

Instemming op de Hoofdlijnen van de Begroting



landelijke studenten vakbond



Handreiking aan medezeggenschapsraden en besturen

9 december 2020

Inhoudsopgave

Aanleiding van de definitie.....	3
Definitie van de hoofdlijnen van de begroting.....	4
Het allocatiemodel.....	4
Strategische prioriteiten.....	4
Investerings en mutaties in vastgoed.....	5
Procesafspraken.....	5
Inwerking.....	6
Facilitering van de medezeggenschap rondom de hoofdlijnen van de begroting.....	6
Evaluatie van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting.....	7

Aanleiding van de definitie

Na het intreden van de Wet studievoorschot hoger onderwijs heeft de medezeggenschap sinds 2016 instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. De toenmalige minister van OCW, mevrouw Bussemaker, verwoorde het in een brief aan de instellingen als volgt: "Een sterkere positionering van de medezeggenschap op het financiële beleid past hierbij, 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

Uit het contact dat de VH, LSVb, ISO, en SOM & LOF met hun achterban hebben, komt naar voren dat onderwijsinstellingen het instemmingsrecht op de hoofdlijnen uiteenlopend toepassen. Dat hoeft geen probleem te zijn: in het sectorakkoord uit 2018, en de bijbehorende kwaliteitsafspraken, ligt de nadruk op het lokale overleg. Er zijn niet langer van bovenaf opgelegde normen en indicatoren waarop instellingen door de overheid worden afgerekend. Toch bestaat er ook behoefte aan enig houvast.

In deze handreiking doen we een aantal suggesties voor hogescholen ten aanzien van de hoofdlijnen van een begroting, de facilitering van de medezeggenschap en de evaluatie van het instemmingsrecht. Dit geheel moet aan de ene kant de instellingen in staat stellen om een zeker mate aan flexibiliteit en eigenheid te behouden en aan de andere kant een duidelijke richtlijn zijn met minimale eisen voor de medezeggenschap wat betreft het verplichte instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting en de benodigde facilitering hiervan.

Definitie van de hoofdlijnen van de begroting

Iedere onderwijsinstelling zit anders in elkaar, en dat is ook terug te zien in de medezeggenschap. Het college van bestuur en de medezeggenschap zullen samen afspraken moeten maken hoe men omgaat met de hoofdlijnen van de begroting. Zo kunnen alle betrokkenen samen procedures op maat vormgeven.

Het allocatiemodel

Ten eerste is afgesproken dat de medezeggenschap instemming heeft op substantiële wijzigingen in het allocatiemodel van de eerste geldstroom. Dit is het systeem waarmee onderwijsinstellingen het geld dat zij van het ministerie krijgen verdelen binnen hun organisatie. De verdeling van de eerste geldstroom is meestal via een verdeelsleutel op basis van inschrijvingen en diploma's. Het allocatiemodel is iets wat grotendeels vastligt en niet jaarlijks wordt aangepast. Bij grote wijzigingen is het wel van belang dat het college van bestuur dit voorlegt ter instemming aan de medezeggenschapsraad.

Strategische prioriteiten

Ten tweede is afgesproken dat de medezeggenschap instemming heeft op de hoofddoelstellingen van de strategische beleidsprioriteiten. De medezeggenschap kan natuurlijk nooit meekijken met iedere uitgave die een onderwijsinstelling doet. Het gaat erom dat de medezeggenschap meepraat en om instemming gevraagd wordt over de grote keuzes waar geld aan uit wordt gegeven. Dit is grotendeels ondervangen in de jaarlijkse begroting, maar hoe de begroting wordt vormgegeven en wanneer deze wordt ingestemd verschilt per instelling.

Voorbeelden

De hoofddoelstelling van de strategische beleidsprioriteiten kunnen gaan over onderwijs, onderzoek of bedrijfsvoering. De medezeggenschap heeft instemming op alle grote financiële keuzes op al deze terreinen.

Als het gaat over onderwijs kun je denken aan de keuze hoeveel geld er wordt uitgegeven aan prioriteiten zoals onderwijsontwikkeling, studentbegeleiding, studiesucces en doorstroom, onderwijisdifferentiatie, onderwijsfaciliteiten en docentprofessionalisering.

Als het gaat om onderzoek kun je denken aan de keuze hoeveel geld er wordt uitgegeven en aan welke onderzoeksprioriteiten, denk hierbij aan middelen voor een Centre of Expertise, fieldlab of andere onderzoeksmodaliteit, inrichting van onderzoeksondersteuning, aantrekken van lectoren, docent-onderzoekers en promovendi en borgen van kwaliteit van praktijkgericht onderzoek.

Als het gaat om bedrijfsvoering kun je denken aan de gelden die worden uitgegeven aan alles wat de instellingen draaiende houdt. Dit zijn onder andere facilitaire diensten, personeel en de verduurzaming van gebouwen.

Tussentijdse wijzigingen van de prioriteiten

Soms is het zo dat het bestuur van een instelling tussentijds grote wijzigingen wil doorvoeren ten opzichte van de begroting. Het is belangrijk dat het bestuur hierover tijdig en duidelijk communiceert met de medezeggenschap. De manier kan verschillen per instelling. Er kan bijvoorbeeld gewerkt worden met een financiële oplegger bij beleidsstukken.

Bij grote tussentijdse wijzigingen is het de bedoeling dat een bestuur opnieuw instemming vraagt aan de medezeggenschap. Om misverstanden hierover te voorkomen, is het handig om een drempelbedrag vast te leggen in de lokale afspraken. Het bestuur en de raad spreken dan af dat wijzigingen boven het drempelbedrag ter instemming aan de raad worden voorgelegd. De wijzigingen zullen niet worden opgeknipt door het bestuur om onder het drempelbedrag te blijven, de wijziging zal in zijn geheel worden behandeld. Ook wanneer wijzigingen lager zijn kan het handig zijn om de medezeggenschap te informeren.

Investerings en mutaties in vastgoed

Ten derde is er afgesproken dat de medezeggenschap instemmingsrecht krijgt op de strategische besluiten voor vastgoed zoals bijvoorbeeld grote mutaties in het huidige vastgoed. Dit betreft alle gebouwen die de instellingen bezit. Indien er wijzigingen hierin zijn, zoals de verkoop of aanschaf van gebouwen heeft de medezeggenschap hier instemmingsrecht op.

Procesafspraken

Over de manier waarop de bovenstaande rechten lokaal werken, maakt het bestuur afspraken met de centrale medezeggenschap. Hierbij nemen de instellingen de bovenstaande drie aspecten, allocatiemodel, strategische prioriteiten en vastgoed mee, maar kunnen zij ook andere instellingsspecifieke hoofdlijnen toevoegen. Ook maken het bestuur en de medezeggenschap afspraken over de definitie van "grote wijzigingen" en het mogelijke "drempelbedrag" zoals genoemd in de strategische prioriteiten. Over deze afspraken ligt het initiatiefrecht bij het bestuur en het instemmingsrecht bij de medezeggenschap. Het ligt echter voor de hand dat deze afspraken in samenspraak worden gemaakt. In deze afspraken wordt ook een globale indicatie vastgelegd van het tijdspad van de verschillende processen. De afspraak van de definitie van de hoofdlijnen wordt vastgelegd voor één of meerdere jaren. Hierbij is continuïteit belangrijk maar de mogelijkheid tot evaluatie ook. Het kan uiteraard voorkomen dat een hoofdlijn van de begroting in 2021 relevant is maar in 2025 niet meer aan de orde.

Inwerking

Het is belangrijk dat de afspraken duidelijk zijn voor alle betrokkenen. Omdat de medezeggenschap regelmatig wisselt, dient er ieder jaar aandacht besteed te worden aan de gemaakte afspraken. Dit kan bijvoorbeeld in de inwerking van de raad worden verwerkt. Hierbij is een rol weggelegd voor het college van bestuur en zowel de oude als nieuwe medezeggenschapsraad.

Facilitering van de medezeggenschap rondom de hoofdlijnen van de begroting

De facilitering van de medezeggenschap is van groot belang als het gaat om het instemmingsrecht op de begroting. De begroting kan een ingewikkeld vraagstuk zijn en daarom is een goede scholing en verdere facilitering cruciaal. We raden minimaal één inhoudelijke training aan over het lezen van de begroting. Hiernaast zien wij dat goed contact en mogelijke gesprekken met de financieel medewerkers of een financieel directeur belangrijk zijn. Dit zodat mogelijke vragen gesteld kunnen worden en onduidelijkheden opgehelderd voordat de medezeggenschap wordt gevraagd om in te stemmen.

Gezien medezeggenschapsraden jaarlijks of tweejaarlijks wisselen is een goede overdracht ook van belang. In de overdracht zou de begroting goed aan bod moeten komen. De aftredende raad zal aan de nieuwe raad moeten uitleggen hoe zij tot de definitives van de hoofdlijnen zijn gekomen en wat ze aanraden voor het komend jaar. Ook een goed gesprek over hoe de facilitering vorig jaar is gelopen kan erg helpen voor de nieuwe raad, bijvoorbeeld in het vinden van een goede trainer.

Verder is goede communicatie tussen het college van bestuur en de raad belangrijk. De begroting is een financiële vertaling van het beleid van de instelling en het gesprek hierover moet goed gevoerd worden.

Evaluatie van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting

Het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting en de definitie hiervan moet periodiek worden geëvalueerd. Landelijk wordt dit gedaan door het ISO, de LSVb, de VH en de VSNU door onder andere de tweejaarlijkse medezeggenschapsmonitor. Ook eventuele tussentijdse evaluaties kunnen op kleine schaal worden gedaan door één of meerdere van de organisaties mocht hier vraag naar zijn.

Tenslotte is het van belang om het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting ook op de instellingen zelf te evalueren. De medezeggenschap en het college van bestuur zouden periodiek (jaarlijks of tweejaarlijks) met elkaar om tafel kunnen gaan om het proces en de definitie gezamenlijk te evalueren, specifiek ook over de eerdergenoemde instelling specifieke hoofdlijnen. In de evaluatie is het belangrijk dat de medezeggenschap goed kan meepraten met de hoofdlijnen die op de specifieke instelling spelen.