



INTERSTEDELIJK
STUDENTEN OVERLEG



Handleiding methode Begroten en Verantwoorden

Monitor besteding en verantwoording van de kwaliteitsgelden

2020

Interstedelijk Studenten Overleg

Contactgegevens
☎ +31 (0)30 23 02 666
🌐 www.iso.nl
✉ iso@iso.nl

Bezoekadres
📍 Bemuurde Weerd O.Z. 1
3514 AN Utrecht

Social Media
📷 [f](#) [t](#) [in](#)

Waarom deze handleiding?

De methode Begroten en Verantwoorden, gebaseerd op de methode Duisenberg, biedt medezeggenschappers handvaten om de besteding van de kwaliteitsgelden adequaat te kunnen monitoren. Deze handleiding geeft de benodigde achtergrond hoe deze methode te gebruiken en is dus voornamelijk bedoeld voor medezeggenschappers (zowel centrale als decentrale) die meer grip willen krijgen op de besteding en verantwoording van de gelden van de kwaliteitsafspraken. De bijbehorende invulslides kun je [hier](#) vinden.

Deze handleiding bevat drie hoofdstukken:

- Een hoofdstuk met achtergrond over de methode Begroten en Verantwoorden;
- Een hoofdstuk over de kwaliteitsafspraken en welke rol de methode kan spelen bij het monitoren van de kwaliteitsgelden;
- Een hoofdstuk waarin stap-voor-stap wordt uitgelegd hoe de methode te gebruiken.

Het laatste hoofdstuk is het belangrijkste, omdat daar wordt ingegaan op de vraag hoe de methode concreet toe te passen. Voor een volledig beeld is het echter aan te raden alle hoofdstukken door te lezen.

Inhoudsopgave

Waarom deze handleiding?	1
Achtergrond bij de methode Begroten en Verantwoorden	3
Waarom is deze methode alleen voor de kwaliteitsafspraken?	4
De kwaliteitsafspraken	4
Wat is centraal, wat is decentraal?	5
Wat kan ik met de bevindingen uit de methode?	5
De methode Begroten en Verantwoorden stap-voor-stap	6
Stap 0: Bereid voor	6
Stap 1: Vul de PowerPoint in	6
Stap 2: Formuleer conclusies	7
Stap 3: Informeer	7
Implementatie	7

Achtergrond bij de methode Begroten en Verantwoorden

De methode Begroten en Verantwoorden is een handreiking om de informatie- en controlepositie van zowel bestuurders als medezeggenschap te verbeteren. Concreet beoogt de methode vast te stellen of de kwaliteitsafspraken zijn gehaald, wat daarvoor is gedaan en wat het heeft gekost.

De methode Begroten en Verantwoorden vindt zijn oorsprong in de methode Duisenberg, die vanaf 2013 wordt gebruikt bij de controle van de commissie op de begroting en verantwoording van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Inmiddels wordt de methode ook bij andere commissies uit de Tweede Kamer gebruikt. Daarnaast zijn er ook steeds meer gemeentes die van de methode gebruik maken.

In de Tweede Kamer wordt de methode als volgt gebruikt: als bijvoorbeeld een begroting uitkomt, worden uit de Kamercommissie twee **rapporteurs** benoemd. Om het objectief te houden, is ervoor gekozen om één Kamerlid van de coalitie te koppelen met één Kamerlid van de oppositie. Vervolgens analyseren zij (samen met ambtelijke ondersteuning) de begroting. Dit doen zij aan de hand van een standaardvragenlijst met zes vragen. De bevindingen van de rapporteurs worden daarna via een presentatie gedeeld met de andere Kamerleden. Zij bereiden met elkaar vragen voor die aan de minister gesteld worden ter verbetering van de documenten en het beleid.

Volgens de meeste ervaringen bleek de methode Duisenberg erg nuttig om de informatie- en controlepositie van Kamerleden en gemeenteraadsleden te verbeteren. De Kamer- en raadsleden kregen door de methode meer grip op de financiën door de gestructureerde werkwijze waarmee duidelijkheid gecreëerd kan worden over doelen, prestaties en middelen. Op basis daarvan kunnen zij betere vragen stellen en leidt de methode ook tot meer gefundeerde besluiten.

Een van de kernpunten en krachten van de methode is het apolitieke karakter ervan. **Dat wil zeggen dat de conclusies geen waardeoordelen bevatten over het beleid zelf, maar slechts concluderen of de doelen zijn behaald, op wat voor manier, en wat het heeft gekost.**

Omdat de methode Duisenberg tot op heden nuttig is gebleken, is deze methode ook uitgewerkt voor het hoger onderwijs¹, vooralsnog specifiek ter beoordeling van de kwaliteitsafspraken. De methode voorziet op die manier in een behoefte van medezeggenschapsraden om meer grip te krijgen op de financiën van hun instelling en de

¹ Wesley Boer heeft in 2017 een afstudeerscriptie geschreven over de invoering van de methode Duisenberg bij gemeenten: <http://www.iso.nl/wp-content/uploads/2020/09/Afstudeerscriptie-Vertrouwen-op-verantwoording-Wesley-Boer-2017.pdf>. Vervolgens heeft hij deze methode voor het ISO ook uitgewerkt voor het hoger onderwijs. Deze nieuwe uitwerking voor specifiek de kwaliteitsafspraken is grotendeels gebaseerd op Wesley's eerdere uitwerking.

gelden van de kwaliteitsafspraken. De methode Begroten en Verantwoorden is opgesteld op een manier dat medezeggenschappers hier snel en zelfstandig mee aan de slag kunnen. Er is geen uitgebreide training vooraf nodig – een enkele trainingssessie of het nauwkeurig doorlezen van deze handleiding zouden in principe moeten volstaan.

Waarom is deze methode alleen voor de kwaliteitsafspraken?

Oorspronkelijk was de insteek om de methode Begroten en Verantwoorden toe te passen op de hele begroting van de onderwijsinstelling. Tenslotte heeft de centrale medezeggenschap instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting, dus is het geen gekke gedachte om de methode ook te gebruiken om daar meer grip op te krijgen.

In 2018-2019 is daarom een pilot voor de methode Begroten en Verantwoorden uitgevoerd waaraan medezeggenschapsraden van vier verschillende instellingen meededen. **De grootste belemmering bleek te zijn dat de meeste begrotingen (nog) niet geschikt zijn om de methode op toe te passen.** Zij zijn niet genoeg uitgesplitst of specifieke student-gerelateerde zaken ontbreken. Daarnaast gaven de deelnemende raden aan dat zij eigenlijk niet de ambitie hebben om de hele begroting te begrijpen in slechts één jaar. Getallen en bedragen zijn lastig in te schatten voor de medezeggenschap. Er is veel kennis en ervaring nodig om een inschatting te maken van hoeveel geld er daadwerkelijk nodig is om een bepaald doel te bereiken. Tot slot is het instemmingsrecht op hoofdlijnen uiteindelijk maar beperkt.

Uit deze bevindingen volgde de conclusie dat de methode Begroten en Verantwoorden op dit moment nog niet geschikt is om toe te passen op de gehele begroting van de onderwijsinstelling. Wél werd geconcludeerd dat de methode vooral geschikt lijkt voor het monitoren van de kwaliteitsafspraken. Dit omdat de kwaliteitsafspraken over meerdere jaren uitgespreid zijn, de plannen vooraf gemaakt worden, doelen en middelen goed aan elkaar gekoppeld kunnen en moeten worden, en de medezeggenschap hierbij specifiek de verantwoordelijkheid heeft om te rapporteren.

De kwaliteitsafspraken²

In 2015 werd de basisbeurs voor studenten ingeruild voor een sociaal leenstelsel. Het geld dat de overheid zo bespaart, wordt in de vorm van zogeheten studievoorschotmiddelen bestemd voor investeringen in onderwijskwaliteit.

In het document **Investeren in onderwijskwaliteit: Kwaliteitsafspraken 2019-2024**³ spraken het ministerie van OCW, de koepels van de onderwijsinstellingen (VSNU/VH) en de koepels van studentenorganisaties (LSVb/ISO) af binnen welk kader instellingen mogen beslissen hoe ze investeren in de onderwijskwaliteit. Zes thema's staan daarbij centraal:

² Voor (veel) meer informatie over de kwaliteitsafspraken, zie www.kwaliteitsafspraken.nl – een aanrader voor iedere medezeggenschapper!

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/09/investeren-in-onderwijskwaliteit-kwaliteitsafspraken-2019-2024>

- Intensiever en kleinschaliger onderwijs;
- Meer en betere begeleiding voor studenten;
- Studiesucces;
- Onderwijsdifferentiatie;
- Passende en goede onderwijsfaciliteiten;
- Verdere professionalisering van docenten.

Onderwijsinstellingen maken hun kwaliteitsafspraken in samenspraak met de medezeggenschap. De medezeggenschap heeft instemmingsrecht op het plan. Dat wil zeggen dat de instelling het plan alleen met goedkeuring van de medezeggenschap kan aannemen.

In 2019 is het plan van iedere instelling gedeeld met de NVAO voor het eerste toetsingsmoment. **Als het plan door de NVAO wordt goedgekeurd, is het van belang dat de medezeggenschap een vinger aan de pols houdt wat betreft de monitoring. Dit is waar de methode Begroten en Verantwoorden van pas komt.** Het is namelijk zeker niet altijd eenvoudig om je als medezeggenschapper een goed beeld te vormen van de begroting en verantwoording van de gelden van de kwaliteitsafspraken. De methode helpt daarbij.

Wat is centraal, wat is decentraal?

Het instellingsbestuur stelt kwaliteitsafspraken op in samenwerking met de medezeggenschap. Het bestuur mag de plannen maken op centraal niveau (instellingsniveau) of op decentraal niveau (faculteits-, domein-, academie- of opleidingsniveau). Veel instellingen kozen voor een combinatie van beide. Wel is afgesproken dat het instemmingsrecht ligt bij de medezeggenschap op het niveau waar ook het geld van de kwaliteitsafspraken wordt verdeeld. De centrale medezeggenschap heeft daarnaast sowieso het recht om in een apart hoofdstuk van het jaarverslag te rapporteren over het proces en de inhoud van de kwaliteitsplannen.

Wat kan ik met de bevindingen uit de methode?

Het doel van de methode Begroten en Verantwoorden is om vast te stellen of de kwaliteitsafspraken zijn gehaald, wat daarvoor is gedaan en wat het heeft gekost. De methode zelf is 'neutraal': de conclusies bevatten geen waardeoordelen over het beleid. Dat is aan jullie als medezeggenschappers. **De methode geeft je handvaten om het gesprek met het college van bestuur of het faculteitsbestuur aan te gaan.** Ook helpt de methode in de overdracht naar jullie opvolgers: zij kunnen zien welke zaken er vorig jaar speelden en wat jullie mening daarover was. **Tot slot, als je een centrale medezeggenschapper bent heb je het recht om in een apart hoofdstuk van het jaarverslag te rapporteren over het proces en de inhoud van de kwaliteitsafspraken.** De conclusies uit de methode Begroten en Verantwoorden zijn een uitstekend uitgangspunt om dit hoofdstuk op te baseren.

De methode Begroten en Verantwoorden stap-voor-stap

Stap 0: Bereid voor

De eerste stap is het inlezen op de methode (wat je nu dus aan het doen bent) en het verzamelen van de benodigde documenten. Zorg dat je de volgende documenten tot je beschikking hebt:

- Het plan kwaliteitsafspraken en de bijbehorende meerjarenbegroting van (niet altijd openbaar, wél altijd beschikbaar voor de medezeggenschap, dus vraag de zeggenschap - het instellingsbestuur - ernaar indien je dit niet hebt)
- De planbeoordeling van de NVAO en het besluit van de minister (die vind je [hier](#) voor de universiteiten en [hier](#) voor de hogescholen, indien beschikbaar)
- Het invulformat methode B&V ([hier](#) te vinden) en deze handleiding
- Overige documenten die een beeld geven van de stand van zaken op je instelling (denk bijvoorbeeld aan jaarverslagen)

Besluit wie je aan wil stellen als rapporteur. Bij de methode Duisenberg bestaan, zoals je in het eerste hoofdstuk ook kon lezen, de rapporteurs uit een lid van de coalitie en een lid van de oppositie, om objectiviteit zoveel mogelijk te waarborgen. Nu is er natuurlijk niet zoiets als een oppositie of een coalitie in medezeggenschap, maar je kunt ervoor kiezen een student en een medewerker samen als rapporteurs aan te stellen.

Bedenk ook welk tijdsplan je wil aanhouden. Stel, je wil de conclusies uit de methode gebruiken om in een apart hoofdstuk van het jaarverslag te rapporteren over het proces en de inhoud van de kwaliteitsafspraken (je wettelijke recht als centrale medezeggenschapper). Dan moet je rekening houden met het moment waarop je dit hoofdstuk moet aanleveren, en idealiter wil je natuurlijk vooraf het bestuur op de hoogte hebben gebracht van je conclusies en deze hebben besproken. Dat kost weer extra tijd. Stel dus een planning op, en zorg dat je tijdig begint.

Tot slot is het aan te raden om het bestuur te informeren over je voornemen de methode B&V te gebruiken. Wie weet is er al kennis over de methode Begroten en Verantwoorden aanwezig binnen je instelling die jullie kan helpen, of heeft je instelling bezwaren die jullie gemakkelijk weg kunnen nemen. Uiteindelijk is de keuze om deze methode te gebruiken geheel aan jullie als medezeggenschap, maar het is natuurlijk wel zo fijn als het bestuur hier achterstaat.

Stap 1: Vul de PowerPoint in

Bij het doorlopen van de methode Begroten en Verantwoorden geef je antwoord op de volgende vijf vragen:

1. Wat is het beeld op hoofdlijnen?
2. Wat willen we bereiken?
3. Wat gaan we daarvoor doen?
4. Wat mag het kosten?
5. Wat is eventueel bekend over doelmatig- en doeltreffendheid?

Op basis van de antwoorden op deze vragen formuleer je conclusies en aanbevelingen (stap 2).

Om het beantwoorden van deze vragen zo gemakkelijk mogelijk te maken heeft het ISO een PowerPointdeck beschikbaar gesteld. Door de slides van dit deck aan te vullen volg je automatisch de stappen van de methode Begroten en Verantwoorden en beantwoord je de vijf vragen. De PowerPoint kun je [hier](#) vinden.

Houd in je achterhoofd dat een rode beoordeling (uitvoering niet volgens plan) niet per se slecht is. Het betekent alleen dat er bepaalde doelen niet gehaald zijn. Of jullie dit wel of geen probleem vinden komt aan bod in de volgende stap.

Stap 2: Formuleer conclusies

Stap 6 in de slides behelst het formuleren van conclusies. De technische/feitelijke conclusies (stap 6a) zijn in principe nog steeds apolitiek, maar de aanbevelingen en verzoeken zijn dat natuurlijk vaak niet. Formuleer de conclusies dus idealiter samen met je gehele raad.

Stap 3: Informeer

Je kunt de PowerPoint-presentatie direct gebruiken om jullie bevindingen en conclusies te presenteren aan het instellingsbestuur.

Implementatie

De methode kan op zowel centraal als decentraal niveau worden toegepast, in theorie zelfs onafhankelijk van elkaar. Er is echter een duidelijke toegevoegde waarde aan het gezamenlijk uitvoeren. Het inzicht in de doelstellingen op centraal niveau is namelijk niet compleet zonder informatie uit wat er is bereikt op facultair niveau, en andersom biedt het inzicht op centraal niveau context aan de gang van zaken op decentraal niveau. Je zou bijvoorbeeld kunnen denken aan de volgende verdeling van de vragen (hoewel dit sterk afhangt van de precieze medezeggenschapsstructuur op jouw instelling – zie dit slechts als suggestie):

1. *Wat is het beeld op hoofdlijnen?* In te vullen door de centrale raad, aan te vullen door de decentrale raden.
2. *Wat willen we bereiken?* Als de kwaliteitsafspraken zijn bepaald (en goedgekeurd) op decentraal niveau, is dit een taak voor de decentrale raad. De centrale raad kan hier wel een coördinerende rol in spelen, om te zorgen dat de decentrale raden hun bevindingen tijdig aanleveren. Als de afspraken zijn gemaakt op centraal niveau, is het logisch dat de centrale raad hier antwoord op geeft.
3. *Wat gaan we daarvoor doen?* Zie punt 2.
4. *Wat mag het kosten?* Zie punt 2.
5. *Wat is eventueel bekend over doelmatig- en doeltreffendheid?* Stem dit af met elkaar, zodat er geen dubbel werk wordt verricht. Het is handig als de centrale raad hierin het voortouw neemt.

6. *Conclusies en aanbevelingen.* De decentrale raden dragen conclusies en aanbevelingen aan bij de centrale raad. De centrale raad maakt er vervolgens een breed gedragen coherent geheel van.

Zeker wat betreft de vragen 2, 3 en 4 kan ondersteuning door een beleidsmedewerker die betrokken is geweest bij het opstellen van de begrotingen van toegevoegde waarde zijn. Mocht je dit af kunnen stemmen binnen de instelling, maak hier dan zeker gebruik van. Realiseer je wel dat dit geen verplichting is voor instellingen.



INTERSTEDELIJK
STUDENTEN OVERLEG

Auteur

Marije Sluiskes

Ontwerp

Michiel van Veluwen

Over het ISO

Het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) is de grootste landelijke studentenorganisatie van Nederland en behartigt de algemene belangen van bijna 750.000 studenten aan universiteiten en hogescholen. Het ISO is vaste gesprekspartner van onder andere het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de politieke partijen en de koepels van universiteiten en hogescholen.

Interstedelijk Studenten Overleg


Contactgegevens

 +31 (0)30 23 02 666

 www.iso.nl

 iso@iso.nl

Bezoekadres

 Bemuurde Weerd O.Z. 1
3514 AN Utrecht

Social Media