

Vergaderjaar 2011–2012

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 287

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 april 2012

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties behoefte vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, d.d. 12 maart 2012 ter aanbieding van het conceptbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 onder meer in verband met de invoering van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs (Kamerstuk 31 288, nr. 265).

Bij brief van ... heeft de staatssecretaris deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie,
Arends

Inhoudsopgave	Blz.
I. Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
1. Inleiding	2
2. Hoofdpijnen van dit besluit	4
3. Voorwaardelijke financiering onderwijskwaliteit en studiesucces	6
4. Selectief budget voor profilering van het onderwijs	7
5. Gevolgen voor de Rijksbegroting en administratieve lasten	7
II. Reactie van de staatssecretaris	8

I. VRAGEN EN OPMERKINGEN UIT DE FRACTIES

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het conceptbesluit van de staatssecretaris. Zij zien aanleiding tot het stellen van een vraag.

Tijdens het debat over de staat van het hoger onderwijs¹ is de grondslag van het voorliggende besluit aan de orde gekomen. In de WHW² bestaat echter ruimte om bij wijze van experiment een AMvB³ inzake de bekostiging op te stellen (artikel 1.7, lid1, sub a, WHW). De voornoemde leden vragen of die mogelijkheid ook is onderzocht voor de prestatiebekostiging.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het conceptbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 onder meer in verband met de invoering van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs. Zij hebben daarover enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het conceptbesluit. De leden zijn voorstander van aanpassing van de bekostiging van het hoger onderwijs. De leden zijn positief over het voornemen tot minder focus op kwantiteit en duidelijker keuzes voor hogere kwaliteit en meer profilering. De leden merken op dat samen met de aangenomen moties⁴ met betrekking tot terugdringen van de overhead en het vaststellen van landelijk toetsen van kernvakken er een aantal noodzakelijke «klemmen» op het hoger beroepsonderwijs wordt gezet. De leden zijn, gezien eerdere ervaringen met het hbo op het gebied van ambities en realisme, vooralsnog sceptisch over de kwaliteit van de voorstellen voor prestatieafspraken, die binnenkort door de instellingen zullen worden ingediend.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het conceptbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 onder meer in verband met de invoering van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs. Deze leden hebben bij dit besluit één enkele vraag. Zij vragen de staatssecretaris hoe hij van plan is de aangenomen motie Dijkgraaf c.s. over een wetsvoorstel over prestatieafspraken⁵ uit te voeren.

¹ d.d. 21 en 22 maart 2012.

² WHW: Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

³ AMvB: Algemene Maatregel van Bestuur.

⁴ Moties van het lid Beertema inzake de kwaliteit van hbo-diploma's (Kamerstuk 31 288, nr. 283) en over de criteria voor het contactuur (Kamerstuk 33 000 VIII, nr. 106).

⁵ Kamerstuk 31 288, nr. 284.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend stuk. De leden zijn zeer bezorgd over de invoering van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs. Onderwijsinstellingen financieel afrekenen op prestatie en rendement brengt het gevaar met zich mee dat de eisen gesteld aan het eindniveau worden verlaagd om maar zoveel mogelijk studenten zo snel mogelijk aan een diploma te helpen. De genoemde

leden vinden het bij zo een zwaarwegend en ingrijpend voorstel van het grootste belang dat de gevolgde procedure open en duidelijk is. Zij verzoeken daarom om in dit geval het advies van de Raad van State openbaar te maken. Alle mogelijk verschillende gezichtspunten dienen voor alle betrokkenen bekend te zijn. Dit zeker in het licht van de aangenomen motie Dijkgraaf¹ c.s. De leden vragen de staatssecretaris te reageren op deze motie.

Zij vragen in hoeverre voorliggend voorstel uitvoerbaar is in relatie tot de Grondwet. Met andere woorden, wordt er niet veel te direct in het onderwijs zelf ingegrepen met de prestatieafspraken? De financiering wordt immers direct gekoppeld aan de wijze waarop het onderwijs wordt vormgegeven. De voornoemde leden vragen de staatssecretaris of het verantwoord is om instellingen te onderwerpen aan voorwaardelijke financiering. Is de overheid niet verplicht tot afdoende bekostiging van onderwijsinstellingen, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voornemen van het kabinet om vanaf 1 september 2012 de wijzigingen in het Uitvoeringsbesluit WHW door te voeren. Deze leden streven naar de waarborging en verhoging van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Prestatiebekostiging kan bijdragen deze kwaliteit te verhogen. Daarnaast lijkt deze bekostigingsvorm geschikt om studiesucces en profilering van hoger onderwijsinstellingen te bevorderen. Naar aanleiding van de voorgestelde wijziging hebben de genoemde leden nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het conceptbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit. De leden vragen de staatssecretaris of hij voor het beoogde doel niet een wetswijziging zou moeten indienen. De leden verzoeken de staatssecretaris het oordeel van de Raad van State over het conceptbesluit openbaar te maken, zodat zij de afweging die de staatssecretaris maakt omtrent de inwerkingtreding van het besluit kunnen nagaan. Zij zien voorts aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met onvrede kennisgenomen van het conceptbesluit in verband met de invoering van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs. Genoemde leden waarschuwen voor onwenselijke inmenging in de academische en professionele vrijheid van instellingen door de instelling van de reviewcommissie en door invoering van prestatiebekostiging.

De voornoemde leden vragen naar het verdere traject rondom de prestatieafspraken, nu de motie Dijkgraaf c.s.² is aangenomen. Zij vragen of de AMvB wordt ingetrokken. Binnen welke termijn wordt de Kamer geïnformeerd over het advies van de Raad van State, zo vragen de voornoemde leden. Ten slotte vragen zij wat het aannemen van de motie Dijkgraaf c.s. betekent voor de voorhangprocedure in de Eerste Kamer, aangezien de Eerste Kamer op 3 april a.s. een schriftelijk overleg heeft gepland.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het conceptbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW. Zij delen de inzet van het kabinet om te zoeken naar bekostiging op grond van prestaties. De voorgestelde prestatiebekostiging biedt naar hun mening echter geen overtuigende oplossing. Bovendien hebben zij vragen bij de juridische uitwerking. Zij vragen allereerst of de WHW voldoende ruimte biedt voor voorwaardelijke bekostiging op grond van prestatieafspraken. Tevens vragen zij of elementen van de voorgestelde prestatiebekostiging zonder wettelijke grondslag ingevoerd en nageleefd kunnen worden.

¹ Idem.

² Nader gewijzigde motie, Kamerstuk 31 288, nr. 284 (t.v.v. nr. 282).

2. Hoofdpijnen van dit besluit

De eerste vraag die de leden van de PvdA-fractie hebben betreft de rapportage over de prestatieafspraken. Worden de beoordelingen aan de hand waarvan de staatssecretaris het budget al dan niet toekent ook beschikbaar gesteld aan het publiek en/of de Kamer, zo vragen zij. In de nu voorgestelde systematiek lijkt er slechts een vorm van tussenevaluatie met de afzonderlijke instellingen plaats te kunnen vinden met een koppeling aan een negatieve financiële consequentie. De voornoemde leden vragen of er ook tussendoor gemeld kan worden dat een instelling niet goed bezig is, zonder dat dit meteen budgettaire gevolgen heeft. De leden zouden zo'n preventieve waarschuwing op prijs stellen. Ook vragen zij de staatssecretaris of hij bereid is reeds na twee jaar een eerste evaluatie te doen, en pas daarna op een vijfjaarlijkse interval over te gaan. Graag vernemen deze leden een reactie op dit idee. Voorts vragen de leden of er afspraken zijn gemaakt over de omvang van de verplichte rapportage over (onderwijs-)kwaliteit. Onlangs ontstond daarover in een debat in de Kamer¹ wat verwarring. De leden willen weten hoeveel de staatssecretaris exact verlangt van de verschillende instellingen. Zij vragen tevens of hij het met de leden eens is dat de kosten, bijvoorbeeld in de vorm van personeel, niet ten laste mogen komen van het onderwijs-budget. Zo nee, waarom niet? De leden maken zich zorgen om de mogelijkheid van het ontstaan van een zelfversterkend effect: slecht presterende instellingen krijgen minder geld, presteren (daardoor) nog slechter, krijgen weer minder geld, enzovoorts. Zij vragen wat de staatssecretaris gaat doen om dit te voorkomen. Voorts vragen de leden de staatssecretaris bekend te maken op welke criteria de leden van de reviewcommissie geselecteerd worden. De leden zijn zeer geïnteresseerd in de evaluatie zoals genoemd in het voorstel, maar vragen de staatssecretaris met klem om hierbij de instellingen (en dan met name de docenten en studenten) hier ook bij te betrekken. Zij zien graag een reactie op dit verzoek. De leden vragen ten slotte waarom de minister van ELI² deze brief mee tekent. Hoeveel invloed had hij op samenstelling en vormgeving van de prestatiebekostiging? Kon de staatssecretaris dit onderwijsbeleid niet alleen opstellen, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de SP-fractie vragen de staatssecretaris waarom er niet is gekozen voor een breder kader waarbinnen de instellingen zelf keuzes kunnen maken over de wijze waarop zij kwaliteit bevorderen. De leden vinden voorliggende afspraken te gedetailleerd en te bureaucratisch, en vrezen dat instellingen vooral bezig zijn met verantwoording in plaats van daadwerkelijke kwaliteitsverbetering. De leden vragen de staatssecretaris afspraken over kwaliteit los te koppelen van de financiering en rendementseisen. Deze financiële prikkels zullen juist tot een daling van kwaliteit leiden, vrezen de voornoemde leden. Ook zullen het de studenten zijn die nadeel ondervinden wanneer een instelling wordt gekort op het budget.

De leden van de D66-fractie merken op dat in het voorliggende uitvoeringsbesluit mogelijkheden worden gecreëerd voor de voorwaardelijke financiering van het hoger onderwijs, op basis van onderwijskwaliteit en studiesucces. De leden vragen wat de staatssecretaris precies met deze termen bedoelt. Daarnaast vragen zij op welke wijze de indicatoren gemeten gaan worden en in hoeverre de controle op deze indicatoren gepaard gaat met een toename van de bureaucratie. Hoe wil de staatssecretaris een toename van bureaucratie voorkomen? Tevens vragen zij waarom er niet voor is gekozen om de werkzaamheden van de reviewcommissie binnen de bestaande structuren, zoals de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) en Inspectie van het Onderwijs, in te passen.

¹ Debat over de staat van het hoger onderwijs, d.d. 21 en 22 maart 2012.

² ELI: Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Verder wordt gesteld dat «rekening zal worden gehouden met de uiteenlopende, individuele uitgangsposities van de instellingen». De leden vernemen graag op welke wijze de staatssecretaris de aandacht voor de individuele onderwijsinstellingen vorm gaat geven. In 2016 worden de prestatieafspraken geëvalueerd. Deze evaluatie zal «onder meer zijn of de afspraken een positief effect hebben gehad op de onderwijskwaliteit, studiesucces, profilering en valorisatie». De leden willen ten slotte graag weten wat er daarnaast geëvalueerd zal worden.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat kwaliteit van onderwijs boven de kwantiteit van het aantal onderwijsdeelnemers of diploma's moet gaan. Zij zijn er vooralsnog niet van overtuigd dat het koppelen van een klein deel van de bekostiging aan het kwaliteitsoordeel van de staatssecretaris de onderwijskwaliteit structureel zal verhogen. De leden vragen of vier jaar durende bekostigingssancties voor slechter presterende instellingen een probaat middel zijn om de onderwijskwaliteit te verhogen. Op welke manier wordt de transparantie bevorderd doordat de minister een extra bevoegdheid verkrijgt, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre met de uitwerking van de voorgestelde prestatiebekostiging gesproken kan worden van een algemene berekeningswijze als bedoeld in de artikelen 2.5 en 2.6 van de WHW. Zij constateren dat regering in de toelichting¹ op deze artikelen de woorden berekeningsmodel en berekeningssystematiek heeft gebruikt. De bedoeling van de wetgever lijkt geen ruimte te laten voor een weging op basis van afspraken en prestatie-indicatoren. Deze leden nemen daarom de toelichting dat het conceptbesluit een grondslag creëert voor voorwaardelijke bekostiging letterlijk, in die zin dat deze grondslag in de huidige wet niet wordt geboden. Tijdens het debat over de staat van het hoger onderwijs heeft de staatssecretaris toegelicht dat het bekostigingssysteem «er tot op heden voor [zorgt] dat iedereen door dezelfde hoepeltjes moet springen.» Zij menen hierin een bevestiging te kunnen zien van het standpunt dat de wetgever tot op heden uitgaat van een geobjectiveerde en dwingende systematiek, zonder voorwaardelijk karakter. Zij vragen hoe voorwaardelijke bekostiging op grond van een hoe dan ook subjectief oordeel van de reviewcommissie – zij het mede op basis van objectieve gegevens – hiermee te verenigen is. De leden vragen naar welk artikel in de WHW de staatssecretaris tijdens het debat verwees toen hij aangaf dat de wet ten aanzien van bekostigingsmaatstaven in elk geval het aantal studenten en de studieresultaten noemt. Zij vragen of de genoemde maatstaven betrekking hebben op de algemene berekeningswijze waaraan werd gerefereerd. De voornoemde leden vragen om een toelichting op de relatie tussen de te maken prestatieafspraken en het systeem van kwaliteitsborging zoals dat tot op heden op grond van de wet functioneert. Deze leden vragen een reactie op hun indruk dat door de invoering van prestatiebekostiging twee kwaliteitssystemen naast elkaar worden gebouwd die niet tegelijk bestaansrecht kunnen hebben. Ontstaat niet een merkwaardige situatie wanneer een instelling reguliere bekostiging ontvangt omdat aan de wettelijke kwaliteitseisen wordt voldaan, terwijl tegelijk door de overheid prestatiebekostiging wordt onthouden omdat de instelling naar haar mening onvoldoende kwaliteit levert? Is het niet van tweeën één, zo vragen zij. Naar hun mening dient invoering van prestatiebekostiging te geschieden door de wezenlijke elementen ervan te integreren in het bestaande stelsel van kwaliteitseisen en kwaliteitsborging. De leden vragen hoe – zowel nu als in de toekomst – wordt gewaarborgd dat het budget voor reguliere bekostiging van het hoger onderwijs voor instellingen, die aan de wettelijke eisen voldoen maar die niet in aanmerking komen voor prestatiebekostiging, voldoende is om het onderwijs te kunnen organiseren. Welke normen gelden hiervoor, zo

¹ Kamerstuk 21 073, nr. 3, p. 115.

vragen zij. De leden vragen tevens een toelichting op de uitspraak van de staatssecretaris tijdens het debat over de staat van het hoger onderwijs dat hij zaken als contacturen niet in de wet wil regelen omdat daardoor flexibiliteit wordt belemmerd. Zij vragen hoe deze uitspraak zich verhoudt tot het uitgangspunt dat eisen aan het onderwijs helder in de wet moeten worden verankerd. Waarom worden wezenlijke elementen van de voorgestelde prestatiebekostiging, zoals prestatieafspraken, overhead en contacturen, niet steviger verankerd? Hoe reageert de staatssecretaris op de zorg dat er een categorie voorwaarden ontstaat waarvan in het veld de gedachte bestaat dat deze bindend zijn, terwijl er feitelijk geen wettelijke basis voor is? Deze leden zijn van mening dat schimmigheid over kwaliteitseisen waarover de overheid verantwoording mag vragen, vermeden moet worden.

3. Voorwaardelijke financiering onderwijskwaliteit en studiesucces

De leden van de PVV-fractie vragen wie in 2016 de realisatie van de prestatieafspraken zal beoordelen. De leden vragen of er voorzien zal worden in de mogelijkheid tot een eventuele tussentijdse, al dan niet steekproefsgewijze of risicogerichte tussenevaluatie indien er signalen zijn dat er ernstige tekortkomingen zijn in het behalen van prestatieafspraken.

De leden van de D66-fractie merken op dat voor de voorwaardelijke financiering voor onderwijskwaliteit en studiesucces straks prestatieafspraken worden gemaakt. In 2016 wordt beoordeeld of deze afspraken zijn nagekomen. De leden vragen waarom niet tussentijds («mid-term review») kan worden gezien of, en in hoeverre, de afspraken worden nageleefd.

Daarnaast wordt gesteld dat tijdens het evaluatiemoment in 2016 wordt gezien of continuering van de middelen plaatsvindt voor de periode 2017–2020. De leden zouden in dit kader graag antwoord willen op de vraag of deze continuering wel of niet plaatsvindt, of dat sprake is van een «mate van», en gedeeltelijke naleving ook zal leiden tot gedeeltelijke voortzetting van de middelen. Voorts vragen deze leden, indien men ten dele afspraken is nagekomen, hoe dan wordt gehandeld. In hoeverre leidt de prestatiebekostiging tot nieuwe perverse prikkels? Onderschrijft de staatssecretaris dat het mogelijk wel of niet toekennen van de prestatiebekostiging perverse prikkels in de hand zouden kunnen werken, zo vragen de voornoemde leden. In hoeverre is het in dit kader daarom wenselijk te achten ook gedeeltelijke toekenning volgens een glijdende schaal mogelijk te maken, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de bekostiging op basis van de prestatieafspraken, die verschillen per instelling, zich verhoudt tot artikel 2.6, lid 1, WHW, dat stelt: «De algemene berekeningswijze bevat voor alle instellingen of voor groepen van instellingen gelijkelijk geldende maatstaven».

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de staatssecretaris de prestatieafspraken betitelt als procedurele elementen, terwijl blijkt dat deze feitelijk de status van bekostigingsvoorwaarden hebben. De toelichting meldt immers klip en klaar dat geen opslag wordt toegekend indien geen afspraken worden gemaakt. Wat zijn de gevolgen indien de status van deze afspraken in rechte door instellingen wordt betwist, nu door de staatssecretaris ook wordt opgemerkt dat deze afspraken niet moeten worden aangemerkt als civielrechtelijke overeenkomsten? De voornoemde leden vragen waarom de staatssecretaris de twaalf contacturen voor het hoger onderwijs niet in de wet wil vastleggen, terwijl de regering ten aanzien van het voortgezet onderwijs zeer recent heeft

verdedigd dat de urennorm juist wel in de wet opgenomen moet worden. Welke redenen zijn er om ten aanzien van de status van onderwijstijd onderscheid te maken tussen verschillende sectoren, zo vragen zij. Onderkent de staatssecretaris bovendien dat het ontbreken van een wettelijke basis voor de eisen aan contacturen in een mogelijk geding tussen de staat en een instelling voor hoger onderwijs op dit punt een fundamenteel probleem oplevert? De genoemde leden vragen welke waarborgen er zijn dat willekeur wordt voorkomen ten aanzien van het criterium ambitie. Deze leden hebben vragen of het aan de overheid is een oordeel te vellen over de vraag of een instelling ambitieus genoeg is, aangezien subjectiviteit hierbij onontkoombaar lijkt. Zij vragen of er niet voldoende alternatieve instrumenten zijn om kwaliteit, profilering en doelmatigheid te bewerkstelligen. Deze leden vragen waarom de staatssecretaris uit het oogpunt van rechtszekerheid er niet voor gekozen heeft ten minste in de AMvB percentages op te nemen met betrekking tot het budget dat beschikbaar is voor onderscheidenlijk de vaste en voorwaardelijke bekostiging. De genoemde leden vragen op welke manier de status van de reviewcommissie wordt geregeld. Zij vragen of een explicietere regeling van de commissie niet wenselijk is, gelet op de belangrijke verantwoordelijkheid die zij krijgt bij de beoordeling van instellingen. Zij vragen waar de duur van de reviewcommissie is geregeld.

4. Selectief budget voor profilering van het onderwijs

De leden van de D66-fractie merken op dat, indien het wijzigingsbesluit doorgang vindt, de onderwijsopslag kan worden toegekend op basis van «profilering». De voornoemde leden wijzen erop dat de daartoe behorende «doelmatigheid van het opleidingsaanbod» ertoe kan leiden dat bepaalde kleine opleidingsrichtingen verdwijnen. In hoeverre acht de staatssecretaris het waarschijnlijk dat deze kleine opleidingen, als gevolg van dit beleid, moeten verdwijnen, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de staatssecretaris met een grotere doelmatigheid van het opleidingsaanbod ook doelt op de doelmatigheid vanuit wetenschappelijk en maatschappelijk oogpunt. Wordt hier bijvoorbeeld ook het voorkomen van lacunes in het opleidingsaanbod mee beoogd, zo vragen de voornoemde leden.

5. Gevolgen voor de Rijksbegroting en administratieve lasten

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het bedrag dat de staatssecretaris reserveert voor de administratieve lasten erg laag is. Er wordt uitgegaan van minder dan 600 000 euro voor de periode 2013–2016; dat zijn ongeveer twee modale salarissen per jaar per onderwijsniveau (hbo¹/wo²). Betekent zulks dat de staatssecretaris de adviezen van de reviewcommissie eigenlijk vanzelf worden overgenomen? Zij vragen of de adviezen bindend zijn. Of heeft de staatssecretaris weinig ambtelijk advies nodig bij het maken van beslissingen over prestatiebekostiging, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de D66-fractie vragen of de stijging van het onderwijsdeel van het hoger onderwijsbudget ten koste gaat van andere financieringsvormen voor het hoger onderwijs en zo ja, waarvan dit ten koste zal gaan. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de staatssecretaris nader kan toelichten hoe hij tot de cijfers ten aanzien van de administratieve lasten is gekomen. Zij vragen ten slotte hoe prestatieafspraken worden vertaald van bestuursniveau naar het niveau van universitair docenten. Is dit ook bij de cijfers inbegrepen, zo vragen de genoemde leden.

¹ hbo: hoger beroepsonderwijs.

² wo: wetenschappelijk onderwijs.

II. REACTIE VAN DE STAATSSECRETARIS

Ik dank de fracties binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de gemaakte opmerkingen en gestelde vragen over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 onder meer in verband met de invoering van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs.

De leden van de fracties van de SP, GroenLinks en de SGP hebben hun bezorgdheid geuit over de (grond)wettelijke grondslag van het voorliggende ontwerpbesluit. Dezelfde bezorgdheid blijkt uit de door de Kamer aangenomen motie van de leden Dijkgraaf c.s.¹ Graag ga ik daar in algemene zin op in, voordat ik, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de meer specifieke vragen beantwoord. Bij de beantwoording van die vragen zal ik de volgorde en indeling van het verslag volgen.

Voor het verzorgen van hoger onderwijs (daaronder ook begrepen de ontwerp- en ontwikkelactiviteiten en het praktijkgericht onderzoek in het hoger beroepsonderwijs) en voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek door universiteiten maken de instellingen voor hoger onderwijs aanspraak op bekostiging. De bekostiging betreft uitsluitend opleidingen waaraan accreditatie is verleend of die de toets nieuwe opleiding met positief gevolg hebben ondergaan. Dit is geregeld in artikel 1.9, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Tegenover de aanspraak op bekostiging moeten dus onderzoeks- of onderwijsactiviteiten staan. Aan die activiteiten mogen van overheidswegen eisen worden gesteld. Dergelijke eisen («deugdelijkheidseisen») moeten op het niveau van de wet in formele zin worden vastgesteld. Dergelijke wettelijke eisen mogen niet de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs belemmeren. Volgens de hoogleraren Mentink en Vermeulen moet de richtingsvrijheid worden beschouwd als een materiële ondergrens van het overheidshandelen.² Regeling op het juiste niveau en het respecteren van de richtingsvrijheid zijn in casu de relevante noties die voortvloeien uit artikel 23 van de Grondwet.

De WHW is voor het hoger onderwijs de wettelijke regeling waarop artikel 23 doelt. Omdat sommige «deugdelijkheidseisen» gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften behoeven, kennen diverse artikelen in de WHW delegatiebepalingen. Veel uitvoeringsvoorschriften worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) vastgesteld. Dat geldt ook voor de bekostiging. In artikel 2.5, eerste lid, van de WHW is bepaald dat de rijksbijdrage waarop de bekostigingsaanspraak betrekking heeft, wordt berekend op de grondslag van een algemene berekeningswijze. Door dit voorschrift wordt het objectieve karakter van deze berekeningswijze verankerd: gelijke gevallen worden gelijk behandeld. Dit zijn de bewoordingen van de memorie van toelichting bij de oorspronkelijke WHW.³ In artikel 2.6, eerste lid, is bepaald dat deze algemene berekeningswijze bij of krachtens AMvB wordt vastgesteld. In dat artikellid is voorts bepaald dat de algemene berekeningswijze voor alle instellingen of voor groepen van instellingen gelijkelijk geldende maatstaven bevat die betrekking hebben op de aard en omvang van de werkzaamheden en op de uitvoering daarvan. Artikel 2.6, derde lid, voegt daar voor de hogeronderwijsinstellingen nog aan toe dat de maatstaven in elk geval betrekking hebben op het aantal studenten en op de studieresultaten. De maatstaven kunnen verschillen per opleiding of groepen van opleidingen.

De artikelen 2.5 en 2.6 van de WHW vormen gezamenlijk het kader voor de uitvoeringsvoorschriften op het terrein van bekostiging, dus het financiële deel van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (UWHW 2008). Dat

¹ 31 288, nr. 284.

² In: «Artikel 23 Grondwet. De basis van het Nederlandse onderwijsrecht», Sdu uitgevers, p. 97.

³ Kamerstukken II 1988–1989, 21 073, 3, pg. 116.

besluit behelst ook nog andere uitvoeringsvoorschriften. Ook de hoogte van het wettelijk collegegeld wordt bijvoorbeeld in dit besluit geregeld. De financiële voorschriften in het UWHW 2008 zijn divers en vaak technisch van aard. Concrete bedragen en percentages zijn over het algemeen in de Regeling financiën hoger onderwijs te vinden.

Uit het hiervoor beschreven juridisch kader vloeit voort dat alle voorschriften aan de volgende (grond)wettelijke eisen moeten voldoen: zij mogen de vrijheid van richting niet belemmeren en er moet – uit het oogpunt van rechtsgelijkheid – sprake zijn van een algemene berekeningswijze van de bekostigingsaanspraak. De te hanteren maatstaven moeten in ieder geval betrekking hebben op studentenaantallen en studieresultaten, maar kunnen ook betrekking hebben op andere (uitvoerings)aspecten van de te bekostigen activiteiten. In het ontwerpbesluit dat nu voorligt, wordt naar mijn overtuiging aan alle hiervoor bedoelde (grond)wettelijke vereisten voldaan. Ik zal dat toelichten.

Het is evident dat de vrijheid van richting niet in het geding is. De autonomie van de instellingen wordt zelfs in de meest brede zin van het woord gerespecteerd. De financiële aanspraak wordt gebaseerd op de plannen van de instellingen zelf. De nieuwe bekostigingsregels hebben betrekking op alle instellingen en gelden voor alle instellingen op dezelfde manier.

De nieuwe regels vormen een uitwerking van de sinds jaar en dag geldende «onderwijsopslag» (artikel 4.11 van het UWHW 2008). De onderwijsopslag biedt – naast de bekostiging volgens vaste parameters als studentenaantallen, inschrijvingen en graden – ruimte voor «maatwerk». Bij de vormgeving van dat maatwerk wordt in artikel 4.11 vereist dat er een relatie is tot «kwaliteit, kwetsbare opleidingen of bijzondere voorzieningen». Ik heb daar in het ontwerpbesluit om beleidsmatige redenen «profilering» aan toegevoegd. Op basis van de huidige grondslag zijn de afgelopen jaren meerjarig bedragen toegekend vanwege bestuurlijke afspraken bijvoorbeeld over de ontwikkeling van kennisbases en kennistoetsen voor taal en rekenen bij de lerarenopleidingen voor het primair en voortgezet onderwijs en de uitvoering van sectorplannen voor geesteswetenschappen of natuur- en scheikunde.

Voorts maakt het ontwerpbesluit het mogelijk dat de onderwijsopslag bij ministeriële regeling (in casu de Regeling financiën hoger onderwijs) nader kan worden uitgewerkt. Nadere regeling kan vanuit een oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid wenselijk zijn. Daarnaast heb ik de onderwijsopslag in het nieuwe vijfde tot en met achtste lid van artikel 4.11 van het UWHW 2008 zodanig aangevuld dat de hoofdlijnen voor de «voorwaardelijke financiering» en de verdeling van het selectieve budget vastliggen. Het gaat om de volgende nieuwe elementen: het indienen van een betekenisvol plan is een conditio sine qua non voor een toekenning uit het desbetreffende, afgezonderde budget. Oftewel: geen goed plan, geen toekenning. Onder «goed» moet worden begrepen: voldoende ambitieus, maar ook realistisch. Deze regel geldt voor alle instellingen gelijkelijk. Een andere bijzonderheid bij de voorwaardelijke financiering is dat een ontoereikende uitvoering van het eigen plan negatieve financiële gevolgen kan hebben voor een volgend tijdvak van vier jaar. Ook die – alleszins redelijke – regel geldt voor alle instellingen gelijkelijk. Tenslotte wordt mogelijk gemaakt dat uitsluitend de beste (profilerings)plannen worden gehonoreerd.

Het systeem van de voorwaardelijke financiering en het selectieve budget betreft slechts een bescheiden deel van het onderwijsbudget (7%), een deel dat is opgebouwd uit extra geld uit het huidige en vorige regeerak-

koord. Door dat extra bedrag, dat expliciet tot doel heeft de onderwijskwaliteit te verbeteren, wordt bereikt dat begrippen als «kwaliteit» en «profilering» concrete betekenis krijgen. Dat beschouw ik als winst. Door de introductie van deze meer toegesneden manier van bekostigen wordt volgens mij dan ook volledig recht gedaan aan artikel 23, eerste lid, van de Grondwet, waarin staat dat «het onderwijs (...) een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering (is)». «Aanhoudende zorg» impliceert dat er – zeker in een tijd waarin hoge eisen gesteld moeten worden aan de kwaliteit van het hoger onderwijs – ruimte moet zijn voor aanpassing en vernieuwing.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie willen weten of het kabinet de mogelijkheid van een experimenteer-AMvB heeft onderzocht.

Materieel gezien zou dit ontwerpbesluit inderdaad ook op artikel 1.7a van de WHW («Ruimte voor innovatie») kunnen worden gebaseerd. Het gaat immers om een innovatief voorstel dat de komende jaren nauwlettend zal worden gemonitord en geëvalueerd. Ook op basis van een experimenteer-AMvB in de zin van artikel 1.7a kunnen bij ministeriële regeling nadere voorschriften worden vastgesteld en in procedureel opzicht is er nauwelijks verschil met een AMvB op grond van artikel 2.6, eerste lid. De reden dat ik mijn voorstellen niet op de experimenteerbepaling heb gebaseerd is dat artikel 2.6, eerste lid, de AMvB die nu voorhangt zonder meer mogelijk maakt. Er hoeft op geen enkele wijze te worden afgeweken van bestaande WHW-bepalingen. Gebruikmaking van artikel 1.7a ligt onder die omstandigheden dus niet voor de hand. Juist om te kunnen afwijken van wettelijke bepalingen is het experimenteerartikel in de WHW opgenomen. Formeel gesproken biedt dat artikel geen grondslag als er niet van bepalingen in de WHW hoeft te worden afgeweken.

De leden van de fracties van CDA, SP en ChristenUnie willen graag een reactie op de eerdergenoemde motie-Dijkgraaf. Zij willen weten hoe het kabinet die motie gaat uitvoeren.

In bedoelde motie wordt vooruitgelopen op de mogelijke situatie dat de Raad van State de wettelijke grondslag voor de aan de prestatieafspraken gekoppelde financiering niet houdbaar acht op grond van artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet. Ik stel voorop dat de regering zich altijd rekenschap geeft van grondwettelijke beperkingen. Hiervoor ben ik dan ook ingegaan op de betekenis van de desbetreffende grondwettelijke bepaling. Het advies van de Raad van State zal ik – ook op dit punt – vanzelfsprekend zeer serieus nemen. Als de Raad van State van oordeel is dat de wettelijke grondslag voor deze AMvB ontoereikend is, zal ik daaruit de nodige consequenties trekken. Welke dat zijn (intrekking of wijziging van de AMvB of aanpassing van de WHW) is afhankelijk van het concrete advies van de Raad van State en de daarbij gegeven motivering.

De leden van de fracties van de SP, GroenLinks en ChristenUnie stellen een aantal vragen naar aanleiding van de te volgen procedure en het moment waarop het advies van de Raad van State openbaar wordt.

De procedure die ik volg, is volledig in overeenstemming met de geldende wettelijke voorschriften. Het voorstel dat ik doe, is bovendien inhoudelijk volledig in overeenstemming met de voorstellen die ik in het kader van de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap aan de Kamer heb voorgelegd. Daarmee is de transparantie van de totstandkoming van dit ontwerpbesluit gewaarborgd.

Ingevolge artikel 26 van de Wet op de Raad van State wordt het advies van de afdeling Advisering van de Raad van State gelijktijdig met de bekendmaking – dat wil zeggen gelijktijdig met de publicatie in het Staatsblad –, openbaar gemaakt. Het is de regering op grond van deze bepaling niet toegestaan het advies op een eerder tijdstip openbaar te maken. De WHW schrijft voor deze AMvB een voorhangprocedure bij de Tweede Kamer voor. De fracties van SP en GroenLinks stellen daarnaast in feite nog een nahangprocedure voor. Ik betwijfel of dat nodig is. In het kader van deze voorhangprocedure kan immers volop van gedachten worden gewisseld over het ontwerpbesluit. Ik zal goede notie nemen van de opvattingen van uw Kamer. Vervolgens kijkt ook de Raad van State nog eens kritisch naar het ontwerpbesluit. Ik heb hiervoor al aangegeven het advies van de Raad van State zeer serieus te nemen. Naar mijn idee zijn op deze manier wetgevingskwaliteit, parlementaire betrokkenheid en procedurele transparantie voldoende gewaarborgd. Nog meer procedures leiden mijns inziens tot onnodige vertraging van de besluitvorming. Wel ben ik van plan artikel 2.6, vijfde lid, van de WHW in die zin te wijzigen dat de daarin voorgeschreven voorhangprocedure ook voor de Eerste Kamer zal gelden.

De leden van de SP-fractie vermoeden dat de financiering direct wordt gekoppeld aan de wijze waarop het onderwijs wordt vormgegeven. Zij vragen zich in dat verband af hoe het voorstel zich verhoudt tot de Grondwet.

Kortheidshalve verwijs ik naar mijn inleidende betoog. Het is niet de regering die via het bekostigingsinstrument bepaalt hoe het onderwijs wordt vormgegeven. De bekostiging wordt gekoppeld aan de indiening van plannen en aan de wijze waarop de instellingen zelf in die plannen hebben aangegeven hoe zij het onderwijs willen vormgeven en welk profiel zij nastreven. Dat is een wezenlijk verschil. De plannen worden vervolgens door mij beoordeeld op de aspecten «ambitie» en «realisme». Ik laat mij daarbij adviseren door de Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek.

De leden van de SP-fractie vragen mij of de overheid niet verplicht is tot afdoende bekostiging van onderwijsinstellingen. Is voorwaardelijke financiering in dat verband wel verantwoord, zo informeren deze leden.

De overheid is zeker verantwoordelijk voor bekostiging van onderwijsinstellingen zodat deze hun wettelijke taken kunnen uitvoeren. De overheid is echter ook verantwoordelijk voor (het bewaken van) de kwaliteit van het onderwijs. Het huidige en vorige kabinet hebben extra geld gereserveerd voor de verbetering van de onderwijskwaliteit. Het daartoe te verdelen budget is opgebouwd uit deze extra bedragen en bedraagt ruim 7% van het onderwijsbudget. Ik vind het mijn verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat dit geld ook aan kwaliteitsverbetering besteed worden. Ik vraag instellingen daarom vooraf inzichtelijk te maken welke plannen zij hebben om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, rekening houdend met hun uitgangssituatie en hun specifieke context. Als die plannen niet ambitieus genoeg of niet realistisch zijn, dan vind ik het onverantwoord en niet fair ten opzichte van instellingen die wel ambitieuze en realistische plannen hebben, aan de desbetreffende instellingen extra geld te geven. Dit zal ik daarom ook niet doen. In geval er geen prestatieafpraak gemaakt kan worden, acht ik het nog steeds mogelijk dat die instellingen hun wettelijke taken kunnen uitvoeren.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de ChristenUnie wat de relatie is tussen het aannemen van de motie-Dijkgraaf en het schriftelijk overleg van de Eerste Kamer op 3 april 2012, stel ik vast dat dat niet aan mij is om te beoordelen. Dat is aan de Eerste Kamer zelf.

De leden van de SGP-fractie informeren naar de toereikendheid van de wettelijke grondslag.

Die kwestie is hiervoor uitvoerig behandeld. De grondslag is naar mijn mening toereikend. De vraag of elementen van de voorgestelde prestatie-bekostiging bij het ontbreken van een zodanige grondslag kunnen worden ingevoerd en nageleefd, is dan ook niet aan de orde.

2. Hoofdpijnen van dit besluit

De leden van de PvdA-fractie willen weten of en in hoeverre de beoordelingen van de prestatievoorstellen openbaar worden gemaakt.

Ik ben voornemens de Tweede Kamer een overzicht te sturen van de prestatieafspraken die zijn afgesloten en de instellingen die een bijdrage uit het selectieve budget ontvangen. De reviewcommissie zal in het najaar een rapportage publiceren waarin zij aangeeft welk totaalbeeld voor het stelsel oprijst uit de beoordeling van de individuele voorstellen. Daarbij zal de reviewcommissie ook gebruik maken van de voortgangsrapportages die de VSNU en HBO-raad dit voorjaar opstellen.

De leden van de PvdA-fractie zouden het op prijs stellen als instellingen preventief gewaarschuwd worden als het niet goed dreigt te gaan, zonder dat dit meteen budgettaire gevolgen heeft.

De instellingen verantwoorden zich jaarlijks in hun jaarverslag over de prestaties. In de prestatieafpraak zal duidelijk worden opgenomen op welke ambities een instelling wordt afgerekend na vier jaar. Instellingen zullen alleen financieel worden afgerekend op de prestaties op de verplichte indicatoren voor kwaliteit en studiesucces. Aangezien de instellingen jaarlijks rapporteren over hun prestaties, kunnen zij in 2016 niet voor verrassingen komen te staan. Maar ik zie het ook als mijn verantwoordelijkheid dat ik tijdig met instellingen in gesprek ga wanneer ik in de jaarverslagen verontrustende ontwikkelingen zie.

De leden van de PvdA-fractie stellen voor om al na twee jaar een eerste evaluatie te doen en pas daarna op een vijfjaarlijkse interval over te gaan.

Een evaluatie na twee jaar van het systeem van prestatieafspraken en de daaraan gekoppelde financiering, komt te vroeg. Profileren van instellingen is een langjarig proces waar een flink aantal instellingen weliswaar al mee bezig is, maar waar de instellingen de komende jaren echt grote stappen in moeten zetten. Dat geldt ook voor de verbetering van onderwijskwaliteit en studiesucces. Daar wordt in het hoger onderwijs al stevig aan gewerkt, maar ook op die punten moet nog meer gebeuren. Met de gekozen systematiek wil ik, zoals ik het eerder wel eens genoemd heb, een «wissel omzetten». Over twee jaar kan ik nog onvoldoende beoordelen in hoeverre dat is gelukt. In 2016 is een goede evaluatie wel mogelijk.

De leden van de PvdA-fractie willen weten welke omvang de verplichte rapportage over (onderwijs)kwaliteit moet hebben die ik van de instellingen verwacht.

Nadrukkelijk is ervoor gekozen geen «format» voor te schrijven aan de instellingen. Het door mij vastgestelde beoordelingskader voor de prestatieafspraken, dat ik u op 7 maart 2012 heb toegestuurd, noemt alleen een maximum omvang van het voorstel voor de prestatieafpraak, namelijk 40 pagina's inclusief eventuele bijlagen. Zoals ik ook in het debat over de staat van het hoger onderwijs heb aangegeven, kan ook een voorstel met een veel geringere omvang een goed voorstel zijn. In het beoordelingskader is daarom benadrukt dat het «de instelling natuurlijk vrij [staat] om een minder omvangrijk document aan te leveren.»

De leden van de PvdA-fractie vragen of ik het met hen eens ben dat de kosten van de rapportage, bijvoorbeeld in de vorm van personeel, niet ten laste mogen komen van het onderwijsbudget.

Ik verwacht dat de kosten voor de instellingen niet zo groot zijn. Er is geen format voorgeschreven voor het voorstel voor de prestatieafpraak. Bovendien is uitdrukkelijk in het beoordelingskader aangegeven dat instellingen gebruik mogen maken van bestaande documenten en plannen. Met de leden van de PvdA-fractie deel ik overigens de zorg voor voldoende aandacht voor het primaire proces. Daarom is ook nadrukkelijk gekozen voor de set van verplichte indicatoren, waarvan vergroting van de onderwijsintensiteit, verhoging van de docentkwaliteit en vermindering van de indirecte kosten, onderdeel uitmaken.

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen om het ontstaan van een negatieve spiraal voor instellingen: minder geld leidt tot slechtere prestaties, die weer tot minder geld leiden enzovoorts.

Ik maak mij daarover geen zorgen. Allereerst is het zo dat het proces van totstandkoming van de prestatieafspraken zo is ingericht, dat ik ervan uitga dat met heel veel instellingen een prestatieafpraak zal worden gemaakt. De instellingen zijn gevraagd om zelf een voorstel voor een prestatieafpraak te doen, passend bij hun Ausgangssituatie en context. Ik ga ervan uit dat zij met ambitieuze en realistische voorstellen zullen komen. Dat geven zij zelf ook aan. Bovendien is het zo dat, ook voor een instelling waarmee geen prestatieafpraak tot stand komt of die haar afgesproken prestaties niet of deels niet realiseert, de financiële consequenties beperkt zijn tot een periode van vier jaar. Na die periode heeft de instelling gewoon weer kans op haar relatieve deel uit het totaal van de middelen voor «kwaliteit en profiel».

De leden van de PvdA-fractie informeren naar de selectiecriteria voor de benoeming van de leden van de reviewcommissie.

De vijf leden van de reviewcommissie zijn gevraagd op basis van hun expertise. De commissie bestaat uit ervaren mensen die het hoger onderwijs en onderzoek goed kennen vanuit verschillende invalshoeken. De commissie als geheel heeft zodoende ervaring en kennis van het hbo en wo, van onderzoek en onderwijs, van veranderingstrajecten in het onderwijs, van de relatie met het afnemend veld, evenals internationale en wetenschappelijke expertise. De leden van de commissie zijn op persoonlijke titel benoemd, dus niet als vertegenwoordigers van belangengroepen.

De leden van de PvdA-fractie stellen voor de instellingen (met name studenten en docenten) bij de evaluatie te betrekken.

Dat aandachtspunt zal ik meenemen. In de eindevaluatie zal aandacht zijn voor hoe docenten en studenten de ingezette veranderingen ervaren.

De leden van de PvdA-fractie willen weten waarom de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie deze brief mede ondertekent.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het «groene» hoger onderwijs, mede verantwoordelijk voor de WHW, het UWW 2008 en ook voor de prestatieafspraken. De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie sluit de prestatieafspraken met de «groene» hogeronderwijsinstellingen.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de afspraken te gedetailleerd en te bureaucratisch zijn. Zij prefereren een breder kader met meer keuzevrijheid.

Ik deel de opvatting van deze leden niet. Het gekozen beoordelingskader biedt juist veel ruimte voor de instellingen. De instellingen worden uitgenodigd om, ook als het gaat om kwaliteitsverbetering, hun eigen ambities te formuleren. Zij kunnen daarbij gebruikmaken van zelfgekozen indicatoren. De enige verplichting die voortvloeit uit de hoofdlijnenakkoorden is dat zij in ieder geval ook een ambitie formuleren op de indicatoren «uitval», «rendement», «switch», «docentkwaliteit», «onderwijsintensiteit», «kwaliteit of excellentie» en «indirecte kosten». Daarbij kunnen ze bij enkele van deze indicatoren eigen definities kiezen (zodat ze optimaal kunnen aansluiten bij de informatiesystemen binnen de eigen instelling). Bovendien is, juist om eigen keuzes van instellingen mogelijk te maken, expliciet in het beoordelingskader erkend dat een hoge ambitie op de ene indicator gepaard kan gaan met een minder hoge ambitie op een andere indicator.

De leden van de SP-fractie stellen voor de afspraken over kwaliteit los te koppelen van de financiering en rendementseisen.

Dit voorstel steun ik niet. De koppeling van de afspraken aan de financiering is essentieel. Bij de eerdere meerjarenafspraken in het hoger onderwijs rond kwaliteit en studiesucces (2008–2011) ontbrak deze koppeling. Uit de evaluatie van deze meerjarenafspraken die is uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs, heb ik geconcludeerd dat:

- afspraken op sectorniveau onvoldoende sturend werken op het gedrag van de instellingen en dat afspraken op maat per instelling effectiever zijn;
- als de Rijksoverheid een sterkere focus wil bereiken bij instellingen op bepaalde beleidsdoelen dit via specifiekere afspraken bereikt moet worden via voorwaarden in de financiering.

Daarom kies ik nu voor prestatieafspraken met alle universiteiten en hogescholen afzonderlijk, en bovendien voor financiële consequenties als er geen prestatieafpraak tot stand komt of als de instelling de afspraken rond kwaliteit en studiesucces niet nakomt. Ik ben ervan overtuigd dat dit de onderwijskwaliteit ten goede zal komen, juist ook omdat ik in de hoofdlijnenakkoorden met de VSNU en HBO-raad een evenwichtige mix van indicatoren voor onderwijskwaliteit en studiesucces heb afgesproken. De instellingen hebben bovendien de ruimte om eigen ambities op de indicatoren te formuleren, passend bij de eigen situatie.

De leden van de D66-fractie vragen wat precies wordt bedoeld met de term «voorwaardelijke financiering op basis van onderwijskwaliteit en studiesucces».

Met «voorwaardelijke financiering» bedoel ik dat het geld voor de prestatieafspraken vanaf 2013 slechts wordt toegekend als een prestatieafpraak met de instelling in kwestie tot stand is gekomen. Deze prestatieafpraak gaat over onderwijskwaliteit en studiesucces, profilering van

onderwijs en onderzoek en valorisatie. Continuering van het geld na 2016 is afhankelijk van de prestaties op de afgesproken, verplichte indicatoren voor onderwijskwaliteit en studiesucces. Bij realisatie van de afgesproken prestaties op deze indicatoren wordt het geld ook in het volgende tijdvak toegekend. Onvoldoende presteren kan leiden tot aanpassing van de toekenning in een volgend tijdvak. De afspraken over profilering van onderwijs en onderzoek en valorisatie hebben een bestuurlijk karakter. Hier wordt in 2016 dus niet financieel op «afgerekend».

De leden van de D66-fractie willen weten op welke wijze de indicatoren zullen worden gemeten. Zij vrezen voor een toename van bureaucratie als gevolg van de controle op de indicatoren en vragen hoe dat kan worden voorkomen.

Ik wil graag benadrukken dat ik heb gekozen voor een systematiek die zo weinig mogelijk lasten voor de instelling met zich meebrengt. Zo veel mogelijk is gekozen voor indicatoren die niet nieuw zijn en die bijvoorbeeld aansluiten bij de indicatoren die gehanteerd worden bij de eerdere meerjarenafspraken rond kwaliteit en studiesucces. Voor een behoorlijk aantal indicatoren zijn bovendien landelijke gegevensbestanden beschikbaar. Voor de indicatoren waarvoor dat relevant is, geeft de instelling in zijn voorstel voor de prestatieafpraak aan welke nadere omschrijving van die indicatoren zij hanteert en welke methode zij gebruikt om met behulp van de beschikbare gegevens de indicatoren te bepalen. Daarbij ga ik ervan uit dat de instelling hierover overleg met de instellingsaccountant voert. In 2015 wordt vervolgens aan de instellingsaccountant gevraagd te verklaren dat de indicatoren valide zijn, zodat de prestaties op deze indicatoren over het jaar 2015 de input kunnen vormen voor de bekostigingsbeslissing.

De leden van de D66-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen de activiteiten van de reviewcommissie in te passen in die van de Onderwijsinspectie en de NVAO.

Ik heb daar niet voor gekozen, omdat de reviewcommissie een adviescommissie is, die bovendien tijdelijk is. Zij is uitdrukkelijk geen toezichthouder en heeft geen accreditatietaken. De reviewcommissie beoordeelt de individuele voorstellen van de instellingen en adviseert mij over het maken van de prestatieafspraken. In de prestatieafspraken wordt vastgelegd welke prestaties de instellingen de komende jaren zullen realiseren op de terreinen van onderwijskwaliteit en studiesucces, profilering en valorisatie. In 2016 beoordeelt de reviewcommissie of de instelling de afgesproken prestaties in de periode tot en met 2015 daadwerkelijk heeft gerealiseerd. In de tussenliggende jaren monitort de reviewcommissie het profileringsproces alleen op stelselniveau. De individuele instellingen worden in die periode niet de maat genomen. De prestatieafspraken gaan over kwaliteitsverbetering. De reviewcommissie doet dus wezenlijk iets anders dan borging van de wettelijke eisen voor de basiskwaliteit. De borging daarvan vindt plaats door enerzijds de NVAO die in het kader van het accreditatiestelsel haar verantwoordelijkheden heeft, en anderzijds de Onderwijsinspectie als toezichthouder.

De leden van de D66-fractie vernemen graag op welke wijze ik de aandacht voor individuele onderwijsinstellingen ga vormgeven.

Ik zal die aandacht op diverse wijzen vormgeven. Belangrijk is allereerst dat de instelling zelf een voorstel voor de prestatieafpraak maakt, dus eigen keuzes formuleert en ambities kiest, en daarbij rekening kan houden met de eigen context en historie. De beoordeling is bovendien een integrale beoordeling, dus niet een beoordeling van losse elementen, juist

om de context en uitgangssituatie mee te kunnen wegen. De reviewcommissie zal bijvoorbeeld «in het recente verleden gemaakte strategische keuzes en gerealiseerde verbeteringen» en een «bestaand hoog prestatieniveau» bij haar oordelen betrekken. Instellingen die een brede en vergaande kwaliteitsverbetering als eerste prioriteit kiezen, krijgen daarvoor de ruimte doordat zij een lage score (2) op het criterium «aansluiting bij gewenste stelselontwikkelingen» kunnen compenseren met een hoge score (4 of 5) op het criterium «ambitie en realiteitsgehalte». Een ander voorbeeld uit het beoordelingskader voor de prestatieafspraken is dat van de monosectorale pabo. Bij de beoordeling zal worden meegewogen dat die «minder vergaand [kan] aansluiten bij differentiatie en zwaartepuntvorming dan een brede hogeschool.» Juist om rekening te kunnen houden met de individuele uitgangssituatie van de instelling, roept het kader de instellingen op om «hun context en historie nadrukkelijk in beeld te brengen.»

De leden van de D66-fractie willen graag weten wat de precieze reikwijdte is van de evaluatie in 2016.

In 2016 zal de reviewcommissie een eindevaluatie opstellen over de wijze waarop de bekostiging op kwaliteit en profiel is vormgegeven. Op basis van de evaluatie maakt de reviewcommissie een advies over de aanpak voor de periode vanaf 2017. Er zal daarbij rekening gehouden worden met ervaringen van studenten en docenten, zoals ik in het antwoord op de vraag van de PvdA-fractie heb aangegeven.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of vier jaar durende bekostigingssancties een probaat middel zijn voor slechter presterende instellingen om de kwaliteit te verhogen en op welke manier de transparantie wordt bevorderd door deze nieuwe bevoegdheid van de minister.

Ik beschouw het voorgestelde systeem van voorwaardelijke financiering inderdaad als een probaat middel om slechter presterende instellingen te stimuleren hun prestaties te verbeteren. Alle instellingen zijn in de gelegenheid doelen te formuleren die passen bij hun uitgangssituatie en specifieke context. Slechter presterende instellingen zullen dus niet «overvraagd» worden. Ook aan hen vraag ik ambitieuze en realistische doelen te formuleren. Om de afspraken niet vrijblijvend te laten zijn, acht ik het noodzakelijk financiële consequenties te verbinden aan de afspraken. Daarmee doe ik ook recht aan een van de aanbevelingen van de Inspectie van het Onderwijs naar aanleiding van haar evaluatie van de meerjarenafspraken waarbij deze financiële consequenties ontbraken.

Voor het tweede deel van de vraag geldt dat in het UWHW 2008 met dit wijzigingsbesluit een aantal aanvullende bepalingen wordt opgenomen om de onderwijsopslag zoals die sinds 2008 wordt verstrekt nader te kunnen regelen. Daarmee kan de besluitvorming omtrent de onderwijsopslag worden verhelderd en de transparantie voor universiteiten en hogescholen worden vergroot.

De leden van de SGP-fractie stellen een aantal vragen over de voorgestelde (juridische) systematiek van de voorwaardelijke financiering.

Ik ga daar graag op in. Hiervoor heb ik aangegeven dat het voorgestelde systeem naar mijn overtuiging voldoet aan alle (grond)wettelijke eisen, waaronder de eis dat er sprake moet zijn van een algemene berekeningswijze. De SGP vermoedt dat de wetgever geen ruimte heeft willen laten voor een weging op basis van afspraken en prestatie-indicatoren. Ik stel vast dat de WHW die mogelijkheid niet uitsluit, maar dat die mogelijkheid wordt begrensd door de vrijheid van richting en de rechtsgelijkheid. Die

grenzen onderken en onderschrijf ik. Daarnaast is de autonomie van instellingen al decennialang een zwaarwegend uitgangspunt. De artikelen 2.5 en 2.6 van de WHW zijn niet dusdanig beperkend geformuleerd dat elke vernieuwing is uitgesloten.

De leden van de SGP-fractie informeren ook nog naar het wetsartikel waarnaar ik verwees tijdens het recente debat over de staat van het hoger onderwijs.

Dat is artikel 2.6, derde lid, van de WHW.

In het ontwerpbesluit is gewaarborgd dat de eisen die aan die afspraken worden gesteld en de indicatoren die worden gehanteerd voor alle instellingen op dezelfde manier gelden. Het beschikbare budget wordt daarbij op de gebruikelijke wijze van de onderwijsopslag verdeeld. Dat staat echter los van het «maatwerkkarakter» van de voorwaardelijke financiering. De eigen plannen van de instellingen – mits voldoende ambitieus en realistisch – zijn maatgevend voor de voorwaardelijke financiering. Er kan dus rekening worden gehouden met de uiteenlopende uitgangsposities van de individuele instellingen. Daarmee wordt inderdaad voorkomen dat instellingen aan dezelfde, ongedifferentieerde eisen moeten voldoen. Het ambitieniveau en het realiteitsgehalte van de plannen worden door onafhankelijke deskundigen op een intersubjectieve wijze beoordeeld. Het is gebruikelijk en ook wenselijk dat bestuursorganen zich over meer complexe aspecten van hun besluiten laten adviseren door deskundige adviseurs. De wet biedt mij voldoende ruimte voor deze benadering, zolang de hiervoor genoemde grenzen in acht worden genomen.

De SGP-leden hebben uit de toelichting op het ontwerpbesluit de conclusie getrokken dat de huidige wet geen grondslag biedt voor voorwaardelijke financiering. Ik licht dat graag toe. Uiteraard kan in het UWHW 2008 uitsluitend een regeling voor voorwaardelijke financiering worden opgenomen, als de wet dat toestaat. Dat dat het geval is, heb ik hiervoor aangegeven. Een aantal meer uitvoeringstechnische aspecten van de voorwaardelijke financiering zal in een ministeriële regeling worden uitgewerkt. Daarvoor is in het UWHW 2008 een grondslag gecreëerd. Dat bedoelde ik met «een grondslag creëren». Artikel 2.6, eerste lid, van de WHW staat deze subdelegatie toe.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de relatie tussen de te maken prestatieafspraken en het systeem van kwaliteitsborging zoals dat tot op heden op grond van de wet functioneert.

In het voorstel dat nu voorligt, wordt beoogd de kwaliteit van het onderwijs te verhogen via het bekostigingsinstrument. Sturing door bekostiging staat los van kwaliteitsborging door toezicht en accreditatie. In dat verband verwijs ik ook naar de vraag van D66 over de mogelijkheid de activiteiten van de reviewcommissie in te passen in die van de inspectie en de NVAO.

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat twee kwaliteitssystemen ontstaan die niet tegelijkertijd bestaansrecht kunnen hebben. Zij pleiten voor integratie van die systemen.

Gezien de duidelijk te onderscheiden doelstellingen van enerzijds de prestatieafspraken gericht op gewenste kwaliteitsverbetering en anderzijds de borging van de wettelijke kwaliteit via de NVAO en Onderwijsinspectie, deelt het kabinet deze inschatting niet.

De leden van de SGP-fractie willen weten hoe wordt gewaarborgd dat de reguliere bekostiging op zichzelf toereikend is om het onderwijs te kunnen organiseren. Zij vragen welke normen hiervoor gelden.

De omvang van het onderwijsbudget wordt in de Rijksbegroting kenbaar gemaakt. Daarbij wordt inzichtelijk gemaakt welk deel beschikbaar is voor de voorwaardelijke financiering en het selectieve budget (ruim 7%). Het overige deel van het onderwijsbudget wordt regulier verstrekt. In geval er met bepaalde instellingen geen prestatieafpraak wordt gemaakt, acht ik het nog steeds mogelijk dat deze instellingen hun wettelijke taken kunnen uitvoeren.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op mijn uitspraak tijdens het debat over de staat van het hoger onderwijs dat ik zaken als contacturen niet in de wet wil regelen, omdat dat flexibiliteit belemmert. Zij vragen hoe deze uitspraak zich verhoudt tot het uitgangspunt dat eisen aan het onderwijs helder in de wet moeten worden verankerd. Zij vrezen dat er een categorie voorwaarden ontstaat waarvan in het veld de gedachte bestaat dat deze bindend zijn, terwijl er feitelijk geen wettelijke basis voor is.

Zoals ik in eerdere antwoorden heb opgemerkt, mogen van overheidswege eisen worden gesteld aan het hoger onderwijs. Dergelijke eisen moeten in de wet worden verankerd. Omdat sommige eisen uitvoeringsvoorschriften behoeven, kennen diverse artikelen in de WHW delegatiebepalingen. Veel uitvoeringsvoorschriften worden bij of krachtens een AMvB vastgesteld. Dat geldt ook voor de bekostigingsvoorschriften. Opvattingen over welke eisen er in het kader van de bekostiging gesteld moeten worden, zijn dynamisch. Zo wordt de afgifte van diploma's als bestanddeel van de bekostiging tegenwoordig anders gewogen dan jaren geleden. Om aan een dergelijke dynamiek tegemoet te komen, is flexibiliteit nodig. In dat geval kan ervoor worden gekozen om zaken bij AMvB te regelen. Mijn opmerking over flexibiliteit is tegen deze achtergrond gemaakt.

De opvatting dat er voor de voorwaarden voor de prestatieafspraken geen wettelijke basis zou zijn, deel ik niet. Daarvoor verwijs ik naar mijn betoog dat vooraf gaat aan de antwoorden. Evenmin deel ik de suggestie dat er sprake zou zijn van schimmigheid van kwaliteitseisen. Met de aanpak van de prestatieafspraken en de daarbij behorende indicatoren (die stuk voor stuk in de hoofdlijnenakkoorden met de VSNU en de HBO-raad zijn overeengekomen) is de overheid zeer concreet over de verantwoording die zij vraagt. Bindende voorschriften zijn of zullen in regelgeving worden vastgelegd. Ook het door mij vastgestelde beoordelingskader zal als bijlage bij de Regeling financiën hoger onderwijs worden opgenomen. Het bieden van duidelijkheid en rechtszekerheid is een belangrijk oogmerk van de voorliggende wijziging van het UWHW 2008.

3. Voorwaardelijke financiering onderwijskwaliteit en studiesucces

De leden van de PVV-fractie vragen wie in 2016 de realisatie van de prestatieafspraken zal beoordelen.

Het is aan de verantwoordelijke bewindspersoon de prestatieafspraken te beoordelen. Ik ben voornemens mij daarbij door de reviewcommissie te laten adviseren. De reviewcommissie kan bij deze beoordeling gebruikmaken van de jaarverslagen van de individuele instellingen. Deze jaarverslagen bevatten de verantwoording van de prestaties op de verplichte indicatoren. Tegen het besluit in 2016 kan de onderwijs-

instelling bezwaar en beroep aantekenen. In dat kader zal er ruimte worden gecreëerd voor een audit, waarbij eveneens een rol kan zijn weggelegd voor de reviewcommissie. Een instelling kan om een audit vragen als er onvoorziene omstandigheden zijn die het behalen van de prestaties in de weg staan. Hiermee wordt recht gedaan aan het feit dat een instelling niet altijd invloed kan uitoefenen op de omstandigheden.

De leden van de PVV-fractie willen weten of er zal worden voorzien in de mogelijkheid van een tussentijdse evaluatie in enigerlei vorm als er signalen zijn van ernstige tekortkomingen in het nakomen van de afspraken.

Ik zie het zeker als mijn verantwoordelijkheid dat ik tijdig met instellingen in gesprek ga wanneer ik in de jaarverslagen verontrustende ontwikkelingen zie. Het proces wordt gedurende de gehele periode goed gevolgd en voorziet erin dat tekortkomingen tijdig worden gesignaleerd. De instellingen verantwoorden zich jaarlijks in hun jaarverslag over de prestaties. De reviewcommissie zal jaarlijks rapporteren over de voortgang van het proces van profilering op stelselniveau en zal zich daarbij baseren op de jaarverslagen van de instellingen en andere openbare informatie.

Ook de leden van D66 vragen of tussentijds in de vorm van een midterm review kan worden gezien of de afspraken worden nagekomen.

Ik vind het niet wenselijk om na twee jaar een midterm review uit te voeren om te bezien of instellingen hun afspraken uit de prestatieafspraken nakomen. Er is vooraf duidelijkheid over de prestaties waarop de instellingen zullen worden «afgerekend» aan het eind van de periode. Instellingen hebben tijd nodig om hun plannen in gang te zetten en tot resultaat te brengen. Ik beoordeel de prestatieafpraak niet alleen op ambitie, maar ook op realiteitsgehalte. Met het maken van de afspraken geef ik de instelling ook het vertrouwen om de plannen uit te voeren en wil ik mij verder niet met de precieze uitvoering bemoeien. Ik zal de ontwikkelingen zeker volgen en de reviewcommissie zal ook jaarlijks rapporteren over de ontwikkelingen op stelselniveau. Er komt wel een midterm review gericht op het selectieve budget. Daarbij wordt gekeken of de instellingen inderdaad op de goede weg zijn.

De leden van de D66-fractie willen graag een antwoord op de vraag of continuering van de middelen in het tijdvak 2017–2020 wel of niet plaatsvindt, of dat er sprake is van een «mate van» en gedeeltelijke naleving van de prestatieafspraken ook zal leiden tot gedeeltelijke voortzetting van de middelen.

Het antwoord daarop is bevestigend. Zoals is opgenomen in de hoofdlijnenakkoorden met de HBO-raad en VSNU zal er gekeken worden naar drie categorieën prestaties (kwaliteit, studiesucces, maatregelen). Als de afgesproken prestaties uit één of meer van deze categorieën niet zijn gerealiseerd, krijgt de instelling in de volgende periode (een deel van) de financiering uit de component kwaliteit en studiesucces niet. In de Regeling financiën hoger onderwijs zal deze aanpak worden vastgesteld. Tegen een (gedeeltelijke) afwijzing in 2016 is bezwaar en beroep mogelijk. In dat kader zal er ruimte worden gecreëerd voor een audit. Ik ben daarop hiervoor al ingegaan.

De leden van de D66-fractie informeren naar het mogelijke optreden van perverse prikkels. Ze willen weten of gedeeltelijke toekenning volgens een glijdende schaal dit soort prikkels zou kunnen tegengaan.

Toekenning volgens een glijdende schaal, zoals de leden van de D66-fractie voorstellen, lokt naar mijn idee juist calculerend gedrag uit bij de instellingen. Ik wil dat instellingen staan voor hun voorstellen en er alles aan doen om de afgesproken prestaties volledig na te komen. Als toekenning (gedeeltelijk) volgens een glijdende schaal plaatsvindt, kunnen instellingen in de verleiding komen een deel van de afgesproken prestaties minder hard na te streven. Mocht een instelling buiten haar schuld de afgesproken prestaties (gedeeltelijk) niet kunnen nakomen dan kan de instelling een audit aanvragen die tot aanpassing van de financiële consequenties kan leiden.

Het voorgestelde systeem heeft als uitgangspunt eventuele perverse prikkels maximaal tegen te gaan. Om die reden is bijvoorbeeld gekozen voor een commissie van deskundigen (de reviewcommissie) die het ambitieniveau van de door de instelling voorgestelde prestaties zal beoordelen. Als instellingen om strategische redenen ervoor kiezen om bij bepaalde indicatoren weinig ambitieuze voorstellen te doen (om daarmee de kans te vergroten dat de prestaties behaald worden) zal de reviewcommissie dat signaleren. Belangrijk is daarnaast dat het beoordelingskader de instelling de ruimte biedt om zelfgekozen prestaties voor te stellen die aansluiten bij de context en uitgangssituatie van de instelling. Ook dat is een waarborg voor ambitieuze en realistische voorstellen.

De leden van de GroenLinks-fractie informeren naar de relatie tussen prestatiebekostiging en artikel 2.6, eerste lid, van de WHW waarin wordt gesproken over een algemene berekeningswijze die voor alle instellingen of voor groepen van instellingen gelijkelijk geldende maatstaven bevat.

De maatstaven die in het ontwerpbesluit zijn vastgesteld, hebben betrekking op het ambitieniveau en het realiteitsgehalte van de plannen van de instellingen. Deze maatstaven gelden gelijkelijk voor alle instellingen en voldoen dus aan de eisen die in artikel 2.6, eerste lid, worden gesteld.

De leden van de SGP-fractie informeren naar de juridische status van de prestatieafspraken.

Consensus tussen instelling en bewindspersoon is een belangrijk aspect van de voorwaardelijke financiering. Toch is er sprake van een bestuursrechtelijke verhouding die primair wordt geregeerd door de WHW en de daarop gebaseerde regelgeving en – aanvullend – door de Algemene wet bestuursrecht waarvan de subsidietitel van overeenkomstige toepassing is op de onderwijsbekostiging (artikel 4:21, vierde lid). De indiening van een plan moet juridisch, in de terminologie van de Algemene wet bestuursrecht, dan ook worden gezien als een aanvraag. Zonder aanvraag kan er volgens het systeem van de voorwaardelijke financiering geen sprake zijn van een toekenning. De prestatieafspraken die worden getekend, bevestigen zowel de instemming van de bewindspersoon met de ingediende plannen als het voornemen van de instelling om die plannen uit te voeren. Het zijn echter de daarop volgende bekostigingsbeschikkingen (de Rijksbijdragebrieven die in het najaar worden verstuurd) die in juridische zin de financiële aanspraak van de instelling vestigen. Tegen die beschikkingen, waarin verwezen zal worden naar de gemaakte afspraken, staat bezwaar en beroep open in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Ik hecht er zeer aan dit voor alle betrokkenen te verhelderen. Daarom is in de nota van toelichting op het ontwerpbesluit op deze kwestie ingegaan.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het kabinet de twaalf contacturen voor het hoger onderwijs niet in de wet wil vastleggen, terwijl de regering voor het voortgezet onderwijs zeer recent heeft verdedigd dat de urennorm juist wel in de wet opgenomen moet worden. Welke redenen zijn er om voor de status van onderwijstijd onderscheid te maken tussen verschillende sectoren, zo vragen zij.

De SGP-leden stellen terecht vast dat voor de regeling van het aantal contacturen een onderscheid is gemaakt. Er is een aantal redenen waarom voor het hoger onderwijs niet is gekozen voor een wettelijke regeling. Ten eerste is sinds de jaren tachtig instellingsautonomie het beginsel van de sturingsfilosofie in het hoger onderwijs. Ten tweede vormen contacturen niet voor alle onderwijsconcepten een passende maat voor het bepalen van de onderwijsintensiteit. Het onderwijs aan universiteiten en hogescholen kent namelijk veel meer verschijningsvormen dan het voortgezet onderwijs. Daarbij kan worden gedacht aan probleemgestuurd onderwijs, duaal leren of «blended learning».

In de hoofdlijnenakkoorden met de VSNU en de HBO-raad is wel afgesproken dat de instellingen de effectieve studietijd van studenten uitbreiden. Zeker in het eerste bachelorjaar is voldoende contacttijd daarbij van belang. In de prestatieafspraken zijn contacturen een verplichte indicator, waarbij twaalf contacturen in het eerste jaar als minimum geldt. Instellingen met een onderwijsconcept waarvoor het aantal contacturen geen passende maat is, moeten een equivalente intensivering van het onderwijs realiseren. Het bekostigingsinstrument is zonder meer geschikt om verhoging van het aantal contacturen te stimuleren.

De leden van de SGP-fractie verwachten dat het ontbreken van een wettelijke basis voor het voorschrijven van een verplicht aantal contacturen tot problemen bij de rechter zal leiden.

De regering verwacht dat niet. Er bestaat brede consensus over het uitgangspunt dat te weinig contacturen schadelijk zijn voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. Er bestaat ook brede consensus over het uitgangspunt dat de lat in het hoger onderwijs hoger moet. Het bekostigingsinstrument is geschikt om verhoging van het aantal contacturen te stimuleren. Dat het onwenselijk is om deze kwestie wettelijk vast te leggen in het hoger onderwijs, is hiervoor toegelicht.

De leden van de SGP-fractie zijn beducht voor willekeur, nu het criterium «ambitieuze» subjectief is. Is het aan de overheid om een oordeel te vellen over ambitieniveaus, zo vragen deze leden.

Ik vind dat het aan de instellingen is om hun ambitie te concretiseren en ik vind inderdaad dat het aan de overheid is om ambitieuze plannen die ook nog worden waargemaakt, financieel te belonen. Van de overheid wordt verwacht dat zij ervoor zorgt dat het (hoger) onderwijs op een hoog niveau staat. De overheid kan zich dan niet onttrekken aan een oordeel over de inspanningen van instellingen om dat hoge niveau te bereiken. Het beoordelingsproces moet daarbij zodanig worden ingericht dat subjectiviteit en willekeur worden tegengegaan. Dat heb ik naar mijn overtuiging gedaan. De advisering door de reviewcommissie aan de hand van het door mij vastgestelde beoordelingskader voorkomt willekeur. Dat is een belangrijke waarborgfunctie van deze adviescommissie. Er is geen sprake van één subjectief oordeel – het gaat er niet om wat deze bewinds-persoon persoonlijk vindt – maar van het gewogen oordeel van diverse deskundige adviseurs. Bij de advisering zal er dus sprake zijn van intersubjectiviteit. Het beoordelingskader zelf zal als bijlage bij een

ministeriële regeling (wijziging van de Regeling financiën hoger onderwijs) worden vastgesteld en zal op die manier een bindend karakter hebben.

De leden van de SGP-fractie willen weten of er niet voldoende alternatieve instrumenten zijn om de beleidsdoelen te bereiken. Ook stellen zij nog een vraag over de rechtszekerheid. Zou het niet wenselijk zijn in de AMvB percentages op te nemen betreffende het budget dat beschikbaar is voor vaste en voorwaardelijke bekostiging, zo vragen deze leden.

Ik merk daarover het volgende op. In het verleden is vaker met prestatieafspraken gewerkt, maar dan niet op het niveau van individuele instellingen en zonder dat er sprake was van financiële consequenties voor de instellingen. Ik stel vast dat dergelijke «vrijblijvende» afspraken onvoldoende hebben gewerkt. Een ander mogelijk instrument waarmee ik de instellingen zou kunnen «sturen» is het subsidie-instrument op basis van de Wet overige OCW-subsidies. Ook daarvoor kies ik niet vanwege het terughoudende standpunt dat de ministers van OCW en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en ik over subsidieregelingen innemen. Een instrument dat binnen de bestaande bekostigingssystematiek kan worden vormgegeven, maar dat toch niet vrijblijvend is, heeft verreweg mijn voorkeur.

Het budget dat beschikbaar is voor de voorwaardelijke financiering en het selectieve budget worden vastgesteld op het niveau van de wet, namelijk in de jaarlijkse begrotingswet van OCW. De rechtszekerheid is daarmee gewaarborgd.

De leden van de SGP-fractie vragen tenslotte op welke manier de status van de reviewcommissie wordt geregeld.

De status van de reviewcommissie is geregeld in een instellingsbesluit van 28 februari 2012.¹ In dat instellingsbesluit is geregeld dat de commissie wordt opgeheven per 31 december 2016.

4. Selectief budget voor profilering van het onderwijs

De leden van de D66-fractie wijzen op de mogelijkheid dat kleine opleidingen als gevolg van het profileringsbeleid verdwijnen.

In aansluiting op het advies van de commissie-Veerman heeft dit kabinet, daarin breed gesteund door de Tweede Kamer, zich tot doel gesteld profilering van instellingen te stimuleren. Instellingen moeten dus omwille van de kwaliteit bewuste keuzes maken in hun onderwijs- en onderzoekaanbod. Dat kan inderdaad betekenen dat kleine opleidingen verdwijnen. Voor veel meer kleine opleidingen geldt echter dat zij blijven bestaan, maar wel in een andere vorm. Vergelijkbare opleidingen zullen samengevoegd worden en geconcentreerd worden aangeboden op één of enkele plekken, bepaalde opleidingen zullen in samenwerking tussen instellingen worden vormgegeven (voorbeeld: de landelijke master wiskunde) en andere kleine opleidingen zullen opgaan in bredere bacheloropleidingen. Een dergelijke verbreding kan zowel uit doelmatigheidsoverwegingen als uit kwaliteitsoogpunt wenselijk zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie willen weten wat ik precies bedoel met «grotere doelmatigheid van het opleidingsaanbod». Wordt daar ook mee bedoeld: doelmatigheid vanuit wetenschappelijk en maatschappelijk oogpunt en wordt hiermee ook beoogd lacunes in het opleidingsaanbod te voorkomen, zo vragen deze leden.

¹ Instellingsbesluit Reviewcommissie hoger onderwijs en onderzoek, Staatscourant, nr. 5217.

Met vergroting van de doelmatigheid van het onderwijsaanbod, wordt nadrukkelijk ook een betere aansluiting van het aanbod bij de behoeftes van de arbeidsmarkt bedoeld. Ik ga ervan uit dat de instellingen bij het maken van hun keuzes in het opleidingsaanbod nadrukkelijk ook de behoeftes vanuit de wetenschap en vanuit maatschappelijke sectoren meewegen.

5. Gevolgen voor de Rijksbegroting en administratieve lasten

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat ik de kosten als gevolg van de administratieve lasten erg laag heb beraamd. Zij vragen zich af hoe zich dat verhoudt tot de advisering door de reviewcommissie. Met name willen zij weten of die adviezen bindend zijn.

De vraag over de administratieve lasten beantwoord ik hieronder bij de vraag die de GroenLinks-leden hierover stellen. De adviezen van de reviewcommissie zijn niet bindend. Gelet op het belang van de prestatieafspraken en de financiële consequenties die eraan verbonden zijn voor de instellingen, heb ik voor een onafhankelijke commissie van deskundigen gekozen die mij adviseert. In beginsel zal ik de adviezen van de reviewcommissie overnemen. Ik kan daar echter gemotiveerd van afwijken.

De leden van de D66-fractie vragen of de stijging van het onderwijsdeel van het hogeronderwijsbudget ten koste gaat van andere financieringsvormen voor het hoger onderwijs.

Voor zover sprake is van een stijging van het onderwijsdeel van het hogeronderwijsbudget gaat dit niet ten koste van andere financieringsvormen voor het hoger onderwijs. De extra middelen zijn deels gereserveerde middelen voor kwaliteit en studiesucces uit het vorige kabinet als vervolg op de meerjarenafspraken, en zijn deels herinvesteringsmiddelen voor onderwijsintensiteit van het huidige kabinet.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen eveneens om een toelichting op de cijfers.

De omvang van de budgetten voor de prestatieafspraken is bepaald in relatie tot de voornemens in de strategische agenda en de daaropvolgende hoofdlijnenakkoorden. Deze middelen zijn deels gereserveerde middelen voor kwaliteit en studiesucces uit het vorige kabinet als vervolg op de meerjarenafspraken, en deels herinvesteringsmiddelen van het huidige kabinet.

Er wordt gestreefd naar zo min mogelijk administratieve lasten voor instellingen. Dit wordt bijvoorbeeld gerealiseerd door één beoordelingskader te hanteren voor de toekenning van de voorwaardelijke financiering en de toekenning van het selectieve budget. Het is aan de universiteiten en hogescholen om bij het formuleren en uitvoeren van de prestatieafspraken – in de vorm van onderwijs en onderzoek – docenten maar ook studenten adequaat te betrekken zoals dat passend is voor de betreffende instelling.

Bij de invoering van de bekostiging op kwaliteit en profiel is ernaar gestreefd de administratieve lasten voor de instellingen zo laag mogelijk te houden. Daarom wordt voor de verantwoording aangesloten bij de gebruikelijke jaarlijkse verantwoording van de lumpsumbekostiging. Verder wordt zo veel mogelijk gebruikgemaakt van bestaande informatiesystemen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Hierdoor zijn de extra administratieve lasten als gevolg van de AMvB voor de periode

2013–2016 geraamd op respectievelijk 0,03% (€ 310 410,) en 0.08% (€ 269 370,-). Deze bedragen zijn voor de instellingen in het hbo en wo gezamenlijk.