



Voorinvesteringen en medezeggenschap hoger onderwijs

2018



Voorinvesteringen en medezeggenschap hoger onderwijs

De tekst in dit document is vastgesteld op 18 januari 2018. Dit document is op 25 januari 2018 aangeboden aan de Tweede Kamer.



Inhoud

1	Over dit onderzoek	5
1.1	Wat is er aan de hand?	5
1.2	Wat hebben we onderzocht?	6
1.3	Leeswijzer	7
2	Voorinvesteringen	8
2.1	Conclusie	8
2.2	Het begrip voorinvestering	8
2.3	Opgave voorinvesteringen volgens de sector	10
2.4	Omvang voorinvesteringen na toetsing	11
3	Medezeggenschap	16
3.1	Conclusie	16
3.2	Vastlegging instemmingsrecht	17
3.3	Werking instemmingsrecht	19
3.4	Invulling medezeggenschap	22
3.5	Invloed medezeggenschap op voorinvesteringen	24
3.6	Inzicht in jaarverslagen	26
4	Informatie aan parlement	29
4.1	Conclusie	29
4.2	Informatie minister OCW aan Tweede Kamer over voorinvesteringen	29
5	Conclusies en aanbevelingen	31
5.1	Conclusies	31
5.2	Aanbevelingen	32
6	Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	35
6.1	Definitie voorinvesteringen	35
6.2	Omvang voorinvesteringen	37
6.3	Verschil in opgave aan minister van OCW en Algemene Rekenkamer	38
6.4	Medezeggenschap	39
6.5	Instemmingsrecht	39
6.6	Informatievoorziening minister aan parlement	42
6.7	Aanbevelingen	42



Bijlage 1	Literatuur	45
Bijlage 2	Aanpak onderzoek en normen	47
Bijlage 3	Uitsplitsing figuren naar universiteiten en hogescholen	51
Bijlage 4	Eindnoten	55



1 Over dit onderzoek

1.1 Wat is er aan de hand?

In september 2015 is de basisbeurs voor studenten in het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs vervangen door de mogelijkheid om tegen gunstige voorwaarden te lenen: het studievoorschot. Deze wijziging had onder meer tot doel om, met de vrijvallende middelen, extra geld te kunnen investeren in de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

Om te borgen dat studenten kunnen meebeslissen over de inzet van dit extra geld, de zogenoemde studievoorschotmiddelen, hebben de medezeggenschapsorganen van de instellingen in het hoger onderwijs vanaf de begroting voor 2016 instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting gekregen. Doel van het instemmingsrecht is om een inhoudelijke discussie tussen bestuur en medezeggenschap te stimuleren in een vroeg stadium van de besluitvorming (OCW, 2015d).

Omdat studenten al vanaf 2015 geraakt worden door de afschaffing van de basisbeurs, maar de studievoorschotmiddelen pas vanaf 2018 geleidelijk vrijvallen, hebben de VSNU en de Vereniging Hogescholen, op verzoek van de minister, toegezegd dat de universiteiten en hogescholen zich zullen inspannen om in de jaren 2015, 2016 en 2017 als sector hoger onderwijs cumulatief € 600 miljoen te 'voorinvesteren' in de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs. De hogescholen nemen daarvan twee derde deel voor hun rekening, de universiteiten één derde deel (Vereniging Hogescholen, 2014; VSNU, 2014). De instellingen hebben hun voorinvesteringen gedaan in de veronderstelling dat de studievoorschotmiddelen vanaf 2018 kunnen voorzien in de 'gaten' die deze investeringen slaan in hun financiële positie in de jaren 2015–2017.

Deze investeringen moeten al op korte termijn (2015–2017) een bijdrage leveren aan de kwaliteitsverbetering van het hoger onderwijs. Op haar website heeft de VSNU dit verder uitgewerkt: "Voor een deel gaat het om nieuwe plannen. Daarnaast worden al voorgenomen investeringen opgehoogd met extra budget of in de tijd naar voren gehaald, zodat studenten en docenten hier eerder van profiteren" (VSNU, 2017). De Vereniging Hogescholen stelt bovendien dat het gaat om 'investeringen vanuit de reserves van instellingen' (Vereniging Hogescholen, 2014).

In diezelfde periode is ook het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting ingevoerd. In dit onderzoek laten we, aan de hand van deze voorinvesteringen, zien hoe het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting van de medezeggenschap in de periode 2015–2017 heeft gewerkt, als opmaat voor de studievoorschotmiddelen.

In het regeerakkoord van het derde kabinet-Rutte (Informateur, 2017) is recent de volgende afspraak gemaakt: “De middelen die vrijkomen door het studievoorschot worden gekoppeld aan kwaliteitsafspraken op instellingsniveau. Instellingen krijgen de ruimte om daartoe samen met partners zelf doelstellingen en indicatoren op te stellen. Deze kwaliteitsafspraken moeten wel passen binnen de doelen van de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en worden onafhankelijk getoetst. Bij afloop van de kwaliteitsafspraken wordt door OCW vastgesteld of de doelen behaald zijn. Indien de afspraken niet nagekomen zijn, is het uitgangspunt dat wordt gekort op toekomstige middelen.”

1.2 Wat hebben we onderzocht?

In dit onderzoek naar de voorinvesteringen en de medezeggenschap in het hoger onderwijs hebben we gekeken naar twee dingen:

1. Voorinvesteren de instellingen in het hoger onderwijs gezamenlijk € 600 miljoen in kwaliteitsverbetering van het onderwijs, zoals toegezegd?
2. Heeft het instemmingsrecht van de medezeggenschap op de hoofdlijnen van de begroting in de periode 2015–2017 voor de voorinvesteringen gewerkt zoals beoogd?

De sector hoger onderwijs omvat 55 instellingen, waarvan 18 universiteiten en 37 hogescholen. Wij hebben alle instellingen gevraagd ons de omvang van hun voorinvesteringen 2015–2017 te melden. 54 instellingen hebben aangegeven dat zij voorinvesteringen hebben gedaan en welke bedragen daarmee gemoeid zijn.

Bij alle 54 instellingen die voorinvesteringen hebben gedaan, hebben we het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting en de betrokkenheid van de medezeggenschap bij de voorinvesteringen onderzocht.

Om capaciteitsredenen hebben we niet bij alle, maar bij 39 van de 54 instellingen de voorinvesteringen onderzocht. Deze instellingen vertegenwoordigen samen 98% van het totale aantal studenten en 98% van het totale bedrag aan voorinvesteringen dat de 54 instellingen in het hoger onderwijs aan de Algemene Rekenkamer hebben opgegeven. Op die manier ontstaat toch een betrouwbaar totaalbeeld van de voorinvesteringen.

Omdat het een toezegging op sectorniveau betreft, doen wij geen uitspraken over de omvang van de voorinvesteringen van individuele instellingen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beantwoorden we de vraag in hoeverre de sector hoger onderwijs de toegezegde € 600 miljoen aan voorinvesteringen heeft gedaan. In hoofdstuk 3 schetsen we onze bevindingen over de werking van het instemmingsrecht van de medezeggenschap op de hoofdlijnen van de begroting in de periode 2015–2017. In hoofdstuk 4 gaan we in op de informatievoorziening over de voorinvesteringen en het instemmingsrecht van de medezeggenschap op de hoofdlijnen van de begroting door de minister van OCW aan het parlement. In hoofdstuk 5 staan onze conclusies en aanbevelingen. De bestuurlijke reacties van de minister van OCW, de VSNU, de Vereniging Hogescholen, de Vereniging van Medezeggenschapsraden van Hogescholen, het Landelijk Overleg Voorzitters Universitaire Medezeggenschapsorganen, de Landelijke Studentenvakbond en het Interstedelijk Studenten Overleg en ons nawoord zijn opgenomen in hoofdstuk 6. De aanpak en in dit onderzoek gehanteerde normen en definities staan in bijlage 1.

2 Voorinvesteringen

2.1 Conclusie

De instellingen hebben in het kader van ons onderzoek aan ons opgegeven dat zij in totaal € 860 miljoen aan voorinvesteringen hebben gedaan. Dat is veel meer dan de toegezegde € 600 miljoen en ook meer dan de door de koepels aan de minister gerapporteerde € 720 miljoen. Die verschillen in rapportage wijzen op onduidelijkheid over wat onder dit begrip ‘voorinvestering’ valt en daarmee over wat er nu precies is toegezegd.

De opgegeven € 860 miljoen komt in potentie ten goede aan de kwaliteit van onderwijs. Van een groot gedeelte van het door de instellingen opgegeven bedrag hebben we echter niet vast kunnen stellen of en in welke mate dit daadwerkelijk een voorinvestering is. Het is niet waarschijnlijk dat de sector de toegezegde € 600 miljoen aan voorinvesteringen volledig heeft gerealiseerd.

In § 2.2 gaan we in op het begrip ‘voorinvestering’, zoals verwoord in de toezeggingen van de koepels, en de wijze waarop wij dat in ons onderzoek hebben toegepast. In § 2.3 laten we zien welk bedrag aan voorinvesteringen de sector hoger onderwijs aan de Algemene Rekenkamer heeft opgegeven en welk bedrag ze aan de minister van OCW heeft gemeld. In § 2.4 geven we antwoord op de vraag welk deel van de plannen van de sector hoger onderwijs daadwerkelijk als voorinvesteringen kunnen worden aangemerkt.

2.2 Het begrip voorinvestering

Wat precies een voorinvestering is, hebben koepels en minister indertijd niet afgesproken. De brieven waarin de koepels hun toezegging deden, bevatten wel aanknopingspunten voor de definitie van voorinvesteringen. De koepels spraken van investeringen gericht op een versterking van de kwaliteit van het onderwijs en onderwijsgebonden onderzoek en op de infrastructuur die studenten en docenten daarvoor nodig hebben (VSNU, 2014; Vereniging Hogescholen, 2014). De VSNU gaf in haar brief verder aan dat instellingen in het hoger onderwijs zich ervoor wilden inzetten om investeringen die op middellange termijn waren voorzien, in de tijd naar voren te halen. Deze investeringen moesten al op korte(re) termijn (2015–2017) een bijdrage leveren aan de kwaliteitsverbetering van het hoger onderwijs. Op haar website heeft de VSNU dit verder uitgewerkt: “Voor een deel gaat het om nieuwe plannen. Daarnaast worden al voorgenomen investeringen opgehoogd met extra budget of in de tijd naar voren gehaald, zodat studenten en docenten hier eerder van profiteren” (VSNU, 2017). De Vereniging Hogescholen stelde bovendien dat het ging om investeringen

gefinancierd vanuit de reserves van instellingen: “wij schatten de mogelijke investeringen vanuit de reserves van de instellingen (hogescholen en universiteiten samen) op cumulatief m€ 600 te besteden in de komende drie jaar.” (Vereniging Hogescholen, 2014). In de praktijk blijkt dat de gedane toezegging veel ruimte laat voor verschillende interpretaties (zie § 2.4).

In ons onderzoek hebben wij deze toezegging uit 2014 als uitgangspunt genomen. Omdat het een toezegging van universiteiten en hogescholen samen is, hanteren we dezelfde criteria voor alle instellingen in het hoger onderwijs. We zien een besteding als een voorinvestering indien:

1. er een besluit genomen is om iets extra's te doen (voorheen nog niet begroot); of
2. deze voorheen voor een later jaar stond ingepland en naar voren is gehaald; of
3. er meer geld wordt uitgetrokken (extra besteding) dan eerder was begroot; en
4. het geen gesubsidieerde besteding is, maar een besteding uit eigen middelen; en
5. de besteding niet ten koste is gegaan van lopende plannen en uitgaven op het gebied van kwaliteit; en
6. de besteding (ook) bijdraagt aan een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs in 2015, 2016 en/of 2017, dat wil zeggen voor de huidige studenten.

De term ‘investering’ die de koepels gebruiken, zou er op kunnen duiden dat het hier een bedrijfseconomisch begrip betreft, waarbij het gaat om de aanschaf van een bedrijfsmiddel of kapitaalgoed. Dit zijn goederen die de instellingen gedurende een langere periode gebruiken, zoals computers, laboratoriumapparatuur of gebouwen.

Wij hebben het begrip ‘investering’ ruimer geïnterpreteerd. Wij hebben ook tijdelijke uitgaven en intensiveringen als voorinvestering geteld. Een voorbeeld is het aantrekken van extra personeel, desnoods voor één of twee jaar. Het gaat dus om extra, opgehoogde of naar voren gehaalde bestedingen aan projecten, plannen, maatregelen en dergelijke die als doel hebben de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren voor studenten in de jaren 2015 tot en met 2017.

Tot slot willen we benadrukken dat daar waar wij constateren dat een besteding volgens ons geen voorinvestering is, dit niet betekent dat de middelen niet zinnig zijn besteed, of niet ten goede komen aan de kwaliteit van het onderwijs. We constateren alleen dat ze niet voldoen aan wat de koepels in de brieven oorspronkelijk hebben toegezegd.

2.3 Opgave voorinvesteringen volgens de sector

Wij hebben aan alle instellingen in het hoger onderwijs gevraagd ons te melden hoeveel voorinvesteringen ze hebben gedaan, dan wel van plan zijn te doen in de jaren 2015, 2016 en 2017. Het totale aan ons gemelde bedrag over de drie jaren samen bedraagt circa € 860 miljoen (zie tabel 1). Dat is ruim meer dan de toegezegde € 600 miljoen. De universiteiten nemen hierin zoals toegezegd grofweg één derde deel voor hun rekening, de hogescholen twee derde deel. De cijfers voor 2015 en 2016 zijn in de meeste gevallen gerealiseerde bestedingen. Voor 2017 betreft het voorgenomen bestedingen.

Tabel 1 Omvang van door de instellingen in het hoger onderwijs aan de Algemene Rekenkamer opgegeven voorinvesteringen (x € 1 miljoen)

Jaar	Universiteiten	Hogescholen	Totaal sector
2015	81	146	227
2016	95	202	297
2017	120	205	325
2015–2017*	10	-	10
Totaal 2015–2017	306	553	859

* Eén universiteit heeft alleen een totaalbedrag voor de periode 2015–2017 opgegeven.

De VSNU en de Vereniging Hogescholen hebben op hun websites de omvang van de voorinvesteringen gepubliceerd, zie tabel 2.

Tabel 2 Omvang van door de koepels van de instellingen in het hoger onderwijs gepubliceerde voorinvesteringen (x € 1 miljoen)

Jaar	Universiteiten	Hogescholen	Totaal sector
2015*	77	130	207
2016**	143	150	293
2017**	120	100	220
Totaal 2015–2017	340	380	720

* Gerealiseerd. ** Begroot.

Bronnen: VSNU, 2017 en Vereniging Hogescholen, 2016.

Deze bedragen hebben de koepels ook gerapporteerd aan de minister van OCW. Deze informatie komt niet overeen met de informatie die wij van de individuele instellingen hebben ontvangen. Een vergelijking van tabel 1 en 2 laat zien, dat universiteiten aan ons een lager bedrag aan voorinvesteringen hebben opgegeven dan aan de minister en de hogescholen een veel hoger bedrag. Ook de verdeling tussen universiteiten en hogescholen,

respectievelijk 47% en 53%, wijkt af van de toegezegde verdeling van één derde/twee derde deel. Wij weten niet wat de verklaring is voor deze verschillen.

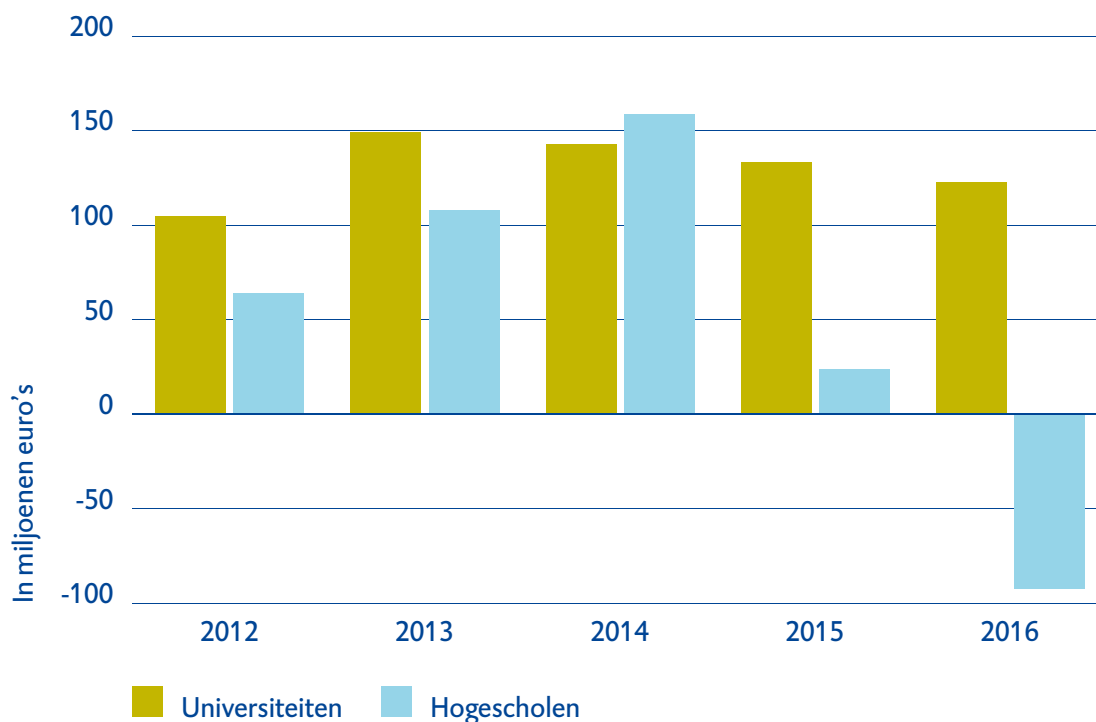
2.4 Omvang voorinvesteringen na toetsing

Het is ons niet gelukt om op basis van de criteria, zoals afgeleid van de oorspronkelijke toezegging uit mei 2014 van de koepels in het hoger onderwijs, precies de omvang van de door de sector hoger onderwijs gedane voorinvesteringen vast te stellen. Uit ons onderzoek blijkt dat noch de koepels, noch de instellingen de toezegging uit 2014 voor zichzelf geoperationaliseerd hebben, hoewel dat wel mogelijk was. Tevens zijn er indertijd geen eenduidige afspraken gemaakt over verantwoording, waardoor het lastig is om vast te stellen welk bedrag aan voorinvesteringen gerealiseerd is. We constateren dat instellingen door die onduidelijkheid over de criteria nu vaak niet kunnen laten zien welke bestedingen voorinvesteringen zijn. Dit leidt er toe dat we bij een vrij omvangrijk deel van door de instellingen opgegeven voorinvesteringen niet of nauwelijks kunnen vaststellen of het daadwerkelijk een voorinvestering is.

We constateren bovendien dat de VSNU anderhalf jaar na dato, in december 2015, haar oorspronkelijke toezegging heeft opgerekt door aan te geven dat universiteiten ook budget voor de voorinvesteringen kunnen vrijmaken door *een herschikking binnen hun begroting*, naast onttrekking aan hun reserves (*of een combinatie van beide*) (VSNU, 2015). Als een herschikking betekent dat het ene plan voor het andere wordt omgeruild, zonder dat dit éxtra kwaliteit oplevert in de periode 2015–2017, is er geen sprake van een voorinvestering volgens de oorspronkelijke toezegging.

Voor zover wij hebben kunnen nagaan heeft de Vereniging Hogescholen voor de hogescholen de criteria niet op een dergelijke manier verruimd. Dat zou betekenen dat hun voorinvesteringen – ceteris paribus – leiden tot een lager positief resultaat of tot een negatief resultaat en dus uit de reserves komen. Wellicht was dat de oorzaak van de ontwikkeling van het nettoresultaat van de hogescholen gezamenlijk, die in 2015 en met name 2016 beduidend minder positief was dan van de universiteiten, zoals blijkt uit figuur 1.

Universiteiten houden een positief resultaat, hogescholen teren in 2016 in op hun vermogen



Figuur 1 Ontwikkelingen nettoresultaat sector hoger onderwijs 2012-2016 (in miljoenen euro's).

Bron: DUO, bewerking Algemene Rekenkamer.

In ons onderzoek hebben we beoordeeld in hoeverre de opgegeven bedragen daadwerkelijk extra of naar voren gehaalde bestedingen betreffen (conform de criteria uit § 2.2).

We hebben de volgende vier categorieën bestedingen onderscheiden:

1. De besteding is geen voorinvestering. Op basis van de beschikbare informatie hebben we vastgesteld dat de besteding niet voldoet aan de criteria voor een voorinvestering.
2. De besteding is deels een voorinvestering, maar het is niet te bepalen welk deel. Op basis van de beschikbare informatie hebben we vastgesteld dat de besteding aan de criteria voor een voorinvestering voldoet, maar we constateren ook dat niet het hele opgegeven bedrag meegeteld kan worden, bijvoorbeeld omdat de uitgaven voor een deel ná 2017 plaatsvinden. We hebben onvoldoende informatie gekregen om te bepalen welk deel een voorinvestering is.

3. Het is onbekend of het een voorinvestering is. Op basis van de beschikbare informatie hebben we niet kunnen vaststellen dat de besteding aan de criteria voor een voorinvestering voldoet.
4. De besteding is een voorinvestering. Alle bestedingen die niet in categorie 1–3 vallen classificeren we als voorinvestering.

Voorbeelden van bestedingen die niet aan de criteria voldoen

Studenten 2015–2017 profiteren niet van de voorinvesteringen

Verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs zijn niet van de ene op de andere dag doorgevoerd. Daarom werken de meeste instellingen in het hoger onderwijs met langetermijnplannen (instellingsplannen). Deze investeringen leiden niet altijd op korte termijn tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Dat was juist wel de bedoeling van de voorinvesteringen: de studenten in de jaren 2015–2017 moesten hiervan profiteren. Bestedingen die pas ná het collegejaar 2017–2018 bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs, hebben wij daarom niet meegeteld als voorinvesteringen.

Oude plannen aangemerkt als voorinvesteringen

HO-instellingen doen continu uitgaven die bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van onderwijs. De toezegging van de sector om te voorinvesteren, betekent dat zij bovenop al bestaande plannen *extra* investeren. Diverse instellingen hebben bestaande plannen aangemerkt als voorinvesteringen. Daarmee voldoen deze niet aan de toezegging van de sector.

Niet extra: subsidie

Soms worden opgevoerde voorinvesteringen bekostigd uit subsidies. Deze bestedingen hebben wij niet meegeteld als voorinvestering.

Voorbeelden van bestedingen die aan de criteria voldoen en dus een voorinvestering zijn

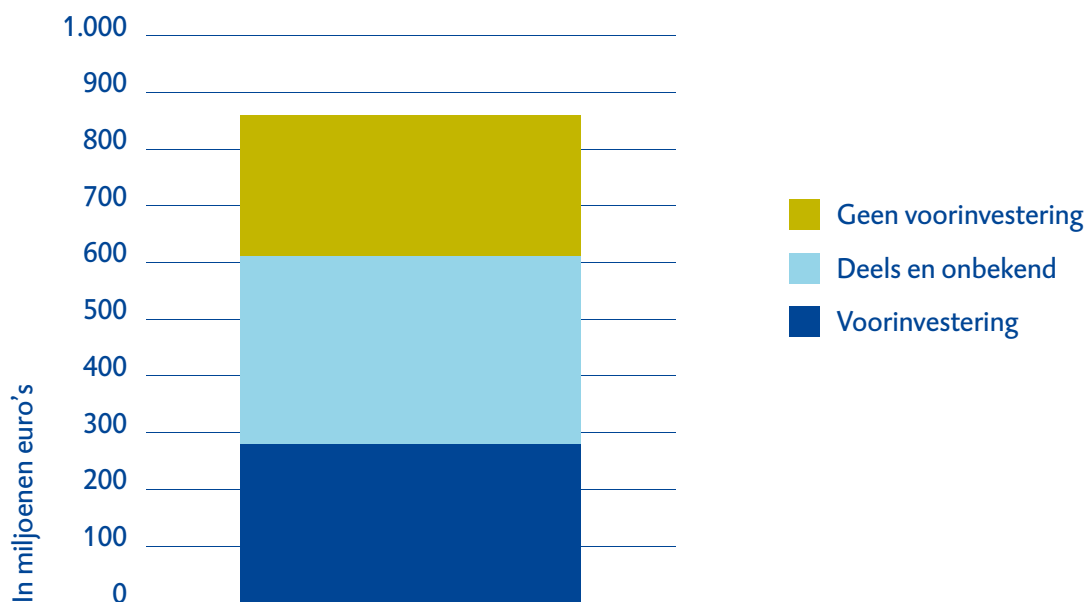
- Uitbreiding van de investering in ICT voor digitalisering van de onderwijsondersteunende processen, zoals het opstellen van de jaartaken, roostering en tentamenplanning. Door deze processen te automatiseren verlopen ze beter en kan de docent meer tijd besteden aan het onderwijs.
- Organisatie van een conferentie voor en door studenten.
- Verlenging van een lectoraat dat kunstonderwijs ondersteunt met praktijk.
- Verbetering van de begeleiding van studenten door het verruimen van de contacttijd met studenten en door meer en betere stagebegeleiding, studieloopbaanbegeleiding, studiekeuzecheck en de inrichting van professionele leergemeenschappen.
- Verhoging van het budget voor leermiddelen, bijvoorbeeld voor onderwijs in zorg en techniek of muziekinstrumenten aan conservatoria.
- Verhoging van de docent/studentratio.
- Klein bedrag op verzoek van de faculteitsraad voor een training mindfulness, om bij te dragen aan de persoonlijke vorming van studenten.

- Extra middelen voor innovaties in het onderwijs, waaronder ‘blended learning’ en ‘flip the classroom’.
- Budget voor verruiming van de openingstijden van de universiteitsbibliotheek.
- Extra middelen voor excellentietrajecten.

In bijlage 1 staat uitgebreider toegelicht hoe we de door de instellingen opgegeven voorinvesteringen over deze categorieën hebben verdeeld.

Omdat er vooraf geen heldere criteria zijn opgesteld, is nu de omvang van de door de sector hoger onderwijs gedane voorinvesteringen niet meer precies vast te stellen. In onderstaande figuur laten we zien welk beeld ons onderzoek heeft opgeleverd. De cijfers voor 2015 en 2016 zijn voor het grootste deel gebaseerd op gerealiseerde bestedingen. Voor 2017 betreft het plannen.

Het is niet waarschijnlijk dat de sector hoger onderwijs het toegezegde bedrag van € 600 miljoen volledig zal waarmaken



Figuur 2 Globaal beeld omvang voorinvesteringen sector hoger onderwijs 2015–2017 (x €1 miljoen). In bijlage 2 staat een uitsplitsing naar universiteiten en hogescholen.

De sector hoger onderwijs heeft zelf een totaalbedrag van afgerond € 860 miljoen aan voorinvesteringen aan ons opgegeven voor de periode 2015–2017. Daarvan voldoet een bedrag van circa € 250 miljoen niet aan de definitie, gebaseerd op de toezegging van de sector uit 2014. Van circa € 330 miljoen weten we niet welk deel van de categorieën ‘deels’ en ‘onbekend’ uit voorinvesteringen bestaat. We weten wel zeker, dat beide categorieën niet volledig uit voorinvesteringen bestaan. Over de jaren 2015–2017 lijkt een totaalbedrag van € 280 miljoen wel te voldoen aan de oorspronkelijke criteria voor een voorinvestering.

Het totale bedrag aan voorinvesteringen komt hierdoor uit op minder dan € 610 miljoen: het totale opgegeven bedrag van € 860 miljoen minus de categorie ‘geen voorinvestering’ van in totaal circa € 250 miljoen. Hoeveel minder dan € 610 miljoen de voorinvesteringen precies bedragen, is niet vast te stellen.

We kunnen al met al concluderen dat het niet waarschijnlijk is dat de sector hoger onderwijs het toegezegde bedrag van € 600 miljoen volledig zal waarmaken. Maar we kunnen geen uitspraak doen over de vraag hoeveel minder dan de toegezegde € 600 miljoen de sector hoger onderwijs in de periode 2015–2017 aan voorinvesteringen in de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs heeft gedaan. We constateren verder dat de € 860 miljoen aan voorinvesteringen die de sector zelf aan ons heeft gemeld, bestedingen betreft die in potentie ten goede komen aan de kwaliteit van het onderwijs.

3 Medezeggenschap

3.1 Conclusie

Het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting is over de hele sector genomen nog niet zodanig ingevuld dat de medezeggenschap overal ook daadwerkelijk in een vroeg stadium mee kan praten over de investeringen in de kwaliteit van het onderwijs. Er is wel vooruitgang zichtbaar.

Iets minder dan de helft van de instellingen had het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting tijdig, namelijk vóór de begrotingsbehandeling 2016, vastgelegd in het medezeggenschapsreglement. Een jaar later, vóór de begrotingsbehandeling 2017, was dat opgelopen tot ruim de helft van de instellingen.

De Memorie van toelichting van de Wet studievoorschot is ambivalent over de vraag of instemming op de hoofdlijnen al dan niet voorafgaand aan de behandeling van de begroting moet plaatsvinden. Uitoefening van instemmingsrecht tijdens de behandeling van de hele begroting helpt niet om het gesprek in een vroeg stadium op gang te brengen. Bij ruim een kwart van de instellingen heeft de medezeggenschap helemaal geen instemmingsrecht uitgeoefend op de (hoofdlijnen van de) begroting 2017. Bij² twee derde van de instellingen oefende de medezeggenschap instemmingsrecht uit op de *hoofdlijnen* vóór de behandeling van de begroting 2017. Een klein deel heeft instemmingsrecht uitgeoefend op de *hele* begroting.

Uit ons onderzoek blijkt verder dat de voorinvesteringen bij een derde van de instellingen niet expliciet onderwerp van gesprek zijn geweest tussen de medezeggenschap en het college van bestuur. Waar er wel over de voorinvesteringen is gesproken, leidde dit in de helft van de gevallen tot aanpassing van de voorinvesteringen. Ruim de helft van de medezeggenschapsorganen vindt desondanks dat het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting voldoende mogelijkheden biedt om invloed op de voorinvesteringen uit te oefenen.

Tot slot constateren we dat de verantwoording van de instellingen over de besteding van de toegezegde voorinvesteringen in de jaarverslagen 2015 en 2016 nog summier en weinig inhoudelijk is.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de vastlegging van het instemmingsrecht in het medezeggenschapsreglement (§ 3.2), de toepassing in de praktijk (§ 3.3), de beleving van de medezeggenschap (§ 3.4), de mate waarin de medezeggenschap invloed kon uitoefenen op de voorinvesteringen (§ 3.5) en de mate waarin de jaarverslagen inzicht geven in de voorinvesteringen (§ 3.6).

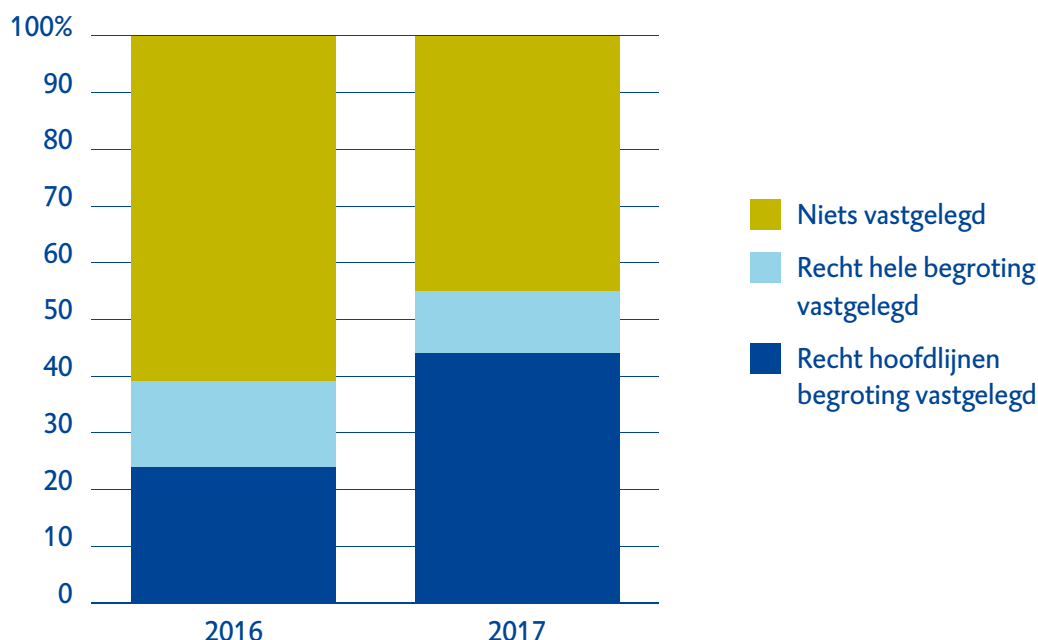
3.2 Vastlegging instemmingsrecht

In de Wet studievoorschot is bepaald dat, met ingang van de begroting 2016, de medezeggenschap instemmingsrecht heeft op de hoofdlijnen van de begroting. De wet beoogt hiermee een sterkere positionering van de medezeggenschap op het financiële beleid 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 (OCW, 2015d).”

De wet laat de invulling van het instemmingsrecht vrij: “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 (OCW, 2015d).” Daarbij kunnen zij samen definiëren wat ze onder de hoofdlijnen van de begroting verstaan en welke procedures ze in acht nemen. Om er voor te zorgen dat de medezeggenschap al kon meebeslissen vanaf de begroting 2016, lag het voor de hand om deze zaken ook al voor die tijd te hebben vastgelegd in het medezeggenschapsreglement. Instellingen waar de medezeggenschap reeds instemmingsrecht op de hele begroting had, voldeden al aan de nieuwe wet (OCW, 2015d).

Onderstaande figuur laat zien welk deel van de instellingen het instemmingsrecht op de hoofdlijnen *tijdig* had uitgewerkt in het medezeggenschapsreglement. Tijdig wil zeggen: vóór aanvang van de behandeling van de hoofdlijnen van de begroting 2016 (OCW, 2015d). Ook brengen we in beeld welk deel van de instellingen dat een jaar later had gedaan, vóór aanvang van de behandeling van de hoofdlijnen van de begroting 2017.

Instemmingsrecht door minder dan de helft van de instellingen tijdig vastgelegd in reglement



Figuur 3 Percentage instellingen dat het instemmingsrecht op de hoofdlijnen heeft uitgewerkt in het medezeggenschapsreglement vóór begrotingscyclus 2016 en vóór begrotingscyclus 2017. In bijlage 2 staat een uitsplitsing naar universiteiten en hogescholen.

Uit ons onderzoek blijkt dat dertien instellingen het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting tijdig hadden vastgelegd in het medezeggenschapsreglement. Vijf daarvan hadden al voor de wetwijziging instemmingsrecht op de gehele begroting, maar hebben daar ook de hoofdlijnen van de begroting aan toegevoegd. Acht instellingen hebben alleen instemmingsrecht op de gehele begroting in hun reglement gehandhaafd. Bij 33 instellingen (ruim 60%) is het instemmingsrecht op de (hoofdlijnen van de) begroting niet voorafgaand aan de begroting 2016 in het reglement vastgelegd.

Een jaar later, dus voor aanvang van de begrotingscyclus voor 2017, was het beeld verbeterd: 24 instellingen hadden het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting in het reglement vastgelegd. Daarvan had bij zeven instellingen de medezeggenschap tevens instemmingsrecht op de hele begroting. Bij zes instellingen had de medezeggenschap alleen instemmingsrecht op de hele begroting. Bij 24 instellingen (ruim 40%) was ook voorafgaand aan de begroting 2017 nog niets in het reglement vastgelegd.

Drie instellingen hebben na de begroting 2017 het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting in het reglement vastgelegd en nog eens zestien instellingen gaven ten tijde van ons onderzoek aan bezig te zijn met aanpassing van het medezeggenschapsreglement.

Ook de komende jaren verwachten we hierin verdere verbetering. Als verklaring voor de late formele uitwerking van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen in het reglement, gaven instellingen aan dat zij de eerste jaren van invulling van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen als een pilot beschouwden. Ze wilden de procedures eerst uitproberen voordat ze deze formeel vastleggen. Bij een deel van de instellingen zonder aangepast reglement in 2017 (11 van 24), hebben het college van bestuur en de medezeggenschap wel (tijdelijke) werkafspraken vastgelegd in een brief, notitie of ander document.

Twee instellingen gaven aan dat de medezeggenschap het instemmingsrecht, bij afwezigheid van een aangepast reglement, ontleent aan de wet en dat er dus geen uitwerking nodig is. In de wet staat echter niet alleen dat de medezeggenschap dit recht heeft, maar ook dat dit nog nader uitgewerkt dient te worden (OCW, 2015d).

3.3 Werking instemmingsrecht

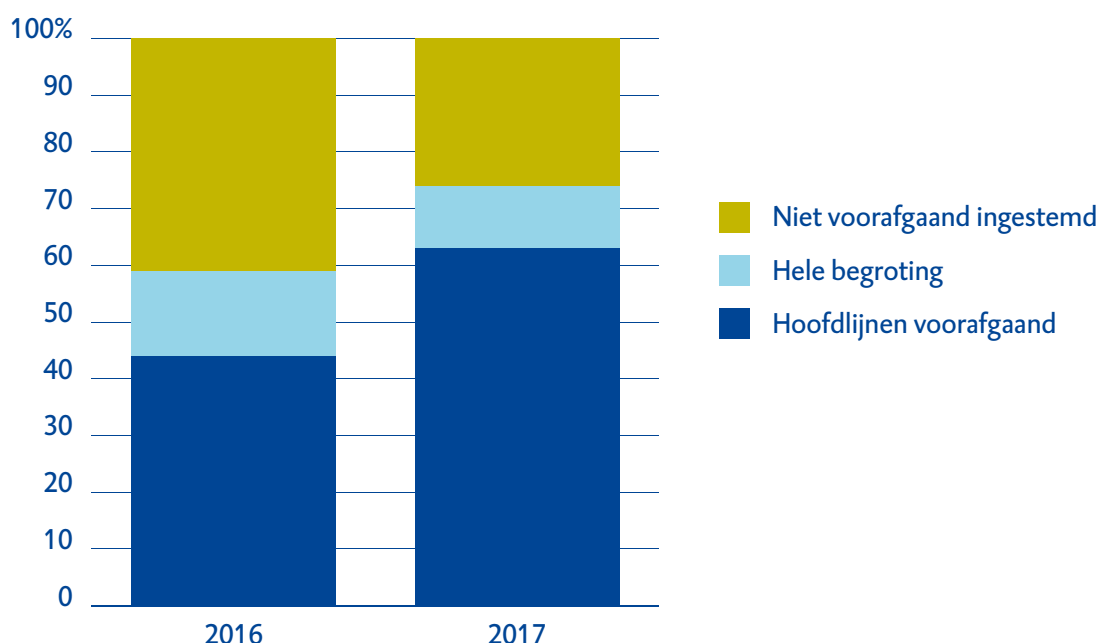
Wat hij onder de 'hoofdlijnen van de begroting' verstaat, heeft de wetgever vrijgelaten. Wel spreekt de Memorie van toelichting bij de Wet studievoorschot expliciet over instemming op de hoofdlijnen *voorafgaand* aan de behandeling van de begroting, om inhoudelijke discussie tussen het college van bestuur en de medezeggenschap te bevorderen: "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" (OCW, 2015d). Verderop staat: "De begroting geeft inzicht in de concreet voorgenomen besteding van de middelen. Daaraan vooraf gaat een vaststelling van de hoofdlijnen van de begroting."

In dezelfde Memorie van toelichting staat ook: "Indien de medezeggenschap instemmingsrecht heeft op de gehele begroting is daarmee ook voldaan aan dit instemmingsrecht; er is dan geen afzonderlijk instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting nodig" (OCW, 2015d). De wet biedt instellingen dus ook de ruimte om het proces zodanig in te richten dat de medezeggenschap alleen bij de behandeling van de hele begroting recht op instemming heeft. Dat lijkt tegenstrijdig met de eerdergenoemde bedoeling van de wetgever om het gesprek in een vroeg stadium op gang te brengen.

Bovendien zijn consequenties van onthouden van instemming in een laat stadium, bij de behandeling van de begroting, ernstiger dan onthouden van instemming met de hoofdlijnen in een vroeg stadium.

We onderzochten bij hoeveel instellingen het medezeggenschapsorgaan daadwerkelijk voorafgaand aan de behandeling van de begroting voor 2016 en die voor 2017 heeft ingestemd met de hoofdlijnen van de begroting.

Bijna twee derde van de medezeggenschapsraden stemde in een vroeg stadium in met de hoofdlijnen van de begroting 2017



Figuur 4 Percentage instellingen waar medezeggenschap instemmingsrecht op hoofdlijnen uitoefende voorafgaand aan behandeling van begroting 2016 en 2017. In bijlage 2 staat een uitsplitsing naar universiteiten en hogescholen.

Bij de begrotingscyclus 2016 heeft de medezeggenschap van 24 van de 54 instellingen (44%) het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting uitgeoefend voorafgaand aan de behandeling van de hele begroting. Daarvan hadden vijf medezeggenschapsorganen tevens instemmingsrecht op de gehele begroting als sluitstuk. Acht medezeggenschapsorganen hadden alleen instemmingsrecht op de gehele begroting. Aan 22 instellingen (ruim 40%) oefende de medezeggenschap zijn instemmingsrecht niet voorafgaand aan de behandeling van de gehele begroting uit.

Een jaar later oefenden meer medezeggenschaporganen in een vroeg stadium invloed uit: 34 van de 54 (63%). Aan zes instellingen oefende de medezeggenschap instemmingsrecht op de hele begroting uit en aan 14 instellingen (ruim een kwart) oefende de medezeggenschap zijn instemmingsrecht niet uit voorafgaand aan de behandeling van de begroting. Aan vijf van die veertien had de medezeggenschap wel instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting, maar oefende deze dat recht pas in een laat stadium uit, namelijk bij de behandeling van de gehele begroting.

In de meeste gevallen heeft het instemmingsrecht op de hoofdlijnen betrekking op de kaderbrief, maar ook termen als ‘mijlpalendocument’, ‘intern allocatiemodel’ of ‘nota middelenverdeling’ kwamen we tegen. In die gevallen waar de instemming op de hoofdlijnen samenvalt met de behandeling van de hele begroting, betreft het meestal een apart hoofdstuk in de begroting met de titel ‘hoofdlijnen’.

Hoewel het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting bij veel instellingen nog niet in het reglement is vastgelegd, wordt het in de praktijk wel al vaak toegepast. Zoals we in § 3.2 lieten zien, hadden 24 instellingen het instemmingsrecht op de hoofdlijnen (nog) niet in het medezeggenschapsreglement vastgelegd en ook geen instemmingsrecht op de hele begroting. Daarvan heeft de medezeggenschap aan dertien instellingen toch in een vroeg stadium ingestemd met de hoofdlijnen.

Geen formele vastlegging maar wel werkende procedure

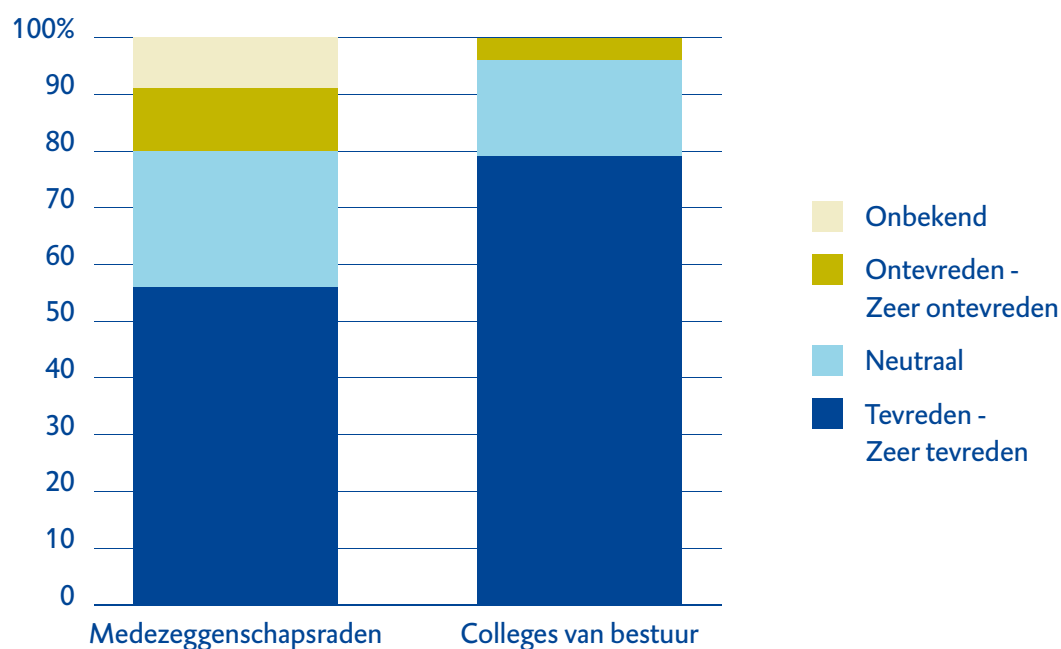
Bij een universiteit is het instemmingsrecht op de hoofdlijnen nog niet uitgewerkt in het medezeggenschapsreglement, maar wel in werkafspraken die ook nageleefd worden. Specifiek voor de voorinvesteringen stemt de centrale medezeggenschap in met de verdeling van de voorinvesteringsgelden over de faculteiten en de formulering van de bestedingsrichtingen die aansluiten op het instellingsplan. De centrale medezeggenschap had liefst gewild dat de facultaire medezeggenschap instemmingsrecht op de voorinvesteringen zou hebben. Zij achtte het van essentieel belang dat de decanen met hun medezeggenschap in gesprek gingen over de verbetering van het onderwijs. Het college van bestuur wilde niet zo ver gaan om faculteitsraden instemmingsrecht op de voorinvesteringen te geven. Uiteindelijk zijn college van bestuur en centrale medezeggenschap een procedure overeengekomen, waarbij de inbreng van facultaire studentenraden op de voorinvesteringen is geborgd en de centrale medezeggenschap deze inbreng ook kan toetsen alvorens in te stemmen op de hoofdlijnen van de begroting. De tijdlijn voor de totstandkoming van de centrale en de facultaire begrotingen zijn zo ingericht dat de centrale medezeggenschap tijd heeft voor deze toetsing. Hoewel de centrale medezeggenschap nog ruimte voor verbetering ziet, is deze van mening dat de betrokkenheid van de facultaire medezeggenschap sterk verbeterd is.

3.4 Invulling medezeggenschap

Wij hebben zowel de medezeggenschap als het college van bestuur gevraagd of zij tevreden zijn over de wijze waarop de medezeggenschap invulling geeft aan het instemmingsrecht in hun instelling. Ook hebben we gevraagd naar hun mening over de toereikendheid van 1. kennis en expertise van de medezeggenschap, 2. beschikbare tijd voor de medezeggenschap en 3. beschikbare informatie voor de medezeggenschap.

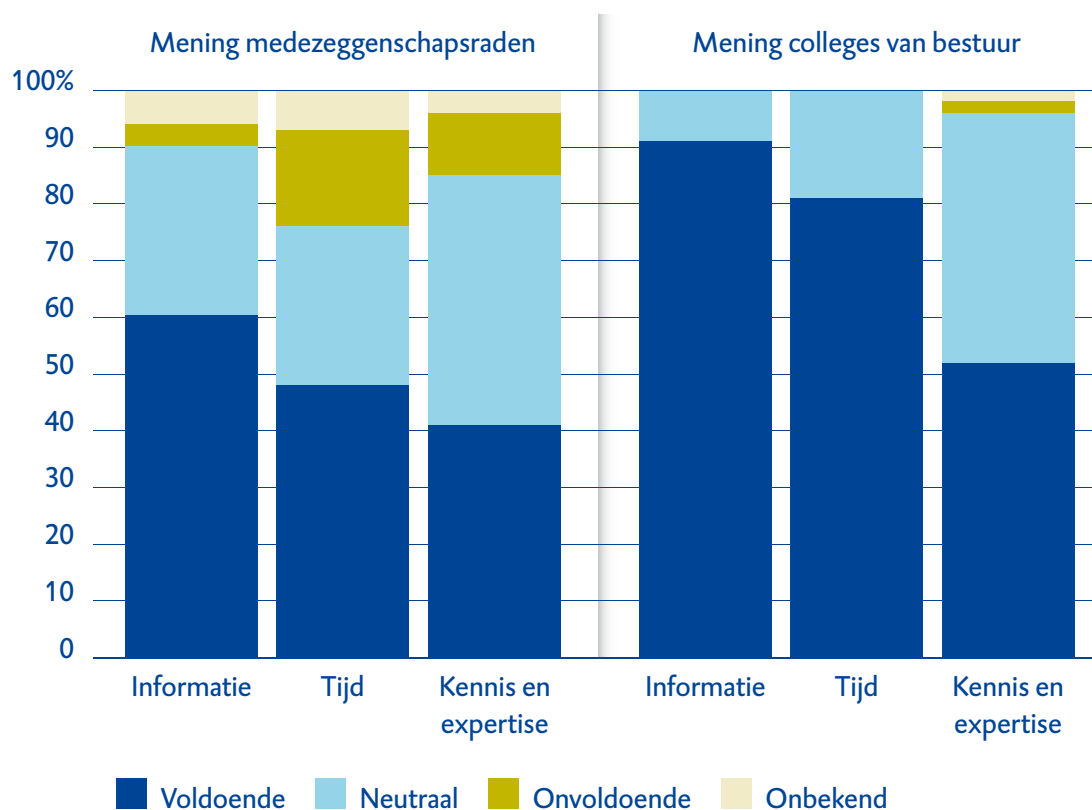
Op alle punten beoordeelt het college van bestuur de invulling van de medezeggenschap positiever dan het medezeggenschapsorgaan zelf.

Colleges van bestuur positiever dan medezeggenschapsraden over invulling instemmingsrecht



Figuur 5 Tevredenheid van colleges van bestuur en medezeggenschapsraden over wijze waarop medezeggenschap invulling geeft aan het instemmingsrecht.

Colleges van bestuur positiever dan medezeggenschapsraden over beschikbaarheid informatie, tijd, kennis en expertise



Figuur 6 Mening van medezeggenschapsraden en colleges van bestuur over toereikendheid informatie, tijd en kennis en expertise voor de medezeggenschap om instemmingsrecht op hoofdlijnen begroting uit te kunnen oefenen, in percentages.

Kennis en expertise wordt door beide partijen het minst positief beoordeeld. Hoewel leden van de medezeggenschap opleidingen aangeboden krijgen en volgen, blijkt dat het behoud van met name financiële expertise en behoud van institutioneel geheugen onder de studenten een knelpunt is. Dit komt door de korte zittingsduur van de studentleden. Wat betreft de beschikbare tijd vindt 15% van de medezeggenschapsorganen dat zij onvoldoende tijd krijgen om het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting uit te kunnen oefenen. Ook in de Medezeggenschapsmonitor 2016 (ITS, 2016) blijkt dat het aspect ‘tijd’ een knelpunt is.

De meeste voldoende's werden uitgedeeld voor het aspect ‘informatie’. De colleges van bestuur zijn vrijwel allemaal van mening dat zij de medezeggenschap voldoende informatie geven, maar ook hier verschilt de beleving met de medezeggenschap.

Goede informatievoorziening

Het goede gesprek tussen college van bestuur en medezeggenschap is gebaat bij informatie. Aan een hogeschool heeft het college van bestuur het goede gesprek met de medezeggenschap over de potentiële verhuizing van een van de opleidingen gefaciliteerd met een uitgewerkte businesscase.

De medezeggenschap kan de benodigde informatie ook zelf verzamelen. De medezeggenschap van een universiteit heeft een onderzoek gedaan naar de ervaringen met het nieuwe onderwijsmodel van de universiteit. Aan de hand van deze evaluatie heeft de medezeggenschap aanbevelingen opgesteld voor de verdere verbetering van het onderwijs en deze gedeeld met het college van bestuur.

3.5 Invloed medezeggenschap op voorinvesteringen

De Memorie van toelichting van de Wet studievoorschot stelt dat het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting door de medezeggenschap niet op zichzelf staat, maar onderdeel is van een cultuur waarin bestuur en medezeggenschap met elkaar in gesprek gaan over de koers van de instelling (OCW, 2015d). Nergens in de afspraken over de voorinvesteringen tussen de minister, de VSNU en de Vereniging Hogescholen is geregeld dat het college van bestuur en de medezeggenschap expliciet over de voorinvesteringen moesten spreken tijdens het instemmingsproces over de hoofdlijnen van de begroting. De minister gaf in de Tweede Kamer wel aan dat zij hier vanuit gaat. “Ik verwacht van de instellingen dat zij de bestemming van de voorinvesteringen inzichtelijk maken en intern goed bespreken. Daarbij heeft de medezeggenschap nu een goed instrument in handen met het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting” (OCW, 2015c).

Transparantie

Aan een hogeschool hebben het college van bestuur en de medezeggenschap de voorinvesteringen specifiek besproken als onderdeel van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen. Met name de studentgeleding van de medezeggenschap heeft gevraagd om de voorinvesteringen in de begroting duidelijk zichtbaar te maken. Dit leidde bij de medezeggenschap tot het inzicht dat de instelling wel steeds negatief begroot, maar vervolgens geen negatief financieel resultaat behaalt. Bij de begrotingsbehandeling voor 2017 stelde de raad dan ook de vraag hoe dat kon. Naar aanleiding hiervan heeft het college van bestuur aan de afzonderlijke opleidingsinstituten laten weten dat ze écht hun geld moesten uitgeven en op een negatief resultaat mochten uitkomen. Dit betekende een trendbreuk binnen de instelling.

Het college van bestuur van een universiteit heeft middelen voor voorinvesteringen toegekend aan de faculteiten naar rato van het aantal ingeschreven studenten. De centrale studentenraad wilde hier niet mee akkoord gaan, aangezien de faculteitsraden geen instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting hebben. De centrale studentenraad heeft toen wel bedongen dat de uitgaven door de faculteiten gelabeld moeten worden, zodat de bestedingen gevolgd kunnen worden.

Voor alle 54 instellingen die voorinvesteringen hebben gedaan hebben we onderzocht welke rol de voorinvesteringen speelden bij de medezeggenschap over de begroting. Bij 35 van de 54 instellingen hebben het college van bestuur en de medezeggenschap met elkaar gesproken over (een deel van) de voorinvesteringen. Dit kan variëren van een korte toelichting van het college van bestuur op het fenomeen voorinvesteringen, tot een stevige discussie over de besteding. Bij de overige (19) instellingen is het niet aan de orde geweest. Een indicatie voor de kwaliteit van het gesprek, is het aantal gevallen waarin dat gesprek geleid heeft tot aanpassing van de voorinvesteringen. Aan iets minder dan de helft van de instellingen (17 van 35) waar het gesprek gevoerd is, was dit volgens één van beide partners het geval.

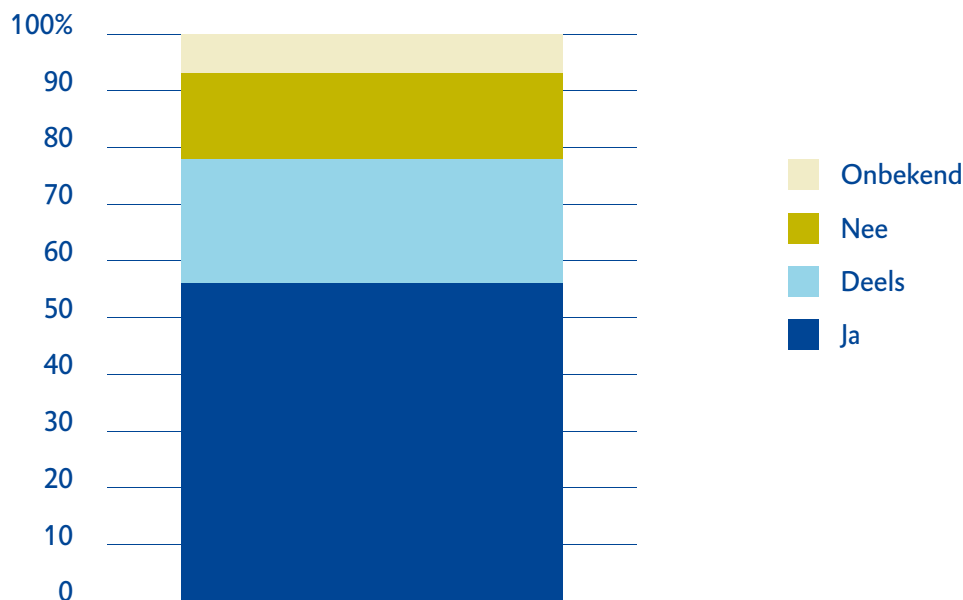
Het goede gesprek

De centrale medezeggenschap van een universiteit maakt intensief gebruik van het instemmingsrecht op de kaderbrief en bijbehorende bijlagen (het allocatieschema en de bijbehorende verdeelprincipes). Ook de voorinvesteringen maken integraal deel uit van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Elk jaar zit de medezeggenschap opnieuw met het college van bestuur om tafel om de procedure en de aangereikte informatie te verbeteren. De medezeggenschap vraagt regelmatig om aanvullende informatie, vaak in agenda-overleg tussen de dossierhouders en de beleidsmedewerkers van het college van bestuur, maar ook tijdens de overlegvergaderingen.

Voor de begroting van 2017 stelde de medezeggenschap onder meer uitvoerige vragen over ICT-infrastructuur en de ontwikkeling van een nieuwe leeromgeving. Dit onderwerp vormde voor de medezeggenschap ook de aanleiding om tot twee maal toe niet in te stemmen met de hoofdlijnen van de begroting. Dit heeft niet geleid tot aanpassingen aan de voorinvesteringen in de zin dat het college van bestuur de plannen inhoudelijk heeft gewijzigd. Wel heeft het college de plannen beter onderbouwd en hebben medezeggenschap en college van bestuur afspraken gemaakt over een betere beheersing van de governance van ICT-processen en transparantere rapportage over de kosten.

De meerderheid (30 van de 54) medezeggenschapsorganen is van mening dat het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting voldoende mogelijkheden biedt om invloed uit te oefenen op de voorinvesteringen.

Volgens meerderheid medezeggenschapsraden bood instemmingsrecht op hoofdlijnen begroting voldoende beïnvloedingsmogelijkheden voor investeringen



Figuur 7 Antwoord medezeggenschapsraden op vraag of instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting voldoende mogelijkheden bood voor invloed op de voorinvesteringen.

3.6 Inzicht in jaarverslagen

Het jaarverslag is een belangrijk instrument in het systeem van checks en balances binnen het hoger onderwijs. Dit belang neemt bovendien de komende jaren verder toe. De betrokken partijen LSVb, ISO, Vereniging Hogescholen en VSNU hebben immers in december 2016 in de Gemeenschappelijke Agenda Hoger Onderwijs (LSVb et al., 2016) onder meer afgesproken dat de universiteiten en hogescholen zich op transparante wijze in het jaarverslag verantwoorden over de besteding van de studievoorschotmiddelen die vanaf 2018 beschikbaar komen. Voor de voorinvesteringen zijn dergelijke afspraken niet gemaakt. Er is ook geen verplichting voor de instellingen om zich over de door hen geplande of gedane voorinvesteringen te verantwoorden.

Met het oog op de afspraken in de Gemeenschappelijke Agenda Hoger Onderwijs zijn wij nagegaan in hoeverre al sprake is van een transparante verantwoording over de voorinvesteringen. Dit kan naar onze mening waardevolle lessen opleveren voor de verantwoording over de studievoorschotmiddelen. Daarom hebben we de jaarverslagen over 2015 en 2016 geanalyseerd van de 54 instellingen in het hoger onderwijs die voorinvesteringen aan ons hebben opgegeven.

Kwantitatieve toelichting op voorinvesteringen

We stellen vast dat deze jaarverslagen weinig concrete informatie bevatten over de omvang van de voorinvesteringen. In tabel 3 is aangegeven hoeveel van de 54 instellingen met voorinvesteringen financiële informatie over hun *gerealiseerde* voorinvesteringen in het jaarverslag hebben opgenomen.

Tabel 3 Aantal jaarverslagen met informatie over gerealiseerde voorinvesteringen in het verslagjaar

Kwantitatieve informatie over voorinvesteringen	Jaarverslag 2015	Jaarverslag 2016
Investeringen 2015 universiteiten	5	8
Investeringen 2015 hogescholen	3	3
Investeringen 2016 universiteiten	n.v.t.	12
Investeringen 2016 hogescholen	n.v.t.	5

Bron: analyse Algemene Rekenkamer op basis van jaarverslagen instellingen hoger onderwijs.

Uit de tabel blijkt dat het overgrote deel van de instellingen geen informatie in het jaarverslag heeft opgenomen over de gerealiseerde voorinvesteringen. De jaarverslagen van universiteiten bevatten overigens vaker informatie dan de jaarverslagen van de hogescholen. In 2016 presenteren 12 van de 18 universiteiten realisatiecijfers over dat jaar in hun jaarverslag. Van de hogescholen zijn dat er 5 van de 36.

Opvallende zaken in de jaarverslagen

- Zes instellingen zonder informatie in het jaarverslag 2015 over de gerealiseerde voorinvesteringen in 2015, hebben die in het jaarverslag 2016 alsnog opgenomen.
- Twee van de zeven instellingen die in het jaarverslag 2015 wel realisatiecijfers over 2015 hebben opgenomen, hebben die in het jaarverslag 2016 niet meer opgenomen.
- Eén instelling heeft in haar jaarverslag 2016 de realisatiecijfers voorinvesteringen voor 2015 verdubbeld ten opzichte van die genoemd zijn in het jaarverslag 2015.
- Een andere instelling had in het jaarverslag 2015 aangegeven dat er pas vanaf 2016 voorinvesteringen zouden zijn. Desalniettemin heeft deze instelling in het jaarverslag 2016 gemeld dat in 2015 voor € 4,4 miljoen aan voorinvesteringen waren gedaan.

In de jaarverslagen is vrijwel geen uitsplitsing te vinden over hoeveel geld is besteed aan de afzonderlijke voorinvesteringen. Over 2015 zijn er vier universiteiten die een dergelijke toelichting geven, geen enkele hogeschool doet dat. In het jaarverslag 2016 zien we een lichte verbetering. Tien universiteiten en drie hogescholen geven daarin een uitsplitsing van de voorinvesteringen over 2016.

Kwalitatieve toelichting op voorinvesteringen

We hebben ook onderzocht in hoeverre instellingen een *kwalitatieve* toelichting geven op hun voorinvesteringen. We hebben daarbij gekeken of de instellingen aandacht hebben besteed aan de voorinvesteringen in het jaarverslag en of ze een lijst met gerealiseerde voorinvesteringen in het jaarverslag hebben opgenomen.

Tabel 4 Aantal jaarverslagen met een kwalitatieve toelichting op de voorinvesteringen

Kwalitatieve informatie voorinvesteringen	Jaarverslag 2015	Jaarverslag 2016
Voorinvesteringen vermeld: universiteiten	11	13
Voorinvesteringen vermeld: hogescholen	19	25
Lijst met gerealiseerde voorinvesteringen in verslagjaar: universiteiten	4	10
Lijst met gerealiseerde voorinvesteringen in verslagjaar: hogescholen	0	3

Bron: analyse Algemene Rekenkamer op basis van jaarverslagen instellingen hoger onderwijs.

Meer dan de helft van de instellingen geeft een algemene toelichting op de voorinvesteringen. Een klein deel van de instellingen presenteert een lijst van de gerealiseerde voorinvesteringen.

Verantwoording over verloop van overleg met de medezeggenschap

Eén van de afspraken in de Gemeenschappelijke Agenda is dat de universiteiten en hogescholen zich in het jaarverslag op transparante wijze verantwoorden over *het verloop van het overleg over de studievoorschotmiddelen met de medezeggenschap*. We hebben onderzocht of dit voor de voorinvesteringen al gelukt is. We stellen vast dat er nog ruimte is voor verbetering. In drie jaarverslagen over 2015 (uitsluitend van universiteiten) en in tien jaarverslagen over 2016 (vijf universiteiten, vijf hogescholen) staat een toelichting op het verloop van het overleg over de voorinvesteringen.

4 Informatie aan parlement

4.1 Conclusie

De minister van OCW heeft zich in haar informatievoorziening aan het parlement over de voorinvesteringen en het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting diverse keren gebaseerd op informatie van de koepels van de instellingen in het hoger onderwijs. Ze heeft hier in haar informatievoorziening aan de Tweede Kamer conclusies aan verbonden. Wij constateren dat deze informatie een te stellig en te rooskleurig beeld gaf.

4.2 Informatie minister OCW aan Tweede Kamer over voorinvesteringen

De minister van OCW heeft op 11 december 2015 de eerste cijfers van de VSNU en de Vereniging Hogescholen over de voorinvesteringen 2015 gepresenteerd aan de Tweede Kamer (OCW, 2015a). Zij voegde daar aan toe: “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. De instellingen hebben de voorinvesteringen inzichtelijk gemaakt. Universiteiten en hogescholen zetten fors in op investeringen in onderwijskwaliteit door in te zetten op kleinschalig onderwijs, meer studiebegeleiding en meer stagebegeleiding (door meer docenten), investeringen in excellentietrajecten, doorstroom mbo-ho en projecten gericht op studiesucces en internationalisering. Dit stemt mij positief. De studenten en docenten zijn betrokken bij de voorinvesteringen in 2015.”

De minister van OCW heeft op 19 december 2016 aan het parlement gemeld hoeveel de sector hoger onderwijs in 2015 en 2016 aan voorinvesteringen heeft begroot. “In 2015 hebben de ho-instellingen € 210 miljoen aan voorinvesteringen begroot. Met name ook de stijging van het aantal docenten laat zien dat er echt een stap is gezet. Uit de informatie die ik in 2016 van de Vereniging Hogescholen en de VSNU heb ontvangen komen de voorinvesteringen uit op ruim € 290 miljoen in 2016. Daarmee houden de instellingen zich aan de afspraken die zij met mij hebben gemaakt” (OCW, 2016). Ook op andere momenten (OCW, 2015c, 2017) heeft zij informatie van de koepels van de instellingen in het hoger onderwijs over de omvang van de voorinvesteringen ongeclausuleerd aan de Tweede Kamer gestuurd.

Wij hebben vastgesteld (hoofdstuk 2), dat op de informatie van de koepels over de omvang van de voorinvesteringen wel wat valt af te dingen. Het bedrag aan voorinvesteringen dat wij hebben kunnen vaststellen blijkt lager dan de opgaven van de VSNU

en de Vereniging Hogescholen, en het is niet waarschijnlijk dat de instellingen de toegezegde € 600 miljoen aan voorinvesteringen volledig hebben gerealiseerd. Het is ons inziens opmerkelijk dat de minister zich louter op informatie van de koepels uit de sector hoger onderwijs baseerde in haar berichten aan het parlement.

Ook de opmerking van de minister van OCW, dat de studenten en docenten betrokken zijn bij de voorinvesteringen in 2015, komt niet volledig overeen met onze bevindingen, zoals we hebben toegelicht in hoofdstuk 3. Een deel van de medezeggenschap blijkt daar niet bij betrokken te zijn geweest.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Hoofdconclusie

Het is niet waarschijnlijk dat de instellingen de toegezegde € 600 miljoen aan voorinvesteringen volledig hebben gerealiseerd. Daarnaast was het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting over de hele sector genomen nog niet zodanig ingevuld dat de medezeggenschap overal ook daadwerkelijk in een vroeg stadium mee kon praten over de voorinvesteringen. Er is wel vooruitgang zichtbaar. Wil het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting ook werken voor de studievoorschotmiddelen, dan is er binnen de instellingen in het hoger onderwijs nog veel te doen.

Omvang voorinvesteringen

De instellingen hebben aan ons opgegeven dat zij in totaal € 860 miljoen aan voorinvesteringen hebben gedaan. Dat is veel meer dan de toegezegde € 600 miljoen en ook meer dan de door de koepels aan de minister gerapporteerde € 720 miljoen. Die verschillen in rapportage wijzen op onduidelijkheid over wat onder dit begrip 'voorinvestering' valt en dus over wat er nu precies is toegezegd.

De opgegeven € 860 miljoen komt in potentie ten goede aan de kwaliteit van onderwijs. Van het grootste gedeelte van het door de instellingen opgegeven bedrag hebben we echter niet vast kunnen stellen of en in welke mate dit daadwerkelijk een voorinvestering is, zoals toegezegd. Het is niet waarschijnlijk dat de sector de toegezegde € 600 miljoen aan voorinvesteringen volledig heeft gerealiseerd.

Instemmingsrecht hoofdlijnen begroting

Het instemmingsrecht wordt bij ruim een kwart van de instellingen in de praktijk nog niet uitgeoefend voorafgaand aan de behandeling van de begroting. De Memorie van toelichting van de Wet studievoorschot is ambivalent over de vraag of instemming op de hoofdlijnen al dan niet voorafgaand aan de behandeling van de begroting moet plaatsvinden. De voorinvesteringen, die als voorloper van de studievoorschotmiddelen gezien kunnen worden, zijn in 2015 en 2016 bij een derde van de instellingen niet besproken tussen het college van bestuur en de medezeggenschap. Tot slot is de verantwoording van de instellingen over de besteding van de toegezegde voorinvesteringen in de jaarverslagen 2015 en 2016 nog summier en weinig inhoudelijk.

Informatievoorziening parlement

De afspraak over de voorinvesteringen is er gekomen op verzoek van de minister van OCW. De koepels in de sector hoger onderwijs hebben met de toezegging om € 600 miljoen te voorinvesteren, een ingewikkelde belofte gedaan. De invulling is overgelaten aan de individuele instellingen. Er is niet helder en eenduidig afgesproken wat voorinvesteringen precies zijn en hoe daarover gerapporteerd wordt.

De minister van OCW heeft zich in haar informatievoorziening aan het parlement over de voorinvesteringen en het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting uitsluitend gebaseerd op informatie van de koepels van de instellingen in het hoger onderwijs zelf. Ze heeft hier in haar brieven aan het parlement de conclusie aan verbonden dat de instellingen zich aan de afspraken houden.

Wij constateren dat de informatie die de minister aan het parlement heeft verstrekt over de voorinvesteringen en de werking van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting, een te stellig en te rooskleurig beeld gaf.

5.2 Aanbevelingen

In december 2016 hebben de Landelijke Studenten Vakbond (LSVb), het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO), de Vereniging Hogescholen en de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) samen een Gemeenschappelijke Agenda Hoger Onderwijs opgesteld (LSVb et al., 2016). Doel van deze agenda is de studievoorschotmiddelen maximaal in te zetten voor de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Belangrijke onderdelen van de agenda zijn:

- De aanwending van de studievoorschotmiddelen valt onder de hoofdlijnen van de begroting, waarop de medezeggenschapsraad instemmingsrecht heeft.
- De universiteiten en hogescholen verantwoorden zich over de besteding van de studievoorschotmiddelen – 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. Zij schrijft een verslag aan de Raad van Toezicht over het proces en de resultaten van de bestedingen. Dit verslag wordt online gepubliceerd met het jaarverslag.
- Zo wordt gewaarborgd dat studenten werkelijk kunnen meebeslissen over de aanwending van de studievoorschotmiddelen en dat er op centraal en decentraal niveau afspraken worden gemaakt over de kwaliteit van het onderwijs.

Gelet op die afspraken en op onze conclusies, is het van belang dat de werking van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting en de verantwoording in de jaarverslagen van de instellingen in het hoger onderwijs verbetert. We bevelen de colleges van bestuur, de medezeggenschapsorganen en de raden van toezicht van deze instellingen aan om ervoor te zorgen dat de studievoorschotmiddelen gevolgd kunnen worden en alle partijen zicht hebben op de resultaten. Dat vergt:

- vooraf duidelijke afspraken, onder meer over:
 - hoe de partijen de studievoorschotmiddelen willen volgen;
 - welke informatie de partijen wanneer in het proces zouden willen hebben;
 - hoe en waarover het college van bestuur verantwoording moet afleggen in het jaarverslag.
- bij die afspraken passende informatie over de voorgenomen besteding van de studievoorschotmiddelen in de hoofdlijnen van de begroting en in de begroting;
- bij die afspraken passende informatie in het jaarverslag over de daadwerkelijke besteding van de studievoorschotmiddelen en het verloop van het overleg met de medezeggenschap over de studievoorschotmiddelen;
- het expliciet bespreken van de voornemens en realisaties door college van bestuur, medezeggenschap en raad van toezicht en op basis daarvan, waar nodig, verbeteringen doorvoeren.

We merken op dat beter functioneren van de medezeggenschap niet bereikt wordt door het uitbreiden van de verantwoording door de instellingen in het hoger onderwijs aan de minister van OCW. Dat past niet in de governancestructuur van het hoger onderwijs. Het is wel belangrijk om te weten of het interne gesprek goed gevoerd wordt. Hier zijn afspraken over gemaakt en daarover rapporteren de instellingen in hun jaarverslagen. We bevelen de minister van OCW daarom aan om, op basis van de informatie uit de jaarverslagen van de instellingen over het studievoorschot, de voortgang te monitoren en hierover het parlement te informeren.

De Memorie van toelichting op de Wet studievoorschot is ambivalent over de vraag of instemming op de hoofdlijnen al dan niet voorafgaand aan de behandeling van de begroting moet plaatsvinden. We bevelen de minister van OCW aan om te monitoren of het doel van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting - om een inhoudelijke discussie tussen bestuur en medezeggenschap te stimuleren in een vroeg stadium van de besluitvorming - gerealiseerd wordt.

In het regeerakkoord van het derde kabinet-Rutte (Informatie, 2017) is vastgelegd dat de studievoorschotmiddelen worden gekoppeld aan kwaliteitsafspraken. De minister van OCW kan de instellingen in het hoger onderwijs korten op toekomstige middelen, als achteraf blijkt dat zij de kwaliteitsafspraken niet zijn nagekomen. Wij merken op dat korten alleen mogelijk is, als elke instelling vooraf zeer duidelijke, toetsbare afspraken maakt.

In het regeerakkoord is ook vermeld, dat de bekostigingssystematiek voor het hoger onderwijs in deze kabinetsperiode wordt herzien. Wij bevelen de minister van OCW aan om daarbij rekening te houden met de studievoorschotmiddelen en deze afzonderlijk zichtbaar te houden.

6 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van OCW, het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO), de Landelijke Studentenvakbond (LSVb) - mede namens het Studenten Overleg Medezeggenschap (SOM) en het Landelijk Overleg Fracties (LOF) -, de VSNU en de Vereniging Hogescholen hebben op 19 december 2017 op ons conceptrapport gereageerd. Het Landelijk Overleg Universitaire medezeggenschap (LOVUM) heeft op 20 december 2017 op ons conceptrapport gereageerd, de Vereniging van Medezeggenschapsraden Hogescholen (VMH) op 15 december 2017. Hieronder geven we hun reacties samengevat weer. De volledige brieven zijn opgenomen op de website www.rekenkamer.nl.

6.1 Definitie voorinvesteringen

Reactie minister van OCW

De minister van OCW merkt op dat er van tevoren geen definitie van voorinvestering is vastgelegd, omdat de betrokkenen hadden afgesproken de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden.

Reactie overige partijen

De Vereniging Hogescholen en de VSNU herkennen zich niet in de definities die wij hanteren voor de voorinvesteringen. Deze definities zijn volgens de Vereniging Hogescholen kennelijk pas gaandeweg het onderzoek door de onderzoekers van de Algemene Rekenkamer opgesteld, nadat de hogescholen reeds bevestigd waren, zonder te verifiëren of deze interpretatie van de afspraken uit 2014 door hen gedeeld werden. Ze merkt op dat het vaststellen van landelijke afspraken over uitgangspunten en definities onherroepelijk tot gevolg zou hebben gehad dat dit bij geen enkele hogeschool meer had kunnen meelopen in het besluitvormingsproces over de instellingsbegrotingen voor 2015. Tevens stelt de Vereniging Hogescholen dat bij de afspraken geen uniforme 'van bovenaf' opgelegde indicatoren en definities passen, omdat deze de ruimte zouden ontnemen aan de instellingsgemeenschap om in goed overleg met personeel en studenten (vertegenwoordigd via de medezeggenschap) tot een eigen invulling te komen.

De VSNU geeft aan dat wij achteraf nieuwe definities hebben geïntroduceerd waaruit logischerwijs andere getallen resulteren 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 van OCW 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 volgens de VSNU nogmaals bevestigd en was er ook van de zijde van de universiteiten geen onduidelijkheid. De VSNU geeft verder enkele voorbeelden van voorinvesteringen die wij – volgens de VSNU ten onrechte – niet als zodanig hebben gekwalificeerd.

Het ISO vindt dat er in het gehele proces van de voorinvesteringen te weinig afspraken en definities zijn vastgelegd. Dit heeft er onder meer toe geleid dat de medezeggenschappers en het ISO hun taken niet optimaal kunnen uitvoeren. Het ISO is van mening dat de minister van OCW hier, vanuit haar verantwoordelijkheid voor het stelsel, primair verantwoordelijk voor was. Wat het ISO betreft heeft zij deze verantwoordelijkheid niet volledig ingevuld. Toen zij met de koepels de afspraak maakte dat zij € 600 miljoen gingen voorinvesteren, had zij met hen kunnen en moeten afspreken wat er onder een voorinvestering verstaan wordt en wat niet.

De LSVb is niet verbaasd dat het begrip ‘voorinvestering’ onduidelijk is. De LSVb heeft in juni 2015 al geprobeerd een vergelijkbare inventarisatie te maken. De LSVb concludeerde toen onder andere dat er duidelijke kaders nodig zijn. Studenten in medezeggenschapsraden hebben aangegeven dat de onduidelijkheid over het begrip ‘voorinvestering’ een goed gesprek op instellingsniveau complex maakt. Deze onduidelijkheid heeft ook consequenties voor de publieke verantwoording. De LSVb is teleurgesteld dat heldere kaders voor de voorinvesteringen zijn uitgebleven en vindt dat de minister van OCW het begrip ‘voorinvestering’ beter had moeten duiden.

De meeste leden, met name de studentgeledingen, van LOVUM onderschrijven de conclusies van de Algemene Rekenkamer over onduidelijke doelstellingen, procedures en voorstellen als het gaat om de voorinvesteringen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Het is naar onze opvatting een misverstand dat het afspreken van eenduidige definities en heldere indicatoren zou leiden tot zowel hogere administratieve lasten als minder maatwerk per instelling. Juist door het ontbreken van deze definities zijn de uitvoerbaarheid van de afspraken binnen de instellingen en de transparantie naar de Tweede Kamer onder druk komen te staan, blijkt uit ons onderzoek.

De door ons gehanteerde definities zijn gebaseerd op de toezeggingen van deze beide koepels uit 2014 en dus niet nieuw. Het is juist de VSNU die anderhalf jaar na dato, in december 2015, haar oorspronkelijke toezegging heeft opgerekt, zoals we in § 2.4 hebben laten zien. De door de VSNU genoemde voorbeelden laten zien dat door de universiteiten A, B en C als voorinvestering aangemerkte bestedingen geen extra bestedingen zijn, maar substitutie van de ene uitgave voor een andere (A) en benutting van structurele financiële ruimte die er al was en die bestemd was voor verbetering van het onderwijs (B en C). Dit heeft voor de studenten uit de periode 2015–2017 geen extra onderwijskwaliteit opgeleverd.

6.2 Omvang voorinvesteringen

Reactie minister van OCW

De minister van OCW heeft niet gereageerd op dit thema.

Reactie overige partijen

De Vereniging Hogescholen en de VSNU zien in ons rapport op hoofdlijnen een bevestiging van de positieve resultaten die bereikt zijn met de toezegging van het hoger onderwijs aan de minister van OCW uit mei 2014.

De Vereniging Hogescholen onderschrijft onze conclusie niet dat het niet waarschijnlijk is dat de instellingen de toegezegde € 600 miljoen aan voorinvesteringen volledig hebben gerealiseerd. De cijfers laten volgens de vereniging juist zien dat er door de instellingen veel meer is uitgegeven.

De VSNU merkt op dat uit de cijfers lijkt te blijken dat de afgesproken € 200 miljoen (het deel van de voorinvesteringen voor universiteiten) ruimschoots wordt gehaald.

Het ISO ervaart het als erg ongemakkelijk dat de visies van de hogescholen en universiteiten zo verschillen van de visie van de Algemene Rekenkamer. Er worden harde conclusies getrokken in het rapport van de Algemene Rekenkamer, maar vanwege de onduidelijkheid die er over de cijfers is, kunnen alle partijen verschillende conclusies trekken uit het traject en onderzoek.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Vereniging Hogescholen en de VSNU wekken met hun reactie over de omvang van de voorinvesteringen de indruk dat hun toezegging gerealiseerd zal worden en dus dat de door de instellingen als voorinvestering opgegeven bedragen daadwerkelijk voorinvesteringen zijn. Hiervoor leveren de koepels in hun reactie geen onderbouwing. Uit ons onderzoek blijkt dat sommige opgegeven maatregelen na toetsing geen voorinvesteringen bleken te zijn en van andere dit niet is vast te stellen. Vandaar onze conclusie dat het niet waarschijnlijk is dat de instellingen de toegezegde € 600 miljoen aan voorinvesteringen volledig hebben gerealiseerd. Wij merken tot slot op dat de discussie over de hoogte van de bedragen mede verband houdt met de onduidelijkheid over wat een voorinvestering is en dus over wat is toegezegd.

6.3 Verschil in opgave aan minister van OCW en Algemene Rekenkamer

Reactie minister van OCW

De minister van OCW heeft niet gereageerd op dit thema.

Reactie overige partijen

Het verschil in de hoogte van de voorinvesteringen die de Vereniging Hogescholen en de VSNU hebben opgegeven aan de minister van OCW en de Algemene Rekenkamer komt volgens de koepels doordat deze rapportages op andere momenten zijn opgesteld dan het moment waarop het onderzoek van de Algemene Rekenkamer heeft plaatsgevonden en omdat wij alle achttien universiteiten hebben onderzocht, terwijl in de cijfers van de VSNU alleen de cijfers van de aangesloten veertien instellingen zijn opgenomen.

De VMH merkt over het verschil in bedragen op dat dat vraagt om uitleg en dat dit mogelijk ook verwijst naar een worsteling met de definitie.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Universiteiten hebben aan ons een lager bedrag opgegeven dan aan de minister en de hogescholen een veel hoger bedrag. Er is inderdaad een verschil in peilmoment, maar dat verklaart niet de door ons geconstateerde verschillen. Onze initiële uitvraag vond plaats eind 2016. Dit is hetzelfde peilmoment als de opgave van de koepels aan de minister. Bij deze uitvraag bleek een nog groter verschil te bestaan met de door de koepels gerapporteerde cijfers dan het in ons rapport gemelde verschil. De geconstateerde verschillen hebben ongetwijfeld ook te maken met de in § 6.1 genoemde discussie over de definitie van wat een voorinvestering is.

6.4 Medezeggenschap

Reactie minister van OCW

De minister van OCW geeft aan dat het van belang is dat de medezeggenschap voor het zich goed kunnen positioneren gebruik maakt van haar recht om zich zo nodig te laten bijscholen.

Reactie overige partijen

Het rapport bevestigt voor het ISO de indruk die het al jaren heeft, namelijk dat veel medezeggenschappers te weinig tijd hebben om hun belangrijke taak adequaat en naar volledige potentie uit te voeren. Ook over de hoeveelheid informatie en kennis en expertise is de medezeggenschap volgens het ISO niet onverdeeld tevreden. Het ISO ziet in ons onderzoek dan ook een aanleiding om wederom te pleiten voor een veel betere facilitering van de medezeggenschap. Hij vraagt hier al jaren aandacht voor, maar er komt maar geen beweging in. Het ISO pleit voor afspraken op het niveau van de instelling en voor horizontale verantwoording.

Evenals het ISO vindt de LSVb het belangrijk dat medezeggenschapsleden goed zijn uitgerust om het inhoudelijke gesprek te voeren over de investeringen in onderwijskwaliteit. De LSVb herkent onze constatering dat leden van de medezeggenschap het minst positief zijn over de beschikbare tijd. Volgens het SOM (onderdeel van LSVb) is dit vooral bij medezeggenschapsraden op hogescholen een probleem.

De LSVb is van mening dat de facilitering van de medezeggenschap een plek hoort te krijgen in de gesprekken over de leenstelselmiddelen, omdat dit het inhoudelijke gesprek over deze middelen ten goede komt.

De VMH merkt op dat de medezeggenschap het optimale moet doen om kwaliteitsrijk te opereren. Ze is van mening dat de medezeggenschap mede daartoe adequaat moet worden gefaciliteerd, zowel op instellings- als op landelijk niveau.

6.5 Instemmingsrecht

Reactie minister van OCW

Op basis van informatie van de koepels van instellingen en studentenbonden laat de minister van OCW weten dat instellingen in toenemende mate overgaan op uitwerking van de vormgeving van de inhoud en planning van het instemmingsrecht in het medezeggenschapsreglement.

De minister van OCW onderschrijft het belang van het in een vroeg stadium betrekken van de medezeggenschap in het gesprek over de hoofdlijnen van de begroting. Zij is verheugd

dat koepels en bonden voor instellingen en studenten gezamenlijk de (tussen)balans hebben opgemaakt over dit onderwerp, met concrete handvatten voor de instellingen en de medezeggenschap.

De minister van OCW vindt het niet noodzakelijk dat de medezeggenschap in een vroeg stadium de hoofdlijnen van de begroting ter instemming krijgt voorgelegd. Het instemmingsrecht kan zowel in vormgeving als in tijd verschillen. De medezeggenschap kan ook op andere manieren in een vroeg stadium meepraten en invloed uitoefenen.

Uit de overleggen die de minister met de koepels en studentenbonden voert, maakt zij op dat ten aanzien van de begroting 2017 alle medezeggenschapsorganen hun instemming hebben verleend. Zij laat weten dat in de Medezeggenschapsmonitor 2018 aandacht aan het instemmingsrecht zal worden besteed.

Reactie overige partijen

De Vereniging Hogescholen vindt dat de Memorie van toelichting bij de Wet studievoorschot niet ambivalent is over de vraag of instemming op de hoofdlijnen van de begroting al dan niet voorafgaand aan de behandeling van de begroting moet plaatsvinden. De wetgever is klip en klaar in de passage die ook in ons rapport wordt geciteerd: “Indien de medezeggenschap instemmingrecht heeft op de gehele begroting is daarmee ook voldaan aan dit instemmingsrecht; er is dan geen afzonderlijk instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting nodig”. Het ontgaat de vereniging waarom de Algemene Rekenkamer hier de wetgever lijkt te willen corrigeren.

De VSNU stelt dat wij een afwijkende interpretatie hebben 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 volgens de VSNU de ruimte voor bestuur en medezeggenschap om gezamenlijk een geschikte procedure op te stellen en vast te leggen in het medezeggenschapsreglement.

Het ISO merkt op dat de onduidelijkheid in de Memorie van toelichting vaker naar voren is gekomen. Het ISO meent dat een tijdige betrokkenheid van de medezeggenschap alleen kan worden ingevuld door de medezeggenschap al te betrekken voordat de gehele begroting ter instemming voorligt, dus niet pas in december.

De LSVb heeft begrip voor de onwennigheid met de implementatie van het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting maar spreekt haar zorg uit dat de implementatie van de wet nog steeds niet bij alle instellingen voltooid is.

Een meerderheid van de leden van LOVUM is kritisch over de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd, met name over het ontbreken van adequate terugkoppeling van gesprekken die door de Rekenkamer met vertegenwoordigers van de raden gehouden zijn. Daarnaast ontbeert volgens LOVUM een aantal constatering en conclusies in ons rapport een stevig feitelijk fundament.

LOVUM wijst op de periodieke Medezeggenschapsmonitor van WO en HBO, waarin vergelijkbare uitkomsten zijn terug te vinden. LOVUM stelt dat het laten indalen van het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting bij universiteiten een ingewikkeld en tijdrovend proces is gebleken. De onduidelijkheid over de voorinvesteringen heeft het proces niet geholpen. Wel ervaren de meeste medezeggenschapsraden vooruitgang in de ontwikkeling van het proces binnen de instelling.

De VMH wil in de sector afspreken dat de medezeggenschapsraden bij alle instellingen instemmingsrecht hebben op de hele begroting en dat de medezeggenschapsraad wordt meegenomen op het vroegst mogelijke moment: de voorjaarsnota dan wel de kaderbrief.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen vast dat de Vereniging Hogescholen slechts een van de twee passages over de inhoud van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting uit de Memorie van toelichting aanhaalt. De andere door ons geciteerde passage (in § 3.3) heeft een andere strekking, wat onduidelijkheid schept over de inhoud van dit instemmingsrecht.

In tegenstelling tot wat de VSNU suggereert, hebben wij geen afwijkende interpretatie van het moment van instemmen gehanteerd in ons rapport. Wij leggen in § 3.3 van ons rapport uit dat de Memorie van toelichting duidelijk maakt dat het instemmingsrecht op meerdere momenten kan worden uitgeoefend. Wij hebben gekeken in hoeverre in een vroegtijdig stadium van dit recht gebruik is gemaakt, omdat het doel van de wet is in een vroeg stadium het gesprek op gang te brengen. Wij stellen vast dat dat in toenemende mate gebeurt.

Zonder concrete voorbeelden van constatering en conclusies die onvoldoende zouden zijn onderbouwd kunnen wij, wat betreft de kritiek van LOVUM op onze onderzoeks-aanpak slechts verwijzen naar bijlage 1 in ons rapport, waarin wij ons verantwoorden over de gebruikte onderzoeksmethodiek.

6.6 Informatievoorziening minister aan parlement

Reactie minister van OCW

De afspraak tussen de Vereniging Hogescholen, de VSNU en de minister van OCW was dat de koepels de minister van OCW over de voortgang van de voorinvesteringen op sector-niveau zouden informeren. De minister van OCW stelt dat de informatie met bronvermelding met de Tweede Kamer is gedeeld. Zij geeft aan dat nu onduidelijkheid blijkt te zijn ontstaan bij de verantwoording van deze voorinvesteringen en zegt toe dat dit niet bij de studievoorschotmiddelen zal gebeuren.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister gaat niet in op onze constatering dat haar ambtsvoorganger conclusies heeft verbonden aan informatie van de koepels die zij, weliswaar met bronvermelding, maar ongeclausuleerd aan de Tweede Kamer heeft gestuurd. Wij constateren dat deze informatie een te stellig en te rooskleurig beeld gaf. Dat de minister minder onduidelijkheid wil laten ontstaan bij de verantwoording van de studievoorschotmiddelen, is een belangrijke toezegging.

6.7 Aanbevelingen

Reactie minister van OCW

De minister van OCW geeft in haar reactie aan dat over de studievoorschotmiddelen aparte kwaliteitsafspraken zullen worden gemaakt. De instellingen krijgen de middelen op een andere manier dan de reguliere hoofdbekostiging. Tevens zijn de studievoorschotmiddelen apart zichtbaar gemaakt in de OCW-begroting, onder het instrument 'prestatiebox'.

De minister zegt toe om, nadat de informatie over de medezeggenschap conform de Gemeenschappelijke Agenda is opgenomen in de jaarverslagen, de voortgang met betrekking tot de medezeggenschap te monitoren en hierover het parlement te informeren.

De minister laat ook weten dat de aanbevelingen in het rapport onderwerp zijn in de gesprekken over de kwaliteitsafspraken. Er zullen afspraken worden gemaakt over de rol die de medezeggenschap speelt bij de totstandkoming en de uitvoering van de kwaliteitsafspraken.

Reactie overige partijen

De Vereniging Hogescholen neemt onze aanbeveling over de dialoog met de medezeggenschap ter harte. Over de uitwerking daarvan gaat zij graag de dialoog aan met de landelijke

vertegenwoordigers van personeel en studenten om hieruit lessen te trekken. Ook op instellingsniveau moedigt zij de hogescholen aan die dialoog te voeren.

De VSNU geeft aan dat uit ons onderzoek blijkt dat verschillende definities en interpretaties leiden tot verschillende uitkomsten. Mede om die reden ondersteunen de universiteiten onze aanbeveling om de studievoorschotmiddelen te kunnen volgen met vooraf duidelijke afspraken en achteraf helder zicht op de resultaten. Deze aanbeveling nemen zij mee naar de toekomst.

Ook het ISO ondersteunt deze aanbeveling. Enkel wanneer verwachtingen en verplichtingen helder zijn, kunnen bestuur en medezeggenschap een volwaardige dialoog voeren. Het ISO vindt het verder belangrijk dat de minister van OCW haar verantwoordelijkheid neemt in het waarborgen van een volwaardige horizontale dialoog op de instelling, met goede en uniforme procesafspraken.

De LSVb gaat ervan uit dat conform de Gezamenlijke Agenda de leenstelselmiddelen herkenbaar op de begroting en jaarverslagen van hogescholen en universiteiten vermeld zullen worden. Zij hoopt dat de politiek zich medeverantwoordelijk voelt voor het goede gesprek op de hogeschool of universiteit. Ook nemen de LSVb, SOM en LOF onze aanbevelingen ter harte en hopen dat deze leiden tot stappen om de medezeggenschap echt te versterken. Zij doen een aantal suggesties om op het gebied van tijdsbesteding en informatievoorziening onze aanbevelingen te concretiseren.

De LSVb roept de minister, de bestuurders en de politiek op samen met de LSVb werk te maken van het versterken van de medezeggenschap. De LSVb is ervan overtuigd dat een sterke betrokkenheid van studenten en docenten zal leiden tot een goede besteding van leenstelselmiddelen.

LOVUM kan zich vinden in pleidooien voor een betere en tijdiger informatievoorziening en duidelijker criteria en procedures als het gaat om de bespreking en beoordeling van investeringsvoorstellen. Een verdere versterking van de kwaliteit en effectiviteit van het instemmingsrecht van de raden op de hoofdlijnen van de begroting vindt LOVUM wenselijk. De leden van het LOVUM vinden het belangrijk dat de discussie over instemming op hoofdlijnen van de begroting en over de inzet van studievoorschotmiddelen binnen de instellingen kan worden gevoerd. Het LOVUM pleit ervoor dit principe ook leidend te laten zijn bij de discussie over kwaliteitsafspraken, zoals die door het nieuwe kabinet worden beoogd.

De VMH wil een verantwoording in het jaarverslag afspreken en daarbij tegelijkertijd de definitie van studievoorschotmiddelen betrekken.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren met instemming dat de minister onze aanbeveling overneemt om de studievoorschotmiddelen afzonderlijk zichtbaar te maken.

Wij gaan ervan uit dat de minister van OCW bij de monitoring van de medezeggenschap ook kijkt naar de vraag of het doel van het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting wordt gerealiseerd.

Alle partijen omarmen onze aanbeveling om ervoor te zorgen dat de studievoorschotmiddelen gevolgd kunnen worden en alle stakeholders zicht hebben op de resultaten.

We zullen de ontwikkelingen met belangstelling volgen.

Bijlage 1

Literatuur

Informateur (2017). *Vertrouwen in de toekomst; Regeerakkoord 2017-2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Bijlage bij Kabinetsformatie 2017; Brief informateur; Eindverslag van de informateur dhr. G. Zalm over zijn informatiewerkzaamheden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 700, nr. 34. Den Haag: Sdu.

ITS (2016). *Medezeggenschapsmonitor hoger onderwijs. Peiling 2016*. Nijmegen: ITS.

LSVb, ISO, VH en VSNU (2016). *Gemeenschappelijke Agenda Hoger Onderwijs LSVb, ISO, VH en VSNU*.

OCW (2015a). *Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer over Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 288, nr. 516. Den Haag: Sdu.

OCW (2015b). *De waarde(n) van weten. Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015–2025*. Den Haag: eigen beheer.

OCW (2015c). *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, Aangangsel van de Handelingen nr. 2862. Den Haag: Sdu.

OCW (2015d). *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)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 035, nrs. 1-3. Den Haag: Sdu.

OCW (2016). *Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer over Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 31 288, nr. 567. Den Haag: Sdu.

OCW (2017). *Lijst van vragen en antwoorden over het jaarverslag 2016*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 725 VIII, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Vereniging Hogescholen (2014). *Brief van de Vereniging Hogescholen aan de minister van OCW over het leenstelsel en de toezegging om voorinvesteringen te doen d.d. 28 mei 2014*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.

Vereniging Hogescholen (2016). *Brief van de Vereniging Hogescholen aan de minister van OCW over de voorinvesteringen 2015–2017 d.d. 7 december 2016*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.

VSNU (2014). *Brief van de VSNU aan de minister van OCW over het leenstelsel hoger onderwijs d.d. 27 mei 2014*. Den Haag: VSNU.

VSNU (2015). *Brief van de VSNU aan de minister van OCW over de geplande voorinvesteringen op sectorniveau d.d. 9 december 2015*. Den Haag: VSNU.

VSNU (2017). *Voorinvesteringen 2015–2017*. www.vsnu.nl, geraadpleegd op 24 juli 2017.

Bijlage 2

Aanpak onderzoek en normen

Aanpak onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode november 2016 – augustus 2017 onderzoek gedaan naar de voorinvesteringen en naar de werking van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting in het hoger onderwijs.

Er zijn 55 instellingen in het hoger onderwijs. Wij hebben alle 55 instellingen gevraagd ons schriftelijk te informeren of zij in de periode 2015–2017 voorinvesteringen hebben gedaan en zo ja, welke bestedingen en voor welke bedragen. Hiervan hebben 54 instellingen ons aangegeven dat zij voorinvesteringen hebben gedaan. Dit zijn de instellingen die we in ons onderzoek hebben betrokken.

Het oorspronkelijke doel was ons onderzoek voor een belangrijk deel met een innovatieve aanpak uit te voeren: als een participatief onderzoek. Bij een participatief onderzoek verzamelen en beoordelen direct betrokkenen informatie om daarmee een controlerende rol te vervullen. In dit geval beoogden we leden van de centrale medezeggenschap in te schakelen. De koepels van universiteiten (VSNU) en hogescholen (Vereniging Hogescholen) tekenden bezwaar aan tegen deze aanpak, waarbij een belangrijk argument was dat de slager zo zijn eigen vlees zou keuren.

Vervolgens heeft de Algemene Rekenkamer besloten te proberen het onderzoek met oud-leden van de medezeggenschap uit te voeren. De koepels stemden in met deze aanpak, maar niet alle instellingen deden dat. Verder bleek het niet bij alle instellingen die wél toestemming gaven voor deze aanpak mogelijk om oud-leden van de medezeggenschap te vinden die mee wilden en konden werken aan het onderzoek. Uiteindelijk is het onderzoek bij zes instellingen geheel door (oud-)leden uitgevoerd, bij vijf andere instellingen heeft een oud-lid dit samen met een medewerker van de Algemene Rekenkamer gedaan.

Hieronder staan de instellingen die op deze wijze zijn onderzocht.

1. Rijksuniversiteit Groningen
2. Universiteit van Amsterdam
3. Wageningen University

4. Codarts Rotterdam
5. De Haagse Hogeschool
6. Fontys Hogescholen
7. HAS Hogeschool
8. HZ University of Applied Sciences
9. NHL Hogeschool
10. Hogeschool Rotterdam
11. Hogeschool Utrecht

Aanpak onderzoek voorinvesteringen

Van de 54 instellingen in het hoger onderwijs met voorinvesteringen hebben we, om capaciteitsredenen, bij 39 instellingen de voorinvesteringen onderzocht. Deze 39 instellingen vertegenwoordigen 98% van het totale aantal studenten en 98% van het bedrag aan voorinvesteringen dat de instellingen in het hoger onderwijs aan de Algemene Rekenkamer hebben opgegeven.³

Bij achttien van de 39 instellingen hebben we het onderzoek naar de voorinvesteringen volledig schriftelijk gedaan, via een vragenlijst aan de financieel verantwoordelijke van de instelling. Bij de resterende 21 instellingen hebben we op basis van deze vragenlijst een interview ter plaatse gehouden. Verder hebben we bij alle 39 instellingen documenten opgevraagd en geanalyseerd, zoals kaderbrieven, begrotingen en instellingsplannen.

Aanpak onderzoek werking instemmingsrecht hoofdlijnen begroting

We hebben bij alle 54 instellingen met voorinvesteringen onderzoek gedaan naar de werking van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Bij 33 van de 54 instellingen hebben we dit onderzoek volledig schriftelijk gedaan, via vragenlijsten aan het college van bestuur en de centrale medezeggenschap van de instelling. Bij 21 instellingen hebben we op basis van deze vragenlijsten interviews ter plaatse gehouden met het college van bestuur en de centrale medezeggenschap. Verder hebben we bij alle instellingen documenten opgevraagd en geanalyseerd, zoals het medezeggenschapsreglement en correspondentie tussen het college van bestuur en de centrale medezeggenschap.

In onze vragenlijsten hebben wij zowel de medezeggenschap als het college van bestuur gevraagd of zij tevreden zijn over de wijze waarop de medezeggenschap invulling geeft aan het instemmingsrecht in hun instelling. De respondenten hadden hierbij de keuze uit vijf antwoorden: 'zeer ontevreden', 'ontevreden', 'neutraal', 'tevreden' en 'zeer tevreden'.

Ook hebben we de medezeggenschap en de colleges van bestuur gevraagd naar hun mening over de toereikendheid van 1. kennis en expertise van de medezeggenschap,

2. beschikbare tijd voor de medezeggenschap en 3. beschikbare informatie voor de medezeggenschap; drie elementen die van belang zijn voor de uitoefening van het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting. Hier konden de respondenten kiezen uit drie antwoorden: ‘onvoldoende’, ‘neutraal’ en ‘voldoende’. Een aantal respondenten heeft hier een antwoord gegeven dat tussen de door ons gegeven antwoordopties in ligt, bijvoorbeeld ‘neutraal-voldoende’. Deze antwoorden hebben we ook meegenomen in de analyse. De colleges van bestuur van alle 54 instellingen hebben onze vragen beantwoord, maar dat geldt niet voor de medezeggenschap. Variërend per vraag hebben twee tot vier medezeggenschapsorganen geen antwoord gegeven.

Normen

In ons onderzoek zien we een besteding als een voorinvestering indien:

1. er een besluit genomen is om iets extra's te doen (voorheen nog niet begroot); of
2. deze voorheen voor een later jaar stond ingepland en naar voren is gehaald; of
3. er meer geld wordt uitgetrokken (extra besteding) dan eerder was begroot; en
4. het geen gesubsidieerde besteding is, maar een besteding uit eigen middelen; en
5. de besteding niet ten koste is gegaan van lopende plannen en uitgaven op het gebied van kwaliteit; en
6. de besteding (ook) bijdraagt aan een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs in 2015, 2016 en/of 2017, dat wil zeggen voor de huidige studenten.

Implementatie instemmingsrecht:

- Er is een reglement vastgesteld, na instemming van de medezeggenschap, waarin het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting is vastgelegd (WHW art. 9.34).
- Dit is tijdig geregeld, zodat het medezeggenschapsorgaan dit recht heeft om in te kunnen stemmen met de hoofdlijnen van de begroting 2016.

Toepassing normen voorinvesteringen

Bij het beoordelen van de door de instellingen opgegeven voorinvesteringen hebben wij een beslisboom gehanteerd.

- *Komt een besteding (in potentie) ten goede aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs? Alle bestedingen voldeden aan dit criterium.*
- *Komt deze (ook) ten goede aan studenten in de kalenderjaren 2015–2017?*

We hebben het commitment van de sector dat de besteding al in de periode 2015–2017 een bijdrage moet leveren aan de kwaliteitsverbetering van het hoger onderwijs ruim opgevat. We hebben ook alle bestedingen meegeteld die in het

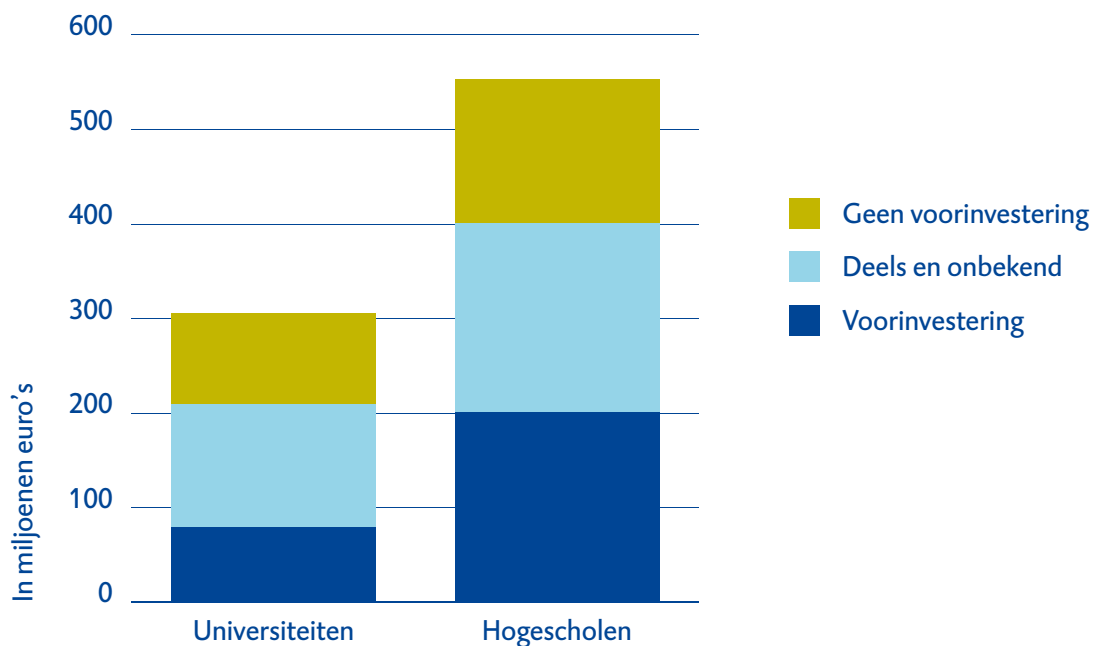
collegejaar 2017–2018 (dus ook eerste helft 2018) ten goede komen aan de studenten. Een deel van de bestedingen voldeed niet aan dit criterium. Voor instellingen die in collegejaren begroten, waardoor niet (eenvoudig) een omrekening naar kalenderjaren gemaakt kon worden, hebben we bestedingen voor 2018 deels meegeteld.

- *Is de besteding nieuw of extra? Is de besteding in de tijd naar voren gehaald?*
Het commitment van de sector betreft extra of in de tijd naar voren gehaalde plannen. Oude plannen zijn dus geen voorinvesteringen, behalve als er een extra bedrag aan is toegevoegd. Een deel van de bestedingen voldeed niet aan dit criterium.
- *Is het een besteding uit eigen middelen en betreft het geen subsidie?*
Een deel van de bestedingen voldeed niet aan dit criterium.
- *Is de besteding niet ten koste gegaan van lopende of bestaande uitgaven aan kwaliteit?*
Als het ene plan voor het andere wordt omgeruild, zonder dat dit éxtra kwaliteit oplevert in de periode 2015–2017, is er geen sprake van een voorinvestering.

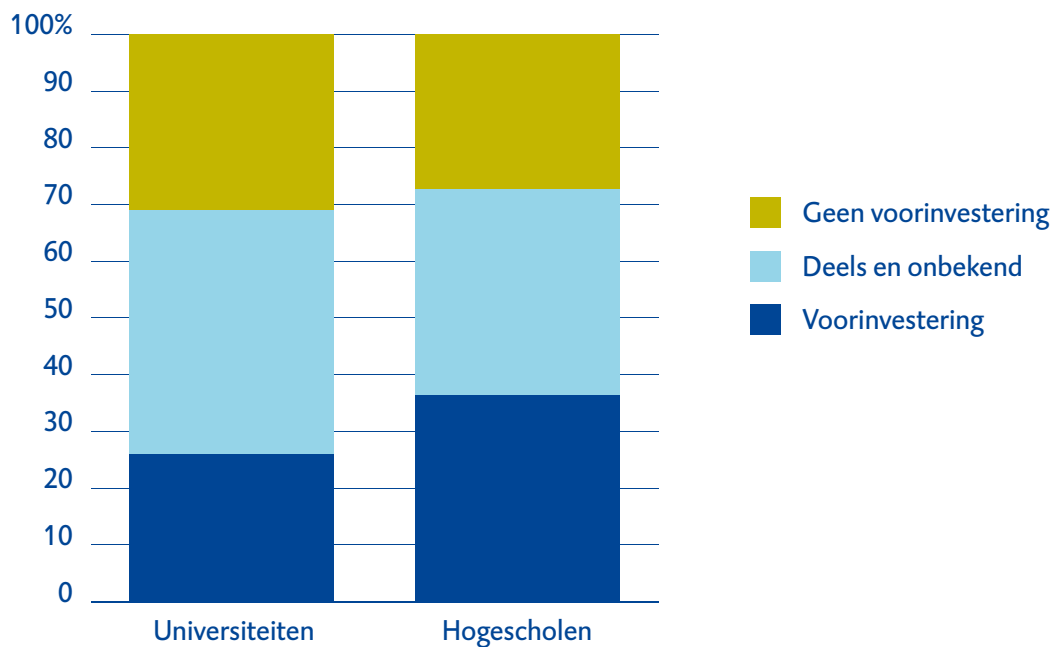
Alle bestedingen die niet afvallen op grond van een of meer van de voorgaande criteria hebben wij aangemerkt als voorinvestering.

Bijlage 3

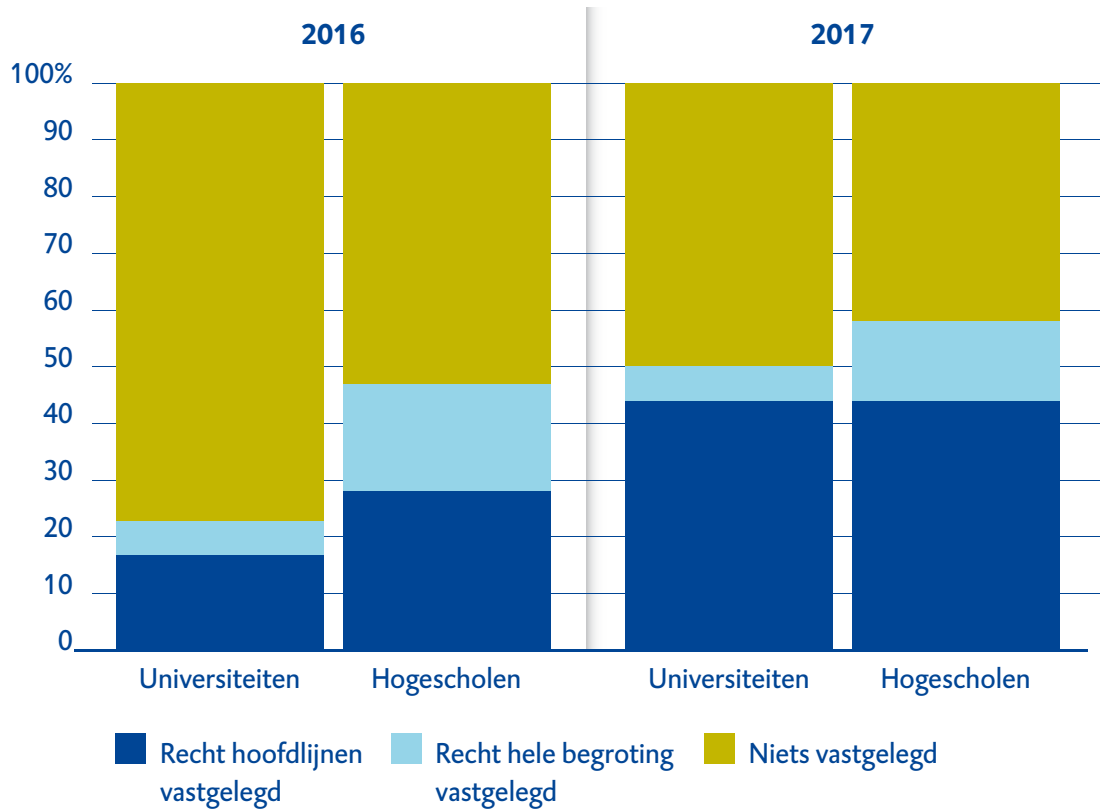
Uitsplitsing figuren naar universiteiten en hogescholen



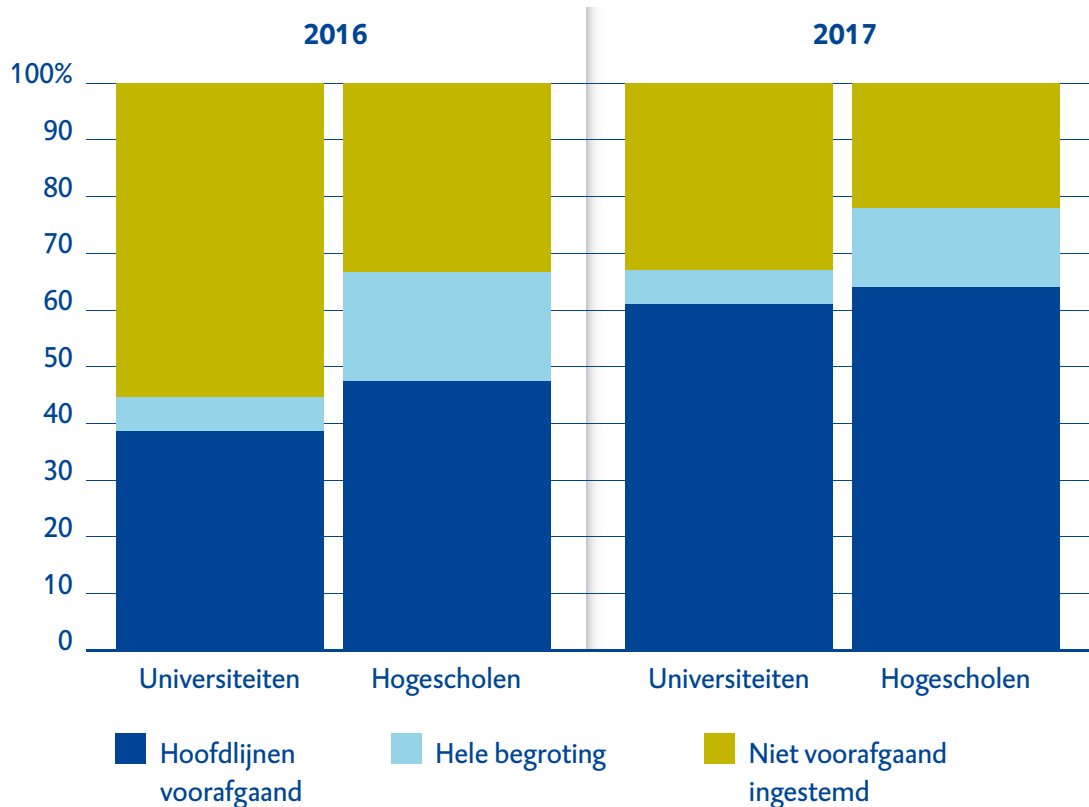
Figuur 2a Globaal beeld omvang voorinvesteringen 2015-2017 (in miljoenen euro's), uitgesplitst naar universiteiten (n=18) en hogescholen (n=36)



Figuur 2b Globaal beeld omvang voorinvesteringen 2015–2017, uitgesplitst naar universiteiten (n=18) en hogescholen (n=36) (in percentages van hun opgave aan de Algemene Rekenkamer).



Figuur 3a Percentage universiteiten (n=18) en hogescholen (n=36) dat het instemmingsrecht op de hoofdlijnen heeft uitgewerkt in het medezeggenschapsreglement vóór begrotingscyclus 2016 en vóór begrotingscyclus 2017.



Figuur 4a Percentage universiteiten (n=18) en hogescholen (n=36) waar medezeggenschap instemmingsrecht op hoofdlijnen uitoefende voorafgaand aan behandeling van begroting 2016 en 2017.

Bijlage 4

Eindnoten

1. Ten opzichte van het conceptrapport dat voor bestuurlijk wederhoor is voorgelegd, is het woordje 'vaak' toegevoegd, omdat dat miste.
2. Ten opzichte van het conceptrapport dat voor bestuurlijk wederhoor is voorgelegd, is hier het woord 'ruim' verwijderd, omdat dat onjuist was.
3. De cijfers over de voorinvesteringen in het rapport betreffen overigens alle instellingen. Van de niet onderzochte instellingen hebben we de opgegeven voorinvesteringen volledig meegeteld als voorinvestering. De totaaluitkomst aan door ons als voorinvesteringen aangemerkte bestedingen is hierdoor waarschijnlijk een lichte overschatting.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Koen Suyk / ANP

Den Haag, januari 2018

