

Vergaderjaar 2015–2016

34 326

Initiatiefnota van het lid Jasper van Dijk: Op naar de nieuwe universiteit: voorstellen voor hoogwaardig en democratisch onderwijs en onderzoek

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 januari 2016

Hierbij ontvangt u de brief over voorbeelden van bestuursmodellen en bestuursbenoemingen in het hoger onderwijs in het buitenland, zoals onder andere in het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen. Deze brief heb ik toegezegd tijdens het notaoverleg over de initiatiefnota van het lid Jasper van Dijk «Op weg naar de nieuwe universiteit» op 2 december 2015, waarbij onder andere gesproken is over andere vormen van inspraak van studenten en personeel. Tevens zet ik kort uiteen hoe de wettelijke bepalingen inzake die benoemingsprocedure er bij Nederlandse universiteiten en hogescholen uitziet. Ik betrek daarbij de maatregelen zoals voorgesteld in het wetsvoorstel Versterking Bestuurskracht Onderwijsinstellingen.

Voordat ik daar op in ga wijs ik op de rol die bestuurders van Nederlandse universiteiten en hogescholen hebben. Zij moeten niet alleen deskundig zijn op de terreinen van onderwijskundige kennis, leiderschap en financiën, maar zij moeten ook het vertrouwen hebben van de onderwijsgemeenschap waarvan zij aan het hoofd staan. Zij hebben de opdracht om samen met studenten en docenten hun visie ten aanzien van de koers van de instelling te ontwikkelen en te realiseren. Dit legt een verantwoordelijkheid bij bestuurders en vereist een oriëntatie op publieke waarden als soberheid en dienstbaarheid aan de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van onderwijs. Dit moet zijn weerslag vinden in het proces van bestuursbenoemingen waarbij het gaat om de kwaliteit van individuele kandidaten, maar ook om de samenstelling van het bestuur als geheel en de diversiteit in termen van kennis, kunde en visie. Dat vraagt om een open en transparante benoemingsprocedure en een open gesprek over de criteria voor het zoeken en benoemen van nieuwe bestuurders.

Nederland

Nederlandse universiteiten en hogescholen kennen een bestuursmodel met drie belangrijke checks and balances: de Raad van Toezicht, het College van Bestuur en de medezeggenschap. Naast de inspraak die de medezeggenschap heeft bij benoemingen van bestuurders en interne toezichthouders kan de medezeggenschap op verschillende momenten meepraten over inhoudelijke onderwerpen, door bijvoorbeeld het instemmingsrecht op het instellingsplan, op het bestuur- en beheersreglement en op de hoofdlijnen van de begroting, het adviesrecht en het versterkt initiatiefrecht.

De medezeggenschap als vertegenwoordiger van de onderwijsgemeenschap wordt nauw betrokken bij de benoeming van de leden van het College van Bestuur door de Raad van Toezicht. Die betrokkenheid kan op verschillende manieren vorm krijgen, maar er zijn volgens het wetsvoorstel op iedere instelling in ieder geval drie momenten in de procedure waarop de medezeggenschap invloed kan uitoefenen. Zoals uiteengezet in de Nota naar aanleiding van het Verslag (Kamerstuk 34 251, nr. 6) is de medezeggenschap betrokken bij de vaststelling van het benoemingsprofiel (waarbij wordt bepaald wat voor type kandidaat er wordt gezocht) ten aanzien waarvan zij adviesrecht heeft. Vervolgens wordt de medezeggenschap vertrouwelijk gehoord over een kandidaat waarvan wordt overwogen die te benoemen zodat zij in dat stadium al in de gelegenheid is om opvattingen mee te geven. Ten slotte heeft de medezeggenschap adviesrecht op het uiteindelijke besluit tot benoemen. Ook in de benoemingsprocedure betreffende de Raad van Toezicht is de medezeggenschap betrokken door middel van adviesrecht op het profiel en het recht om een kandidaat voor te dragen.

Naast de beschreven drie formele selectiemomenten hebben instellingen de ruimte om studenten en docenten ook op andere manieren te betrekken bij het benoemingsproces. Om een beeld te geven van de verschillende mogelijkheden heb ik uw Kamer toegezegd om ook inzicht te geven in de bestuursmodellen en bestuursbenoemingen in enkele van onze buurlanden, met name Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk. Ik baseer me daarbij onder meer op een QuickScan die naar aanleiding van deze toezegging op mijn verzoek door CHEPS is uitgevoerd. Ik zal in het bijzonder ingaan op de manier waarop bestuursbenoemingen en de betrokkenheid van studenten en docenten daarbij zijn geregeld.

Vlaanderen

In Vlaanderen is grondwettelijk de vrijheid van bestuur van (privaatrechtelijke) onderwijsinstellingen vastgelegd. Bij zowel bij de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke instellingen bestaan er doorgaans twee bestuursorganen die gezamenlijk het uitvoerend bestuurscollege adviseren. Ten eerste inrichtingsorgaan of de Algemene Vergadering die bestaat uit bestuurders, academisch personeel, ondersteunend personeel en studenten. Bij de publiekrechtelijke instellingen hebben ook vertegenwoordigers van buiten de instelling, zoals vakbonden en werkgevers, zitting in dit orgaan. Bovendien kiest het inrichtingsorgaan of de Algemene Vergadering de leden van de tweede bestuursinstantie, de Raad van Bestuur, waar vertegenwoordigers van alle stakeholders, waaronder studenten en externen zitting in hebben. Het uitvoerend bestuurscollege, dat het dagelijks bestuur van de onderwijsinstelling vormt en vergelijkbaar is met het College van Bestuur van een Nederlandse onderwijsinstelling wordt geleid door de Rector (universiteiten) of de Algemeen Directeur (hogescholen).

De wijze waarop bestuursbenoemingen vorm krijgen, varieert bij de Vlaamse hoger onderwijsinstellingen. Over het algemeen kan vastgesteld worden dat er bij de benoeming van een Rector of de Algemeen Directeur aan alle Vlaamse instellingen een betrokkenheid van het personeel en de studenten is, via een vorm van verkiezingen, via een vorm van voordracht door de faculteitsraden, of via de vertegenwoordigers in de Algemene Vergadering of de Raad van Bestuur. Daarbij kan worden vastgesteld dat studenten en personeel weliswaar inspraak hebben op het gebied van bestuurlijke benoemingen, maar dat hun stem niet doorslaggevend is.

Wettelijk is vastgelegd dat hoger onderwijsinstellingen verplicht zijn om studenten als lid van besluitvormingsorganen ten minste 10% van de stemmen te geven. Overigens bestaat in Vlaanderen ook de mogelijkheid alle relevante besluiten voor een formeel advies voor te leggen aan de studentenvertegenwoordiging, maar in de praktijk geven alle universiteiten in Vlaanderen de voorkeur aan deelname van studenten in hun bestuursstructuren.

Verenigd Koninkrijk

In Engeland verschilt de bestuursstructuur per universiteit en is er geen nationale regulering over benoemingen. In de praktijk worden studenten en medewerkers bij vrijwel alle instellingen betrokken bij het benoemingsproces. De procedures van de universiteiten voor de selectie en benoeming van vice-chancellors en overige bestuurders verloopt doorgaans via de zogenoemde Council. Deze bestaat grotendeels uit externen zoals werkgevers, aangevuld met personeel en studenten van de universiteit. De Council stelt een zoekcommissie aan die bestaat uit de eigen leden, waaronder mogelijk – maar niet noodzakelijk – vertegenwoordigers van studenten en medewerkers. Als onderdeel van het selectieproces worden kandidaten uitgenodigd om de instelling te bezoeken en te spreken met personeel en studenten. Na het advies van de zoekcommissie wordt de bestuurder formeel aangesteld door de Council.

In Schotland wijken de regels omtrent het aanstellen van vice-chancellors en overige bestuurders op een paar aspecten af van de praktijken in Engeland. Zo geldt er – alleen voor de vier oude Schotse universiteiten (Edinburgh, Glasgow, St. Andrews en Aberdeen) – wettelijke regelgeving met betrekking tot het bestuur van de instelling. Deze universiteiten worden geleid door «University Courts», een orgaan dat bestaat uit enkele bestuurders, een vertegenwoordiger van de stad, externen, personeel en enkele (1 tot 3) studenten die voor één jaar lid zijn. De University Courts gaan voornamelijk over bedrijfsmatige aspecten. De voorzitter van dit orgaan is de rector, die een ceremoniële functie heeft als vertegenwoordiger van de universiteit. De rector wordt gekozen door studenten en moet altijd iemand zijn die geen college geeft aan de universiteit.

Scandinavië en Duitsland

Het beeld van bestuursstructuren en -benoemingen dat uit de beschreven casussen van Vlaanderen, Engeland en Schotland naar voren komt, is vergelijkbaar met de structuur in andere Noord-Europese landen. In Duitsland, Denemarken, Noorwegen en Zweden hebben studenten een kleine minderheid in de algemene bestuursorganen, maar niet in het dagelijks bestuur. Wel hebben zij via het lidmaatschap van het algemeen bestuur een (beperkte) stem in de benoeming van de dagelijks bestuurders. Overige leden worden over het algemeen door de overheid benoemd.

Conclusie

Wanneer we het Nederlandse bestuursmodel en de benoemingsprocedure vergelijken met de modellen in het buitenland, valt een aantal zaken op. In het buitenland is er ten aanzien van bestuursbenoemingen en de betrokkenheid van studenten en docenten minder in de wet vastgelegd en verschilt het bestuursmodel vaak per universiteit. In Schotland is er voor vier universiteiten een en ander in de wet vastgelegd. Tegelijkertijd zien we dat in het buitenland naast het dagelijks bestuur ook een algemeen bestuursorgaan bestaat. Dat algemene bestuursorgaan bestaat naast dagelijkse bestuurders vaak uit academici, studenten en externen. Daarbinnen hebben studenten dus wel een stem, maar dat is slechts een (klein) deel van het grote geheel. Verder valt op dat in het buitenland de invloed van externen, zoals werkgevers maar ook de overheid, een grotere rol speelt in de bestuursstructuur dan in Nederland. Zo is de rector in het Verenigd Koninkrijk vaak een externe die geen onderwijs geeft aan de universiteit, heeft bij de Vlaamse universiteiten een vertegenwoordiger van de overheid zitting in het bestuursorgaan en speelt de overheid in Duitsland en Scandinavië een grote rol bij benoemingen.

In het Nederlandse model is, zeker met de maatregelen in het wetsvoorstel Versterking Bestuurskracht Onderwijsinstellingen, meer in de wet vastgelegd over bestuursbenoemingen en de betrokkenheid van studenten en docenten dan in andere Europese landen. Waar in het buitenland de vertegenwoordigers van verschillende geledingen vaak samenkomen in één bestuursorgaan (one-tier model), staan deze geledingen in Nederland als countervailing powers naast elkaar en komen deze in de procedure apart aan bod. De zelfstandige positie van de medezeggenschap tegenover het College van Bestuur en de Raad van Toezicht uit zich in een rol bij benoemingen en in haar eigen bevoegdheden als advies- en instemmingsrecht op inhoudelijke onderwerpen. Op die manier is gegarandeerd dat alle perspectieven aan bod komen en niet opgaan in het grote geheel.

Studenten en personeel hebben via de medezeggenschap drie momenten van inspraak bij de benoeming van een nieuwe bestuurder. Dit geldt voor alle universiteiten en hogescholen. Dat die drie momenten wettelijk worden vastgelegd, betekent niet dat dat de enige mogelijke vorm van betrokkenheid is. Daarnaast zijn er nog talloze vormen van betrokkenheid denkbaar, waarbij de praktijken in het buitenland als voorbeeld kunnen dienen voor instellingen om deze in de praktijk te brengen. Zo is het denkbaar dat er een zoekcommissie of benoemingsadviescommissie wordt ingesteld waarvan studenten of docenten lid zijn. Dit is op verschillende instellingen in Nederland ook al gebruikelijk (bijvoorbeeld op de Radboud Universiteit en op de CHE). Iedere instelling heeft de ruimte om het proces zo in te richten dat het voor de individuele instelling passend is. Dat wil ik dan ook niet vooraf in de wet voor iedere instelling vastleggen maar laat ik aan de instellingen. Wel wil ik dat op iedere instelling naast het hoorrecht de medezeggenschap in ieder geval advies geeft over het profiel en de benoeming van de te kiezen bestuurder. Daarom leg ik dat vast in wetsvoorstel Versterking Bestuurskracht Onderwijsinstellingen waar ik deze week met uw Kamer over spreek.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker