

Financieel beleid

Handreiking goede medezeggenschap



Dit is een uitgave van het project Versterking Medezeggenschap. Deelnemende organisaties zijn:
AOB, CNVO, FvOv, PO-raad, VO-raad, AVS, Laks, VOO en Ouders en Onderwijs.

Meer informatie is beschikbaar op www.infowms.nl

Versie 1: 3 april 2019

Handreiking goede medezeggenschap

Financieel beleid

1. Inleiding

De (G)MR heeft adviesrecht op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid van de school of instelling/stichting/vereniging. Uit de praktijk blijkt dat het onderwerp veel vragen oproept en voor hoofdbrekens zorgt. Het financieel beleid is vaak lastig te doorgronden en niet altijd is voldoende kennis binnen de MR aanwezig. Met deze handreiking wil Versterking medezeggenschap MR-leden handvatten bieden om een zinvolle bijdrage te leveren aan de dialoog en een goed overwogen advies te kunnen geven. Vanuit het perspectief van het financieel beleid geven we een overzicht van de jaarcyclus en de documenten die daarbij horen. Per document is aangegeven welke vragen de MR kan stellen.

Tip: Komt u er als MR zelf niet uit, dan kunt u altijd extern advies inwinnen of een deskundige inhuren.

2. Wat zegt de Wms over financieel beleid?

Er zijn twee artikelen in de Wms van belang als het gaat om het financieel beleid. In artikel 8 staat dat de MR om alle informatie kan vragen die hij denkt nodig te hebben om de medezeggenschapstaak vorm te geven. Het bevoegd gezag moet de gevraagde informatie geven, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen. Soms wordt de informatie dan toch verstrekt onder geheimhouding.

De Wms verplicht het bevoegd gezag in elk geval de volgende stukken te verstrekken:

- de begroting en beleidsvoornemens
- het jaarverslag
- een overzicht van het geld dat de school ontvangt van het rijk (de lumpsum)
- de uitgangspunten die het bestuur hanteert bij het verdelen van deze middelen.

Andere documenten, zoals de kaderbrief en het meerjaren strategisch beleidsplan, bevatten eveneens relevante informatie over het financiële beleid van de instelling.

In artikel 11 is het adviesrecht van de MR geregeld over de plannen rond het meerjarig financieel beleid. Dit betreft de hoofdlijnen van het beleid. In elk geval wordt daaronder verstaan dat het bevoegd gezag inzage moet geven in de voorgenomen bestemming van de middelen die het ontvangt van het Rijk: de lumpsum. Het beleid moet transparant zijn voor medewerkers, ouders en leerlingen. De MR ontvangt een (jaarlijkse) begroting met inkomsten en voorgenomen uitgaven. In de informatie wordt onderscheid gemaakt tussen de afzonderlijke scholen en de bovenschoolse voorzieningen. Ook moet hier duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen bevoegdheden van GMR en MR.

Daarnaast heeft de personeelsgeleding op grond van art 12 1b instemmingsbevoegdheid op de vaststelling of wijziging van de samenstelling van de formatie. Dit betreft dan de functiecategorieën en de aantallen personeelsleden in de functies.

Ook nog van belang is artikel 17a, waarin staat dat het bevoegd gezag het advies vraagt op een zodanig tijdstip dat dit advies van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming. Dus tijdig en met aanlevering van de benodigde stukken. Het bestuur moet schriftelijk aangeven hoe het advies wordt opgevolgd. Volgt het bestuur het niet of niet helemaal op, dan moet opnieuw overleg met de MR plaatsvinden.

In artikel 16.2 staat dat de GMR adviesrecht heeft op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid van het bevoegd gezag.

3. GMR of MR?

Financieel beleid wordt over het algemeen ingezet door de overkoepelende stichting of vereniging. De GMR gaat dan in eerste instantie over het meerjarig financieel beleid. Maar medezeggenschap volgt zeggenschap dus ook de MR-en van de diverse scholen die onder de stichting vallen hebben iets te zeggen over het financieel beleid. Daarom moet gekeken worden wat de zeggenschap van de directeur/rector is ten aanzien van het meerjarig financieel beleid. Dit blijkt uit het managementstatuut.

De verschillende bevoegdheden en de verdeling van die bevoegdheden over GMR en MR worden vastgelegd in het medezeggenschapsstatuut en de medezeggenschapsreglementen van GMR en MR. Denk hierbij ook aan de manier waarop GMR en MR elkaar kunnen versterken bij dit onderwerp.

Uit het Advies goede medezeggenschap:

15. We informeren elkaar zo volledig mogelijk

Het schoolbestuur stuurt de MR op eigen initiatief alle informatie die de raad nodig heeft om zijn taak te vervullen. Indien de MR andere of aanvullende inlichtingen vraagt, verstrekt het schoolbestuur deze of antwoordt het met een gemotiveerde weigering. Over (tijdelijke) geheimhouding maken de MR en het schoolbestuur afspraken.

De MR wint waar nodig aanvullende informatie in uit openbare bronnen, achterbanraadpleging en externe deskundigen. De MR stelt de overlegpartner op de hoogte van deze informatie, voor zover van belang voor de te maken afspraken of het te voeren beleid.

4. Wat kan de MR doen?

De MR heeft een belangrijke taak als het gaat om het financieel beleid van de school. De raad moet daarom inzage krijgen in de gemaakte keuzes en weten wat de consequenties daarvan zijn op onderwijskundig, personeel en materieel gebied. Maak dan ook gebruik van je rechten: het genoemde advies- en instemmingsrecht, het recht op informatie en het recht op overleg met raad van toezicht. Let ook op belangrijke zaken als de koppeling van beleid aan geld en het bewaken van de continuïteit van de organisatie en stel goede vragen over de financiële documenten en het strategisch beleidsplan (zie ook hoofdstuk 3). Verzamel zelf (financiële) informatie, bijvoorbeeld via <https://onderwijsdata.duo.nl> of <https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/dashboard-baten-en-lasten-besturen>.

Tip: Zit als MR vooral niet op de stoel van de boekhouder of de accountant. Ga er vanuit dat je de juiste informatie krijgt, maar kijk wel kritisch of je alles hebt en stel de juiste vragen.

Tip: Vraag bij de documenten om een oplegger, waarin de belangrijkste punten staan en wat er van de MR wordt verwacht.

Tip: check het brinnummer en de toegerekende middelen aan het brinnummer.

Tip: stel een financiële commissie in, die onderwerpen kan voorbereiden en delen met de rest van de MR. Zie ook hoofdstuk 4.

5. De jaarcyclus op financieel beleid

Bestuurders of schoolleiders maken voortdurend keuzes die het financieel beleid van de instelling of de school raken. Aan de hand van een jaarcyclus op hoofdlijnen geven we aan wat belangrijke documenten zijn op het gebied van financieel beleid en op welke wijze de MR hiermee om kan gaan.

Figuur 1: Jaarcyclus financieel beleid op hoofdlijnen



Zowel op stichtingsniveau als op schoolniveau worden strategische doelstellingen over het algemeen opgenomen in een meerjaren beleidsplan. De strategische ambities zijn samen met andere ontwikkelingen, zoals groei of krimp van leerlingen en huisvestingsvraagstukken, belangrijke input voor het financieel beleid van de instelling. De uitwerking van het meerjarig financieel beleid is terug te vinden in de meerjarenbegroting. Voorafgaand aan het begrotingsgesprek wordt bovenschools vaak een kaderbrief opgesteld, waarin de uitgangspunten voor de begroting staan opgenomen. Ook het formatieplan vormt belangrijke input voor de begroting. Het jaarverslag is de verbindende factor in de cyclus: terugkijkend op het voorbije jaar en de mate waarin de begroting is uitgevoerd, vooruitkijkend wat dat voor consequenties heeft voor (de begroting van) het komende jaar. Het jaarverslag heeft drie delen: het bestuursverslag, de overige gegevens en de jaarrekening, inclusief de continuïteitsparagraaf.

De strategische doelstellingen zijn vaak opgenomen in een meerjaren strategisch plan. Het strategisch beleidsplan wordt ook wel koersdocument of koersplan genoemd. Besteed bij de dialoog hierover aandacht aan de koppeling van de ambities met de financiën, bijvoorbeeld over de wijze waarop investeringen in die ambities zijn opgenomen in de meerjarenbegroting. Daarnaast is het bij het bespreken van een koersplan altijd verstandig om af te spreken dat bij de verschillende

beleidsonderwerpen de medezeggenschapsbevoegdheden zullen worden toegepast en dus bij de voorgenomen uitvoering ter instemming of advies worden voorgelegd.

5.1 Formatieplan

In de Wms wordt het formatieplan niet genoemd. Wel heeft de personeelsgeleding instemmingsbevoegheid op de vaststelling of wijziging van de samenstelling van de formatie (artikel 12.1b). Over het algemeen wordt dat vastgelegd in het formatieplan.

Doel van het formatieplan

Een schoolorganisatie is alleen in staat de strategische ambities te verwezenlijken als het beschikt over voldoende gekwalificeerd personeel. Samen met het gegeven dat de kosten van personeel zo'n 80 procent van de totale uitgaven beslaan, geeft dit het belang aan van een goede personeelsplanning. De formatieplanning heeft kwantitatieve en kwalitatieve aspecten en is met een juiste toepassing een belangrijk fundament voor de gewenste organisatieontwikkeling.

Relevante vragen bij de dialoog over het formatieplan

Kwalitatieve deel

- Hoe is het formatieplan gekoppeld aan het meerjaren strategisch beleid van de school of stichting?
- Welke functies zijn (op termijn) nodig om de onderwijsdoelstellingen te realiseren en zijn daarmee richtinggevend voor de gewenste organisatieontwikkeling?
- Wat is hierbij een gewenst of benodigd functiebouwwerk (functiemixbeleid VO)?
- Hoe ziet de indeling in functiedifferentiatie (PO) eruit en de percentages deeltijd, voltijd en vast en tijdelijk.

Kwantitatief deel

- Hoe verhoudt de ontwikkeling van de omvang van de formatie zich tot de ontwikkeling van het aantal leerlingen?
- Bij krimp: wat is de flexibele schil van de formatie en kan die worden gebruikt om krimp op te vangen?
- Is het (meerjaren) formatieplan één op één financieel vertaald in de begroting?
- Past de formatieplanning in de begroting voor het huidige kalenderjaar? Wat zijn de redenen voor een afwijking (bijvoorbeeld sterkere verwachte groei, meer ziekte of zwangerschapsverlof)?

Risicoanalyse

- Welke risico's zijn gesignaleerd (bijvoorbeeld: tekortvakken, krimp)?

5.2 Kaderbrief

In de Wms wordt de term kaderbrief niet genoemd.

Doel van de kaderbrief

In een kaderbrief geeft het bevoegd gezag aan wat de uitgangspunten en de richtlijnen zijn voor het opstellen van de begroting.

Onderwerpen van de kaderbrief

Een MR kan vragen om de kaderbrief en als die er niet is om een ander document waarin de begrotingsrichtlijnen zijn vastgesteld. De volgende onderwerpen kunnen terugkomen in de kaderbrief:

- De wijze waarop de school(organisatie) in de begroting rekening houdt met het beleid, zoals het strategisch kader en het schooljaarplan.
- Het financieel kader, bijvoorbeeld een sluitende begroting en de koppeling naar reserves (indien van toepassing).
- Uitgangspunten met betrekking tot:
 - de leerlingenprognoses
 - de rol van het formatieplan in het begrotingsproces
 - de investeringslimieten
 - de meerjaren onderhoudsplanning
- De allocatie van afspraken en de verdeling van de middelen over de scholen en de bovenschoolse voorzieningen.

Relevante vragen bij de dialoog over de kaderbrief

- Hoe wordt het strategisch beleid ingebracht in de begroting? Wat zien we daarvan terug in de kaderbrief?
- Wat zijn de wijzigingen ten opzichte van de vorige kaderbrief op genoemde punten?

5.3 Jaarverslag

Over de rol van het jaarverslag in de Wms, zie artikel 8, lid d, informatierecht.

Doel van het jaarverslag

In het jaarverslag kijkt het bestuur terug op het voorbije jaar en de mate waarin de begroting is uitgevoerd en kijkt het anderzijds vooruit naar wat dat voor consequenties heeft voor (de begroting van) het komende jaar.

Onderwerpen in het jaarverslag

Het jaarverslag valt uiteen in het bestuursverslag, de zogeheten overige gegevens en de jaarrekening. Het jaarverslag heeft vaste hoofdstukken, conform richtlijnen van het ministerie van OCW, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/05/21/brochure-richtlijn-jaarverslag-onderwijs>.

Relevante vragen bij de dialoog over het jaarverslag

Terugkijkend

- Is er sprake van een goedgekeurde accountantsverklaring?
- Is er een management-letter?
- In hoeverre is het gelukt het strategisch beleid uit te voeren? Waarom wel, waarom niet?
- Is de begroting gehaald? Waarom wel, waarom niet?
- Voldoen de financiële kengetallen aan de signaleringswaarden die de inspectie en het schoolbestuur hanteren?
- Voor welke zaken is een voorziening getroffen? Is de omvang van deze voorziening toereikend?
- Wat is de omvang van de algemene reserve?
- Onder welke post wordt een batig saldo of een tekort gebracht?
- Is er sprake van een benchmark met de eigen instelling (trend eigen instelling), andere vergelijkbare instellingen en de totale sector?

Vooruitkijkend (continuïteitsparagraaf)

- Is de continuïteitsparagraaf in lijn met wat is besproken tijdens het begrotingsproces?
- In hoeverre is de continuïteitsparagraaf beleidsrijk?
- Wat zijn risico's op strategisch en financieel gebied bij deze paragraaf?

5.4 (Meerjaren) begroting

Over de rol van het document in de Wms, zie artikel 11: adviesbevoegdheid.

Doel van de begroting

Het doel van de begroting is tweeledig:

- Het zichtbaar maken van meerjarige effecten van keuzes en externe omstandigheden, zodat de school(organisatie) keuzes evenwichtiger kan maken en zich tijdig aan veranderende omstandigheden kan aanpassen.
- Inzicht krijgen in de benodigde flexibiliteit van de (school)organisatie om adequaat te kunnen reageren op het niet (geheel) uitkomen van verwachtingen.

Onderwerpen in de begroting

- de relatie met het strategisch beleid, in woordelijke toelichting beschreven
- de leerlingenprognose (meerjarig)
- de exploitatie en de investeringsbegroting
- een risicoparagraaf: de risico's en de maatregelen om deze te beheersen.

Relevante vragen bij de dialoog over de begroting

Begrotingsproces en koppeling met strategisch beleid

- Hoe is het strategisch beleid terug te zien in de begroting?

- Is de begroting in lijn met de afspraken zoals in de kaderbrief?
- Hoe zijn de schoolbegrotingen van de stichting tot stand gekomen en op welke wijze is de geconsolideerde begroting gemaakt?
- Wat zijn de belangrijkste risico's en welke maatregelen worden in dit kader genomen?

Inhoudelijke vragen over de begroting

- Is er sprake van een sluitende begroting? Zo nee, is een begrotingstekort het gevolg van een beleidskeuze (bijvoorbeeld een paar jaar extra geld voor een beleidsprioriteit)?
- Welk deel van het budget wordt besteed aan innovatie?
- Is er sprake van een recente, betrouwbare leerlingenprognose?
- Wordt de leerlingenprognose vergeleken met de realisatie van leerlingaantallen en waar nodig bijgesteld?
- Welke verdeelcriteria (verdeemodel/allocatiemodel) wordt er in de begroting gehanteerd?
- Zijn er meerjarenbegrotingen op het terrein van exploitatie, investeringen (huisvesting, onderhoud, meubilair, ICT) en liquiditeiten?
- Is er sprake van een (recent) vastgesteld meerjarig Integraal HuisvestingsPlan (IHP)?
- Is er sprake van meerdere scenario's?
- Welke inkomsten zijn incidenteel? Staan hier structurele verplichtingen tegenover?
- Is er sprake van een recente inventarisatie van risico's en zijn die gekwantificeerd?
- Wat zijn de middelen voor het ondersteunen van leerlingen, die lopen via het Samenwerkingsverband. Hoe worden daar inhoudelijke keuzes gemaakt voor het geheel en de afzonderlijke scholen?
- Twee andere geldstromen zijn sponsorbijdragen (instemming WMS 10.1f) en de vrijwillige ouderbijdragen die het bevoegd gezag int (instemming WMS 14.2 c en d)

Tip: Richt je op de hoofdlijnen en niet op de details. Het is de vraag of het zinvol is lang stil te staan bij een vraag als 'Waarom is de bus voor het schoolreisje dit jaar wat duurder dan vorig jaar?'

5.5 Schoolplan en schoolgids

Ook in het schoolplan en de schoolgids staan vaak beleidsvoornemens. De oudergeleding heeft adviesrecht op de inhoud van de schoolgids. Kijk hoe dat beleid terug te vinden is in de begroting en de meerjaren plannen.

6. Advies inwinnen

Het staat de MR vrij om scholing te volgen op dit gebied of expertise in te huren. Sinds 1 januari 2017 is in de Wet Versterking Bestuurskracht geregeld dat de MR de noodzakelijke kosten hiervan vergoed krijgt, mits dit vooraf aan het bevoegd gezag gemeld wordt.

6.1 Financiële commissie

Het kan zinvol zijn om binnen de MR de taken te verdelen. Dat kan bijvoorbeeld door het instellen van een financiële commissie. In de commissie zitten een aantal MR-leden, die financiële onderwerpen kunnen voorbereiden en informatie kunnen delen met de rest van de MR. Ook kan de MR experts van buitenaf in de commissie opnemen. Zij kunnen de commissie adviseren, denk daarbij bijvoorbeeld een ouder die financieel goed onderlegd is. Ook kan de noodzakelijke expertise ingehuurd worden.

Het instellen van een financiële commissie kan als zodanig opgenomen worden in het medezeggenschapsreglement.

6.2 Scholing

Diverse organisaties die vertegenwoordigd zijn in Versterking medezeggenschap bieden trainingen aan op het gebied van financiën. Deze zijn op open inschrijving of kunnen gegeven worden als maatwerktraining op de locatie van de school.

Uit het Advies goede medezeggenschap:

17. We zorgen voor voldoende expertise en faciliteiten

De MR-leden zorgen ervoor dat ze hun taak goed kunnen vervullen. Ze zijn op de hoogte van relevante wetten en regels, houden hun vakliteratuur bij en volgen scholing. Om dit mogelijk te maken stelt het schoolbestuur faciliteiten beschikbaar, gebaseerd op het activiteitenplan van de MR. De MR legt in het jaarverslag verantwoording af over de besteding van de faciliteiten.

7. Relevante artikelen uit de Wms

Artikel 8. Algemeen informatierecht medezeggenschapsraad

Lid 1: 1De medezeggenschapsraad ontvangt van het bevoegd gezag, al dan niet gevraagd, tijdig alle inlichtingen die deze voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijze nodig heeft.

Lid 2: De medezeggenschapsraad ontvangt in elk geval:

- a. jaarlijks de begroting en bijbehorende beleidsvoornemens op financieel, organisatorisch en onderwijskundig gebied;
- b. jaarlijks voor 1 mei informatie over de berekening die ten grondslag ligt aan de middelen uit 's Rijks kas die worden toegerekend aan het bevoegd gezag;
- c. jaarlijks voor 1 juli een jaarverslag als bedoeld in artikel 171 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 157 van de Wet op de expertisecentra of de gegevens, bedoeld in artikel 106, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs;
- d. de uitgangspunten die het bevoegd gezag hanteert bij de uitoefening van zijn bevoegdheden

- f. ten minste eenmaal per jaar schriftelijk gegevens over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken per groep van de in de school werkzame personen en de leden van het bevoegd gezag;
- g. ten minste eenmaal per jaar schriftelijk gegevens over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken met het orgaan van de rechtspersoon dat is belast met het toezicht op het bevoegd gezag;
- h. aan het begin van het schooljaar schriftelijk de gegevens met betrekking tot de samenstelling van het bevoegd gezag, de organisatie binnen de school, het managementstatuut en de hoofdpunten van het reeds vastgestelde beleid;
- i. jaarlijks na afloop van het schooljaar doch uiterlijk 1 oktober daaropvolgend gegevens over het aantal daadwerkelijk verzorgde uren van een op de school verzorgd onderwijsprogramma als bedoeld in artikel 6g, zesde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 25 van de Wet op de expertisecentra.

Artikel 11. Adviesbevoegdheid

Lid 1: De medezeggenschapsraad wordt vooraf in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over elk door het bevoegd gezag te nemen besluit met betrekking tot in ieder geval de volgende aangelegenheden:

- b. 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 (hier wordt bedoeld de vrijwillige ouderbijdrage voor zover die door de school wordt geëind).

Artikel 16. Bevoegdheden (geledingen) gemeenschappelijke medezeggenschapsraad

1De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad treedt, indien het aangelegenheden betreft die van gemeenschappelijk belang zijn voor alle scholen of voor de meerderheid van de scholen, in de plaats van de medezeggenschapsraad van die scholen. De eerste volzin is van overeenkomstige toepassing op de onderscheiden geledingen van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad indien het bevoegdheden van een geleding van de medezeggenschapsraad betreft.

2De 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. vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid voor de desbetreffende scholen, waaronder de voorgenomen bestemming 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;

- b. de criteria die worden toegepast bij de verdeling van deze middelen over voorzieningen op bovenschools niveau en op schoolniveau