

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 20 september 2023 en het nader rapport d.d. 13 oktober 2023, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juli 2023 nr. 2023001696, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 20 september 2023, nr. W05.23.00181/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2023, no. 2023001696, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet 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, met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel regelt de afschaffing van de wettelijke grondslag voor kwaliteitsbekostiging in het hoger onderwijs.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de evaluatie van het instrument prestatiebekostiging en de betrokkenheid van de medezeggenschap en belanghebbenden bij de inzet van middelen

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

tot kwaliteitsverbetering. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

Sinds de invoering van het studievoorschotstelsel in 2015 is jaarlijks extra geld voor de universiteiten en hogescholen beschikbaar gesteld ten behoeve van een kwaliteitsimpuls voor het hoger onderwijs. Daarvoor is een aparte grondslag voor kwaliteitsbekostiging opgenomen in de Wet studievoorschot hoger onderwijs (2015).² Deze aanvullende bekostiging heeft volgens de regering gezorgd voor kwaliteitsverbetering binnen de universiteiten en hogescholen, met voldoende betrokkenheid van de medezeggenschap.

De regering stelt nu voor de grondslag voor kwaliteitsbekostiging in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) af te schaffen. De extra middelen blijven beschikbaar, maar zullen onderdeel gaan uitmaken van de als lumpsum verstrekte rijksbijdrage aan de hoger onderwijsinstellingen. Volgens de toelichting zijn het vertrouwen dat de instellingen verdiend hebben en de (ervaren) regeldruk vanwege de verplichte planvorming en de toetsing door de NVAO aanleiding om de grondslag voor kwaliteitsbekostiging te schrappen.

2. Evaluatie van het instrument prestatiebekostiging

De toelichting vermeldt de voorgeschiedenis van de huidige prestatiebekostiging, gefinancierd uit de extra middelen die vrijkwamen bij de invoering van het studievoorschot (leenstelsel), als onderdeel van de Wet studievoorschot hoger onderwijs. Van 2015 tot 2017 waren door de instellingen al voorinvesteringen in onderwijskwaliteit gedaan. Daarbij was discussie over de hoogte van de investeringen en de mate van medezeggenschap.³ In april 2018 zijn aan de extra bekostiging kwaliteitsafspraken gekoppeld, waarbij het ministerie, onderwijsinstellingen en studentenorganisaties betrokken waren.⁴ Deze afspraken zijn neergelegd in onder meer het Uitvoeringsbesluit WHW.⁵ De kwaliteitsafspraken lopen op 1 januari 2025 af.

De Afdeling merkte in haar advies over het Besluit kwaliteitsbekostiging hoger onderwijs op dat deze bekostigingswijze het midden houdt tussen lumpsum- en prestatiebekostiging.⁶ Het overgrote deel van de kwaliteitsbekostiging berust op planvorming (96%) en slechts een klein deel (4%) op planrealisatie. In eerste instantie ontvingen veel instellingen een negatief besluit op de planaanvragen. Mede vanwege de uitbraak van COVID-19 gaf dit de regering aanleiding om het tijdvak van de toekenning van kwaliteitsbekostiging bij planbeoordeling in te korten van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2024 naar 1 januari 2022 tot en met 31 december 2024.⁷ Vervolgens hebben in 2021 alle instellingen een positief besluit ontvangen op de aanvraag voor kwaliteitsbekostiging.⁸

² Staatsblad 2015, nr. 50 (artikel 2.6, leden 5–8, van de WHW).

³ Algemene Rekenkamer, Voorinvesteringen en medezeggenschap hoger onderwijs, januari 2018.

⁴ In april 2018 zijn er kwaliteitsafspraken gemaakt door OCW met ISO, LSVB, VH en VSNU: Investeren in Onderwijskwaliteit Kwaliteitsafspraken 2019–2024.

⁵ Staatscourant 2020, nr. 6472.

⁶ Advies van de Raad van State van 21 februari 2019 over het Besluit kwaliteitsbekostiging hoger onderwijs (W05.18.0410/I).

⁷ Staatsblad 2020, nr. 317.

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

In 2012 is de regering begonnen met prestatiebekostiging in het hoger onderwijs in de vorm van een experiment.⁹ Dit experiment is in 2017 geëvalueerd door de commissie Van de Donk.¹⁰ De lessen uit deze evaluatie zijn ook betrokken bij het vormgeven van de huidige kwaliteitsbekostiging.¹¹ Er zijn daarna tussentijdse evaluaties van de kwaliteitsbekostiging uitgevoerd.

In februari 2021 heeft de NVAO een notitie gepubliceerd met een landelijk beeld van de kwaliteitsafspraken.¹² Daaruit bleek dat de beschikbare middelen inderdaad aan kwaliteitsverbetering in het onderwijs worden besteed en dat er een stimulans is gegeven aan het gesprek met stakeholders binnen de instellingen, maar dat het lastig is om de plannen voldoende concreet, realiseerbaar en meerjarig uit te werken. Tevens is er een procesevaluatie uitgevoerd van de planfase van de kwaliteitsafspraken, waarbij ook is gereflecteerd op de samenwerking tussen stakeholders en de oorzaken van de negatieve beoordelingen van plannen en de druk op het proces.¹³

De toelichting refereert aan een recente tussentijdse evaluatie door de NVAO, die aantoont dat de instellingen voldoende voortgang hebben geboekt bij de realisatie van hun voornemens en daarbij voldoende betrokkenheid van de medezeggenschap is.¹⁴ In de toelichting ontbreekt echter een beschouwing over het nut en de noodzaak van het instrument kwaliteitsbekostiging als zodanig, met het oog op de (toekomstige) wijze van bekostiging van het hoger onderwijs. Er is ook niet voorzien in een afrondende evaluatie van het huidige instrument (een vorm van prestatiebekostiging), dat nog doorloopt tot en met 2024.

De Afdeling merkt op dat het van belang is om het instrument kwaliteitsbekostiging als vorm van prestatiebekostiging de komende tijd alsnog te evalueren vanuit de achterliggende doelstellingen, de uitwerking en effecten, en de voor- en nadelen met het oog op toegankelijkheid, kwaliteit en (macro)doelmatigheid. Ook nu de prestatiebekostiging wordt losgelaten blijft een dergelijke evaluatie van belang, onder meer met het oog op de lopende politieke discussies over alternatieve vormen van bekostiging en mogelijke vormen van prestatiebekostiging in de toekomst.¹⁵

De Afdeling adviseert om het instrument kwaliteitsbekostiging te evalueren vanuit de achterliggende doelstellingen, de uitwerking en effecten, en de voor- en nadelen met het oog op toegankelijkheid, kwaliteit en (macro)doelmatigheid en mogelijke alternatieve vormen van bekostiging in de toekomst.

De regering is het met de Afdeling eens 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. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en

⁹ Staatsblad 2012, nr. 534.

¹⁰ Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs, «Van afvinken naar aanvonken», maart 2017.

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 3, par. 8.3. «Kwaliteitsafspraken».

¹² NVAO, Landelijk beeld van de kwaliteitsafspraken, februari 2021.

¹³ AEF & ResearchNed, Procesevaluatie planfase kwaliteitsafspraken. Een lerend proces onder druk, januari 2021.

¹⁴ Paragraaf 2.2. van de memorie van toelichting, «Probleembeschrijving en doelstelling».

¹⁵ Zie de aangenomen Kamermotie over een onderzoek naar de voor- en nadelen van capaciteits- en profilerings- of missiebekostiging en het verzoek aan de regering om een concreet tijdpad te schetsen voor implementatie van een nieuwe bekostigingssystematiek; Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1040. De Minister heeft aangekondigd in een separate brief op de uitvoering van deze motie terug te komen (Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1072, p. 13).

Wetenschap zal de komende tijd gebruiken om een dergelijke evaluatie vorm te geven.

3. Betrokkenheid en medezeggenschap

De afspraken die met de extra middelen zijn gefaciliteerd waren gericht op het realiseren van kwaliteitsverbeteringen en het bijdragen aan uitdagend hoger onderwijs van wereldniveau. Volgens de regering zijn de kwaliteitsafspraken door alle instellingen goed nagekomen en blijkt uit de tussentijdse evaluatie van de NVAO dat de relevante belanghebbende partijen voldoende zijn betrokken bij de uitvoering van de kwaliteitsverbeteringen.

In de memorie van toelichting spreekt de regering het vertrouwen uit dat onderwijsinstellingen zich, ook na het schrappen van de kwaliteitsbekostiging en het aflopen van de afspraken en de regeling ter zake in het Uitvoeringsbesluit WHW, blijvend zullen inspannen voor het in samenwerking met belanghebbenden tot stand brengen van gerichte kwaliteitsafspraken.¹⁶

Onderdeel van de Wet studievoorschot hoger onderwijs was de invoering van instemmingsrecht van de medezeggenschap op de «hoofddijnen van de begroting».¹⁷ Dat instemmingsrecht betreft ten minste de door het bestuur beoogde verdeling van de middelen over de beleidsterreinen onderwijs, onderzoek, huisvesting en beheer, investeringen en personeel.¹⁸ De verdere invulling van wat tot de hoofddijnen van de begroting moet worden gerekend, is aan de instellingen overgelaten.

Ten aanzien van de studievoorschotmiddelen is evenwel voorgeschreven dat kwaliteitsplannen moeten getuigen van voldoende betrokkenheid van interne belanghebbende partijen bij het opstellen daarvan en van voldoende draagvlak voor die plannen bij interne en externe belanghebbende partijen.¹⁹ In de afspraken over de studievoorschotmiddelen is vervolgens bepaald dat er specifiek instemmingsrecht is op de kwaliteitsplannen en op het deel van de begroting dat de studievoorschotmiddelen betreft.²⁰ Dit heeft de betrokkenheid van personeel en studenten bij de plannen voor kwaliteitsverbetering en de realisatie daarvan bevorderd. Uit de evaluatie blijkt dat dit tot tevredenheid is gebeurd.²¹ Over de betrokkenheid van externe belanghebbende partijen vermeldt de toelichting evenwel niets.

Het ligt voor de hand dat met het vervallen van de prestatiebekostiging ook het instemmingsrecht van de medezeggenschap op dit specifieke onderdeel van de begroting van instellingen vervalt. Uit de toelichting blijkt dat de regering niettemin op enigerlei wijze aan de wens tot behoud van de betrokkenheid van de medezeggenschap bij de besteding van de studievoorschotmiddelen tegemoet wil komen. Zij veronderstelt dat dit bereikt kan worden via de lumpsum-bekostiging en de daarbij behorende medezeggenschapsrechten, waarmee blijkbaar gedoeld wordt op het

¹⁶ Paragraaf 2.2. van de memorie van toelichting, «Probleembeschrijving en doelstelling».

¹⁷ Artikel 9.30a, derde lid, artikel 9.33, tweede lid, artikel 10.16b, derde lid, en artikel 10.20, derde lid, van de WHW.

¹⁸ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 3, p. 41.

¹⁹ Deze betrokkenheid is vastgelegd in artikel 4.30, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel 2 van het Uitvoeringsbesluit WHW; artikel 4.32, eerste lid, subonderdeel b, van het Uitvoeringsbesluit WHW.

²⁰ Investeren in Onderwijskwaliteit. Kwaliteitsafspraken 2019–2024.

²¹ Paragraaf 2.2. van de memorie van toelichting, «Probleembeschrijving en doelstelling»; AEF & ResearchNed, Procesevaluatie planfase kwaliteitsafspraken. Een lerend proces onder druk, januari 2021.

instemmingsrecht van de medezeggenschap op de hoofdlijnen van de gehele begroting.

De toelichting geeft echter geen uitsluitel over de vormgeving daarvan. Of naast een vorm van medezeggenschap ook relevante externe partijen een rol blijven houden bij kwaliteitsinvesteringen is niet helder. De Afdeling merkt op dat het van belang is dat hierover duidelijkheid geboden wordt.

De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog helderheid te bieden over de rol van de medezeggenschap bij het kwaliteitsbeleid van instellingen in het algemeen en over het betrekken van interne en externe belanghebbenden bij kwaliteitsinvesteringen.

De regering deelt het inzicht van de Afdeling dat de rol van de medezeggenschap bij de besteding van de studievoorschotmiddelen van instellingen vanaf 2025 helder moet zijn. De regering hecht grote waarde aan de betrokkenheid van de medezeggenschap, ook op dit punt. In het Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en onderzoek²² is, naar aanleiding van het voornemen om de studievoorschotmiddelen over te hevelen naar de lumpsum, ook afgesproken dat deze betrokkenheid wordt gewaarborgd, waarbij het uitgangspunt tijdige en voldoende betrokkenheid is. De Vereniging Hogescholen, de Universiteiten van Nederland, het Interstedelijk Studenten Overleg en de Landelijke Studenten Vakbond zijn, samen met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in overleg getreden over de specifieke wijze waarop deze betrokkenheid wordt geregeld. Dit overleg vond ook mede plaats naar aanleiding van de door de Tweede Kamer aangenomen motie Van der Laan/Westerveld.²³

Zoals de Afdeling ook aangeeft in haar advies, heeft de medezeggenschap instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting. De precieze invulling daarvan is overgelaten aan de instellingen. Er is afgesproken dat per 2025 besteding van de middelen ter bevordering van de onderwijskwaliteit (studievoorschotmiddelen) zal worden beschouwd als onderdeel van de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting. In verband hiermee zal de handreiking «Instemming op de hoofdlijnen van de begroting» voor medezeggenschap en besturen worden aangepast. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal de hogescholen en universiteiten informeren over welk bedrag aan studievoorschotmiddelen elke instelling, als onderdeel van de rijksbijdrage, ontvangt. Paragraaf 2.3 van de toelichting is ook aangevuld op dit onderdeel.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is tevens in de memorie van toelichting nader ingegaan op het betrekken van interne en externe belanghebbenden bij kwaliteitsinvesteringen. De regering heeft het vertrouwen dat de instellingen, ook nadat de middelen 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. Net als bij het akkoord over de kwaliteitsafspraken 2019–2024²⁴ blijft het uitgangspunt 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, 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 interne en externe stakeholders, waar

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

²³ Kamerstukken II, 2021/22, 31 288, nr. 976.

²⁴ Kamerstukken II 2017/18, 31 288, nr. 621.

relevant, betrokken zullen blijven worden bij kwaliteitsinvesteringen. Paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting is overeenkomstig aangevuld.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele onderdelen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting te verduidelijken. Zo is expliciet geregeld dat artikel 1.1 en hoofdstuk 4, afdeling 5 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 worden ingetrokken. In deze bepalingen is de wijze van toekenning van de kwaliteitsbekostiging uitgewerkt. Om onduidelijkheid over de juridische status van uitvoeringsregelingen te voorkomen, is het wenselijk de intrekking expliciet te regelen. Daarnaast is de tabel met de financiële gevolgen in paragraaf 5 van de memorie van toelichting aangepast van prijspeil 2022 naar prijspeil 2023. Door het toevoegen van de middelen voor loon- en prijsontwikkeling 2023 zijn de bedragen voor kwaliteitsbekostiging in zowel het hbo als het wo met ca. 6% gestegen. Tot slot is inmiddels bekend dat de studievoorschotmiddelen per 2025 worden toegevoegd aan de onderwijsopslag in percentages, deel van het onderwijsdeel van de landelijk beschikbare rijksbijdrage. Dit is toegevoegd aan paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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