



Aan de leden medezeggenschap
In afschrift aan het College van Bestuur

Utrecht, 22 november 2017

Betreft: Brief studievoorschot en instemmingsrecht Hoofdlijnen begroting

Beste leden van de medezeggenschap,

In 2015 is de Wet Studievoorschot Hoger Onderwijs ingevoerd. Deze wet omvatte een aantal belangrijke maatregelen voor het hoger onderwijs en haar studenten. Eén aspect betrof de introductie van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting voor de medezeggenschap. De afgelopen jaren is er op hogescholen en universiteiten ervaring opgedaan met dit nieuwe recht. Deze ervaringen kunnen tot nieuwe inzichten leiden over de manier waarop het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting wordt ingevuld op de eigen instelling. Belangrijk is ook dat dit instemmingsrecht de medezeggenschap een grote verantwoordelijkheid geeft. Het is daarom belangrijk dat de volledige context en inhoud van het instemmingsrecht duidelijk zijn. Na twee jaar ervaring opgedaan te hebben, leek het ons, het ISO, de LSVb, de Vereniging Hogescholen en de Vereniging van Universiteiten (VSNU), daarom een goed moment om de tussenbalans op te maken. In deze brief gaan we achtereenvolgens in op de context en inhoud van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting en geven wij enkele handvatten voor het gesprek tussen medezeggenschap en College van Bestuur over dit recht.

Waarom een instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting?

Bij de invoering van de Wet Studievoorschot Hoger Onderwijs verloren studenten hun recht op een basisbeurs. In plaats daarvan kunnen studenten een groter bedrag lenen. In deze wet is bepaald dat de financiële middelen die door deze hervorming vrijkomen, worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het hoger onderwijs (zie ook bijlage 1 en 2). Deze investeringen uit de vrijkomende middelen vinden plaats vanaf 2018 en zijn voorafgegaan door 'voorinvesteringen' uit de eigen middelen van hogescholen en universiteiten. In hetzelfde wetsvoorstel is voor de medezeggenschap een instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting geïntroduceerd. De minister heeft dit instemmingsrecht in een brief aan de instellingen als volgt beschreven:

'De medezeggenschap krijgt instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting, zodat studenten en docenten al in een vroeg stadium kunnen meedenken over de koers van de instelling. Studenten, personeel en bestuurders vormen immers samen de onderwijsgemeenschap waarin een transparante cultuur en het gezamenlijk nadenken over het onderwijs- en onderzoeksbeleid van belang zijn. Een sterkere positionering van de medezeggenschap op het financiële beleid past hier bij, te meer omdat de investeringen die mogelijk worden door de invoering van het studievoorschot in het belang van de studenten gericht zijn op kwaliteitsverbetering van het onderwijs.'

In deze beschrijving komen twee redenen naar voren:

1. Het instemmingsrecht geeft de medezeggenschap invloed op de bestedingsrichtingen van de investeringen in de kwaliteit van het hoger onderwijs die mogelijk zijn geworden door de afschaffing van de basisbeurs.
2. Het geeft de medezeggenschap een sterkere rol van de medezeggenschap bij het financiële beleid. Dit helpt om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuurders, personeel en studenten voor de onderwijsgemeenschap te versterken.

Instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting: wat houdt dit in?

De minister heeft in de wet bewust ruimte gelaten voor wat het instemmingsrecht precies inhoudt en instellingen vullen dit dan ook verschillend in. Zo schreef zij in de memorie van toelichting bij de wet:

'Om ruimte te geven voor een bij de betreffende hogeschool of universiteit passende vormgeving van de medezeggenschap, is het belangrijk dat de invulling van het instemmingsrecht zowel qua inhoud als qua planning niet door de wetgever wordt ingekaderd. Het is aan de instelling om samen met de medezeggenschap te bepalen op welke wijze dit uitwerking krijgt in het medezeggenschapsreglement.'

Er is dus expliciet gekozen voor een stelsel waarbij de uitleg van het begrip 'hoofdlijnen van de begroting' wordt overgelaten aan de instelling. Belangrijk hierbij is dat:

- vooraf via de medezeggenschap wordt vastgelegd wat de term 'hoofdlijnen van de begroting precies inhoudt'. Zo voorkom je onduidelijkheid en discussie en kan de invulling van de investeringen in onderwijskwaliteit via een goede dialoog worden vastgesteld;
- binnen een specifieke hogeschool of universiteit het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting concreet vorm krijgt door het recht vast te leggen in het medezeggenschapsreglement. De bespreking van de concrete vorm kan eenmalig zijn, of herhaald worden wanneer er behoefte is om de term en werkwijze opnieuw met elkaar vorm te geven. Met een meerderheid van twee derde kan het reglement worden aangepast.

Voor de universiteiten heeft de VSNU een kader opgesteld, van wat onder de hoofdlijnen wordt verstaan en waarop de medezeggenschapsraad dus instemmingsrecht heeft (zie bijlage 1). De Vereniging Hogescholen kent geen vergelijkbaar document omdat het verschil tussen hogescholen te groot is om tot een zinvolle richtlijn te komen. Zo gaat een aantal hogescholen al een stapje verder dan hetgeen wettelijk vereist is doordat zij in het verleden aan haar medezeggenschap een instemmingsrecht op de gehele begroting heeft toegekend.

Instrumenten voor een goede dialoog en beïnvloeding van de besluitvorming

Wat het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting precies betekent, kan dus per instelling verschillen. Er is hier een aantal redenen voor te noemen:

- Ten eerste is het instemmingsrecht niet het enige instrument dat de medezeggenschap ter beschikking heeft. Op basis van het adviesrecht en informatierecht kan de medezeggenschap informatie vergaren en de besluitvorming in de universiteit of hogeschool beïnvloeden.
- Daarnaast is er niet één begrotingsproces, maar heeft iedere hogeschool en universiteit een eigen manier waarop de begroting wordt voorbereid.
- Ten derde wordt de begroting mede gevormd door het instellingsplan, het meerjarig financiële plan en lopende contractuele verplichtingen. Deze zaken kunnen een dusdanige invloed hebben op de begroting, dat de medezeggenschap hier ook bij betrokken moet worden. Anderzijds is het voor de continuïteit van de organisatie van belang dat er meerjarige afspraken (met derden) gemaakt kunnen worden, die niet ineens tussentijds teruggedraaid worden. Dit vraagt begrip dat een begroting niet 'helemaal open' ligt.

Ter ondersteuning van de dialoog kan erop worden gewezen dat de medezeggenschap recht heeft op ondersteuning. Het lezen van een begroting is geen gemakkelijke opgave en de instelling is verplicht je hierbij te ondersteunen (zie art. 9.48 WHW en art. 10.39 WHW). Zo moeten zaken uiteraard worden toegelicht als daar behoefte aan is en moet er scholing worden aangeboden, waardoor de medezeggenschap goed in staat is de taken uit te voeren. Ook moet de medezeggenschap tijdig betrokken worden en moet er nog werkelijk tijd zijn voor aanpassingen van de voorstellen. Tot slot kennen verschillende raden een financiële commissie. Het is in dat geval verstandig om tot een goede taakverdeling te komen tussen de (voltallige) medezeggenschap en de financiële commissie.

Wij hopen via deze brief bij te dragen aan verheldering van de context rond de studievoorschotmiddelen en dat het proces rondom het instemmingsrecht op de begroting hiermee soepel en in goede samenwerking op de instellingen verloopt.

Met vriendelijke groet,

Rhea van der Dong, ISO

Tariq Sewbaransingh, LSVb

Thom de Graaf,
Vereniging Hogescholen

Pieter Duisenberg,
Vereniging van Universiteiten

Bijlage 1

VSNU kader voor de invulling van het instemmingsrecht

Om de dialoog over wat er onder hoofdlijnen moet worden verstaan te vergemakkelijken, heeft het bestuur van de VSNU voor de universiteiten een kader vastgesteld over wat onder de hoofdlijnen valt.

Onder hoofdlijnen van de begroting wordt verstaan:

1. *wijzigingen in het interne allocatiemodel van de 1e geldstroom;*¹
2. *hoofdlijnen van de financiële ruimte voor strategische beleidsprioriteiten (dan wel uitstel, afbouw of beëindiging van prioriteiten) op het gebied van onderwijs, onderzoek en bedrijfsvoering;*²
3. *hoofdlijnen van de financiële ruimte voor investeringen in vastgoed.*³

Dit wordt ter instemming aan de medezeggenschap voorgelegd.

Context: de invulling van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting kan niet los worden gezien van eerdere afspraken en gesprekken met de MZ over het instellingsplan, de meerjarenbegroting en contractuele verplichtingen.

¹ Het Interne Allocatiemodel van de 1e geldstroom is het model dat op een instelling wordt opgesteld voor de interne verdeling van de financiële middelen over de faculteiten van universiteiten. De medezeggenschap heeft instemmingsrecht op de manier waarop het allocatiemodel is vormgegeven.

² De precieze uitwerking hiervan dient met de medezeggenschap te worden vormgegeven. Bij de uitwerking hiervan kan bijvoorbeeld worden gedacht aan minimumbedragen voor bestedingen waarbij expliciete instemming van de medezeggenschap is vereist of denk aan de meerjarenontwikkeling van financiële kengetallen.

Bijlage 2: Achtergrondinformatie

Iedere universiteit of hogeschool bepaalt zelf de besteding

Vanaf 2018 komt het geld vrij vanuit de invoering van het Studievoorschot. In de eerste jaren is de netto opbrengst hiervan echter nog laag (zie hieronder). Wel zijn universiteiten en hogescholen met studenten en medewerkers in gesprek om tot een goede besteding van het geld te komen. Uiteindelijk moet gezamenlijk besloten worden hoe dit geld besteed wordt.

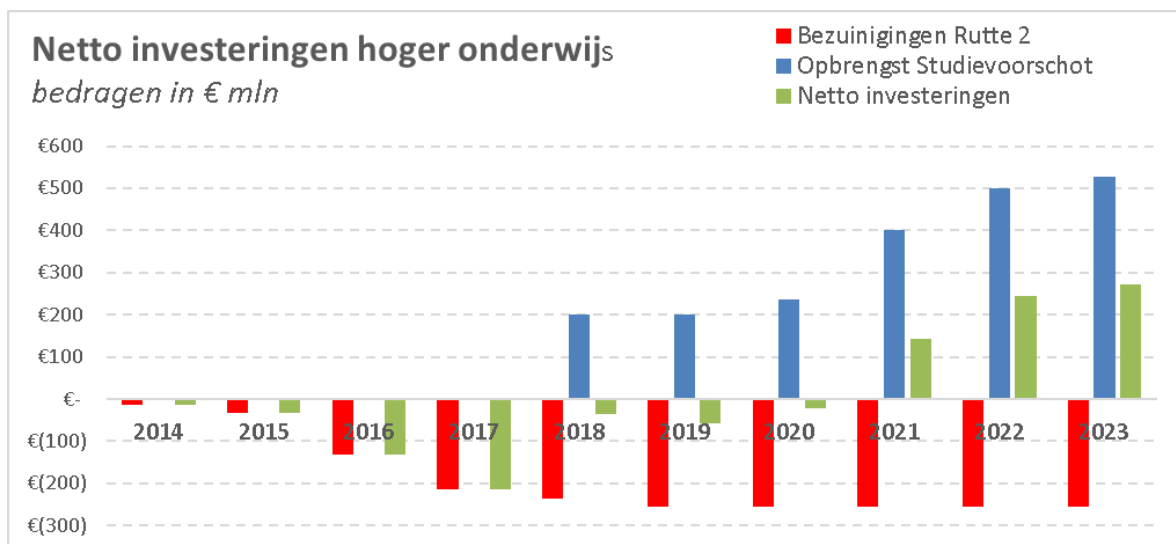
Het ISO, de LSVb, de Vereniging Hogescholen en de Vereniging van Universiteiten hebben een gemeenschappelijke agenda opgesteld (zie bijlage 3), waarbij kernpunt is dat de investeringen ten goede komen aan de kwaliteit van het hoger onderwijs, zodat alle studenten hiervan profiteren. De middelen uit het Studievoorschot moeten worden besteed aan intensiever onderwijs, meer en betere begeleiding van studenten, professionalisering van docenten en passende studiefaciliteiten.

Niet alle hogescholen en universiteiten hebben dezelfde investeringsbehoefte. Daarom vinden alle vier partijen het van groot belang dat er, in samenspraak met studenten, en docenten verdere invulling wordt gegeven aan de investeringen op de verschillende hogescholen en universiteiten. Dat doet ook recht gedaan aan het diverse en geprofileerde hoger onderwijslandschap in Nederland.

De beloofde investeringen: hoe zit het precies?

Investerings in het Nederlandse hoger onderwijs zijn hard nodig. Met de invoering van het studievoorschot komen er geleidelijk extra middelen beschikbaar. Hoe zit het nu precies?

1. De middelen komen vanaf 2018 beschikbaar. In de periode van 2015 tot en met 2017 hebben de universiteiten en hogescholen zelf samen jaarlijks € 200 miljoen geïnvesteerd uit eigen middelen in de kwaliteit van het hoger onderwijs. Pas vanaf 2020 komt er een hoger bedrag dan € 200 miljoen beschikbaar.
2. Voorafgaand aan de invoering van het Studievoorschot heeft het kabinet-Rutte II bezuinigd op het ho. Deze bezuinigingen lopen nog steeds door. Hoewel de universiteiten en hogescholen aan de ene kant dus meer budget krijgen om te investeren in onderwijskwaliteit, wordt aan de andere kant budget weggehaald: een dubbele opgave dus. Per saldo zijn hierdoor pas vanaf 2021 extra middelen beschikbaar. Mogelijk verslechtert dit plaatje nog door een taakstelling in het regeerakkoord-Rutte III. De dubbele opgave is relevant voor het gesprek binnen de instelling over de investeringen in kwaliteit en de op te lossen knelpunten.
3. De minister houdt 10% van de middelen van het studievoorschot apart voor stimulering van landelijke prioriteiten door OCW. Van de 90% middelen die overblijven gaat 38% naar wo en 62% naar hbo. De verdeling over alle universiteiten en hogescholen moet vanaf 2019 nog door OCW worden gemaakt.



* Bij de bezuinigingen van het kabinet Rutte 2 zijn alleen de expliciete majeure bezuinigingen meegenomen. Kleine impliciete bezuinigingen, zoals onvolledige prijscompensatie, zijn niet meegenomen.

Bijlage 3

Gemeenschappelijke Agenda Hoger Onderwijs LSVb, ISO, VH en VSNU

Inleiding

In deze Gemeenschappelijke Agenda benadrukken de betrokken partijen, te weten de Landelijke Studentenvakbond (LSVb), het Interstedelijk Studentenoverleg (ISO), de Vereniging Hogescholen (VH) en de Vereniging van Universiteiten (VSNU) het belang van onderwijs van wereldformaat. Wij willen blijven inzetten op verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van het Nederlandse hoger onderwijs.

Daarom delen wij in deze Gemeenschappelijke Agenda de volgende uitgangspunten:

- Wij zijn het aan studenten en docenten verschuldigd om de middelen vanuit het Studievoorschot - die vanaf 2018 beschikbaar komen - maximaal in te zetten voor de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs.
- Wij willen de ingezette koers van de Strategische Agenda vasthouden, met een inzet op nog meer aandacht voor persoonlijke en maatschappelijke vorming van studenten (ook in de context van meer aandacht voor internationalisering), meer nadruk op doorstroom in de onderwijsketen en een steviger inbedding van het hoger onderwijs in de omgeving.
- De gedeelde kernambities vertalen wij op lokaal niveau, in een dialoog tussen studenten, docenten, medezeggenschap, externe stakeholders en bestuurders, in concrete maatregelen en beleid. Zo ontstaat er een breed draagvlak voor de inzet van de middelen Studievoorschot.

Kernambities

Universiteiten en hogescholen hebben door het doen van voorinvesteringen al een impuls gegeven aan de kwaliteit van het hoger onderwijs. Wij willen met de inzet van de middelen Studievoorschot deze impuls continueren en verder uitbouwen. Om dit te realiseren zijn wij van mening dat de volgende kernambities de komende jaren centraal moeten staan:

1. Intensiever en kleinschalig onderwijs

De relatie tussen docenten en studenten is cruciaal voor goed onderwijs, daarom willen wij het contact tussen student en docent verder intensiveren. Dit kan bijvoorbeeld door in te zetten op kleinere onderwijsgroepen en community-vorming en door meer tijd vrij te maken voor persoonlijke feedback en individuele begeleiding. Om dit te bereiken is verdere uitbreiding van het aantal docenten per student noodzakelijk.

Door de inhoud van het onderwijs te koppelen aan maatschappelijke thema's en onderzoek, stimuleren we de nieuwsgierigheid van studenten en vergroten wij hun onderzoekend vermogen. Ook is verdere internationalisering van belang: door het stimuleren van de *international classroom* en uitwisselingen, bereiden wij studenten beter voor op een toekomst waarin samenwerken over grenzen aan de orde van de dag is.

2. Meer en betere begeleiding van studenten

Studeren moet je leren. Het is de verantwoordelijkheid van de universiteiten en hogescholen om alle studenten gelijke kansen te bieden, ongeacht achtergrond en herkomst. Niet alleen incidenteel, als het mis dreigt te gaan, maar proactief en structureel. Dit vereist intensieve begeleiding en ondersteuning door professioneel opgeleide tutoren, studieadviseurs, student-psychologen, student-decanen en studieloopbaanbegeleiders. Dat voorkomt problemen en zorgt ervoor dat alle studenten zich optimaal kunnen ontwikkelen.

3. Inzet op talentontwikkeling: binnen en buiten de studie

Elke student heeft het recht om zijn of haar talenten te kunnen ontdekken en deze te ontwikkelen. Daarom willen de universiteiten en hogescholen extra investeren in talentprogramma's, bijvoorbeeld op het gebied van maatschappelijke betrokkenheid, ondernemerschap, kunst, excellentie en/of sport. Deze talentprogramma's bieden studenten de kans om hun talenten optimaal te ontplooiën, binnen en buiten de studie.

4. Passende en goede onderwijsfaciliteiten

Onderwijs van wereldformaat vindt plaats in een onderwijsomgeving van wereldformaat. Daarom is het van groot belang dat de studiefaciliteiten en –infrastructuur intensief en kleinschalig onderwijs bevorderen. Digitale bronnen moeten nog beter kunnen worden geïntegreerd in het onderwijsproces: studenten moeten de onderwijsomgeving, zowel fysiek als digitaal, optimaal kunnen benutten in hun studieproces. Kortom, de studiefaciliteiten – en infrastructuur moeten de eisen van het onderwijs van de toekomst kunnen bijhouden.

5. Verdere professionalisering docenten

Goede en betrokken docenten zijn de sleutel tot kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Wij zetten in op verdere professionalisering van docenten. De eerste stap hierin is dat wij meer waardering voor de werkzaamheden van docenten hebben, bijvoorbeeld door in het wetenschappelijk onderwijs meer de nadruk te leggen op onderwijsprestaties in functioneringsgesprekken. Alleen zo kunnen docenten hun onderwijs meer als kerntaak zien. Docenten moeten op de hoogte kunnen blijven van de laatste inhoudelijke, didactische en digitale ontwikkelingen. Hierbij helpt het om het eigen onderwijsmateriaal te mogen delen en dat van anderen te kunnen benutten. We willen docenten meer mogelijkheden geven om zichzelf te ontwikkelen, bijvoorbeeld door docenten in het hoger beroepsonderwijs de kans te bieden om ook onderzoek te verrichten.

Lokale uitwerking op universiteiten en hogescholen

- Met het oog op het beschikbaar komen van de middelen Studievoorschot vanaf 2018 werken de universiteiten en hogescholen bovenstaande kernambities uit in concrete maatregelen. Dit doen zij in dialoog met studenten en docenten. De kernambities worden door de universiteiten en hogescholen in samenspraak met de centrale medezeggenschap bepaald en kunnen decentraal verder uitgewerkt worden.
- De aanwending van de middelen Studievoorschot valt onder de hoofdlijnen van de begroting, waarop de medezeggenschapsraad instemmingsrecht heeft.
- De universiteiten en hogescholen verantwoorden zich over de besteding van de middelen Studievoorschot - en het verloop van het overleg daarover met de medezeggenschap - op transparante wijze in het jaarverslag.
- De centrale medezeggenschap krijgt de gelegenheid om zelfstandig te rapporteren over de besteding van de middelen. In overleg met de decentrale raden schrijft zij een verslag aan de Raad van Toezicht over het proces en de resultaten van de bestedingen. Dit verslag wordt online gepubliceerd met het jaarverslag en is zodoende vrij toegankelijk voor alle geïnteresseerden, zoals studentenvertegenwoordigers en de koepels van universiteiten en hogescholen.
- Zo wordt gewaarborgd dat studenten werkelijk kunnen meebeslissen over de aanwending van de middelen Studievoorschot, en dat er op centraal en decentraal niveau afspraken worden gemaakt over de kwaliteit van het onderwijs.

Jarmo Berkhout, *LSVb*

Jan Sinnige, *ISO*

Thom de Graaf, *Vereniging Hogescholen*

Karl Dittrich, *VSNU*