

Algemeen en nader commentaar Ouders & Onderwijs internetconsultatie Wetswijzigingen medezeggenschap scholen

Voorstel van Wet tot wijziging van de Wet medezeggenschap op scholen, de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met het versterken van de medezeggenschap en de informatievoorziening aan betrokkenen in het funderend onderwijs

Algemeen commentaar

Ouders & Onderwijs steunt het wetsvoorstel op hoofdlijnen. Het is goed wanneer de autonomie van het schoolbestuur een gezonde balans kent met de bevoegdheden van ouders, leerlingen en personeelsleden in de MR. De positie van de MR wordt met dit voorstel terecht versterkt. Ouders & Onderwijs vraagt aandacht voor het feit dat de MR naast extra bevoegdheden ook behoefte heeft aan tijd en gelegenheid om de nieuwe bevoegdheden goed uit te oefenen. Het vraagt ook dat de MR goed op de hoogte is van de nieuwe materie. Ons inziens vraagt dat om flankerend beleid, zodat de MR ook metterdaad in staat is om de nieuwe bevoegdheden op een goed manier uit te benutten.

Opmerkingen per onderdeel

Onderdeel A

(Instemmingsrecht hoofdlijnen van de begroting)

(... 'waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan de beoogde verdeling van de middelen over de beleidsterreinen onderwijs, huisvesting en beheer, investeringen en personeel').

Voor zover deze opsomming bedoeld is als definitie van wat onder hoofdlijnen moet worden verstaan, is de opsomming niet helder. Een term als 'aandacht besteed aan' kan makkelijk aanleiding geven tot interpretatieverschillen.

Om te komen tot een opsomming van 'hoofdlijnen' zijn tijdens de door OCW georganiseerde bijeenkomst met de landelijke organisaties op 26 maart 2019 genoemd:

- Allocatie van middelen binnen het bestuur;
- Beleid en inzet van reserves;
- Verhouding personele en materiële lasten;
- primaire proces en overhead (onderwijsgevend en onderwijsondersteunend personeel);
- Continuïteitsparagraaf;
- Vertaling kwaliteitszorg en veiligheid binnen de begroting.

Ook uit de MvT bij het concept-wetsvoorstel wordt onvoldoende duidelijk of de hierboven genoemde aspecten van het financieel beleid nu wel of niet gerekend worden tot deze nieuwe instemmingsaangelegenheid. Weliswaar wordt het vervallen van twee bestaande adviesaangelegenheden m.b.t. de allocatie van middelen in de artikelsgewijze toelichting gekoppeld aan de nieuwe instemmingsaangelegenheid. Maar de MvT zegt niet expliciet dat deze aangelegenheden straks onder het instemmingsrecht komen te vallen: (pagina 7) *'Bij de uitwerking op schoolniveau zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan de volgende elementen:*

- de verhouding tussen uitgaven voor het primair proces en de ondersteuning daarvan;

- de middelen die bovenschols op bestuursniveau beschikbaar worden gesteld;
- de verdeling van middelen over de verschillende scholen die onder het schoolbestuur vallen;
- het beleid ten aanzien van de financiële positie (de keuze voor het versterken of juist het aanspreken van vermogen).

De woorden 'zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden' lijken het veeleer vrijblijvend te maken.

Om scholen en medezeggenschapsraden niet onnodig op te zadelen met geschillenprocedures is het ons inziens raadzaam om in de wettekst dan wel in de definitieve MvT een opsomming op te nemen van de onderwerpen die in elk geval (of 'ten minste') onder het nieuwe instemmingsrecht vallen.

Meerjarig financieel beleid?

De huidige adviesbevoegdheid op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid in artikel 11 WMS komt met het wetsvoorstel te vervallen. De stuurgroep versterking medezeggenschap heeft in het verleden, in samenhang met de eerdere versie van het voorstel in 2016, laten weten dat het voorstel voor een instemmingsrecht vooral betrekking zou moeten hebben op het meerjarig beleid. Dit was nadien ook overgenomen in het wetsvoorstel zoals dit naar de Raad van State is gestuurd. Uit de nu geformuleerde wettekst en de MvT wordt niet duidelijk of het nieuwe instemmingsrecht tevens betrekking heeft op de hoofdlijnen van dit meerjarig financieel beleid? Uit de MvT zou de conclusie kunnen worden getrokken dat dit niet het geval is: (pagina 7) '*Met dit wetsvoorstel wordt het inspraakrecht versterkt door in plaats van het adviesrecht op het meerjarig financieel beleid een instemmingsrecht toe te kennen op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting*'. Het ware goed hierin duidelijkheid te scheppen, zodat dat een bevoegd gezag niet in de positie raakt het nieuwe instemmingsrecht te omzeilen met als argument dat een begrotingspost voortvloeit uit strategisch (niet-begrotingsjaar gerelateerd) beleid. Of dat er sprake is van 'staand beleid', en geen nieuw beleid betreft waar de medezeggenschap iets over mag zeggen.

Dit kan worden voorkomen door de nieuwe instemmingsaangelegenheid als volgt te omschrijven: *vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen het meerjarig financieel beleid waaronder begrepen de jaarlijkse begroting, (..)*.

Alleen bestuursniveau?

In de MvT staat dat het instemmingsrecht bij een bestuur met meerdere scholen geldt voor de GMR, en niet voor de MR: (pagina 17) '*Aangezien de begroting altijd op alle scholen betrekking zal hebben waarvoor het bevoegd gezag het bestuur vormt, komt op grond van genoemde bepaling in de gevallen waarin het bevoegd gezag meerdere scholen bestuurt, het instemmingsrecht niet aan de medezeggenschapsraad maar aan de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad toe.*' Dit is te strikt, omdat het niet altijd aansluit bij de praktijk, de manier waarop de school-gerelateerde onderdelen van de begroting tot stand kunnen komen. Besluitvorming over deze in de begroting op te nemen inzet van de middelen die aan de school worden toegerekend gebeurt vaak op schoolniveau. Hierbij kan het eveneens gaan om 'hoofdlijnen'. Dit wordt overigens ook expliciet in de MvT onderkend: (pagina 7) '*Specifieke uitwerking van wat verder tot de hoofdlijnen behoort, vindt plaats op schoolniveau*'. De medezeggenschap hierover dient dan plaats te vinden op schoolniveau. Het is om die reden niet wenselijk om het nieuwe instemmingsrecht via een toelichting in de MvT bij voorbaat te limiteren tot de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad.

(Nieuw adviesrecht 'beleid met betrekking op de **groeps grootte**')

Wat in het wetsvoorstel ontbreekt is het opnemen van een bepaling in de WPO/WEC waarmee het bevoegd gezag ook expliciet de opdracht krijgt om voor de school een beleid m.b.t. de groeps grootte vast te stellen. Zonder dat kan het schoolbestuur dit adviesrecht eenvoudig omzeilen door te stellen dat het geen beleid rond de groeps grootte heeft geformuleerd. Daarnaast ligt het voor de hand om dit beleid op te nemen bij de onderwerpen die in het schoolplan moeten worden beschreven. De uitgangspunten voor de groeps grootte hangen immers rechtstreeks samen met zowel het onderwijskundig beleid van de school als met de kwaliteitszorg. Indien op dit moment beleid groeps grootte dan valt dit daarom voor de medezeggenschap onder het instemmingsrecht (artikel 10 WMS: vaststelling of wijziging van het schoolplan).

Door het beleid met betrekking tot de groeps grootte onder te brengen bij de reeds bestaande adviesaangelegenheid 'organisatie van de school' wordt de formele positie van de medezeggenschap niet versterkt maar juist verzwakt. Het beleid rond de groeps grootte raakt overigens tevens de formatie en de werkdruk van het personeel. Het formatiebeleid valt op grond van de WMS, en de cao, onder het instemmingsrecht van het personeelsdeel van de (G)MR.

Onderdeel D

(instemmingsrecht **OMR met schoolgids, behoudens SOP**)

Ouders & Onderwijs is er voorstander van dat het SOP onderdeel wordt van de schoolgids. Daarmee is deze beter vindbaar voor ouders en wordt deze jaarlijks herzien. Dat de instemmingsbevoegdheid zich niet uitstrekt tot het SOP kunnen wij begrijpen, omdat anders personeel geen zeggenschap heeft over SOP en omdat er problemen kunnen rijzen tussen de instemming van de OPR op het OP en de MR op het SOP. Desalniettemin is dit voor ouders in de MR een verlies ten opzichte van de situatie voorafgaand aan het wetsvoorstel, met instemming op de in de schoolgids beschreven wijze waarop aan de ondersteuning van de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte wordt vormgegeven. Ouders & Onderwijs constateert dat de wetgeving rondom de medezeggenschap op met het wetsvoorstel extra ingewikkeld wordt: de oudergeleding heeft instemming op de schoolgids met uitzondering van het onderdeel SOP. Voor de leden van de medezeggenschap is het ons inziens dienstbaar wanneer de WMS zo eenvoudig mogelijk blijft.

Onderdeel I

(**beroep ondernemingskamer**)

Hier wordt geregeld dat het bevoegd gezag bij een beroep bij de Ondernemingskamer de nieuwe begroting mag uitvoeren totdat deze uitspraak heeft gedaan, of, als de uitspraak leidt tot het moeten opstellen van een nieuwe begroting, totdat een nieuwe begroting is vastgesteld.

Dit laatste laat ruimte voor misbruik, want het bevoegd gezag heeft de tijdsspanne voor het opstellen en vaststellen van een nieuwe begroting natuurlijk vooral zelf in de hand. Verder kan het, bij een beroep bij de Ondernemingskamer, wel uitvoering mogen geven aan de nieuwe begroting leiden tot meer en overbodige zaken bij de Ondernemingskamer. Het verdient derhalve de voorkeur om net zoals t.a.v. artikel 32

(Onderdeel H) uit te gaan van *'de bedragen die in de overeenkomstige begrotingsonderdelen van het voorafgaande jaar waren opgenomen'*