meerdere scholen alleen de GMR instemmingsrecht krijgt op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid op bestuursniveau, zonder dat dit geldt voor de afzonderlijke medezeggenschapsraden op schoolniveau.

"Daar worden de echt belangrijke beslissingen integraal genomen"

De WMS maakt dit alternatief ook mogelijk middels artikel 16 waarin is aangegeven dat de GMR in de plaats van de MR treedt bij aangelegenheden die van gemeenschappelijk belang zijn voor alle scholen of voor de meerderheid van de scholen. Aangezien het instemmingsrecht op hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid aangelegenheden van gemeenschappelijk belang betreffen, is dit artikel van toepassing.

Anderen vragen zich af of dit alternatief past bij alle scholen. Er zijn in de praktijk ook veel scholen waar slechts een klein deel van de begroting bovenschools wordt bepaald en waar de scholen (schoolleiders) veel ruimte hebben voor eigen beleidsmatige en financiële keuzes. Deze variëteit kwam ook naar voren binnen de vier verdiepende cases.

De vraag blijft bovendien hoe om te gaan met de specifieke groep eenpitters in het basisonderwijs, die enkel een MR hebben. Ongeveer de helft van alle schoolbesturen in het primair onderwijs bestuurt één school.



Instemmingsrecht in het vo, niet in het po

Een deel van de betrokkenen gaf aan dat de daadwerkelijke beleidsruimte of begrotingsruimte vooral in het primair onderwijs zeer beperkt is. De opzet van de meeste basisscholen - één groep met één vaste of twee deeltijd leerkrachten - geeft bovendien weinig mogelijkheden om andere (financiële) keuzes te maken. In het voorgezet onderwijs zou sprake zijn van meer beleidsvrijheid, zowel door ruimere financiële middelen per leerling, als door meer mogelijkheden om keuzes te maken in de inzet van personeel. Tenslotte geven sommigen aan dat de medezeggenschap in het voortgezet onderwijs gemiddeld sterker is gepositioneerd dan in het basisonderwijs.

In het rondetafelgesprek was er weinig draagvlak voor dit alternatief. Hoewel men inderdaad van mening was dat er minder weerstand was tegen instemmingsrecht in het vo dan in het po, kwamen er verder alleen maar argumenten tegen dit alternatief op tafel. Doorslaggevend leek hier ook de variëteit binnen beide sectoren, organisaties in het po kunnen net zo complex zijn als in het vo, zo niet groter. Beter is het dan ook te differentiëren naar omvang van de organisaties. Daarnaast hechten veel partijen aan het vasthouden van de uniforme wetgeving wat betreft medezeggenschap en de rol van ouders in beide sectoren. Ook zijn er enkele besturen met scholen in het primair én voortgezet onderwijs.

Instemmingsrecht strategisch beleidsplan inclusief financiële hoofdlijnen

De medezeggenschap heeft op dit moment op schoolniveau wel instemmingsrecht op het vierjaarlijkse schoolplan, maar niet op het strategisch beleidsplan (SBP) op bestuursniveau. De hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid zouden volgens een deel van de gesprekspartners een logisch vervolg moeten zijn van de keuzes die in het SBP worden gemaakt en in samenhang moeten worden besproken met de medezeggenschap. Beiden zouden dan onder het instemmingsrecht van de (G)MR moeten komen. Daarna geeft het bevoegd gezag via het opstellen en bespreken van het jaarplan en/of de begroting jaarlijks een update, met een stand van zaken en evaluatie ten opzichte van de meerjarendoelstellingen. Alleen wijzigingen van het beleid daarin behoeven vervolgens nog instemming.

Argumenten tegen dit alternatief zijn dat het leidt tot regeldruk, wanneer het alle schoolbesturen dwingt een financiële paragraaf toe te voegen aan het SBP. Er is weinig draagvlak voor het opnemen van expliciete verwijzingen naar specifieke documenten in de wet.

Andere zien hier wel mogelijkheden, maar willen graag verder in overleg hoe dit werkbaar zou kunnen worden geformuleerd in wet- of regelgeving.

Instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting

Dit alternatief was vorig jaar onderwerp van een internetconsultatie en een ronde gesprekken. Ook nu is geen van de partijen voorstander van deze optie. Ook de partijen die voorstander zijn van instemmingsrecht, willen dat het gesprek gaat over de hoofdlijnen van het beleid, die per definitie een meerjarig karakter hebben.

"we moeten voorkomen dat het gesprek over losse euro's gaat, het gaat om het meerjarenperspectief, wijzigingen van beleid"

6.2 Aanscherping procesvereisten

Alle betrokkenen vinden het een belangrijk verbeterpunt dat de medezeggenschap tijdig beschikt over relevante informatie en tijdig bij beleidskeuzes wordt betrokken.



Er zijn ook schoolbesturen waar dit wel op orde is, het gaat dan ook voornamelijk om een gedrags- en cultuurkwestie, die beperkt met wet- en regelgeving is te beïnvloeden. Toch zijn er een aantal suggesties gedaan die daar wel aan zouden kunnen bijdragen:

- Regel in de wet dat de (G)MR in het kader van zowel advies- als het instemmingsaanvragen een schriftelijke reactie geeft met zowel een onderbouwing van het genomen besluit of geformuleerde advies als van het proces zoals dat is doorlopen (termijnen, besprekingen). Voor adviesaanvragen kan hier worden aangesloten op het huidige artikel 17 van de WMS;
- Scherp de wettelijke bepalingen aan over 'tijdige' adviesaanvragen door het bevoegd gezag;
- Neem in de wet of in sectorcodes goed bestuur op dat in één van de twee jaarlijkse overleggen tussen RvT en medezeggenschap de hoofdlijnen van het financieel beleid aan de orde komen.

6.3 Randvoorwaarden

Tot slot hebben verschillende partijen aangegeven dat het ministerie ook kan inzetten op andere instrumenten om het beoogde doel – versterken van de positie van de medezeggenschap – te bereiken. Deels zijn deze gekenmerkt als randvoorwaarden die nodig zijn om de eventuele invoering van een instemmingsrecht tot een succes te maken. Deels zijn het aanbevelingen die ook binnen de huidige situatie tot versterking van medezeggenschap kunnen leiden.

Scholing

Alle betrokkenen geven aan dat het goed zou zijn als scholen en raden zelf meer (kunnen) investeren in de kwaliteit van medezeggenschap. Dan gaat het primair om scholing. Specifiek op het vlak van financieel beleid zijn er nog weinig raden die zich laten scholen in het leren lezen en interpreteren van financiële stukken in samenhang met de beleidsstukken die daaraan ten grondslag liggen. Er zijn verschillende mogelijkheden om dit wel te doen, er lijken onderliggende factoren te zijn die hier in de weg staan, zoals gebrek aan interesse en een andere rolopvatting.

Ondersteuning en professionalisering

Naast het gebrek aan deskundigheid is professionalisering van, ondersteuning voor en continuïteit van kennis in de medezeggenschapsraden een aandachtspunt. Bijvoorbeeld de onderwijsinspectie ziet dit als een belangrijke randvoorwaarde:

"Als het instemmingsrecht wordt doorgevoerd zal er een goed werkend apparaat moeten komen, waarmee men de medezeggenschap in het funderend onderwijs goed utiliseert. In de sector zal een strategie moeten worden uitgewerkt, die na een periode kan worden geëvalueerd. De koepelorganisaties en/of de vakbonden hebben hier een rol in. In die zin kan het instemmingsrecht worden ingevoerd, mits een proces met te zetten stappen wordt ingericht en er een evaluatie van plaatsvindt."

Bij een beter ondersteuningsapparaat valt te denken aan zaken als professionele agendavoering, inzet van externe voorzitters, voldoende ambtelijk secretariaat, deugdelijke archiefvoering en goede overdracht van kennis bij de opvolging binnen de verschillende geledingen. Ook kunnen raden vaker werken met thematische commissies. De medezeggenschap in het po en vo kan op dat vlak leren van de manier waarop de medezeggenschap in bijvoorbeeld het hoger onderwijs wordt gefaciliteerd en zichzelf organiseert.



Als financiële deskundigheid ontbreekt, moeten medezeggenschapsraden erop attent zijn dat ze externe deskundigheid kunnen inschakelen. Met de wet versterking bestuurskracht zijn er meer mogelijkheden wettelijk vastgelegd voor medezeggenschap om bijvoorbeeld zelfstandig deskundigen in te schakelen. In de praktijk is de indruk dat dit nog weinig gebeurt. Dit hangt samen met de stappen die veel raden nog kunnen zetten naar een professionele rolopvatting.

"Doel is te komen tot gelijkwaardige partners in de driehoek van goed bestuur. Het vrijwillige karakter moet eraf, bij zowel bestuurders als medezeggenschap" - VTOI-NVTK

Tenslotte geven veel betrokkenen aan belang te hechten aan de continuering van de landelijke ondersteuning via het project versterking medezeggenschap.



Bijlage 1 Interviewlijst

Naam	Organisatie
Reinier Goedhart en Marleen Weijzen	PO-Raad
Gert-jan van den Berg	VO-Raad
Peter Hulsen & Kaja Sariwating	Onderwijs & Ouders
Wouter Prins	CNV Onderwijs
Arnold van Horssen	AOb
Paul van Lent & Jan Stuijver	AVS
Anne van der Lingen	Directie VO, ministerie van OCW
Veronique Janssen	Plv. afdelingshoofd financiën en verantwoording directie PO, ministerie van OCW
Paul Kamps	Stichting BOOR
Hilde Mertens en Irene Asscher	LCG WMS
Jacomine Kuijt en Els Kooij	VTOI
Marc Spierings en Jos Verkroost	Inspectie van het Onderwijs
Kitty Ramakers	Projectleider versterking medezeggenschap
Kees Janssen (expert)	Verus
Philippe Kallen en Louis Stassen	LAKS
Yvonne Dijkman	MBO Raad
Dirk Cornelissen	Vereniging Hogescholen
Aart Claassens	VSNU
Bob van Soolingen	ISO
Jasper van Doremalen	JOB
Michael Dijkstra	LOF
Richard Gertsen	SOM



Bijlage 2 Bronnenlijst

- Algemene Rekenkamer (2016) *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt*;
- Amendement Van Meenen/Van Dijk, Wet Versterking Bestuurskracht, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 251, nr. 74;
- Berdowski, Eshuis en van Oploo (2011) *Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden*, IOO/Panteia;
- Bokdam, Bal en de Jonge (2012) *Evaluatie Wet Medezeggenschap Scholen*, Research voor Beleid/Panteia;
- Interstedelijk StudentenOverleg (2016) *Welke hoofdlijnen? ISO inventariseert instemmingsrecht 'hoofdlijnen begroting'*, mei 2016;
- Ministerie van OCW (2017) *Verslag internetconsultatie Instemmingsbevoegdheid medezeggenschap funderend onderwijs op hoofdlijnen van de begroting*, juni 2017;
- Platform medezeggenschap MBO (2017) *Instemmingsrecht op hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting: handreiking voor bestuurders, ondernemingsraden en deelnemersraden*, JOB en MBO Raad 2017;
- PO-Raad (2017) *Zonder wrijving geen glans, het bestuurlijk belang van investeren in medezeggenschap*, juni 2017;
- Project Versterking Medezeggenschap (2017) *Overleg met de Toezichthouder Handreiking Goede Medezeggenschap*, mei 2017;
- Project Versterking Medezeggenschap (nb) *Advies 'goede medezeggenschap' in het onderwijs*, geen datum;
- Raad van State (2017) *Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet medezeggenschap op scholen in verband met het versterken van de medezeggenschap op hoofdlijnen van het financieel beleid in het funderend onderwijs*, Staatscourant, Nr. 40709, juli 2017;
- Rutte III (2017), Regeerakkoord: Vertrouwen in de toekomst;
- de Vijlder e.a. (2017) *Medezeggenschap onder het vergrootglas, een themaonderzoek in het kader van de governance VO*, HAN/Kenniscentrum Publieke Zaak;
- Wet Medezeggenschap op Scholen;
- Memorie van Toelichting WMO 1992, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22.461, nr. 3;
- Memorie van Toelichting WMS 2007, Tweede Kamer Vergaderjaar 2005-2006, 30414, nr. 3;
- Memorie van toelichting van de Wet Versterking Bestuurskracht, Tweede kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 251 nr. 3;
- Memorie van Toelichting Wet studievoorschot hoger onderwijs, Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 3;
- Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen, Kamerstuk Vergaderjaar 2015/16, 34 251, nr. C.

