

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. 7

VERSLAG
Vastgesteld 9 februari 2024

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
I Algemeen	2
1. Inleiding	3
2. Hoofdlijnen van het voorstel	3
2.1 Probleembeschrijving en doelstelling	3
2.2 Voorgestelde wijziging	5
3. Advies en consultatie	7
ARTIKEL IIA. WIJZIGING VAN DE WET HERINVOERING BASIS- BEURS HOGER ONDERWIJS	8
I. Algemeen	8
2. Gevolgen voor de student	8

I Algemeen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel waarin, kort gezegd, de wettelijke grondslag voor de kwaliteitsbekostiging in het hoger en wetenschappelijk onderwijs wordt geschrapt. Deze leden begrijpen de redenering dat, met het vervallen en vervangen van het leenstelsel met sociale terugbetalingsvoorwaarden, de flankerende middelen voor een kwaliteitsimpuls voor het hoger onderwijs op een andere wijze kunnen worden vormgegeven. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de voorliggende wetswijziging. Deze leden zijn van mening dat kwaliteitsafspraken met onderwijsinstellingen een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van opleidingen. Zij onderschrijven het belang om administratieve rompslomp te voorkomen, maar merken op dat kwaliteitsafspraken gebruikt zijn om het onderwijs voor studenten te verbeteren, bijvoorbeeld door inzet op kleinschaliger onderwijs of extra studieplekken in bibliotheken. Zij zijn nog niet overtuigd dat het weghalen van de grondslag hiervoor in de wet een noodzakelijke stap is. Daarnaast hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de Nieuw Sociaal Contract-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Bij de invoering van het leenstelsel zijn ter compensatie middelen ingezet ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Dit geld werd uitgekeerd op basis van afspraken tussen het ministerie en instellingen van hoger onderwijs met als doel «het bevorderen van een cultuur waarin kwaliteitsverbetering van het onderwijs centraal staat».¹ Overleg en instemming van studenten en docenten (medezeggenschap) was onderdeel van de plannen. Tussentijdse evaluatie laat zien dat de instellingen voldoende voortgang hebben geboekt bij de realisatie. De afspraken over de kwaliteitsbekostiging lopen van 2019–2024. Hogescholen, universiteiten en studentenorganisaties willen er van af vanwege de administratieve lasten. Bovendien gaf de uitvoering van de plannen voldoende vertrouwen dat de instellingen zich zullen blijven inzetten voor verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

De leden van de Nieuw Sociaal Contract-fractie lezen dat de wetswijziging de grondslag voor de kwaliteitsbekostiging verwijdt en deze zogeheten studievoorschotmiddelen toevoegt aan bekostiging onderwijsdeel, dit is de vaste voet uit de lumpsum. Het betreft structureel bijna € 700 miljoen per jaar (€ 410 miljoen voor hbo², € 250 miljoen voor wo³). Instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad over deze middelen blijft wel overeind. Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel de indexering van de tegemoetkoming voor de pechgeneratie geregeld. Deze leden steunen beide wetswijzigingen, maar hebben wel een aantal algemene opmerkingen en vragen.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het schrappen van de grondslag voor kwaliteitsbekostiging in het hoger onderwijs. Deze leden hebben nog een tweetal vragen over de memorie van toelichting.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de 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 en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn van meet af aan zeer kritisch geweest over de systematiek van kwaliteitsafspraken, mede met het oog op de te verwachten rompslomp. Zij steunen daarom de afschaffing van deze regeling en zij vragen aandacht voor de vergelijkbare situatie in het mbo⁴.

¹ Kamerstuk 31 288, nr. 621.

² hbo: hoger beroepsonderwijs

³ wo: wetenschappelijk onderwijs

⁴ mbo: middelbaar beroepsonderwijs

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de noodzaak voor het wetsvoorstel, aangezien deze zorgt voor meer rust en ruimte in het stelsel van bekostiging. Zeker voor onderwijsinstellingen in regio's waar het aantal inwoners daalt of voor opleidingen met kleine aantallen studenten is het voorstel van belang. Zij hebben op dit moment verder geen vragen.

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? 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?⁵ En kan worden vastgesteld dat deze middelen sinds het kritische rapport van de Algemene Rekenkamer wél volledig aan de onderwijskwaliteit zijn besteed? 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 practise aan instellingen voor de toekomst mee te geven?

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

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. Zij 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

⁵ Kamerstuk 31 288, nr. 606.

⁶ NVAO: Nederlandse-Vlaamse Accreditatieorganisatie

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?

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 terugval-opties de regering paraat heeft om in te kunnen grijpen, zonder de hele wet te moeten terugdraaien. 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 te zien dat dit ook daadwerkelijk tot gevolg heeft en vragen de regering hier nader uitleg over te geven.

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?

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. 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.

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.⁷ 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,

⁷ Kamerstuk 36 454, nr. 4.

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 tijdspad hierbij voor ogen wordt gehouden.

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

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.

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. 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 leden van de SGP-fractie lezen bovendien in het nader rapport dat de regering verkent hoe de evaluatie van de kwaliteitsafspraken vormgegeven kan worden.⁸ 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?

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. 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. 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?

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

⁸ Kamerstuk 36 454, nr. 4.

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.

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

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.

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 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/Westerveld over het instemmingsrecht van de medezeggenschap op de studievoorschotmiddelen met interesse gelezen.⁹ 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. Wat vindt de regering van het idee om jaarlijks een percentage van de lumpsum beschikbaar te stellen voor medezeggenschapsinitiatieven op het gebied van onderwijskwaliteit?

⁹ Kamerstuk 31 288, nr. 976

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?

De leden van de SP-fractie hechten er waarde aan dat 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 kwaliteitsgelden in de lumpsum? Is de regering bereid om hierover bindende afspraken te maken met onderwijsinstellingen? 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?

Kwaliteitszorg

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 borgen¹⁰, 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? 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?

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 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/Westerveld¹¹?

¹⁰ Kamerstuk 31 288, nr. 621.

¹¹ Kamerstuk 31 288, nr. 976.

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.

ARTIKEL IIA. WIJZIGING VAN DE WET HERINVOERING BASISBEURS HOGER ONDERWIJS

I. Algemeen

De leden van de VVD-fractie kijken instemmend naar het organiseren van de wijziging van de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs en hebben verder geen vragen.

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.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Michon-Derkzen

Adjunct-griffier van de commissie,
Huls

¹² ATR: Adviescollege toetsing regeldruk