

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. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 februari 2024

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel tot 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. De regering is erkentelijk voor de getoonde belangstelling en de vragen van de leden van de fracties van Groenlinks-PvdA, VVD, Nieuw Sociaal Contract, D66, BBB, SP, SGP en ChristenUnie.

Deze nota naar aanleiding van het verslag volgt de indeling van het verslag.

Algemeen

1. Inleiding

Het lijkt de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie goed om een totaaloverzicht te hebben van de kwaliteitsbekostigingsmiddelen. Kan de regering voorzien in een overzicht van de door de invoering van het leenstelsel vrijgekomen middelen en de uiteindelijk als kwaliteitsimpuls beschikbaar gestelde middelen?

In de memorie van toelichting bij de Wet studievoorschot hoger onderwijs¹ is in tabel 11.1 opgenomen wat de financiële gevolgen van deze wet zijn. De kosten en opbrengsten zijn daar ook nader toegelicht. In de periode 2018 tot en met 2023 bedraagt de besparing cumulatief ca. € 2,2 miljard. Dit betreft een besparing als gevolg van het afschaffen van de basisbeurs verminderd met de extra uitgaven als gevolg van, onder andere, het ophogen van de aanvullende beurs.

In de Kamerbrief van 5 november 2019² over de besteding van de opbrengsten van het leenstelsel is in tabel 1 aangegeven waar de studievoorschotmiddelen aan worden besteed. Deze tabel is in prijspeil 2019.

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

² Kamerstukken I 2019/20, 34 035, nr. AH.

Tabel 1: verdeling studievoorschotmiddelen, stand begroting 2020

HBO (artikel 6)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1 Kwaliteitsafspraken	120	141	239	299	315	357
2 Landelijke specifieke doelstellingen	14	17	25	31	34	38
3 Vouchers	0	0	0*	1	4	24
Totaal HBO studievoorschotmiddelen	134	157	264	331	354	419

WO (artikel 7)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1 Kwaliteitsafspraken	72	86	146	182	192	217
2 Landelijke specifieke doelstellingen	10	11	15	18	21	24
3 Vouchers	0	0	0	0*	0*	3
Totaal WO studievoorschotmiddelen	82	96	161	200	213	244

* door afronding op 0

De besteding van de studievoorschotmiddelen betreft als eerste de middelen voor kwaliteitsafspraken. Dit betreft ca. 90% van de studievoorschotmiddelen. De middelen voor kwaliteitsafspraken bedragen in 2024 € 249 miljoen in het wo en € 410 miljoen in het hbo (prijspeil 2023). Dit zijn de middelen die met onderhavig wetsvoorstel structureel worden toegevoegd aan de lumpsum.

De tweede bestedingsrichting betreft de zogenoemde «10-procent-middelen» voor landelijke specifieke doelstellingen. Deze worden sinds 2018 ingezet om op landelijk niveau nieuwe initiatieven in gang te zetten. In de geest van de studievoorschotmiddelen, namelijk geld van studenten uit het hbo en wo, moeten deze ook ten goede komen aan initiatieven voor studenten in het hbo en wo. Bestaande onderwijsinitiatieven die, veelal in overleg met LSVb en ISO tot stand zijn gekomen, zijn bijvoorbeeld: impuls op de medezeggenschap, City Deal Kennis Maken, studentenwelzijn, pilots Slimmer Collegejaar, wisselstroomtrajecten hbo – wo, het Comeniusprogramma en de Nederlandse Onderwijspremie. De derde bestedingsrichting betreft de studievoorschotvouchers. Deze middelen zijn met de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs omgezet naar een tegemoetkoming voor dezelfde doelgroep. Studenten die in de eerste vier cohorten van het leenstelsel zijn begonnen met studeren en een diploma hebben gehaald komen in aanmerking voor de tegemoetkoming. Deze wordt afgetrokken van de studieschuld of, als deze er niet (meer) is, uitgekeerd aan de oud-student. Deze tegemoetkoming is in aanvulling op de tegemoetkoming voor alle leenstelselstudenten.

*Zijn de precieze oorzaken te achterhalen van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer uit 2018 dat destijds de toegezegde extra investeringen in de onderwijskwaliteit waarschijnlijk niet volledig zijn gerealiseerd?*³

Zoals de Algemene Rekenkamer aangeeft in haar rapport is er bij de afspraak dat hogescholen en universiteiten in de periode 2015–2017 € 200 miljoen per jaar zouden voorinvesteren in de onderwijskwaliteit geen definitie van voorinvesteringen afgesproken. Het gebrek aan vooropgestelde richtlijnen resulteerde in investeringen die niet aan de naderhand opgestelde richtlijnen van de Algemene Rekenkamer voldeden. Het rapport geeft aan dat de instellingen een totaalbedrag van € 860 miljoen hebben opgegeven als voorinvesteringen. Van € 280 miljoen is door de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat het voldeed aan de definitie van een voorinvestering. Van € 330 miljoen is geconcludeerd dat het deels aan de definitie voldeed of dat het onbekend was of het aan de definitie voldeed. Circa € 250 miljoen voldeed niet aan de definitie.

³ Kamerstukken II 2017/18, 31 288, nr. 606.

En kan worden vastgesteld dat deze middelen sinds het kritische rapport van de Algemene Rekenkamer wél volledig aan de onderwijskwaliteit zijn besteed?

In 2018 is samen met de VH, UNL, ISO en LSVb tot het systeem van kwaliteitsafspraken gekomen. Met dit systeem zijn plannen gemaakt op welke wijze de studievoorschotmiddelen mogen worden besteed. De kwaliteitsafspraken hebben betrekking op de periode 2019–2024 en zijn door de NVAO getoetst. Gebleken is dat de kwaliteitsafspraken door alle instellingen goed zijn nagekomen. In 2021 hebben alle instellingen een positief besluit ontvangen op de aanvraag voor kwaliteitsbekostiging. Uit de door de NVAO uitgevoerde tussentijdse evaluatie van de realisatie van deze plannen blijkt dat alle 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.

Is voor elke instelling na te gaan hoe de onderwijskwaliteitsmiddelen zijn besteed en is daarover een gefundeerd oordeel te vellen? En is, omgekeerd, een overzicht van investeringen te geven waarmee de onderwijskwaliteit evident is verbeterd en daarmee als best practice aan instellingen voor de toekomst mee te geven?

Elke instelling heeft een plan gemaakt op basis waarvan in 2021 per besluit de kwaliteitsbekostiging is toegekend. Dit plan liet zien waar de instelling met de inzet van de studievoorschotmiddelen naar streeft tot en met 2024. Door de ISO, LSVb, UNL en VH is afgesproken dat de instellingen de medezeggenschap instemmingsrecht geven op het plan van de instelling voor de inzet van de studievoorschotmiddelen. De interne belanghebbenden (waaronder de medezeggenschap) zijn derhalve bij het opstellen van dit plan betrokken geweest en het plan moest voldoende draagvlak bij interne en relevante externe betrokkenen hebben. Instellingen hebben in het jaarverslag over 2021 de balans opgemaakt ten aanzien van de voortgang van de verwezenlijking van hun plannen. Een reflectie van de medezeggenschap op de realisatie van het plan tot dan toe werd daar bijgevoegd.

Op basis van die stukken heeft de NVAO in 2022 de tussentijdse evaluatie van de planrealisatie uitgevoerd. Per instelling heeft de NVAO mij aan de hand van twee criteria geadviseerd, te weten: «de instelling heeft voldoende voortgang geboekt met de verwezenlijking van haar voornemens, rekening houdend met de gepleegde inspanningen en de omgang met onvoorziene omstandigheden» en «de medezeggenschap en andere relevante belanghebbenden zijn voldoende betrokken gedurende de uitvoering van dit plan». De conclusie die ik op basis van deze adviezen heb kunnen trekken is dat alle instellingen hebben voldaan aan deze criteria. De eindevaluatie van de planrealisatie door de instellingen staat gepland na afloop van de kwaliteitsafspraken. Ook in dat geval zal op basis van voornoemde criteria een beoordeling door de NVAO plaatsvinden waarop een advies aan mij volgt. Een dergelijke evaluatie bevat geen overzicht van investeringen, maar de instellingen kunnen de resultaten ervan gebruiken voor hun eigen strategievorming. De regering stelt zich voor dat instellingen «best practices» onderling delen en de regering zal hiertoe de conclusies van de eindevaluatie delen met uw Kamer.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Probleembeschrijving en doelstelling

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn blij om in de memorie van toelichting te lezen dat de gemaakte kwaliteitsafspraken door alle instellingen goed zijn nagekomen. Deze leden zijn vooral benieuwd of dit

oordeel door alle betrokken stakeholders, zoals de docenten- en studentenvertegenwoordigers, wordt gedeeld. Is hun inbreng op de gemaakte kwaliteitsafspraken gewaarborgd geweest en is hun input voldoende meegenomen?

De regering gaat er bij de beantwoording van deze vraag van uit dat de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of het oordeel op de tussentijdse evaluatie van de planrealisatie wordt gedeeld door de diverse betrokken stakeholders en of hun input voldoende is meegenomen bij de evaluatie. De NVAO heeft in 2022 deze tussentijdse evaluatie van de planrealisatie door de instellingen uitgevoerd. De criteria die de NVAO daarbij heeft gehanteerd waren: «de instelling heeft voldoende voortgang geboekt met de verwezenlijking van haar voornemens, rekening houdend met de gepleegde inspanningen en de omgang met onvoorziene omstandigheden» en «de medezeggenschap en andere relevante belanghebbenden zijn voldoende betrokken gedurende de uitvoering van dit plan». Voor de beoordeling van deze criteria heeft de NVAO het door de instelling opgesteld jaarverslag 2021 en de daarbij horende onafhankelijke reflecties van de medezeggenschap van die instelling gebruikt. De NVAO heeft geconstateerd dat de medezeggenschap op instellingen in de beoogde verbetering van de onderwijskwaliteit actief is, en wordt, betrokken. De regering stelt zich op het standpunt dat hieruit volgt dat de input van de betrokken stakeholders, zoals de docenten- en studentenvertegenwoordigers, voldoende gewaarborgd is geweest.

Kan de regering voorzien in een overzicht van de gevallen waarin instellingen tóch budget kregen toegekend, ondanks een voorafgaand negatief advies?

Er zijn geen gevallen waarin instellingen budget kregen toegekend, ondanks een voorafgaand negatief advies. Dit is zo, omdat een positief advies van de NVAO een voorwaarde is voor een positief besluit, waarmee studievoorschotmiddelen werden toegekend. Dit geldt zowel in de fase van de planvorming, als bij de tussentijdse evaluatie van de planrealisatie.⁴

De regering merkt voor de volledigheid op dat in de fase van de planbeoordeling een aantal instellingen⁵ in eerste instantie een negatief oordeel van de NVAO hebben gekregen over hun plan. Deze instellingen zijn in de gelegenheid gesteld om binnen een jaar een nieuw plan in te dienen dat wel voldeed aan de criteria. Uiteindelijk hebben alle instellingen een plan ingediend dat voldeed aan de criteria en daarom hun studievoorschotmiddelen in de vorm van kwaliteitsbekostiging ontvangen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vinden het betekenisvol dat uit de tussentijdse evaluatie van de planrealisatie door de NVAO⁶ blijkt dat instellingen voldoende voortgang hebben geboekt bij de uitvoering en daarbij relevante belanghebbende partijen voldoende hebben betrokken gedurende de uitvoering van het plan. Daarnaast snappen deze leden dat de administratieve lasten die de huidige wijze van kwaliteitsbekostiging met zich meebrengt ongewenste hoge regeldruk oplevert. Het roept echter naar het oordeel van de leden de vraag op of, bij het wegvallen van het systeem van kwaliteitsafspraken en kwaliteitsbekostiging, onder de nieuwe omstandigheden afdoende ingestaan kan worden voor zorgvuldige besluitvorming.

⁴ Aan de evaluatie van de planrealisatie (eind) worden geen financiële consequenties verbonden.

⁵ Kamerstukken I 2019/20, 34 035, nr. AH.

⁶ NVAO: Nederlandse-Vlaamse Accreditatieorganisatie.

Wanneer de grondslag voor de kwaliteitsbekostiging is afgeschaft, zullen de instellingen de betreffende middelen (in totaal: € 659 miljoen⁷) structureel ontvangen via de lumpsum. De regering heeft het vertrouwen in de professionaliteit van de instellingen dat zij ook na afloop van de kwaliteitsafspraken zich zullen blijven inzetten voor de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Daarbij overweegt de regering dat de investeringen die de instellingen op basis van hun planvorming ter bevordering van de onderwijskwaliteit hebben gedaan, ook deels doorlopende investeringen zijn.

Eenzelfde vertrouwen heeft de regering in het proces van besluitvorming binnen de instellingen, waarbij de relevante interne en externe belanghebbenden hun rol hebben. Hierbij wijst de regering in het bijzonder naar de afspraken die naar aanleiding van de uitwerking van de motie Van der Laan/Westerveld⁸ zijn gemaakt met ISO, LSVb, VH en UNL ten aanzien van de betrokkenheid van de medezeggenschap bij de besluitvorming in het kader van de besteding van deze middelen⁹. Deze houden in dat per 2025 de middelen ter bevordering van de onderwijskwaliteit (studievoorschotmiddelen) zullen worden beschouwd als onderdeel van de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting. Hiervoor zal de handreiking «Instemming op de hoofdlijnen van de begroting» worden aangepast. In het bekostigingsoverzicht, dat door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ten behoeve van de instellingen wordt opgesteld en waarin de rijksbijdrage aan de instellingen is gespecificeerd, wordt (jaarlijks) voor elke instelling ook het bedrag gespecificeerd dat de instelling als onderdeel van haar rijksbijdrage ontvangt aan deze middelen. Om te zorgen dat zichtbaar is voor instellingen en medezeggenschap wat het bedrag aan studievoorschotmiddelen is, heb ik alle instellingen verzocht om eind 2024 de «eindstand» op te maken van deze middelen. Ik heb de instellingen daarbij verzocht te specificeren waar de ontvangen studievoorschotmiddelen aan worden besteed en welke middelen daarvan vaste bestedingen betreffen (omdat hiervoor vaste investeringen zijn gedaan, bijvoorbeeld in de vorm van vaste contracten) en welke middelen vrij te besteden zijn. Ik heb de instellingen tevens verzocht dit intern transparant te maken. Op deze manier is zowel voor het bestuur als de medezeggenschap helder over welk deel van de middelen nog keuzes te maken zijn. Op het vrij te besteden deel heeft de centrale medezeggenschap op de instelling het instemmingsrecht.

De leden onderschrijven de wens van lumpsumbekostiging, maar vinden vooralsnog dat daarbij effectieve inspraak van de (vertegenwoordigers van) relevante belanghebbende partijen, zoals studenten en docenten, moet zijn gewaarborgd. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie roepen in herinnering dat nog steeds geen overeenstemming is bereikt over de vergoedingen voor studentenmedezeggenschap en daarmee een garantie ontbreekt op goed functionerende studententoezicht. Is de regering bereid om er alles aan te doen dat uiterlijk bij plenaire behandeling van dit wetsvoorstel door de Kamer een akkoord op medezeggenschapsvergoedingen tussen (vertegenwoordigers van) studenten en instellingen is bereikt?

Voor het goed functioneren van medezeggenschap vindt de regering het van belang dat randvoorwaarden, zoals ondersteuning en communicatie, op orde zijn. Zij is daarom ook blij met de afspraken die hierover zijn gemaakt. Dit biedt vertrouwen in en draagt bij aan de rol die de medezeggenschap speelt bij de besteding van de studievoorschotmiddelen, ook na

⁷ Prijspeil 2023.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 976.

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1100.

inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Het standpunt van de leden van de Groenlinks-PvdA-fractie dat er met het ontbreken van afspraken over vergoedingen garantie ontbreekt voor een goed functionerende medezeggenschap, deelt de regering niet. De regering is van mening dat meer duidelijkheid over de vergoedingen een barrière kan wegnemen voor het kandideren voor een plek in de medezeggenschapsorganen en kan zorgen voor een meer diverse samenstelling van de medezeggenschapsgremia.

Daarom hecht ik veel waarde aan overeenstemming tussen de verschillende partijen over vergoedingen. Streven is dat zij voor de zomer een akkoord bereiken. Zoals aangegeven in de brief aan uw Kamer¹⁰ is de regering bereid om dit te stimuleren middels een investering uit de studievoorschotmiddelen (10-procent-middelen) van € 3 miljoen per jaar tot en met 2027 voor scholing, ondersteuning, communicatie en vergoedingen, onder de voorwaarde dat de partijen tot afspraken komen. Zoals tevens aangegeven in deze brief informeer ik de Kamer voor de zomer over de uitkomst van de vervolgesprekken over vergoedingen.

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd te lezen dat alle instellingen de kwaliteitsafspraken goed zijn nagekomen en daarmee hebben voldaan aan de maatstaven voor de toekenning van de kwaliteitsbekostiging bij de planbeoordeling. Indien onverhoopt in de toekomst instellingen niet meer kunnen voldoen aan deze kwaliteit, vragen deze leden welke terugvalopties de regering paraat heeft om in te kunnen grijpen, zonder de hele wet te moeten terugdraaien.

Met dit wetsvoorstel schrapt de regering de specifieke grondslag voor de kwaliteitsbekostiging. De regering kiest ervoor om de studievoorschotmiddelen (in totaal: € 659 miljoen¹¹) structureel aan de instellingen toe te kennen door ze toe te voegen aan de lumpsum. Op deze manier creëert de regering rust en ruimte, zowel op het gebied van bekostiging als administratieve belasting. De regering geeft hierbij het vertrouwen aan de instellingen dat zij, ook met deze wijze van bekostiging, deze middelen zullen blijven inzetten voor verbetering van de onderwijskwaliteit. Daarbij overweegt de regering dat de investeringen die de instellingen op basis van hun planvorming ter bevordering van de onderwijskwaliteit hebben gedaan, ook deels doorlopende investeringen zijn. Goede betrokkenheid van de medezeggenschap daarbij blijft gewaarborgd. Dit is bekrachtigd met het Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap¹² en met de uitwerking van de motie Van der Laan/Westerveld¹³.

De regering merkt daarbij op dat naast de vereisten voor de kwaliteit die gesteld zijn op grond van de kwaliteitsbekostiging, de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) ook andere bepalingen kent die ervoor zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs is geborgd. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de regels rondom de accreditatie van opleidingen. Indien instellingen zich niet houden aan deze vereisten, kan dit consequenties hebben voor de accreditatie of kan de Minister in het uiterste geval (een deel van) de bekostiging inhouden. De regering meent dat de kwaliteit hiermee voldoende is geborgd en dat er voldoende terugvalopties zijn om in te grijpen indien dit nodig mocht zijn.

Daarnaast geeft de regering aan dat het schrappen van de kwaliteitsbekostiging minder administratieve lasten met zich meebrengt. De leden van de VVD-fractie onderschrijven dit belang en vragen de regering erop toe

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1100.

¹¹ Prijspeil 2023.

¹² Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1031.

¹³ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 976.

te zien dat dit ook daadwerkelijk tot gevolg heeft en vragen de regering hier nader uitleg over te geven.

De regering onderschrijft het belang dat de VVD-fractie heeft benoemd om de administratieve lasten op dit punt te verminderen. Door het structureel, via de lumpsum, toekennen van de studievoorschotmiddelen aan de instellingen wordt rust gecreëerd op het gebied van de administratieve belasting. Hierdoor vervallen immers de administratieve lasten 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. Zoals ook in de memorie van toelichting uiteen is gezet, is in dit kader voor de regering relevant geweest dat zij op basis van signalen uit het veld de conclusie heeft getrokken dat de regeldrukkosten hoger zijn dan tijdens de totstandkoming van de kwaliteitsafspraken was voorzien. Uit deze signalen kan worden opgemaakt dat de regeldrukkosten die tijdens de totstandkoming van de afspraken waren voorzien voor het totaal (alle instellingen), eerder overeenkomen met de (regeldruk)kosten per individuele instelling.

Het is volgens de leden van de Nieuw Sociaal Contract-fractie van groot belang dat de komende jaren zicht kan blijven worden gehouden en kan blijven worden gestuurd op de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs. In dat kader vinden deze leden het belangrijk dat de opleidings-accreditaties in stand blijven en de kwaliteit van opleidingen niet door instellingen zelf worden beoordeeld. Opleidingen worden nu eens in de zes jaar geaccrediteerd en dit blijft een belangrijk toetsingsmoment. Zij vragen of dit ook nog beter kan worden ingericht, bijvoorbeeld door steekproefsgewijs zowel opleidingen, onderwijs als bestuur en financiën door te lichten. Dit zou de administratieve lasten en het sturen op criteria verder verminderen. Ziet de regering mogelijkheden om op een andere manier zicht en stuur te houden op de kwaliteit van het hoger onderwijs zonder de administratieve normen te verhogen of instellingen door hoepels te laten springen en zich aan te passen aan de criteria?

Zoals ik eerder aan uw Kamer heb laten weten, laat ik besluiten over de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel aan een nieuw kabinet.¹⁴ Naar aanleiding van uw vraag over mogelijkheden om het toezicht op kwaliteit anders in te richten, terwijl het bestaande stelsel van opleidings-accreditatie blijft bestaan, schets ik graag kort de stappen die de afgelopen jaren reeds zijn gezet om de kwaliteitsbeoordeling van opleidingen in het hoger onderwijs te verbeteren. In het traject «Accreditatie op maat», is onder meer de regeldruk rondom accreditatie in kaart gebracht. Een belangrijk inzicht dat hieruit naar voren kwam, is dat veel winst te behalen valt in het verminderen van de ervaren regeldruk die het accreditatieproces voor instellingen met zich meebrengt. Het vergroten van het eigenaarschap van onderwijsprofessionals is daarin een belangrijke factor, zoals eerder al werd opgemerkt door de Onderwijsraad.¹⁵ In de wet Accreditatie op maat¹⁶ is onder andere de rol van de opleidingscommissie versterkt en is het gedifferentieerd oordeel van een accreditatiebesluit afgeschaft. Ook zijn de twee functies van het accreditatieproces – verantwoorden en verbeteren – scherper van elkaar onderscheiden. De NVAO werkt sindsdien langs de uitgangspunten van «Accreditatie op maat» verder aan het verbeteren van het accreditatieproces. Zo is het nieuwe accreditatiekader, dat onlangs is voorgehangen bij uw Kamer en

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1070.

¹⁵ Onderwijsraad (2015), *Kwaliteit in het hoger onderwijs*.

¹⁶ Stb. 2018, 209.

per 1 april 2024 zal ingaan, door de NVAO eenvoudiger en duurzamer gemaakt, zodat het minder vaak hoeft te worden vervangen.¹⁷

Daar waar het gaat over het toevoegen van vormen van toezicht aan het stelsel van opleidingsaccreditatie, zoals de in de vraag genoemde steekproeven, zie ik risico's omtrent stapeling van toezicht en rondom regeldruk. Binnen het huidige stelsel, waar elke opleiding sowieso elke zes jaar gevisiteerd wordt door een panel van onafhankelijke experts (onder hoede van de NVAO) acht ik dit instrument niet proportioneel. Tussentijdse steekproeven veroorzaken een te grote regeldruk en zijn wat mij betreft niet passend bij de hoge kwaliteit van het hbo en wo.¹⁸ Bij een stelsel dat geen periodieke accreditaties (onder hoede van de NVAO) op opleidingsniveau kent maar op instellingsniveau, kan ik me meer bij steekproeven voorstellen, zoals eerder ook aangegeven in reactie op de motie van de leden Van der Woude en Van der Molen¹⁹. Een steekproef zou kunnen worden ingezet op het moment dat er signalen zouden zijn dat de eigen regie van een instelling op de opleidingsbeoordeling niet goed zou functioneren.

Tot slot merk ik op dat het op hetzelfde moment doorlichten van opleidingskwaliteit, bestuur en financiën op dit moment niet past binnen het toezicht op het hbo en wo. NVAO en inspectie hebben complementaire rollen, elk met een specifiek mandaat. Daar waar de NVAO de wettelijke taak heeft om de opleidingskwaliteit te beoordelen, via de zesjaarlijkse accreditatiecyclus, houdt de inspectie op basis van signalen toezicht op de naleving van wet- en regelgeving, op financiële rechtmatigheid en op (bestuurlijke) continuïteit, naast het stelselonderzoek dat zij doet en de bestuursgesprekken die zij voert. NVAO en inspectie werken samen en wisselen informatie uit op basis van een samenwerkingsprotocol. Samen met de CDHO evalueren zij geregeld waar de samenwerking beter en effectiever kan, juist om accreditatie en nalevingsonderzoek beter op elkaar te laten aansluiten. Een eventuele verandering van deze rolverdeling of van de samenwerking tussen beide organisaties, zou een majeure wijziging van het toezichtsmodel betekenen. Voor een dergelijke wijziging zie ik op dit moment geen aanleiding.

De leden van de D66-fractie steunen het wetsvoorstel van de regering om de grondslag voor kwaliteitsbekostiging te schrappen en dit geld toe te voegen aan de lumpsum. Deze leden vinden het belangrijk dat er meer vaste bekostiging komt in het hbo en het wo. Dat geeft meer zekerheid voor instellingen in regio's waar de bevolking krimpt en vermindert de prikkel om financiële in plaats van inhoudelijke redenen over te stappen op Engelstalig onderwijs. Daarnaast wordt het voor instellingen makkelijker om kleine opleidingen te behouden. Zij constateren dat er brede steun is voor het wetsvoorstel in het onderwijsveld. Zij vinden het met het oog op de zekerheid voor onderwijsinstellingen van groot belang dat dit wetsvoorstel doorgang vindt. Zij vragen de regering welk tijdspad voor dit wetsvoorstel nodig is om het geld voor het collegejaar 2025–2026 aan de lumpsum toe te voegen.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1074.

¹⁸ Sinds 2012 blijken de uitkomsten van de accreditaties in het Nederlandse hoger onderwijs zeer stabiel. Over de hele linie wordt 95 procent van de bestaande opleidingen van hogescholen en universiteiten positief beoordeeld en opnieuw geaccrediteerd; de overige 5% krijgt een voorwaarde opgelegd. Ook het percentage nieuwe opleidingen van hogescholen en universiteiten dat in een keer slaagt voor de kwaliteitstoets van de NVAO neemt de laatste jaren toe. Zie: jaarverslagen NVAO 2012 e.v.

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 31 288 nr. 982.

De huidige periode van kwaliteitsbekostiging loopt af op 31 december 2024. De inwerkingtreding van het wetsvoorstel is derhalve voorzien op 1 januari 2025. Zo kunnen vanaf bekostigingsjaar 2025 de studievoorschotmiddelen worden toegevoegd aan de lumpsum. Om het bovenstaande tijdsplan mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat het wetsvoorstel 1 juli a.s. kan worden gepubliceerd in het Staatsblad. Op deze manier kunnen de hbo- en wo-instellingen tijdig worden geïnformeerd over hun bekostiging voor 2025 in de Rijksbijdragebrief voor 2025. Deze brief wordt uiterlijk in augustus 2024 aan instellingen verstuurd.

Daarnaast vragen zij de regering om een inschatting te maken wat de gevolgen zijn voor instellingen in regio's waar de bevolking krimpt op middellange en lange termijn als deze verhoging van de vaste voet niet doorgaat.

Een daling van het aantal studenten leidt conform de begrotingssystematiek tot minder beschikbare middelen voor hoger onderwijsinstellingen. Het verhogen van de vaste voet heeft gevolgen voor de manier waarop de beschikbare middelen over de hoger onderwijsinstellingen worden verdeeld. Een verhoging van de vaste voet leidt ertoe dat de bekostiging minder afhankelijk wordt van studentenaantallen. Instellingen waarbij de krimp in het aantal studenten zich sterker voltrekt dan het landelijke gemiddelde, worden hierdoor minder geraakt dan zonder verhoging van de vaste voet het geval zou zijn.

De leden van de BBB-fractie lezen in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Raad van State) en in het nader rapport dat de regering het eens is met de Raad van State dat het van belang is om het instrument kwaliteitsbekostiging te evalueren, met als doel antwoord op de vraag te krijgen of de inzet van dit instrument doelmatig en doeltreffend is geweest.²⁰ Deze leden vragen de regering op welke wijze de Kamer betrokken wordt bij het vormgeven van de evaluatie van het instrument kwaliteitsbekostiging. Zij lezen bovendien in het advies van de Raad van State en in het nader rapport dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de komende tijd zal gebruiken om een evaluatie vorm te geven. Zij vragen de regering de komende tijd deze evaluatie nader te definiëren en vragen de regering welk tijdsplan hierbij voor ogen wordt gehouden.

De evaluatie van het instrument kwaliteitsbekostiging zal daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd na afloop van de kwaliteitsafspraken. De huidige afspraken lopen af per 1 januari 2025. De regering zal in elk geval de periode tot 1 januari aanstaande gebruiken om de evaluatie nader te definiëren en vervolgens starten met de uitvoering van de evaluatie. De evaluatie zal door een externe en onafhankelijke partij worden uitgevoerd en de regering zal de Tweede Kamer hierover informeren.

De leden van de SP-fractie vragen of er ook andere mogelijkheden zijn onderzocht om de administratie voor instellingen te verminderen. Hoe gaat de regering waarborgen dat de kwaliteitsgelden die nu worden toegevoegd aan de lumpsum, daadwerkelijk worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs?

De regering wijst erop dat de aanleiding van dit wetsvoorstel is gelegen in het verdiend vertrouwen in de professionaliteit van hbo- en wo-instellingen. Dit maakt dat de regering erop vertrouwt dat de instellingen zich, ook na afloop van de huidige kwaliteitsafspraken, zullen blijven inzetten voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

²⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36 454, nr. 4.

Daarbij overweegt de regering dat de investeringen die de instellingen op basis van hun planvorming ter bevordering van de onderwijskwaliteit hebben gedaan, ook deels doorlopende investeringen zijn. Daarnaast is gebleken dat de regeldruk als gevolg van de huidige wijze van kwaliteitsbekostiging hoger is dan voorzien. Vanwege de keuze om de grondslag van deze bekostiging te schrappen, wat als gevolg heeft dat de administratieve lasten die volgen uit de huidige kwaliteitsafspraken komen te vervallen, heeft de regering geen andere mogelijkheden om de administratie voor instellingen te verminderen onderzocht.

In reactie op de vraag van deze leden naar hoe de regering gaat waarborgen dat de studievoorschotmiddelen (in totaal: € 659 miljoen²¹) die nu worden toegevoegd aan de lumpsum, daadwerkelijk worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs, merkt de regering op dat de bevestiging daarvan is gebleken uit het feit dat alle instellingen een positief besluit hebben ontvangen op de aanvraag van de kwaliteitsbekostiging, alsmede uit het feit dat uit de tussentijdse evaluatie van de planrealisatie door de NVAO volgt dat de instellingen voldoende voortgang hebben geboekt bij de realisatie van hun in die plannen opgenomen voornemens. Daarbij benadrukt de regering dat blijvende betrokkenheid van de medezeggenschap op deze middelen blijft gewaarborgd aangezien in samenspraak met de UNL, VH, ISO en LSVb is afgesproken dat de studievoorschotmiddelen zullen worden beschouwd als onderdeel van de hoofdlijnen van de begroting. De centrale medezeggenschap heeft instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting.

Is de regering bereid om een percentage van de lumpsum beschikbaar te stellen voor studentinitiatieven?

De regering wijst erop dat de zogenoemde 10-procent-middelen sinds 2018 worden ingezet om op landelijk niveau nieuwe initiatieven in gang te zetten. In de geest van de studievoorschotmiddelen, namelijk geld van studenten uit het hoger onderwijs, moeten deze ook ten goede komen aan initiatieven voor studenten in het hoger onderwijs. Bestaande onderwijsinitiatieven die, veelal in overleg met LSVb en ISO tot stand zijn gekomen, zijn bijvoorbeeld: impuls op de medezeggenschap, City Deal Kennis Maken, studentenwelzijn, pilots Slimmer Collegejaar, wisselstroomtrajecten hbo – wo, het Comeniusprogramma en de Nederlandse Onderwijspremie.

Het staat voorts de instellingen vrij om zelf – uiteraard in afstemming met de relevante (externe) betrokkenen – studievoorschotmiddelen voor studentinitiatieven op de betreffende instellingen beschikbaar te stellen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven hoeveel hoger de administratieve lasten blijken te liggen ten opzichte van de geraamde € 150.000,- gemiddeld per jaar. Ook vragen deze leden of de regering kan aangeven op welke wijze vastgesteld is dat de ervaren regeldruk hoger is dan voorzien.

Zoals ook in de memorie van toelichting uiteen is gezet, heeft de regering op basis van signalen uit het veld de conclusie getrokken dat de regeldrukkosten hoger zijn dan tijdens de totstandkoming van de kwaliteitsafspraken was voorzien. Uit deze signalen kan worden opgemaakt dat de regeldrukkosten die tijdens de totstandkoming van de afspraken waren voorzien voor het totaal (alle instellingen), eerder overeenkomen met de (regeldruk)kosten per individuele instelling.

²¹ Prijspeil 2023.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering ondanks de volgens haar positieve ervaringen nu de keuze maakt om de regeling van kwaliteitsafspraken af te schaffen, omdat zij op dit moment meer gewicht toekent aan verdiend vertrouwen en het beperken van administratieve lasten. Deelt de regering de mening dat het voor de stabiliteit van de bekostiging niet wenselijk is dat de wetgeving sterk afhankelijk wordt van politieke grillen op een bepaald moment en dat het niet de bedoeling is dat de wetgeving hierdoor voortdurend wordt aangepast.

De regering deelt de mening van deze leden dat stabiliteit van de bekostiging wenselijk is. Om de stabiliteit van de bekostiging te bevorderen, heeft de regering besloten om de huidige kwaliteitsmiddelen toe te voegen aan de vaste voet. De regering is in algemene zin van mening dat stabiele bekostiging wenselijk is. De ho-bekostiging heeft vooral een faciliterende functie en naast de bekostiging zijn er andere sturingsinstrumenten die kunnen worden ingezet om beleidsdoelen te bereiken.²²

Is de regering ook van mening dat het wijzigen van de wet nu een duidelijk markeringsmoment vormt dat deze systematiek in beginsel niet voor herhaling vatbaar is? Het creëren van rust en ruimte, zowel in de bekostiging als in de administratie, is volgens deze leden een basisvereiste en geen luxeverschijnsel.

De regering is het met de leden van de SGP-fractie eens dat voldoende rust en ruimte in het stelsel van de bekostiging en administratieve belasting belangrijke vereisten zijn voor een goed bekostigingsstelsel. Met het onderhavige wetsvoorstel geeft de regering gevolg aan de keuze van het kabinet om de huidige kwaliteitsafspraken per 2025 vanuit dat oogpunt niet te continueren. Daarmee is niet automatisch gezegd dat deze systematiek in beginsel niet voor herhaling vatbaar is. De voorziene evaluatie van deze systematiek en het bij deze systematiek gebruikte instrument zal bijdragen aan onderbouwing van eventuele toekomstige keuzes.

De leden van de SGP-fractie lezen bovendien in het nader rapport dat de regering verkent hoe de evaluatie van de kwaliteitsafspraken vormgegeven kan worden.²³ Deze leden constateren dat in de afgelopen jaren al verschillende (tussen)evaluaties zijn verschenen, waaruit reeds een zeker beeld ontstaat. In hoeverre is het, zeker gezien de voorgenomen afschaffing, nog nodig aanvullend onderzoek te doen?

De in de afgelopen jaren verschenen (tussen)evaluaties, waarnaar de leden van de SGP-fractie verwijzen, zagen op de realisatie van de plannen die de instellingen hadden gemaakt om in aanmerking te kunnen komen voor de studievoorschotmiddelen. De in het nader rapport aan de orde zijnde evaluatie ziet op evaluatie van het instrument kwaliteitsbekostiging. Deze evaluatie zal zien op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het instrument. De regering ziet ook de noodzaak van deze evaluatie, aangezien dit een wezenlijk andere evaluatie zal inhouden.

2.2. Voorgestelde wijziging

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat het wetsvoorstel het uitgangspunt onverlet laat dat de basisbekostiging op grond van de algemene berekeningswijze voor instellingen toereikend dient te zijn om de wettelijke taken adequaat uit te kunnen voeren.

²² Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1096.

²³ Kamerstukken II 2023/24, 36 454, nr. 4.

De regering vindt het van belang dat hogeronderwijsinstellingen voldoende middelen hebben voor het uitvoeren van hun wettelijke taken. Daaronder vallen de verschillende componenten van de rijksbijdrage (waaronder de kwaliteitsbekostiging), maar ook middelen uit de tweede en derde geldstroom, en het (wettelijk) collegegeld dat studenten betalen. PwC Strategy& concludeerde in 2021 dat het macrobudget voor het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek ontoereikend was.²⁴ Daarom heeft de regering een aantal investeringen in het hbo en wo gedaan, waarmee de toereikendheid van de bekostiging op orde is gebracht. Hieronder vallen onder meer de middelen voor vitale opleidingen in krimpregio's²⁵, de sectorplannen²⁶, de middelen voor praktijkgericht onderzoek en de starters- en stimuleringsbeurzen²⁷.

Deze leden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de middelen die beschikbaar komen op andere wijze dan via de onderwijsopslag of verhoging van de studentgebonden financiering door aanpassing van de algemene berekeningswijze vorm te geven.

De in artikel 2.5 van de WHW genoemde algemene berekeningswijze wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 4 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008. Conform dit hoofdstuk bestaat de landelijk beschikbare rijksbijdrage onder meer uit een onderwijsdeel wo en een onderwijsdeel hbo. Beide onderwijsdelen bestaan uit studentgebonden financiering (artikel 4.7), een onderwijsopslag in bedragen (artikel 4.11, eerste lid) en een onderwijsopslag in percentages (artikel 4.11, tweede lid, de zogeheten «vaste voet»). De algemene berekeningswijze bevat dus geen andere onderdelen dan de onderwijsopslag of de studentgebonden financiering. De regering kiest ervoor de middelen voor kwaliteitsbekostiging toe te voegen aan de onderwijsopslag in percentages, omdat dit leidt tot een stabielere bekostiging.

Klopt het dat de bedragen die instellingen nu ontvangen als hoogte van de extra onderwijsopslag gelden? Is de voorgestelde route het meest dienstbaar aan een stabiele en toereikende bekostiging?

Op dit moment ontvangen de instellingen de middelen via de kwaliteitsbekostiging, die geen onderdeel uitmaakt van de algemene berekeningswijze, en wordt de verdeling van de middelen jaarlijks opnieuw vastgesteld op basis van studentenaantallen. De regering stelt voor om de huidige middelen voor de kwaliteitsbekostiging vanaf 2025 op te nemen in de algemene berekeningswijze, door middel van een verhoging van de onderwijsopslag in percentages (artikel 4.11, tweede lid, Uitvoeringsbesluit WHW 2008). Deze onderwijsopslag is het deel van de rijksbijdrage dat instellingen ontvangen ongeacht het aantal ingeschreven studenten of het aantal verleende graden. Daarmee acht de regering de voorgestelde route het meest dienstbaar aan een stabiele en toereikende bekostiging. Het bedrag dat instellingen vanaf 2025 in de onderwijsopslag in percentages ontvangen, is gelijk aan het bedrag dat zij in 2024 aan kwaliteitsbekostiging ontvangen.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor het feit dat ook het mbo te maken heeft met een vergelijkbaar systeem van kwaliteitsafspraken. In de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) is ook voor het mbo een regeling te vinden voor aanvullende bekostiging mbo (artikel 2.2.3), waarnaar in de Regeling kwaliteitsafspraken wordt verwezen. Deze

²⁴ Kamerstukken II 2020/21, 31 288, nr. 903 en Kamerstukken II 2021/2022, 31 288, nr. 964.

²⁵ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1068.

²⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1032.

²⁷ Kamerstukken II 2021/22, 31 288, nr. 964.

leden vragen hoe de regering de positie van het mbo beoordeelt in het licht van het wetsvoorstel en waarom in het voorstel niet meteen aanpassingen van de WEB zijn meegenomen. Zij constateren dat ook in het mbo kritiek leeft op de hoge administratieve belasting bij de uitvoering van de kwaliteitsafspraken en dat ook het mbo recht heeft op rust en ruimte.

Inderdaad kent het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) een grondslag voor het toekennen van aanvullende bekostiging (artikel 2.2.3 Wet educatie en beroepsonderwijs). Op grond hiervan zijn onder andere ministeriële regelingen voor kwaliteitsafspraken mbo vastgesteld. Deze grondslag in het mbo is echter met name bedoeld voor het verstrekken van aanvullende middelen in verband met bijzondere omstandigheden bij een instelling. Het schrappen van artikel 2.2.3 WEB is daarom niet aan de orde. Dit zou immers betekenen dat het niet meer mogelijk is om aanvullende bekostiging te verstrekken. Daarmee heeft het schrappen van de grondslag meer gevolgen dan enkel het stopzetten van de kwaliteitsbekostiging.

Betrokkenheid interne belanghebbende partijen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie onderschrijven zoals gezegd het belang van blijvende betrokkenheid van de medezeggenschap. Tegelijkertijd blijft het naar het oordeel van deze leden op dit moment nog onduidelijk hoe medezeggenschap op de besteding van kwaliteitsmiddelen eruit zal gaan zien. Onderschrijft de regering het belang dat de medezeggenschap zo vroeg mogelijk moet worden betrokken in het kiezen van de bestedingsdoelen voor de kwaliteitsgelden? Zo ja, hoe denkt de regering dit te stimuleren?

Met de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie onderschrijft de regering het belang van de betrokkenheid van de medezeggenschap. Met het Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap is bekrachtigd dat de instellingen de middelen zullen blijven inzetten voor verbetering van de onderwijskwaliteit. Daarbij is aangegeven dat tijdige en voldoende betrokkenheid van de medezeggenschap blijft gewaarborgd. Voor de wijze waarop hier uitvoering aan wordt gegeven, verwijst zij naar de brief inzake de Versterking medezeggenschap hoger onderwijs²⁸ welke op 22 december 2023 aan uw Kamer is verstuurd. Hierin zijn afspraken toegelicht ter versterking van de medezeggenschap en is toegelicht hoe de medezeggenschap betrokken blijft bij de besteding van de middelen en hoe instemmingsrecht van de medezeggenschap vanaf 2025 wordt gecontinueerd. De studievoorschotmiddelen zullen worden beschouwd als onderdeel van de hoofdlijnen van de begroting. Hiervoor zal de handreiking «Instemming op de hoofdlijnen van de begroting» worden aangepast. De centrale medezeggenschap heeft instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Het lijkt de regering in algemene zin evident dat het voor het verkrijgen van draagvlak in het belang van de bestuurder is om de medezeggenschap in een vroeg stadium mee te nemen zodat advies- en instemmingsrecht goed kan worden uitgeoefend.

Kan, eventueel per instelling, een overzicht worden gegeven wat precies onder het advies- en instemmingsrecht van de (centrale) medezeggenschap gaat vallen na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel?

²⁸ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1100.

In de brief inzake de Versterking medezeggenschap hoger onderwijs²⁹ welke op 22 december 2023 aan uw Kamer is verstuurd, is uiteengezet dat is afgesproken dat de middelen ter bevordering van de onderwijskwaliteit (studievoorschotmiddelen) zullen worden beschouwd als onderdeel van de hoofdlijnen van de begroting. Hiervoor zal de handreiking «Instemming op de hoofdlijnen van de begroting» worden aangepast. De centrale medezeggenschap heeft instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting.

En welke maatregelen kunnen worden getroffen als blijkt dat van de door de regering gewenste medezeggenschap geen of onvoldoende sprake is geweest?

Als gevolg van het feit dat in samenspraak met de UNL, VH, ISO en LSVb is afgesproken dat de studievoorschotmiddelen zullen worden beschouwd als onderdeel van de hoofdlijnen van de begroting, heeft de centrale medezeggenschap instemmingsrecht. Hiermee is volgens de regering de gewenste medezeggenschap voldoende gewaarborgd. In het geval dat onverhoopt op een instelling hierover een geschil ontstaat tussen de medezeggenschap en het college van bestuur, kan deze worden voorgelegd aan de Landelijke Geschillencommissie medezeggenschap Hoger Onderwijs. Van een uitspraak van deze commissie staat beroep open bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering belanghebbende partijen als Vereniging Hogescholen en Universiteiten van Nederland raadplegen inzake betrokkenheid, maar ook studentenorganisaties als het Interstedelijk Studenten Overleg en Landelijke Studentenvakbond. Deze leden vragen de regering of alleen deze twee studentenorganisaties worden geraadpleegd als vertegenwoordigers van de studentengemeenschap of dat er ook een bredere raadpleging plaatsvindt onder studenten.

In het onderhavige geval is met ISO en LSVb gesproken, aangezien zij als vertegenwoordigers van de studentengemeenschap betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de kwaliteitsafspraken. De LSVb en ISO raadplegen voor hun standpuntbepaling hun achterban. Daarnaast is het wetsvoorstel aangeboden voor internetconsultatie in de periode van 24 maart 2023 tot en met 28 april 2023. Tijdens de internetconsultatie krijgt eenieder de kans om te reageren op een voorstel. In zijn algemeenheid worden door mij met betrekking tot medezeggenschap gesprekken gevoerd met een bredere groep van (studenten)medezeggenschapsorganisaties.

De leden van de Nieuw Sociaal Contract-fractie vinden medezeggenschap een belangrijk onderdeel van dit wetsvoorstel. Die medezeggenschap vult de tegenmacht in van docenten en studenten. Volgens deze leden kan deze medezeggenschap verder worden versterkt door bijvoorbeeld de medezeggenschapsraad niet alleen de begroting op hoofdlijnen te laten instemmen, maar ook meer mee te kijken bij beleid. Hoe kijkt de regering hiernaar?

De regering deelt met de leden van de Nieuw Sociaal Contract-fractie dat medezeggenschap een belangrijk onderdeel is van dit wetsvoorstel. Met de afspraak dat studenten op de instellingen het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting krijgen, waaronder de (besteding van de) studievoorschotmiddelen komen te vallen, kan de medezeggenschap zijn tegenmacht op een goede wijze invullen. Met deze leden is de regering het eens dat de medezeggenschap op een instelling voldoende en op

²⁹ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1100.

juiste wijze eerder in het proces, dus al in de beleidsvormende fase, een belangrijke rol heeft.

De leden van de D66-fractie vinden het belangrijk dat studenten en docenten serieuze zeggenschap hebben over beleid van hun onderwijsinstelling. Deze leden vinden instemmingsrecht op besteding van geld daarvan een belangrijk onderdeel. Zij hebben de uitwerking van de motie van der Laan/Westerveld³⁰ over het instemmingsrecht van de medezeggenschap op de studievoorschotmiddelen met interesse gelezen. Zij begrijpen dat de medezeggenschap instemmingsrecht behoudt voor het vrij te besteden deel van het budget. Daarnaast lezen zij dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de instellingen zal informeren welk bedrag aan studievoorschotmiddelen elke instelling als onderdeel van de rijksbijdrage ontvangt. Zij vragen de regering een inschatting te maken welk percentage van de studievoorschotmiddelen structureel is opgegaan in de begroting. Daarnaast vragen zij wat de regering op dit vlak verwacht in de toekomst. Bovendien vragen zij de regering een inschatting te maken welk percentage van de middelen vrij besteedbaar is en daarmee valt onder specifieke zeggenschap voor de medezeggenschap.

Als onderdeel van de uitwerking van de motie Van der Laan/Westerveld³¹ over het instemmingsrecht van de medezeggenschap op de studievoorschotmiddelen heb ik de hogescholen en universiteiten verzocht om eind 2024 de «eindstand» op te maken van deze middelen. Ik heb de instellingen verzocht om daarbij aan te geven waar de middelen aan worden besteed en welk deel van de middelen vaste bestedingen betreffen (omdat hiervoor vaste investeringen zijn gedaan, bijvoorbeeld in de vorm van vaste contracten) en welke middelen vrij te besteden zijn. Op deze manier is zowel voor het bestuur als de medezeggenschap helder over welk deel van de middelen nog keuzes te maken zijn. Op het vrij te besteden deel heeft de centrale medezeggenschap op de instelling instemmingsrecht.

Deze gegevens komen eind 2024 beschikbaar en het is daarom voor de regering op dit moment niet mogelijk om een inschatting te maken van welk percentage van de middelen in vaste bestedingen zit en welk deel nog vrij te besteden is.

Overigens hecht de regering eraan te benadrukken dat ook de studievoorschotmiddelen die vaste bestedingen betreffen tot stand zijn gekomen met instemmingsrecht van de medezeggenschap op de kwaliteitsafspraken 2019–2024. Door de afspraken die zijn gemaakt over het instemmingsrecht van de medezeggenschap op het vrij te besteden deel van de studievoorschotmiddelen is geborgd dat de medezeggenschap op de volledige besteding van de studievoorschotmiddelen instemmingsrecht heeft (gehad).

Wat vindt de regering van het idee om jaarlijks een percentage van de lumpsum beschikbaar te stellen voor medezeggenschapsinitiatieven op het gebied van onderwijskwaliteit?

De regering wijst erop dat de zogenoemde 10-procent-middelen sinds 2018 worden ingezet om op landelijk niveau nieuwe initiatieven in gang te zetten. In de geest van de studievoorschotmiddelen, namelijk geld van studenten uit het hoger onderwijs, moeten deze ook ten goede komen aan initiatieven voor studenten in het hoger onderwijs. Bestaande onderwijsinitiatieven die, veelal in overleg met LSVb en ISO tot stand zijn gekomen, zijn bijvoorbeeld: impuls op de medezeggenschap, City Deal Kennis

³⁰ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 976.

³¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 976.

Maken, studentenwelzijn, pilots Slimmer Collegejaar, wisselstroomtrajecten hbo – wo, het Comeniusprogramma en de Nederlandse Onderwijspremie.

Het staat voorts de instellingen vrij om zelf – uiteraard in afstemming met de relevante (externe) betrokkenen – studievoorschotmiddelen voor studentinitiatieven op de betreffende instellingen beschikbaar te stellen.

De leden van de D66-fractie begrijpen dat de centrale medezeggenschap instemmingsrecht heeft op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting. Deze leden lezen dat de precieze invulling daarvan is overgelaten aan de instellingen. Zij vinden het belangrijk dat er duidelijkheid bestaat over de definitie «hoofdlijnen van de begroting». Alleen dan is het immers mogelijk voor de medezeggenschap om hun instemmingsrecht goed uit te oefenen. Deze leden vragen de regering met welke definitie van «hoofdlijnen van de begroting» de verschillende onderwijssectoren en/of instellingen op dit moment werken. Zij vragen of de regering voorbeelden kan geven hoe het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting in de praktijk uitpakt. Ziet de regering de mogelijkheid om hierover extern advies te vragen?

In het document «Instemming op de Hoofdlijnen van de Begroting. Handreiking aan medezeggenschapsraden»³² d.d. 9 december 2020, dat is opgesteld door de LSVb, ISO en de VH, zijn een aantal suggesties gedaan ten aanzien van de hoofdlijnen van de begroting.³³ Deze handreiking geeft de instellingen een duidelijke richtlijn met minimale eisen voor de medezeggenschap wat betreft het verplichte instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting en stelt de instellingen tegelijkertijd in staat om een zeker mate aan flexibiliteit en eigenheid te behouden. Uit deze handreiking volgt dat is afgesproken dat de medezeggenschap instemmingsrecht heeft op substantiële wijzigingen in het allocatiemodel van de eerste geldstroom, instemmingsrecht heeft op de hoofddoelstellingen van de strategische beleidsprioriteiten (bij grote tussentijdse wijzigingen is het de bedoeling dat bestuur opnieuw instemming vraagt aan de medezeggenschap) en instemmingsrecht heeft op de strategische besluiten voor vastgoed.

De tweejaarlijkse Monitor Medezeggenschap³⁴ uit 2022 geeft inzicht in praktijkvoorbeelden over het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Daarin komt aan de orde dat leden uit de medezeggenschap een positief beeld hebben over de ervaren betrokkenheid, waarbij een gedeelte van hen wel aangeeft dat zij meer invulling zouden willen geven aan hun instemmingsrecht. In mei van dit jaar volgt een nieuwe editie van de monitor die een actueler inzicht zal verschaffen.

De leden van de SP-fractie hechten er waarde aan dat studenten en docenten intensief betrokken worden bij de medezeggenschap over hoe de kwaliteitsgelden moeten worden besteed. Deze leden vragen de regering hoe zij ervoor gaat zorgen dat deze medezeggenschapsraden niet naar de achtergrond verdwijnen. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat medezeggenschapsraden betrokken blijven bij de besteding van kwali-

³² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³³ De VSNU (nu: UNL) is tevens betrokken geweest bij het opstellen van de handreiking, maar heeft hierop uiteindelijk formeel geen akkoord gegeven. De reden die zij hiervoor heeft gegeven is dat zij in 2017 in samenspraak met ISO en LSVb reeds een kader had opgesteld met wat er wordt verstaan onder de hoofdlijnen en geen aanleiding zag om aan te nemen dat dit reeds bestaande kader ontoereikend was. De VSNU (nu: UNL) heeft daarbij aangegeven dat het de studentenorganisaties vrij staat om de nadere toelichting uit de handreiking aan te bieden aan de universitaire medezeggenschap.

³⁴ Rapport monitor medezeggenschap, Oberon 2022.

teitsgelden in de lumpsum? Is de regering bereid om hierover bindende afspraken te maken met onderwijsinstellingen?

Met het Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap is bekrachtigd dat de instellingen de middelen zullen blijven inzetten voor verbetering van de onderwijskwaliteit. Daarbij is aangegeven dat tijdige en voldoende betrokkenheid van de medezeggenschap blijft gewaarborgd. Voor de wijze waarop hier uitvoering aan wordt gegeven, verwijst zij naar de brief inzake de Versterking medezeggenschap hoger onderwijs³⁵ welke op 22 december 2023 aan uw Kamer is verstuurd. Hierin zijn afspraken toegelicht ter versterking van de medezeggenschap en is toegelicht hoe de medezeggenschap betrokken blijft bij de besteding van de middelen en hoe instemmingsrecht van de medezeggenschap vanaf 2025 wordt gecontinueerd. De studievoorschotmiddelen zullen worden beschouwd als onderdeel van de hoofdlijnen van de begroting. Hiervoor zal de handreiking «Instemming op de hoofdlijnen van de begroting» worden aangepast. De centrale medezeggenschap heeft instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Het lijkt de regering in algemene zin evident dat het voor het verkrijgen van draagvlak in het belang van de bestuurder is om de medezeggenschap in een vroeg stadium mee te nemen zodat advies- en instemmingsrecht goed kan worden uitgeoefend. De regering heeft er vertrouwen in dat de hbo- en wo-instellingen op deze wijze zich voldoende hebben gebonden met de afspraken.

Zij vragen bovendien of de regering bereid is te onderzoeken wat de beste manier is om medezeggenschapsondersteuning te faciliteren. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat elk medezeggenschapsorgaan toegang heeft tot ondersteuning?

In de WHW zijn de rechten en plichten van de medezeggenschap verankerd. De WHW schrijft voor dat de centrale raden, de decentrale raden en de opleidingscommissies de voorzieningen krijgen die redelijkerwijs nodig zijn voor de vervulling van hun taken. Om de medezeggenschap verdere handvatten te geven, heb ik samen met de koepels van instellingen en studenten onlangs een niet limitatief overzicht opgesteld voor scholing, ondersteuning en communicatie voor de medezeggenschap waarop de medezeggenschap aanspraak kan maken en waaraan zij in overleg met haar instelling een gepaste verdere invulling kan geven. Een aanvullend onderzoek naar facilitering van ondersteuning van de medezeggenschap lijkt mij dan ook overbodig. Bovendien heb ik financiering beschikbaar gesteld voor een algemeen loket medezeggenschap, dat richting deze zomer door het ISO in samenwerking met een brede groep partners wordt gelanceerd. Dit is een centraal informatiepunt waar medezeggenschappers informatie, formats en handreikingen kunnen vinden over hun medezeggenschapswerk. Zo komen zij nog beter beslagen ten ijs en de verwachting is dat dit hun soms uitdagende bezigheden vergemakkelijkt. Dit biedt een fundamentele bron van kennis en informatie voor de medezeggenschap. Zo hoeft men bijvoorbeeld op het gebied van overdracht, facilitering, ondersteuning en het vinden van geschikte scholing niet steeds het wiel opnieuw uit te vinden. Hiermee heb ik er vertrouwen in dat de medezeggenschap haar rol kan pakken, ook bij de betrokkenheid bij de besteding van de kwaliteitsgelden.

³⁵ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1100.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering het vertrouwen heeft ook na het toevoegen van deze middelen aan de lumpsum zich blijven inzetten voor het verbeteren van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Deze leden delen dat vertrouwen. Wel vragen zij welke mogelijkheden de regering ziet om de thema's en doelen uit het akkoord kwaliteitsafspraken 2019–2024 in de toekomst te borgen³⁶, naast de «horizontale dialoog» die de regering in de memorie van toelichting schetst. Welke mogelijkheden ziet de regering om via de raden van toezicht van onderwijsinstellingen te sturen op de thema's uit de kwaliteitsafspraken?

De thema's en doelen uit het akkoord zijn onderwerpen die ook de komende jaren binnen de instellingen ruimschoots aandacht zullen krijgen en onderdeel zullen zijn van het beleid van de hbo- en wo- instellingen. De regering is er van overtuigd dat de instellingen aandacht zullen blijven besteden aan deze thema's, waardoor deze ook in de toekomst worden geborgd. In de ambtelijke overleggen die regelmatig met de verschillende raden van toezicht worden gevoerd, zal het gesprek over borging van deze thema's en doelen als daar aanleiding toe is aan de orde worden gesteld.

Ziet de regering de mogelijkheid om de Inspectie van het Onderwijs te vragen om in de jaarlijkse Staat van het Onderwijs te rapporteren over deze thema's? Ziet de regering mogelijkheden om deze thema's op te nemen in het accreditatiekader van de NVAO?

De regering ziet geen mogelijkheden om te vragen aan de Inspectie van het Onderwijs dit op te nemen in de jaarlijkse Staat van het Onderwijs en ziet ook geen mogelijkheden de thema's op te nemen in het accreditatiekader van de NVAO. Dit heeft de volgende redenen. Er is structureel aandacht voor deze thema's binnen het kwaliteitstoezicht. In het toezicht op de kwaliteit van het hbo en wo zijn de inspectie van het onderwijs en de NVAO complementair. De inspectie houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en bevordert de kwaliteit van het stelsel als geheel. Vanuit haar onafhankelijke positie bepaalt de inspectie zelf haar onderzoeksagenda. De inspectie stelt haar onderzoeksagenda vast op basis van signalen die ze ontvangt, ervaringen in de toezichtpraktijk en maatschappelijke ontwikkelingen. Zo sluit haar onderzoek aan bij actuele thema's. Thema's als toegankelijkheid en doorstroom nemen daarbij een belangrijke plaats in. De inspectie rapporteert daarover in onder meer de Staat van het Onderwijs.

Via het systeem van opleidingsaccreditatie beoordeelt hiernaast de NVAO de kwaliteit van het hoger onderwijs. In het accreditatiekader hebben veel van de thema's waarop de kwaliteitsafspraken betrekking hebben reeds een plaats. Zo wordt via de standaard leeromgeving beoordeeld of de inrichting van het onderwijsprogramma, de faciliteiten en de docentkwaliteit de studenten in staat stellen de beoogde leerresultaten te bereiken. Bij de standaard toetsing, wordt onder andere beoordeeld of de toetsen het leerproces van de student ondersteunen.

3. Advies en consultatie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn geïntrigeerd door de voorstellen van een respondent om a. een jaarlijks percentage van de lumpsum beschikbaar te stellen aan studentinitiatieven, b. betrokkenheid van de medezeggenschap te borgen bij het bredere thema van onderwijskwaliteitsinvesteringen en c. een parallelle discussie te voeren over de

³⁶ Kamerstukken II 2017/18, 31 288, nr. 621.

ondersteuning van medezeggenschap. Is de regering bereid om de Kamer regelmatig te informeren over het inhoudelijk verloop van het overleg over de uitvoering van de motie Van der Laan/Westerveld³⁷?

Met de brief d.d. 22 december 2023³⁸ is uw Kamer reeds geïnformeerd over de uitvoering van deze motie. Hierin geef ik aan dat is afgesproken dat op het vrij te besteden deel van de studievoorschotmiddelen de centrale medezeggenschap van instellingen het instemmingsrecht heeft. De wijze waarop dit op de instelling nader wordt uitgewerkt, is onderdeel van het interne gesprek. Daarover kan ik uw Kamer derhalve niet informeren.

ATR³⁹

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de geplaatste kanttekening van de ATR betreffende de structurele vermindering van regeldrukkosten. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat door de vermindering van de regeldruk € 150.000,- bespaard kan worden per instelling. De ATR plaatst hier dus een kanttekening. Deze leden vragen de regering om dit verder toe te lichten.

De ATR heeft in haar advies een positief dictum (dictum: indienen) gegeven over het wetsvoorstel. Daarbij is aangegeven dat, gelet op de verplichtingen die voortvloeien uit de huidige, specifieke wijze van kwaliteitsbekostiging, het onderhavige voorstel een minder belastend alternatief is. Het past volgens de ATR bij het in het Bestuursakkoord hoger onderwijs en wetenschap⁴⁰ geformuleerde uitgangspunt om zo min mogelijk extra regeldruk te veroorzaken en zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande instrumenten. Bij dit positieve dictum heeft het ATR een kanttekening geplaatst bij de passage in de memorie van toelichting, waar is aangegeven dat de verwachte vermindering van de regeldrukkosten bestaat uit de regeldrukkosten die zijn berekend bij invoering van de kwaliteitsbekostiging (€ 150.000,- per jaar). Volgens de ATR zal het afhangen van de nieuwe afspraken rondom de medezeggenschap wat de uiteindelijke effecten op de regeldrukkosten gaan zijn. De regering onderschrijft deze opmerking van de ATR. Tegelijkertijd verwacht de regering dat ook bij effectuering van de nieuwe afspraken rondom de betrokkenheid van de medezeggenschap op de besteding van de studievoorschotmiddelen, de regeldrukkosten minder zullen zijn. De regering baseert deze verwachting allereerst op een vergelijking van de regeldrukkosten die voortvloeien uit de kwaliteitsafspraken en die voortvloeien uit de met de studentenorganisaties en koepels van de instellingen gemaakte afspraken. Aan de instellingen wordt in de afspraken immers (enkel) gevraagd om eind 2024 een eindstand van de studievoorschotmiddelen op te maken. Daarbij wijst de regering in dit kader op de signalen uit het veld waaruit kan worden opgemaakt dat de regeldrukkosten die tijdens de totstandkoming van de afspraken waren voorzien voor het totaal (alle instellingen), eerder overeenkomen met de (regeldruk)kosten per individuele instelling.

³⁷ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 976.

³⁸ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1100.

³⁹ ATR: Adviescollege toetsing regeldruk.

⁴⁰ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1031.

ARTIKEL IIA. WIJZIGING VAN DE WET HERINVOERING BASIS- BEURS HOGER ONDERWIJS

I. Algemeen

1. Gevolgen voor de student

De leden van de D66-fractie vernemen dat de tegemoetkoming voor (oud-)studenten zich aanpast aan de inflatie. Deze leden constateren dat de tegemoetkoming voor de leenstelselgeneratie daardoor iets hoger is dan eerder bekend was. Zij vinden het daarom van groot belang dat het wetsvoorstel zo snel mogelijk doorgang vindt. Zij vragen de regering welk tijdspad noodzakelijk is om de inflatiecorrectie toe te voegen aan de tegemoetkoming in januari 2025.

Om de inflatiecorrectie per 1 januari 2025 toe te kunnen voegen, dient de met dit wetsvoorstel geregelde wijziging van de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs uiterlijk eind december in werking te treden. Om de uitbetaling van de tegemoetkoming geen vertraging op te laten lopen is het echter van belang dat DUO uiterlijk 1 december aanstaande weet met welke bedragen zij moeten gaan werken. Daarvoor moet voor 1 december aanstaande duidelijk zijn of de bedragen geïndexeerd moeten worden en dient de Eerste Kamer daarvoor een besluit te nemen. De regering hecht er aan om te benoemen dat het eerste onderdeel van dit wetsvoorstel – het afschaffen van de grondslag van de kwaliteitsbekostiging – een krasser tijdspad kent en voor de zomer in beide Kamers behandeld zou moeten zijn.

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