

No. W05.23.00181/I

's-Gravenhage, 20 september 2023

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 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).¹ 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.² In april 2018 zijn aan de extra bekostiging kwaliteitsafspraken gekoppeld, waarbij het ministerie, onderwijsinstellingen en

¹ Staatsblad 2015, nr. 50 (artikel 2.6, leden 5-8, van de WHW).

² Algemene Rekenkamer, Voorinvesteringen en medezeggenschap hoger onderwijs, januari 2018.

studentenorganisaties betrokken waren.³ Deze afspraken zijn neergelegd in onder meer het Uitvoeringsbesluit WHW.⁴ 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.⁵ 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 2024.⁶ Vervolgens hebben in 2021 alle instellingen een positief besluit ontvangen op de aanvraag voor kwaliteitsbekostiging.⁷

In 2012 is de regering begonnen met prestatiebekostiging in het hoger onderwijs in de vorm van een experiment.⁸ Dit experiment is in 2017 geëvalueerd door de commissie Van de Donk.⁹ De lessen uit deze evaluatie zijn ook betrokken bij het vormgeven van de huidige kwaliteitsbekostiging.¹⁰ 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.¹¹ 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.¹²

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.¹³ 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

³ In april 2018 zijn er kwaliteitsafspraken gemaakt door OCW met ISO, LSVB, VH en VSNU: Investeren in Onderwijskwaliteit Kwaliteitsafspraken 2019-2024.

⁴ Staatscourant 2020, nr. 6472.

⁵ Advies van de Raad van State van 21 februari 2019 over het Besluit kwaliteitsbekostiging hoger onderwijs (W05.18.0410/I).

⁶ Staatsblad 2020, nr. 317.

⁷ Kamerstukken II, 2021/22, 31 288, nr. 930.

⁸ Staatsblad 2012, nr. 534.

⁹ Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs, 'Van afvinken naar aanvonken', maart 2017.

¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34035, nr. 3, par. 8.3. 'Kwaliteitsafspraken'.

¹¹ NVAO, Landelijk beeld van de kwaliteitsafspraken, februari 2021.

¹² AEF & ResearchNed, Procesevaluatie planfase kwaliteitsafspraken. Een lerend proces onder druk, januari 2021.

¹³ Paragraaf 2.2. van de memorie van toelichting, 'Probleembeschrijving en doelstelling'.

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.¹⁴

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.

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 samenspraak met belanghebbenden tot stand brengen van gerichte kwaliteitsafspraken.¹⁵

Onderdeel van de Wet studievoorschot hoger onderwijs was de invoering van instemmingsrecht van de medezeggenschap op de 'hoofdpijnen van de begroting'.¹⁶ 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.¹⁷ De verdere invulling van wat tot de hoofdpijnen van de begroting moet worden gerekend, is aan de instellingen overgelaten.

¹⁴ 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, 31288, nr. 1040. De minister heeft aangekondigd in een separate brief op de uitvoering van deze motie terug te komen (Kamerstukken II 2022/23, 31288, nr. 1072, p. 13).

¹⁵ Paragraaf 2.2. van de memorie van toelichting, 'Probleembeschrijving en doelstelling'.

¹⁶ Artikel 9.30a, derde lid, artikel 9.33, tweede lid, artikel 10.16b, derde lid, en artikel 10.20, derde lid, van de WHW.

¹⁷ Kamerstukken II 2014/15, 34035, nr. 3, p. 41.

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.¹⁸ 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.¹⁹ 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.²⁰ 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 vervalft. 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 instemmingsrecht van de medezeggenschap op de hoofdlijnen van de gehele begroting.

De toelichting geeft echter geen uitsluitsel 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 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,

¹⁸ 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.

¹⁹ Investeren in Onderwijskwaliteit. Kwaliteitsafspraken 2019-2024.

²⁰ Paragraaf 2.2. van de memorie van toelichting, 'Probleembeschrijving en doelstelling'; AEF & ResearchNed, Procesevaluatie planfase kwaliteitsafspraken. Een lerend proces onder druk, januari 2021.