

Instemmingsrecht op hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting

**Handreiking voor bestuurders,
ondernemingsraden en deelnemersraden**

maart 2017



Inhoudsopgave

1. Voorwoord
2. Inleiding
 - 2.1 Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen
 - 2.2 Inwerkingtreding
3. Context
4. Hoofdpijnen
5. Proces
6. Overig
 - 6.1 Gezamenlijke vergadering
 - 6.2 Geschillen

1. Voorwoord

Met de Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen hebben de ondernemingsraad en de studentenraad (en in voorkomende gevallen de ouderraad) ¹ instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting. Nieuw hierbij is ook dat de wetgever dit instemmingsrecht op hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting heeft belegd bij de medezeggenschapsorganen gezamenlijk.

In het mbo kennen we sinds de invoering van de Wet op de ondernemingsraden in 2010 (op basis van de Wet medezeggenschap beroepsonderwijs en educatie) een stelsel van gedeelde medezeggenschap. Hierbij wordt aan personeel en studenten apart van elkaar, via respectievelijk de ondernemingsraad en de studentenraad, over onderwerpen advies of instemming gevraagd. Met dit instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting gaan ondernemingsraden en deelnemersraden hun bevoegdheid in gezamenlijkheid uitoefenen.

De MBO Raad, het Platform medezeggenschap mbo en JOB, zijn gekomen tot een gezamenlijke handreiking t.a.v. dit nieuwe instemmingsrecht. In dit document wordt beschreven wat onder de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting wordt verstaan en wordt aandacht besteed aan het begrotingsproces. Hierbij is het de bedoeling van partijen om een bijdrage te leveren aan een constructieve dialoog en mogelijke juridisering van dit nieuwe instemmingsrecht op de mbo-scholen te voorkomen.

Partijen zullen na de eerste begrotingscyclus waarop dit instemmingsrecht van toepassing is (voor het jaar 2018) de toepassing en invulling van het instemmingsrecht op de mbo-scholen evalueren en bezien of er aanleiding is tot aanpassing van deze handreiking.

¹ In dit document wordt telkens gesproken over de ondernemingsraad en de studentenraad. Daarmee wordt in voorkomende gevallen ook de ouderraad bedoeld.

2. Inleiding

2.1 Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen

Op 14 juni 2016 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen aangenomen. Deze wet heeft gevolgen voor het bestuur, toezicht en de medezeggenschap in het mbo.

Zo is o.a. een gezamenlijk instemmingsrecht van de ondernemingsraad en de studentenraad op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting bij wet geïntroduceerd.

Daarnaast krijgt de studentenraad op basis van deze wet in de Wet Educatie en beroepsonderwijs (WEB) een adviesrecht ten aanzien van het benoemen of ontslaan van leden van het college van bestuur. Voorts dient de Raad van Toezicht bij het benoemen van een lid van het college van bestuur een sollicitatiecommissie in te richten, waarin zowel een lid van de ondernemingsraad als van de studentenraad zitting hebben, en dient ook de benoeming van leden van het college van bestuur voortaan te geschieden op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen.

2.2 Inwerkingtreding

De wet is met ingang van 1 januari 2017 in werking getreden. Dit betekent dat het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting eerst van toepassing zal zijn - dan wel effect zal hebben op - de begrotingscyclus voor het jaar 2018. Daarbij gaan partijen ervan uit dat de begrotingscyclus voor het begrotingsjaar 2017 op alle mbo-scholen reeds in december 2016, of in de eerste maanden van 2017, is afgerond.

3. Context

Op grond van het nieuwe artikel 8a.1.6 van de WEB dient het bevoegd gezag de voorafgaande instemming te verkrijgen van een gezamenlijke vergadering van de studentenraad en de ondernemingsraad over de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting.

Om op de juiste wijze invulling te kunnen geven aan dit instemmingsrecht achten partijen het van belang om de context waarbinnen het instemmingsrecht wordt uitgeoefend weer te geven.

Mbo-scholen worden hoofdzakelijk gefinancierd door middel van een lumpsumfinanciering vanuit het Rijk. Dit geeft de mbo-school beleidsvrijheid om op eigen wijze de toegekende Rijksbijdrage in te zetten. De inzet van de middelen dient uiteraard ten goede te komen aan de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs op de scholen. Het college van bestuur is eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs van de mbo-school. Hierbij hoort transparante besluitvorming en informatievoorziening en adequate (mede)zeggenschap, verantwoording en toezicht.

Bij het maken van een aantal strategische beleidskeuzes is de ondernemingsraad reeds betrokken op grond van bevoegdheden op basis van de Wet op de ondernemingsraden (WOR), dan wel op grond van het Professioneel Statuut MBO / de CAO MBO. Zo heeft de ondernemingsraad adviesrecht waar het gaat om meerjarig financieel beleid (artikel 13.4 lid 1 onder d. CAO MBO) en adviesrecht t.a.v. voorgenomen besluitvorming omtrent het doen van belangrijke investeringen voor de organisatie (artikel 25 lid 1 onder h. WOR). Daarnaast heeft de ondernemingsraad instemmingsrecht op het formatiebeleid (artikel 13.4 lid 2 onder e. CAO MBO). Aan deze bestaande bevoegdheden wordt niet getornd. Door middel van het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting worden de ondernemingsraad en de studentenraad gezamenlijk betrokken bij de financiële vertaalslag van een aantal beleidsmatige keuzes door het college van bestuur.

Om de hoofdlijnen van de begroting goed te kunnen beoordelen en daar vervolgens mee in te stemmen is het van belang dat de ondernemingsraad en de studentenraad over voldoende informatie beschikken². Het gaat daarbij enerzijds om informatie die de ondernemingsraad en de studentenraad in staat stelt om terug te kijken en de hoofdlijnen van de begroting te beschouwen in het licht van het voorgaande begrotingsjaar en de realisatie. Anderzijds gaat het om informatie die de medezeggenschapsorganen in staat stelt om vooruit te kijken en de hoofdlijnen van de begroting in een meerjarig perspectief te bezien.

Waar het gaat om terugkijken geldt dat de begroting van het voorgaande jaar een belangrijke informatiebron is. De jaarrekening (het financieel jaarverslag) is het document dat zicht geeft op de financiële positie van de mbo-school. De jaarrekening geeft input voor de nieuwe begrotingscyclus³.

Waar het gaat om het plaatsen van de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting in een strategisch meerjarig perspectief zijn de volgende aspecten, in hun onderlinge samenhang bezien, relevant:

- a.) Afspraken in het kader van meerjarig financieel beleid⁴
- b.) Afspraken in het kader van formatiebeleid⁵
- c.) De investeringsbehoefte van de mbo-school
- d.) De deelnemersontwikkelingen/prognoses
- e.) Een analyse van potentiële risico's t.a.v. inkomsten en uitgaven.

² Daarbij geldt als gegeven dat de ondernemingsraad en de studentenraad een algemeen informatierecht hebben en aldus van het CvB, al dan niet gevraagd, tijdig alle inlichtingen ontvangen die zij redelijkerwijs nodig hebben voor de vervulling van hun taak. Verder gelden er voor de ondernemingsraad op grond van de WOR een aantal specifieke informatierechten, waaronder het recht op financiële informatie zoals omschreven in artikel 31a van de WOR.

³ Bij sommige mbo-scholen gaan aan de jaarrekening een aantal periodieke tussenrapportages vooraf die inzicht bieden in de realisatie gedurende het begrotingsjaar.

⁴ Zoals gedefinieerd in artikel 13.4, eerste lid onder d. van de CAO MBO en de toelichting op blz. 89 van de CAO MBO 2016-2017. De toelichting maakt integraal onderdeel uit van de cao-tekst.

⁵ Zoals gedefinieerd in artikel 13.4, tweede lid onder e. van de CAO MBO en de toelichting op blz. 90 van de CAO MBO 2016-2017. De toelichting maakt integraal onderdeel uit van de cao-tekst.

Deze aspecten gezamenlijk - en in hun onderlinge samenhang bezien - geven inzicht in de ontwikkelingen van (toekomstige) inkomsten en uitgaven van de mbo-school en de beleidsmatige keuzes die nodig zijn om deze met elkaar in evenwicht te laten zijn en om kwalitatief goed beroepsonderwijs te (blijven) verzorgen.

Bij sommige mbo-scholen wordt gewerkt met een zogenoemd geïntegreerd meerjarig beleidsplan, waarin naast kwantitatieve en financiële aspecten ook een kwalitatieve component is verwerkt, waar het gaat om de ontwikkeling in kwaliteit van onderwijspersoneel.

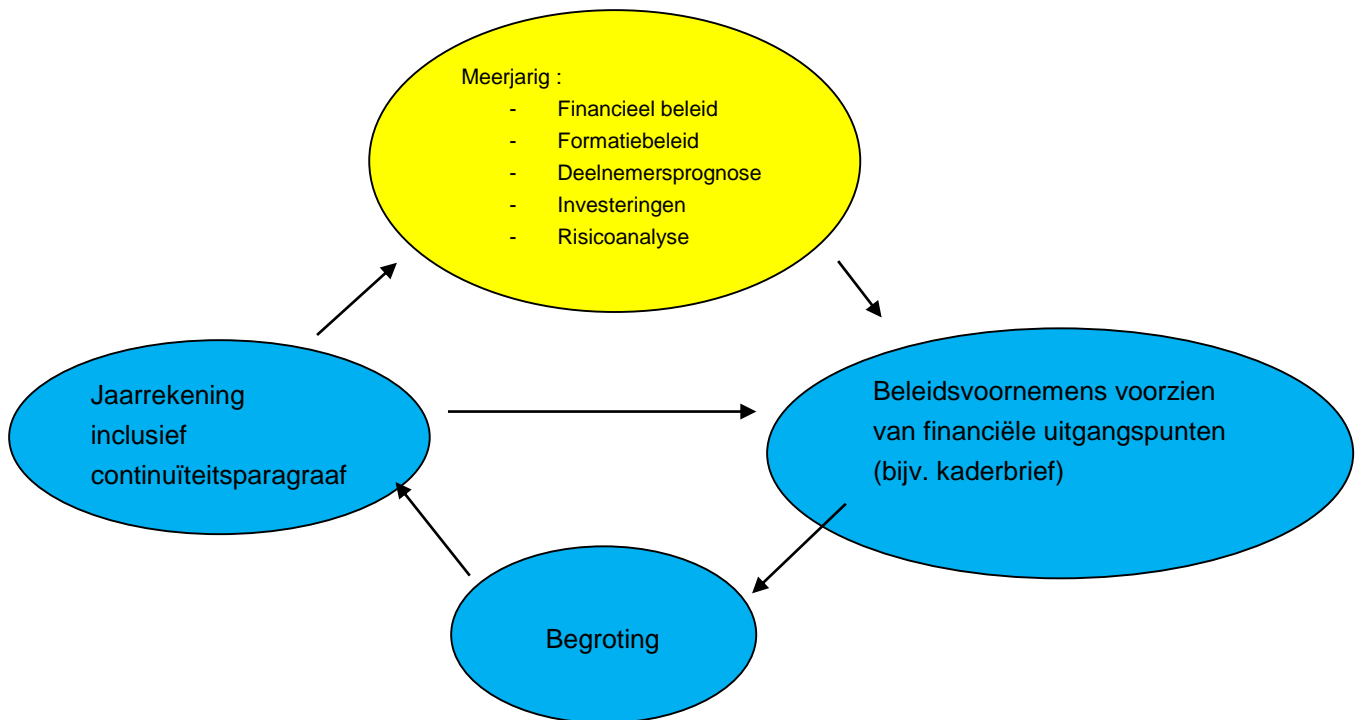
Gelet hierop wordt aanbevolen om in ieder geval gedurende de begrotingscyclus, naast de begroting en de jaarrekening over het voorgaande begrotingsjaar⁶, de volgende informatie aan de ondernemingsraad en de studentenraad ter beschikking te stellen:

- Geïntegreerd jaardocument (GIJ) inclusief continuïteitsparagraaf waaruit volgt:
 - o een risicoanalyse gebaseerd op de managementletter
 - o deelnemersprognoses
- Meerjarig financieel beleid;
- Formatiebeleid;
- Allocatiemodel (de criteria voor toedeling van de middelen over de (onderwijs)teams);
- Overzicht beleidsvoornemens en/of instellingskaderbrief indien aanwezig (concept en definitieve versie);

Er zijn mbo-scholen die werken met een Kaderbrief die (meestal) in het voorjaar van het voorgaande begrotingsjaar tot stand komt en waarin over het algemeen de koers van de organisatie is opgenomen en richting wordt gegeven aan de plannen voor het volgende schooljaar, voorzien van financiële uitgangspunten. Hiervan vindt een verdere financiële vertaalslag plaats, uiteindelijk resulterend in een jaarlijkse begroting. Niet iedere mbo-school maakt gebruik van een Kaderbrief. Instellingen kunnen zelf keuzes maken over documenten die aan het begin van het begrotingsproces met de ondernemingsraad en studentenraad worden besproken.

⁶ En eventueel periodieke tussenrapportages

De context waarbinnen het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting plaatsvindt kan als volgt schematisch worden weergegeven:⁷



De ondernemingsraad en de studentenraad dienen over dezelfde informatie te beschikken ter voorbereiding op de besluitvorming. Het bestuur heeft een inspanningsverplichting om de context (het meerjarig perspectief) waarbinnen het instemmingsverzoek plaatsvindt van voldoende toelichting te voorzien. Voor de studentenraad is het van belang dat zij naast een in voor studenten begrijpelijke toelichting bij de stukken en tijdens de vergaderingen, ondersteuning ontvangt van een begeleider.

4. Hoofdlijnen

Bij hoofdlijnen van de begroting dient volgens de wetgever in ieder geval aandacht te worden besteed aan de beoogde verdeling van de middelen over de beleidsterreinen onderwijs, huisvesting en beheer, investeringen en personeel. Van belang daarbij is, zo geeft de wetgever aan, dat het college van bestuur bij de beschrijving van de hoofdlijnen van de begroting aangeeft welke voornemens het heeft voor het komende jaar en, voor zo ver dat relevant is, voor verdere jaren: *“Voor de besturen van de instellingen betekent dat vooral dat zij draagvlak moeten verwerven voor hun voornemens. Dat dwingt tot goede uitleg en onderbouwing daarvan en het tijdig betrekken van de medezeggenschap. Het is van belang dat studenten en personeel in een vroeg stadium kunnen meedenken over de koers van de instelling. Juist vroege betrokkenheid leidt tot gedragen beleid.”*⁸

Op basis van instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting worden de ondernemingsraad en de studentenraad betrokken bij de financiële uitwerking van een aantal strategische beleidskeuzes, zoals hieronder uiteengezet.

⁷ Met deze schematische weergave is niet beoogd om de P&C cyclus van iedere mbo-instelling uitputtend op te schrijven of voor te schrijven.

⁸ Zie memorie van antwoord, kamerstukken Eerste Kamer 2015-2016, 34251, C.

Bij hoofdlijnen van de begroting gaat het in ieder geval om de volgende financiële uitgangspunten:

Algemeen:

- Verdeling van de middelen (verhoudingen/percentages) over personeel en materieel;
- Realisatie van de kengetallen (solvabiliteit/liquiditeit, etc.) zoals opgenomen in het meerjarig financieel beleid / de jaarrekening;

Personeel:

- Verdeling van de middelen (verhoudingen/percentages) tussen het personeel met een onderwijstaak en personeel met een niet-onderwijstaak;
- Verdeling van de middelen (verhouding/percentages) tussen docenten en instructeurs en overige werknemers;
- Verdeling van de middelen (verhouding/percentages) vaste en tijdelijke formatie van de mbo-school;
- Indien hiervoor in het formatiebeleid is gekozen: verdeling van de middelen (verhouding/percentages) tussen de functiecategorieën LB, LC en LD

Huisvesting en beheer:

- Verdeling van de middelen (percentage) aan het beleidsterrein huisvesting (vastgoed/onderhoud vastgoed);

Onderwijs:

- Verdeling van de middelen over de onderwijssoorten MBO, VO, VAVO en VMBO.

Investerings:

- Verdeling van de financiële ruimte (verhoudingen/percentages) voor investeringen over de terreinen vastgoed, ICT en onderwijs (onderwijsvernieuwing/onderwijskwaliteit⁹)

⁹ Het gaat daarbij om de eventuele financiële uitwerking van de onderwijskwaliteitsbeleid, waarover de ondernemingsraad en de studentenraad hebben geadviseerd conform hun eigenstandige bevoegdheden op grond van de cao mbo en de WEB.

5. Proces

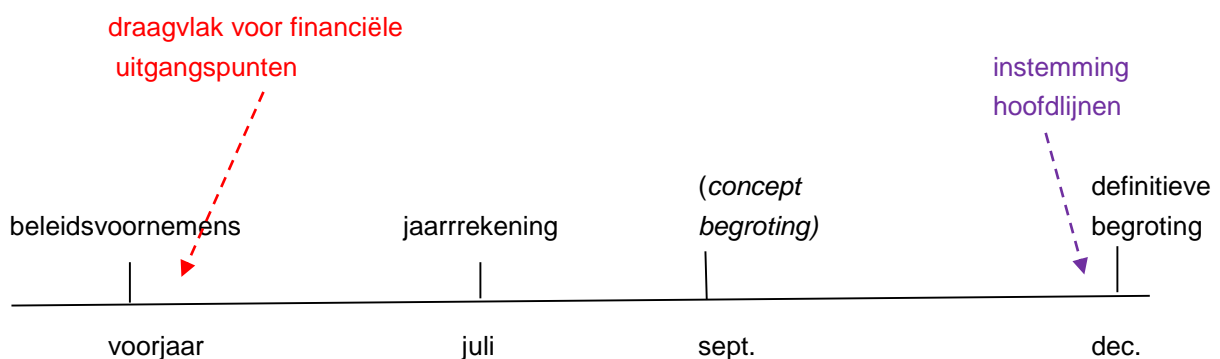
Partijen adviseren om de ondernemingsraad en studentenraad in een vroegtijdig stadium, te weten op het moment dat de inhoudelijke koers en plannen voor het volgende begrotingsjaar tot stand komen, te betrekken. Alsdan wordt ook direct gesproken met de ondernemingsraad en de studentenraad over de financiële vertaalslag van de beleidsvoornemens, resulterend in hoofdlijnen van de begroting. De uitkomst van dit gesprek zijn de financiële uitgangspunten die de basis vormen voor het verdere begrotingsproces. Draagvlak van de ondernemingsraad en de studentenraad hierbij is essentieel. Enerzijds omdat het CvB er op moet kunnen vertrouwen dat op basis hiervan toegewerkt kan worden naar de uiteindelijke begroting. Anderzijds omdat dit het sjabloon zal zijn op basis waarvan het instemmingsrecht uiteindelijk zal worden uitgeoefend.

De ondernemingsraad en studentenraad worden gedurende het begrotingsproces door het CvB geïnformeerd over belangrijke verschuivingen in de beoogde verdeling van de middelen over de verschillende beleidsterreinen (de financiële uitgangspunten). Op het moment dat de begroting definitief is, worden de hoofdlijnen van de begroting ter instemming voorgelegd aan de ondernemingsraad en de studentenraad. De begroting wordt daarbij verstrekt. De hoofdlijnen van de begroting fungeren als een "sjabloon" dat door de ondernemingsraad en de studentenraad ter toetsing over de begroting kan worden gelegd. Daarmee kan worden getoetst of conform de hoofdlijnen waarop instemming wordt verzocht is begroot.

In de praktijk zal het instemmingsverzoek, er van uitgaande dat beide medezeggenschapsorganen in het gehele proces zijn 'meegenomen', niet meer dan een bezegeling zijn - een formaliteit -, omdat aan het begin van de cyclus door middel van het gesprek bij de kaderstelling draagvlak is afgegeven door de ondernemingsraad en de studentenraad voor de financiële uitgangspunten.

Ter illustratie:

Hieronder wordt schematisch weergegeven hoe het proces van instemming op hoofdlijnen van de begroting kan verlopen binnen een mbo-school. Daarbij is belangrijk om aan te geven dat de begrotingscyclus en de daarbij gebruikte documenten niet op iedere mbo-school hetzelfde is vormgegeven. Het is dan ook enkel een voorbeeld:



6. Overig

6.1 *Gezamenlijke vergadering*

De wet gaat uit van een gezamenlijk instemmingsrecht van de ondernemingsraad en de studentenraad. Het ligt voor de hand dat het hierbij om een fysiek gezamenlijke vergadering gaat waarbij de ondernemingsraad en studentenraad gelijktijdig aanwezig zijn, maar dit wordt niet dwingend voorgeschreven. De wet schrijft wel voor dat het bevoegd gezag een reglement vaststelt voor de gezamenlijke vergadering. Het bestuur kan daarmee invulling geven aan de wijze waarop het proces binnen de gezamenlijke vergadering plaatsvindt.

De ondernemingsraad en de studentenraad moeten beiden instemmen met dezelfde hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting. Indien één van de raden niet instemt, betekent dit dat de voorgenomen besluitvorming geen doorgang kan vinden.

Indien men ervoor kiest om besluitvorming te laten plaatsvinden in een overlegvergadering van de gezamenlijke vergadering, dan bevelen partijen aan dat zowel de ondernemingsraad als de studentenraad allebei één eigen stem uitbrengen. Men kan er ook voor kiezen om de besluitvorming te laten plaatsvinden in de vergadering van de afzonderlijke medezeggenschaporganen, conform het eigen reglement en de gezamenlijke vergadering van ondernemingsraad en studentenraad te gebruiken voor het geven van een toelichting op het instemmingsverzoek door het CvB en een toelichting op de besluitvorming door ondernemingsraad en studentenraad.

6.2 *Geschillen*

Voor het geval de gezamenlijke vergadering van ondernemingsraad en studentenraad niet instemt met de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting voorziet de wet in de bestaande geschillenregeling die geldt voor de studentenraad. Het college van bestuur kan er voor kiezen om haar plannen aan te passen en opnieuw aan de gezamenlijke vergadering voor te leggen, maar kan het geschil ook voorleggen aan de landelijke geschillencommissie medezeggenschap¹⁰.

Wettelijke regeling:

Voor zover de geschillencommissie de behandeling van het geschil niet voor 1 januari van het jaar waarop de begroting betrekking heeft, heeft afgerond, schrijft de WEB voor dat het bevoegd gezag - totdat de geschillencommissie een besluit heeft genomen – voor het doen van uitgaven in dat jaar kan beschikken over ten hoogste vier twaalfde gedeelten van de bedragen die in de overeenkomstige begrotingsonderdelen van het voorgaande jaar waren opgenomen. Het college van bestuur kan aldus tijdens de behandeling van het geschil nog beschikken over 4/12 deel van de begroting van het voorgaande jaar om stand beleid binnen de mbo-school te continueren.

Tegen de uitspraak van de geschillencommissie staat op grond van de WEB beroep open bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam. Indien beroep is ingesteld en de Ondernemingskamer op 1 januari van het jaar, waarop de begroting betrekking heeft, nog geen uitspraak heeft gedaan, kan het bevoegd gezag voor het doen van uitgaven beschikken over de bedragen die daarvoor zijn geraamd in de begroting waarover de Ondernemingskamer moet oordelen. Dat geldt ook in het geval de uitspraak van de Ondernemingskamer leidt tot het opstellen van een nieuwe begroting: totdat er een nieuwe begroting is opgesteld kan het bevoegd gezag uitgaven doen op grond van de oude begroting.

¹⁰ De betreffende wetsartikelen in titel 4 van de WEB zijn van overeenkomstige toepassing.

In het geval één van de of beide medezeggenschapsorganen niet kan, c.q. kunnen instemmen met de voorgelegde hoofdlijnen van de begroting, zullen het college van bestuur en de beide medezeggenschapsorganen in het belang van de continuïteit van de bedrijfsvoering eerst in overleg treden alvorens het geschil voor te leggen aan de geschillencommissie.

Het medezeggenschapsorgaan zal c.q. de medezeggenschapsorganen zullen gemotiveerd aangeven waarom niet kan worden ingestemd met de hoofdlijnen van de begroting.

Het college van bestuur zal óf het instemmingsverzoek van een nadere toelichting te voorzien, óf een gewijzigd instemmingsverzoek voorleggen aan de gezamenlijke vergadering. Partijen streven beiden naar afronding van het geschil voorafgaand aan het begin van het begrotingsjaar.