

## **Reactie PO-Raad Internetconsultatie wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen 11 juni 2014**

### **Algemene reactie**

De PO-Raad is van mening dat krachtige schoolbesturen een essentiële bijdrage leveren aan goed onderwijs. Om die reden heeft zij in het najaar van 2013 een externe adviescommissie, onder leiding van Pauline Meurs, gevraagd advies te geven over de professionalisering van besturen en wat de rol van de PO-Raad daarbij zou moeten zijn.

De commissie Meurs heeft aangegeven dat professionalisering van schoolbesturen in de sector primair onderwijs urgent is. Zij pleit daarbij voor een ontwikkelingsgerichte benadering. Ieder bestuur zou een eigen professionaliseringsagenda moeten opstellen die past bij de bestuurlijke opgave van de organisatie. De PO-Raad zou hierbij een aanjagende rol moeten spelen.

Het is gebleken dat er bij de leden van de PO-Raad, de schoolbesturen in de sector primair onderwijs, veel draagvlak is voor de inhoud van het advies. De Algemene Ledenvergadering van de PO-Raad heeft 5 juni jongstleden een besluit genomen dat ertoe leidt dat een verdere ontwikkeling van goed bestuur bij de leden van de vereniging niet vrijblijvend is. De Code Goed Bestuur wordt op dit punt aangescherpt en een (externe) monitorcommissie monitort hoe de professionalisering in de sector zich verder ontwikkelt. Verder wordt het visitatiestelsel doorontwikkeld naar een minder vrijblijvend systeem waarbij collega's zowel elkaar de spiegel voorhouden als elkaar aanspreken.

De PO-Raad betreurt dat in het wetsvoorstel ter versterking van de bestuurskracht deze ontwikkelingsgerichte benadering niet is terug te vinden. Het wetsvoorstel richt zich voor het grootste gedeelte op het versterken van de medezeggenschap. De PO-Raad onderkent dat het versterken van de medezeggenschap belangrijk is, omdat het organiseren van voldoende tegenspraak binnen de organisatie een belangrijk element van Goed Bestuur is. Maar een verdere verbetering van de medezeggenschap wordt niet bereikt door meer regels of een aanscherping daarvan, maar in de wijze waarop met medezeggenschap wordt omgegaan (de medezeggenschapscultuur).

De PO-Raad heeft samen met de VO-raad, onderwijsvakorganisaties en ouderorganisaties onlangs een advies uitgebracht waarmee medezeggenschap in het onderwijs kan worden versterkt. Met dit advies kunnen de verschillende partijen in het primair en voortgezet onderwijs medezeggenschap samen in de praktijk vormgeven. Voor de PO-Raad is dit onderdeel van de hierboven beschreven bredere aanpak van de professionalisering van schoolbesturen. Goede medezeggenschap vormt daarbinnen een wezenlijk onderdeel.

Dit wetsvoorstel richt zich vooral op het vergroten van de bevoegdheden van de MR en onvoldoende op het versterken van de medezeggenschapscultuur. De PO-Raad is beducht voor een steeds verdere juridificering van de verhoudingen in de medezeggenschap. Daarnaast leidt het vergroten van de bevoegdheden van de medezeggenschapsraad dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van bestuur en medezeggenschapsraad door elkaar gaan lopen, waardoor 'de bestuurbaarheid' van schoolbesturen afneemt en het medezeggenschapsorgaan zijn rol als 'tegenmacht' verliest.

## **Antwoorden op vragen internetconsultatie:**

### **Vraag 1**

Wat vindt u van het voorstel dat de benoeming van bestuurders voortaan moet gebeuren op basis van openbare profielen en om de medezeggenschapsorganen adviesrecht te geven over die profielen en over benoeming en ontslag van bestuurders?

*De PO-Raad staat positief tegenover het voorstel dat de benoeming van bestuurders moet plaatsvinden op basis van openbare profielen. Het sluit aan bij een reeds ingezette praktijk in de sector. Dat de medezeggenschap een adviserende rol krijgt bij het opstellen van de profielen ligt in de lijn met wat reeds is geregeld met betrekking tot de profielen van toezichthouders.*

*De PO-Raad vindt het een goede zaak indien de toezichthouder zich bij benoeming en ontslag van bestuurders laat adviseren door de medezeggenschap. Het opnemen van dit uitgangspunt als adviesrecht van de MR kan op instemming van de PO-Raad rekenen.*

### **Vraag 2**

Wat vindt u van het voorstel dat er in het PO, VO en MBO, minimaal eenmaal per jaar, overleg dient plaats te vinden tussen de medezeggenschap en de Raad van Toezicht?

*In de code Goed Bestuur primair onderwijs staat dat het intern toezichtsorgaan verantwoordelijk is voor zijn eigen informatievoorziening. In het advies 'Goede medezeggenschap in het onderwijs' dat de PO-Raad met andere organisatie uit het onderwijs heeft uitgebracht is de norm opgenomen dat het intern toezichtsorgaan ten minste eenmaal met de medezeggenschapsraad overlegt. Met het opnemen als wettelijke verplichting kan de PO-Raad dus instemmen.*

### **Vraag 3**

Wat vindt u van het voorstel dat de Inspectie van het Onderwijs direct door de interne toezichthouders of het interne toezichthoudende orgaan (Raad van Toezicht) op de hoogte moet worden gesteld van een redelijk vermoeden van wanbeheer bij de instelling.

*De PO-Raad is niet overtuigd door de argumentatie van het voorstel dat de interne toezichthouder de IvhO op de hoogte moet stellen wanneer een redelijk vermoeden bestaat van wanbeheer.*

*In zijn algemeenheid vindt de PO-Raad dat beide partijen – interne en externe – toezichthouder elkaar op de hoogte moeten stellen rondom majeure zaken die hun specifieke toezichthoudende rol met betrekking tot het bestuur van de instelling betreffen.*

*Het wanbeheer waar het voorstel op is gebaseerd is echter het 'ultimum remedium' Artikel 163b dat ook van toepassing kan zijn op de positie van de toezichthouder zelf. Daar komt nog bij dat indien de toezichthouder vanuit zijn positie een vermoeden heeft dat er zaken aan de orde zijn zoals vastgelegd in Artikel 163b lid 2 de toezichthouder juist qualitate qua als eerste aan zet is. Door in de toelichting deze meldingsplicht nog eens te motiveren in relatie tot de aanwijzingsbevoegdheid van de minister lijkt hier op voorhand al sprake te zijn van een onder curatele stelling. De huidige formulering van dit voorstel is een uitholling van de rol van de interne toezichthouder.*

### **Vraag 4**

Wat vindt u van de vier voorgestelde wijzigingen in de Wet medezeggenschap op scholen (WMS)?

*Twee van de vier voorstellen – de beslechting van nalevingsgeschillen en de mogelijkheid om nietigheid van besluiten in te roepen – en daarmee samenhangende aanpassingen hebben betrekking op de aanscherping van de meer juridische procedures rondom geschillen die de PO-Raad vanuit een volwassen medezeggenschap kan onderschrijven.*

*Bij de andere twee voorstellen – scholingsbudget voor de medezeggenschapsraad – en het recht op*

*rechtsbijstand – plaats de PO-Raad een belangrijke kanttekening. Er wordt geconstateerd dat de verplichte faciliteitenregeling niet optimaal functioneert waardoor voor de medezeggenschap de aanspraak op vergoeding wordt bemoeilijkt. De voorgestelde wijziging lijkt echter de andere kant op te slaan. De nieuwe formulering luidt: “De kosten die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taak van de medezeggenschapsraad, scholingskosten daaronder begrepen, komen ten laste van het bevoegd gezag. De kosten van het raadplegen van een deskundige en van het voeren van rechtsgedingen door de medezeggenschapsraad komen slechts ten laste van het bevoegd gezag, indien dit gezag van de te maken kosten vooraf in kennis is gesteld.” Het is niet de bedoeling dat het vaststellen van de kosten een eenzijdige aangelegenheid wordt van de medezeggenschap. De huidige formulering geeft de indruk van een open einde regeling, waardoor schoolbesturen voor hoge en niet voorziene kosten kunnen komen te staan.*

#### **Vraag 5**

Wat vindt u van het voorstel om wettelijk vast te leggen dat de opleidingscommissies van universiteiten en hogescholen als belangrijkste taak hebben, te adviseren over het bevorderen en borgen van de kwaliteit van de opleiding?

*Dit voorstel is voor de sector po niet van toepassing*

#### **Vraag 6**

Wat vindt u ervan dat de minister, naast de bestaande mogelijkheden (o.a. aanwijzingsbevoegdheid, inhouding van bekostiging) ook de mogelijkheid krijgt om in het uiterste geval de rechter te verzoeken om falende bestuurders of interne toezichthouders van bijzondere instellingen te schorsen of te ontslaan?

*Het voorstel maakt het mogelijk dat de minister zich ‘laagdrempeliger’ dan nu al het geval is zich als belanghebbende kan kwalificeren en op basis daarvan zich kan wenden tot de rechter met een ontslagverzoek. De PO-Raad kan dit billijken.*

*In dit kader gaat het voorstel ook in op de positie van de vereniging. Uit de uiteenzetting wekt de minister de indruk dat zij ervan uitgaat dat een ALV niet de rol van toezichthouder kan vervullen. Dat is volgens de PO-Raad wel een toegestane modaliteit. Nog los daarvan kan de PO-Raad de redenering van de minister niet volgen wanneer wordt gesteld dat de ALV blijkbaar alleen maar naar het belang van de vereniging kan kijken.*

#### **Vraag 7**

Consultatieve vraag over:

Instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting.

Toelichting:

De begroting geeft inzicht in de voorgenomen besteding van middelen. Daarom is het van belang dat het medezeggenschapsorgaan hierbij betrokken is. Dit orgaan heeft (instemmings)recht ten aanzien van diverse (inhoudelijke) onderwerpen, bijvoorbeeld op het gebied van de strategische beleidsvoornemens van de hogescholen en universiteiten. Op dit moment heeft het medezeggenschapsorgaan in het primair en voortgezet onderwijs al adviesrecht op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid voor de school (zie bijv. artikel 11 van de Wet medezeggenschap op scholen). In het hoger onderwijs hebben de medezeggenschapsorganen op grond van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) adviesbevoegdheid met betrekking tot de begroting. In de HO-sector en de MBO-sector geldt op grond van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) dat de Ondernemingsraad (OR) adviesrecht heeft op het meerjarig financieel beleid en over belangrijke investeringsbeslissingen en kredietbesluiten (art.25-1.h t/m j). De WOR schrijft verder voor dat het bestuur de begroting aan de OR moet verstrekken en die met

deze raad moet bespreken (art.31a-3).

Onderwijsinstellingen zijn bevoegd om in hun reglement instemmingsrecht op (hoofdpijnen van) de begroting te regelen. In een aantal gevallen is dit ook gedaan.

VRAAG:

Is het wenselijk of noodzakelijk om aan medezeggenschapsorganen een wettelijk instemmingsrecht op de hoofdpijnen van de begroting te geven?

Als er goede redenen zijn om dat te doen, hoe zou dat in de praktijk dan het beste inhoud kunnen krijgen?

*De PO-Raad vindt het zeer onwenselijk dat het medezeggenschapsorgaan een wettelijk instemmingsrecht op de hoofdpijnen van de begroting zou krijgen. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zouden hiermee zeer onhelder worden: de medezeggenschapsraad komt op de stoel van de bestuurder te zitten. Naast het feit dat de organisatie hier onbestuurbaar van kan worden leidt dit ertoe dat een medezeggenschapsorgaan mede verantwoordelijk is voor de begroting van de organisatie. Dit is zeer onwenselijk gezien het belang van de rol als tegenmacht die aan het medezeggenschapsorgaan wordt toegedicht. Het is niet voor niets dat in bovengenoemde voorbeelden de OR ook geen instemmingsrecht heeft op de begroting, maar dat dit beperkt blijft tot een adviesrecht.*

#### **Vraag 8**

Consultatieve vraag over:

Benoembaarheid leden Raad van Toezicht

Toelichting:

Tijdens het overleg in de Tweede Kamer op 23 april 2014 over governance is de vraag aan de orde geweest in hoeverre het wel of niet wenselijk is dat een lid van de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal tevens lid kan zijn van een Raad van Toezicht van een instelling voor het hoger onderwijs. In de huidige Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) is het niet toegestaan om een lid van het Parlement tevens te benoemen tot lid van de Raad van Toezicht van een openbare universiteit. Bij andere onderwijsinstellingen (PO,VO,MBO) bestaat niet zo'n wettelijke beperking.

VRAAG:

Is het wenselijk of noodzakelijk om een dergelijk verbod te handhaven?

*Voor het primair onderwijs geldt dat er nu geen verbod is. Dit hoeft er wat de PO-Raad betreft ook niet te komen. De PO-Raad vindt het een goede zaak dat ook parlementsleden net als anderen met een maatschappelijke functie als toezichthouder bij een onderwijsinstelling willen functioneren. Zij houden hiermee voeling met de maatschappij. Uiteraard moet belangenconflicten worden vermeden. De PO-Raad gaat ervan uit dat de betrokken persoon en het toezichthoudende orgaan voldoende moreel kompas bezitten om hier in de gevallen die het betreft prudent mee om te gaan.*

#### **Vraag 9**

Consultatieve vraag over:

Versterkt informatierecht medezeggenschapsorganen hoger onderwijs.

Toelichting:

Naar huidig recht moet het college van bestuur van universiteiten en hogescholen, al dan niet gevraagd, tijdig aan het medezeggenschapsorgaan alle inlichtingen verschaffen die zo'n orgaan voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig heeft.

Hiermee heeft het medezeggenschapsorgaan recht op alle relevante informatie die nodig is voor het uitoefenen van zijn taak, zonder dat er sprake is van onnodige administratieve lasten. In andere sectoren in de publieke en private sector is dit op vergelijkbare wijze geregeld. De Tweede Kamer heeft bij motie van 23 april jl. voorgesteld de informatieplicht te verbreden tot het verschaffen van de inlichtingen die de raad zelf “nodig acht”, omdat volgens de Tweede Kamer zo voorkomen wordt dat de medezeggenschapsorgaan informatie wordt onthouden.

VRAAG:

Is het wenselijk of noodzakelijk om aan medezeggenschapsorganen een verbreed informatierecht te geven?

Als er goede redenen zijn om dat te doen, hoe zou dat in de praktijk dan het beste inhoud kunnen krijgen?

*Deze vraag is voor het primair onderwijs niet van toepassing.*

### **Vraag 10**

Consultatieve vraag over:

Student-assessor binnen hoger onderwijs

Toelichting:

Een studentassessor is een student van een instelling die de vergaderingen van het college van bestuur bijwoont en daarin een adviserende rol heeft. Met een wettelijke verplichting tot een studentassessor zou er van de kant van studenten in een vroeg stadium inspraak zijn bij het instellingsbeleid en zou die inspraak het beleid kunnen versterken, aldus de motie van de Kamer van 23 april jl. Vraagpunt is hoe een dergelijke figuur past in het governancesysteem van ‘checks and balances’ met bestuur, toezicht en medezeggenschap en wat de positie van de student-assessor is ten opzichte van andere studenten en medezeggenschapsorganen die studenten vertegenwoordigen.

VRAAG:

Is het wenselijk of noodzakelijk om de studentassessor wettelijk verplicht te stellen bij hogescholen en universiteiten?

Als er goede redenen zijn om dat te doen, hoe zou dat in de praktijk dan het beste inhoud kunnen krijgen?

*Deze vraag is voor het primair onderwijs niet van toepassing.*