



Vereniging voor katholiek
en christelijk onderwijs

Commentaar t.b.v. internetconsultatie

Wetsvoorstel instemmingsbevoegdheid hoofdlijnen begroting funderend onderwijs

Verus heeft grote bezwaren tegen dit wetsvoorstel.

Het gaat uit van twee uitgangspunten die wij niet delen.

1. Het eerste is dat medezeggenschapsraden in sterkere mate het beste met de school voor hebben dan bestuurders, en dat het daarom goed is dat zij meebeslissen over aangelegenheden waarover zij – als het fout gaat – geen verantwoording hoeven af te leggen, terwijl de bestuurder in het ergste geval aansprakelijk gesteld wordt voor de gevolgen van verkeerde beslissingen.
2. Het tweede, dat met het eerste samenhangt, is dat een medezeggenschapsorgaan over aangelegenheden met grote financiële consequenties een instemmingsrecht zou moeten hebben in plaats van een adviesrecht.

Toelichting bij 1.

Pagina 5 van de memorie van toelichting stelt onomwonden dat het governance-model waarbij bestuur en intern toezicht gescheiden zijn en een horizontale verantwoording van het bevoegd gezag wordt gevraagd niet overal en altijd naar behoren heeft gewerkt. Vervolgens wordt verwezen naar niet nader gespecificeerde incidenten. Mocht de staatssecretaris de illusie hebben dat het wel gaat werken, en dat incidenten uitgesloten worden, als de MR deze instemmingsbevoegdheid op de begroting krijgt, dan zal de toekomst hem teleurstellen. Er zullen incidenten blijven voorkomen. Er zullen besturen blijven die verkeerde beslissingen nemen, uit welke motieven die ook voortvloeien. Er zullen toezichthouders blijven bestaan die hun rol niet adequaat invullen. En er zullen ook MR'en zijn die beslissingen omtrent advies of instemming nemen die voortkomen uit verkeerde motieven, of uit alleszins respectabele motieven, maar met desastreuze gevolgen voor de instelling.

Als even verder in de memorie van toelichting wordt gesteld dat zwak financieel beheer vaak voortvloeit uit het onvoldoende onderkennen van financiële risico's, gebrekkige financiële deskundigheid en doordat de risico's niet inzichtelijk zijn gemaakt, dan is daar op zich niet zoveel tegenin te brengen. Wel moet dan de vraag gesteld worden of het niet meer voor de hand ligt de bestuurder daarin te ondersteunen zodat zijn eigen kennis omtrent financiële zaken en risico's groeit. Of om hem te faciliteren bij het aantrekken van goed toegeruste stafmedewerkers, controllers of dergelijke functionarissen.

Waarom zou het beter gaan als de MR een instemmingsbevoegdheid krijgt bij de vaststelling van (de hoofdlijnen van) de begroting? De MR komt op democratische wijze tot stand. Elke ouder (en leerling in het VO), elk personeelslid kan zich kandidaat stellen en dat is ook de bedoeling¹. De garantie dat daar voldoende affiniteit met financiële onderwerpen aanwezig is, is derhalve minder gegarandeerd dan wanneer het bestuur zelf die kennis in huis heeft.

Bovendien is er een toezichthoudend orgaan, dat blijkens artikel 17c lid 1 onder a WPO² de begroting moet goedkeuren. In dat toezichthoudend orgaan zitten personen die op basis van door

¹ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 414 nr. 3 p. 20.

² Verus gaat in dit commentaar gemakshalve uit van de WPO. In de WEC en de WVO zijn steeds vergelijkbare bepalingen te vinden.

de MR van advies voorziene en vervolgens openbaar gemaakte profielen worden geworven. Vaak wordt daarbij financiële deskundigheid nadrukkelijk genoemd.

Uit de tekst komt het beeld naar voren van bestuurders die maar wat doen, van toezichthouders die het er bij laten zitten en van MR'en die als ridders op het witte paard de school komen redden van dit geklungel. Helaas is de werkelijkheid anders. Er zijn genoeg gevallen bekend van PMR'en die de bestuurder dwongen beslissingen te nemen die achteraf verkeerd uitpakten voor de school, gewoon door de instemming op een doordacht en redelijk plan te onthouden, of PMR'en die deze bevoegdheid gebruikten om bijvoorbeeld het taakbeleid eens op de agenda te zetten³, of die instemden met een formatieplan dat de school bijkans naar de ondergang leidde. Want ook op die scholen waar zich de incidenten hebben voorgedaan, hebben PMR'en ingestemd met het formatieplan.

De versimpelde vooronderstelling dat MR'en beter weten wat goed is voor de school dan de bestuurders is daarom onhoudbaar.

Toelichting bij 2.

Het tweede principiële bezwaar is de verschuiving van de financiële onderwerpen van advies naar instemming. Dat dit in de WHW zo is gebeurd en dat het ook het MBO zo werkt is geen enkele reden om het in het funderend onderwijs ook zo te doen.

Een belangrijk uitgangspunt bij de inrichting van een organisatie is dat waar in de organisatie taken moeten worden uitgevoerd, degenen die daarmee belast zijn de bevoegdheden moeten hebben om op hun niveau beslissingen te nemen. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden horen bij elkaar, en spelen in samenhang een rol bij het bepalen van de zwaarte van een functie en het daaraan gekoppelde salaris.

Het afleggen van verantwoording is niet alleen een morele aangelegenheid.⁴ Als het er op aan komt kan de verantwoordingsplicht leiden tot aansprakelijkheid of zelfs strafbaarheid. De verantwoordelijkheid en mogelijke aansprakelijkheid van de werkgever bijvoorbeeld zijn in wet en jurisprudentie zonder meer gekoppeld aan de beslissingsbevoegdheid, de zeggenschap.⁵

Op de regel dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bijeen horen vormt echter de formele medezeggenschap een uitzondering, ondanks beweringen van het tegendeel.⁶ Formele medezeggenschap kent – wettelijk vastgelegde – taken en bevoegdheden. De taken betreffen bijvoorbeeld het bevorderen van openheid en onderling overleg, het waken tegen discriminatie en de bevordering van gelijke behandeling.⁷ De bevoegdheden zijn velerlei. Er zijn instemmingsbevoegdheden.⁸ Er zijn adviesbevoegdheden.⁹ De adviezen hebben tot doel het voorgenomen beleid te beïnvloeden.¹⁰ Het onthouden van instemming kan de vaststelling van het

³ LCG WMS 2 december 2015, 106981; 15 december 2015, 107013.

⁴ R. van Es, *Professionele ethiek. Morele besluitvorming in organisaties en professies*, Deventer: Kluwer, 2011, p. 207.

⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 6:170 lid 1 BW; J. Spier, T. Hartlief, G.E. van Maanen & R.D. Vriesendorp, *Verbintenissen uit de wet en Schadevergoeding* (Studiereeks Burgerlijk Recht, deel 5), Deventer: Kluwer, 2006, p. 93.

⁶ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 954, nr. 1-3, p. 23.

⁷ Artikel 7 lid 1 en 2 WMS.

⁸ Artikel 10, 12, 13, 14 en 16 lid 3 WMS.

⁹ Artikel 6 lid 2, artikel 11 en artikel 16 lid 2 WMS.

¹⁰ Artikel 17 aanhef en onder a WMS.

voorgenomen beleid blokkeren.¹¹ Zelfs het recht van enquête – weliswaar via de vakbonden – wordt aan de personeelsgeleding van de MR toegedicht.¹²

Er zijn dus taken, er zijn bevoegdheden, maar waar zijn de verantwoordelijkheden? Kan een MR verantwoordelijk worden gehouden voor de gevolgen van het beleid dat men zelf willens en wetens in een bepaalde richting heeft beïnvloed, of voor het uitblijven van beleid zoals het bevoegd gezag zich had voorgenomen? Uit niets blijkt dat die mogelijkheid er is. Een medezeggenschapsorgaan heeft geen zelfstandige ‘middelen van bestaan’ waaruit het schadevergoedingen zou kunnen betalen, kan niet van wanbeheer beticht worden, kan (nog) niet uit zijn functie ontheven worden. Voor de leden van de MR geldt een verregaande bescherming.¹³ Zelfs is het niet mogelijk een klacht tegen een MR in te dienen.¹⁴ Het bevoegd gezag blijft te allen tijde verantwoordelijk voor de beslissingen en kan die niet op de invloed van de MR afschuiven.¹⁵ Weliswaar is in de Wet Versterking Bestuurskracht een bepaling opgenomen dat in het geval een MR zijn verplichtingen naar aanleiding van een uitspraak van de LCG WMS niet nakomt de LCG WMS de MR kan ontbinden, maar verder is de MR zo ongeveer onaantastbaar.¹⁶

Omdat de MR geen formele maar wel morele verantwoordelijkheden kent zou de adviesbevoegdheid op een zo belangrijk onderwerp meer voor de hand liggen. Wordt het advies niet gevolgd, dan kan de MR zich nog altijd op de LCG WMS beroepen. Ter verduidelijking: De memorie van toelichting op de WOR 1979 geeft op basis van een advies van de SER aan wat het criterium is om een advies- dan wel een instemmingsbevoegdheid toe te kennen aan de OR. Een onderwerp zal eerder onder de instemmingsbevoegdheden gerangschikt worden als ze hoofdzakelijk de belangen van de werknemers aangaan en geen of niet zo sterke economische implicaties hebben.¹⁷ Kort gezegd: ‘sociaal’ leidt tot instemming, ‘economisch’ tot advies. Waarom zou dat in het onderwijs anders moeten zijn?

¹¹ Artikel 32 lid 1 WMS.

¹² L.C.J. Sprengers, ‘Enquêterecht in het onderwijs’, in: W.T.G. Dresscher c.s. (red.), *Langzaam maar zeker, maar wel zeker. Opstellen over onderwijs- en arbeidsrecht* (Brekelmans-bundel), Utrecht: Algemene Onderwijsbond, p. 341-349.

¹³ Artikel 3, de leden 12 en 13 WMS.

¹⁴ Landelijke Klachtencommissie Onderwijs, 14 maart 2011, 104849.

¹⁵ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 606 nr. 3 p. 3, 10.

¹⁶ Artikel 35 (nieuw) WMS.

¹⁷ *Kamerstukken II* 1975/76, 13 954, nrs. 1-3, p. 43.