

Evaluatie Wet versterking bestuurskracht: het instemmingsrecht van de medezeggenschap in het mbo op de hoofdlijnen van de begroting



Onderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Jules Warps | Wouter van Casteren | Tessa Termorshuizen

Evaluatie Wet versterking bestuurskracht

Onderzoek naar de werking van het instemmingsrecht van de medezeggenschap in het mbo op de hoofdlijnen van de begroting

Warps, J., Van Casteren, W., & Termorshuizen, T.

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Juli 2021

© 2021 ResearchNed Nijmegen in opdracht van ministerie van OCW. Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder nauwkeurige bronvermelding. ResearchNed werkt conform de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO 9001:2015 voor kwaliteitsmanagementsystemen, NEN-ISO 20252:2019 voor markt-, opinie- en maatschappelijk onderzoek en NEN-ISO 27001:2017 voor informatiebeveiliging.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding en onderzoeksopzet	7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	7
1.2 Bestaande inzichten	7
1.3 Onderzoeksvragen	9
1.4 Onderzoeksopzet	10
1.4.1 Enquêtes	11
1.4.2 Panels met raadsleden	11
1.4.3 Interviews met bestuurders	12
1.4.4 Werving deelnemers en respons	13
1.4.5 Kanttekeningen bij de bevindingen in dit onderzoek	14
2 Bevindingen	15
2.1 Werkwijze begrotingsproces	15
2.2 Vaardigheden en ondersteuning	19
2.3 Invloed en opbrengst	20
2.4 Handreiking en verbeterpunten	22
2.5 Eindoordeel	23
2.6 Vergelijking met uitkomsten van eerdere enquêtes	24
3 Conclusies	26
3.1 Werkwijze begrotingsproces	26
3.2 Vaardigheden en ondersteuning	26
3.3 Invloed en opbrengst	27
3.4 Handreiking	27
3.5 Best practices en aanbevelingen	28

Managementsamenvatting

Onderzoeksvraag en opzet

Met de invoering van de Wet versterking bestuurskracht (Wvb) in 2017, kregen de ondernemingsraad (OR), studentenraad (SR) en ouderraad in het mbo elk instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. De directe aanleiding voor dit onderzoek is de toezegging van de minister om de Wvb te evalueren. Dit onderzoek richt zich volledig en alleen op de evaluatie van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. De hoofdvraag is: hoe functioneert het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting voor medezeggenschapsraden in het mbo?

Het onderzoek bestond uit een meer kwantitatieve component met behulp van online enquêtes onder de verschillende raden en besturen, gevolgd door een kwalitatieve verdieping door middel van interviews met enkele bestuurders, een online panelgesprek met SR-leden en een online panelgesprek met OR-leden. De respons op de enquêtes is - onder andere door de keuze voor een selectieve benadering om belasting van scholen te beperken - niet van een omvang die generieke en cijfermatige uitspraken mogelijk maakt over 'de' ervaringen en oordelen van bestuurders en leden van de medezeggenschap in het mbo. Wel geven de bevindingen een helder kwalitatief beeld van de variatie in oordelen en ervaringen en in sommige gevallen juist eenduidigheid in meningen over het functioneren van het instemmingsrecht, de opbrengsten, de valkuilen en mogelijke verbeteringen.

Werkwijze begrotingsproces

Uit het onderzoek komt een duidelijke variatie in werkwijzen naar voren van de besturen en raden rond het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Het moment waarop de hoofdlijnen worden opgesteld varieert, en ook het moment waarop het gesprek met de raden voor het eerst wordt aangegaan, het moment waarop formeel om instemming wordt gevraagd en of dit gebeurt terwijl een volledige begroting beschikbaar is of nog alleen de hoofdlijnen. Besturen hebben over het algemeen de intentie om de raden zo vroeg en zorgvuldig mogelijk mee te nemen in het begrotingsproces en onderstrepen het belang van goede begeleiding daarin.

In tegenstelling tot voorgaande peilingen, is volgens de meerderheid van de respondenten in dit onderzoek duidelijk wat wordt verstaan onder de hoofdlijnen van de begroting en bestaat daar tussen raden en besturen overeenstemming over. Wel lijken door bestuurders van verschillende scholen verschillende accenten te worden aangebracht, en meer of minder ruimte te worden gegeven voor de raden om ook andere onderwerpen te bespreken.

Vaardigheden en ondersteuning

Bestuurders en raadsleden vinden over het algemeen de OR voldoende deskundig en toegerust om een oordeel te kunnen vellen over de hoofdlijnen van de begroting.

De meningen zijn daarentegen verdeeld over de mate waarin de SR hiertoe is geëquipeerd. Niet alleen bestuurders en (vooral) OR-leden oordelen hier zeer kritisch over, maar ook de studenten zelf geven deels aan dat dit voor hen lastige materie is. Bovendien is de vraag of studenten met behulp van begeleiding en scholing alleen voldoende kennis kan worden bijgebracht om het begrotingsproces te volgen en begrijpen, of dat zij vervolgens ook in staat zijn om hieraan daadwerkelijk een eigen bijdrage te leveren en een gefundeerd oordeel te vellen.

Over het algemeen is er voor OR en SR voldoende begeleiding en training beschikbaar. Bij begeleiding vanuit de staf van de school over de hoofdlijnen van de begroting worden soms vraagtekens geplaatst bij de objectiviteit. Wie begeleiding en/of training ontvangt is daarover doorgaans tevreden.

Verder worden door de raden met name praktische aspecten genoemd die kunnen helpen om een goed oordeel over de begroting te kunnen vellen, zoals voldoende tijd voor het bestuderen en bespreken van documenten en een heldere planning. Daarbij is van belang dat de raden vroeg door het bestuur in het proces worden betrokken, wat wel vaak maar niet overal gebeurt.

Invloed en opbrengst

OR-leden beoordelen de invloed die zij hebben op de hoofdlijnen van de begroting en de mate waarin zij serieus worden genomen overwegend voldoende tot goed. Ook SR-leden voelen zich voldoende tot goed serieus genomen, en beoordelen hun eigen invloed net iets minder omdat zij vinden soms zelf niet optimaal in staat te zijn om de juiste vragen te stellen of niet genoeg kennis hebben om echt goed mee te praten. OR- én SR-leden vinden dat het instemmingsrecht enigszins tot sterk de kwaliteit van de begroting verbetert.

De bestuurders in dit onderzoek vinden dat de kwaliteit van de begroting enigszins is verbeterd door het instemmingsrecht van de raden. Het is eigenlijk niet zozeer de kwaliteit van de begroting zelf die verandert – al vindt een enkeling dat die nu inhoudelijker is geworden in plaats van louter financieel – , maar vooral het proces ernaartoe, waarin besturen vanwege de uiteindelijk benodigde instemming al vanaf het begin zorgvuldiger en meer proactief denken en werken vanuit het perspectief van de belangen die OR en SR vertegenwoordigen. Dit is aanvankelijk een investering voor het bestuur, maar dit betaalt zich uit doordat de samenwerking met de raden sterker op vertrouwen is gebaseerd en doordat meer draagvlak bij de raden wordt verkregen.

Handreiking en best practices

De zogenoemde handreiking voor bestuurders, ondernemingsraden en studentenraden is bij besturen en OR- en bekend en wordt beoordeeld als 'voldoende' bruikbaar. Commentaar bij de handreiking is dat deze erg algemeen is, niet aansluit bij de situatie op de eigen school, ambtelijk is opgesteld, en alleen richtlijnen biedt in plaats van maatgevend te zijn. Ruim de helft van de studenten in dit onderzoek kent de handreiking niet, en de studenten die hem wel kennen zijn verdeeld over de bruikbaarheid.

Een belangrijke valkuil in het proces kan zijn dat de raden, met name de OR, te sterk op details letten en daarover het debat aangaan in plaats van op de bedoelde hoofdlijnen. Voorkomen moet ook worden dat het instemmingsrecht op de hoofdlijnen wordt ingezet als pressiemiddel om bijstellingen te bereiken die buiten de hoofdlijnen vallen, en ook dat aan het einde van de cyclus de raden onder hoge druk tot een besluit moeten komen. De besturen in dit onderzoek zetten verschillende 'best practices' in om dit te realiseren. Het hier al genoemde vroeger betrekken van de medezeggenschap in het proces en het opstellen van de hoofdlijnen met veel aandacht voor de belangen van de raden dragen daar in ieder geval aan bij. De gedachte is dat de raden dermate geleidelijk en in kleine stappen worden meegenomen dat het zeer onwaarschijnlijk is dat zij aan het einde niet instemmen met de hoofdlijnen. Een optie is ook om de raden juist al vroeg om instemming te vragen, op een moment dat er alleen nog hoofdlijnen zijn. Vervolgens kan de begroting verder worden uitgewerkt zonder dat in principe nog instemming hoeft te worden gevraagd. Een voorgesteld alternatief is dat de OR niet om instemming wordt gevraagd met alleen de hoofdlijnen van de eenjarige begroting, maar met het meerjarig financieel beleid, waardoor het gesprek zich eveneens meer op hoofdlijnen en beleid concentreert. Kortom, door aldus op verschillende manieren al vroeg in de cyclus de medezeggenschap te betrekken bij de hoofdlijnen van de begroting, gaat de discussie minder over details en wordt druk aan het einde van het proces voorkomen.

1 Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De medezeggenschap in het mbo is verdeeld in drie geledingen. Op elke mbo-instelling is er een ondernemingsraad (OR) en een studentenraad (SR). Op alle AOC's is er ook een ouderraad en op overige mbo-instellingen als minstens 25 ouders hierom verzoeken. Deze structuur is in 2010 ingevoerd omdat in de daarvoor bestaande *gezamenlijke* raad de studentengeledingen minder goed uit de verf kwamen. Studenten waren zelden of nooit vertegenwoordigd in de medezeggenschapsraden, de motivatie om mee te praten was gering en een grote meerderheid van de studenten was niet op de hoogte van de mogelijkheden voor inspraak.¹

Op 1 januari 2017 is de Wet versterking bestuurskracht (Wvb) ingevoerd, met als doel het faciliteren en stimuleren van een bestuurscultuur waarin studenten, docenten, management, bestuurders en toezichthouders samen het gesprek voeren over het onderwijs op hun instelling. Belangrijke verandering in de Wvb is dat de OR, de SR en de ouderraad elk instemmingsrecht kregen op de hoofdlijnen van de begroting. De directe aanleiding voor dit onderzoek is de toezegging van de minister om de Wvb te evalueren². Dit onderzoek richt zich volledig en alleen op de evaluatie van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting.

1.2 Bestaande inzichten

In 2018 is door JOB een enquête uitgezet onder leden van studentenraden om de ervaringen met het instemmingsrecht op de begroting te peilen.³ Die enquête is door 32 studentenraadsleden ingevuld, van 20 verschillende mbo-scholen. Resultaten zijn op hoofdlijnen:

- Twee vijfde van de respondenten vond onduidelijk wat de hoofdlijnen van de begroting zijn.
- De meeste respondenten hadden voldoende of goede informatie ontvangen om te kunnen besluiten over de begroting. Het handjevol respondenten dat meldde onvoldoende informatie te hebben ontvangen, kreeg bijvoorbeeld alleen een presentatie van de begroting.
- Sommigen studentenraden ontvingen complete begrotingen, anderen alleen de hoofdlijnen. Iedere school bleek dat anders aan te pakken.
- Respondenten vonden de begeleiding vanuit school vaker voldoende dan goed en dat geldt ook voor het overleg met de ondernemingsraden. Zes van de 32 respondenten vonden het overleg met de OR over de begroting onvoldoende.
- Bijna alle respondenten voelden zich minimaal voldoende serieus genomen door het schoolbestuur. Het merendeel vond ook dat ze voldoende tijd en begeleiding kregen voor de beoordeling van de begroting, een deel (6 van de 32) vond van niet.
- Bij de vraag naar verbeteringen bleek er bij de studenten de meeste behoefte aan landelijke afspraken over wat de hoofdlijnen van de begroting zijn en verder onder meer ook behoefte aan cursussen.
- Studentenraden die tevreden waren over het proces noemden vooral dat ze *op tijd werden betrokken* en dat ze *genoeg tijd en uitleg* kregen vanuit de school.

1 Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2007-2008, Kenmerk 31266, nr. 3: Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de ondernemingsraden in verband met de medezeggenschap van personeel en deelnemers in de educatie en het beroepsonderwijs (medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs); Memorie van toelichting.

2 https://www.eerstekamer.nl/toezegging/evaluatie_wet_34_251

3 JOB (2018): Onderzoek Instemming hoofdlijnen van de begroting. Amsterdam: JOB.

In 2018 is ook bij mbo-scholen een enquête uitgezet over de ervaringen met het instemmingsrecht op de begroting.⁴ Die enquête is ingevuld door 35 mbo-instellingen. Resultaten daarvan zijn kort samengevat:

- Respondenten bij scholen vonden allemaal dat de SR en de OR vooraf voldoende informatie/documenten hebben ontvangen en dat die voldoende zijn toegelicht.
- Kritisch waren de respondenten over de kennis bij de raden om een oordeel te kunnen vormen over de hoofdlijnen van de begroting. Bij de SR en de ouderraad zag ongeveer de helft van de respondenten *onvoldoende kennis*.
- Bij vrijwel elke instelling werd de SR begeleid met betrekking tot het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Dat bleek wel een lastige opgave. Aangegeven is daarbij dat de samenstelling van studentenraden (en ouderraden) jaarlijks wisselt waardoor er weinig continuïteit is, ook in kennis.
- Voorts bleek binnen een aantal instellingen nog discussie te bestaan over wat nu precies de hoofdlijnen van de begroting zijn. Gemeld is dat met name de OR instemming wenst op een meer gedetailleerd niveau.
- Over de Handreiking die ten behoeve van het instemmingsrecht over de begroting is uitgebracht, meldden sommige respondenten dat die niet aansluit op de specifieke situatie op de instelling. Op veertig procent van de instellingen vond de besluitvorming dan ook niet plaats conform de handreiking.
- Per saldo gaven de betrokkenen binnen mbo-instellingen gemiddeld het (vrij zuinige) rapportcijfer 6,5 aan het proces. Verschillen waren daarbij vrij groot. Elf instellingen gaven een 8 of 9; zeven instellingen gaven een 4 of 5.

Begin 2020 onderzocht het Platform Medezeggenschap MBO het gebruik van de 'Handreiking instemming op de hoofdlijnen van de begroting' door middel van een enquête onder 31 ondernemingsraden.⁵

- De OR-leden zijn kritisch over de informatievoorziening door de besturen, omdat belangrijke documenten in de begrotingscyclus niet of laat worden aangeleverd. Drie op de tien raden geven aan dat zij niet over alle relevante documenten beschikken.
- Wel geven vrijwel alle respondenten aan toch tevreden te zijn over het proces.
- Bij een op de vijf raden hebben geen overleg met het bestuur over het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting.
- Een op de zes ondernemingsraden geven aan niet deskundig te zijn op het gebied van instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting.
- Een kwart van de instellingen gebruiken de handreiking niet. Bij bijna een op de vijf raden kent men de handreiking niet. Bij twee derde van de scholen vindt de besluitvorming plaats conform de handreiking; bij een derde niet.
- Acht op de tien raden vinden dat er voldoende overleg is met het bestuur en bijna negen op de tien vinden het overleg inhoudelijk voldoende.
- De meeste studentenraden krijgen begeleiding inzake het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting, maar twee derde krijgt geen scholing daarin.
- Bij een derde van de ondernemingsraden heeft regelmatig overleg met de SR over de begroting, maar slechts een derde vindt het overleg inhoudelijk voldoende.

4 MBO Raad (2018): Instemmingsrecht hoofdlijnen begroting. Rapport enquête 2018. Woerden: MBO Raad.

5 Platform Medezeggenschap MBO (2020): Onderzoek Hoofdlijnen Begroting 2020. Onderzoek naar gebruik 'Handreiking instemming op de hoofdlijnen van de begroting' onder aangesloten instellingen bij het Platform Medezeggenschap MBO. Zevenaar: Platform Medezeggenschap MBO.

1.3 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag in dit onderzoek is: *Hoe functioneert het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting voor medezeggenschapsraden in het MBO?*

De deelvragen zijn hieronder weergegeven in vier blokken. Bij elk blok vermelden we enkele kanttekeningen op basis van onderzoeken van JOB en MBO Raad die de afgelopen jaren al hebben plaatsgevonden. In de samenvatting voorin dit rapport structuren we ook de uiteindelijke conclusies van het voorliggende onderzoek volgens deze zelfde indeling.

Werkwijze

- Wat zijn de werkwijzen van de besturen en raden rondom het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting?
- Is het duidelijk wat wordt verstaan onder ‘hoofdlijnen’ van de begroting?
- Welke positie nemen bestuurders en raden in?

Uit de hierboven beschreven eerdere onderzoeksresultaten blijkt dat er anno 2018 nog discussie en onzekerheid was over wat precies de hoofdlijnen van een begroting zijn. Ook bijvoorbeeld tussen de OR en de SR kan daarover verschil van inzicht zijn en voor de OR en voor de SR zijn in het algemeen ook verschillende onderdelen van de begroting extra interessant. Uit de eerdere resultaten blijkt ook dat het proces om in te stemmen met de begroting door de raden geen eenvoudige opgave is. Veel studentenraadsleden melden dat ze moeite hadden om het te begrijpen en medewerkers bij de mbo-instellingen zagen vaak een gebrek aan kennis bij de raden. Uit de eerdere onderzoeksresultaten blijken ook enige discrepanties tussen de ervaringen bij de staven/besturen enerzijds en de raden anderzijds, bijvoorbeeld bij de vraag of de raden steeds tijdig en goed geïnformeerd zijn. Belangrijk is dat er binnen een instelling consensus is over wat de hoofdlijnen zijn en dat het proces intern goed is ingericht om die hoofdlijnen scherp te krijgen en de besluitvorming over de begroting te faciliteren.

Vaardigheden en ondersteuning

- Vinden bestuurders dat medezeggenschapsraden voldoende geëquipeerd zijn om een oordeel over de hoofdlijnen van de begroting te vellen?
- Vinden de raden dat zij voldoende geëquipeerd zijn om een oordeel te vellen?
- Is er voor de raden voldoende begeleiding en ondersteuning (begeleiders, cursussen/trainingen);
- Wat hebben raden (nog meer) nodig om een oordeel te kunnen vellen over de begroting?

Bij het gesprek over zoets complex als een begroting is ten eerste belangrijk dat er over en weer een juist begrip is van de kennis over begrotingszaken, ten tweede dat in de presentatie en de toelichting van de begroting zo goed mogelijk wordt aangesloten bij die kennis en ten derde dat met ondersteuning en scholing eventuele kennishiaten zo goed mogelijk worden gedicht. Uit de eerdere enquêtes bleken er op deze punten nog verbeteringen mogelijk.

Invloed

- Vinden medezeggenschapsraden dat zij op deze manier invloed kunnen uitoefenen op het beleid van de onderwijsinstelling en voldoende ‘tegenkracht’ kunnen bieden?

Uit de enquête van JOB bleek dat in 2018 de SR-leden redelijk tevreden waren over hun invloed. Het inzicht in de impact van de raden kan mogelijk nog verdiept worden door bij instellingen te bevragen (in de enquête en/of interviews) in hoeverre bestuurders anticiperen op de ‘kritische blik’ van de raden. De werkelijke invloed van de medezeggenschap wordt immers niet alleen bepaald door amendementen die de OR, SR of ouderraad eventueel voor elkaar krijgen, maar met name ook hoe besturen in het hele proces van begroting maken reeds rekening houden met de mening bij de raden. De invloed van raden kan daarbij mogelijk ook groter zijn naarmate de raden eerder in het proces en op een betekenisvolle wijze worden betrokken bij het maken van de begroting.

Handreiking en best practices

- Hoe kijken raden en bestuurders aan tegen de handreiking?
- Wat zijn best practices en valkuilen?

Uit het eerdere onderzoek bij instellingen bleek dat de Handreiking niet altijd werd gebruikt en niet goed aansloot op de specifieke situatie bij een instelling. In het actuele onderzoek kan nader worden nagegaan welke verbeteringen hier mogelijk zijn. Best practices en valkuilen zijn eveneens in de eerdere onderzoeken al aangestipt (zoals het belang van tijdig betrekken van de raden en hen goed informeren) en kunnen in het onderhavige onderzoek nader worden belicht. Met name ook de interviews zijn daarvoor geschikt.

1.4 Onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet valt in dit project uiteen in twee fasen: de eerste meer kwantitatief door middel van een online enquête en de tweede sterk kwalitatief aan de hand van panels en interviews.

	1. Enquête	2. Diepgangssessies	
		Online panels	Online interviews
Leden studentenraden	x	x	
Leden ondernemingsraden	x	x	
Leden ouderraden	x	x ⁶	
Bestuurders	x		x

Allereerst is een online enquête uitgevoerd onder alle doelgroepen: leden van de raden en bestuurders. In de tweede fase zijn individuele interviews met bestuurders en panelgesprekken met raadsleden gehouden. De interviews en panels zijn per definitie niet representatief. Het zijn kwalitatieve instrumenten om meer verdiepend te verkennen wat de visie en antwoorden zijn op de onderzoeksvragen en meer duiding te kunnen geven. Door in de panels en interviews meer open de diverse thema's en vragen aan te snijden, kan het inzicht in de processen, knelpunten en best practices rondom het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting verbeteren. Wat is de achtergrond en motivatie voor bepaalde voorkeuren en oordelen, wat zijn voorbeelden van concrete ervaringen. Ook gaven de diepgangssessie gelegenheid om raadsleden en bestuurders te laten reflecteren op de resultaten van de eerste fase, de enquête.

6 Er heeft uiteindelijk geen panel plaatsgevonden met leden van ouderraden, omdat hiervoor geen deelnemers beschikbaar werden gevonden.

1.4.1 Enquêtes

In de afgelopen jaren werden eerder diverse enquêtes uitgevoerd onder raadsleden en bestuurders door de MBO Raad, door JOB en door het Platform Medezeggenschap MBO. Voor dit onderzoek is zo goed mogelijk aangesloten bij deze bestaande onderzoeken, door de vragen uit verschillende enquêtes en voor verschillende doelgroepen te combineren in één uniforme vragenlijst voor leden van ondernemingsraden, studentenraden, ouderraden en colleges van bestuur. Zo verzamelen we zo volledig mogelijk de ervaringen en visie van betrokkenen uit de verschillende geledingen op identieke wijze, zodat deze ook onderling vergeleken kunnen worden. Om de enquêtes deelnemersvriendelijk te houden en om aan te sluiten bij de aanpak van de eerder uitgevoerde enquêtes, is gekozen voor antwoordschalen met telkens drie antwoordmogelijkheden - in de meeste gevallen onvoldoende/voldoende/goed. Bij een groot deel van de vragen werd bovendien gevraagd om het antwoord in eigen woorden toe te lichten of nader te specificeren (Wat gaat goed? Wat gaat minder goed?). Dit maakt het mogelijk om ook bij geringere responsomvang - de enquêtes voor OR en CvB werden bij slechts een beperkt aantal scholen uitgezet (zie 1.4.4) - toch een meer verdiepend beeld van de ervaringen en meningen te kunnen samenstellen. De vragenlijsten zijn van commentaar voorzien door JOB en MBO Raad en in overleg met de opdrachtgever aangepast tot de definitieve vragenlijsten.

De enquête had tevens als doel om deelnemers voor de diepgangssessies te werven. Respondenten konden aan het einde van de vragenlijst aangeven of zij hiervoor uitgenodigd mochten worden en konden daartoe hun contactgegevens invullen. Ook werd in de uitnodigingsmail hiervoor uitgenodigd en hierop kon rechtstreeks worden gereageerd zonder een enquête in te vullen.

1.4.2 Panels met raadsleden

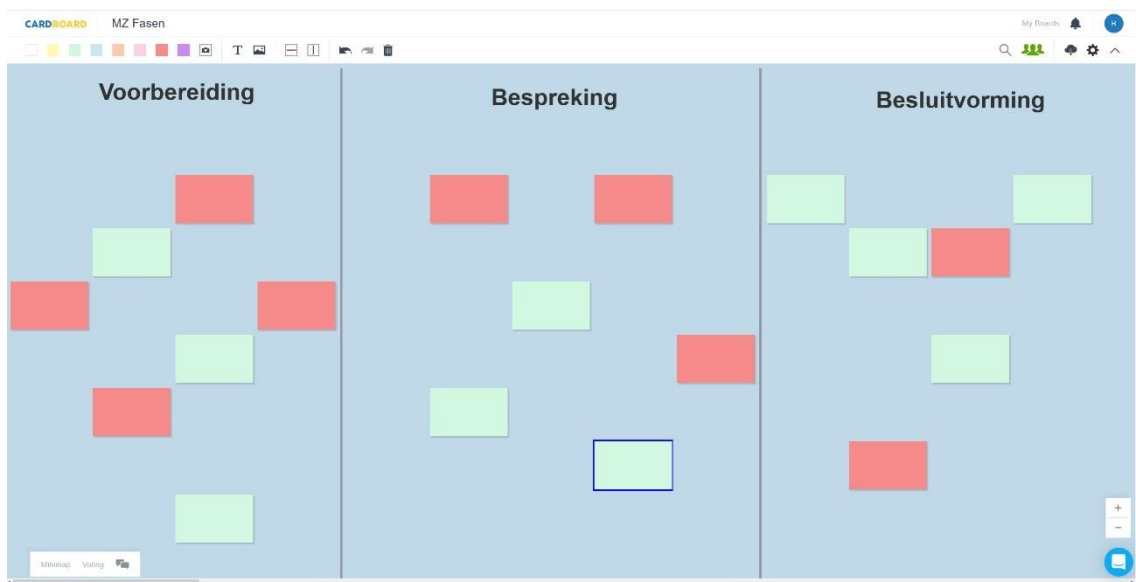
Voor de diepgangssessies met raadsleden zijn online panels georganiseerd volgens de methode van de focusgroep. De online aanpak is onder andere gekozen omdat deze onder de huidige omstandigheden COVID-19-proof kan worden uitgevoerd. Bovendien is het eenvoudiger om deelnemers op één moment en onafhankelijk van hun locatie te laten deelnemen.

De meerwaarde van een focusgroep boven afzonderlijke interviews ligt in de eerste plaats in de interactie tussen deelnemers. Niet alleen reageren zij op de vragen en stellingen van de gespreksleider, maar ook op elkaar. In een online focusgroep is deze kenmerkende interactie tussen deelnemers mogelijk minder vanzelfsprekend. Met name de non-verbale communicatie, het observeren van lichaamstaal, ontbreekt en dit maakt de interactie minder spontaan⁷. Tegelijkertijd heeft een online focusgroep ook voordelen. Door de relatieve anonimiteit van deelnemers geven zij gemakkelijker hun mening en geven zij minder vaak sociaal wenselijke antwoorden. Ook worden zij minder beïnvloed door kenmerken van andere deelnemers (uiterlijk, gedrag) waardoor de kans op een gelijkwaardige participatie groter wordt en er minder snel problemen ontstaan met dominante respondenten. Omdat deze kenmerken ook minder afleiden van de discussie ontstaat er meer focus en kunnen de focusgroepen efficiënt worden gevoerd in kortere tijd. Omdat tegelijk online focusgroepen meer concentratie van de deelnemers vragen, is de duur van deze 'geconcentreerde' focusgroepen beperkt tot anderhalf uur.

Om te garanderen dat in de online focusgroep toch een levendige groepsdynamiek wordt gecreëerd, is de videoverbinding gecombineerd met de toepassing van de applicatie Cardboard. Dit is een eenvoudig programma waarmee gedurende de discussie post-its kunnen worden geplakt en geordend op een virtueel prikbord. Dit programma is toegepast voor story mapping tijdens de focusgroep langs twee lijnen.

⁷ Tates, K. (2010): Online focusgroepsgesprekken als methode van data verzamelen. In: KWALON 44 (2010, jaargang 15, nr. 2).

- Eerst zijn de verschillende *fases* van de behandeling van de hoofdlijnen van de begroting als kader gegeven: voorbereiding, bespreking, en besluitvorming. Raadsleden kunnen in elke fase aangeven welke aspecten en factoren (informatie, training, overleg, tijdigheid, etc.) hen helpen in het uitoefenen van hun instemmingsrecht en welke hen hinderen.



- Vervolgens zijn op het digitale prikbord op vergelijkbare wijze de andere *gremia* weergegeven (bijvoorbeeld voor personeel: studentenraad, ouderraad en bestuur), waarbij deelnemers aangeven wat goed gaat en wat minder goed gaat in de samenwerking en het overleg met deze partijen.

Met eenvoudig kleurgebruik (bijvoorbeeld groene post-its voor positieve elementen, rood voor negatieve, paars voor iets dat zij hebben gemist of een kanttekening, etc.) ontstaat snel een overzichtelijk beeld van de inbreng van de deelnemers gezamenlijk, en kunnen zij op elkaar reageren en elkaar aanvullen. Het grote voordeel van deze aanpak is dat voor alle deelnemers duidelijk wordt gevisualiseerd wat ieders inbreng is, zodat gemakkelijk op elkaars inbreng kan worden gereageerd door deze te onderschrijven, aan te vullen of ter discussie te stellen.

Nadat de deelnemers hun eigen ervaringen hadden gedeeld aan de hand van de cardboards, werd een aantal resultaten gepresenteerd van de enquête uit de eerste fase van het onderzoek. De deelnemers kregen de gelegenheid om hierop te reflecteren en om de uitkomsten te duiden.

De online panels werden voorbereid door een draaiboek samen te stellen met de achtereenvolgende vragen en onderdelen, dat vooraf werd afgestemd met de opdrachtgever.

1.4.3 Interviews met bestuurders

Met bestuurders werd een viertal afzonderlijke, semigestructureerde interviews georganiseerd. Enerzijds leert de ervaring dat het lastig is om meerdere bestuurders op eenzelfde moment beschikbaar te vinden voor een gezamenlijke bijeenkomst. Anderzijds is gekozen voor afzonderlijke interviews om in deze gesprekken grondig de ervaringen van de bestuurders met alle betrokken raden in hun specifieke instelling te verkennen. Net als bij de panels werd aan de bestuurders eerst een aantal open vragen voorgelegd. Hoe peilen de besturen de instemming van de medezeggenschapsraden met de hoofdlijnen van de begroting?

Meer precies: welk begrotingsproces op hoofdlijnen – van start tot eind – doorloopt de instelling en hoe en op welke momenten (en met welke overwegingen) worden daarbij de verschillende medezeggenschapsorganen betrokken? Hoe faciliteren zij de verschillende raden daarvoor? Is er in hun beleving discussie over wat wel en niet wordt verstaan onder de hoofdlijnen van de begroting? Vinden zij de Ondernemingsraad, de Studentenraad en - indien van toepassing - de Ouderraad elk afzonderlijk voldoende geëquipeerd om een oordeel te vellen? In hoeverre is dit afhankelijk van de geboden ondersteuning? Hoe verschillend treden zij daarbij de afzonderlijke raden tegemoet? En hoe goed zijn zij zelf en de betrokken raadsleden bekend met de Handreiking en in hoeverre helpt deze om discussie over wat de hoofdlijnen van de begroting zijn of over het proces te voorkomen?

Vervolgens zijn net als in de panels enkele resultaten uit de enquêtes op hoofdlijnen voorgelegd aan de bestuurders. Herkennen de bestuurders deze uitkomsten, en is dit nog aanleiding voor (nieuwe) initiatieven om in de eigen instelling de uitoefening van het instemmingsrecht verder te verbeteren? Voor de voorbereiding van de interviews werd een gespreksleidraad opgesteld, die werd afgestemd met de opdrachtgever.

1.4.4 Werving deelnemers en respons

Enquêtes

Het veldwerk voor de enquêtes onder leden van de ondernemingsraden en colleges van bestuur verliep via de opdrachtgever OCW. Voor het onderzoek werden door OCW vijftien instellingen geselecteerd - dit vanwege de vele onderzoeken die reeds lopen, evenals drukte rondom de uitvoering van coronamaatregelen. Langs de verhoudingen binnen het mbo werd gekozen voor in totaal elf ROC's, twee AOC's en twee vakinstellingen. Binnen de verzameling ROC's werden scholen geselecteerd op basis van grootteklasse en landsdeel, binnen de AOC's op landsdeel en binnen de vakscholen op grootteklasse (alleen in West-Nederland, aangezien het grootste deel van de studenten hier woont). Uitsluitend bij deze vijftien scholen werden de schoolbesturen en ondernemingsraden benaderd met een uitnodiging die via OCW werd verspreid. Uiteindelijk resulteerde dit in de deelname van twaalf OR-leden, verspreid over negen verschillende scholen, en negen CvB-leden van evenzoveel scholen.

De uitnodigingen voor de enquête voor leden van de studentenraden werden via opdrachtgever OCW door JOB verspreid onder hun achterban. Dit resulteerde na een eerste serie uitnodigingen en herinneringen in een respons van in totaal zeven studenten. Na een verlenging van de veldwerkperiode en opnieuw herhaalde oproepen via e-mail en sociale media werd uiteindelijk een respons bereikt van in totaal tien studentenraadsleden, verspreid over negen scholen. Via JOB werd vanuit de studentenraden nog gemeld dat sommigen nog nooit hadden ingestemd met de hoofdlijnen van de begroting en daarom de enquête niet hadden ingevuld. Anderen gaven aan dat ze niet bekend waren met het onderwerp en enkele studentenraadsleden dat ze de enquête te ingewikkeld vonden.

Voor ouderraden bestaat geen koepelorganisatie of ander verband. Volgens de wet is alleen bij AOC's en scholengemeenschappen van ROC's met voortgezet onderwijs een ouderraad verplicht. ROC's zijn verder verplicht een ouderraad in te stellen als minimaal 25 ouders daarom vragen. De meeste ROC's hebben geen ouderraad. Bovendien blijken enkele scholen te hebben gekozen voor een constructie met een 'oudercommissie', die wel een of meerdere keren per jaar wordt geïnformeerd en als klankbord dient, maar niet is ingericht als formele ouderraad met het bijbehorende instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Uiteindelijk zijn contactgegevens verzameld van tien ouderraden, waarvan uiteindelijk één respondent de enquête invulde en zich niet beschikbaar stelde voor een vervolg in een diepgangssessie.

Panels en interviews

In de laatste vraag van de enquête en ook rechtstreeks via e-mail konden leden van studentenraden, ondernemingsraden, ouderraden en colleges van bestuur aangeven of zij zich beschikbaar stelden voor een kwalitatief vervolg in een diepgangssessie. Langs deze weg werd de bereidheid tot medewerking gevonden van vier collegeleden voor een interview, en acht studenten en acht personeelsleden voor een panelbijeenkomst. Uiteindelijk vonden daadwerkelijk interviews plaats met vier collegeleden (1 AOC, 1 vakschool en 2 ROC's) waarvan een samen met de controller van de instelling, een panelbijeenkomst met vijf studentenraadsleden (van vier scholen) en een panelbijeenkomst met acht OR-leden (van zes scholen).

1.4.5 Kanttekeningen bij de bevindingen in dit onderzoek

Dit onderzoek is ontworpen als een combinatie van kwantitatief onderzoek door middel van enquêtes en een kwalitatieve verdieping door middel van interviews en panels. Echter, door de omvang van de respons lenen de enquêteresultaten zich niet voor ronduit kwantitatieve uitspraken over bijvoorbeeld percentages SR- of OR-leden met een bepaalde mening of ervaring. Toch geven de resultaten ons inziens in ieder geval een helder beeld van de oordelen van deze verzamelde groepen respondenten en daarmee een sterke indicatie van voorkomende ervaringen, doordat de gegeven antwoorden meestal duidelijk en vrij unaniem in een bepaalde richting wijzen, of juist sterk verdeeld zijn. In die termen bespreken en interpreteren we daarom in het volgende hoofdstuk ook de enquêteresultaten, namelijk door te beschrijven over welke punten eensgezindheid of juist een variatie aan ervaringen bestaat, en ook in hoeverre deze beelden tussen de raden en besturen overeenkomen of verschillen. Samen met de uitgebreide mogelijkheden in de enquêtes om gesloten vragen in eigen woorden toe te lichten en de verdiepingsslag die vervolgens is gemaakt in de interviews en panels, levert dit de basis voor een rapportage die weliswaar geen uitkomsten presenteert in vorm van cijfers en procenten, maar wel door de kwalitatieve diepgang en door de variatie aan bevindingen en meningen uit de verdiepingssessies een duidelijk beeld geeft van de voorkomende beelden, ervaringen en visies in het mbo met het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. In paragraaf 2.6 vergelijken we bovendien het beeld uit dit onderzoek met de uitkomsten van de vorige enquêtes.

Verder laten wij in dit rapport de rol van de ouderraad onbelicht. Enerzijds is de enquête voor ouderraden ingevuld door één respondent en waren er geen deelnemers beschikbaar voor een verdiepingssessie. Anderzijds hadden slechts enkele respondenten in de andere enquêtes te maken met een ouderraad in hun school, en zelfs geen enkele student of personeelslid in de twee panels. Kortom, er kon noch vanuit de ouderraden, noch over de ouderraden voldoende materiaal worden verzameld dat als basis voor een rapportage zou kunnen dienen.

2 Bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijven we integraal de resultaten van het onderzoek. Per thema geven we telkens eerst de uitkomsten weer van de enquêtes onder studentenraden, ondernemingsraden en besturen. Vervolgens brengen we bij elk thema telkens – *cursief gedrukt* – waar mogelijk meer duiding en verdieping aan op basis van de panels met studenten- en ondernemingsraden en de interviews met bestuurders. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk vergelijken we onze bevindingen met de uitkomsten van de eerdere enquêtes.

2.1 Werkwijze begrotingsproces

Proces en cyclus

Er is een grote variatie tussen instellingen in de wijze waarop de hoofdlijnen van de begroting worden besproken en het moment waarop instemming wordt gevraagd. Volgens OR-leden en bestuurders in de enquêtes ontvangen de raden de hoofdlijnen van de begroting meestal al vroeg in de cyclus, bij de presentatie van de beleidsvoornemens. Vaak vindt dan ook meteen de eerste – soms informele – bespreking plaats, of wat later in de cyclus, maar in ieder geval niet pas op het moment dat de begroting definitief is. Het moment waarop formeel om instemming wordt gevraagd is volgens OR- en bestuursleden gelijk verdeeld over het moment waarop alleen de hoofdlijnen bekend zijn, bij de eerste conceptbegroting of bij de definitieve begroting. De studenten plaatsen zowel het moment van ontvangst van de hoofdlijnen, de eerste bespreking als de formele instemming later in de cyclus.

De raden vinden de planning van overleggen, dat wil zeggen het aantal overleggen en de momenten waarop dat gebeurt, voldoende. De bestuurders vinden de planning voldoende tot goed. Kritiekpunten vanuit de OR kunnen zijn dat zij onvoldoende worden meegenomen in het proces, stukken te laat worden ontvangen, en er teveel druk staat aan het einde van het proces. Studenten vinden soms dat zij laat worden geïnformeerd over belangrijke punten of over de planning.

De meeste documenten die onderdeel kunnen vormen van de begrotingscyclus worden door de raden ontvangen en ook op tijd, maar niet allemaal. Met name de managementletter/risicoanalyse wordt door de raden volgens de helft van de respondenten niet of te laat ontvangen, en het bestuur verstrekt deze vaker aan de OR dan aan de SR. Beide raden voelen zich overwegend 'voldoende' geïnformeerd over financiële en beleidsmatige ontwikkelingen. Dat gebeurt doorgaans schriftelijk én mondeling. Het valt op dat de besturen op deze gewetensvraag niet unaniem 'goed' maar ook deels 'voldoende' antwoorden. De OR vraagt in bijna alle gevallen wel eens om meer informatie, zowel volgens hen zelf als volgens de bestuurders. De SR doet dat volgens de SR-leden en bestuurders in ongeveer de helft van de gevallen.

Tijd om een besluit te kunnen nemen over de hoofdlijnen is er voldoende (volgens de OR-leden) tot goed (SR-leden). Volgens alle bestuurders in de enquête hebben de raden het afgelopen begrotingsjaar direct ingestemd met de hoofdlijnen. Volgens een derde van de OR-leden en de helft van de SR-leden echter deden zij dat pas 'na aanpassing' van de hoofdlijnen, omdat zij eerst bepaalde bijstellingen of uitbreidingen verlangden of 'fouten' wilden laten verbeteren.

Voor een goed en constructief verloop van het begrotingsproces vinden zowel het OR- als SR-panel het van groot belang dat hun raad tijdig daarin wordt meegenomen. Het gaat niet alleen om de instemming aan het eind van de cyclus, maar om het afstemmen en instemmen in kleine stappen al vanaf de zomervakantie of zelfs eerder. Zo is het proces echter niet overal ingericht. Sommige raden worden vanaf het begin door hun bestuur meegenomen en kunnen het hele jaar door input geven, andere pas later in het proces.

De ervaringen zijn wat dit betreft dus zeer wisselend. In beide panels wordt ook benoemd dat het werken met een kaderbrief vroeg in de cyclus, waarin de koers en plannen voor het volgende schooljaar en de financiële uitgangspunten daarvoor zijn opgenomen, een goede gelegenheid geeft voor de medezeggenschap om input te leveren.

Ook vinden beide raden het van groot belang om in goed contact te staan met de financiële afdeling van de instelling, voor informatie en uitleg. Sommige studentenraadsleden ervaren dat zij, ondanks voldoende informatie, pas laat de agendapunten of planning van besprekingen krijgen waardoor zij weinig tijd hebben om zich voor te bereiden. Anderen herkennen dit juist niet. Een OR-lid stelt daarom voor om de afspraken tussen raden en bestuur al voor een heel jaar vooruit in te plannen. De cyclus verandert immers in principe niet en kleine aanpassingen kunnen altijd in overleg nog plaatsvinden.

Met name uit de vier interviews met bestuurders blijkt hoe verschillend het proces kan worden ingericht dat uiteindelijk leidt tot instemming met de hoofdlijnen van de begroting. Bij twee scholen is er al voor de zomer overleg met de raden over de hoofdlijnen van de begroting, maar wordt formeel de instemming pas in december gevraagd als de begroting definitief is uitgewerkt. Bij twee andere scholen worden pas na de zomer de hoofdlijnen gepresenteerd, maar wordt dan ook direct in september of oktober formeel al de instemming gevraagd zodat dit later niet meer nodig is. Een bestuurder legt er de nadruk op dat de raden duidelijk moet worden uitgelegd waarom vanuit bedrijfseconomisch perspectief en vanuit de regelgeving de hoofdlijnen zijn opgesteld zoals ze zijn. De raden moeten echter niet te vroeg in de beleidsvorming worden betrokken, vindt deze bestuurder, want daarmee worden de raden medebeleidsmakers en dat is hun rol niet. De raden moeten niet meer bevoegdheden krijgen dan de wet hen geeft. De andere bestuurders vinden vooral essentieel voor het begrotingsproces dat de raden merken dat het bestuur heeft nagedacht over en begrijpt wat voor hen van belang is. Een van deze besturen plant ook nog zes a zeven tussentijdse sessies in met de raden over de begroting vóór het instemmingsmoment, om zo stapsgewijs naar de instemming toe te werken. Een ander benadrukt dat in het opstellen van de hoofdlijnen zelf al duidelijk moet zijn hoe zorgvuldig het bestuur nadenkt vanuit het perspectief van de raden, van personeel en studenten. Beperkte bijstellingen op verzoek van de medezeggenschap moeten mogelijk zijn, al ligt een groot deel van de begroting toch wel vast - de raden overschatten vaak welke ingrepen nog realistisch mogelijk zijn. Weer een andere bestuurder legt aan de raden het meerjarig financieel beleid ter instemming voor, waar de eenjarige begroting slechts een onderdeel van is.

Wat deze verschillende procedures en accenten gemeen hebben, is dat besturen hiermee tijdig draagvlak willen creëren bij de raden en tegelijk willen voorkomen dat de raden teveel op detailniveau invloed op de begroting proberen uit te oefenen. Zowel het toelichten van de eisen en voorwaarden waaraan de begroting moet voldoen als het juist uitbreiden van de instemming naar het meerjarig financieel beleid, dienen uiteindelijk hetzelfde doel. Ook voorkomen de bestuurders dat het proces aan het einde teveel onder druk komt te staan door de instemming op de hoofdlijnen ofwel al in een eerder stadium te vragen, ofwel de raden al vanaf het begin van het proces in de vorming van de begroting mee te nemen. Het initiatief is evenwel in alle gevallen aan het bestuur, zij maken het beleid en nemen het voortouw. De raden praten mee en stemmen in. Echter, hoe later of hoe minder intensief de raden in het begrotingsproces worden betrokken en meegenomen, hoe meer in feite hun instemming pas wordt gevraagd met de definitieve begroting, en hoe groter daardoor de kans wordt dat zij het instemmingsrecht aan het einde van de cyclus inzetten als houdgreep om invloed op details af te dwingen. Of zoals een bestuurder het samenvat: 'Als er aan het einde van de begrotingscyclus nog discussie ontstaat, dan heb je als bestuur eerder in het proces iets niet goed gedaan.'

Duidelijkheid over hoofdlijnen

Volgens de meerderheid van de OR-leden en de helft van de SR-leden in de enquêtes is 'goed' duidelijk wat de hoofdlijnen van de begroting zijn. Een klein deel vindt het voldoende duidelijk en slechts één student oordeelt onvoldoende. Alle respondenten uit raden en besturen vinden – op twee OR-leden na – dat er overeenstemming tussen de partijen bestaat over wat de hoofdlijnen van de begroting zijn.

In het studentenpanel wordt opgemerkt dat de hoofdlijnen meer toegespitst zouden kunnen worden op het perspectief van studenten, en op hoe zij het beste ondersteund kunnen worden. In het OR-panel wordt net als in de enquête door iemand opgemerkt dat voor de raad weliswaar duidelijk kan zijn wat de hoofdlijnen zijn, maar daarover toch verschil van mening kan bestaan met het bestuur.

In de interviews met bestuurders valt op dat zij in de eerste plaats zelf bepalen wat de hoofdlijnen van de begroting zijn, aangevuld met wat wettelijk is voorgeschreven (ratio's, kengetallen), en dat zij daarin ook eigen accenten leggen. De een benadert het sterker systematisch en technisch vanuit bedrijfseconomisch perspectief. Een andere bestuurder benadrukt dat de hoofdlijnen geen samenvatting of 'mini-begroting' moeten zijn, maar juist een kader waarin het gesprek overal over kan worden gevoerd en waarvoor een soort vertrouwensbasis is ontstaan. Weer een ander collegelid vindt dat het instemmingsrecht eigenlijk niet over de eenjarige begroting moet gaan, maar over het meerjarig financieel beleid waar de eenjarige begroting dan deel van uitmaakt. De instemmingsaanvraag is vervolgens eigenlijk meer een formaliteit, die strak omschreven aan de raden kan worden voorgelegd en waarover weinig discussie meer zal bestaan.

Samenwerking raden onderling

Ongeveer de helft van de respondenten in de enquêtes geeft aan dat OR en SR een eigen vooroverleg over de hoofdlijnen hebben, voordat met het bestuur vergaderd wordt. Ook vindt ongeveer de helft van de OR- en SR-respondenten dat er nog onvoldoende overlegd wordt tussen de raden onderling. Daar waar onderling vooroverleg plaatsvindt, vinden OR-leden de kwaliteit van hun overleg met de SR 'voldoende' (en eenmaal onvoldoende). Ook vinden zij het overleg constructief, maar hebben zij de indruk dat SR de complexiteit niet overziet (of hoeft te overzien) omdat zij minder rechten en documenten hebben. De studenten beoordelen het onderlinge overleg met de OR als voldoende tot goed. Zij beschrijven hoe zij zich aan OR kunnen optrekken (uitleg door de OR-leden, samen standpunten bepalen).

In het OR-panel geven de personeelsleden aan dat de OR de SR vaak bij de hand moet nemen in hun onderlinge overleggen. Ook wordt benoemd dat het door de snellere wisselingen in de SR per jaar kan verschillen hoe betrokken de SR is. Positief aan het onderling overleg is dat het bespreken van speerpunten per raad kan helpen bij een goede beeldvorming, en dat de raden elkaar kunnen versterken door denkwijzen uit te wisselen. De OR kan de SR meenemen in het proces, maar de meningen zijn erover verdeeld of het wel de taak is van de OR om de SR in het instemmingsrecht te begeleiden. De studenten in het panel vinden het prettig om met de OR samen naar de begroting te kunnen kijken. Ook vinden zij dat de OR in heldere termen spreekt en vragen van de SR goed beantwoordt.

Een bestuurder is van mening dat het niet de bedoeling is dat een OR de SR op sleeptouw moet nemen. De belangen van de OR zijn niet altijd de belangen van de SR, terwijl de OR wel een kennisvoorsprong heeft en de SR kan beïnvloeden en sturen.

Overleg raden en bestuur over de hoofdlijnen

Bij de meerderheid van de scholen wordt door OR en SR in een gezamenlijke vergadering met het bestuur besloten over de instemming met de hoofdlijnen. Dit lijkt ook wat vaker te gebeuren dan in het algemeen; met andere woorden, ook waar normaliter het bestuur met de raden elk apart vergadert, gebeurt dat over de hoofdlijnen van de begroting wel gezamenlijk.

OR- en bestuursleden zijn in de enquêtes overwegend positief over het overleg dat OR en bestuur met elkaar voeren over de hoofdlijnen van de begroting. Positieve punten zijn dat alles bespreekbaar is, heldere uitleg wordt gegeven, het overleg open en constructief is, tijdig informatie wordt verstrekt, er heldere procedures zijn en de OR goede vragen stelt. Een negatief punt vanuit de bestuurderskant is dat de OR wel een grote informatiebehoefte kan hebben en zich teveel kan richten op details. Vanuit de OR wordt als negatief ervaren dat het bestuur vindt dat de OR teveel op details let, en verder kan er tijdsdruk ontstaan wanneer de raad onvoldoende wordt meegenomen in het proces, en kunnen stukken te laat, onvolledig of met fouten worden aangeleverd.

SR- en bestuursleden beoordelen het overleg tussen SR en bestuur over de hoofdlijnen als voldoende tot goed. Positief wordt genoemd dat er een duidelijke procedure is, dat de studenten geïnteresseerd zijn, dat er veel toelichting rondom de begroting wordt gegeven, en dat de sfeer open en rustig is. Negatief punt volgens de bestuurders is dat de hele materie voor studenten erg lastig en complex blijft, ook na begeleiding. In het verlengde hiervan noemen de studenten als negatief punt dat zij het inderdaad lastig vinden, moeite hebben met het taalgebruik, en vinden dat zij zelf kennis tekort komen, wat extra lastig is bij wisselingen in de samenstelling van hun raad of in het bestuur.

In het panel gaven SR-leden aan dat het bestuur naar hun mening duidelijk communiceert, vragen goed beantwoordt en zijn best doet alles begrijpelijk te maken voor de SR. Bij sommige studentenraden is een ambtelijke secretaris aanwezig die gedurende het proces de SR aanmoedigt goede vragen te stellen aan het bestuur. Toch merkt de SR dat het moeilijk is om kritische vragen te stellen doordat zij beperkte kennis van zaken hebben. Daarnaast mist de SR soms de durf om zich hard te maken en kritisch op te stellen tegenover het bestuur. Ook geven de studenten aan dat het bestuur er soms wel erg snel van uit gaat dat de SR wel in zal stemmen.

In het OR-panel benadrukken de deelnemers dat zij zelf niet vinden dat ze teveel op details focussen. Zonder details kunnen zij de hoofdlijnen niet goed beoordelen. Bovendien ziet de OR, in tegenstelling tot het bestuur, de uitwerking van de begroting terug op de werkvloer en krijgt zij van daaruit ook input. Positief aan hun overleg met het CvB vinden zij dat er doorgaans een goede werkrelatie bestaat ondanks dat het inhoudelijk kan schuren. Het is goed om korte lijnen te hebben tussen OR en bestuur en transparantie vanuit het bestuur is bevorderlijk. Ook noemen zij de Raad van Toezicht als belangrijke speler: de RvT sluit soms aan bij overleg tussen de OR en het CvB. Ze luisteren goed en nemen belangrijke punten vanuit de OR mee naar het bestuur. De OR zit op haar beurt in sommige gevallen wel eens als toehoorder bij overleggen tussen het bestuur en bijvoorbeeld de vakbonden. Dit zou voor de SR ook een goed idee kunnen zijn om een beter beeld te kunnen vormen van bepaalde zaken. OR-leden zien dat de SR door het CvB beïnvloed kan worden doordat de studenten onervaren zijn. In sommige gevallen probeert de OR daarom ook vaker met de SR te overleggen, om de SR kritischer te maken en bewuster te laten denken over de lange termijn.

In de interviews benadrukken twee bestuurders dat de OR de neiging heeft om naar de hele begroting te kijken, en soms pas wil instemmen op hoofdlijnen nadat zij de hele begroting hebben kunnen bestuderen. Daarmee gaat de OR echter op de stoel van de bestuurder zitten; dat is niet hun functie en daar hebben de OR-leden volgens de bestuurders ook de tijd en expertise niet voor. De raden mogen alles zien en alles is bespreekbaar, maar de instemming gaat alleen over de hoofdlijnen. Doorgaans is de verhouding met de OR echter goed, en zolang de raden zich constructief opstellen en niet de hakken in het zand zetten, zal het bestuur ook gemakkelijker meegaan in hun wensen. Een bestuurder wijst erop dat het voor alle partijen van belang is dat de OR goed beslagen ten ijs komt en zich zo nodig extra laat scholen om een goede gesprekspartner te zijn. Een kennisachterstand bij de OR klinkt als een gemakkelijke omstandigheid voor het bestuur, maar daar heb je dan later alleen maar meer last van.

2.2 Vaardigheden en ondersteuning

Begeleiding en training

Alle studenten rapporteren dat zij begeleiding krijgen aangeboden om de hoofdlijnen van de begroting beter te begrijpen. De OR-leden krijgen dit meestal aangeboden - zowel volgens hen zelf als volgens de bestuurders. OR-leden die begeleiding krijgen zijn hierover tevreden en beoordelen deze als 'goed'. Er kunnen uitgebreide procedures bestaan voor het doornemen van de begroting bijvoorbeeld samen met de concern of business controller. De studenten daarentegen beoordelen de begeleiding vaker als 'voldoende': de begeleiding komt soms pas laat voor de besluitvorming, soms gaat uitleg te snel en soms ook twijfelen zij vanuit welke belangen de staf - bijvoorbeeld de controller - hen specifiek met betrekking tot de begroting begeleidt (zie ook *panel* hieronder).

Ongeveer de helft van de OR- en SR-leden geeft aan dat zij scholing of training krijgen met betrekking tot het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting, en soms krijgen OR en SR dit gezamenlijk. Raadsleden die training of scholing krijgen zijn daarover doorgaans tevreden.

In de panels geven studenten aan dat de algemene begeleiding die zij gedurende het hele jaar krijgen in hun raadwerk weliswaar neutraal is, maar dat de specialist die specifiek uitleg geeft over de begroting dat mogelijk meer kan doen vanuit het perspectief van het bestuur. De OR-leden hebben ook wel eens die indruk en vinden het daarom belangrijk om zelf werk te kunnen maken van hun eventuele behoefte aan begeleiding en training.

Twee bestuurders in de interviews begeleiden de SR en/of OR ook persoonlijk wat betreft de begroting. Een OR laat zich ook adviseren door een externe deskundige vanuit de vakbond. Ondernemingsraden kunnen zich laten scholen, maar dat is in principe hun eigen verantwoordelijkheid. Een bestuurder geeft aan dat voor de begeleiding van de raden cruciaal is dat daarvoor iemand kan worden ingezet met onbetwiste kennis en autoriteit, die wordt geaccepteerd en waarnaar wordt geluisterd, en die alle tijd heeft voor de raden. Vooral voor de studenten vindt men goede begeleiding belangrijk, omdat zij een grotere kennisachterstand hebben en bovendien een groter verloop kennen in hun samenstelling. De begeleiding aan studenten wordt daarom ook wel beschreven als een soort algemene les in bedrijfs-economie naast de begeleiding met betrekking tot de specifieke begroting. Dat laat onverlet dat bestuurders vinden dat ook OR-leden vaak scholing kunnen gebruiken. Ook benadrukt een collegelid dat in het verlengde hiervan vooral het begrotingsdocument zelf eenvoudig, helder en begrijpelijk moet worden geschreven. Met name voor de studenten moet worden nagegaan: wat begrijpen zij wel en wat niet, waarbij overigens één helder document wordt opgesteld voor alle doelgroepen, dus ook voor het personeel.

De grens is niet altijd duidelijk te trekken waar 'begeleiding' van de raden ophoudt, en waar het (informele) overleg tussen bestuur en raden in het kader van de begrotingscyclus begint; zie ook onder 'Proces'.

Toerusting raden

In de enquêtes is de raden zowel gevraagd om hun eigen kennis en deskundigheid met betrekking tot begrotingsproces en het meerjarig strategisch en financieel beleid te beoordelen, als die van de andere raden. De OR-leden vinden hun eigen kennis over het begrotingsproces 'voldoende'. De deskundigheid van de OR wordt door de SR en bestuurders beoordeeld als voldoende tot goed.

De deskundigheid van de SR wordt minder goed beoordeeld. De studenten zelf zijn over hun eigen kennis sterk verdeeld, van 'goed' tot 'onvoldoende'. Volgens de OR-leden is deze ronduit onvoldoende; de bestuurders houden het op half onvoldoende, half voldoende.

In het SR-panel geven de studenten aan dat hun kennis over het begrotingsproces inderdaad beperkt is en dat het veel tijd kost en extra uitleg vergt om alle stukken te doorgronden - ondanks dat zij merken dat bestuur en begeleidende staf oprecht de intentie hebben om alles voor hen goed duidelijk te maken. Dat maakt het ook moeilijk om onderbouwde, kritische vragen te kunnen stellen. Enerzijds begrijpen zij daarom wel het kritische oordeel in de enquête van met name de OR-leden, maar anderzijds wijzen zij er ook op dat de OR over het algemeen minder contact heeft met de studentenraad dan het college van bestuur en daardoor een minder goed beeld van hun kennis.

Ook de personeelsleden in het OR-panel geven aan dat zij zelf de documenten rond de begroting complex vinden. Voor de OR kan het onvoldoende duidelijk terug te vinden zijn wat de voortgang is op bepaalde zaken die zij willen monitoren. De oplossing daarvoor zou kunnen zijn om de progressie op bepaalde aandachtspunten kort samen te vatten, of in de informatiestukken bepaalde zaken (zoals formatiebeleid) herkenbaar te markeren.

Wat betreft de deskundigheid van de SR vragen de personeelsleden zich af of de materie niet te zwaar is voor de SR om zich mee bezig te houden. Sommige aspecten lijken niet interessant voor de SR maar werken juist indirect op hen door. Ook vraagt men zich in het OR-panel af of in de enquête de bestuurders minder kritisch zijn dan de OR over de deskundigheid van de studentenraad, omdat het in het voordeel van het bestuur zou zijn als de SR weinig partij biedt in het debat over de hoofdlijnen van de begroting.

Dat laatste beeld zien we zeker niet terug in de interviews met bestuurders, waarin de meesten eveneens aangeven dat studenten eigenlijk niet in staat zijn om op voldoende niveau het overleg over de begroting aan te gaan met het bestuur. Het begrotingsproces is volgens de bestuurders voor personeelsleden vaak al zeer complex, en scholing daarin vinden zij daarom voor de OR absoluut gewenst. Voor studenten gaat volgens de bestuurders het instemmingsrecht over de hoofdlijnen van de begroting te ver. Het abstractieniveau is te hoog, de bedrijfseconomische kennis ontbreekt, ze kampen bovendien met meer verloop in hun raad, en de specifieke onderwerpen waar studenten zelf over willen praten horen niet thuis in de hoofdlijnen van de begroting. Bestuurders proberen studenten wel mee te nemen in het proces en een en ander uit te leggen, en het is mogelijk haalbaar dat zij het uiteindelijk begrijpen, maar hen vervolgens over de hoofdlijnen laten oordelen is een stap te ver. Studenten worden zeer betrokken geacht, maar niet op de begroting. Het valt op dat volgens sommige bestuurders de studenten het instemmingsrecht zelfs als een 'last' zouden ervaren, terwijl de studenten in dit onderzoek zelf absoluut een andere mening zijn toegedaan.

2.3 Invloed en opbrengst

Opbrengst instemmingsrecht

OR-leden in de enquête beoordelen de invloed die zij hebben op de hoofdlijnen van de begroting en de mate waarin zij serieus worden genomen overwegend voldoende, tot goed. Hun vragen worden beantwoord en zij voelen zich gehoord. Dat betekent niet dat hun inbreng altijd wordt overgenomen. Soms is het nodig om eerst te dreigen met onthouden van instemming voordat punten worden bijgesteld.

SR-leden voelen zich voldoende tot goed serieus genomen, maar beoordelen hun eigen invloed net iets minder. Zij krijgen altijd antwoord en toelichting, maar soms zijn zij zelf niet in staat de juiste vragen te stellen, en hebben niet genoeg kennis om echt goed mee te praten.

OR- en SR-leden vinden dat het instemmingsrecht enigszins tot sterk de kwaliteit van de begroting verbetert. De personeelsleden vinden het belangrijk dat de OR dit machtsmiddel heeft om serieus te worden genomen en het leidt naar hun mening ook tot verbeteringen of een beter doordachte begroting. Over de bijdrage van de studentenraad aan de kwaliteit van de begroting hebben de OR-leden twijfels. De studenten vinden wel dat zij een bijdrage leveren, omdat zij vanuit hun geleding eigen punten aandragen die niet altijd door het bestuur al waren bedacht. Jammer vinden zij het dat het bestuur er soms bij voorbaat vanuit kan lijken te gaan dat de studenten na een toelichting toch wel zullen instemmen. Bestuurders vinden dat de kwaliteit van de begroting 'enigszins' verbetert. De (kwaliteit van de) begroting verandert naar hun mening niet wezenlijk door het instemmingsrecht, maar het scherpt wel de eigen waarneming van het bestuur en zorgt voor betere reflectie op de beleidsvoornemens, het zorgt voor draagvlak, de hoofdlijnen maken de begroting begrijpelijker en zorgen op die manier voor meer transparantie.

In het panel rapporteren de SR-leden wisselend over de opbrengst van het instemmingsrecht. Bij de ene studentenraad is er meer invloed en verandert er meer dan bij de andere. Een student heeft ervaren dat een voor de SR belangrijk punt in de begroting werd opgenomen, maar dat de uitvoering in de praktijk vervolgens tegenviel. De studenten vinden het wel uiterst belangrijk dat hun raad formeel invloed heeft en houdt op de hoofdlijnen van de begroting. De begroting vormt de basis om iets in de instelling te kunnen realiseren en is van grote invloed op studenten en docenten. Het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting draagt ook bij aan thema's die de SR in de rest van het jaar behandelt. Ook het OR-panel vindt uiteraard het instemmingsrecht van groot belang. Het verschaft de OR een machtsmiddel in de organisatie en invloed op de geldstromen. OR-leden beschouwen hun raad als de link tussen het bestuur en de werkvloer. Veel thema's en problemen die voor studenten en personeel van belang zijn, zijn op de begroting terug te voeren.

In de interviews zien niet alle bestuurders de opbrengst van de invoering van het instemmingsrecht. De vraag is, zo stelt een van hen, of het instemmingsrecht op de hoofdlijnen functioneert zoals het is bedoeld. Dat is volgens deze bestuurder voor de OR al moeilijk, en voor de SR onmogelijk. De aanleiding voor de Wvb was onder andere wat mis ging bij de ROC Leiden: er moet een check zijn op de besteding van publiek geld. Maar wat huisvesting betreft doet de inspectie dit al, en er is toetsing vanuit de RvT en de accountant. Het instemmingsrecht van de raden is daar dus niet voor nodig. Bovendien geeft het instemmingsrecht de raden macht, terwijl zij tegelijkertijd niet medeverantwoordelijk zijn, en dat valt eigenlijk niet met elkaar te rijmen.

De overige drie bestuurders daarentegen zien wel duidelijke opbrengsten. Het instemmingsrecht gaat ver, maar doordat uiteindelijk instemming nodig is van de raden is het bestuur ook serieus verplicht om al vanaf het begin van het proces bewuster en proactiever om te gaan met de belangen van de raden. Het bestuur is zich bewuster van de belangen van personeel en studenten, is zich ervan bewust dat zij hen vanaf het begin moet meenemen in het proces, en personeel en studenten voelen zich serieus genomen. Vroeger kreeg het bestuur pas een reactie als de hele begroting klaar was; nu is er meer tijd om te reageren en te anticiperen. De hoofdlijnen van de begroting waren vroeger puur financieel, maar krijgen nu meer inhoud. Zwakke plekken komen eerder aan het licht en worden ondervangen, die er vroeger doorheen glipten en daardoor later in de cyclus een probleem konden worden. Het lukt beter om de samenwerking met de OR op vertrouwen te baseren; achteraf gezien is het instemmingsrecht een goede manier gebleken om draagvlak van de OR te krijgen. Dat is geen omslag in het begrotingsproces en de kwaliteit van de begroting is nu niet direct beter, maar het is wel een andere en bewustere insteek. Die investering kost het bestuur in eerste instantie veel werk, maar later minder en de opbrengst is belangrijk. De toegenomen zorgvuldigheid en het oog hebben voor de belangen die de OR vertegenwoordigt zijn bovendien ook praktisch mocht er arbitrage volgen: dan kan het bestuur aantonen dat het proces zorgvuldig doorlopen is.

De hier geschetste opbrengst van het instemmingsrecht geldt echter alleen voor de ondernemingsraad. Geen van de vier bestuurders ziet werkelijk de opbrengst van het instemmingsrecht voor de studentenraad. De SR achten zij onvoldoende in staat om serieus mee te praten en te oordelen over de hoofdlijnen van de begroting, om redenen die hiervoor in paragraaf 2.2 al zijn beschreven. Het valt op dat drie van de vier bestuurders daarbij de indruk hebben dat studenten het meepraten over de hoofdlijnen van de begroting zelf ook minder belangrijk of nuttig zouden vinden of het zelfs als last zouden ervaren - in tegenstelling tot de mening van studenten die in dit onderzoek is opgetekend.

2.4 Handreiking en verbeterpunten

Handreiking

Om duidelijkheid te bevorderen over wat de hoofdlijnen van de begroting zijn en over hoe het instemmingsrecht kan worden georganiseerd, is door JOB, MBO Raad en Platform medezeggenschap MBO de zogenoemde handreiking⁸ opgesteld. Alle bestuurs- en OR-leden in de enquête kennen de handreiking, en zij beoordelen deze over het algemeen als voldoende bruikbaar en toepasbaar in hun instelling. Ruim de helft van de SR-leden kent de handreiking niet, en degenen die hem wel kennen zijn verdeeld over de bruikbaarheid. Als commentaar op de handreiking wordt in de verschillende enquêtes gesteld dat deze erg algemeen is, dat het richtlijnen betreft en niet maatgevend is, het stuk is wat ambtelijk opgesteld, de toelichting had compacter gemogen en de rechten voor de raden zouden duidelijker uitgelegd kunnen worden.

In het panel geven studenten aan dat de handreiking niet altijd even duidelijk is, onder andere doordat er veel vakjargon in wordt gebruikt. De bestuurders in de interviews vinden de handreiking in ieder geval niet leidend. Zij bedenken bijvoorbeeld eerst zelf hoe zij de hoofdlijnen willen aanpakken en gebruiken de handreiking alleen als check achteraf. Twee bestuurders vinden de handreiking sowieso al moeilijk toepasbaar, omdat deze op verschillende manieren te interpreteren is, grofmazig is, en niet aansluit bij de situatie en terminologie op de eigen school. Een bestuurder vindt de handreiking niet goed bruikbaar, omdat het instemmingsrecht niet over de (hoofdlijnen van) de begroting zou moeten gaan, maar over het meerjarig financieel beleid.

Verbeterpunten

Volgens de raadsleden in de enquête kan de uitvoering van het instemmingsrecht verbeteren door: meer scholing en training (vooral SR), een online tool met uitleg over het onderwerp (sterk volgens OR, helft SR) en duidelijkheid over wat precies de hoofdlijnen zijn (helft SR). Aanvullend is vanuit de raden gesuggereerd dat er meer juridische ondersteuning nodig is, en ook dat er meer controle vanuit de overheid kan worden uitgeoefend. Een ander raadslid benadrukt dat de hoofdlijnen een 'praatstuk' moeten zijn en geen 'afrekenstuk'.

Volgens bijna de helft van de bestuurders in de enquête is er geen verbetering nodig. Eén van de CvB-respondenten wil het instemmingsrecht afschaffen, een ander vindt dat het meer over beleid en minder over de begroting moet gaan, omdat beleid meer sturingsmogelijkheden biedt.

In de panels is aan zowel de SR als de OR gevraagd wat zij zien als de grootste valkuil in het proces van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting.

⁸ Instemmingsrecht op hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting. Handreiking voor bestuurders, ondernemingsraden en deelnemersraden (2017). (<https://www.jobmbo.nl/wp-content/uploads/2019/04/20171603-Handreiking-instemmingsrecht-hoofdlijnen-begroting.pdf>)

Vanuit de SR werd als valkuil benoemd dat er een gebrek aan kennis is in de SR, en er veel wisselingen zijn binnen de raden. Om meer grip te krijgen op de inhoud zouden zij vooral willen inzetten op goede begeleiding vanuit de instelling, liefst van een expert, en op landelijke training van de SR, onafhankelijk van het eigen bestuur. Om de begroting relevanter te maken voor studenten wordt het idee aangedragen om een heldere infographic te maken van de geldstromen in de school, zodat alle studenten duidelijk kunnen zien wat er precies gebeurt. Ook zou de begroting sterker vanuit het perspectief van studenten moeten worden opgesteld.

OR-leden noemen voor zichzelf als valkuil het idee dat zij alle informatiestukken volledig moeten doorspitten. Het is beter om de hoofdlijnen er uit te halen; anders bestaat inderdaad het risico om te sterk op details te focussen en dat kost ook teveel tijd. Om niet in details te verzanden zou het een goed idee zijn om van tevoren af te spreken wat de hoofdlijnen zijn, en bijvoorbeeld in de diverse documenten datgene te arceren wat terugkomt in de jaarlijkse hoofdlijnen. Ook wordt het advies gegeven om als OR niet in één keer alles te willen verbeteren: het is mooi als er iets wordt gerealiseerd, maar het zijn vaak kleine stapjes over lange tijd. Ook is het belangrijk om tijdig met alle partijen het proces tot instemming te bespreken: wie bespreekt wat wanneer, wanneer ontvangen de raden welke documenten. Over de rol en kennis van de SR blijft ook de OR zich zorgen maken, maar de meningen zijn verdeeld over wiens taak het is de SR meer te helpen.

Een deelnemer aan het OR-panel vindt dat er de afgelopen jaren te veel ruimte is gecreëerd voor besturen in het onderwijs, en dat veel zaken die in de hoofdlijnen van de begroting staan eigenlijk zouden moeten vastliggen in de CAO. Een andere deelnemer vindt dat er in de lumpsum te weinig geormerkt is, en dat langs deze weg meer gestuurd zou moeten worden.

Door de bestuurders in de vier interviews worden uiteenlopende verbeterpunten voorgesteld. Drie bestuurders stellen voor om het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting voor studenten af te schaffen. De SR kan en wil - volgens deze bestuurders - toch niet goed over de begroting meepraten, het zou voor hen eerder een last zijn en studenten zouden het niet als kern van hun raadswerk zien. Voor de bestuurders zelf heeft het instemmingsrecht van de studenten geen voordeel maar hindert het ook niet. Maar er is voor studenten genoeg gelegenheid om zonder dit instemmingsrecht goed te overleggen over wat de studenten zelf relevant vinden. Een andere bestuurder meent dat sowieso meer naar kengetallen moet worden gekeken: er is voor mbo-scholen een financiële benchmark en het zou moeten volstaan om je als bestuur te verantwoorden als je daar van afwijkt. Dat is een verantwoordelijkheid van het bestuur, de RvT kan daar op toetsen en de medezeggenschap eventueel ook, maar eigenlijk gaat het huidige instemmingsrecht niet alleen voor de SR maar ook voor de OR te ver.

Ten slotte stelt een bestuurder voor om, net zoals binnen de eigen school al gebeurt, de OR juist instemmingsrecht te geven op het meerjarige financieel beleid, inclusief de eenjarige begroting. Dit gaat verder dan het adviesrecht dat de OR volgens de CAO hierover heeft. Het vragen om instemming met het meerjarig financieel beleid geeft volgens deze bestuurder niet alleen een zinvoller perspectief en discussie, maar helpt ook te voorkomen dat het teveel over details gaat in plaats van over hoofdlijnen.

2.5 Eindoordeel

In de enquêtes is ten slotte aan alle respondenten om een eindoordeel gevraagd over het proces dat heeft geleid tot de instemming met de hoofdlijnen. De gemiddelde rapportcijfers zijn als volgt:

- OR 7,3
- SR 7,0
- CvB 7,6

In reactie op deze cijfers meent het studentenpanel dat de bestuurders mogelijk het meest positief zijn, omdat zij in de praktijk uiteindelijk relatief weinig weerwoord krijgen. Maar alles bij elkaar zijn ook de leden van het SR-panel wel tevreden over het proces.

De personeelsleden in het OR-panel beoordelen het proces als voldoende, soms zelfs ruim voldoende. Een aantal van hen geeft aan dat zij de laatste jaren een sterke verbetering en stijgende lijn hebben waargenomen.

2.6 Vergelijking met uitkomsten van eerdere enquêtes

In deze paragraaf vergelijken we de uitkomsten van dit onderzoek met de uitkomsten van de eerdere enquêtes zoals weergegeven in paragraaf 1.2

Werkwijze begrotingsproces

De geschetste bevindingen over de werkwijze in het begrotingsproces sluiten overwegend goed aan bij de uitkomsten van eerdere onderzoeken. Duidelijkheid over wat hoofdlijnen zijn en overeenstemming daarover tussen raden en besturen komen in dit onderzoek wel nog positiever naar voren dan in de voorgaande.

Vaardigheden en ondersteuning

De tevredenheid over scholing en begeleiding is herkenbaar uit de eerdere enquêtes. Het kritische oordeel over de deskundigheid van de SR is niet nieuw en kwam al met name naar voren in het onderzoek van de MBO Raad, maar deze zorg komt in dit onderzoek wel nog sterker tot uitdrukking. Er wordt openlijk betwijfeld of de SR wel deze rol met betrekking tot de hoofdlijnen van de begroting moet vervullen.

Invloed en opbrengst

Dat de raden zich voldoende serieus voelen genomen kwam in de eerdere onderzoeken al wel ter sprake. Wat dit onderzoek toevoegt is de grote nadruk die met name vanuit de besturen wordt gelegd op de verbetering van de kwaliteit van het proces. De opbrengst van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting is in de eerste plaats dat het bestuur al vanaf het begin van de cyclus meer oog heeft voor de belangen van studenten en personeel die de raden vertegenwoordigen en de raden ook veel vroeger betreft in het ontwikkelproces van de uiteindelijke begroting. Die aandacht voor het perspectief en de rol van de medezeggenschap leidt uiteindelijk tot een sterker draagvlak voor de begroting.

Alleen in het eerdere onderzoek van de MBO Raad onder OR-leden werd een rapportcijfer gegeven: een 6,5 gemiddeld met een grote variatie in oordelen. Hoewel de omvang van de respons onvoldoende basis biedt om gemiddelde cijfers te vergelijken, lijken in dit onderzoek de oordelen van studenten (7,0), personeelsleden (7,3) en met name de bestuurders (7,6) wel wat positiever.

Handreiking en best practices

Ook uit de eerdere onderzoeken kwam al wel naar voren dat de handreiking vaak niet goed aansluit bij de praktijk van de school, en dat niet alle betrokken de handreiking kennen en/of gebruiken. Ook werd al eerder de behoefte vanuit de studentenraad duidelijk aan nog meer begeleiding, scholing en informatie, liefst ook landelijk georganiseerd.

In dit onderzoek wordt echter sterker dan uit voorgaande onderzoeken duidelijk hoe centraal de inrichting van het proces staat, met een heldere planning van welke documenten op welke momenten beschikbaar komen en besproken worden en met vooral een eerdere en actievere betrokkenheid van de medezeggenschap bij hoofdlijnen van de begroting, hetzij door deze al vroeg ter instemming voor te leggen, hetzij door deze in ieder geval al te bespreken op een moment dat de uitwerking in de begroting nog moet volgen.

Niet alleen draagt dit bij aan het voorkomen van de ook in eerdere onderzoeken geconstateerde kritiekpunten: teveel aandacht voor details en een besluitvorming aan het einde van de cyclus onder hoge druk. Maar ook versterkt dit juist de belangrijkste opbrengst die de invoering van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting heeft opgeleverd: een samenwerking tussen bestuur en raad die sterker is gebaseerd op vertrouwen en een begroting met een steviger draagvlak.

3 Conclusies

3.1 Werkwijze begrotingsproces

Wat betreft de werkwijzen in de begrotingscyclus zien we vooral een grote variatie tussen de scholen in dit onderzoek. In de meeste gevallen ontvangen de raden de hoofdlijnen meteen bij de presentatie van de beleidsvoornemens, soms pas later en in een enkel geval pas als de begroting volledig is uitgewerkt. Bij een deel van de scholen worden meteen bij de beleidsvoornemens ook voor het eerst de hoofdlijnen van de begroting besproken, maar dit kan ook pas later plaatsvinden. En het moment waarop formeel om instemming wordt gevraagd, verschilt het meest. Soms gebeurt dit al meteen bij de eerste presentatie van de hoofdlijnen, soms wat later bij een uitgewerkte concept begroting en bij weer andere scholen pas bij de definitieve begroting.

De planning van overleggen rond de begroting is voldoende, maar kan nog beter. Zowel uit enquêtes als panels en interviews ontstaat het beeld dat de besturen over het algemeen in dit proces de intentie hebben om de raden al vroeg te betrekken en vaak ook te begeleiden. Toch ervaren de raden soms dat dit nog beter kan, stukken tijdiger kunnen worden verstrekt, en dat er tijdsdruk kan ontstaan aan het einde van de cyclus. De meerderheid van de raden vindt uiteindelijk wel dat zij voldoende worden geïnformeerd over financiële en beleidsmatige ontwikkelingen en dat er voldoende tijd is om besluiten te nemen,

Wat precies de hoofdlijnen van de begroting zijn, is in dit onderzoek doorgaans wel duidelijk en ook lijkt daar binnen de scholen meestal overeenstemming over te bestaan tussen raden en bestuurders. Tussen de scholen zien we wel accentverschillen, en ook geeft het ene bestuur de raden meer ruimte om ook andere onderwerpen te bespreken dan het andere.

In ongeveer de helft van de scholen overleggen OR en SR ook onderling over de hoofdlijnen van de begroting. Enerzijds vinden raadsleden dat dit overleg vaker of intensiever plaats zou kunnen vinden en biedt het de SR de gelegenheid zich op te trekken aan de OR. Maar anderzijds is de kwaliteit van het onderlinge overleg niet optimaal door de kennisachterstand bij de SR en leeft de zorg dat daardoor de SR beïnvloedbaar is door de OR.

Over het overleg over de hoofdlijnen van de begroting tussen raden en bestuur is men tevreden. Procedures zijn duidelijk en de sfeer is in principe goed. Een eerste dissonant is dat de OR wel eens sterk op details kan focussen of mogelijk zelfs voorwaarden op details kan verbinden aan het instemmen op de hoofdlijnen. De tweede is dat zowel OR en bestuur als de SR zelf twijfels hebben over de mate waarin de SR in staat is om zijn rol te pakken en op voldoende niveau over de hoofdlijnen van de begroting te debatteren en te oordelen - waarover meer in het volgende thema.

3.2 Vaardigheden en ondersteuning

Begeleiding en scholing zijn in voldoende mate beschikbaar en wie dit ontvangt is daarover doorgaans ook tevreden. Hooguit worden soms vraagtekens geplaatst bij de neutraliteit van de begeleiding inzake de hoofdlijnen van de begroting, als die wordt gegeven door iemand vanuit de bestuursstaf.

De OR is zowel naar eigen mening als die van anderen voldoende deskundig en toegerust om een oordeel te kunnen geven over de hoofdlijnen van de begroting, al kan de materie lastig zijn en blijft goede begeleiding en scholing belangrijk.

Veel twijfel bestaat er daarentegen over de vraag of de SR voldoende is toegerust om het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting uit te kunnen oefenen zoals het is bedoeld. Niet alleen vanuit bestuur en OR wordt de deskundigheid van de SR zeer kritisch beschouwd, maar ook door een deel van de SR-leden zelf. Het kost veel tijd en begeleiding om de materie en het jargon te doorgronden, en dan nog blijft het moeilijk om goed onderbouwde en kritische vragen over de begroting te stellen. Daarbij speelt het de SR extra parten dat er een groter verloop is in de samenstelling dan in de OR. Volgens een aantal bestuurders is het maximaal haalbare dat de studenten de hoofdlijnen van de begroting begrijpen, maar daarmee is nog niet het niveau behaald waarop studenten er ook kritisch op kunnen reflecteren en over de hoofdlijnen kunnen oordelen. Het zou volgens deze bestuurders beter zijn voor het proces en voor de studenten zelf als zij dit instemmingsrecht niet zouden hebben. De studenten in dit onderzoek zijn het daar niet mee eens en onderstrepen het belang van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting voor hun invloed in de medezeggenschap.

3.3 Invloed en opbrengst

Leden van de OR en SR voelen zich voldoende tot goed serieus genomen. De OR-leden beoordelen hun invloed op de hoofdlijnen van de begroting als voldoende tot goed; de SR-leden ook wel maar iets minder sterk omdat zij zich minder in staat voelen om echt goed mee te praten. De leden van beide raden vinden dat hun instemmingsrecht uiteindelijk de kwaliteit van de begroting ten goede komt, maar binnen de OR betwijfelt men of het instemmingsrecht van de SR dat effect heeft. Zowel OR- als SR-leden geven onder andere aan dat zij vanuit hun perspectief en achterban punten kunnen aandragen die het bestuur kunnen ontgaan. De begroting is dermate bepalend voor alles wat er in de instelling gebeurt, dat het instemmingsrecht op de hoofdlijnen daarvan de medezeggenschap een belangrijk en invloedrijk machtsmiddel geeft.

De bestuurders vinden dat het instemmingsrecht van de medezeggenschap op de hoofdlijnen 'enigszins' de kwaliteit van de begroting verbetert. Zij signaleren vooral een verbetering in het proces dat uiteindelijk tot de begroting leidt, doordat het instemmingsrecht van de raden hen als het ware dwingt om proactiever te reflecteren op de beleidsvoornemens en bewuster en gericht rekening te houden met de belangen van personeel en studenten en dit ook in de keuzes zichtbaar te maken. Het is niet zozeer een verbetering van de kwaliteit van de begroting zelf, maar vooral van het proces waarin de medezeggenschap veel vroeger wordt betrokken waardoor de begroting op basis van vertrouwen en met meer draagvlak wordt vastgesteld. Deze opbrengst schrijven zij echter vooral toe aan de inbreng van de OR en niet van de SR, omdat naar hun mening de SR onvoldoende in staat is om op niveau mee te praten en te oordelen over de hoofdlijnen van de begroting.

Gevraagd om een rapportcijfer voor het proces dat leidt tot de instemming met de hoofdlijnen van de begroting, geven de drie geledingen ruime voldoendes: de OR-leden een 7,3, de SR-leden een 7,0 en de bestuurders een 7,6.

3.4 Handreiking

Bestuurders en OR-leden kennen de handreiking wel en beoordelen deze als 'voldoende' bruikbaar, maar kritiekpunten zijn onder andere dat de handreiking erg algemeen is, niet goed aansluit bij de praktijk op de eigen school, ambtelijk is opgesteld en niet maatgevend is maar hooguit richtlijnen biedt. Van de SR-leden kent slechts een minderheid de handreiking, en deze studenten oordelen wisselend over de bruikbaarheid.

3.5 Best practices en aanbevelingen

Er komen twee belangrijke zorgpunten uit dit onderzoek naar voren, en tegelijk ook voorbeelden en voorstellen voor hoe deze te ondervangen. Het eerste kernpunt betreft de mate waarin de SR is toegerust voor het uitoefenen van het instemmingsrecht op de begroting. Het tweede kernpunt is dat het proces dat uiteindelijk tot instemming met de hoofdlijnen van de begroting moet leiden aan het einde van de cyclus onder druk kan komen te staan en tegelijkertijd het debat daarbij niet beperkt blijft tot de hoofdlijnen. De aanbevelingen die op basis van dit onderzoek kunnen worden gedaan, komen overeen met de best practices en voorstellen die door de studenten, personeelsleden en bestuurders zijn ingebracht die aangrijpen op deze twee zorgpunten.

Wat betreft de SR is de zorg of kritiek dat deze onvoldoende is toegerust en onvoldoende deskundig is om het instemmingsrecht uit te kunnen oefenen zoals het is bedoeld. Er wordt door de studenten zelf en door het bestuur veel tijd en energie gestoken in het bieden van begeleiding en vaak ook scholing om de hoofdlijnen van de begroting te kunnen begrijpen, maar studenten blijven het lastige materie vinden en door een gebrek aan continuïteit in de studentenraad ontstaat de kennisachterstand telkens weer opnieuw. Vooral de bestuurders vinden het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting voor de SR daarom te ver gaan. De studenten daarentegen hechten wel sterk aan hun instemmingsrecht. Om de leden van studentenraden toch zo goed mogelijk in staat te stellen hun instemmingsrecht ten volle te benutten, kan nog meer worden geïnvesteerd in begeleiding, scholing en training: niet alleen vanuit de scholen maar ook landelijk georganiseerd. De bestaande handreiking lijkt in deze context voor studenten niet echt een oplossing. Een online tool met uitleg over de onderwerpen en over wat de hoofdlijnen zijn wordt daarentegen door de helft van de SR (en overigens ook de OR) nuttig gevonden. En ten slotte kunnen de hoofdlijnen zelf mogelijk nog duidelijker vanuit het perspectief van studenten worden opgesteld en beschreven.

Wat betreft de OR is het belangrijkste zorgpunt dat zij zich teveel richt op details en daarmee samenhangend dat aan het einde van de cyclus teveel druk ontstaat op het proces wanneer de OR met de hoofdlijnen in moet stemmen. Het (te) sterk focussen op details wordt niet alleen door bestuurders in dit onderzoek aangehaald, maar in het panel ook door OR-leden zelf. Behalve aan het zelf meer proberen te concentreren op hoofdlijnen en zorgen voor nog meer duidelijkheid landelijk over wat de hoofdlijnen zijn, hechten de OR-leden ook belang aan een helder afgestemde planning in de begrotingscyclus waarin de medezeggenschap tijdig wordt betrokken en vooraf duidelijk is welke documenten op welke momenten beschikbaar komen en worden besproken, met voldoende tijd om deze te bestuderen. In het verlengde hiervan zien we dat de bestuurders in dit onderzoek eveneens kiezen voor een inrichting van het proces die weliswaar in de concrete uitwerking kan verschillen, maar waarin de gemene deler telkens is om de hoofdlijnen van de begroting duidelijker op te stellen met aandacht voor de belangen van studenten en personeel en vooral om de medezeggenschap al vroeg in het proces te betrekken. Bij de ene school betekent dit dat al formeel instemming wordt gevraagd terwijl er nog niet meer dan hoofdlijnen zijn. Bij een andere school wordt de formele instemming pas aan het einde van de cyclus gevraagd maar worden de hoofdlijnen wel al heel vroeg in het proces besproken met ten minste de OR. En bij weer een andere school wordt het meerjarig financieel beleid ter instemming voorgelegd. In alle drie de varianten is in ieder geval het resultaat het vroeg actief betrekken van de medezeggenschap, waardoor enerzijds de focus vanzelf meer op hoofdlijnen wordt gelegd en anderzijds de medezeggenschap aan het einde van het proces niet voor verrassingen komt te staan. Om nogmaals een bestuurder te citeren die de kern van deze aanpak treffend samenvat: 'Als er aan het einde van de begrotingscyclus nog discussie ontstaat, dan heb je als bestuur eerder in het proces iets niet goed gedaan.'