

Vergaderjaar 2020–2021

34 251

Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen

J

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2021

Op 1 januari 2017 is de Wet versterking bestuurskracht (Wvb) in werking getreden. Deze wet heeft als doel het faciliteren en stimuleren van een goede bestuurscultuur. Deze cultuur wordt gekenmerkt door een horizontale dialoog waarin studenten, docenten, management, bestuurders en toezichthouders, ieder vanuit de eigen rol, het gesprek voeren over wat goed onderwijs is, en aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan. Met deze brief informeer ik u over de aan het Eerste Kamerlid Bruijn (VVD) toegezegde evaluatie¹ die is uitgevoerd ten aanzien van specifieke delen van de Wvb.

In de evaluatie is conform de toezegging aandacht geschonken aan de praktische uitwerking van het instemmingsrecht van de opleidingscommissie op de Onderwijs- en Examenregeling (OER) in het hoger onderwijs. Daarnaast is gekeken hoe dit recht zich verhoudt tot de rechten van andere medezeggenschapsorganen. Tevens is de mogelijkheid tot collegegeldvrij besturen in het hoger onderwijs geëvalueerd. Tot slot is apart een evaluatie uitgevoerd ten aanzien van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting in het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo).

In de bijlagen vindt u de onafhankelijke onderzoeken die zijn gedaan om onder andere te voldoen aan bovenstaande toezegging. Ik verwijs u naar de onderzoeken voor toelichtingen, aanvullende informatie en aanbevelingen.

¹ Handelingen I 2015–2016, nr. 33, item 12 – blz. 17.

Onderzoek in het hoger onderwijs

Introductie

Met de Wvb zijn belangrijke stappen gezet om de rol van de medezeggenschap binnen hogescholen en universiteiten te versterken, zoals het positioneren van de opleidingscommissie als medezeggenschaps-gremium. In december 2019 heb ik in een momentopname naar het functioneren van opleidingscommissies² opgemerkt dat de medezeggenschapscultuur binnen een instelling of opleiding doorslaggevend lijkt te zijn voor het succes van opleidingscommissies. Conform het beschreven vervolgtraject in de brief van december 2019 is – aanvullend op de vierde peiling van de Medezeggenschapsmonitor³ – een bredere evaluatie uitgevoerd door onderzoeksbureau Berenschot. Dit onderzoek treft u bijgevoegd aan.

In het onderzoek is naast het uitvragen van de implementatie en uitwerking van de Wvb ook aandacht voor medezeggenschapscultuur. Ondanks dezelfde wettelijke grondslagen en rechten is er verschil in de mate waarop medezeggenschaps-gremia effectief functioneren. Het is echter onduidelijk welke factoren bepalend zijn voor een sterke medezeggenschapscultuur waarin de medezeggenschap met het bestuur een professioneel samenspel ontwikkelen. Het onderzoeksbureau is daarom, rekening houdend met de traditionele en culturele verschillen tussen onderwijsinstellingen, op mijn verzoek op zoek gegaan naar generieke succesfactoren die kunnen bijdragen aan een sterke medezeggenschaps-cultuur.

Resultaten brede evaluatie

Het algehele beeld dat naar voren komt uit de evaluatie is dat het over het algemeen goed gaat met de medezeggenschap in het hoger onderwijs. Deze conclusie wordt getrokken op basis van een vragenlijst (N = 945) ingevuld door toezichthouders, bestuurders en leden van de medezeggenschap op centraal en decentraal niveau, acht interviews met koepel-, studenten- en medezeggenschapsorganisaties en zeven verdiepende gesprekken met personen die betrokken zijn bij de zeggenschap en medezeggenschap. De relatie tussen de medezeggenschap en hun gesprekspartner, de bestuurders, is doorgaans goed. Tevens is een belangrijk resultaat dat de Wvb een positieve invloed heeft gehad op de kwaliteit van de bestuurscultuur en dat de wettelijke bepalingen de afgelopen jaren goed binnen de instellingen zijn geïmplementeerd.

Ook worden een aantal ontwikkelpunten benoemd die kunnen bijdragen aan de verdere ontwikkeling van een goed functionerende medezeggenschap. Het betreft onder andere de samenwerking binnen medezeggenschaps-gremia, de samenwerking met bestuurders en de kennis over en gebruik van de wettelijke ruimte in het hoger onderwijs. Het is daarom waardevol dat er door deze evaluatie een beter beeld is van de impactversterkende en impactverzwakkende factoren voor effectieve medezeggenschap. Met deze kennis kan in gesprekken met het veld en binnen instellingen beter worden gesproken over de verdere ontwikkeling van een sterke medezeggenschapscultuur.

² Kamerstukken I, vergaderjaar 2019–2020, 34 251, I.

³ Deze monitor is door onderzoeksbureau Oberon uitgevoerd onder begeleiding van de studentenorganisaties, de Vereniging Hogescholen en VSNU en in september 2020 aan mij aangeboden. <https://www.oberon.eu/media/v43k4dl2/monitor-medezeggenschap-in-het-hoger-onderwijs-2019-20.pdf>.

Hieronder licht ik graag enkele resultaten en aanbevelingen uit voor het verdere gesprek over de medezeggenschap in het hoger onderwijs:

1. Kennis over wettelijke taken en bevoegdheden

Bijna alle leden van de raad van toezicht en bestuurders zijn bekend met hun eigen wettelijke taken en bevoegdheden. Daarentegen blijken leden van de medezeggenschap hier minder mee bekend. Op decentraal niveau is men minder bekend met de eigen wettelijke taken en bevoegdheden dan op centraal niveau. Dit geldt in enige mate voor de personeelsgeledingen, maar in grotere mate voor studentgeledingen. Als men zich niet bewust is van de rechten die hij of zij heeft, kan dit de positie van de medezeggenschap belemmeren. Onduidelijkheid over de taken en bevoegdheden leiden af van het inhoudelijke gesprek en dient daarom te worden vermeden. Uit de interviews met koepelorganisaties werd het kennen van de eigen rechten daarom ook aangeduid als een kenmerk van een sterke medezeggenschap.

Goede (ambtelijke en juridische) facilitering en scholing kan een belangrijke bijdrage leveren aan duidelijkheid over de eigen positie en wettelijke rechten van een medezeggenschapsorgaan. Ik wijs onderwijsbestuurders op hun rol en wettelijke verantwoordelijkheid in de ondersteuning van de medezeggenschap.

Zoals in mijn brief van 11 februari van dit jaar⁴ over instellingsaccreditatie is gemeld zijn er aanvullende middelen toegekend voor de periode 2022–2025 aan het medezeggenschapsbudget. Hiermee kan de medezeggenschap waar nodig beter worden gefaciliteerd en kunnen opleidingscommissies worden versterkt. De resultaten uit dit onderzoek zullen worden meegenomen in de gesprekken hierover met de koepel- en studentenorganisaties.

In het onderzoek komt tevens als aanbeveling naar voren dat de taken en bevoegdheden tussen medezeggenschapsorganen op sommige onderwerpen als ambigu of onduidelijk worden ervaren. Ik ga graag met de koepel- en studentenorganisaties in gesprek om de onduidelijkheden nader te analyseren en indien noodzakelijk te komen tot voor betrokkenen in de praktijk werkbare oplossingen.

2. Samenwerking binnen de medezeggenschap

De kwaliteit van de medezeggenschap wordt opgebouwd door de centrale medezeggenschap, decentrale medezeggenschap en opleidingscommissies waarin zowel studenten als medewerkers zitting nemen. Er is afstemming nodig en gewenst bij dossiers waarop bevoegdheden van verschillende niveaus van toepassing zijn, bijvoorbeeld het instemmingsrecht op de Onderwijs- en Examenregeling (OER). Voor kwalitatief goede (instemmings)processen is het van belang om vroegtijdig rolverdelingen, verantwoordelijkheden en tijdslijnen af te stemmen. Specifiek voor een goede positionering van de opleidingscommissies lijkt deze afstemming noodzakelijk. Uit het onderzoek blijkt dat de mate waarin overleg wordt gevoerd tussen de organen nog in ontwikkeling is. Tevens is de mate waarop kennisuitwisseling plaatsvindt lokaal zeer verschillend. Ik wijs onderwijsbestuurders graag op de waarde van het uitwisselen van kennis; binnen en tussen medezeggenschapsorganen en tussen medewerkers en studenten. Ik verzoek hen het uitwisselen van kennis te stimuleren en te faciliteren.

⁴ Tweede Kamer, 2020–2021 31 288, nr. 901.

3. Positie van de opleidingscommissies

Het is belangrijk om te constateren dat de opleidingscommissie volgens het uitgevoerde onderzoek een belangrijke bijdrage levert aan de kwaliteit van de medezeggenschap. Een grote meerwaarde van de opleidingscommissie is dat zij op opleidingsniveau bijdraagt aan de ontwikkeling van opleidingsbeleid. Er wordt in het onderzoek echter wel opgemerkt dat de zichtbaarheid van de opleidingscommissie onder degenen die zij vertegenwoordigen niet in dezelfde mate is versterkt. Dit hangt ook samen met de constatering dat voor functies in de medezeggenschap niet altijd voldoende animo lijkt te zijn. Een aanbeveling die in het onderzoek voor instellingen wordt genoemd is het instellen, stimuleren en faciliteren van verkiezingen bij opleidingscommissies om zo meer aandacht te geven aan de positie van opleidingscommissies binnen de onderwijsinstelling.

Het is daarnaast zorgelijk dat in het onderzoek wordt gesteld dat leden van de medezeggenschap – zowel personeel als studenten – hun achterban nauwelijks raadplegen. Tijdsgebrek wordt benoemd als één van de redenen hiervoor. Een goede vertegenwoordiging en zichtbaarheid van medezeggenschap kan de positie van de medezeggenschap – en specifiek de opleidingscommissies – verder versterken. Ik roep bestuurders en de medezeggenschap derhalve op om in het horizontale gesprek te spreken over welke acties er kunnen worden ondernomen om de vertegenwoordiging en zichtbaarheid te verbeteren.

4. Samenstelling van medezeggenschapsraden

De samenstelling van medezeggenschapsraden gebeurt op verschillende manieren, waaronder verkiezingen, het aandragen van kandidaten en sollicitaties. Sinds enkele jaren is een dalende trend te zien wat betreft deelname aan verkiezingen voor de medezeggenschap. Verkiezingen worden gezien als belangrijk onderdeel van een sterke positie van medezeggenschap. Wanneer niet gekozen wordt voor verkiezingen, dan komt dat in de meeste gevallen vanwege de beperkte animo voor de functie. Tegelijkertijd blijkt het houden van verkiezingen belangrijk voor de zichtbaarheid van en de interesse voor medezeggenschap, en is het ook een graadmeter voor een goede vertegenwoordiging. Aan het tijdig interesseren en werven van mogelijke kandidaten kan meer aandacht worden besteed, de instelling kan daar zelf ook een initiërende of ondersteunende rol in spelen.

5. Collegegeldvrij besturen

Een functie binnen de medezeggenschap of een studentenorganisatie dient een maatschappelijk doel en draagt bij aan de professionele en persoonlijke ontwikkeling. Uit het rapport blijkt dat een beperkte groep studenten belang lijkt te hebben bij de mogelijkheid om collegegeldvrij te kunnen besturen. De opvattingen over deze mogelijkheid lopen uiteen. Niet overal wordt de mogelijkheid om collegegeldvrij te besturen door instellingsbestuurders aangeboden. Toch zijn er studenten met een hoge tijdsinvestering voor functies in de medezeggenschap of bij een studentenorganisatie die belemmeringen ervaren en belang hebben bij de mogelijkheid om collegegeldvrij te besturen. Desondanks roep ik instellingsbestuurders op om conform een van de aanbevelingen uit het rapport in gesprek te gaan met studenten met een hoge tijdsinvestering om hun behoeftes te bespreken.

Onderzoek in het middelbaar beroepsonderwijs

Met de inwerkingtreding van de Wvb heeft de medezeggenschap in het mbo instemmingsrecht gekregen op de hoofdlijnen van de begroting. In 2018 hebben de MBO Raad en de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) al onderzoek gedaan onder hun respectievelijke achterbannen naar dit instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting. Het onderzoek is dit jaar door ResearchNed als onafhankelijk onderzoeksbureau wederom verricht. Hierin is tevens een vergelijking gemaakt met de eerdere uitkomsten van de onderzoeken onder besturen en studenten uit 2018. ResearchNed heeft een kwalitatief onderzoek uitgevoerd dat een goed beeld geeft van het functioneren van het instemmingsrecht, de opbrengsten, de valkuilen en mogelijke verbeteringen. Door de beperkte respons is het niet mogelijk om harde kwantitatieve uitspraken te doen.

Belangrijke conclusie die uit het onderzoek kan worden getrokken is dat het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting zich de laatste jaren positief heeft ontwikkeld. Er is meer duidelijkheid over wat hoofdlijnen van de begroting zijn. Begeleiding en scholing worden als positief ervaren. Studentenraden en ondernemingsraden voelen zich bij de behandeling van de hoofdlijnen van de begroting in meerderheid serieus genomen door de schoolbesturen. Alle partijen vinden over het algemeen dat de kwaliteit van de begroting (of het proces daar naartoe) in enige mate is verbeterd.

Belangrijkste verbetervoorstel uit het rapport is meer te investeren in begeleiding en training voor studentenraadsleden, het liefst op landelijk niveau. Voor studentenraadsleden is de begroting een complex onderwerp, en er is weinig continuïteit in de raden door de hoge doorloop, waardoor kennis steeds opnieuw moet worden opgedaan. Centrale scholing of training kan mogelijk ook nuttig zijn voor (een deel van) de ondernemingsraden. Ik ga in gesprek met zowel JOB, de MBO Raad als het Platform Medezeggenschap MBO om te kijken of en hoe dit vorm kan worden gegeven. Het rapport biedt aanknopingspunten tot verbetering, waar ik graag met deze organisaties afspraken over wil maken.

Afsluiting

De resultaten uit het rapport van Berenschot heb ik besproken met de koepel- en studentenorganisaties uit het hoger onderwijs. Dit onderzoek is door deze organisaties als overwegend positief ontvangen. Het wordt als positief gezien dat er aandacht is voor medezeggenschap en de medezeggenschapscultuur. Het onderzoek benadrukt belangrijke ontwikkelpunten en de aanbevelingen worden gezien als richtinggevend en praktisch. Het is daarom van belang om binnen onderwijsinstellingen het gesprek te blijven voeren over welke aanbevelingen verdere ontwikkeling van de medezeggenschapscultuur kunnen bevorderen. Daarnaast blijkt uit zowel de evaluatie in het hoger onderwijs als in het mbo het belang van goede scholing van medezeggenschaps-gremia. Over deze scholing zal ik met de studentenorganisaties in het mbo en het hoger onderwijs verder in gesprek gaan.

Beide onderzoeken hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de kennis over het functioneren van de medezeggenschap en de rol die de Wvb hierin heeft gespeeld. De waarde van een sterke medezeggenschap voor de kwaliteit van het onderwijs wordt hiermee nogmaals geëxplici-

teerd en ik zie het als gezamenlijk belang tussen mijzelf, de koepelorganisaties, de studentenorganisaties en de sector, om een goede bestuurscultuur te continueren en verder te stimuleren en te faciliteren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven