

Nota Universiteitsraad

UR nummer 15.146	Corsanummer FCA 15.21125
----------------------------	------------------------------------

Aan : Universiteitsraad

Van : College van Bestuur

Opsteller : Michel de Bekker

Onderwerp : Instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting; bijgestelde versie

Status : ter kennisname

Behandeling in : d.d.

Kern van de inhoud

In het bijgaande document is de definitieve tekst van de regeling m.b.t. het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting cf. de bespreking in de UR vergadering van 9 november jl. weergegeven.

Verzoek aan de universiteitsraad

Aan: Universiteitsraad
Van: College van Bestuur

Nadere uitwerking instemmingsrecht op hoofdlijnen begroting.

1. Inleiding.

Wettelijk is bepaald dat de medezeggenschap bij universiteiten instemmingsrecht heeft op hoofdlijnen van de begroting met ingang van het begrotingsjaar 2016. Het is van belang heldere afspraken vast te leggen over de reikwijdte van het instemmingsrecht. Daartoe is eerder een eerste opzet voorgelegd aan de universiteitsraad voor de junivergadering, waarbij tevens ook de middelenverdeling voor 2016 aan de orde was in de kaderbrief 2016. Omdat van de zijde van Uraad een bredere uitwerking werd gewenst is de eerste opzet in afwachting daarvan niet verder besproken en heeft de Uraad bij de behandeling van de kaderbrief afgezien van het instemmingsrecht. De Uraad bracht wel een positief advies uit bij de kaderbrief.

Hieronder is een nadere uitwerking gegeven, uitgaande van de eerdere eerste opzet, e.e.a. ter bespreking met de universiteitsraad en daarna met de RvT. Het doel van deze bespreking is in goed overleg met de universiteitsraad tot een regeling te komen, waarin het instemmingsrecht is vastgelegd. De formalisering hiervan vindt plaats in het reglement voor de Universiteitsraad. Dit reglement wordt vastgesteld door het college van bestuur met instemming van de Uraad.

Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat indien het instemmingsrecht op hoofdlijnen niet van toepassing is het reeds bestaande adviesrecht van de Uraad onverminderd van toepassing blijft. Ook de informatieplicht van het College van Bestuur blijft ongewijzigd. Om het instemmings- en adviesrecht goed te kunnen uitoefenen dient het College van Bestuur de Uraad actief te informeren en eventueel op verzoek van de Uraad aanvullend te informeren.

Voor de UU wordt het instemmingsrecht op hoofdlijnen als volgt ingevuld.

2. Universitair niveau.

De medezeggenschap op universitair niveau is belegd bij de universiteitsraad. Instemming op hoofdlijnen van de begroting op universitair niveau krijgt op twee momenten vorm:

- a. Bij **de kaderbrief** voor het jaar t+1 (juni van het jaar t), waarbij de budgettaire kaders voor de opstelling van de begroting ten behoeve van faculteiten en diensten voor het jaar t+1 worden vastgesteld (met een doorkijk naar t+2 en t+3).
- b. Bij **de begroting** voor het jaar t+1 (december van het jaar t), waarbij een raming voor de baten en lasten van het jaar t+1 op het niveau van faculteiten en diensten alsmede voor de universiteit als geheel wordt weergegeven (met een doorkijk naar t+2 en t+3), rekening houdend met de budgettaire kaderstelling van de kaderbrief sub a.¹

Ad a: Instemming op hoofdlijnen bij de kaderbrief.

Bij de kaderbrief is de verdeling van de 1^e geldstroommiddelen aan de orde, alsmede de vaststelling van de investeringsruimte voor vastgoed- en concernbrede ICT-projecten. De middelenverdeling komt tot stand op basis van een universitair verdeelmodel (het UVM), waarvan de werking aansluit bij het vooraf geformuleerde beleid. Het beleid ten aanzien van onderwijs, onderzoek, bedrijfsvoering en de inhoudelijke keuzes daarin zijn vastgelegd in het strategische plan dan wel in de uitwerking daarvan en zijn als zodanig geen onderdeel van de kaderbrief. De instemming van de medezeggenschap (de universiteitsraad) op hoofdlijnen heeft hier derhalve alleen betrekking op **de systematiek van het verdeelmodel** en dan in het bijzonder de eventuele aanpassingen daarin, waarbij wordt getoetst of die werking in voldoende mate aansluit bij het te voeren inhoudelijke beleid. Daarmee heeft de instemming op hoofdlijnen betrekking op **de uitkomsten van het verdeelmodel** (de 1^e geldstroom exploitatiebudgetten voor faculteiten en diensten, onderverdeeld naar onderwijs, onderzoek, huisvesting en ondersteuning) alsmede op

¹ Zie voor een nadere toelichting bijlage 1: "Planning- en controlcyclus UU".

de vaststelling van de investeringsruimte voor vastgoed en concernbrede ICT-voorzieningen.

Hierbij wordt aangesloten op de aanwijzing van de minister in haar brief van 3 maart j.l. (pagina 10, 3^e alinea, zie bijlage) waar staat : *"Met de wet Studievoorschot is het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting ingevoerd en dit geldt al voor de instellingsbegroting van 2016 die dit jaar wordt vastgesteld. Hiermee wil ik stimuleren dat het gesprek over de koers van de instelling in een vroeg stadium plaatsvindt. Het daadwerkelijke stemmen over de hoofdlijnen van de begroting, met de beoogde verdeling van de middelen over diverse beleidsterreinen zoals onderwijs, onderzoek, huisvesting en beheer, vormt het sluitstuk van die discussie."* In de wettekst is het instemmingsrecht als volgt geformuleerd: *"Het college van bestuur behoeft eveneens de voorafgaande instemming van de gezamenlijke vergadering over de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting, waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan de beoogde verdeling van de middelen over de beleidsterreinen onderwijs, onderzoek, huisvesting en beheer, investeringen en personeel"*.²

De uitwerking hiervan is als volgt :

- Het bestaande verdeelmodel is een gegeven en is de resultante van jarenlange ervaring op basis van evaluaties en goed overleg. De URaad heeft instemmingsrecht bij door het College van Bestuur voorgestelde aanpassingen op dit model. Het verdeelmodel kent 4 onderdelen: modelmatige toedeling van middelen voor onderwijs en onderzoek; specifiek geormerkte toedeling van middelen voor onderwijs en onderzoek; modelmatige toedeling van middelen voor woonlasten (huisvesting + facilitaire lasten); niet modelmatige toedeling van middelen voor ondersteuning door concerndiensten.
- Modelmatige toedeling van middelen voor onderwijs en onderzoek: aan de URaad wordt instemming gevraagd op de totaal uitkomsten van dit onderdeel, d.w.z. de totaaluitkomst voor onderwijs en onderzoek op universitair niveau én de totaaluitkomst voor onderwijs en onderzoek per faculteit.
- Specifiek geormerkte toedeling van middelen voor onderwijs en onderzoek: in het UVM is bepaald dat de door het ministerie van OCW specifiek geormerkt toebedeelde middelen 1 op 1 worden doorgegeven aan de desbetreffende faculteit (voorbeeld: de middelen voor duurzame geesteswetenschappen en in de toekomst mogelijk – indien sprake is van oormerking door OCW- de additionele middelen van het leenstelsel). Een ander uitgangspunt in het UVM is dat zodra de externe oormerking vervalst, maar die middelen ongewijzigd worden toegevoegd aan vaste voet in de rijksbijdrage, deze middelen ook ongewijzigd 1 op 1 beschikbaar blijven voor de desbetreffende faculteit (voorbeeld: de werkplaatsmiddelen voor diergeneeskunde). Aan de URaad wordt instemming gevraagd voor het totaal van deze toedeling van de extern specifiek geormerkte middelen aan faculteiten.
Een deel van de specifieke geormerkte toedeling wordt intern door de UU zelf gegeven (voorbeelden: de middelen voor de beleidsruimte, honoursonderwijs en bibliotheek). De URaad heeft bij deze afzonderlijke posten instemmingsrecht bij door het College van Bestuur voorgestelde mutaties in de omvang van de desbetreffende posten bij een mutatie \geq M€ 3 per post voor het totaal van de planperiode van 3 jaar (d.i. \geq M€ 1 gemiddeld M€ per jaar).
- Modelmatige toedeling van middelen voor woonlasten: aan de URaad wordt instemming gevraagd op de totaaluitkomst van dit onderdeel op universitair niveau én de totaaluitkomst per faculteit/dienst.
- Niet modelmatige toedeling van middelen voor ondersteuning door concerndiensten: de URaad heeft instemmingsrecht bij door het College van Bestuur voorgestelde afzonderlijke mutaties ter grootte van \geq M€ 3 per post voor het totaal van de planperiode van 3 jaar (d.i. \geq M€ 1 gemiddeld per jaar).
- De investeringsruimte voor vastgoed: de URaad heeft instemmingsrecht bij het door het College van Bestuur voorgestelde totaalbedrag van de jaarlijkse vastgoed-

² Zie voor een nadere toelichting bijlage 2: de memorie van toelichting bij de wettekst inzake het instemmingsrecht

investeringsruimte. Als onderbouwing hiervoor verstrekt het College van Bestuur een doorkijk van de investeringen voor de lopende en voorgenomen investeringen voor een planperiode van 10 jaar.

- De investeringsruimte voor ICT-voorzieningen: de URaad heeft instemmingsrecht bij het door het College van Bestuur voorgestelde totaalbedrag voor de jaarlijkse ICT-investeringsruimte. Invulling van de ruimte voor nieuwe projecten vindt plaats gedurende het begrotingsjaar.

Ad b: Instemming op hoofdlijnen bij de begroting.

De universitaire begroting geeft inzicht in de raming van baten en lasten voor 1^e, 2^e en 3^e geldstroom. Het is de optelsom van alle individuele begrotingen van faculteiten en diensten welke door het door het College van Bestuur zijn vastgesteld, alsmede de begrotingsposten op concernniveau. Bij de 1^e geldstroommiddelen zijn hier mogelijk aanpassingen aan de orde ten opzichte van de uitkomsten van het UVM bij de kaderbrief.

Het instemmingsrecht op hoofdlijnen bij de begroting heeft betrekking op **het totaal van de raming van de baten en de personele en materiële lasten per faculteit/dienst**, rekening houdend met de eerder vastgestelde kaderbrief, alsmede op de eventueel voorgestelde **mutaties > M€ 1 per begrotingspost in de 1^e geldstroommiddelenverdeling ten opzichte van de kaderbrief.**

De begroting geeft inzicht in de voorgenomen aanwending van eerder gevormde reserves cf. de regeling reservebeleid van de UU. In de universitaire begroting wordt tevens de voorgenomen vorming van bestemmingsreserves uit het jaarresultaat van het afgelopen jaar op concernniveau zichtbaar gemaakt. De URaad heeft instemmingsrecht voor vorming van en/of mutaties in de hoogte van bestemmingsreserves op concernniveau voor zover deze mutatie per bestemmingsreserve de omvang heeft van \geq M€ 3.

Voor wat betreft de regeling reservebeleid UU heeft de URaad instemmingsrecht bij door het College van Bestuur voorgestelde aanpassingen op deze regeling.

3. Niveau faculteiten en diensten.

De medezeggenschap op het niveau van faculteiten en diensten is belegd bij de faculteitsraden en dienstraden.

Instemming op hoofdlijnen van de begroting **op het niveau van faculteiten** kan op eenzelfde wijze worden ingericht als op het universitair niveau, met dien verstande dat instemming op hoofdlijnen hier betrekking heeft op de budgettaire kaderstelling volgens het eigen verdeelbeleid van de desbetreffende faculteit alsmede de raming van de totale baten en lasten binnen de faculteit. Bij faculteiten is geen sprake van instemming met de investeringsruimte voor vastgoed en voor concernbrede ICT systemen. Elke faculteit maakt eigen afspraken met de faculteitsraad over de toepassing van het instemmingsrecht op hoofdlijnen. Dit wordt geformaliseerd in de Richtlijn model faculteitsreglement en de daarop gebaseerde faculteitsreglementen. De Richtlijn model faculteitsreglement wordt vastgesteld door het college van bestuur met instemming van de URaad. De faculteitsreglementen worden vervolgens door de decaan vastgesteld met instemming van de faculteitsraden.

Instemming op hoofdlijnen van de begroting **op het niveau van diensten** vindt reeds plaats op het universitair niveau. Op UU-niveau worden immers de keuzes gemaakt voor de noodzakelijke omvang van de ondersteuning door diensten voor de universiteit als geheel. Een dienstraad oefent daarop geen invloed uit. De dienstraad geeft wel advies aan de directeur van een dienst over de meer gedetailleerde uitwerking van de dienst-begroting.

4. Regeling geschillen.

Mocht er een geschil optreden met het bestuur in die zin dat het bestuur geen instemming krijgt, dan voorziet de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek ("WHW") in een

geschillenregeling. Op grond van deze geschillenregeling zal eerst intern onderzocht worden of een minnelijke schikking kan worden getroffen. Voor een besluit op centraal niveau is in dat geval de Raad van Toezicht het orgaan dat zal onderzoeken of een minnelijke schikking mogelijk is. Voor een besluit op facultair niveau is zal het College van Bestuur dit onderzoeken.

Als een minnelijke schikking niet mogelijk blijkt, dan wordt het geschil voorgelegd aan de Geschillencommissie Medezeggenschap Hoger Onderwijs (de "Geschillencommissie"). Dit is een landelijke commissie die bestaat uit drie door de minister benoemde leden. Een lid en plaatsvervangend lid worden benoemd op voordracht van de gezamenlijke colleges van bestuur, een lid en plaatsvervangend lid op voordracht van de gezamenlijke universiteitsraden. De aldus voorgedragen leden dragen het derde lid en diens plaatsvervanger voor.

Tegen uitspraken van deze Geschillencommissie staat beroep open bij de ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam. De ondernemingskamer toetst of de Geschillencommissie een onjuiste toepassing heeft gegeven aan de wettelijke bepalingen. De ondernemingskamer weegt niet opnieuw de belangen van de verschillende partijen. Hij oordeelt alleen over de vraag of de Geschillencommissie het beoordelingskader, zoals dat is aangegeven in de relevante bepalingen van de WHW, correct heeft toegepast. Cassatie is in beginsel niet mogelijk (uitgezonderd cassatie in het belang van de wet door de procureur generaal).

Als het College van Bestuur of de decaan voor de voorgenomen beslissing geen instemming heeft weten te verwerven, kan de Geschillencommissie om toestemming worden gevraagd om de beslissing toch te nemen. Die toestemming wordt gegeven indien het onthouden van instemming door de medezeggenschapsraad onredelijk is, of als de voorgenomen beslissing van het College van Bestuur of de decaan om zwaarwegende organisatorische, economische of sociale redenen noodzakelijk is.

De WHW bepaalt ten aanzien van een geschil over de hoofdlijnen van de begroting expliciet dat wanneer de Geschillencommissie niet voor 1 januari van het jaar waarop de begroting betrekking heeft, aan het College van Bestuur toestemming heeft gegeven een beslissing te nemen, het College van Bestuur totdat de geschillencommissie een besluit over het verlenen van toestemming heeft genomen, voor het doen van uitgaven in dat jaar kan beschikken over maximaal een derde van de bedragen die in de overeenkomstige begrotingsonderdelen van het voorafgaande jaar waren opgenomen.

Ook de Geschillencommissie zal eerst kijken of een minnelijke schikking kan worden getroffen. Als dit niet mogelijk is, toetst de commissie (i) of het bestuursorgaan zich heeft gehouden aan de eisen van de wet en het raadsreglement, (ii) of het bestuursorgaan bij de afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot het voorstel of de beslissing heeft kunnen komen, en (iii) of het bestuursorgaan niet onzorgvuldig heeft gehandeld ten opzichte van het desbetreffende medezeggenschapsorgaan.

5. Evaluatie.

De werking van deze regeling zal worden geëvalueerd in 2018, nadat de volledige planning- en controlcyclus voor het jaar 2017 is doorlopen.

Bijlage 1: beschrijving planning- en controlcyclus UU

Bijlage 2: tekst memorie van toelichting bij de wettekst inzake het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting.

BIJLAGE 1

FCA20012014

Planning- en controlcyclus Universiteit Utrecht. (geactualiseerde beschrijving januari 2014).

In deze notitie is een beschrijving opgenomen van de werking van de planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) van de UU.

1. Doel van de P&C-cyclus.

De leidraad voor het beleid van de UU is het Strategisch Plan van de UU, waarin op hoofdlijnen de UU-doelen voor de middellange termijn zijn beschreven. Jaarlijks wordt dit in de universitaire begroting vertaald naar de concrete planning van activiteiten en de inzet van financiële middelen. Het resultaat hiervan wordt zichtbaar gemaakt in kwartaalrapportages en het jaarverslag, inclusief jaarrekening van de UU. Op basis van deze inzichten kan de feitelijke middeleninzet c.q. het beleid worden bijgestuurd. Het doel van de P&C-cyclus is dit jaarlijks terugkerende cyclische proces adequaat te organiseren qua tijdsplanning, vormgeving en inhoud.

2. Onderdelen en tijdschema van de P&C-cyclus.

In de jaarlijkse P&C-cyclus worden achtereenvolgens onderscheiden:

- De kaderbrief;
- De begroting, inclusief de bestuursagenda;
- De kwartaalrapportages;
- Het jaarverslag, inclusief de jaarrekening.

In een kalenderjaar t (t staat voor de aanduiding van een jaartal) zijn aan de orde voor vaststelling door het College van Bestuur:

- Juni: de kaderbrief voor het jaar t+1;
- December: de begroting, inclusief de bestuursagenda voor het jaar t+1;
- Na afloop van elk kwartaal: de kwartaalrapportages van het jaar t;
- April: het jaarverslag, inclusief de jaarrekening van het jaar t-1.

Hiermee wordt duidelijk dat in een bepaald kalenderjaar de P&C-cycli van meerdere jaren elkaar overlappen. Er wordt al vooruitgekeken naar het komend jaar, terwijl tegelijkertijd ook wordt gerapporteerd over het huidige jaar én het voorgaande jaar. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:

Jaar	2014												2015												2016				
	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	jan	feb	mrt	apr	mei				
P&C-cyclus:																													
2014			Q2		Q3			Q4		JV																			
2015		KB					BG			Q1			Q2		Q3			Q4		JV									
2016													KB						BG					Q1					

Gebruikte afkortingen:

KB: kaderbrief

BG: begroting, inclusief bestuursagenda

Q1 t/m Q4: de kwartaalrapportages over de kwartalen 1 t/m 4

JV: jaarverslag, inclusief jaarrekening

3. Overleg binnen de P&C-cyclus.

Op de hierboven genoemde data worden de desbetreffende documenten vastgesteld door het College van Bestuur. Uiteraard gaat hier veel voorbereiding en overleg aan vooraf, zowel individueel als collectief met faculteiten en/of diensten op het niveau van controllers (het controlleroverleg CO), directeuren (het managementoverleg MO) en decanen (het

bestuursoverleg BO). Voorts legt het College van Bestuur door middel van deze documenten verantwoording af en wordt daarop in enkele gevallen advies c.q. goedkeuring gevraagd aan de universiteitsraad resp. Raad van Toezicht.

Met faculteiten en UCU vindt individueel twee keer per jaar, in het voorjaar en het najaar, een geformaliseerd overleg plaats tussen het bestuur van de faculteit/UCU en het College van Bestuur: het bilateraal overleg. De verslagen van deze bilaterale overleggen worden, na vaststelling door het College van Bestuur (in de maanden juni en december), ter informatie toegezonden aan het MO en het BO.

3. Toelichting op de onderdelen van de P&C-cyclus.

De kaderbrief

In de kaderbrief worden door het College van Bestuur de kaders vastgesteld waarbinnen de faculteiten en diensten hun meerjarenbegroting moeten opstellen voor de komende drie jaren. De financiële kaders worden daarbij voor wat betreft de 1^e geldstroom gedefinieerd aan de hand van de uitkomsten van het universitaire verdeelmodel. Ontwikkelingen in de 2^e en 3^e geldstroom worden in de kaderbrief zichtbaar gemaakt aan de hand van door faculteiten opgestelde rapportages en prognoses.

Aangezien de kaderbrief een financiële vertaling is van de in- en externe ontwikkelingen, zijn inhoudelijke beleidskeuzes geen onderwerp van besluitvorming. Deze keuzes zijn onderdeel van de universitaire strategie. De hoofdlijnen van de universitaire strategie zijn vastgelegd in het vierjaarlijkse Strategisch Plan. In dit Plan worden de visie en missie van de universiteit geschetst, en krijgt de uitwerking vorm in doelstellingen, actielijnen en (kern)indicatoren.

De begroting, inclusief de bestuursagenda.

Op basis van de eigen uitwerking van het Strategisch Plan, en binnen het financiële kader van de kaderbrief, stellen universiteit, faculteiten en diensten de begroting en bijbehorende bestuursagenda op.

De bestuursagenda bevat de bestuurlijke prioriteiten (de jaarlijkse vertaling van doelstellingen en actielijnen uit het Strategisch Plan) van een jaar en de daarbij beoogde resultaten binnen het financiële kader dat is vastgelegd in de kaderbrief. De facultaire bestuursagenda wordt opgenomen in de facultaire begroting en in samenhang daarmee met de faculteitsraad besproken. De universitaire bestuursagenda wordt opgenomen in de universitaire begroting en in samenhang daarmee besproken met de universiteitsraad. De bestuursagenda is onderdeel van de begroting omdat daarin de financiële vertaling van de beleidskeuzes in de verschillende bestuursagenda's zichtbaar worden gemaakt, binnen het financiële kader dat beschikbaar is.

De begroting geeft het financiële inzicht in het te voeren beleid voor de komende drie jaar, gebaseerd op het Strategisch Plan, de kaderbrief en de bestuursagenda. Met andere woorden de begroting is de resultante van externe ontwikkelingen enerzijds en interne ontwikkelingen en beleidskeuzes anderzijds.

De door faculteiten en diensten opgestelde begrotingen zijn input voor het begrotingsoverleg met het College van Bestuur in het najaar waarbij de ingediende begrotingen, na eventueel aangebrachte bijstellingen op grond van het overleg, als bouwsteen dienen voor de universitaire meerjarenbegroting. De vastgestelde begroting voor het eerstvolgend jaar is taakstellend; voor de daarop volgende twee begrotingsjaren wordt een raming opgesteld. De universiteitsraad heeft adviesrecht op de begroting. De Raad van Toezicht heeft goedkeuringsrecht.

De kwartaalrapportages.

Na afloop van elk kwartaal stellen de faculteiten en diensten een rapportage op, waarin de gerealiseerde baten en lasten t/m ultimo van het laatste kwartaal worden vergeleken met de begroting van het lopende jaar en de realisatie van het voorgaande begrotingsjaar. Voorts wordt een geactualiseerde prognose afgegeven m.b.t. de baten en lasten van het gehele jaar. Deze rapportages zijn input voor bespreking van de directeur van faculteit of dienst met de directeur Financiën, Control & Administratie en -indien gewenst- met de portefeuillehouder bedrijfsvoering van het College van Bestuur. Op basis van deze rapportages en de resultaten van de besprekingen hierover wordt een kwartaalrapportage voor de universiteit als geheel opgesteld, waarbij inzicht wordt geboden in de ontwikkeling van de exploitatie-uitgaven, de investeringsuitgaven en de ontwikkeling van belangrijke balansposten, waaronder voorzieningen, reserves en liquiditeitspositie. De kwartaalrapportage van de universiteit wordt, na vaststelling door het

College van Bestuur, ter bespreking voorgelegd aan de universiteitsraad en de auditcommissie van de Raad van Toezicht.

Het jaarverslag, inclusief jaarrekening.

Dit is het slotstuk van de jaarlijkse P&C-cyclus. Mede op basis van wettelijk voorgeschreven verslagregels wordt door de UU jaarlijks een verslag opgesteld, waarin een inhoudelijke verantwoording wordt weergegeven met betrekking tot de resultaten op het gebied van onderwijs, onderzoek, valorisatie, ondersteuning en financiën. De jaarrekening met bijbehorende accountantsverklaring is een separaat onderdeel. Het jaarverslag, inclusief jaarrekening, wordt besproken met de universiteitsraad en Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht heeft hierbij het goedkeuringsrecht.

BIJLAGE 2

Passage inzake het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting uit de Memorie van Toelichting op de Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de introductie van een nieuw stelsel van studiefinanciering in het hoger onderwijs en de uitvoering van een toekomstgerichte onderwijsagenda voor het hoger onderwijs (Wet studievoorschot hoger onderwijs).

"8.5. Instemmingsrecht.

De onderwijsgemeenschap in de instellingen wordt gezamenlijk gedragen en vormgegeven door bestuurders, personeel en studenten. Dit is juist kenmerkend voor het hoger onderwijs. Op allerlei manieren wordt beoogd deze gezamenlijke verantwoordelijkheid te versterken, ieder vanuit zijn eigen rol. De professionele ruimte, een cultuur gericht op kritische reflectie en het afleggen van verantwoording aan de interne stakeholders dragen daaraan bij. Net als het gezamenlijk nadenken over het onderwijs en onderzoeksbeleid en het profiel van de instelling. 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. En aangezien het gaat om hún onderwijs moeten studenten kunnen meebeslissen over de manier waarop investeringen het hoger onderwijs moeten verbeteren. Daarom regelt dit wetsvoorstel instemmingsrecht voor studenten en personeel op de hoofdlijnen van de begroting van hun instelling.

Het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting door de medezeggenschap staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een cultuur waarin bestuur en medezeggenschap met elkaar in gesprek gaan over de koers van de instelling. Door die gesprekken in een vroeg stadium te laten plaatsvinden is er voldoende ruimte voor inhoudelijke discussie. Deze discussie krijgt uitwerking in beleidsdocumenten van de instelling zoals de uitgangspunten van het bestedingsplan, de kaderbrief of het instellingsplan waarin de strategische beleidsvoornemens van de instelling worden opgenomen. Uiteindelijk vormen de hoofdlijnen van de begroting en de concrete uitwerking daarvan in de begroting zelf het financiële sluitstuk van deze discussie, omdat de geraamde inkomsten en uitgaven in de begroting de gemaakte beleidskeuzes financieel moeten ondersteunen.

Een professionele en goed geïnformeerde medezeggenschap is een serieuze gesprekspartner en waar nodig tegenspeler van het college van bestuur. Het gaat om een goede balans tussen medezeggenschap en bestuurskracht. Met het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting krijgt de medezeggenschap een belangrijke verantwoordelijkheid. Dit betekent dat de medezeggenschap voldoende deskundig moet zijn op het gebied van Planning en control. Om de medezeggenschap hiervoor voldoende te equiperen, kan gebruik worden gemaakt van de faciliteitenregeling bedoeld in de artikelen 9.48 (universiteiten) en 10.39 (hogescholen) van de WHW.

Bij de concrete vormgeving van het instemmingsrecht zijn de ervaringen betrokken van hogescholen en universiteiten waar dit recht – of een andersoortig recht voor de medezeggenschap op het gebied van financieel beleid – al bestaat. Er zijn gesprekken geweest met vertegenwoordigers en studenten van deze instellingen. Tijdens deze gesprekken werd in positieve zin gesproken over dit recht. Daarnaast is instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting betrokken bij de internetconsultatie van het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen. Breed gedragen is dat een dergelijk recht een positieve bijdrage kan leveren; wel dient de invulling van het instemmingsrecht aan te sluiten bij de eigen situatie van de instelling. Benadrukt is dat een goede medezeggenschapscultuur hierbij van belang is, waarbij tijdig tussen bestuurders en medezeggenschap inhoudelijke discussies worden gevoerd.

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. Hierin kan ook worden vastgelegd wat de verhouding is tussen de centrale medezeggenschap en de faculteitsraad respectievelijk de deelraad.

8.5.1. Hoofdpijnen van de begroting

De begroting van de instelling geeft inzicht in de concreet voorgenomen besteding van de middelen. Daaraan vooraf gaat een vaststelling van de hoofdpijnen van de begroting. Daaronder moeten ten minste worden verstaan: de door het bestuur beoogde verdeling van de middelen voor het begrotingsjaar op basis van de verdeelprincipes ten aanzien van de beleidsterreinen onderwijs, onderzoek, huisvesting en beheer, investeringen en personeel. De verdere invulling van wat tot de hoofdpijnen van de begroting moet worden gerekend, wordt aan de instellingen overgelaten. Het geheel van hoofdpijnen kan vorm krijgen in een kaderbrief of verbonden worden met de (jaarlijkse) uitgangspunten van de allocatie van middelen. De instelling is hier vrij in zodat het systeem (zoveel mogelijk) kan aansluiten bij de specifieke werkwijze en administratieve processen van de individuele instelling, en bij de inhoudelijk strategische keuzes in het instellingsplan.

8.5.2. Randvoorwaarden

Het is belangrijk dat de medezeggenschap via de hoofdpijnen van de begroting mee kan bepalen hoe het beleid van de instelling eruit komt te zien, maar het is van even zo groot belang dat het onderwijs en onderzoek voortgezet kunnen worden. Een professionele samenwerking tussen de medezeggenschap en de bestuurders is hierbij essentieel. Uit de gesprekken met studenten en instellingen waar al sprake is van instemmingsrecht op hoofdpijnen van de begroting, bleek dat bestuurders en medezeggenschap er bij eventuele onenigheid in de praktijk vrijwel altijd samen uitkomen, juist doordat de gesprekken over de beleidsuitgangspunten in dat stadium al gevoerd zijn. Om te voorkomen dat er toch een impasse ontstaat, is er een aantal voorzieningen. Er bestaat een reguliere procedure voor geschillen over medezeggenschap, met een bemiddelende rol voor de Raad van Toezicht en een procedure bij de landelijke geschillencommissie en beroep bij de Ondernemingskamer. Daarnaast kan het instemmingsrecht niet worden uitgeoefend indien het een onderdeel van de begroting betreft dat inhoudelijk reeds is geregeld in een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift, zoals bijvoorbeeld in een algemeen verbindend verklaarde cao.

Mochten bestuurders en medezeggenschap het onverhoopt niet eens worden over de begroting waardoor die niet is afgerond voor aanvang van het begrotingsjaar, dan is het belangrijk dat het onderwijs en onderzoek, de betaling van de personeelslasten en de uitgaven in verband met het staand beleid gewoon voortgezet kunnen worden. Afgeleid van de Comptabiliteitswet 2000 is daarom geregeld dat voor het staand beleid de instelling vanwege deze verplichtingen kan beschikken over ten hoogste vier twaalfde deel van de bedragen die bij de begroting van het voorafgaande jaar zijn toegestaan indien de procedure bij de geschillencommissie niet tijdig is afgerond. De regering gaat ervan uit dat de instelling hiermee voldoende ruimte heeft om de noodzakelijke uitgaven te doen en dat de geschillencommissie voldoende tijd heeft om uitspraak te doen.

Mocht een procedure bij de Ondernemingskamer nodig zijn, dan kan de instelling gedurende deze procedure ook beschikken over de bedragen die bij de begroting van het voorafgaande jaar zijn toegestaan. Als de uitspraak van de Ondernemingskamer leidt tot het opstellen van een nieuwe begroting, kan de instelling ook beschikken over dergelijke bedragen totdat een nieuwe begroting is vastgesteld."