

Vergaderjaar 2023–2024

36 454

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het schrappen van de grondslag voor kwaliteitsbekostiging in het hoger onderwijs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Door de invoering van het studievoorschotstelsel (hierna: leenstelsel) in 2015 is geleidelijk per jaar extra geld beschikbaar gekomen voor het hoger onderwijs.¹ De overheid, onderwijsinstellingen en studentenorganisaties spraken gezamenlijk af dat dit geld ten goede zou komen aan de kwaliteit van het onderwijs met de kwaliteitsafspraken. Deze afspraken gelden voor de periode 2019 tot en met 2024.² In het coalitieakkoord 2021–2025 «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» is opgenomen dat het kabinet de investeringen vanuit het studievoorschot ongemoeid laat. Eind 2024 lopen de huidige kwaliteitsafspraken af. In de beleidsbrief hoger onderwijs en wetenschap³ is opgenomen dat vanaf 1 januari 2025 de investeringen vanuit het studievoorschot gecontinueerd worden en structureel aan de instellingen worden toegekend via de lumpsumbekostiging, teneinde het huidige kwaliteitsniveau voort te zetten. De huidige wijze van kwaliteitsbekostiging leidt namelijk tot de nodige administratieve lasten voor instellingen en uitvoeringslasten voor de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Vanwege bewezen professionaliteit heeft de regering het vertrouwen dat instellingen zich ook na 2024 met deze middelen inzetten voor het verbeteren van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Dit wetsvoorstel schrapt daarom de wettelijke grondslag voor de kwaliteitsbekostiging.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding

Met ingang van het studiejaar 2015–2016 is de basisbeurs voor studenten in het hoger onderwijs komen te vervallen en vervangen door het leenstelsel met sociale terugbetalingsvoorwaarden.

¹ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 3.

² Kamerstukken II 2017/18, 31 288, nr. 621.

³ Kamerstukken II, 2021/22, 31 288, nr. 964.

De middelen die jaarlijks vrijkwamen door dit stelsel (studievoorschotmiddelen) zijn gekoppeld aan de zogenoemde kwaliteitsafspraken op instellingsniveau.⁴ Er is destijds voor gekozen om deze afspraken te maken op instellingsniveau, omdat de opbrengst van de sociale hervorming van de studiefinanciering recht moest doen aan de eigen dynamiek van instellingen en opleidingen. De kwaliteitsafspraken zijn gericht op het realiseren van de doelstellingen voor kwaliteitsverbeteringen en het bijdragen aan uitdagend hoger onderwijs van wereldniveau. Ze hebben daarmee als doel om binnen de instellingen een cultuur te bevorderen waarin kwaliteitsverbetering van het onderwijs centraal staat. Van belang daarbij was dat de kwaliteitsafspraken en de strategische plannen waarop deze gebaseerd zijn, gedragen moesten worden door de docenten en studenten. In de interactie tussen studenten en docenten moest immers de kwaliteitsverbetering worden gerealiseerd.⁵

De overheid, onderwijsinstellingen en studentenorganisaties spraken bij de kwaliteitsafspraken gezamenlijk af dat de studievoorschotmiddelen ten goede zouden komen aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Om dit te realiseren is met de Wet studievoorschot hoger onderwijs in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) een aparte grondslag opgenomen om, in afwijking van de algemene berekeningswijze, een bedrag aan de rijksbijdrage toe te kunnen voegen in verband met de door de instelling in het vooruitzicht gestelde of gerealiseerde kwaliteit van het hoger onderwijs of het wetenschappelijk onderzoek (de kwaliteitsbekostiging). De kwaliteitsafspraken zijn juridisch omgezet in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (UWHW).⁶

Op grond van het UWHW is door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) eind 2019 en begin 2020 kwaliteitsbekostiging voor de periode 2021 – 2024 toegekend aan instellingen, die daarvoor individueel een plan voor de kwaliteitsverbetering hadden ingediend. De Minister van OCW heeft zich voor zijn beslissing steeds laten adviseren door de NVAO. Nu het einde van de huidige periode van kwaliteitsbekostiging nadert, heeft de regering stilgestaan bij de toekomst van de kwaliteitsbekostiging.

2.2 Probleembeschrijving en doelstelling

Vanaf 1 januari 2025 eindigen de kwaliteitsafspraken, zoals deze op 9 april 2018 door de Minister van OCW, de VSNU⁷, de Vereniging Hogescholen (VH), het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) en de Landelijke Studentenenvakbond (LSVb) zijn vastgelegd. Deze afspraken boden instellingen de ruimte om eigen keuzes te maken op het terrein van verbetering van de onderwijskwaliteit en zijn door instellingen vertaald in plannen. De plannen die door de instellingen zijn opgesteld gaven aan waar de instelling met de inzet van de studievoorschotmiddelen naar streeft tot en met 2024.

Gebleden is dat de kwaliteitsafspraken door alle instellingen goed zijn nagekomen. In 2021 hebben alle instellingen een positief besluit ontvangen op de aanvraag voor de kwaliteitsbekostiging.⁸ Dit betekent dat alle instellingen hebben voldaan aan de maatstaven voor de

⁴ Voor de kwaliteitsbekostiging is er een experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs geweest (Stb. 2012, 534). Bij de vormgeving van de kwaliteitsafspraken zijn de ervaringen met de prestatieafspraken in het hoger onderwijs betrokken.

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 3, paragraaf 8.3.

⁶ Stb. 2019, 162.

⁷ Huidige naam: Universiteiten van Nederland (UNL).

⁸ Kamerstukken II, 2021/22, 31 288, nr. 930.

toekenning van de kwaliteitsbekostiging bij de planbeoordeling. De aanvraag getuigde daarmee van voldoende betrokkenheid van interne belanghebbende partijen; de medezeggenschap moest instemmen met het plan en de raad van toezicht moest goedkeuring geven aan het plan. Ook uit de tussentijdse evaluatie van de planrealisatie door de NVAO blijkt dat instellingen voldoende voortgang hebben geboekt bij de realisatie van hun voornemens en dat de relevante belanghebbende partijen voldoende zijn betrokken gedurende de uitvoering van het plan. De regering ziet hierin de bevestiging dat verdiend vertrouwen in de professionaliteit maakt dat de instellingen zich ook na afloop van de kwaliteitsafspraken zullen blijven inzetten voor de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Tegelijkertijd stelt de regering vast dat de huidige wijze van kwaliteitsbekostiging administratieve lasten met zich mee brengt. Op basis van signalen uit het veld trekt de regering thans de conclusie dat de door de instellingen ervaren regeldruk hoger is gebleken dan tijdens de totstandkoming van de kwaliteitsafspraken was voorzien.⁹ Deze hoge administratieve lasten vindt de regering onwenselijk.

De regering vindt het vanwege de bovengenoemde redenen niet nodig de huidige wijze van kwaliteitsbekostiging te continueren. Het doel van de kwaliteitsbekostiging – om binnen de instelling een cultuur te bevorderen waarin kwaliteitsverbetering van het onderwijs centraal staat – kan naar oordeel van de regering ook bereikt worden via de lumpsum-bekostiging (met de daarbij horende medezeggenschapsrechten). De kwaliteitsafspraken hebben naar het oordeel van de regering gezorgd voor een impuls aan de cultuur van bevordering van de kwaliteitsverbetering binnen de instelling, maar verdiend vertrouwen en de hoge administratieve lasten van de kwaliteitsbekostiging, maakt dat de regering nu een andere keuze maakt. Teneinde het huidige kwaliteitsniveau hoog te houden en blijvend bij te dragen aan de kwaliteit van het hoger onderwijs heeft de regering als doel om de investeringen vanuit het studievoorschot (studievoorschotmiddelen) structureel, via de lumpsum, toe te kennen aan de instellingen. Er hoeven geen afspraken meer per instelling te worden gemaakt over toekenning en besteding van deze middelen, noch zal er sprake zijn van toetsing van de gemaakte plannen vooraf door de NVAO. Op deze manier creëert de regering rust en ruimte, zowel op het gebied van bekostiging als administratieve belasting.

2.3. Voorgestelde wijziging

Teneinde te zorgen voor meer rust en ruimte in het stelsel van bekostiging, is aanpassing van de WHW nodig. De WHW geeft de Minister van OCW de bevoegdheid kwaliteitsbekostiging toe te kennen aan instellingen. Om gevolg te geven aan de wens van de regering om de studievoorschotmiddelen door toevoeging aan de lumpsum ter beschikking te laten komen van de instellingen, is het nodig om de bevoegdheid om kwaliteitsbekostiging toe te kennen uit de WHW te schrappen. Zonder deze aanpassing ontstaat onzekerheid over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de studievoorschotmiddelen per 2025 ter beschikking van de instellingen komen. Los hiervan is het ook niet wenselijk om een grondslag voor kwaliteitsbekostiging in de WHW te laten staan, terwijl er geen uitzicht is op de toepassing hiervan. Dit is niet in overeenstemming met de gewenste rust en ruimte in het stelsel van de bekostiging.

⁹ Bij het invoeren van de kwaliteitsbekostiging is berekend dat de administratieve lasten van de kwaliteitsbekostiging ongeveer 150.000 euro gemiddeld per jaar zijn voor alle hogescholen en universiteiten gezamenlijk voor de periode 2019 tot en met 2024 (Stb. 2019, 162).

Artikel 2.6, eerste lid, van de WHW verwijst naar de algemene berekeningswijze van de rijksbijdrage. Die wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Met het oog op het bevorderen van de kwaliteit van het hoger onderwijs of het wetenschappelijk onderzoek zijn met de Wet studievoorschot hoger onderwijs aan dit artikel twee nieuwe leden toegevoegd (leden vijf en zes). Door deze toevoeging kan in afwijking van de algemene berekeningswijze aan de rijksbijdrage een bedrag worden toegevoegd in verband met de door een instelling in het vooruitzicht gestelde of gerealiseerde kwaliteit van het hoger onderwijs of het wetenschappelijk onderzoek.

Systematiek vanaf 2025

De regering stelt voor om de studievoorschotmiddelen per 2025 structureel, door toevoeging aan de lumpsum, ter beschikking te laten komen van de instellingen. De middelen worden hiertoe toegevoegd aan de onderwijsopslag in percentages, deel van het onderwijsdeel van de landelijk beschikbare rijksbijdrage.¹⁰ Het toevoegen van de studievoorschotmiddelen aan de onderwijsopslag in percentages houdt in dat de middelen per instelling op het niveau van 2024 vanaf 2025 structureel worden toegevoegd aan de lumpsum. De mogelijkheid voor kwaliteitsbekostiging verdwijnt uit de WHW.

Betrokkenheid interne belanghebbende partijen

Met het structureel aan de instellingen ter beschikking komen van de studievoorschotmiddelen, door toevoeging aan de lumpsum, vervallen de specifieke afspraken¹¹ over de betrokkenheid van de medezeggenschap op de besteding van de studievoorschotmiddelen. De regering acht het van belang dat blijvende betrokkenheid van de medezeggenschap op de besteding van deze middelen wordt gewaarborgd. De specifieke wijze waarop deze betrokkenheid wordt uitgewerkt, is in nader overleg met VH, UNL, ISO en LSVb gezien.¹² Met de door de Tweede Kamer aangenomen motie Van der Laan/Westerveld¹³ is door de Tweede Kamer verzocht om het instemmingsrecht van de medezeggenschap op de studievoorschotmiddelen vanaf 2025 te continueren.

De VH, UNL, ISO en LSVb zijn, samen met de Minister van OCW, over de specifieke wijze waarop deze betrokkenheid wordt geregeld in overleg getreden. De centrale medezeggenschap heeft instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting.¹⁴ De precieze invulling daarvan is overgelaten aan de instellingen. Er is afgesproken dat per 2025 de middelen ter bevordering van de onderwijskwaliteit (studievoorschotmiddelen) zal worden beschouwd als onderdeel van de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting. De Minister van OCW zal de hogescholen en universiteiten informeren over welk bedrag aan studievoorschotmiddelen elke instelling, als onderdeel van de rijksbijdrage, ontvangt.

¹⁰ Artikel 4.11, tweede lid, UWHW 2008.

¹¹ Artikel 4.30, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel 2, UWHW 2008 en Bestuursakkoord Investeren in Onderwijskwaliteit *Kwaliteitsafspraken 2019–2024*, 9 april 2018.

¹² Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap, 14 juli 2022 (Kamerstukken II 2021–22, 31 288, nr. 969).

¹³ Kamerstukken II, 2021/22, 31 288, nr. 976.

¹⁴ Artikelen 9.30a, derde lid, 9.33, tweede lid, 10.16b, derde lid, en 10.20, derde lid, WHW.

De regering heeft het vertrouwen dat de instellingen, ook nadat de studievoorschotmiddelen ter beschikking komen van de instellingen door toevoeging aan de lumpsum, zich zullen blijven inzetten voor het verbeteren van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Uitgangspunt blijft hierbij ruimte voor en vertrouwen in de horizontale dialoog. De regering meent dat op instellingsniveau, in het gesprek tussen instellingsbestuur, studenten, docenten en relevante in- en externe stakeholders (zoals werkgevers, toeleverend onderwijsveld of maatschappelijke organisaties), het beste kan worden bepaald met welke investeringen de onderwijskwaliteit bij de eigen instelling het meest is gediend. De regering gaat er van uit dat, waar relevant, interne en externe stakeholders betrokken zullen blijven worden bij kwaliteitsinvesteringen.

3. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)

3.1. Regeldruk

Van de huidige werkwijze, waarbij instellingen samen met de medezeggenschap vooraf plannen moeten maken ter besteding van deze middelen, de toetsing vooraf van deze plannen door de NVAO en de toetsing van de planrealisatie, is vanaf 2025 geen sprake meer. De berekende administratieve lasten die gepaard gaan met deze huidige wijze van kwaliteitsbekostiging¹⁵ komen daarmee te vervallen.

3.2. Doenvermogen, Caribisch Nederland, gendergelijkheid en privacy

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor het doenvermogen van studenten, Caribisch Nederland, gendergelijkheid en gegevensleveringen.

4. Uitvoering

Door de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) is een uitvoeringstoets verricht op de voorgestelde wetswijziging. DUO concludeert dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en haalbaar is. Hierbij zijn enkele opmerkingen geplaatst, die zien op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor DUO ten aanzien van de bekostiging van de onderwijsinstellingen. Er is ook de opmerking gemaakt dat het UWHW en de Regeling financiën hoger onderwijs nog gewijzigd moeten gaan worden. Ten aanzien van dit laatste punt merkt de regering op, dat door het vervallen van de grondslag van kwaliteitsbekostiging in de WHW, de lagere regelgeving die hierop gebaseerd is van rechtswege zal vervallen. Dit is inmiddels geëxpliciteerd in artikel II van het voorstel.

5. Financiële gevolgen

In onderstaande tabel zijn de middelen die beschikbaar zijn voor kwaliteitsbekostiging weergegeven. Deze middelen blijven onverkort beschikbaar op begrotingsartikel 6 (hbo) en begrotingsartikel 7 (wo) van de begroting van het Ministerie van OCW. Vanaf 2025 zullen deze middelen binnen begrotingsartikel 6 en 7 onder het instrument Bekostiging worden overgeheveld van de post «Studievoorschot kwaliteitsafspraken» naar «Bekostiging onderwijsdeel». De middelen worden daarmee structureel toegevoegd aan de lumpsum.

¹⁵ Stb. 2019, 162, nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 8.

Tabel: Bedragen kwaliteitsbekostiging (bedragen x € 1 miljoen)

	2025	2026	2027	Struc.
Kwaliteitsbekostiging hbo	410	410	410	410
Kwaliteitsbekostiging wo	249	249	249	249

6. Advies en consultatie

ATR

Tijdens de internetconsultatie is een concept van dit wetsvoorstel voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het ATR adviseert het wetsvoorstel in te dienen. Het ATR geeft in haar advies aan dat gelet op de verplichtingen die voortvloeien uit de huidige, specifieke wijze van kwaliteitsbekostiging, het onderhavige voorstel een minder belastend alternatief is. Het past bij het in het Bestuursakkoord geformuleerde uitgangspunt om «zo min mogelijk extra regeldruk» te veroorzaken en zoveel mogelijk aan te sluiten «bij bestaande instrumenten». Bij de met dit wetsvoorstel voorziene structurele vermindering van regeldrukkosten van € 150.000 plaatst het ATR de kanttekening dat er door de regering nog (nieuwe) afspraken worden gemaakt over de rol van de medezeggenschap. De vermindering van de regeldrukkosten zal uiteindelijk afhankelijk zijn van die afspraken. Het ATR geeft daarom in overweging om bij het maken van die afspraken expliciet de regeldrukkosten te betrekken.

Internetconsultatie

De conceptversie van dit wetsvoorstel heeft in de periode van 24 maart tot en met 28 april 2023 opengestaan voor internetconsultatie. Op de internetconsultatie zijn in totaal 5 reacties binnengekomen, waarvan 4 openbare reacties. De reacties zijn onder meer afkomstig van een hogeschool, een studentenorganisatie, een onderwijsspecialist en burgers. Deze reacties hebben niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Uit de consultatie is naar voren gekomen dat een deel van de respondenten positief is over het structureel aan de instellingen ter beschikking komen van de studievoorschotmiddelen – door toevoeging aan de lumpsum – en met de daarmee gepaard gaande vermindering van de regeldruk.

Deze nieuwe wijze van ter beschikking stellen van de studievoorschotmiddelen leidt echter ook tot zorgen bij andere respondenten, met name ten aanzien van de betrokkenheid van de medezeggenschap bij de besteding van deze middelen. Eén respondent heeft drie aanbevelingen geformuleerd voor onderhavig wetsvoorstel:

1. Stel jaarlijks een percentage van de lumpsum beschikbaar voor studentinitiatieven;
2. Borg betrokkenheid van de medezeggenschap bij het bredere thema van investeringen in de onderwijskwaliteit; en
3. Zorg ervoor dat een parallelle discussie plaatsvindt over de ondersteuning van de medezeggenschap.

Deze aanbevelingen zullen worden meegenomen in het overleg dat de regering voert met de VH, UNL, LSVb en ISO over de uitvoering van de motie Van der Laan/Westerveld (zie paragraaf 2.3).

Daarnaast is gevraagd hoe in deze wetswijziging is meegenomen dat onderwijsinstellingen het in de lumpsum opgenomen bedrag ook daadwerkelijk aan kwaliteitszorg- en verbetering besteden. De regering heeft vertrouwen dat de instellingen deze middelen in samenspraak met de medezeggenschap, net als in de afgelopen jaren, zullen blijven inzetten voor de verbetering van kwaliteit van het onderwijs. Hiertoe is in het bestuursakkoord met VH en UNL ook de afspraak gemaakt dat instellingen deze middelen structureel inzetten voor de (bevordering van de) kwaliteit van het hoger onderwijs.¹⁶

Ook is gevraagd of de administratieve lasten niet hetzelfde blijven met de wetswijziging, aangezien respondent de hoop uitspreekt dat instellingen nog steeds kwaliteits(verbeterings)plannen maken in samenspraak met de medezeggenschap.

In reactie hierop wil de regering benadrukken dat de huidige werkwijze, waarbij instellingen samen met de medezeggenschap vooraf plannen moeten maken ter besteding van deze middelen, de toetsing vooraf van deze plannen door de NVAO en de toetsing van de planrealisatie, vanaf 2025 verdwijnt. Dit betekent dat de uit de WHW voortvloeiende administratieve lasten die hiermee gepaard gaan verdwijnen. Zoals in paragraaf 2.3 naar voren is gebracht, acht de regering het wel van belang dat blijvende betrokkenheid van de medezeggenschap op de besteding van deze middelen wordt gewaarborgd. De regering gaat ervan uit dat de hieruit voortkomende regeldruk minder is dan die voortvloeiend uit de huidige werkwijze.

Tot slot suggereert een respondent dat de studievoorschotmiddelen niet aan verbetering van het onderwijs zijn besteed en teruggegeven zouden moeten worden aan de studenten die onder het leenstelsel hebben gestudeerd. In reactie hierop wil de regering benadrukken dat de studievoorschotmiddelen zijn besteed aan de investeringen in het hoger onderwijs. De investeringen in het hoger onderwijs, die zijn bekostigd uit middelen die met de invoering van het leenstelsel werden bespaard,

blijven overeind na de terugkeer van de basisbeurs en zullen nog steeds worden ingezet ter verbetering van het hoger onderwijs.

7. Inwerkingtreding

De publicatie van dit wetsvoorstel is voorzien per 1 juli 2024. Op deze manier kunnen de instellingen tijdig geïnformeerd worden over de bekostiging voor 2025 in de eerste Rijksbijdragebrief voor 2025. Deze brief wordt uiterlijk in augustus 2024 aan de instellingen verstuurd. De inwerkingtreding is voorzien op 1 januari 2025. De huidige periode van kwaliteitsbekostiging loopt af op 31 december 2024 waardoor de grondslag van de kwaliteitsbekostiging tot deze datum in de wet moet blijven staan.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (artikel 2.6 WHW)

Met dit artikel wordt de grondslag van de kwaliteitsbekostiging uit de WHW geschrapt.

¹⁶ Kamerstukken II 2017/18, 31 288, nr. 621, paragraaf 1.2.

Artikel II

Aanwijzing nr. 6.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving geeft aan dat door het (geheel of gedeeltelijk) intrekken van een delegerende regeling de rechtsgrondslag aan (bepalingen in) uitvoeringsregelingen vervallen die hierop gebaseerd zijn (van rechtswege). Om onduidelijkheid over de juridische status van (bepalingen in) uitvoeringsregelingen te voorkomen, is het volgens deze Aanwijzing wenselijk het vervallen hiervan expliciet te regelen. Hiertoe is in artikel II opgenomen welke bepalingen van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 vervallen.

Artikel III

Dit artikel regelt dat deze wet bij koninklijk besluit in werking treedt. De geplande inwerkingtredingsdatum is 1 januari 2025. Zie paragraaf 7 van het algemeen deel voor de toelichting hierop.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf