

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 928

Verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld 12 november 2021

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 7 april 2021 over Uitvoering van de motie van de leden Van Meenen en Tielen over de definitie "hoofddijnen van de begroting" (Kamerstuk 31 288, nr. 636) (Kamerstuk 31 288, nr. 905).

De vragen en opmerkingen zijn op 20 mei 2021 aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 10 november 2021 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,
De Vrij

Inhoud

- I Vragen en opmerkingen uit de fracties**
 - **Inbreng van de leden van de VVD-fractie**
 - **Inbreng van de leden van de D66-fractie**
 - **Inbreng van de leden van de SGP-fractie**
- II Reactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap**

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de uitvoering van de motie van de leden Van Meenen en Tielen over de definitie ‘hoofddijnen van de begroting’ en hebben hierover nog enkele vragen. De leden lezen dat de minister het betreurt dat de VSNU¹ op het laatste moment geen formeel akkoord heeft kunnen geven op de nieuwe handreiking. Welke acties, bijvoorbeeld een gesprek met de VSNU, heeft de minister ondernomen nadat ze op 7 december jongstleden van de VSNU hoorde dat ze af zouden zien van een formeel akkoord op de nieuwe opgestelde handreiking? De leden vragen wat hiervan de uitkomsten waren. Voorts vragen de leden hoe de minister het bezwaar van de VSNU inhoudelijk beoordeelt? Is de minister het eens met de VSNU dat het bestaande kader voor universiteiten niet ontoereikend is geweest? Zo nee, wat is volgens de minister dan precies ontoereikend in het bestaande kader, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de Kamerbrief over de uitvoering van de motie van de leden Van Meenen en Tielen over de definitie "hoofddijnen van de begroting". Zij wensen de minister enkele vragen te stellen. De leden memoreren dat de motie de regering verzoekt om in overleg met de studentenorganisaties en de besturenorganisaties te komen tot voorstellen ter verbetering van deze definitie en deze zo nodig in de wet te verankeren. Zij constateren dat overleg is gevoerd met organisaties in het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs, maar niet met andere delen van het onderwijs. Heeft de minister overwogen om het gesprek ook te verbreden naar gesprekken met bijvoorbeeld het middelbaar beroepsonderwijs en het funderend onderwijs? De leden vragen of de minister een beeld heeft in hoeverre er in de andere onderdelen van het onderwijsstelsel onduidelijkheid bestaat over de definitie van de hoofddijnen van de begroting. De leden constateren dat de universiteitsbestuurders wel betrokken zijn geweest bij het opstellen van de handreiking maar geen formeel akkoord hebben gegeven. Zij verwijzen naar ‘kaders’ die zij op een eerder moment reeds met de studentenorganisaties hebben opgesteld. Desalniettemin geven de universiteitsbestuurders niet aan dat zij zich verzetten tegen de handreiking maar dat het de studentenorganisaties vrij staat om de handreiking onder de medezeggenschap te verspreiden. Deze leden vragen de minister toe te lichten in hoeverre de kaders van de VSNU overeenkomen met de nieuw opgestelde handreiking. De leden vragen de minister toe te lichten wat de status van de opgestelde handreiking over de hoofddijnen van de begroting is. Zij vragen daarbij of er bij een onverhoopt conflict tussen een instellingsbestuur en een medezeggenschapsorgaan over de uitvoering van de handreiking, een van deze partijen bij de Landelijke Commissie voor Geschillen medezeggenschap Hoger Onderwijs zich op de handreiking kan beroepen en naleving van de handreiking vorderen. De leden vragen tot slot de minister toe te lichten waarom zij een wettelijke verankering van de definitie “hoofddijnen van de begroting” niet noodzakelijk acht.

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van de brief van de minister. Zij hebben behoefte om enkele vragen te stellen. De leden vragen welke status de onderscheiden kaders volgens de minister hebben. Zij constateren dat de minister spreekt over ontevredenheid met “een of beide kaders”. Betekent dit dat de minister voor het hoger beroepsonderwijs uitgaat van het kader uit 2020, terwijl voor de universiteiten de brief uit 2017 het uitgangspunt blijft? Eveneens vragen zij waarin de meerwaarde van het kader uit 2020 zou bestaan boven dat uit 2017. Deze leden constateren dat in beide kaders dezelfde punten op min of meer dezelfde wijze worden besproken. De leden vragen de minister nader te duiden wat volgens haar de juridische status is van de handreikingen, in het licht van het feit dat de wetgever bewust ruimte heeft willen bieden voor verschillende uitwerkingen. De leden vragen of de minister de constatering deelt dat de handreikingen vooral dienstbaar zijn voor het stroomlijnen van de praktijk en dat zij niet zozeer juridisch afdwingbaar zijn. De leden lezen dat de

¹ VSNU: Vereniging van Nederlandse Universiteiten

² Brief studievoorschot en instemmingsrecht Hoofddijnen begroting, bijlage 1 (22 november 2017).

minister wetswijziging wil overwegen indien na enkele jaren zou blijken dat een of beide kaders ontoereikend zijn. Deze leden vragen hoe deze motivering zich verhoudt tot de bewuste keuze van de wetgever om instellingen ruimte te bieden om in samenspraak met de medezeggenschap keuzes te maken die passen bij de specifieke context. Is het dan niet zo dat instellingen in samenspraak met de medezeggenschap hoe dan ook de vrijheid moeten behouden om af te wijken van handreikingen? Deze leden constateren dat ook de nieuwe handreiking benoemt dat ruimte voor eigenheid moet blijven bestaan. De leden merken op dat, zoals aangegeven in de brief, het instemmingsrecht inzake de hoofdlijnen van de begroting is ontstaan tegen de achtergrond van de invoering van het leenstelsel. Deze leden vragen of het terugdraaien van het leenstelsel aanleiding zou kunnen zijn dit specifieke instemmingsrecht te heroverwegen. De leden vragen in hoeverre dit recht ook los is van de context van het ontstaan wenselijk, mede in het licht van de ervaringen die hiermee in de praktijk zijn opgedaan.

II Reactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Ik dank de leden van uw Kamer voor de vragen en opmerkingen over mijn brief van 7 april jl. inzake de uitvoering van de motie van de leden Van Meenen en Tielen over de definitie “hoofdlijnen van de begroting”. Ik beantwoord de vragen per fractie.

Reactie op de inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden vragen welke acties de minister heeft ondernomen nadat ze op 7 december jongstleden van de VSNU hoorde dat ze af zouden zien van een formeel akkoord op de nieuwe opgestelde handreiking. De leden vragen bovendien wat hiervan de uitkomst was.

Nadat de VSNU mij had geïnformeerd geen formeel akkoord te geven op de nieuwe opgestelde handreiking, hebben er meerdere gesprekken plaatsgevonden, waaronder een bestuurlijk overleg, met de VSNU om hun beweegredenen te bespreken. Ik heb in deze gesprekken aangegeven dat ik het betreurt dat tot op heden het proces niet heeft geleid tot een gezamenlijk gedragen voorstel tot verbetering van de definitie van de hoofdlijnen van de begroting, zoals de motie van de leden Van Meenen en Tielen verzocht³. Ik heb er bij de VSNU op aangedrongen de handreiking alsnog te ondertekenen, maar het is aan de VSNU om hierin een eigen afweging te maken. De gemaakte handreiking *Instemming op de Hoofdlijnen van de Begroting*⁴ biedt in potentie immers een oplossing voor een beter werkbaar definitie voor zowel de studenten als de instellingen. De VSNU heeft mij laten weten om twee redenen de handreiking niet te ondertekenen.

Als eerste reden geeft de VSNU aan dat er in 2017 expliciet gekozen is voor een model waarbij instellingen de ruimte krijgen om het instemmingsrecht zelf vorm te geven. Hierdoor konden instellingen zelf afspraken maken die passen bij de cultuur en de structuur van de instelling. Uit gesprekken die de VSNU voerde met vertegenwoordigers van de universitaire medezeggenschap was het signaal dat er nog steeds veel waarde wordt gehecht aan weinig gedetailleerde landelijke kaders. De VSNU geeft daarom aan de noodzaak van meer gedetailleerde afspraken niet in te zien. Ten tweede geeft de VSNU aan dat in het Nederlandse systeem de medezeggenschap zo is vormgegeven dat de zeggenschap beslist en de medezeggenschap recht heeft op inspraak. Door de introductie van instemmingsrecht op tussentijdse wijzigingen met een verplicht afgesproken drempelbedrag en een instemmingsrecht op individuele investeringsbeslissingen, zoals is opgenomen in de handreiking, vervaagt volgens de VSNU de scheiding tussen instemmingsrecht op de hoofdlijnen en adviesrecht op de concrete uitwerking hiervan in de begroting.

³ Kamerstuk 31 288, nr. 636 (5 juni 2018)

⁴ Bijlage bij Kamerbrief over de uitvoering motie Van Meenen en Tielen over de hoofdlijnen van de begroting ho (Kamerstuk 31 28, nr. 905)

De leden vragen eveneens hoe de minister het bezwaar van de VSNU inhoudelijk beoordeelt en of de minister het eens is met de VSNU dat het bestaande kader voor universiteiten niet ontoereikend is geweest? Zo nee, wat is volgens de minister dan precies ontoereikend in het bestaande kader, zo vragen de leden.

Ik deel met de VSNU dat het bij de start van de gesprekken over een nieuwe handreiking niet volledig bekend was of het bestaande kader voor universiteiten uit 2017 reeds voldoende toereikend was. Desondanks was het mijn wens dat het onderwijsveld zelf zou onderzoeken wat nodig zou zijn om eerdere signalen over onduidelijkheid in de definitie van de hoofdlijnen van de begroting op te lossen. De uitkomsten van de gesprekken hierover, waaraan de VSNU ook heeft deelgenomen, zijn uiteindelijk gebundeld in de handreiking. De handreiking *Instemming op de Hoofdlijnen van de Begroting* van de Vereniging Hogescholen (VH), het Interstedelijk Studentenoverleg (ISO) en de Landelijke Studentenvakbond (LSVb) bevat mijns inziens een definitie van de hoofdlijnen van de begroting die meer houvast biedt voor de instellingen en medezeggenschap. Ik betreur dat de VSNU zich niet wil aansluiten bij de handreiking.

Echter deel ik de opvatting van de VSNU niet dat de handreiking voorziet in een verplicht afgesproken drempelbedrag: de handreiking spreekt over dat het afspreken van een drempelbedrag handig kan zijn om misverstanden te voorkomen. Daarnaast lees ik, in tegenstelling tot wat de VSNU stelt, ook dat het instemmingsrecht alleen voor grote tussentijdse wijzigingen zou moeten gelden. Voorts deel ik het beeld van de VSNU dat de handreiking – als resultaat van onderlinge sectorale afspraken – de scheiding tussen het instemmingsrecht en het adviesrecht op de delen van de begroting zou vervagen niet. De handreiking is mede bedoeld om het interne gesprek te bevorderen over wat bedoeld wordt met de hoofdlijnen, door gezamenlijk minimale eisen hiervan te identificeren. Ik zie dit niet als tornen aan de concrete uitwerking van de begroting, waarop adviesrecht is.

Reactie op de inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden vragen of de minister heeft overwogen om het gesprek ook te verbreden naar gesprekken met bijvoorbeeld het middelbaar beroepsonderwijs en het funderend onderwijs? De leden vragen voorts of de minister een beeld heeft in hoeverre er in de andere onderdelen van het onderwijsstelsel onduidelijkheid bestaat over de definitie van de hoofdlijnen van de begroting.

Verbreding van gesprekken specifiek naar aanleiding van deze motie naar funderend onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs heb ik niet overwogen. Dit laat echter onverlet dat ook in deze sectoren gesprekken plaatsvinden over de definitie van hoofdlijnen van de begroting.

In het funderend onderwijs heeft de medezeggenschap op dit moment adviesrecht op de hoofdlijnen van meerjarig financieel beleid. In het regeerakkoord 2017 ‘Vertrouwen in de toekomst’ heeft het kabinet uitgesproken in het funderend onderwijs te willen toewerken naar instemmingsrecht van de medezeggenschap op de hoofdlijnen van de begroting. Deze sectoren hebben met het veld nog geen akkoord bereikt over een goede definitie op basis waarvan instemmingsrecht mogelijk is.

In het middelbaar beroepsonderwijs heeft ResearchNed het afgelopen jaar een onderzoek uitgevoerd⁵ naar het functioneren van het instemmingsrecht, de opbrengsten, de valkuilen en mogelijke verbeteringen. Een belangrijke conclusie uit het onderzoek is dat het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting zich de laatste jaren positief heeft ontwikkeld. Er is meer duidelijkheid over wat hoofdlijnen van de begroting zijn. Alle partijen vinden over het algemeen dat de kwaliteit van de begroting (of het proces daar naartoe) in enige mate is verbeterd.

⁵ Bijlage bij Kamerbrief over de Evaluatie Wet versterking bestuurskracht (Kamerstuk 34 521, nr. 95)

Deze leden vragen de minister toe te lichten in hoeverre de kaders van de VSNU overeenkomen met de nieuw opgestelde handreiking.

Het kader van de VSNU bevat drie aspecten voor de invulling van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Deze aspecten zijn met extra toelichting en voorbeelden ook terug te vinden in de nieuw opgestelde handreiking. Daarnaast bevat de handreiking procesafspraken.

Bovendien vragen de leden de minister toe te lichten wat de status van de opgestelde handreiking over de hoofdlijnen van de begroting is.

Een handreiking heeft het primaire doel tot stroomlijnen van de praktijk. De definities over de hoofdlijnen van de begroting hebben een ondersteunende status aan de WHW⁶. Ze hebben hiermee dus geen juridische status. Ik heb bewust ruimte willen bieden voor de uitwerking van de hoofdlijnen van de begroting. Het is dan ook aan bestuurders van de instellingen in hoeverre zij zich hieraan willen conformeren.

Zij vragen daarbij of er bij een onverhoopt conflict tussen een instellingsbestuur en een medezeggenschapsorgaan over de uitvoering van de handreiking, een van deze partijen bij de Landelijke Commissie voor Geschillen medezeggenschap Hoger Onderwijs zich op de handreiking kan beroepen en naleving van de handreiking vorderen.

Bij een onverhoopt conflict tussen een instellingsbestuur en een medezeggenschapsorgaan over de hoofdlijnen van de begroting kan conform artikel 9.40 WHW een beroep worden gedaan op de Landelijke Commissie voor Geschillen medezeggenschap Hoger Onderwijs. De handreiking kan worden ingebracht bij een onverhoopt conflict, aangezien de VH, de LSVb en het ISO zich met ondertekening van de handreiking hieraan gecommitteerd hebben. De handreiking is echter niet juridisch afdwingbaar. Het is aan de commissie om te bepalen of ze de uitgangspunten uit de handreiking meewegen in de schikking.

De leden vragen tot slot de minister toe te lichten waarom zij een wettelijke verankering van de definitie “hoofdlijnen van de begroting” niet noodzakelijk acht.

In een eerdere brief naar uw Kamer⁷ heb ik geschreven dat een wettelijke verankering van de definitie wat mij betreft niet noodzakelijk is. Dit was de conclusie uit gesprekken die ik heb gevoerd met de studenten- en de koepelorganisaties. Ik ben van mening dat het belangrijk is om ruimte te geven aan instellingen om tot een invulling te komen die passend is bij de specifieke situatie en kenmerken van de betreffende hogeschool of universiteit. De verwachting is dat een wettelijke verankering instellingen in deze ruimte in beginsel zal beperken.

Reactie op de inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden vragen welke status de onderscheiden kaders volgens de minister hebben.

De definities over de hoofdlijnen van de begroting hebben een ondersteunende status aan de WHW. Het kader en de handreiking hebben hiermee dus geen juridische status.

Zij constateren dat de minister spreekt over ontevredenheid met “een of beide kaders”. Betekent dit dat de minister voor het hoger beroepsonderwijs uitgaat van het kader uit 2020, terwijl voor de universiteiten de brief uit 2017 het uitgangspunt blijft? Eveneens vragen zij waarin de meerwaarde van het kader uit 2020 zou bestaan boven dat uit 2017. Deze leden constateren dat in beide kaders dezelfde punten op min of meer dezelfde wijze worden besproken.

⁶ Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

⁷ Kamerstuk 31 288, nr. 725 (26 april 2019)

De handreiking *Instemming op de Hoofdpijnen van de Begroting* zal door het veld worden geïmplementeerd in het hoger beroepsonderwijs. De VSNU heeft aangegeven dat de handreiking wel gedeeld kan worden met de medezeggenschap uit het wetenschappelijk onderwijs, maar dat zij tot op heden in principe vasthoudt aan de afspraken uit 2017. Voorts heeft de VSNU aangegeven dat zij de komende periode met de achterban en de studentenorganisaties in gesprek gaan om juist de financiële expertise in de medezeggenschap te verstevigen, zodat op deze manier een beter gesprek kan worden gevoerd over de hoofdpijnen van de begroting.

De VH, LSVb en ISO zien de nieuwe handreiking als een onderling gedragen kader met extra toelichting, voorbeelden en procesafspraken die als houvast dienen voor bestuurders en medezeggenschapsorganen om het goede gesprek over de hoofdpijnen van de begroting te kunnen voeren.

De leden vragen de minister nader te duiden wat volgens haar de juridische status is van de handreikingen, in het licht van het feit dat de wetgever bewust ruimte heeft willen bieden voor verschillende uitwerkingen.

De definities over de hoofdpijnen van de begroting zijn ondersteunend aan de WHW. Het kader en de handreiking hebben hiermee dus geen juridische status.

De leden vragen of de minister de constatering deelt dat de handreikingen vooral dienstbaar zijn voor het stroomlijnen van de praktijk en dat zij niet zozeer juridisch afdwingbaar zijn.

Ik deel de constatering dat de handreiking vooral dienstbaar is voor het stroomlijnen van de praktijk.

Deze leden vragen hoe deze motivering van wetgeving zich verhoudt tot de bewuste keuze van de wetgever om instellingen ruimte te bieden om in samenspraak met de medezeggenschap keuzes te maken die passen bij de specifieke context. Is het dan niet zo dat instellingen in samenspraak met de medezeggenschap hoe dan ook de vrijheid moeten behouden om af te wijken van handreikingen? Deze leden constateren dat ook de nieuwe handreiking benoemt dat ruimte voor eigenheid moet blijven bestaan.

Gegeven de diversiteit en eigenheid van onderwijsinstellingen is het van belang dat de definitie van de hoofdpijnen van de begroting passend is bij de specifieke context van de instelling. Het kader en de handreiking beogen daarom onderling gedragen aspecten van de hoofdpijnen van de jaarlijkse begroting te verduidelijken en hiermee het gesprek op de instelling te bevorderen. Ik deel dat instellingen in samenspraak met de medezeggenschap de vrijheid behouden om af te wijken van het kader of de handreiking, zolang de wettelijke aandachtspunten uit artikel 9.30a derde lid en artikel 10.20 derde lid WHW worden geborgd.

Deze leden vragen of het terugdraaien van het leenstelsel aanleiding zou kunnen zijn dit specifieke instemmingsrecht te heroverwegen. De leden vragen in hoeverre dit recht ook los van de context van het ontstaan wenselijk is, mede in het licht van de ervaringen die hiermee in de praktijk zijn opgedaan.

Van het heroverwegen van het instemmingsrecht is geen sprake. Het doel van het instemmingsrecht op hoofdpijnen van de begroting is dat studenten en personeel al in een vroeg stadium kunnen meedenken over de koers van de instelling, aangezien zij samen met bestuurders de onderwijsgemeenschap vormen waarin een transparante cultuur en het gezamenlijk nadenken over het onderwijs- en onderzoeksbeleid van belang zijn. Dit is een belangrijke ontwikkeling geweest in de emancipatie van de medezeggenschap en het gevoerde gesprek over onderwijskwaliteit binnen instellingen. Zodoende is dit recht ook los van de context van het ontstaan wenselijk.