



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

Nader Rapport

*Den Haag, 4 juli 2017
Directie wetgeving en juridische zaken
WJZ/1089072(7221)*

Aan de Koning

Nader rapport 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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 oktober 2016, no. 2016001721, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 2 december 2016, nr. W05.16.0308/1, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State komt tot de conclusie dat het voorstel om het bestaande adviesrecht op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid van de medezeggenschapsraad in het funderend onderwijs te vervangen door een instemmingsrecht, prematuur is. Zij adviseert daarom het wetsvoorstel te heroverwegen en geeft in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met de opmerkingen van de Afdeling advisering rekening zal zijn gehouden.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is aanleiding voor de regering om het wetsvoorstel te heroverwegen. In dat kader wordt het nuttig geacht een veldconsultatie uit te voeren waarbij nader onderzoek zal worden gedaan naar de werking in de praktijk van het voorgestelde instemmingsrecht en de afbakening van de reikwijdte daarvan, alsmede naar de werking van het huidige adviesrecht.

Daarbij zullen de aandachtspunten die de Afdeling advisering in het advies noemt, aan bod komen. Om deze veldconsultatie goed te kunnen uitvoeren, is het wenselijk het onderhavige voorstel van wet op dit moment niet door te zetten. De planning is erop gericht de veldconsultatie dit najaar uit te voeren. Daarna zullen de resultaten worden bezien. Als uit de veldconsultatie blijkt dat het instemmingsrecht een noodzakelijk en geschikt instrument is om de financiële 'checks en balances' in het kader van de lumpsumsystematiek en de vereenvoudiging van de bekostiging in het funderend onderwijs te versterken, zal een nieuw wetsvoorstel worden overwogen.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken, gelet op het bovenstaande in overweging geven het hierbij gevoegde voorstel van wet niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden en goed te vinden dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker.*



Advies Raad van State

No. W05.16.0308/1

's-Gravenhage, 2 december 2016

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 6 oktober 2016, no. 2016001721, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wil de positie van de medezeggenschap in het primair onderwijs en het voorgezet onderwijs versterken, met name met het oog op het onderkennen en voorkomen van financiële risico's. Hiertoe wordt de adviesbevoegdheid van de medezeggenschapsraad inzake de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid omgezet in een instemmingsrecht.

De Afdeling advisering van de Raad van State komt tot de conclusie dat de vervanging van het bestaande adviesrecht door een instemmingsrecht prematuur is. Zij adviseert eerst de huidige complexe en onduidelijke bekostigingsregels te vereenvoudigen en daarmee enige tijd ervaring op te doen. Als dan nog steeds behoefte bestaat aan versterking van de rechten van de medezeggenschapsraad, dient vervolgens de behoefte aan een instemmingsrecht als voorgesteld te worden gezien in het licht van de werking van het huidige adviesrecht, de per 1 januari 2017 in werking tredende medezeggenschapsbevoegdheden op dit vlak, en de bevoegdheden die andere organen op dit terrein hebben. Voorts zal aandacht moeten worden besteed aan de vraag of een instemmingsrecht aansluit bij de positie van de medezeggenschapsraad in het funderend onderwijs. De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel te heroverwegen.

1. Aanleiding wetsvoorstel

Met ingang van 1 januari 2017 treedt de Wet versterking bestuurskracht in werking. Deze wet is een reactie op verschillende incidenten in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs waarbij sprake was van financieel wanbeheer. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel is een amendement aangenomen dat voor – uitsluitend – het middelbaar beroepsonderwijs een instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting invoert. Uit een oogpunt van uniformiteit wil de regering voor het primair en voortgezet onderwijs hierbij aansluiten. Omdat een instemmingsrecht op de begroting wegens bestuurlijke schaalverschillen en een kleinere bestedingsruimte in het funderend onderwijs evenwel minder goed toepasbaar is, stelt de regering voor een instemmingsbevoegdheid te verlenen op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. Een medezeggenschapsraad die kan meekijken met financiële beslissingen, daarover met het bestuur van gedachten kan wisselen en een oordeel hierover kan uitspreken, kan bijdragen aan het voorkomen van financiële incidenten, aldus de toelichting.¹

- a. Het voorstel om een instemmingsrecht op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid te introduceren is aangekondigd in een brief van 17 december 2015 van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer in samenhang met een voorgenomen wetsvoorstel tot vereenvoudiging van de bekostiging en modernisering van de Wet op het voortgezet onderwijs.² In deze brief wordt geconstateerd dat de bekostiging complex, ondoorzichtig en onvoorspelbaar is en dat scholen, medezeggenschapsraden en toezichthouders hier last van hebben. Bovendien leidt dit tot strategisch gedrag en ongewenste prikkels. Toegelicht wordt dat met de voorgenomen vereenvoudiging van het bekostigingsstelsel de positie van de medezeggenschapsraad in het voortgezet onderwijs zal worden verbeterd en dat invoering van het voorgestelde instemmingsrecht derhalve parallel daaraan zal plaatsvinden. Volgens een brief van 28 januari 2016 van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal ook voor het primair onderwijs een dergelijke versterking van de positie van de medezeggenschapsraad worden overwogen in combinatie met een vereenvoudiging van de bekostiging.³ Gelet op het feit dat de voorgenomen vereenvoudiging van het bekostigingsstelsel nog niet is gerealiseerd en derhalve evenmin kan worden beoordeeld of deze tot de gewenste verbeteringen heeft geleid, is versterking van de formele positie van de medezeggenschapsraad in het funderend onderwijs thans niet aangewezen.

¹ Toelichting, paragraaf 2.1.

² Kamerstukken II 2015/16, 31 289, nr. 274.

³ Kamerstukken II 2015/16, 34 251, nr. 44.



- b. De medezeggenschapsraad heeft momenteel een adviesrecht inzake de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid.⁴ Ook heeft de raad recht op toezending van de begroting en bijbehorende beleidsvoornemens op financieel, organisatorisch en onderwijskundig gebied, en is hij op basis van het recht van initiatief bevoegd tot de bespreking van alle aangelegenheden die de school betreffen. Ten slotte wordt de positie van de medezeggenschapsraad per 1 januari 2017 versterkt door de introductie van een adviesrecht over de benoemingsprofielen en de benoeming en ontslag van bestuurders, en een halfjaarlijkse overlegverplichting tussen de interne toezichthouder en de medezeggenschapsraad.
- Verder kennen de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs specifieke taken en bevoegdheden toe aan de interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan met het oog op deugdelijk en onafhankelijk toezicht op het financieel beleid. Dit betreft onder meer het goedkeuren van de begroting en het jaarverslag (met inbegrip van een continuïteitsparagraaf) en, indien van toepassing, een strategisch meerjarenplan.⁵ Daarnaast beschikt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over een aanwijzingsbevoegdheid bij wanbeheer door een of meer bestuurders of toezichthouders.⁶
- De Afdeling wijst erop dat bij het overwegen van de invoering van nieuwe instrumenten moet worden nagegaan of de gekozen doelstellingen ook kunnen worden bereikt door het (beter) gebruik van bestaande instrumenten. De toelichting besteedt daaraan geen aandacht.
- c. Ten slotte mist de Afdeling een beschouwing over de vraag of een instemmingsrecht van de medezeggenschapsrecht op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid in het funderend onderwijs een geschikt instrument is om (onder meer) risicovol financieel gedrag van schoolbesturen tegen te gaan. Volgens de toelichting sluit het instemmingsrecht aan bij de huidige praktijk die is opgebouwd rond de adviesbevoegdheid. Adviseren kan echter niet op een lijn worden gesteld met instemmen. In dit verband wijst de Afdeling erop dat de regering nog onlangs heeft gesteld dat het financieel beleid een complex onderdeel van goed bestuur is waarvoor de nodige deskundigheid is vereist, en dat niet van alle medezeggenschapsorganen kan worden verwacht dat zij op dit punt genoeg deskundigheid hebben. Daarbij gaf zij als haar mening te kennen dat het de autonome verantwoordelijkheid van instellingen is hoe zij binnen hun organisatie uitwerking geven aan de checks and balances ten aanzien van de hoofdlijnen van de begroting.⁷ Hoewel deze uitspraak betrekking had op het al dan niet invoeren van instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting, vinden de hoofdlijnen van het meerjarige financieel beleid uiteindelijk hun weerslag in de begroting. In dat kader is het in het bijzonder van belang dat de (meerjarige) uitgaven zodanig worden afgestemd op de inkomsten worden afgestemd dat gewenst kapitaal en buffer gerealiseerd worden.
- Dit betekent dat ook een instemmingsrecht zoals voorgesteld veel van de medezeggenschapsraad vraagt. Bij dit alles dient, zoals de regering opmerkt, te worden bedacht dat de verhouding tussen autonomie en toezicht/medezeggenschap geen vast gegeven is, maar dient te corresponderen met de verschillen in bestuurskracht en autonomie van de onderscheiden onderwijssectoren.⁸ Op deze gronden wees de regering in 2014 een instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting in het funderend onderwijs nog uitdrukkelijk af.⁹ De toelichting maakt niet duidelijk waarom er reden is daar wat betreft de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid thans anders tegenaan te kijken.
- d. Gelet op het voorgaande is de omzetting van het adviesrecht in een instemmingsrecht met betrekking tot de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid prematuur. De Afdeling adviseert eerst de huidige complexe en onduidelijke bekostigingsregels te vereenvoudigen en daarmee enige tijd ervaring op te doen. Als dan nog steeds behoefte bestaat aan versterking van de rechten van de medezeggenschapsraad, dient vervolgens de behoefte aan een instemmingsrecht op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid te worden bezien in het licht van de werking van het huidige adviesrecht, de per 1 januari 2017 in werking tredende medezeggenschapsbevoegdheden op dit vlak, en de bevoegdheden die andere organen op dit terrein hebben. Daarbij zal tevens ingegaan moeten worden op de vraag in hoeverre een instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad een geschikt instrument is ten behoeve van het tegengaan van financiële risico's. De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op

⁴ Artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de Wet medezeggenschap op scholen.

⁵ Artikel 24e1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 17c, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op het primair onderwijs.

⁶ Artikel 103g van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 163b van de Wet op het primair onderwijs.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 495, nr. 35.

⁸ Toelichting, paragraaf 2.2.

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 495, nr. 35.



2. Afbakening instemmingsrecht

Het begrip 'hoofdpijnen van het meerjarig financieel beleid' omvat volgens de toelichting ten minste de keuzes die gemaakt worden door het bestuur over het financieel beleid ten aanzien van de beleids-terreinen onderwijs, onderhoud en beheer van gebouwen, investeringen en personeel. De uitwerking van het begrip is vooral een zaak van de praktijk.¹⁰

Op dit moment kent de Wet medezeggenschap op scholen reeds meerdere instemmingsrechten die het meerjarig financieel beleid raken, bijvoorbeeld het instemmingsrecht van de personeelsgeleding over de vaststelling of wijziging van de samenstelling van de formatie.¹¹ De Afdeling merkt op dat een uitgangspunt van de Wet medezeggenschap op scholen is dat de competenties van de verschillende geledingen in gezamenlijkheid en afzonderlijk zodanig transparant worden toegedeeld, dat daarover geen discussies of conflicten behoeven te ontstaan.¹² De omvang van het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad op de hoofdpijnen van het meerjarig financieel beleid is niet scherp afgebakend en overlapt in belangrijke mate het instemmingsrecht van de personeelsgeleding met betrekking tot de formatie. Deze samenloop van bevoegdheden klemmt nu wordt voorgesteld het adviesrecht te vervangen door een instemmingsrecht.

De Afdeling adviseert in de toelichting de reikwijdte van het begrip scherp af te bakenen en, zo nodig, het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

¹⁰ Toelichting, paragraaf 3.1.

¹¹ Artikel 12, eerste lid, onderdeel b, van de Wet medezeggenschap op scholen.

¹² Kamerstukken II 2005/06, 30 414, nr. 3, blz. 11.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: 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

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om in het kader van versterking van de bestuurskracht in het funderend onderwijs de huidige adviesbevoegdheid op hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid van de medezeggenschapsraden in het funderend onderwijs om te zetten in een instemmingsbevoegdheid;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING WET MEDEZEGGENSCHAP OP SCHOLEN

De Wet medezeggenschap op scholen wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 10 wordt na onderdeel j, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel j door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- k. vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen 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, eerste lid, onderdeel c, en artikel 14, tweede lid, onderdeel c.

B

In artikel 11, eerste lid, vervalt onderdeel b.

C

Artikel 15, tweede lid, vervalt onder vernummering van het derde lid tot tweede lid.

D

Artikel 16, tweede lid, komt te luiden:

2. De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad wordt tevens vooraf in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over elk door het bevoegd gezag te nemen besluit met betrekking tot:
 - a. de criteria die worden toegepast bij de verdeling van de middelen die aan het bevoegd gezag ten behoeve van elk van de scholen uit de openbare kas zijn toegerekend of van anderen zijn ontvangen over voorzieningen op bovenschools niveau en op schoolniveau;
 - b. de aanstelling of het ontslag van personeel dat is belast met managementtaken ten behoeve van meer dan een school.

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I Algemeen

1. Inleiding
2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel
3. Uitvoering
4. Toezicht, handhaving en financiën
5. Gevolgen voor Caribisch Nederland
6. Reacties uit (internet)consultatie

II Artikelsgewijze toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de rechten van de medezeggenschap in het primair onderwijs (hierna: po) en voortgezet onderwijs (hierna: vo) te versterken met betrekking tot inspraak op het meerjarig financieel beleid. Dit gebeurt in de vorm van het verlenen van instemmingsbevoegdheid aan de medezeggenschapsraad op de hoofdpijnen van het meerjarig financieel beleid, in plaats van de huidige adviesbevoegdheid.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1. Aanleiding

In december 2015 heeft de staatssecretaris van OCW in een brief aan de Tweede Kamer toegezegd de medezeggenschapsraad in het funderend onderwijs (po en vo) instemmingsbevoegdheid over de hoofdpijnen van het meerjarig financieel beleid te willen verlenen (Kamerstuk 31 289, nr. 274). Dit helpt de medezeggenschap bij te dragen aan het goed functioneren van de school. Ook wordt er een beter evenwicht gevonden ten opzichte van de grotere autonomie van schoolbesturen. Zwak financieel beheer vloeit vaak voort uit het onvoldoende onderkennen van financiële risico's, het niet inzichtelijk zijn van deze risico's of onvoldoende oog voor de gevolgen die deze risico's hebben voor de continuïteit van het onderwijs. Een medezeggenschapsraad die kan meekijken met financiële beslissingen, daarover met het bestuur van gedachten kan wisselen en een oordeel hierover kan uitspreken, kan bijdragen aan het voorkomen van incidenten.

In het recente verleden is door incidenten het vertrouwen in het besturingsmodel voor het onderwijs onder druk komen te staan. Een aantal scholen en instellingen raakte in een zeer slechte financiële positie. Soms leidde dat ertoe dat extra overheids geld nodig was voor de continuïteit van het onderwijs. Bekende voorbeelden hiervan zijn de problemen bij Amarantis en ROC Leiden. In het po en vo waren de problemen bij Stichting BOOR in Rotterdam en het Aloysius College in Den Haag illustratief. Deze incidenten riepen vragen op over bestuur, intern toezicht en horizontale verantwoording. Financieel beheer en de beoogde correctiemechanismen bleken in sommige gevallen dus nog onvoldoende te functioneren. Onderwijsinstellingen kunnen fors in de problemen komen wanneer er, bewust of onbewust, onverantwoorde risico's worden genomen. Naar aanleiding hiervan is er in de afgelopen periode veel aandacht geweest vanuit regering en parlement voor het beter organiseren van verantwoording en medezeggenschap.

Bij de recente behandeling in het parlement van het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht (Kamerstukken I, 2015/16, 34 251, A; inmiddels tot wet verheven, zie Stb. 2016, 273) is bij amendement voor het mbo instemmingsbevoegdheid van de medezeggenschap op de hoofdpijnen van de begroting geregeld (nieuw artikel 8a.1.6. van de Wet educatie en beroepsonderwijs). Eerder werd dit al geregeld voor het hoger onderwijs in de Wet studievoorschot hoger onderwijs (zie artikel 9.33, tweede lid, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek).

2.2. Doel en gevolgen van het wetsvoorstel

De bevoegdheden van de medezeggenschapsraden in het funderend onderwijs zijn vastgelegd in de Wet medezeggenschap op scholen (hierna: WMS). Onder het po valt ook het (voortgezet) speciaal onderwijs, zoals geregeld in de Wet op de expertisecentra (WEC). In de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad hebben personeelsleden, ouders en in het vo ook leerlingen gezamenlijk zitting. De bevoegdheden van de medezeggenschapsraad in het po en vo zijn wat betreft de financiële



keuzes die besturen maken momenteel beperkt tot een adviesbevoegdheid op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid.

Dit wetsvoorstel beoogt de invloed van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad in het funderend onderwijs verder te vergroten, specifiek op financieel vlak. De invoering van de lumpsum in po en vo ging gepaard met meer aandacht voor transparantie en verantwoording. Vanaf de jaren 2000 werd in po en vo een governance-model geïntroduceerd met veel nadruk op horizontale verantwoording en op het organiseren van checks and balances.

Dit wetsvoorstel wijzigt de huidige adviesbevoegdheid in een instemmingsbevoegdheid. De aard van de bevoegdheid verandert dus, het object van de bevoegdheid blijft gelijk. Deze aanpassing resulteert in een sterkere positie van de medezeggenschapsraad bij het bepalen van het meerjarig financieel beleid van de school, aansluitend bij de huidige praktijk die is opgebouwd rondom de reeds bestaande adviesbevoegdheid.

Een sterkere positie van de medezeggenschapsraad op financieel vlak kan leiden tot meer financiële transparantie binnen scholen en tot een kleinere kans op incidenten. De hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid zijn richtinggevend voor onder andere de (meerjaren)begroting, omdat de geraamde inkomsten en uitgaven de gemaakte beleidskeuzes financieel moeten ondersteunen. Met de instemmingsbevoegdheid op hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid stimuleert de regering op scholen een cultuur waarin het bestuur en de medezeggenschapsraad in gesprek zijn over de koers van de school en de vertaling daarvan in het meerjarig financieel beleid.

Dit wetsvoorstel sluit aan bij de recente versterking van de medezeggenschapsbevoegdheden op dit vlak in de andere onderwijssectoren.

Anders dan in het mbo en ho is er in het po en vo voor gekozen om instemmingsbevoegdheid te verlenen op hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. Daarmee wordt aangesloten bij de bestaande praktijk in de beide laatstgenoemde sectoren.

Een instemmingsbevoegdheid op hoofdlijnen van de begroting wordt in het po en vo minder goed toepasbaar geacht dan in ho en mbo. De sectoren verschillen op een aantal belangrijke punten; zo kennen het po en vo veel besturen met maar één school onder zich, zogenaamde eenpitters. De schaalgrootte van deze besturen is van een heel andere orde dan van grote mbo-instellingen of van besturen met tientallen scholen onder zich. Ook de (financiële) inrichting en organisatie van de sectoren po en vo is op een tweetal punten substantieel anders dan in het mbo en ho. De autonomie in het po en vo gaat niet zo ver als in het mbo en ho.

Besturen in het hoger onderwijs beschikken over grote huisvestingsbudgetten voor de aankoop van (nieuwe) gebouwen. In het po en vo zijn de gemeenten verantwoordelijk voor huisvesting. Mede daardoor bepaalt in het po en vo het formatieplan een groot deel van het budget (naar schatting 70 tot 80 procent). In het formatieplan is de personeelsgrootte van de school opgenomen. De personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad heeft hierop reeds instemmingsbevoegdheid. Er lijkt weinig ruimte te zijn voor wezenlijk andere keuzes op jaarlijkse basis.

De speelruimte binnen de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid is derhalve groter. Het gesprek hierover geeft meer kansen om een gesprek te voeren over beleidskeuzes en wat het bestuur wil bereiken met de voorgestelde inzet van middelen. Op deze manier heeft de medezeggenschapsraad meer kans om van wezenlijke betekenis te zijn.

3. Uitvoering

3.1 Inhoud instemmingsbevoegdheid

Met dit wetsvoorstel heeft het bestuur vooraf instemming nodig van de medezeggenschapsraad bij het vaststellen of wijzigen van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. 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 geen limitatieve opsomming. De uitwerking van dit begrip is vooral een zaak van de praktijk, zoals het dat ook is bij de uitoefening van de huidige adviesbevoegdheid over de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. De hoofdlijnen vloeien voort uit de voorziene ontwikkelingen in leerlingaantallen en de bijbehorende bekostiging enerzijds en beleidskeuzes en prioriteiten van het bestuur anderzijds. Het begrip 'hoofdlijnen' impliceert een focus op strategische beleidslijnen en financiële keuzes. Deze hoofdlijnen vormen een richtlijn voor het meerjarig financieel beleid, dat vervolgens onder andere vertaald wordt in een meerjarenbegroting (zoals die wordt opgenomen in de continuïteitsparagraaf van het jaarverslag).

De medezeggenschapsraad heeft reeds instemmingsbevoegdheid op een groot deel van de onderliggende keuzes, zoals onderwijskundige doelstellingen, het veiligheidsbeleid en het schoolplan (zoals neergelegd in artikel 10 van de WMS). Ook heeft de medezeggenschapsraad adviesbevoegdheid over besluiten op andere terreinen, zoals deelneming aan een onderwijskundig project, verbouwing van de school of het oprichten van een centrale dienst (zoals neergelegd in artikel 11 van de WMS). Aan deze bevoegdheden wordt met het huidige voorstel toegevoegd dat instemming van de medezeggenschapsraad nodig is voor de vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. De instemming van de medezeggenschapsraad is onderdeel van deze cyclus van inhoudelijke gesprekken tussen bestuur en medezeggenschapsraad die leiden tot de vaststelling van beleid. De precieze invulling van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid en het moment waarop deze worden vastgesteld, kan worden afgestemd op de reeds bestaande specifieke werkwijze en administratieve processen van de school. De medezeggenschap in het po en vo heeft al langer adviesbevoegdheid over voorgenomen besluiten van het bestuur ter vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van meerjarig financieel beleid. In dat kader leggen schoolbesturen nu bijvoorbeeld hun meerjarenbegrotingen (en wijzigingen daarop) met een toelichting voor aan de medezeggenschapsraad. De huidige praktijk kan dus met het nieuwe instemmingsrecht voortgezet worden, zij het dat de stem van de medezeggenschapsraad nog belangrijker wordt doordat zijn instemming vereist is. Afspraken over de precieze invulling van het proces kunnen een plek krijgen in het medezeggenschapsreglement.

3.2 Randvoorwaarden

Een professionele en goed geïnformeerde medezeggenschap is een serieuze gesprekspartner en waar nodig tegenspeler van het bestuur van de school. Het gaat om een goede balans tussen medezeggenschap en bestuurskracht. Met de instemmingsbevoegdheid op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid krijgt de medezeggenschapsraad een belangrijke verantwoordelijkheid. Daarbij zal het nuttig zijn dat de leden van de medezeggenschapsraden beschikken over de financiële basiskennis die dienstig is voor het begrijpen van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. Diepgaande financiële kennis, waarover accountants beschikken bij het controleren van de boeken, is daarvoor niet nodig en kan ook niet van de leden van een medezeggenschapsraad worden gevergd. Bij het bepalen van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid gaat het vooral om het maken van beleidskeuzes en niet om de beoordeling van de juistheid van de financiële cijfers. Dat laatste is vooral een zaak van de accountant en de interne toezichthouder.

De kennis en kunde van de medezeggenschapsraad is in de afgelopen twee jaar versterkt, o.a. door het project Versterking Medezeggenschap. Dit project is in 2014 gestart om een impuls te geven aan de medezeggenschap in het funderend onderwijs. Het project biedt medezeggenschapsraden de mogelijkheid begeleiding te krijgen en advies in te winnen op verschillende thema's, waaronder financiën. Het project Versterking Medezeggenschap wordt gesubsidieerd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Als leden van de medezeggenschapsraad zich onvoldoende deskundig voelen, kunnen zij hun kennis ontwikkelen met een beroep op de faciliteitenregeling bedoeld in artikel 28 van de WMS. De nieuwe regels in de Wet versterking bestuurskracht voorzien erin dat de medezeggenschapsraad rechtstreeks alle redelijkerwijs noodzakelijke kosten voor zijn taken krijgt vergoed, en daarvoor dus niet langer afhankelijk is van een regeling die het bevoegd gezag van de school hiervoor moet treffen. Medezeggenschapsraden kunnen dus aanspraak maken op een vergoeding voor scholing.

3.3 Geschillencommissie

Het is belangrijk dat de medezeggenschapsraad via de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid invloed heeft op het beleid van de school. Een professionele samenwerking tussen de medezeggenschapsraad en de bestuurders is daarvoor essentieel. Als gesprekken over de beleidsuitgangspunten voor de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid al in een vroeg stadium worden gevoerd, is er



alle tijd voor goed overleg tussen bestuur en medezeggenschap en is de kans op onenigheid in de praktijk kleiner. Mochten partijen die betrokken zijn bij de medezeggenschap er bij een meningsverschil toch niet uitkomen, dan kunnen zij een geschil voorleggen aan de landelijke commissie voor geschillen (hierna: geschillencommissie).

Vervolgens kan ook nog in beroep worden gegaan bij de ondernemingskamer (zoals neergelegd in hoofdstuk 5, art. 30 – 37 van de WMS). Gedurende de periode dat een geschil voorligt bij de geschillencommissie of de ondernemingskamer en het (gewijzigde) meerjarig financieel beleid derhalve niet kan worden vastgesteld, kan het bestuur besluiten nemen binnen het kader van het op dat moment geldende meerjarig financieel beleid.

4. Toezicht, handhaving en financiën

Dit wetsvoorstel is aan een uitvoeringstoets onderworpen door DUO, de Auditdienst Rijk en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie). De inspectie oordeelt dat het wetsvoorstel voldoende aan lijkt te sluiten bij de handhavingstaak van de inspectie. De inspectie ziet erop toe dat aan de formele vereisten van de WMS wordt voldaan. De Auditdienst Rijk constateert dat dit wetsvoorstel geen financiële gevolgen voor het Rijk heeft. DUO constateert dat het voorstel evenmin leidt tot administratieve lasten voor scholen aangezien er geen informatieverplichtingen aan de overheid worden opgelegd.

5. Gevolgen voor Caribisch Nederland

Aangezien de WMS niet van toepassing is op Caribisch Nederland, heeft dit wetsvoorstel daarvoor geen gevolgen.

6. Reacties uit (internet)consultatie

6.1. Internetconsultatie

Gedurende een periode van vier weken (van 9 mei tot 6 juni 2016) is een conceptwetsvoorstel ter internetconsultatie aangeboden. Dit conceptwetsvoorstel richtte zich oorspronkelijk op het verlenen van instemmingsbevoegdheid op de hoofdlijnen van de begroting. Dit in aansluiting op de recente ontwikkelingen in de onderwijssectoren mbo en ho. Instemmingsbevoegdheid voor de hoofdlijnen van de begroting lijkt echter niet goed toepasbaar in het po en vo (zie ook de toelichting hierop onder 2.2). Naar aanleiding van reacties op de internetconsultatie en de gesprekken die zijn gevoerd met belangenorganisaties, is besloten om de huidige adviesbevoegdheid op het meerjarig financieel beleid om te zetten in een instemmingsbevoegdheid. Dat sluit aan bij de bestaande praktijk op scholen en geeft meer ruimte aan zowel de medezeggenschapsraad als het bestuur om beleidskeuzes en de financiële implicaties daarvan over meerdere jaren te bespreken.

De consultatie bevatte de volgende drie vragen:

1. Geeft deze wijziging voldoende houvast voor uitvoering in de praktijk van de medezeggenschap op scholen? Waarom wel, waarom niet?
2. Hoe kan het begrip 'hoofdlijnen van de begroting' worden ingevuld, op een manier die het gesprek tussen bestuur en medezeggenschap over investeringen in de kwaliteit van onderwijs stimuleert?
3. Hebt u andere reacties of suggesties bij dit wetsvoorstel?

In totaal zijn 117 reacties ontvangen. Reacties zijn afkomstig van een aantal belangenorganisaties en van bestuurders, leraren en ouders als vertegenwoordigers in de medezeggenschapsraden.

De reacties verschillen op het punt of de wijziging voldoende houvast voor uitvoering in de praktijk biedt (vraag 1). Enkele respondenten geven aan positief te zijn over een instemmingsbevoegdheid voor de medezeggenschapsraad op hoofdlijnen van de begroting. Zij geven met name aan dat de medezeggenschap er op deze manier nog beter op kan aandringen dat de school de financiën op orde heeft. Het geeft inzicht en zeggenschap; op deze manier heeft de medezeggenschapsraad écht inspraak. Een grote meerderheid van de respondenten noemt echter bezwaren over de praktische uitvoering van dit wetsvoorstel. De belangrijkste bezwaren zijn de focus op de korte termijn die ontstaat door naar de jaarlijkse begroting te kijken, het krappe tijdspad waarin besturen hun jaarlijkse begroting rondmaken en het risico dat instemming op de begroting als wapen wordt gebruikt door de medezeggenschapsraad, als de relatie tussen bestuur en medezeggenschap niet constructief is.

De reacties op vraag 2 naar de invulling van het begrip 'hoofdlijnen van de begroting' lopen uiteen. Sommige respondenten geven aan dat het prettig is om een open formulering te hebben. Anderen zijn van mening dat het vragen zal oproepen en tot veel onduidelijkheid zal leiden. Respondenten vrezen



dat dit de aandacht afleidt van de inhoud en tot conflicten tussen bestuur en medezeggenschapsraden zou kunnen leiden.

6.2. Gesprekken met belangenorganisaties

Gedurende de periode april 2016 tot en met juli 2016 zijn gesprekken gevoerd met diverse belangenorganisaties tijdens verschillende fases van het wetstraject, waaronder de PO-Raad, de VO-raad, AVS, AOB, LAKS en andere dragende organisaties onder het project Versterking medezeggenschap. Alle organisaties staan positief tegenover een versterkte positie van de medezeggenschapsraad en hechten belang aan een constructieve dialoog tussen bestuur en medezeggenschapsraad. Het doel van het wetsvoorstel wordt dus gedeeld. Veel organisaties betwijfelen echter of instemmingsbevoegdheid op hoofdlijnen van begroting daarvoor het juiste middel is. Hun bezwaren komen veelal overeen met de reacties op de internetconsultatie. Zo onderstreepte de PO-Raad dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen medezeggenschapsraad en raad van toezicht onduidelijk zou worden, dat bij kleine po-besturen het begrip 'hoofdlijnen' weinig betekenis heeft en dat besturen de ruimte moeten hebben om vervelende keuzes te moeten maken in financieel krappe tijden. De VO-raad pleitte voor meer beleidsruimte voor besturen en wees met name op het risico van focus op de korte termijn, onduidelijkheid over het nieuwe begrip 'hoofdlijnen van de begroting' en eveneens op de onduidelijke verhouding tussen de raad van toezicht en de medezeggenschapsraad.

6.3 Toepassing opbrengsten internetconsultatie en gesprekken met belangenorganisaties

De reacties op de internetconsultatie en het overleg dat heeft plaatsgevonden met belangenorganisaties hebben veel informatie gegeven over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de praktijk.

Vele reacties onderstrepen het belang van versterkte medezeggenschap, maar hebben twijfels over de doeltreffendheid van het oorspronkelijke voorstel. Voor het conceptwetsvoorstel zoals dat op internet ter consultatie is geplaatst, is weinig draagvlak. Mede naar aanleiding daarvan is besloten om voor het po en vo af te zien van het eerdere voornemen tot het verlenen van instemmingsbevoegdheid aan de medezeggenschapsraad op hoofdlijnen van de begroting. Voor het versterken van de medezeggenschap op financieel vlak in de sectoren po en vo is er daarom voor gekozen de bestaande adviesbevoegdheid op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid om te zetten in een instemmingsbevoegdheid. Dit is meer in lijn met de bestaande werkwijze in het po en vo en heeft naar verwachting een grotere toegevoegde waarde in de praktijk.

II. Artikelsgewijs

Artikel I Wijziging Wet medezeggenschap op scholen (WMS)

A

Artikel 10, onderdeel k

Deze bepaling omvat de instemmingsbevoegdheid van de medezeggenschapsraden in het po en vo op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid voor de school.

Aangezien de instemmingsbevoegdheid, net als de huidige adviesbevoegdheid in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, uitsluitend betrekking heeft op scholen, geldt deze bevoegdheid niet voor de medezeggenschapsraad van een centrale dienst of het samenwerkingsverband. Reden voor deze uitzondering is dat, anders dan de medezeggenschapsraad van een school, de medezeggenschapsraad van een centrale dienst geen direct belang heeft bij de kwaliteit van het onderwijs. Bij een samenwerkingsverband is er naast de medezeggenschapsraad voor het personeel een ondersteuningsplanraad. Deze laatste heeft reeds instemmingsbevoegdheid op te nemen besluiten met betrekking tot vaststelling of wijziging van het ondersteuningsplan, bedoeld in artikel 18a van de Wet op het primair onderwijs, respectievelijk artikel 17a van de Wet op het voortgezet onderwijs. Zie artikel 14a WMS. Het ondersteuningsplan omvat onder andere de procedure en criteria voor de verdeling, besteding en toewijzing van ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen aan de scholen mede gezien in het perspectief van een meerjarenbegroting.

B

Artikel 11, eerste lid, onderdeel b

De instemmingsbevoegdheid op hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid komt in de plaats van de huidige adviesbevoegdheid van de medezeggenschap op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. De huidige adviesbevoegdheid heeft betrekking op de voorgenomen bestemming



van middelen gedurende meerdere jaren. De voorgestelde instemmingsbevoegdheid geeft aan de medezeggenschap een sterkere positie op het financiële beleid dan de huidige adviesbevoegdheid. Met de keuze voor de instemmingsbevoegdheid heeft de adviesbevoegdheid, thans geregeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de WMS niet langer een functie. Daarom kan de huidige adviesbevoegdheid vervallen.

C

Artikel 15, tweede lid

In verband met het vervallen van artikel 11, eerste lid, onderdeel b, is artikel 15, tweede lid, waarin naar het vervallen artikelonderdeel wordt verwezen, geschrapt. Artikel 15 heeft alleen betekenis voor adviesbevoegdheid van de medezeggenschap zoals genoemd in artikel 11, en is niet relevant bij instemmingsbevoegdheid.

D

Artikel 16, tweede lid

Aanpassing van artikel 16, tweede lid, is nodig omdat de adviesbevoegdheid over het meerjarig financieel beleid, opgenomen in onderdeel a van het tweede lid, vervalt. De bestaande onderdelen b en c van dit lid zijn opnieuw in het tweede lid opgenomen, nu als onderdeel a respectievelijk b. Artikel 16, tweede lid, van de WMS betreft de gevallen waarin adviesbevoegdheid aan de GMR toekomt indien de hoofdregel van artikel 16, eerste lid, niet kan worden toegepast. Op grond van artikel 16, eerste lid, van de WMS treedt de GMR, indien het aangelegenheden betreft die van gemeenschappelijk belang zijn voor alle scholen of voor de meerderheid van de scholen, in de plaats van de medezeggenschapsraden van die scholen. De nieuwe instemmingsbevoegdheid van de medezeggenschapsraad betreffende de vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid zal in principe aangelegenheden betreffen die van gemeenschappelijk belang zijn voor alle scholen of voor de meerderheid van de scholen. De uitgangspunten voor de verdeling van de beschikbare budgetten raken in beginsel alle scholen. In dergelijke gevallen is de hoofdregel van artikel 16, eerste lid, van toepassing en komt het instemmingsrecht dus toe aan de GMR.

Artikel II Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel bevat de gebruikelijke standaardbepaling waarbij het tijdstip van de inwerkingtreding van de wet bij koninklijk besluit zal worden vastgesteld.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,