

De president van de Algemene Rekenkamer  
De heer drs. A.P. Visser  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag

Datum: 19 december 2017  
Telefoon: 070-3021400  
E-mail: [smeets@vsnu.nl](mailto:smeets@vsnu.nl)

Ons kenmerk: VSNU 17/241 U  
Uw kenmerk: 17006323 R  
Bijlage(n): 1

Onderwerp: Bestuurlijke reactie VSNU op conceptrapport 'Voorinvesteringen en medezeggenschap hoger onderwijs'

Geachte heer Visser,

In uw brief van 20 november 2017 vraagt u om een bestuurlijke reactie op het conceptrapport van de Algemene Rekenkamer over het onderzoek naar 'Voorinvesteringen en medezeggenschap hoger onderwijs'. Met deze brief ga ik hier, namens de veertien bij de VSNU aangesloten universiteiten, graag op in. Ik verzoek u om niet alleen de kernpunten uit deze reactie, maar onze integrale bestuurlijke reactie op te nemen als bijlage bij het rapport.

*Positieve ervaringen met voorinvesteringen in onderwijskwaliteit en instemmingsrecht*

Op hoofdlijnen zien wij in het rapport van de Algemene Rekenkamer een bevestiging van de positieve resultaten die zijn bereikt met de inzet van universiteiten en hogescholen om voorinvesteringen te doen op verzoek van de minister van OCW in 2014. In het rapport wordt ten aanzien van de opgegeven uitgaven door de universiteiten en hogescholen geconstateerd: "€860 miljoen komt in potentie ten goede aan de kwaliteit van onderwijs". Deze constatering markeert de ontwikkeling die besturen en medezeggenschapsraden hebben doorgemaakt met het decentraal vormgeven van investeringsplannen in onderwijskwaliteit en het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting.

De universiteiten (en hogescholen) hebben in 2014 positief gereageerd op het verzoek van de minister van OCW om, vooruitlopend op de (op dat moment onzekere) middelen die vanaf 2018 vrijkomen uit het studievoorschot, in de periode 2015-2017 uit eigen middelen een eerdere start te maken met investeringen in onderwijskwaliteit. Zowel over de omvang van die 'voorinvesteringen' (€200 miljoen door universiteiten) als over de invulling daarvan zijn direct afspraken gemaakt met de minister van OCW. Voor de universiteiten geldt dat zij inmiddels €77 miljoen (2015) plus €105 miljoen (2016) volgens de goedgekeurde jaarverslagen hebben gerealiseerd en voor 2017 €120 miljoen hebben begroot: daarmee lijkt de afgesproken €200 miljoen ruimschoots te worden gehaald. Deze middelen zijn aangewend



aan doelen die decentraal, per universiteit in constructief overleg en met instemming van de medezeggenschap, gekozen zijn.

Universiteiten en medezeggenschapsraden hebben gezamenlijk vorm gegeven aan de procesgang rond voorinvesteringen en het per 4 maart 2015 van kracht geworden instemmingsrecht. Alle voorinvesteringen kregen instemming (begroting 2016, 2017) dan wel positief advies (begroting 2015) van de medezeggenschap. In de door de Rekenkamer uitgezette enquête geeft 56% van de medezeggenschap aan dat men tevreden tot zeer tevreden was over de invulling van het instemmingsrecht op de begroting, 25% toonde zich neutraal en 11% ontevreden. De eerste stappen met deze nieuwe vorm van werken zijn dus volgens een meerderheid positief verlopen en kunnen nu, waar nodig, door bestuur en medezeggenschap gezamenlijk worden bijgesteld.

*Verskil tussen definities binnen universiteiten en nieuwe definities Algemene Rekenkamer*

In het rapport van de Rekenkamer wordt gesteld "het is niet waarschijnlijk dat de instellingen de toegezegde €600 miljoen aan voorinvesteringen volledig hebben gerealiseerd". Echter, indien de Rekenkamer (achteraf) nieuwe definities introduceert, resulteren hieruit logischerwijs andere getallen dan die bestuur en medezeggenschap gezamenlijk eerder positief beoordeelden.

De VSNU heeft in haar brieven van 27 mei 2014 en 9 december 2015 aan de minister de bestuurlijke afspraken bevestigd en de context en afwegingen bij voorinvesteringen aangegeven. De minister heeft de brief van 9 december 2015, samen met die van de Vereniging Hogescholen, op 11 december 2015 aan de Tweede Kamer gestuurd en daarbij geconcludeerd: "Mijn beeld is dat de instellingen zich in 2015 houden aan de afspraken die gemaakt zijn over de voorinvesteringen in het kader van het Studievoorschot." Hiermee is de interpretatie van de bestuurlijke afspraken door de minister nogmaals bevestigd en was er ook van de zijde van de universiteiten geen onduidelijkheid.

Nieuwe definities achteraf van de Rekenkamer leiden logischerwijs tot verschillen. Zo heeft een universiteit in 2017 geïnvesteerd in een ICT-systeem dat in 2018 in gebruik wordt genomen. In lijn met de bestuurlijke afspraken met de minister en met instemming door de medezeggenschap, is dit een voorinvestering. Ook hebben meerdere universiteiten conform de afspraken met de minister en met instemming door de medezeggenschap budget dat nog niet geormerkt was (bijvoorbeeld vanuit de 'centrale reserve', of de 'toekomstige oploop uit de referentieraming'), specifiek eerder toegewezen voor investeringen in onderwijskwaliteit. Deze middelen hadden ook aangewend kunnen worden voor onderzoek of voor faciliteiten die geen directe link hebben met onderwijskwaliteit. De Rekenkamer erkent deze afwegingen niet in haar eigen definities. Voorbeelden:

Universiteit A heeft in de periode van 2015-2017 geen reserves beschikbaar om te investeren. Daarom is ervoor gekozen om budget dat beschikbaar was voor onderzoek en huisvesting in te zetten voor de kwaliteit van het onderwijs. Ook zijn de door het Rijk ter beschikking gestelde toekomstige referentieramingsmiddelen bestemd voor het onderwijs. Zodoende heeft het College van Bestuur samen met de medezeggenschap een bewuste en expliciete keuze gemaakt om juist in de periode 2015 tot en met 2017 extra in onderwijskwaliteit te investeren. De Algemene Rekenkamer beoordeelt de investeringen van deze universiteit ten onrechte voor 100% als geen voorinvestering, omdat het een herbestemming niet als zodanig waardeert.



Universiteit B heeft geld uit de structurele vrije ruimte ingezet om te Investeren in kleinschalig intensief onderwijs. Geld dat ook geïnvesteerd had kunnen worden in onderzoek of faciliteiten die niet direct raken aan onderwijskwaliteit. De Algemene Rekenkamer erkent deze keuze van bestuur en medezeggenschap niet als voorinvesteringen.

Universiteit C heeft diverse projecten gefinancierd uit het strategische budget centrale stimulering. Denk aan een Design Lab, open courseware en MOOC's. De universiteit heeft dit budget met het oog op de afspraak over de voorinvesteringen ingezet ter bevordering van de onderwijskwaliteit. Een bewuste beleidskeuze dus, waar studenten van profiteren. Het is dan ook onduidelijk waarom de Rekenkamer deze inzet niet erkent als voorinvestering.

#### *Afwijkende interpretatie van instemmingsrecht door de Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer heeft ook een afwijkende interpretatie gehanteerd van het moment van instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting dan waar de besturen en medezeggenschapsraden bewust voor hebben gekozen op basis van de Memorie van Toelichting bij de Wet Studievoorschot. In sommige instellingen is er voor gekozen om het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting te finaliseren op basis van de begroting zelf, voorafgaand aan goedkeuring van deze begroting door de Raad van Toezicht. De wet laat de ruimte voor bestuur en medezeggenschap om gezamenlijk een geschikte procedure op te stellen en vast te leggen in het Medezeggenschapsreglement.

#### *Toekomst: studievoorschotmiddelen vanaf 2018*

De extra middelen uit het studievoorschot komen als gevolg van het Regeerakkoord van het kabinet Rutte 3 definitief vanaf 2018 beschikbaar. Deze eerste jaren van voorinvesteringen (2015-2017) waren uitzonderlijk. In de context van nog onzekere toekomstige middelen zijn de investeringen van de universiteiten in onderwijskwaliteit in tijd naar voren gehaald. Daarbij heeft deze inzet ook bijgedragen aan een snelle, veelal positieve en leerzame start met het instemmingsrecht bij medezeggenschap en bestuur.

Verschillende definities en interpretaties leiden tot verschillende uitkomsten. Dat blijkt uit dit onderzoek. Mede om die reden ondersteunen de universiteiten de aanbeveling die de Rekenkamer doet om de studievoorschotmiddelen te kunnen volgen met vooraf duidelijke afspraken en achteraf helder zicht op de resultaten. Deze aanbeveling nemen wij mee naar de toekomst.

Hoogachtend,



Pieter Duisenberg  
voorzitter

## **Bijlage: toelichting op andere verschillen**

### *Verklaarbare verschillen tussen rapportage AR en VSNU*

De Algemene Rekenkamer observeert een groot verschil met de opgegeven bedragen voor het onderzoek van de universiteiten en de gepubliceerde bedragen op de website van de VSNU. Deze observatie is onjuist aangezien:

- De Rekenkamer voor het jaar 2016 het *begrote* bedrag dat de VSNU over de sector heeft gerapporteerd vergelijkt met de *realisaties* die de universiteiten hebben opgegeven.
- De Rekenkamer haar onderzoek heeft verricht naar alle 18 Nederlandse universiteiten terwijl de VSNU 14 universiteiten vertegenwoordigt en hierover rapporteert.

Ook concludeert de Rekenkamer dat de verantwoording in de jaarverslagen niet conform datgene is wat tussen VSNU, VH en studentenorganisaties is afgesproken. De Rekenkamer toetst hier echter - op basis van de jaarverslagen 2015 en 2016- een afspraak die gemaakt is eind 2016 en die ingaat vanaf 2018, wanneer de middelen uit het studievoorschot vrijvallen.