



## Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 in verband met een regeling voor aanvullende bekostiging wegens in het vooruitzicht gestelde of gerealiseerde kwaliteit van het hoger onderwijs (Besluit kwaliteitsbekostiging hoger onderwijs)

### Nader Rapport

Den Haag, 4 april 2019  
Nr. WJZ/7565759(8216)  
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

**Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 in verband met een regeling voor aanvullende bekostiging wegens in het vooruitzicht gestelde of gerealiseerde kwaliteit van het hoger onderwijs (Besluit kwaliteitsbekostiging hoger onderwijs)**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 december 2018, nr. 2018002417, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 21 februari 2019, nr. W05.18.0410/I, bied ik U hierbij aan.

*Bij Kabinetsmissive van 21 december 2018, no.2018002417, 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 ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 in verband met een regeling voor aanvullende bekostiging wegens in het vooruitzicht gestelde of gerealiseerde kwaliteit van het hoger onderwijs (Besluit kwaliteitsbekostiging hoger onderwijs), met nota van toelichting.*

*Dit besluit betreft de uitwerking van de wettelijke grondslag die het mogelijk maakt in het hoger onderwijs aanvullende bekostiging toe te kennen met als doel de onderwijskwaliteit te verbeteren (hierna: kwaliteitsbekostiging). Het besluit is een uitwerking van de Kwaliteitsafspraken 2019–2024 tussen de minister en de ISO, de LSVb, de VSNU en de Vereniging Hogescholen. Vertrouwen in de instellingen en de horizontale dialoog is daarom het uitgangspunt.<sup>1</sup> Het besluit voorziet erin dat voor het tijdvak 2021 tot en met 2024 kwaliteitsbekostiging kan worden toegekend.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de keuze voor deze wijze van bekostiging in het licht van de twee hoofdbekostigingssystemen voor hoger onderwijs nadere toelichting behoeft. Voorts merkt de Afdeling op dat de toebedeling van een nieuwe taak aan de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) vanuit verdragsrechtelijk perspectief nadere uitleg vraagt. In verband daarmee is nadere toelichting van het ontwerpbesluit wenselijk.*

### 1. Inleiding

#### a. Lumpsum-bekostiging

*Het Nederlandse hoger onderwijs wordt grotendeels gefinancierd via zogeheten lumpsum-bekostiging. Dit houdt in dat bekostigde instellingen voor hoger onderwijs een rijksbijdrage (ook wel 'lumpsum') ontvangen die berekend wordt via een algemene berekeningswijze.<sup>2</sup> De rijksbijdrage wordt gebaseerd op het aantal inschrijvingen bij geaccrediteerde bachelor- en masteropleidingen binnen de nominale cursusduur, het aantal verleende graden en een specifieke onderwijsopslag per*

<sup>1</sup> Nota van toelichting, paragraaf 1.1.

<sup>2</sup> Art. 2.5 jo. art. 1.9 WHW.



instelling. De accreditatieverlening functioneert daarbij feitelijk als toezicht op de kwaliteit, waarbij het niet-voldoen aan de beoordelingscriteria van de accreditatie onder andere tot een verval van de bekostigingsaanspraak leidt.<sup>3</sup>

Instellingen bepalen binnen dit systeem zelf op welke wijze zij de rijksbijdrage verdelen over de verschillende faculteiten, opleidingen of afdelingen; ze hebben de ruimte zelf accenten te leggen. De meerwaarde van lumpsum-bekostiging zit in deze beleids- en bestedingsruimte. Andere voordelen zijn de beperkte administratieve lasten voor zowel instellingen als het rijk en de stabiliteit van de bekostiging. De keerzijde van de autonome positie van instellingen is dat er van overheidswege minder inzicht is in de bestedingen en de doelmatigheid, en dat er minder mogelijkheden tot sturing zijn.<sup>4</sup>

#### b. Alternatieve methoden van bekostiging

Alternatieve methoden van bekostiging, zoals bijvoorbeeld prestatiebekostiging, oormerken en subsidies, hebben ten opzichte van lumpsum-bekostiging het voordeel van een verdergaande mogelijkheid tot financiële verantwoording en sturing. Daarnaast kunnen deze alternatieve methoden doeltreffender zijn, omdat precies valt te evalueren of het te bereiken doel is behaald.<sup>5</sup> Een keerzijde daarvan is dat het rechtsonzekerheid voor instellingen met zich brengt, omdat de stabiliteit van de bekostiging niet gewaarborgd is.<sup>6</sup> Daarbij geldt in Nederland als ondergrens artikel 23, zesde lid van de Grondwet, op basis waarvan adequaat en voor onbepaalde tijd bekostigd dient te worden.<sup>7</sup> Een tweede keerzijde van alternatieve bekostigingsmethoden is dat ze hogere administratieve lasten met zich brengen.

#### c. Commissie van Rijn

De keuze om de middelen die vrijkomen door het studievoorschot te koppelen aan kwaliteitsafspraken, wat met het voorliggende besluit vorm krijgt, is in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' bevestigd. In het regeerakkoord is tevens afgesproken dat in deze kabinetsperiode de bekostigingssystematiek voor het hoger onderwijs wordt herzien.<sup>8</sup> Daartoe is in oktober 2018 de Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek (Commissie van Rijn) ingesteld met als taak te adviseren over een aanpassing van de huidige bekostigingssystematiek.<sup>9</sup> De Commissie van Rijn zal in april 2019 haar eindrapport uitbrengen.<sup>10</sup>

## 2. Doelmatigheid en evenredigheid hybride stelsel

Met het voorliggende besluit kan de minister aanvullende bekostiging voor het tijdvak 2021 tot en met 2024 toekennen vanwege door een instellingsbestuur in het vooruitzicht gestelde kwaliteit of door een instellingsbestuur gerealiseerde kwaliteit op zes in het besluit genoemde kwaliteitsthema's.<sup>11</sup> De besluitvorming over de vraag of na 2024 al dan niet een vervolg zal worden gegeven aan het instrument kwaliteitsbekostiging, wordt expliciet aan een volgend kabinet gelaten.<sup>12</sup>

De invulling van de kwaliteitsbekostiging in het besluit bestaat uit twee stadia. Het eerste stadium is kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planbeoordeling, waarbij de minister op basis van voornemens in de aanvraag van een onderwijsinstelling al dan niet besluit kwaliteitsbekostiging toe te kennen. Het tweede stadium is kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planrealisatie, waarbij de minister ambtshalve beoordeelt of instellingen hun voornemens voldoende hebben weten te realiseren.

#### a. Kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planbeoordeling

In het eerste stadium doen instellingen een aanvraag waarin zij aangeven een kwaliteitsverbetering te beogen. In de aanvraag beschrijft de instelling op welke wijze zij beoogt op de door haar gekozen thema's kwaliteit te realiseren. In de aanvraag dient tevens vermeld te zijn welke voortgang de instelling op 31 december 2021 wil hebben geboekt met de verwezenlijking van haar voornemens.

<sup>3</sup> Art. 5a. 12, lid 2, WHW.

<sup>4</sup> Onderwijsraad, Inzicht en verantwoording van onderwijsgelden (Den Haag: Onderwijsraad, 2018), p. 32

<sup>5</sup> ibidem.

<sup>6</sup> R.G. Louw, Het Nederlands hoger onderwijsrecht (Leiden: Leiden University Press 2011), p. 159.

<sup>7</sup> Zie in dit kader ook Onderwijsraad, Inzicht en verantwoording van onderwijsgelden (Den Haag: Onderwijsraad, 2018), p. 24.

<sup>8</sup> Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017–2021 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017 (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34), p. 12.

<sup>9</sup> Art. 2, Instellingsregeling Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek.

<sup>10</sup> Art. 7, Instellingsregeling Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek. kwaliteit op zes in het besluit genoemde kwaliteitsthema's.

<sup>11</sup> Het voorgestelde artikel 4.29.

<sup>12</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2.1, 6 & 8.



Voor de toekenning van de kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planbeoordeling kent het voorgestelde artikel 4.30, eerste lid, maatstaven. Bij een positief besluit van de minister ontvangt de instelling in de periode 2021 tot en met 2024 kwaliteitsbekostiging voor in het vooruitzicht gestelde kwaliteit. Dit betreft in totaal zo'n 96 procent van het voor kwaliteitsbekostiging gereserveerde gedeelte van de studievoorschotmiddelen.

#### *b. Kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planrealisatie*

In het tweede stadium beoordeelt de minister na 2021 of de instellingen die de kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan de planbeoordeling hebben ontvangen, in aanmerking komen voor de kwaliteitsbekostiging die is gekoppeld aan de planrealisatie. Dat dit kort na invoering gebeurt is opmerkelijk, omdat de periode van kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planbeoordeling tot en met 2024 loopt. De minister beoordeelt planrealisatie ambtshalve op basis van de maatstaven vevat in het voorgestelde artikel 4.32, eerste en tweede lid. Bij een positief besluit ontvangt de instelling de daartoe beschikbaar gemaakte extra middelen. Dit betreft de overige plusminus 4 procent van het voor kwaliteitsbekostiging gereserveerde gedeelte van de studievoorschotmiddelen. Bij een negatief besluit wordt de extra kwaliteitsbekostiging niet toegekend. Verreweg het grootste deel van de kwaliteitsbekostiging is op dat moment al toegekend, namelijk kwaliteitsbekostiging aan de hand van planbeoordeling.

'Omdat het bereiken van een doel van verschillende factoren afhankelijk kan zijn, waaronder van factoren die een instelling niet altijd kan beïnvloeden, ligt in onderhavig besluit de nadruk op de beschreven voornemens van de instelling om kwaliteit in het vooruitzicht te stellen en te realiseren', aldus de toelichting.<sup>13</sup> 'Bij de beoordeling van de realisatie wordt dan ook gekeken of een instelling zijn voornemens heeft gerealiseerd, niet of zij haar doelen heeft gehaald'.<sup>14</sup>

In het akkoord is overeengekomen geen consequenties ten aanzien van de kwaliteitsbekostiging te verbinden aan de eindbeoordeling van de planrealisatie. Daarom maakt de eindbeoordeling in het geheel geen onderdeel uit van onderhavig besluit, aldus de toelichting.<sup>15</sup>

#### *c. Een tussenvorm*

De Afdeling constateert dat de regering met het onderhavige besluit voor een hybride vorm heeft gekozen tussen lumpsum-bekostiging en alternatieve bekostigingssystemen in. Zo wordt enerzijds in de toelichting ruimte voor en vertrouwen in de instellingen als uitgangspunt genomen,<sup>16</sup> wat een kenmerk van lumpsum-bekostiging is. Anderzijds is in het besluit een structuur opgezet met meer mogelijkheden voor verticale (financiële) verantwoording en sturing. Deze mogelijkheden zijn daarentegen kenmerkend voor alternatieve bekostigingssystemen, aangevuld met de eis van horizontale dialoog. De gekozen tussenvorm roept de vraag op wat de meerwaarde is van deze hybride variant ten opzichte van enerzijds lumpsum-bekostiging en anderzijds afrekenen op resultaten. Daarbij is in het bijzonder van belang dat de toelichting ingaat op de volgende hoofdvragen:

1. Hoe verhoudt het onderscheid tussen 'gerealiseerde voornemens' en doelen zich tot de verwachte doelmatigheid van het besluit?
2. Waarom is ervoor gekozen zo'n 96 procent van de beschikbare financiële middelen toe te kennen op basis van planbeoordeling en de overige 4 procent op basis van planrealisatie? Hoe verhoudt dit zich tot de sturingsmogelijkheden die het onderhavige besluit biedt?
3. Hoe zal deze vorm van toekenning van middelen, het toezicht daarop en de verantwoording daarover, waarbij een eindbeoordeling achterwege blijft, tot meer kwaliteit leiden?
4. Waarom zal met de gekozen variant meer kwaliteitsverbetering bereikt worden dan met basisbekostiging of afrekenen op resultaten?

Daarnaast adviseert de Afdeling inzicht te geven in de volgende aspecten:

1. Weegt de verwachte kwaliteitswinst op tegen de toename van de administratieve lastendruk voor instellingen?
2. Hoe is verzekerd dat de tijdelijkheid van de kwaliteitsbekostiging niet zal leiden tot terughoudendheid bij instellingen in het doen van structurele investeringen ten behoeve van kwaliteitsverbetering?
3. Hoe verhoudt het onderhavige besluit zich tot de werkzaamheden van de Commissie van Rijn?

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande de keuze voor deze vorm van kwaliteitsbekostiging nader te motiveren, met bijzondere aandacht voor de hierboven aangestipte aspecten van doelmatigheid en evenredigheid.

<sup>13</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>14</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>15</sup> Nota van toelichting, paragraaf 6.

<sup>16</sup> Nota van toelichting, paragraaf 1.1.



De Afdeling stelt de vraag hoe het onderscheid tussen 'gerealiseerde voornemens' en doelen zich verhoudt tot de verwachte doelmatigheid van het besluit. Ook vraagt de Afdeling of de gekozen bekostigingsvariant tot meer kwaliteit zal leiden en of deze variant tot meer kwaliteit leidt dan basisbekostiging of afrekenen op resultaten.

Van 2012 tot en met 2016 is in het hoger onderwijs een experiment uitgevoerd met prestatiebekostiging<sup>17</sup>. Uit dit experiment is een aantal lessen geleerd, dat bij de vormgeving van de kwaliteitsbekostiging is meegenomen. Zowel de Evaluatiecommissie Prestatiebekostiging Hoger Onderwijs als de Reviewcommissie Hoger Onderwijs, adviseerden om bij een vervolg op het experiment met de prestatiebekostiging, meer ruimte te geven aan de instellingen en aan de horizontale dialoog: het gesprek bij de instelling tussen bestuurders, studenten, docenten en andere relevante in- en externe betrokkenen. Ook adviseerden de commissies om meer ruimte te geven aan instellingen om zelf te bepalen op welke aspecten (in het experiment prestatiebekostiging 'indicatoren' genoemd) zij ambities kunnen formuleren. Geleerd is dat het hanteren van afrekenbare indicatoren een perverse prikkel met zich mee kan brengen. Het risico bestaat dat bij een te grote nadruk op het behalen van resultaten op specifieke (landelijk voorgeschreven) indicatoren als voorwaarde voor het ontvangen van bekostiging, instellingen niet per se maatregelen nemen die de grootste kwaliteitswinst bij die instelling teweegbrengen. Dit is nader toegelicht in paragraaf 2.1 van de toelichting. De gekozen bekostigingsvariant biedt een systeem waarin middels de in het besluit voorgeschreven kwaliteitsthema's in grote lijnen kan worden gestuurd op de inzet van de middelen en waarin tegelijkertijd ruimte wordt gegeven voor een eigen invulling van de besteding van de middelen binnen die thema's. Instellingen hoeven niet op alle landelijk vastgestelde thema's voornemens en doelen te formuleren, maar kunnen uitgaan van de behoefte van de eigen hogeschool of universiteit.

Dat met het ontwerpbesluit meer ruimte wordt gegeven aan de horizontale dialoog is erin gelegen dat de instelling haar plannen voor kwaliteitsverbetering maakt in samenspraak met de onderwijsgemeenschap. Instellingen beschrijven in deze plannen hun voornemens en de doelen die zij daarmee willen bereiken. De plannen en de realisatie van het plan worden onafhankelijk getoetst door de NVAO, die ook toetst op een logische aansluiting tussen de gestelde voornemens en de gestelde doelen. Het bereiken van kwaliteitsdoelen is vaak mede afhankelijk van factoren die voor een instelling lastig te beïnvloeden zijn. Daarom is ervoor gekozen bij de beoordeling of het plan gerealiseerd is, enkel te kijken of de voornemens zijn gerealiseerd en niet of de doelen zijn behaald. Gezien de opzet van het systeem waarin met de onderwijsgemeenschap wordt samengewerkt aan voornemens en doelen, en er verschillende onafhankelijke beoordelingsmomenten zijn van het plan en de uitvoering van het plan, wordt verwacht dat de kwaliteit van het onderwijs zal verbeteren en het systeem dan ook doelmatig zal zijn.

De afdeling constateert dat een eindbeoordeling met financiële consequenties achterwege blijft. Inderdaad maakt een eindbeoordeling van de uitvoering van de plannen geen deel uit van het besluit, nu de eindbeoordeling voor de toekenning van de middelen geen gevolgen heeft. Dit wordt toegelicht in paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de toelichting. Evenwel zal de NVAO wel degelijk een eindbeoordeling (in het akkoord over de kwaliteitsafspraken 'evaluatie' genoemd) van de planrealisatie doen. De evaluatie vindt plaats bij de volgende beoordeling Instellingstoets Kwaliteitszorg (2023 – 2026), of zes jaar na de planbeoordeling indien de betreffende instelling niet deelneemt aan de Instellingstoets Kwaliteitszorg. Hoewel de evaluatie niet meeweegt bij het besluit over de toekenning van de middelen, wordt deze beoordeling wel verwacht een effect te hebben op de inspanning van instellingen en bij te dragen aan de doelstellingen van de kwaliteitsbekostiging. De instellingen gebruiken de resultaten van de evaluatie voor hun eigen strategievorming en, als door een nieuw kabinet weer voor kwaliteitsafspraken wordt gekozen, bij het opstellen van hun plan voor de volgende periode. De minister gaat daarnaast het gesprek aan met in ieder geval die instellingen wier planrealisatie bij de evaluatie door de NVAO als onvoldoende is aangemerkt. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is de evaluatie door de NVAO nader toegelicht in paragraaf 2.5 van het algemeen deel.

De Afdeling vraagt waarom ervoor gekozen is zo'n 96 procent van de beschikbare financiële middelen voor kwaliteitsbekostiging toe te kennen op basis van planbeoordeling en de overige 4 procent op basis van planrealisatie. Daarbij stelt de Afdeling de vraag hoe deze verdeling zich verhoudt tot de sturingsmogelijkheden die het besluit biedt.

Zoals beschreven is het systeem van de kwaliteitsbekostiging in hoge mate gestoeld op de horizontale dialoog, die is verdisconteerd in de maatstaf inzake de betrokkenheid van partijen. Op grond van die maatstaf dient een plan zorgvuldig te zijn voorbereid en afgestemd met alle betrokken partijen. Ook moet het plan realistisch en uitvoerbaar zijn, en in dat kader aansluiten bij de processen die worden gehanteerd binnen de organisatie. De NVAO kijkt in het kader van de advisering aan de minister of deze maatstaven voldoende tot uitdrukking komen in het plan en in de uitvoering van het plan. Er is vertrouwen dat wanneer een plan van de instelling bij indiening aan de gestelde maatstaven voldoet, de instelling het plan zal uitvoeren. Een instelling moet, ook in het belang van alle betrokke-

<sup>17</sup> Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs





nen die met de uitvoering van de voornemens gebaat zijn, meerjarig investeringen kunnen doen om haar voornemens uit te voeren. Om deze redenen is ervoor gekozen om het overgrote deel van de kwaliteitsbekostigingsmiddelen aan de voorkant toe te kennen. Deze gekozen verhouding bij verdeling van de middelen tussen 2021 en 2025 draagt eraan bij dat instellingen investeringen doen die daadwerkelijk kunnen bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit. Vanwege de meerjarige zekerheid zullen instellingen sneller structurele investeringen doen ten goede van de onderwijskwaliteit. Instellingen die na een negatief besluit op het plan ook een jaar later geen plan indienen dat voldoet aan de maatstaven, krijgen in het geheel geen kwaliteitsbekostiging. Er is dus een stevige prikkel voor instellingen om samen met de onderwijsgemeenschap tot goede plannen te komen. De financiële prikkel in 2024 die gekoppeld is aan de planrealisatie in 2022, is niet vormgegeven als een afrekening met mogelijke terugvordering als gevolg maar als een plus ten opzichte van de bij de planbeoordeling reeds toegekende kwaliteitsbekostiging over 2023. Deze vormt zo een extra prikkel voor instellingen om hun plannen te realiseren, zonder dat zij hoeven te vrezen voor een verlies van bekostiging dat zijn weerslag kan hebben op eerder verrichte investeringen. De verwachting is daarmee – in antwoord op de desbetreffende vraag van de Afdeling – dat op deze manier wordt voorkomen dat de tijdelijkheid van de kwaliteitsbekostiging leidt tot terughoudendheid bij instellingen in het doen van structurele investeringen ten behoeve van kwaliteitsverbetering. Overigens loopt het tijdvak voor de kwaliteitsbekostiging zoals opgenomen in het ontwerpbesluit tot en met 2024, maar de studievoorschotmiddelen zijn structurele middelen die tot ver na 2024 zijn begroot, en het budget van de studievoorschotmiddelen loopt na de periode van de kwaliteitsbekostiging nog op. Verwacht wordt dat door het beschikbaar komen van de studievoorschotmiddelen, veel instellingsbesturen er samen met de medezeggenschap voor zullen kiezen structurele investeringen te doen. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is het algemeen deel van de toelichting in paragraaf 3 aangevuld.

De Afdeling adviseert voorts inzicht te geven in de vraag of de verwachte kwaliteitswinst opweegt tegen de toename van de administratieve lastendruk voor instellingen. De lasten die berekend moeten worden bij de totstandkoming van regelgeving, worden uitgedrukt in regeldrukkosten. Regeldrukkosten zijn alle investeringen en inspanningen (uitgezonderd financiële lasten) die bedrijven, burgers of professionals moeten doen respectievelijk verrichten om te voldoen aan verplichtingen uit regelgeving afkomstig van de Rijksoverheid. Het gaat hierbij om kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen en om inhoudelijke verplichtingen, waaronder toezichtgerelateerde verplichtingen. Of de lastendruk van instellingen hoog of laag is, heeft niet alleen te maken met de feitelijke hoeveelheid tijd die, of het geld dat gemoeid is met het maken van plannen om de kwaliteit te verbeteren of om verantwoording daarover af te leggen, maar ook met de vraag of die lasten opwegen tegen de gevoelde baten. De kwaliteitsafspraken zijn een instrument om de kwaliteit te verbeteren, de horizontale dialoog te bevorderen en de kwaliteitscultuur te versterken. De kwaliteitsafspraken komen ten bate van de studenten, docenten en onderwijsleiders en evenzeer van het afnemend beroepenveld, de overheid en de samenleving in den brede. De inschatting is dat de baten, waaronder de verwachte kwaliteitswinst, opwegen tegen de toename van de administratieve lasten. Het voorgaande is nader toegelicht in paragraaf 8 van het algemeen deel van de toelichting.

Tenslotte stelt de Afdeling de vraag hoe het ontwerpbesluit zich verhoudt tot de werkzaamheden van de Adviescommissie herziening bekostiging hoger onderwijs en onderzoek (onder voorzitterschap van de heer Van Rijn). De commissie-Van Rijn is gevraagd te adviseren over een aanpassing van de huidige bekostigingssystematiek in het licht van de volgende thema's:

1. de knelpunten in de bekostiging van het bèta- en technisch onderwijs en onderzoek en de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek;
2. de toegankelijkheid en gelijke kansen in het hoger onderwijs;
3. financiële prikkels in de onderwijsbekostiging ten aanzien van studentenaantallen;
4. de verdeling van de onderzoeksbekostiging van universiteiten in relatie tot onderzoeksinspanningen, wetenschappelijke kwaliteit en impact, evenals de verdelingsgrondslag van de bekostiging van praktijkgericht onderzoek in het hbo.

De kwaliteitsbekostiging behoort daarmee niet tot een van de thema's die in de opdracht aan de commissie-Van Rijn expliciet benoemd zijn. De verwachting is dan ook niet dat het advies van de commissie-Van Rijn invloed kunnen hebben op de verdeling van de kwaliteitsbekostiging over de instellingen, omdat de middelen die elke instelling aan kwaliteitsbekostiging ontvangt gerelateerd zijn aan het aandeel van een instelling in het onderwijsdeel van de bekostiging. Wanneer, als gevolg van een herziening van de bekostigingssystematiek, het aandeel van een instelling in het onderwijsdeel van de rijksbijdrage verandert, kan dat ook gevolgen hebben voor wat een instelling aan kwaliteitsbekostiging ontvangt.

### **3. De nieuwe taak voor de NVAO**

*Het is de bedoeling dat de minister zich zowel bij de planbeoordeling als bij de beoordeling van de*



realisatie van het plan, door de NVAO zal laten adviseren. Deze wettelijke taak voor de NVAO zal bij ministeriële regeling op grond van de WHW worden vastgelegd, aldus de toelichting.<sup>18</sup>

De NVAO is met accreditatie belast op grond van artikel 1, eerste lid, van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs (hierna: het Accreditatieverdrag). De Verdragsluitende Partijen kunnen 'na overleg' de NVAO belasten 'met opdrachten die de opdracht, bedoeld in het eerste lid, ondersteunen of aanvullen', aldus artikel 1, tweede lid, van het Accreditatieverdrag.<sup>19</sup>

Op welke wijze de Verdragsluitende Partijen overleg hebben gepleegd over de voorgestelde wijziging blijkt niet uit de toelichting.<sup>20</sup> De Afdeling adviseert hier aandacht aan te besteden.

De Verdragsluitende Partijen kunnen 'na overleg' de NVAO belasten 'met opdrachten die de opdracht, bedoeld in het eerste lid, ondersteunen of aanvullen', aldus artikel 1, tweede lid, van het Accreditatieverdrag. Dit overleg heeft plaatsgevonden in het Comité van ministers voor accreditatie van 12 juni 2018, waar de nieuwe taak van de NVAO is overeengekomen. Het Comité van ministers voor accreditatie is een periodiek overleg tussen de ministers van Onderwijs van Nederland en Vlaanderen. Het voorgaande is aangepast in paragraaf 2.5 van de toelichting van het besluit.

#### **4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.**

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De opmerkingen van de Afdeling in de redactionele bijlage zijn in de artikelen en de toelichting verwerkt, met uitzondering van de opmerking waarin wordt geadviseerd het voorgestelde artikel 4.30, tweede lid en het voorgestelde artikel 4.32, derde lid, te schrappen met het oog op Ar 5.48, eerste lid, dat voorschrijft dat in een bijzondere wet in beginsel geen bepalingen worden opgenomen over bestuursrechtelijke rechtsbescherming. De in artikelen 4.30, tweede lid en 4.32, derde lid opgenomen mogelijkheid voor de minister van OCW om (tot) een jaar na een negatief besluit op een aanvraag voor kwaliteitsbekostiging bij planbeoordeling, respectievelijk een negatief ambtshalve besluit over kwaliteitsbekostiging bij planrealisatie, een nieuw besluit over de bekostiging te nemen, staat namelijk niet in de weg aan de rechtsbescherming waar een instellingsbestuur op grond van de Algemene wet bestuursrecht beroep op kan doen. Bezwaar en beroep blijft mogelijk tegen elk bekostigingsbesluit van de minister. Een en ander is verduidelijkt in de artikelsgewijze toelichting bij voornoemde voorgestelde artikelen.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele redactionele verbeteringen van ondergeschikte aard in het algemeen deel van de nota van toelichting door te voeren.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
I.K. van Engelshoven.*

<sup>18</sup> Nota van toelichting, paragraaf 1.2 en 2.5.

<sup>19</sup> Het Accreditatieverslag kent daarbij verschillende bevoegdheden toe aan verschillende organen: de Verdragsluitende Partijen en het Comité van Ministers. De bevoegdheden van het Comité van Ministers zijn uitdrukkelijk gelimiteerd tot de bevoegdheden 'omschreven' in het verdrag (art. 3 lid 2 Accreditatieverdrag).

<sup>20</sup> De laatste keer dat er nieuwe taken aan de NVAO zijn toebedeeld, namelijk in het kader van de instellingstoets kwaliteitszorg, geschiedde dit bij Verdragswijziging. Zie het protocol tot wijziging van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs (Trb. 2013, 35).



## Advies Raad van State

No. W05.18.0410/1  
's-Gravenhage, 21 februari 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 21 december 2018, no.2018002417, 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 ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 in verband met een regeling voor aanvullende bekostiging wegens in het vooruitzicht gestelde of gerealiseerde kwaliteit van het hoger onderwijs (Besluit kwaliteitsbekostiging hoger onderwijs), met nota van toelichting.

Dit besluit betreft de uitwerking van de wettelijke grondslag die het mogelijk maakt in het hoger onderwijs aanvullende bekostiging toe te kennen met als doel de onderwijskwaliteit te verbeteren (hierna: kwaliteitsbekostiging). Het besluit is een uitwerking van de Kwaliteitsafspraken 2019–2024 tussen de minister en de ISO, de LSVb, de VSNU en de Vereniging Hogescholen. Vertrouwen in de instellingen en de horizontale dialoog is daarom het uitgangspunt.<sup>1</sup> Het besluit voorziet erin dat voor het tijdvak 2021 tot en met 2024 kwaliteitsbekostiging kan worden toegekend.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de keuze voor deze wijze van bekostiging in het licht van de twee hoofdbekostigingssystemen voor hoger onderwijs nadere toelichting behoeft. Voorts merkt de Afdeling op dat de toebedeling van een nieuwe taak aan de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) vanuit verdragsrechtelijk perspectief nadere uitleg vraagt. In verband daarmee is nadere toelichting van het ontwerpbesluit wenselijk.

### 1. Inleiding

#### a. Lumpsum-bekostiging

Het Nederlandse hoger onderwijs wordt grotendeels gefinancierd via zogeheten lumpsum-bekostiging. Dit houdt in dat bekostigde instellingen voor hoger onderwijs een rijksbijdrage (ook wel 'lumpsum') ontvangen die berekend wordt via een algemene berekeningswijze.<sup>2</sup> De rijksbijdrage wordt gebaseerd op het aantal inschrijvingen bij geaccrediteerde bachelor- en masteropleidingen binnen de nominale cursusduur, het aantal verleende graden en een specifieke onderwijsopslag per instelling. De accreditatieverlening functioneert daarbij feitelijk als toezicht op de kwaliteit, waarbij het niet-voldoen aan de beoordelingscriteria van de accreditatie onder andere tot een verval van de bekostigingsaanspraak leidt.<sup>3</sup>

Instellingen bepalen binnen dit systeem zelf op welke wijze zij de rijksbijdrage verdelen over de verschillende faculteiten, opleidingen of afdelingen; ze hebben de ruimte zelf accenten te leggen. De meerwaarde van lumpsum-bekostiging zit in deze beleids- en bestedingsruimte. Andere voordelen zijn de beperkte administratieve lasten voor zowel instellingen als het rijk en de stabiliteit van de bekostiging. De keerzijde van de autonome positie van instellingen is dat er van overheidswege minder inzicht is in de bestedingen en de doelmatigheid, en dat er minder mogelijkheden tot sturing zijn.<sup>4</sup>

#### b. Alternatieve methoden van bekostiging

Alternatieve methoden van bekostiging, zoals bijvoorbeeld prestatiebekostiging, oormerken en subsidies, hebben ten opzichte van lumpsum-bekostiging het voordeel van een verdergaande mogelijkheid tot financiële verantwoording en sturing. Daarnaast kunnen deze alternatieve methoden doeltreffender zijn, omdat precies valt te evalueren of het te bereiken doel is behaald.<sup>5</sup> Een keerzijde daarvan is dat het rechtsonzekerheid voor instellingen met zich brengt, omdat de stabiliteit van de bekostiging niet gewaarborgd is.<sup>6</sup> Daarbij geldt in Nederland als ondergrens artikel 23, zesde lid van de Grondwet, op basis waarvan adequaat en voor onbepaalde tijd bekostigd dient te worden.<sup>7</sup> Een tweede keerzijde van alternatieve bekostigingsmethoden is dat ze hogere administratieve lasten met zich brengen.

<sup>1</sup> Nota van toelichting, paragraaf 1.1.

<sup>2</sup> Art. 2.5 jo. art. 1.9 WHW.

<sup>3</sup> Art. 5a.12, lid 2, WHW.

<sup>4</sup> Onderwijsraad, *Inzicht en verantwoording van onderwijsmiddelen* (Den Haag: Onderwijsraad, 2018), p. 32.

<sup>5</sup> *ibidem*.

<sup>6</sup> R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht* (Leiden: Leiden University Press 2011), p. 159.

<sup>7</sup> Zie in dit kader ook Onderwijsraad, *Inzicht en verantwoording van onderwijsmiddelen* (Den Haag: Onderwijsraad, 2018), p. 24.



### *c. Commissie van Rijn*

De keuze om de middelen die vrijkomen door het studievoorschot te koppelen aan kwaliteitsafspraken, wat met het voorliggende besluit vorm krijgt, is in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' bevestigd. In het regeerakkoord is tevens afgesproken dat in deze kabinetsperiode de bekostigingssystematiek voor het hoger onderwijs wordt herzien.<sup>8</sup> Daartoe is in oktober 2018 de Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek (Commissie van Rijn) ingesteld met als taak te adviseren over een aanpassing van de huidige bekostigingssystematiek.<sup>9</sup> De Commissie van Rijn zal in april 2019 haar eindrapport uitbrengen.<sup>10</sup>

## **2. Doelmatigheid en evenredigheid hybride stelsel**

Met het voorliggende besluit kan de minister aanvullende bekostiging voor het tijdvak 2021 tot en met 2024 toekennen vanwege door een instellingsbestuur in het vooruitzicht gestelde kwaliteit of door een instellingsbestuur gerealiseerde kwaliteit op zes in het besluit genoemde kwaliteitsthema's.<sup>11</sup> De besluitvorming over de vraag of na 2024 al dan niet een vervolg zal worden gegeven aan het instrument kwaliteitsbekostiging, wordt expliciet aan een volgend kabinet gelaten.<sup>12</sup>

De invulling van de kwaliteitsbekostiging in het besluit bestaat uit twee stadia. Het eerste stadium is kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planbeoordeling, waarbij de minister op basis van voornemens in de aanvraag van een onderwijsinstelling al dan niet besluit kwaliteitsbekostiging toe te kennen. Het tweede stadium is kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planrealisatie, waarbij de minister ambtshalve beoordeelt of instellingen hun voornemens voldoende hebben weten te realiseren.

### *a. Kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planbeoordeling*

In het eerste stadium doen instellingen een aanvraag waarin zij aangeven een kwaliteitsverbetering te beogen. In de aanvraag beschrijft de instelling op welke wijze zij beoogt op de door haar gekozen thema's kwaliteit te realiseren. In de aanvraag dient tevens vermeld te zijn welke voortgang de instelling op 31 december 2021 wil hebben geboekt met de verwezenlijking van haar voornemens.

Voor de toekenning van de kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planbeoordeling kent het voorgestelde artikel 4.30, eerste lid, maatstaven. Bij een positief besluit van de minister ontvangt de instelling in de periode 2021 tot en met 2024 kwaliteitsbekostiging voor in het vooruitzicht gestelde kwaliteit. Dit betreft in totaal zo'n 96 procent van het voor kwaliteitsbekostiging gereserveerde gedeelte van de studievoorschotmiddelen.

### *b. Kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planrealisatie*

In het tweede stadium beoordeelt de minister na 2021 of de instellingen die de kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan de planbeoordeling hebben ontvangen, in aanmerking komen voor de kwaliteitsbekostiging die is gekoppeld aan de planrealisatie. Dat dit kort na invoering gebeurt is opmerkelijk, omdat de periode van kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planbeoordeling tot en met 2024 loopt. De minister beoordeelt planrealisatie ambtshalve op basis van de maatstaven vervat in het voorgestelde artikel 4.32, eerste en tweede lid. Bij een positief besluit ontvangt de instelling de daartoe beschikbaar gemaakte extra middelen. Dit betreft de overige plusminus 4 procent van het voor kwaliteitsbekostiging gereserveerde gedeelte van de studievoorschotmiddelen. Bij een negatief besluit wordt de extra kwaliteitsbekostiging niet toegekend. Verreweg het grootste deel van de kwaliteitsbekostiging is op dat moment al toegekend, namelijk kwaliteitsbekostiging aan de hand van planbeoordeling.

'Omdat het bereiken van een doel van verschillende factoren afhankelijk kan zijn, waaronder van factoren die een instelling niet altijd kan beïnvloeden, ligt in onderhavig besluit de nadruk op de beschreven voornemens van de instelling om kwaliteit in het vooruitzicht te stellen en te realiseren', aldus de toelichting.<sup>13</sup> 'Bij de beoordeling van de realisatie wordt dan ook gekeken of een instelling zijn voornemens heeft gerealiseerd, niet of zij haar doelen heeft gehaald'.<sup>14</sup>

In het akkoord is overeengekomen geen consequenties ten aanzien van de kwaliteitsbekostiging te

<sup>8</sup> *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017–2021 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017 (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34), p. 12.

<sup>9</sup> Art. 2, Instellingsregeling Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek.

<sup>10</sup> Art. 7, Instellingsregeling Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek.

<sup>11</sup> Het voorgestelde artikel 4.29.

<sup>12</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2.1, 6 & 8.

<sup>13</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>14</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2.2.





verbinden aan de eindbeoordeling van de planrealisatie. Daarom maakt de eindbeoordeling in het geheel geen onderdeel uit van onderhavig besluit, aldus de toelichting.<sup>15</sup>

### *c. Een tussenvorm*

De Afdeling constateert dat de regering met het onderhavige besluit voor een hybride vorm heeft gekozen tussen lumpsum-bekostiging en alternatieve bekostigingssystemen in. Zo wordt enerzijds in de toelichting ruimte voor en vertrouwen in de instellingen als uitgangspunt genomen,<sup>16</sup> wat een kenmerk van lumpsum-bekostiging is. Anderzijds is in het besluit een structuur opgezet met meer mogelijkheden voor verticale (financiële) verantwoording en sturing. Deze mogelijkheden zijn daarentegen kenmerkend voor alternatieve bekostigingssystemen, aangevuld met de eis van horizontale dialoog. De gekozen tussenvorm roept de vraag op wat de meerwaarde is van deze hybride variant ten opzichte van enerzijds lumpsum-bekostiging en anderzijds afrekenen op resultaten. Daarbij is in het bijzonder van belang dat de toelichting ingaat op de volgende hoofdvragen:

1. Hoe verhoudt het onderscheid tussen 'gerealiseerde voornemens' en doelen zich tot de verwachte doelmatigheid van het besluit?
2. Waarom is ervoor gekozen zo'n 96 procent van de beschikbare financiële middelen toe te kennen op basis van planbeoordeling en de overige 4 procent op basis van planrealisatie? Hoe verhoudt dit zich tot de sturingsmogelijkheden die het onderhavige besluit biedt?
3. Hoe zal deze vorm van toekenning van middelen, het toezicht daarop en de verantwoording daarover, waarbij een eindbeoordeling achterwege blijft, tot meer kwaliteit leiden?
4. Waarom zal met de gekozen variant meer kwaliteitsverbetering bereikt worden dan met basisbekostiging of afrekenen op resultaten?

Daarnaast adviseert de Afdeling inzicht te geven in de volgende aspecten:

1. Weegt de verwachte kwaliteitswinst op tegen de toename van de administratieve lastendruk voor instellingen?
2. Hoe is verzekerd dat de tijdelijkheid van de kwaliteitsbekostiging niet zal leiden tot terughoudendheid bij instellingen in het doen van structurele investeringen ten behoeve van kwaliteitsverbetering?
3. Hoe verhoudt het onderhavige besluit zich tot de werkzaamheden van de Commissie van Rijn

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande de keuze voor deze vorm van kwaliteitsbekostiging nader te motiveren, met bijzondere aandacht voor de hierboven aangestipte aspecten van doelmatigheid en evenredigheid.

### **3. De nieuwe taak voor de NVAO**

Het is de bedoeling dat de minister zich zowel bij de planbeoordeling als bij de beoordeling van de realisatie van het plan, door de NVAO zal laten adviseren. Deze wettelijke taak voor de NVAO zal bij ministeriële regeling op grond van de WHW worden vastgelegd, aldus de toelichting.<sup>17</sup>

De NVAO is met accreditatie belast op grond van artikel 1, eerste lid, van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs (hierna: het Accreditatieverdrag). De Verdragsluitende Partijen kunnen 'na overleg' de NVAO belasten 'met opdrachten die de opdracht, bedoeld in het eerste lid, ondersteunen of aanvullen', aldus artikel 1, tweede lid, van het Accreditatieverdrag.<sup>18</sup>

Op welke wijze de Verdragsluitende Partijen overleg hebben gepleegd over de voorgestelde wijziging blijkt niet uit de toelichting.<sup>19</sup> De Afdeling adviseert hier aandacht aan te besteden.

<sup>15</sup> Nota van toelichting, paragraaf 6.

<sup>16</sup> Nota van toelichting, paragraaf 1.1.

<sup>17</sup> Nota van toelichting, paragraaf 1.2 en 2.5.

<sup>18</sup> Het Accreditatieverslag kent daarbij verschillende bevoegdheden toe aan verschillende organen: de Verdragsluitende Partijen en het Comité van Ministers. De bevoegdheden van het Comité van Ministers zijn uitdrukkelijk gelimiteerd tot de bevoegdheden 'omschreven' in het verdrag (art. 3 lid 2 Accreditatieverdrag).

<sup>19</sup> De laatste keer dat er nieuwe taken aan de NVAO zijn toebedeeld, namelijk in het kader van de instellingstoets kwaliteitszorg, geschiedde dit bij Verdragswijziging. Zie het protocol tot wijziging van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs (Trb. 2013, 35).



---

#### **4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.**

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf.*



---

## Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.18.0410/I

- In het voorgestelde artikel 4.29 in de onderdelen a tot en met d steeds de zinsnede beginnend met ‘, waaronder mede wordt begrepen’ schrappen (Ar 5.3 lid 2).
- In het voorgestelde artikel 4.30, eerste lid, onder a ‘als bedoeld in artikel 4.29’ schrappen (vgl. Ar 3.27 lid 1).
- In het voorgestelde artikel 4.30, eerste lid, onder b ‘, bedoeld in onderdeel a’ schrappen, (Ar 3.27 lid 1).
- In het voorgestelde artikel 4.30, tweede lid ‘, bedoeld in het eerste lid’ schrappen (Ar 3.27 lid 4).
- In het voorgestelde artikel 4.30, tweede lid ‘overeenkomstige’ schrappen (Ar 3.32).
- In de voorgestelde artikelen 4.31 en 4.33 in beide leden steeds ‘tot’ vervangen door ‘tot en met’ (Ar 3.14).
- In het voorgestelde artikel 4.32, eerste lid, onder b ‘relevante belanghebbende partijen’ vervangen door ‘belanghebbenden’ (vgl. Ar 2.47 lid 1) of toelichten waarom, indien dat beoogd is, gekozen is voor afwijking van het belanghebbende-begrip uit de Awb (Ar 2.46 lid 1).
- In het voorgestelde artikel 4.30, het tweede lid, en in het voorgestelde artikel 4.32, het derde lid schrappen (Ar 5.48 lid 1).
- Toelichten waarom de begripsomschrijvingen voor ‘kwaliteitsbekostiging’ en ‘kwaliteitsthema’ in artikel 1.1 WHW 2008 worden toegevoegd en ‘voornemen’ in het voorgestelde artikel 4.28.
- De administratieve lasten voor onderwijsinstellingen nader toelichten (Ar 4.43 onder e).
- Nader toelichten waarom met het voorgestelde artikel 4.34 voor een hardheidsclausule is gekozen en daarbij toelichten waarom daarin geen belangbeperking is opgenomen (Ar 5.25 lid 1 en Ar 5.26 lid 2).



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 in verband met een regeling voor aanvullende bekostiging wegens in het vooruitzicht gestelde of gerealiseerde kwaliteit van het hoger onderwijs (Besluit kwaliteitsbekostiging hoger onderwijs)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 19 december 2018, nr. WHZ/1457455 (8216), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 2.6, zesde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

### ARTIKEL I. WIJZIGING VAN HET UITVOERINGSBESLUIT WHW 2008

Het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1 worden in de alfabetische rangschikking twee begripsomschrijvingen ingevoegd, luidende:

- *kwaliteitsbekostiging*: een aanvullende rijksbijdrage als bedoeld in artikel 2.6, vijfde lid, van de wet;
- *kwaliteitsthema*: aandachtsgebied voor het verbeteren van onderwijskwaliteit;

B

In hoofdstuk 4 wordt na afdeling 4 een nieuwe afdeling toegevoegd, luidende:

#### **Afdeling 5. Bepalingen betreffende de rijksbijdrage vanwege in het vooruitzicht gestelde of gerealiseerde kwaliteit van het hoger onderwijs**

##### **Artikel 4.28. Begripsbepalingen**

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- *voornemen*: voorgenomen concrete maatregel of concreet beleid van een instelling met het oog op de realisatie van kwaliteit op een kwaliteitsthema.

##### **Artikel 4.29. Kwaliteitsthema's**

Onze Minister kan kwaliteitsbekostiging toekennen vanwege door een instellingsbestuur in het vooruitzicht gestelde kwaliteit of door een instellingsbestuur gerealiseerde kwaliteit op:

- a. onderwijsintensiteit, waaronder mede wordt begrepen de mate waarin kleinschalig onderwijs aan de instelling wordt gerealiseerd;
- b. onderwijsdifferentiatie, waaronder mede wordt begrepen de variëteit van het aanbod in de vorm van onderwijstrajecten naar niveau of didactisch concept of in de vorm van programma's voor de ontwikkeling van specifieke talenten;
- c. docentkwaliteit, waaronder mede wordt begrepen de professionalisering van docenten;
- d. onderwijsfaciliteiten, waaronder mede wordt begrepen de fysieke omgeving die bijdraagt aan onderwijsintensiteit als bedoeld in onderdeel a en de digitale omgeving waarbinnen het onderwijs plaatsvindt;
- e. begeleiding van studenten; of
- f. studiesucces, waaronder mede wordt begrepen de doorstroom naar en toegankelijkheid van het hoger onderwijs en gelijke kansen op het behalen van een diploma voor alle studenten.



#### **Artikel 4.30. Maatstaven voor toekenning kwaliteitsbekostiging bij planbeoordeling**

1. Onze Minister kent op aanvraag kwaliteitsbekostiging toe aan een instellingsbestuur vanwege in het vooruitzicht gestelde kwaliteit, indien:
  - a. het instellingsbestuur in de aanvraag op elk kwaliteitsthema als bedoeld in artikel 4.29 voornemens heeft beschreven alsmede de doelen die zij met de voornemens wil realiseren per 31 december 2024, dan wel heeft beschreven waarom zij op dat kwaliteitsthema geen voornemens en doelen heeft;
  - b. het instellingsbestuur in de aanvraag heeft geformuleerd welke voortgang zij naar verwachting per 31 december 2021 zal hebben gerealiseerd met de verwezenlijking van de voornemens, bedoeld in onderdeel a; en
  - c. Onze Minister oordeelt dat:
    - 1°. de ten aanzien van de kwaliteitsthema's gemaakte keuzes als bedoeld in onderdeel a passen bij de context, historie en onderwijsvisie van de instelling;
    - 2°. de aanvraag getuigt van voldoende betrokkenheid van interne belanghebbende partijen bij het opstellen van de aanvraag en van voldoende draagvlak voor de aanvraag bij interne en relevante externe belanghebbende partijen; en
    - 3°. de in de aanvraag beschreven voornemens realistisch zijn gelet op de voorgenomen inzet van instrumenten en middelen en gelet op de in de aanvraag beschreven organisatie en processen binnen de instelling.
2. Ingeval Onze Minister de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, afwijst, kan hij tot een jaar en dertig weken na dat besluit de kwaliteitsbekostiging alsnog op aanvraag toekennen. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de nieuwe aanvraag.

#### **Artikel 4.31. Tijdvak kwaliteitsbekostiging bij planbeoordeling**

1. De toekenning, bedoeld in artikel 4.30, eerste lid, geschiedt uiterlijk in 2020 en betreft de periode 1 januari 2021 tot 1 januari 2025.
2. De toekenning, bedoeld in artikel 4.30, tweede lid, geschiedt uiterlijk in 2021 en betreft de periode 1 januari 2021 tot 1 januari 2025.

#### **Artikel 4.32. Maatstaven voor toekenning kwaliteitsbekostiging bij planrealisatie**

1. Onze Minister kent ambtshalve kwaliteitsbekostiging toe vanwege gerealiseerde kwaliteit aan een instellingsbestuur waarvan de aanvraag als bedoeld in artikel 4.30 is gehonoreerd, indien hij oordeelt dat:
  - a. voldoende voortgang is gerealiseerd met de verwezenlijking van de voornemens; en
  - b. relevante belanghebbende partijen voldoende zijn betrokken gedurende de uitvoering van de voornemens.
2. Bij de beoordeling van de maatstaf als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, neemt Onze Minister de door het instellingsbestuur geformuleerde verwachte voortgang als bedoeld in artikel 4.30, eerste lid, onderdeel b, in acht en houdt hij rekening met de inspanningen van het instellingsbestuur en, in voorkomend geval, met de wijze waarop het instellingsbestuur is omgegaan met onvoorziene omstandigheden.
3. Ingeval Onze Minister op grond van het eerste lid besluit de kwaliteitsbekostiging niet toe te kennen, kan hij tot een jaar en dertien weken na dat besluit de kwaliteitsbekostiging alsnog op aanvraag toekennen. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op de aanvraag.

#### **Artikel 4.33. Tijdvak kwaliteitsbekostiging bij planrealisatie**

1. De ambtshalve toekenning, bedoeld in artikel 4.32, eerste lid, geschiedt uiterlijk in 2023 en betreft de periode 1 januari 2024 tot 1 januari 2025.
2. De toekenning op aanvraag, bedoeld in artikel 4.32, derde lid, geschiedt uiterlijk in 2024 en betreft de periode 1 januari 2024 tot 1 januari 2025.

#### **Artikel 4.34. Hardheidsclausule**

Onze Minister kan in individuele gevallen artikel 4.30 of artikel 4.32 buiten toepassing laten of in afwijking daarvan besluiten voor zover onverkorte toepassing zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.





---

## **ARTIKEL II. INWERKINGTREDING**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

## **ARTIKEL III. CITEERTITEL**

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit kwaliteitsbekostiging hoger onderwijs.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,*



## NOTA VAN TOELICHTING

### I. Algemeen deel

#### 1. Inleiding

##### 1.1 Doel en achtergrond

Dit besluit betreft de uitwerking van de wettelijke grondslag die het mogelijk maakt hogescholen en universiteiten aanvullende bekostiging ('kwaliteitsbekostiging') toe te kennen met als doel de onderwijskwaliteit te verbeteren. Het besluit voorziet erin dat voor het tijdvak 2021 tot en met 2024 kwaliteitsbekostiging kan worden toegekend. In het akkoord over het studievoorschot dat het kabinet Rutte-II in 2014 sloot met de Tweede Kamerfracties van de VVD, PvdA, D66 en GroenLinks<sup>1</sup> was reeds afgesproken dat de middelen die vanaf 2018 vrijkomen door de invoering van het studievoorschot, zouden worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs en zouden worden gekoppeld aan kwaliteitsafspraken. Om dit te kunnen realiseren, werd in 2015 met de Wet studievoorschot hoger onderwijs een bepaling in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek opgenomen die de grondslag biedt voor kwaliteitsbekostiging in het hoger onderwijs.<sup>2</sup> In het regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst van 10 oktober 2017<sup>3</sup> is de keuze om de middelen die vrijkomen door het studievoorschot te koppelen aan kwaliteitsafspraken bevestigd en zijn kaders beschreven voor de vormgeving van de kwaliteitsafspraken. Deze kaders vormden het vertrekpunt voor intensief overleg tussen de minister van OCW en de studentenorganisaties ISO en LSVb, de VSNU en de Vereniging Hogescholen. Op 9 april 2018 heeft de minister van OCW met deze partijen een akkoord gesloten over de vormgeving van de kwaliteitsafspraken in de periode 2019 tot en met 2024 getiteld 'Investeren in Onderwijskwaliteit, Kwaliteitsafspraken 2019–2024'<sup>4</sup> (hierna: het akkoord). Het akkoord maakt ook deel uit van de sectorakkoorden hbo en wo die eveneens op 9 april 2018 zijn gesloten tussen de minister van OCW en de Vereniging Hogescholen respectievelijk de VSNU.<sup>5</sup>

Met het akkoord over de kwaliteitsafspraken wordt de belofte ingelost die aan de studenten is gedaan met de invoering van het studievoorschot: de middelen die vrijkomen door het studievoorschot worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs. Het akkoord krijgt voor een belangrijk deel zijn juridische vertaling in dit besluit. Onderhavig besluit maakt het mogelijk om voor de jaren 2021 tot en met 2024 kwaliteitsbekostiging toe te kennen. Daar waar hierna over het budget voor kwaliteitsbekostiging wordt gesproken, zijn de middelen bedoeld die in de genoemde jaren vrijkomen door de invoering van het studievoorschot.

Belangrijk uitgangspunt bij het akkoord over de kwaliteitsafspraken 2019 – 2024 is ruimte voor en vertrouwen in de instellingen en in de horizontale dialoog. Op instellingsniveau, in het gesprek tussen instellingsbestuur, studenten, docenten en relevante externe stakeholders, kan het beste worden bepaald met welke investeringen de onderwijskwaliteit bij de eigen instelling het meest gediend is. Instellingsbestuur, studenten, docenten en waar relevant externe stakeholders, zoals werkgevers of toeleverend onderwijsveld, zijn dus vooral samen aan zet. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de medezeggenschap bij de totstandkoming van het plan van de instelling. Ook gedurende de uitvoering van dat plan wordt de medezeggenschap betrokken.

##### 1.2 Wettelijk kader

Met de Wet studievoorschot hoger onderwijs is in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: de WHW of de wet) een wettelijke grondslag gecreëerd voor kwaliteitsbekostiging in het hoger onderwijs. Artikel 2.6, vijfde lid, van de WHW geeft de minister van OCW de mogelijkheid om aan de rijksbijdrage een bedrag toe te voegen in verband met de door een instelling in het vooruitzicht gestelde of gerealiseerde kwaliteit van het hoger onderwijs of het wetenschappelijk onderzoek. In artikel 2.6, zesde lid, van de WHW is voorgeschreven dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de maatstaven worden vastgesteld die worden gehanteerd bij de berekening van het bedrag dat op grond van het vijfde lid aan de rijksbijdrage wordt toegevoegd. Het artikel expliciteert een aantal thema's voor kwaliteitsverbetering, te weten onderwijsdifferentiatie, onderwijsintensiteit, docentkwaliteit en studiesucces. Het artikel laat ruimte voor het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vaststellen van aanvullende thema's voor het in het vooruitzicht stellen of realiseren van kwaliteit. Tevens wordt in artikel 2.6, zesde lid voorgeschreven dat bij algemene

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 123.

<sup>2</sup> Artikel 2.6, vijfde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

<sup>3</sup> Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie d.d. 10/10/2017

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2017/18, 31 288, nr. 621.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2017/18, 31 288, nr. 621.



maatregel van bestuur het tijdvak wordt vastgesteld waarvoor de berekeningswijze, bedoeld in het vijfde lid, geldt. Onderhavig besluit betreft de uitwerking van het zesde lid.

Onderhavig besluit bevat geen procedurele voorschriften met betrekking tot de aanvraag voor kwaliteitsbekostiging, zoals de periode voor indiening van de aanvraag of de beslistermijn voor de minister van OCW. De grondslag in artikel 2.6, zesde lid, biedt daarvoor geen ruimte. Hetzelfde geldt voor regels over de berekeningswijze, de betaling en de hoogte van de kwaliteitsbekostiging. Wel biedt artikel 2.6, vijfde lid, van de WHW de ruimte beleidsregels te stellen ten aanzien van de in dat artikel vervatte wettelijke bevoegdheid. Om die reden zullen procedureregels over de aanvraag en regels over de berekening, de betaling en de hoogte van de kwaliteitsbekostiging, ten behoeve van de kenbaarheid worden vastgelegd in beleidsregels op grond van artikel 2.6, vijfde lid. De beleidsregels zullen onder meer de parameters bevatten aan de hand waarvan het budget voor de kwaliteitsbekostiging per groep van instellingen per begrotingsjaar wordt berekend. Ook wordt in de beleidsregels de bestemming van niet-toegekende bedragen uit het budget vastgelegd. De beleidsregels zullen worden opgenomen in de bestaande Regeling financiën hoger onderwijs (Rfho). Tevens wordt op grond van de WHW bij ministeriële regeling aan de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) de adviestaak, zoals beschreven in paragraaf 2.5 van deze toelichting, toebedeeld. Tenslotte wordt in de Regeling jaarverslaggeving onderwijs een bepaling opgenomen over de verantwoording door een instelling. De juridische vormgeving van de kwaliteitsbekostiging vindt dus plaats middels een combinatie van een aantal regelgevende instrumenten.

Voor het overige sluit de bijzondere bekostigingsvariant van de kwaliteitsbekostiging aan bij het wettelijk kader dat geldt voor de reguliere bekostiging volgens de WHW, en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit WHW 2008 en de Regeling financiën hoger onderwijs. Titel 2 van Hoofdstuk 2 van de WHW ('bekostiging') is van toepassing; deze titel biedt een regeling voor diverse bekostigingsaspecten, zoals bevoorschotting, vaststelling, verslaggeving, verantwoording, inhouding en verrekening. De subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht is aanvullend van toepassing.

## 2. Hoofdpijnen van het voorstel

### 2.1 Uitgangspunten

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Studievoorschot hoger onderwijs<sup>6</sup> is aangegeven dat bij de vormgeving van de kwaliteitsbekostiging ook de lessen van het experiment met prestatiebekostiging in het hoger onderwijs in de periode 2012 – 2016<sup>7</sup> zouden worden betrokken. Het rapport van de Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs<sup>8</sup> en ook het advies van de Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek over de follow-up van de prestatieafspraken<sup>9</sup>, wijzen er op dat de prestatiebekostiging een stevige impuls heeft gegeven aan het gesprek over – met name – onderwijskwaliteit en studiesucces en zeker voor die onderwerpen ook positieve effecten heeft gehad. Dit was ook een belangrijke gedachte achter het experiment: het koppelen van een deel van de bekostiging aan goede plannen en aan het realiseren van die plannen zou een positieve bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van de ambitie tot kwaliteitsverbetering. Zowel de Evaluatiecommissie Prestatiebekostiging Hoger Onderwijs als de Reviewcommissie Hoger Onderwijs, adviseerden om bij een vervolg op het experiment met de prestatiebekostiging meer ruimte te geven aan de instellingen en aan de horizontale dialoog: het gesprek bij de instelling tussen bestuurders, studenten, docenten en andere relevante in- en externe betrokkenen. Meer ruimte voor de instellingen betekent ook minder indicatoren voor kwaliteitsverbetering waarop alle instellingen verplicht ambities moeten formuleren. Ook wezen de adviezen erop dat instellingen genoeg tijd moesten krijgen om plannen te maken die bij hun instelling passen.

Onderhavig besluit maakt het mogelijk om voor de bekostigingsjaren 2021 tot en met 2024 kwaliteitsbekostiging toe te kennen. De minister van OCW kan ten eerste kwaliteitsbekostiging toekennen op basis van een positieve beoordeling van een plan van de instelling voor kwaliteitsverbetering. In dat geval betreft het de toekenning van kwaliteitsbekostiging voor de jaren 2021 tot en met 2024. Daarnaast kan de minister van OCW kwaliteitsbekostiging toekennen bij een positieve beoordeling van de realisatie van het plan per 31 december 2021. In dat geval gaat het om de toekenning van een aanvullend bedrag voor het jaar 2024.

Dit besluit voorziet in de gronden voor toekenning van kwaliteitsbekostiging gedurende de periode

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 3, par. 8.3.

<sup>7</sup> Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs (Stb. 2012, 534).

<sup>8</sup> 'Van afvinken naar aanvonken'; Kamerstukken II 2016/17, 31 288, nr. 582.

<sup>9</sup> 'Prestatieafspraken: het vervolgproces na 2016; Advies en zelfevaluatie Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek'; Kamerstukken II 2016/17, 31 288, nr. 582.



zoals die is overeengekomen in het akkoord. Er is voor gekozen hiertoe een nieuwe afdeling in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 op te nemen. Of na de periode 2021 tot en met 2024 een vervolg wordt gegeven aan de kwaliteitsafspraken, al dan niet in de vorm van kwaliteitsbekostiging op grond van onderhavig besluit, is aan een volgend kabinet. Indien tot een vervolg wordt besloten, is met onderhavig besluit de juridische basis daartoe gelegd en zouden de tijdvakken voor kwaliteitsbekostiging (opgenomen in artikelen 4.31 en 4.33) kunnen worden aangepast.

### *Akkoord over de kwaliteitsafspraken*

In het akkoord is afgesproken dat elke instelling een plan maakt voor de periode 2019 tot en met 2024, waarin zij beschrijft welke kwaliteitsverbetering van het onderwijs zij met de studievoorschotmiddelen wil bereiken in 2024. In het akkoord is tevens afgesproken dat de instelling in haar plan formuleert welke voortgang zij in 2021 wil hebben geboekt met de verwezenlijking van haar voornemens. De instelling kiest hierbij haar eigen prioriteiten, passend bij de context van die instelling en vanuit de overtuiging dat met die inzet de kwaliteit van het onderwijs gediend is. In het akkoord is ten slotte overeengekomen dat de studievoorschotmiddelen voor de jaren 2019 en 2020 volgens de gebruikelijke bekostigingssystematiek aan de reguliere rijksbijdrage zullen worden toegevoegd en dat instellingen zich over de besteding daarvan inhoudelijk zullen verantwoorden. De toekenning van de studievoorschotmiddelen voor de jaren 2021 tot en met 2024 geschiedt in de vorm van aanvullende bekostiging ('kwaliteitsbekostiging') op grond van een algemene maatregel van bestuur gebaseerd op artikel 2.6, zesde lid, van de WHW. Met onderhavig besluit wordt aan die afspraak gevolg gegeven.

Een belangrijk uitgangspunt van het akkoord is ruimte voor en vertrouwen in de instellingen en in de horizontale dialoog. Het instellingsbestuur maakt het plan in nauw overleg met studenten, docenten, en relevante externe belanghebbende partijen (zoals bedrijven, maatschappelijke organisaties, andere onderwijsinstellingen en regionale overheden). In het akkoord is afgesproken dat de medezeggenschap in dit proces een belangrijke rol krijgt. De instellingen geven de medezeggenschap instemmingsrecht op het plan van de instelling. Ook worden bij aanvang afspraken gemaakt tussen bestuur en medezeggenschap over welk proces gevolgd wordt om te komen tot het plan. De medezeggenschap zal tijdig worden betrokken en daarmee de gelegenheid hebben ideeën in te brengen. Ook wordt tussen bestuur en centrale medezeggenschap afgesproken welke gremia, zoals de decentrale medezeggenschap, binnen de instelling bij het maken van het plan betrokken worden. De instelling kan beslissen om de planvorming decentraal te beleggen, bijvoorbeeld door faculteiten eigen plannen te laten maken en daarover op facultair niveau te laten besluiten. In het akkoord is afgesproken dat wanneer de besluitvorming op decentraal niveau plaatsvindt, de medezeggenschap op dat niveau in de organisatie ook haar instemmingsrecht uitoefent.

### *Plan voor kwaliteitsafspraken als aanvraag voor kwaliteitsbekostiging*

Om in aanmerking te kunnen komen voor kwaliteitsbekostiging dienen instellingsbesturen een aanvraag in bij de minister. Die aanvraag is in feite het plan voor 2019 tot en met 2024 waartoe instellingen zich in het akkoord hebben gecommitteerd. De reden dat ervoor gekozen is de periode voor kwaliteitsbekostiging te stellen op 2021 tot en met 2024, is gelegen in de keuze om het tijdpad voor de beoordeling van de plannen, voor zover mogelijk, te laten aansluiten bij het tijdpad waarbinnen de procedure van de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) van de NVAO plaatsvindt. De ITK-procedure vindt niet voor alle instellingen op hetzelfde moment plaats en wordt voor sommige instellingen afgerond in 2020. Op de advisering door de NVAO wordt in paragraaf 2.5 nader ingegaan.

## *2.2 De aanvraag*

### *Kwaliteitsthema's*

Instellingen tonen in hun aanvraag aan dat zij een kwaliteitsverbetering beogen. De kwaliteitsthema's waar de instellingen op kunnen inzetten zijn opgenomen in artikel 4.29 van onderhavig besluit. Vier van de zes kwaliteitsthema's vloeien rechtstreeks voort uit de wettelijke grondslag van onderhavig besluit in artikel 2.6, zesde lid, van de wet. Het betreft de thema's onderwijsintensiteit, onderwijsdifferentiatie, studiesucces en docentkwaliteit. In onderhavig besluit zijn daaraan twee thema's toegevoegd: begeleiding van studenten, en onderwijsfaciliteiten. De instelling kiest ervoor om in te zetten op één of meer van de zes thema's.

Alle zes kwaliteitsthema's sluiten aan bij de ingezette koers van de Strategische Agenda uit 2015 en de Gemeenschappelijke Agenda van de Vereniging Hogescholen, VSNU, ISO en LSVb. Voor goed onderwijs is de relatie tussen studenten en docenten cruciaal. Daarom is het belangrijk om het contact tussen student en docent verder te intensiveren, bijvoorbeeld door het uitbreiden van het aantal docenten. Ook kunnen hogescholen en universiteiten meer inspelen op verschillende achtergronden en ambities van studenten en de behoeftes van de arbeidsmarkt door een gevarieerd aanbod aan



onderwijstrajecten naar niveau aan te bieden (Associate degree, bachelor en master), maar ook bijvoorbeeld door te investeren in talentprogramma's zoals honours programma's of programma's of het gebied van maatschappelijke betrokkenheid, ondernemerschap, kunst of sport. Alle studenten die daarvoor de capaciteiten hebben, moeten de kans krijgen om hun studie succesvol te starten en voltooien. Daarom is er blijvende aandacht voor doorstroom uit het vo en mbo, toegankelijkheid van en gelijke kansen in het hoger onderwijs, en voor het voorkomen van uitval en het bevorderen van studiesucces gedurende de studie. Voor kwalitatief hoogwaardig onderwijs zijn goede en betrokken docenten onontbeerlijk. Goede begeleiding van studenten door bijvoorbeeld tutores, studieadviseurs, studentpsychologen is daarbij ook van belang. Tenslotte dient de fysieke omgeving waarbinnen het onderwijs plaatsvindt intensiever onderwijs en meer contact tussen docent en student te bevorderen. Ook digitale faciliteiten, zoals online onderwijs, kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Bovengenoemde aandachtsgebieden komen tot uitdrukking in de kwaliteitsthema's zoals die zijn opgenomen in artikel 4.29. De thema's worden nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

### *Voornemens en doelen*

In de aanvraag beschrijft de instelling op welke wijze zij beoogt op de door haar gekozen thema's kwaliteit te realiseren. Onderscheid dient daarbij te worden gemaakt tussen enerzijds een doel voor kwaliteitsverbetering, en anderzijds een voornemen om dat doel te bereiken. Overeenkomstig het akkoord over de kwaliteitsafspraken wordt in onderhavig besluit gesproken over een 'voornemen' van de instelling (zie artikel 4.28) als we spreken over een concrete maatregel of concreet beleid van de instelling om haar doelen te bereiken. De instelling beschrijft op de door haar gekozen thema's zowel haar voornemens als ook de doelen die de instelling met die voornemens wil realiseren. De beschreven doelen dienen bij te dragen aan kwaliteitsverbetering op een kwaliteitsthema.

Een voorbeeld van een doel is dat een instelling wenst het studentenwelzijn te verbeteren. Een voornemen om dat doel te bereiken is het actief werven en aanstellen van een bepaald aantal studentpsychologen. Zowel het doel van het verbeteren van het studentenwelzijn als het voornemen tot het aanstellen van extra studentpsychologen worden in dat geval door de instelling opgenomen in de aanvraag.

Voornemens en doelen kunnen gelden voor de gehele instelling, maar ook voor bepaalde onderdelen daarvan, zoals voor bepaalde faculteiten of opleidingen, of voor specifieke groepen studenten.

Omdat het bereiken van een doel van verschillende factoren afhankelijk kan zijn, waaronder van factoren die een instelling niet altijd kan beïnvloeden, ligt in onderhavig besluit de nadruk op de beschreven voornemens van de instelling om kwaliteit in het vooruitzicht te stellen en te realiseren. Bij de beoordeling van de realisatie (zie voor een verdere toelichting paragraaf 2.4) wordt dan ook gekeken of een instelling zijn voornemens heeft gerealiseerd, niet of zij haar doelen heeft gehaald.

### *Keuze voor kwaliteitsthema's*

Het instellingsbestuur gaat in haar aanvraag in op alle thema's voor onderwijskwaliteit zoals deze voortvloeien uit de wet en met onderhavig besluit zijn aangevuld.

Het ligt niet voor de hand dat het voor elke instelling zinvol is om op elk kwaliteitsthema concrete maatregelen te treffen ten behoeve van kwaliteitsverbetering. De situatie is op elke instelling anders, en de aandachtsgebieden van instellingen voor kwaliteitsverbetering kunnen dan ook per instelling sterk verschillen. De instelling is zelf het beste in staat om te bepalen op welke thema's een verhoogde inzet van middelen aan de orde is. Om de onderwijskwaliteit te verbeteren met de kwaliteitsbekostiging hoeft dan ook niet per se op alle thema's een inzet te worden gepleegd, maar uit de aanvraag moet wel blijken dat de instelling bij het formuleren van haar voornemens een beredeneerde keuze heeft gemaakt. Een instelling dient dan ook in haar aanvraag op elk thema haar voornemens en de daaraan gekoppelde doelen te beschrijven, of te beschrijven waarom zij op dat thema geen voornemens en doelen heeft. Zij kan dus kiezen om de prioriteit bij één of meerdere thema's te leggen. De instelling verwoordt in het plan expliciet hoe haar keuzes passen bij de onderwijsvisie van de instelling en de historie en de context van de instelling.

### *Verwachte voortgang per eind 2021*

De instelling beschrijft in haar plan tevens welke voortgang zij op 31 december 2021 wil hebben geboekt met de verwezenlijking van haar voornemens. Met inachtneming van deze verwachte voortgang per eind 2021 beoordeelt de minister van OCW later, in het kader van de beoordeling van de planrealisatie, of de instelling ook voor de kwaliteitsbekostiging over 2024 voor gerealiseerde kwaliteit in aanmerking komt.





## *Toekenning kwaliteitsbekostiging*

Zowel voor de kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan de planbeoordeling als aan de planrealisatie zijn in het akkoord over de kwaliteitsafspraken beoordelingscriteria ('maatstaven') overeengekomen. Deze maatstaven zijn in onderhavig besluit vervat. In de paragrafen 2.3 en 2.4 worden de maatstaven nader toegelicht.

### *2.3 Kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planbeoordeling*

#### *Maatstaven planbeoordeling*

Voor de toekenning van de kwaliteitsbekostiging voor 2021 tot en met 2024 die is gekoppeld aan de beoordeling van het plan zijn de maatstaven verankerd in artikel 4.30, eerste lid, van onderhavig besluit:

- De door de instelling gemaakte keuzes ten aanzien van de kwaliteitsthema's passen bij de context, historie en onderwijsvisie van de instelling.
- De interne belanghebbende partijen zijn in voldoende mate betrokken bij het opstellen van het plan en er is voldoende draagvlak bij interne en relevante externe belanghebbende partijen.
- De voornemens in het plan zijn realistisch gelet op de voorgestelde inzet van instrumenten en middelen en de organisatie en processen binnen de instelling.

#### *Passende keuzes*

Op grond van deze maatstaf wordt beoordeeld of de keuzes die de instelling heeft gemaakt als het gaat om de kwaliteitsthema's waarop zij voornemens en doelen heeft geformuleerd, helder zijn gemaakt en of deze aansluiten bij de bredere onderwijsvisie van de instelling en de historie en context van de instelling. Van belang daarbij is dat de voornemens en doelen beredeneerd bijdragen aan kwaliteitsverbetering van het onderwijs.

#### *Betrokkenheid en draagvlak belanghebbende partijen*

De aanvraag voor kwaliteitsbekostiging moet getuigen van voldoende betrokkenheid van interne belanghebbende partijen bij het opstellen van de aanvraag en van voldoende draagvlak voor de aanvraag bij interne en relevante externe belanghebbende partijen. In het akkoord over de kwaliteitsafspraken is afgesproken dat instellingen de medezeggenschap instemmingsrecht geven op het plan en dat bestuur en medezeggenschap gezamenlijk zorgen voor brede betrokkenheid van de gemeenschap van de universiteit of hogeschool. Daarbij is tevens afgesproken dat bestuur en medezeggenschap bij aanvang afspraken maken over welk proces gevolgd wordt om te komen tot het plan en over betrokkenheid van gremia binnen en buiten de instelling bij het proces van planvorming. In het akkoord is tevens overeengekomen dat een plan dat door de instelling wordt ingediend bij de minister, goedgekeurd moet zijn door de Raad van Toezicht van de instelling. De reden dat instemming van de medezeggenschap met het plan niet expliciet verplicht gesteld is in onderhavig besluit, is dat daartoe geen juridische grondslag bestaat: in artikel 2.6, vijfde lid, noch elders in de WHW wordt een mogelijkheid gegeven om medezeggenschapsaspecten te regelen bij algemene maatregel van bestuur. Gezien voornoemde afspraken in het akkoord is echter de instemming van de medezeggenschap met het plan en goedkeuring van de Raad van Toezicht op het plan in de regel indicatief voor voldoende betrokkenheid van interne belanghebbende partijen bij het opstellen van de aanvraag.

#### *Realistische voornemens*

De voornemens van instellingen moeten realistisch zijn, gelet op de voorgestelde inzet van instrumenten en middelen en gelet op de organisatie en processen binnen de instelling. Bij de beoordeling van deze maatstaf zal worden gekeken of de instelling het plan adequaat heeft vertaald in concrete en toetsbare beleidsacties en -processen die bijdragen aan kwaliteitsverbetering. Ook wordt bekeken of de interne en waar relevant externe belanghebbende partijen de voornemens realiseerbaar en haalbaar achten, meewegende de financiële context van de instelling en de visie en het beleid van de instelling. De instelling kan aantonen dat een plan realistisch is door te laten zien dat zij de voortgang van de afspraken en het behalen van de doelstellingen monitort, en waar nodig de voornemens bijstelt. Daartoe kan zij laten zien welke monitoringprocessen worden ingezet en hoe de interne en relevante externe belanghebbende partijen worden betrokken.

## *Toekenning kwaliteitsbekostiging*

Bij een positief besluit van de minister van OCW op basis van het plan van de instelling, ontvangt de instelling in de periode 2021 tot en met 2024 kwaliteitsbekostiging voor in het vooruitzicht gestelde kwaliteit. Dit zijn de studievoorschotmiddelen van 2021, 2022, 2023 en het deel van de studievoor-



schotmiddelen in 2024 dat gelijk is aan het gehele bedrag in 2023 (zie voor een verdere toelichting op het budget voor kwaliteitsbekostiging hoofdstuk 3 van deze toelichting).

Als de aanvraag wordt geweigerd, bestaat de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Daarnaast krijgt de instelling de gelegenheid om binnen een jaar een nieuwe aanvraag in te dienen. Voldoet de tweede aanvraag wel aan de maatstaven, dan ontvangt de instelling de kwaliteitsbekostiging voor in het vooruitzicht gestelde kwaliteit voor de jaren 2021 tot en met 2024 alsnog. De 'tweede kans' is dus een extra instrument dat ertoe strekt het aantal weigeringen zo beperkt mogelijk te houden. Met de keuze voor een tweede kans voor instellingen om een aanvraag te kunnen indienen wordt de kans vergroot dat studenten van alle hogescholen en universiteiten kunnen profiteren van kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Ook geeft een tweede kans de ruimte om plannen kritisch te beoordelen, zonder dat daaraan direct financiële consequenties verbonden zijn. Dat kan de kwaliteit van het plan en het proces op de instelling bevorderen.

#### *2.4 Kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planrealisatie*

De minister beoordeelt na 2021 of de instellingen die de kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan de planbeoordeling hebben ontvangen, in aanmerking komen voor de kwaliteitsbekostiging die is gekoppeld aan de planrealisatie. Dit betreft in beginsel een ambtshalve beoordeling op basis van gegevens die bij de minister bekend zijn. Artikel 4.3 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 en de Regeling jaarverslaggeving onderwijs schrijven voor welke gegevens jaarlijks moeten worden overgelegd.

In het akkoord over de kwaliteitsafspraken is afgesproken dat de instelling jaarlijks in een apart hoofdstuk van het jaarverslag verantwoording aflegt over de voortgang ten aanzien van inhoud en proces. Daarbij komen ook de afspraken met de medezeggenschap over de besteding van de studievoorschotmiddelen terug. Tevens is afgesproken dat instellingen bij hun jaarverslag van 2021 een reflectie op het jaarverslag bijvoegen van de medezeggenschap op de realisatie van het plan tot dan toe, de betrokkenheid van belanghebbende partijen en de facilitering van de medezeggenschap. De minister baseert zich bij de beoordeling in eerste instantie op het jaarverslag en de reflectie. Indien die beoordeling daartoe aanleiding geeft, volgt er een gesprek met de instelling (zie voor een verdere toelichting over de beoordeling paragraaf 2.5).

##### *Maatstaven planrealisatie*

De maatstaven voor de toekenning van kwaliteitsbekostiging op basis van gerealiseerde kwaliteit zijn verankerd in artikel 4.32, eerste en tweede lid, van onderhavig besluit en zijn als volgt:

- De instelling heeft voldoende voortgang geboekt met de verwezenlijking van haar voornemens, rekening houdend met de gepleegde inspanningen en de omgang van de instelling met onvoorziene omstandigheden.
- Relevante belanghebbende partijen zijn voldoende betrokken gedurende de uitvoering van het plan.

##### *Voldoende voortgang*

Bij deze maatstaf gaat het om de vraag of, met inachtneming van de doelen voor 2021 zoals de instelling die zelf in haar plan heeft opgenomen, voldoende voortgang is geboekt met de verwezenlijking van de voornemens van de instelling. Bij de beoordeling wordt niet beoordeeld of de doelen van de instelling zijn gerealiseerd, omdat die doelen vaak ook afhankelijk zijn van andere factoren. De voornemens zijn door een instelling beïnvloedbaar, en bieden dus een goed aanknopingspunt om de voortgang van de instelling te beoordelen. Bij de beoordeling worden onvoorziene omstandigheden en de omgang van de instelling met die omstandigheden meegewogen. Ook worden maatregelen die genomen zijn om het plan tussentijds te versterken, te verbeteren of bij te stellen meegewogen.

##### *Voldoende betrokkenheid*

Op grond van deze maatstaf wordt gezien of de instelling gedurende de verwezenlijking van de voornemens de relevante belanghebbende partijen voldoende heeft betrokken. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de betrokkenheid van de relevante belanghebbende partijen bij de monitoring en de bijstelling van beleidsacties en -processen binnen de instelling. De reflectie van de medezeggenschap op de betrokkenheid van belanghebbende partijen en de facilitering van de medezeggenschap, wordt ook in de beoordeling van deze maatstaf meegenomen.

##### *Toekenning kwaliteitsbekostiging*

Bij een positief besluit van de minister van OCW op basis van de ambtshalve beoordeling, ontvangt de instelling de daartoe beschikbaar gemaakte extra middelen – de 'oploop' – voor 2024 (zie voor een verdere toelichting op het budget voor kwaliteitsbekostiging hoofdstuk 3 van deze toelichting). Indien



de minister van OCW op basis van de ambtshalve beoordeling oordeelt dat niet aan de maatstaven is voldaan, wordt de extra kwaliteitsbekostiging niet toegekend. Als een instelling niet aan alle maatstaven voldoet krijgt zij de gelegenheid om een jaar na het besluit van de minister van OCW alsnog een aanvraag in te dienen voor de kwaliteitsbekostiging.

### *2.5 Onafhankelijke toetsing*

De minister laat zich zowel bij de planbeoordeling als de beoordeling van de realisatie van het plan, door de NVAO adviseren. Deze wettelijke taak voor de NVAO wordt bij ministeriële regeling vastgelegd. Ook krijgt de NVAO de bevoegdheid om een toetsingsprotocol voor de beoordeling van de plannen vast te stellen, na instemming van de minister van OCW.

De beoordeling door de NVAO leidt tot adviezen aan de minister van OCW per individuele aanvraag. De minister van OCW baseert zijn besluit over de bekostiging op het advies van de NVAO. In het rapport zal door de NVAO per afzonderlijke maatstaf gemotiveerd worden beschreven of de aanvraag van een instelling aan de betreffende maatstaf voldoet. Een positief advies van de NVAO zal in de regel leiden tot een positief bekostigingsbesluit. Een negatief advies zal in de regel leiden tot een negatief besluit. Bij een negatief advies zal de minister van OCW het gesprek aangaan met de instelling alvorens hij een bekostigingsbesluit neemt. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:50) kan van een advies worden afgeweken, mits deugdelijk gemotiveerd. Zowel in geval van een tweede kans bij de planbeoordeling als een tweede kans bij de planrealisatie, baseert de minister zich wederom op een individueel advies van de NVAO over de instelling.

#### *Periode planbeoordeling*

De plannen van instellingen worden beoordeeld in de periode najaar 2018 – voorjaar 2020. Dit is de periode waarin bij veel instellingen de instellingstoets kwaliteitszorg plaatsvindt. De instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) is een periodieke, externe en onafhankelijke beoordeling op vrijwillige basis, van de interne kwaliteitszorg van een instelling. Interne kwaliteitszorg omvat zowel de kwaliteitscultuur als het interne systeem van kwaliteitszorg van een instelling. Bij deze toets wordt vastgesteld of het interne kwaliteitszorgsysteem in samenhang met de kwaliteitscultuur verzekert dat de eigen visie op goed onderwijs wordt gerealiseerd. De NVAO hanteert voor haar planbeoordeling een vooraf afgesproken tijdpad, waarbij voor elke instelling reeds bekend is wanneer de beoordeling plaatsvindt. Voor wat betreft het tijdpad wordt zoveel mogelijk bij het ITK-proces aangesloten. De beoordelingsmomenten verschillen per instelling; in het verlengde daarvan zullen ook de data voor uiterlijke indiening van de aanvraag verschillen.

#### *Wijze van planbeoordeling*

De planbeoordeling door de NVAO gaat uit van een bezoek van een panel aan de instelling. Bij instellingen die deelnemen aan de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) kan de beoordeling van het plan als een apart onderzoek worden uitgevoerd, gelijktijdig met de ITK-beoordeling. Het voordeel van het gelijktijdig uitvoeren van de ITK en de beoordeling van het plan is dat één panel het onderzoek kan uitvoeren, en de instelling slechts eenmalig documentatie hoeft aan te leveren en een bezoek hoeft te organiseren. Gesprekspartners voor de ITK zijn veelal gelijk aan de gesprekspartners voor de beoordeling van de aanvragen voor kwaliteitsbekostiging. Zo worden lasten als gevolg van de aanvraag voor kwaliteitsbekostiging zo laag mogelijk gehouden.

Voor enkele instellingen die hun ITK-beoordeling reeds hebben doorlopen, zal de beoordeling van het plan separaat worden gedaan, door (een deel van) het panel dat ook de ITK heeft uitgevoerd. Instellingen die niet deelnemen aan de ITK krijgen een zelfstandige beoordeling van hun plan, waarbij net als bij andere instellingen een panel een bezoek brengt aan de instelling.

Over de planning van de bezoeken worden tussen de NVAO en de betreffende instellingen concrete afspraken gemaakt. De beoordeling van het plan van de instelling is in alle gevallen een zelfstandige beoordeling, leidend tot een zelfstandig oordeel en rapport van de NVAO.

#### *Periode en wijze van beoordeling planrealisatie*

In het najaar van 2022 is de beoordeling van de verwezenlijking van de voornemens van de instelling tot en met 2021 voorzien. De NVAO adviseert de minister van OCW hierin op basis van een beoordeling van het jaarverslag 2021 van de instelling en de bijgevoegde reflectie van de medezeggenschap. Daarbij is in principe geen sprake van een panelbezoek. Overeenkomstig de afspraken die daarover zijn gemaakt in het akkoord over de kwaliteitsafspraken zal de NVAO, als de beoordeling van voornoemde documenten daar aanleiding toe geeft, in gesprek gaan met de instelling. Als dat gesprek reden geeft tot nader onderzoek, zal de NVAO (een deel van) het panel dat de planbeoordeling uitvoerde een aanvullend onderzoek laten uitvoeren om zo tot haar advies aan de minister van OCW te komen.



## Uitkomst beoordeling NVAO

Voor zowel de beoordeling van de plannen als de beoordeling van de planrealisatie geldt dat een instelling op alle maatstaven een positief oordeel moet hebben gekregen, om een positief advies te krijgen. De NVAO geeft daarbij per criterium een holistisch oordeel op alle beschreven thema's voor onderwijskwaliteit. Zij zal dus niet per thema een oordeel geven op alle maatstaven.

### 3. Kwaliteitsbekostigingsbudget

#### Middelen voor kwaliteitsbekostiging

Het budget voor de kwaliteitsbekostiging bestaat uit de middelen die zijn vrijgekomen vanwege de invoering van de Wet studievoorschot hoger onderwijs. Er is een jaarlijks bedrag aan studievoorschotmiddelen begroot en onderhavig besluit ziet op het verdelen van de middelen die zijn begroot voor de jaren 2021 tot en met 2024.

De opbrengsten van het studievoorschot nemen gaandeweg toe; in de periode 2021 tot en met 2024 komt er jaarlijks een bedrag aan middelen bij ten opzichte van het bedrag dat voor het daaraan voorafgaande jaar beschikbaar is. Dat jaarlijkse extra bedrag wordt hierna de 'oploop' genoemd. Het budget voor kwaliteitsbekostiging betreft 90 procent van de studievoorschotmiddelen die vrijkomen in de periode 2019 tot en met 2024, omdat 10 procent al bij de Strategische Agenda in 2015 is gereserveerd voor overige landelijke prioriteiten.

De kwaliteitsbekostiging die is gekoppeld aan de planbeoordeling betreft de 90 procent aan middelen voor 2021 tot en met 2024 met uitzondering van de oploop voor het jaar 2024; die oploop wordt toegekend als de kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan de planrealisatie.

#### Verdeling middelen kwaliteitsbekostiging

In het akkoord is afgesproken dat de kwaliteitsbekostiging voor hogescholen die daarvoor in aanmerking komen wordt verdeeld naar rato van het aandeel van een hogeschool in de studentgebonden financiering en de onderwijsopslag in percentages in een jaar. Voor universiteiten is de afspraak gemaakt dat de kwaliteitsbekostiging voor universiteiten die daarvoor in aanmerking komen wordt verdeeld naar rato van het aandeel van een universiteit in de studentgebonden financiering in een jaar. Aldus is op grond van artikel 2.6, vijfde lid, van de wet, sprake van een afwijkende berekeningswijze voor het berekenen van de kwaliteitsbekostiging voor instellingen.

In onderstaande tabel is het overzicht opgenomen van de kwaliteitsbekostiging die de komende jaren voor de sector in zijn geheel en specifiek voor hogescholen en universiteiten beschikbaar wordt gesteld, conform het akkoord over de kwaliteitsafspraken.

x € 1 miljoen*	2021	2022	2023	2024
Totaal budget kwaliteitsbekostiging hbo en wo	368	460	485	550
Waarvan kwaliteitsbekostiging hbo in het vooruitzicht gestelde kwaliteit 2021 tm 2024	228	285	301	301
Waarvan kwaliteitsbekostiging wo in het vooruitzicht gestelde kwaliteit 2021 tm 2024	140	175	184	184
Waarvan kwaliteitsbekostiging 2024 gerealiseerde kwaliteit hbo				40
Waarvan kwaliteitsbekostiging 2024 gerealiseerde kwaliteit wo				25

\*Alle getallen in de tabel zijn afgeronde getallen, daardoor kunnen optellingen afwijken.

De berekeningswijze, de betaling en de hoogte van de kwaliteitsbekostiging worden vastgelegd in beleidsregels op grond van artikel 2.6, vijfde lid, van de wet (zie ook paragraaf 1.2 van deze toelichting).

### 4. Uitvoering

Over dit besluit is een uitvoeringstoets verricht door zowel de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) als door de NVAO.

#### DUO

DUO heeft over de impact van de wijzigingen het volgende aangegeven. De betaling van de kwaliteitsbekostiging aan de instellingen die deze toegekend hebben gekregen zal gelijktijdig met de betaling van de reguliere bekostiging van het hoger onderwijs verlopen. Op basis van de vast te stellen beleidsregels met betrekking tot de hoogte van de kwaliteitsbekostiging (zie paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting) zullen nieuwe bedragen moeten worden opgenomen in de



systemen van DUO. De desbetreffende werkzaamheden worden opgevangen in de lopende werkzaamheden van DUO en brengen geen nieuwe uitvoeringskosten met zich mee. DUO acht het ontwerpbesluit uitvoerbaar.

DUO heeft het ontwerpbesluit voorgelegd aan de Inspectie van het Onderwijs en aan de Auditdienst Rijk voor een toets op handhaafbaarheid van het besluit. De Inspectie noch de ADR heeft opmerkingen gemaakt ten aanzien van de handhaafbaarheid van het besluit.

## NVAO

Gelijktijdig met het ontwerpen van onderhavig besluit is in overleg met de VSNU, de Vereniging Hogescholen, het ISO en de LSVb gewerkt aan het ontwerpen van het toetsingsprotocol dat de NVAO ter hand zal nemen bij de beoordeling van de plannen (zie ook paragraaf 2.5 van deze toelichting). De NVAO heeft geconstateerd dat het ontwerp-toetsingsprotocol en het ontwerpbesluit op elkaar aansluiten en zij geeft volledigheidshalve mee ook de aansluiting te bewaken tussen de nog vast te stellen beleidsregels met daarin de procedurele voorschriften met betrekking tot de beoordeling van de aanvraag voor kwaliteitsbekostiging (zie ook paragraaf 1.2 van deze toelichting) enerzijds en het toetsingsprotocol anderzijds. De NVAO acht het ontwerpbesluit uitvoerbaar.

## 5. Financiële gevolgen

In de in hoofdstuk 3 weergegeven tabel is het budget weergegeven dat met de kwaliteitsbekostiging gemeoid is. In totaal betreft dit een budget met de omvang van € 1,863 miljard euro. Dit budget staat reeds op de begroting van OCW ingeboekt onder de prestatiebox van artikel 6 en 7, onder het kopje 'studievoorschotmiddelen'. Er zijn geen aanvullende kosten voor de rijksbegroting met de invoering van dit besluit.

## 6. Advies en (internet)consultatie

Artikel 2.6, achtste lid, van de WHW schrijft voor dat over het ontwerpbesluit overleg wordt gevoerd met een vertegenwoordiging van de instellingsbesturen van de bekostigde universiteiten, hogescholen en Open Universiteit en met de daarvoor in aanmerking komende belangenorganisaties van studenten. Naast het overleg met bovengenoemde partijen heeft openbare internetconsultatie van het ontwerpbesluit plaatsgevonden. De uitkomsten van zowel het overleg met de partijen als van de internetconsultatie worden in deze paragraaf achtereenvolgens behandeld.

### *Overleg met vertegenwoordiging instellingen en studenten*

De Vereniging Hogescholen, de VNSU, het ISO en de LSVb zijn nauw betrokken bij de totstandkoming van dit besluit. Zij zijn partij bij het akkoord over de kwaliteitsafspraken en hebben elk vanuit hun eigen positie aandacht gehad voor de vraag of de afspraken uit het akkoord en de inhoud van het ontwerpbesluit inhoudelijk op elkaar aansluiten. De genoemde partijen zijn tijdens de ontwerpfasen van het besluit een aantal malen geconsulteerd over een eerder ontwerp alvorens het besluit uiteindelijk voor internetconsultatie is aangeboden. Ook hebben de partijen de mogelijkheid gehad om op de internetconsultatie te reageren.

In reactie op de aan hen voorgelegde concepten hebben de partijen elk aangegeven daarover positief te zijn en de in het akkoord vastgelegde afspraken terug te zien in het ontwerpbesluit. Voor de Vereniging Hogescholen en de VSNU is bijvoorbeeld van belang dat in het besluit wordt weergegeven dat eventuele financiële consequenties bij de beoordeling die is gekoppeld aan de planrealisatie, zijn verbonden aan resultaten waarop de instellingen daadwerkelijk invloed kunnen hebben. Artikel 4.32 van dit besluit komt hieraan tegemoet.

De Vereniging Hogescholen heeft benadrukt het van belang te vinden dat de uitleg van de kwaliteits-thema's die zijn opgenomen in artikel 4.29 en de artikelsgewijze toelichting daarbij, zoveel mogelijk corresponderen met de toelichting op de thema's zoals die is opgenomen bij het akkoord over de kwaliteitsafspraken. De artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.29, is daarom zo veel als mogelijk in overeenstemming gebracht met de toelichting op de thema's in het akkoord.

Het ISO en de LSVb hechten eraan dat in het ontwerpbesluit de betrokkenheid van de relevante partijen van binnenuit de instelling bij zowel de totstandkoming van het plan voor de kwaliteitsafspraken als bij de uitvoering van de voornemens en de doelen, in voldoende mate gewaarborgd is. Zoals in de toelichting op artikel 4.30 van het besluit tot uitdrukking komt, worden binnen een instelling afspraken gemaakt over het betrekken van de medezeggenschap bij de totstandkoming en de indiening van de aanvraag. Het ligt in de rede dat het instellingsbestuur bij het maken van die afspraken alle relevante partijen tijdig betreft, zodat elke partij die een rol heeft in de totstandkoming van het plan deze rol naar behoren kan vervullen. De minister kan in zijn beoordeling meewegen of de gemaakte afspraken zijn nagekomen.





## *Uitkomst internetconsultatie*

De openbare internetconsultatie heeft tot enkele reacties op het ontwerpbesluit geleid, waarvan er twee openbaar zijn. Parallel aan de internetconsultatie hebben enkele instellingen separaat gereageerd op het ontwerpbesluit. De aandachtspunten die uit deze reacties kwamen, worden ook in deze paragraaf behandeld.

Een aandachtspunt dat wordt ingebracht is dat het besluit niet voorziet in een eindbeoordeling van de planrealisatie aan het einde van de periode van de kwaliteitsafspraken. Ook is opgemerkt dat het besluit geen rechtszekerheid geeft over verstrekking en verdeling van de studievoorschotmiddelen in de jaren 2025 en verder.

Onderhavig besluit is vormgegeven conform de inhoud van het akkoord over de kwaliteitsafspraken, met een looptijd van 2019 tot en met 2024. Het akkoord expliciteert dat het aan een volgend kabinet is of een vervolg wordt gegeven aan het verstrekken en verdelen van de studievoorschotmiddelen in de vorm van kwaliteitsbekostiging na 2024. In het akkoord is tevens overeengekomen geen consequenties ten aanzien van de kwaliteitsbekostiging te verbinden aan de eindbeoordeling van de planrealisatie, die in het akkoord is afgesproken. Daarom maakt de eindbeoordeling in het geheel geen onderdeel uit van onderhavig besluit.

Een van de reacties ziet op het kwaliteitsthema 'docentkwaliteit' (artikel 4.29, onderdeel c). De suggestie wordt gedaan om bij de beoordeling van voornemens en doelen op het thema docentkwaliteit, met name als het gaat om een aanvraag van een hogeschool, te kijken of door de instelling teveel nadruk wordt gelegd op academische vaardigheden van docenten waardoor zij-instroom van docenten met waardevolle praktijkervaring wordt bemoeilijkt.

Onderhavig besluit geeft in lijn met het akkoord over de kwaliteitsafspraken aan instellingsbesturen de ruimte om samen met docenten, studenten en in ieder geval de medezeggenschap een eigen afweging te maken over wat zij van hun docenten verwachten, ook als het gaat om de aanwezige ervaring en opgedane kennis bij hun docenten. Bij de beoordeling van de plannen zal mede worden bekeken of de gemaakte keuzes ten aanzien van de kwaliteitsthema's passen bij de context, historie en onderwijsvisie van de instelling.

In een andere reactie wordt geopperd om voor de term 'gerealiseerde kwaliteit' zoals deze is opgenomen in artikel 4.29, een andere formulering te kiezen omdat de gebezigde formulering teveel nadruk zou leggen op de meetbaarheid van voornemens en doelen en onvoldoende recht doet aan het belang van het horizontale gesprek op instellingsniveau. De term 'gerealiseerde kwaliteit' in artikel 4.29 vloeit rechtstreeks voort uit artikel 2.6, zesde lid van de WHW, dat de wettelijke grondslag biedt voor onderhavig besluit. Deze grondslag maakt het mogelijk om kwaliteitsbekostiging toe te kennen in verband met in het vooruitzicht gestelde of gerealiseerde kwaliteit. De regering ziet ook geen aanleiding voor herformulering omdat de gebruikte formulering naar de mening van de regering geenszins afdoet aan het belang van de horizontale dialoog binnen de instelling. De regering deelt de opvatting dat moeilijk meetbaar kan zijn of kwaliteitsverbetering op een thema in zijn algemeenheid, is toe te schrijven aan de uitvoering van een specifiek voornemen dat een instelling in haar aanvraag heeft geformuleerd. Om die reden gaat onderhavig besluit ervan uit dat een instelling kwaliteit heeft gerealiseerd op het moment dat is voldaan aan de maatstaven zoals deze zijn opgenomen in artikel 4.32, eerste lid. Zie in dat kader ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 4.32.

In een enkele reactie op de internetconsultatie wordt geopperd om in het geheel geen bekostiging te koppelen aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit, omdat daartoe geen noodzaak is: gemeend wordt dat er al volop aandacht is bij instellingen voor de thema's in het besluit. Bovendien, zo wordt gesteld, leidt het stimuleren van betere prestaties tot hogere kosten en niet tot verbetering van de onderwijskwaliteit. De regering onderschrijft dat instellingen in het hoger onderwijs reeds aandacht besteden aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Met het akkoord over het studievoorschot dat het kabinet Rutte-II in 2014 sloot met de Tweede Kamerfracties van de VVD, PvdA, D66 en GroenLinks (zie paragraaf 1.1 van deze toelichting) is afgesproken dat met de middelen die vrijkomen door de invoering van het studievoorschot worden gekoppeld aan kwaliteitsafspraken. De ervaringen met de prestatieafspraken<sup>10</sup> hebben geleerd dat bekostiging gekoppeld aan afspraken een stevige impuls kan geven aan het gesprek op de instelling over onderwijskwaliteit en dat de financiële prikkel bijdraagt aan de effectiviteit.

## **7. Voorhang**

Het ontwerpbesluit is op grond van artikel 2.6, achtste lid, van de wet voorgehangen bij de beide

<sup>10</sup> 'Van afvinken naar aanvonken'; Kamerstukken II 2016/17, 31 288, nr. 582; 'Prestatieafspraken: het vervolgproces na 2016; Advies en zelfevaluatie Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek'; Kamerstukken II 2016/17, 31 288, nr. 582.



kamers der Staten-Generaal. De vaste commissies voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer hebben schriftelijke vragen gesteld over het ontwerpbesluit.<sup>11</sup> De vragen van de Tweede Kamer zien onder meer op de advisering door de NVAO en de vraag in hoeverre instellingen uiteindelijk worden afgerekend op het meetbaar verbeteren van de kwaliteit. Opgemerkt is dat in het ontwerpbesluit onderscheid wordt gemaakt tussen voornemens enerzijds en doelen anderzijds, waarbij instellingen worden beoordeeld op het realiseren van de voornemens en niet op het bereiken van hun doelen. Daarnaast is gevraagd in hoeverre de NVAO in de advisering over het plan en over de realisatie van het plan gebruik maakt van meetbare criteria, en wat voor financiële consequenties er zijn indien behaalde voornemens niet tot het gewenste resultaat leiden. In de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer is aangegeven dat de NVAO bij de beoordeling of de voornemens realistisch zijn, zal bekijken of de instelling het plan adequaat heeft vertaald in concrete en toetsbare beleidsacties en -processen die bijdragen aan de gestelde kwaliteitsdoelen. De NVAO beoordeelt niet of de doelen van de instelling zijn gerealiseerd, omdat het bereiken van doelen vaak mede afhankelijk is van factoren die voor een instelling lastig te beïnvloeden zijn. Daarom ligt in onderhavig besluit de nadruk op de beschreven voornemens van de instelling om kwaliteit in het vooruitzicht te stellen en te realiseren.

Ook is door de Tweede Kamer gevraagd hoe de tijdelijkheid van de kwaliteitsbekostiging op grond van het besluit, het doen van structurele investeringen, ook na 2024, beïnvloedt. Aangegeven is dat niet wordt verwacht dat de looptijd van de kwaliteitsbekostiging op grond van het besluit, invloed heeft op de mate waarin instellingen structurele investeringen zullen plegen. Verduidelijkt is dat de studievoorschotmiddelen structurele middelen zijn, die al ten tijde van het akkoord over het studievoorschot dat het kabinet Rutte-II in 2014 sloot met de Tweede Kamerfracties van de VVD, PvdA, D66 en Groen-Links<sup>12</sup> zijn bestemd voor de verbetering van de onderwijskwaliteit.

De Tweede Kamer heeft tevens gevraagd hoe het instemmingsrecht van de medezeggenschap op het plan van de instelling wettelijk is geborgd. Daarop is geantwoord dat instellingen op grond van artikelen 9.33 (universiteiten) en artikelen 10.16b en 10.20 (hogescholen) van de WHW de ruimte hebben de medezeggenschap instemmingsrecht te verlenen op meer onderwerpen dan die waartoe de wet verplicht. Het wettelijk verankeren van een instemmingsrecht is daarom niet nodig. Op grond van artikelen 9.34 WHW (universiteiten) en 10.22 (hogescholen) van de wet neemt het college van bestuur de onderwerpen waarop de medezeggenschap instemmingsrecht heeft, in het medezeggenschapsreglement op. Aangezien het instemmingsrecht van de medezeggenschap op het plan een expliciete afspraak is in het akkoord over de kwaliteitsafspraken<sup>13</sup>, is er vertrouwen dat partijen zich aan die afspraak zullen houden. Voorts is toegelicht dat in het besluit een maatstaf is opgenomen waarlangs wordt beoordeeld of kwaliteitsbekostiging wordt toegekend, die vereist dat interne belanghebbende partijen betrokken zijn bij het opstellen van de aanvraag. Daarbij is aangegeven dat instemming van de medezeggenschap met het plan indicatief is voor voldoende betrokkenheid van interne belanghebbende partijen.

De Tweede Kamer heeft de beantwoording van de vragen voor kennisgeving aangenomen.

De Eerste Kamer heeft vragen gesteld over de wijze waarop de betrokkenheid van de medezeggenschap is vormgegeven en hoe het instemmingsrecht van de medezeggenschap op het plan van de instelling met onderhavig besluit wordt geborgd zonder dat het instemmingsrecht van de medezeggenschap wettelijk wordt verankerd. Daarop is een antwoord gegeven met dezelfde strekking als hierboven is beschreven bij de vraag over instemmingsrecht van de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft hierop vervolgvragen gesteld over onder meer de toereikendheid van de borging van het instemmingsrecht in de voorgestelde constructie en daarbij gevraagd om wettelijke verankering van het instemmingsrecht. Daarop is geantwoord dat ervan uitgaande dat instellingen naar aanleiding van het akkoord het instemmingsrecht in het medezeggenschapsreglement opnemen, het instemmingsrecht nu voldoende juridisch geborgd is. Er is geen aanleiding om nu op dit punt de wet te wijzigen. In het geval de onverwachte situatie zich voordoet dat de gemaakte afspraken toch onvoldoende garanties bieden, is het denkbaar dat een nieuw kabinet bij zijn besluit over het al dan niet continueren van een systeem van kwaliteitsafspraken, ook in ogenschouw neemt of er aanleiding is voor een andere borging van de betrokkenheid van de medezeggenschap. Na deze vervolgvragen heeft ook de Eerste Kamer de beantwoording van de vragen voor kennisgeving aangenomen. De voorhang heeft niet tot wijzigingen van het ontwerpbesluit geleid.

## 8. Administratieve lasten

Bij de voorbereiding van dit voorstel is nagegaan wat de gevolgen zijn voor de administratieve lasten. Gepoogd is een systeem in te richten dat zoveel mogelijk aansluit op bestaande processen op hogescholen en universiteiten. Zo kunnen de plannen van instellingen aansluiten op of deel uitmaken

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2018/2019, 31 288, nr. 666; Kamerstukken I 2018/2019, 34 035 AE; Kamerstukken I 2018/2019, 34 035 AF

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 123.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2017/2018, 31 288, nr. 621



van de reguliere instellingsplannen, wordt jaarlijks verantwoord via het jaarverslag, en wordt voor de toetsing van de plannen en de toetsing van de realisatie van de plannen aangesloten bij een bestaand toetsingsproces in het hoger onderwijs (de ITK). De administratieve lasten zijn met behulp van het standaardkostenmodel voor de administratieve lasten geraamd op ongeveer € 150.000 gemiddeld per jaar voor alle hogescholen en universiteiten gezamenlijk voor de periode 2019 tot en met 2024. Het betreft onder meer de lasten voor de instelling vanwege het opstellen van de aanvraag en vanwege haar voorbereiding op de toetsing, die de NVAO doet in het kader van de advisering aan de minister van OCW. Strikt genomen vloeien de lasten vanwege de voorbereiding op de toetsing door de NVAO niet rechtstreeks voort uit onderhavig besluit; de adviestaak van de NVAO wordt immers bij separate regeling vastgesteld (zie paragraaf 2.5 van deze toelichting). Omdat het evenwel de maatstaven uit onderhavig besluit zijn waaraan door de NVAO wordt getoetst, is er voor gekozen de lasten die instellingen van de toetsing ondervinden mee te nemen in de berekeningen.

Het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit zijn voorgelegd voor toetsing op regeldruk aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). Het ATR heeft drie adviezen gegeven.

Het eerste advies is om de wijze van kwaliteitsbekostiging eenduidig te organiseren voor de instellingen en die te laten verlopen via de reguliere momenten van kwaliteitszorg en accreditatie. Met de aansluiting van het beoordelingsproces voor de kwaliteitsbekostiging bij een regulier beoordelingsproces van de NVAO, namelijk de ITK-cyclus, is een eerste stap gezet in de inbedding van het kwaliteitsbekostigingsproces in reguliere processen van kwaliteitszorg. Aansluiting bij de reguliere processen van accreditatie is minder passend, omdat accreditatie plaatsvindt op opleidingsniveau. Dit is niet een logisch aangrijpingspunt voor de kwaliteitsbekostiging, die gericht is op het instellingsniveau. Verdere eenduidigheid tussen het kwaliteitsbekostigingsproces en het ITK-proces zou kunnen worden bewerkstelligd door niet te voorzien in een zelfstandige beoordeling door een NVAO-panel voor instellingen die niet deelnemen aan de ITK (zie paragraaf 2.5 van de toelichting) maar door voor te schrijven dat iedere instelling een ITK moet doorlopen. Ook een dergelijke constructie is minder passend, omdat de ITK op vrijwillige basis geschiedt en berust op maatwerk. Deze keuzevrijheid komt ten goede aan de lasten voor instellingen, bijvoorbeeld voor kleine instellingen die er veelal voor kiezen om geen ITK te doen, omdat het voor hen geen schaalvoordeel oplevert.

In het akkoord over de kwaliteitsafspraken is overeengekomen dat, om te kunnen bezien wat de kwaliteitsafspraken landelijk betekenen voor de verbetering van de onderwijskwaliteit, de NVAO in 2020 en in 2022 een landelijk beeld opmaakt van de stand van zaken omtrent de kwaliteitsafspraken. De NVAO baseert het landelijk beeld in 2020 op de plannen van de instellingen en de start van de uitvoering daarvan. Het tweede advies van het ATR is om met dit eerste landelijk beeld ook zicht te krijgen op de werkbaarheid van de aanpak die is gekozen voor de kwaliteitsbekostiging als het gaat om het kwaliteitsbekostigingsproces binnen en buiten de ITK-cyclus. In het verlengde daarvan adviseert het ATR ten derde om de regeldruk als gevolg van onderhavig besluit aan het einde van de periode van kwaliteitsbekostiging te evalueren, en daarbij aandacht te besteden aan de kwalitatieve aspecten van regeldruk zoals werkbaarheid, proportionaliteit en ervaren nut.

In het akkoord over de kwaliteitsafspraken is overeengekomen dat het landelijk beeld specifiek ziet op de verbetering van de onderwijskwaliteit als gevolg van de plannen die instellingen maken. Het ziet daarmee niet op de procedurele vormgeving van de beoordeling van de plannen; het beoordelingsproces zal daarom geen onderdeel uitmaken van het landelijk beeld van de NVAO in 2020. Ook een formele evaluatie met betrekking tot de kwaliteitsbekostiging is niet voorzien. Tegelijkertijd zal gedurende de uitvoering van het besluit in overleg tussen OCW, de NVAO, de Vereniging Hogescholen, de VSNU en studentenorganisaties ISO en LSVb aandacht worden gegeven aan de werkbaarheid van het kwaliteitsbekostigingsproces, waarbij ook de kwalitatieve aspecten van regeldruk in ogenschouw worden genomen.

Bij besluitvorming over de vraag of na 2024 al dan niet een vervolg zal worden gegeven aan het instrument kwaliteitsbekostiging, kan een volgend kabinet de bovengenoemde bevindingen betrekken.

## 9. Privacy Impact Assessment

Dit voorstel brengt geen nieuwe verwerking van persoonsgegevens met zich mee, om die reden is geen Privacy Impact Assessment uitgevoerd.

## 10. Inwerkingtreding

Onderhavig besluit treedt de dag nadat het wordt bekendgemaakt in werking. Hiermee wordt afgeweken van de minimale invoeringstermijn van drie maanden tussen publicatie en daadwerkelijke inwerkingtreding, die ertoe dient instellingen de tijd te gunnen om zich op nieuwe regelgeving voor te bereiden (Kamerstukken II 2008/09, 29 515, nr. 270).

In verband met de financiële planning van instellingen voor het bekostigingsjaar 2021 en verder is het van belang dat de besluitvorming over de kwaliteitsbekostiging die is gekoppeld aan de planbeoordeling (artikel 4.30, eerste lid) zo vroeg mogelijk, maar uiterlijk in het jaar 2020 geschiedt, zodat in dat



jaar voor alle instellingen bekend is of zij kwaliteitsbekostiging toegekend krijgen. Om die reden is gekozen voor onmiddellijke inwerkingtreding, waardoor de Minister naar verwachting in de eerste helft van 2019 de eerste besluiten kan nemen.

Tegen onmiddellijke inwerkingtreding bestaat geen bezwaar, omdat de instellingen, verenigd in de Vereniging Hogescholen en de VSNU, volledig zijn betrokken bij de totstandkoming van dit besluit op grond van de wettelijke bepaling die daartoe verplicht (artikel 2.6, achtste lid, van de WHW). De instellingen hebben op deze wijze uitvoerig kennis kunnen nemen van de inhoud van onderhavig besluit en zich hierop kunnen voorbereiden. Naast bovengenoemde afstemming is het ontwerpbesluit bovendien aangeboden voor internetconsultatie, langs welke weg elke instelling de mogelijkheid heeft gehad kennis te nemen van het besluit en hierop inbreng te leveren.

## **II. Artikelsgewijs deel**

### **Artikel I, onderdeel A**

In verband met de met onderhavig besluit nieuw ingevoegde afdeling 5 in hoofdstuk 4, worden de begrippen 'kwaliteitsbekostiging' en 'kwaliteitsthema' gedefinieerd. Het tevens met onderhavig besluit geïntroduceerde begrip 'voornemen' wordt gedefinieerd in artikel 4.28; de aldaar opgenomen definitie wordt enkel gehanteerd voor zover het afdeling 5 betreft.

### **Artikel I, onderdeel B**

#### *Artikel 4.28 (Begripsbepalingen)*

In onderhavig artikel is het begrip 'voornemen' gedefinieerd, dat wordt gehanteerd als het gaat om de nieuw ingevoegde afdeling 5 in hoofdstuk 4 van het UWHW 2008. Voor een toelichting op het in deze definitie gemaakte onderscheid tussen een voornemen en een doel, zij verwezen naar de toelichting bij artikel 4.30, eerste lid, onderdeel a.

#### *Artikel 4.29 (Kwaliteitsthema's)*

In onderhavig artikel worden de thema's geformuleerd die het onderwerp kunnen zijn van de kwaliteitsverbetering waartoe een instellingsbestuur kwaliteitsbekostiging kan aanvragen. De term instellingsbestuur ziet zowel op het instellingsbestuur van hogescholen als van universiteiten. Om voor de bekostiging in aanmerking te komen dient een instellingsbestuur op de door haar gekozen thema's kwaliteit in het vooruitzicht te stellen (ingeval van de kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan de planbeoordeling, geregeld in artikel 4.30 van onderhavig besluit) dan wel haar voornemens ten aanzien van de gekozen thema's in voldoende mate te hebben gerealiseerd (ingeval van de kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan de planrealisatie, geregeld in artikel 4.32).

#### *– Onderwijsintensiteit (onderdeel a)*

Onderwijsintensiteit ziet op de intensiteit van het contact tussen student en docent. Een van de manieren om de onderwijsintensiteit te vergroten, is door te investeren in meer kleinschalig onderwijs binnen een instelling. Het aanstellen van meer docenten kan daarvoor van belang zijn. Ook biedt het aanstellen van meer docenten de mogelijkheid om het onderwijs meer te koppelen aan maatschappelijke thema's en onderzoek waardoor de nieuwsgierigheid en het onderzoekend vermogen van studenten worden vergroot.

#### *– Onderwijsdifferentiatie (onderdeel b)*

Waar in onderdeel b wordt gesproken van 'onderwijstrajecten naar niveau' wordt bedoeld op trajecten op het niveau van de associate degree als ook op bachelor- en masterniveau. Met 'programma's voor de ontwikkeling van specifieke talenten' wordt bedoeld op honoursprogramma's of programma's op het gebied van bijvoorbeeld maatschappelijke betrokkenheid, ondernemerschap, kunst of sport. Als voorbeeld van een 'didactisch concept' kan bijvoorbeeld worden gedacht aan probleemgestuurd onderwijs.

#### *– Docentkwaliteit (onderdeel c)*

Onder docentkwaliteit wordt onder meer de professionalisering van docenten verstaan. Professionalisering kan bijvoorbeeld plaatsvinden op inhoudelijk terrein, maar ook op didactisch en digitaal terrein. Ook kan docenten meer mogelijkheden worden geboden zichzelf te ontwikkelen, bijvoorbeeld door – in het geval van hbo-docenten – hen zelf onderzoek te laten doen.





#### – *Onderwijsfaciliteiten (onderdeel d)*

Met de term ‘fysieke omgeving’ wordt bedoeld op het type gebouw dat of de inrichting van een gebouw die optimaal bijdraagt aan de kennisoverdracht en het discours aan de betreffende opleiding of opleidingen. Met de fysieke omgeving kan worden bijgedragen aan de onderwijsintensiteit door in geval van bouwplannen rekening te houden met nieuwe, creatieve en kleinschalige onderwijsvormen, en de fysieke ruimte en architectuur die daarvoor nodig is. Te denken valt bijvoorbeeld aan kleinschalige overleg- en werkgroep ruimtes. Op die manier wordt de opzet en inrichting van gebouwen geschikt om ontmoetingen tussen docenten, studenten en bestuur verder te stimuleren. Met de term ‘digitale omgeving’ wordt onder meer de toegang tot en toegankelijkheid van digitale kennisbronnen binnen een opleiding of instelling bedoeld. Het verbeteren van de digitale omgeving kan onder meer ten goede komen aan ‘blended learning’ en online onderwijs.

#### – *Begeleiding van studenten (onderdeel e)*

Het kwaliteitsthema ‘begeleiding van studenten’ is in onderhavig artikel niet nader gespecificeerd. De bedoelde begeleiding ziet op alle denkbare soorten van begeleiding van studenten. Enkele voorbeelden zijn de ondersteuning van studenten door professioneel opgeleide tutores, studieadviseurs, student-psychologen, student-decanen of studieloopbaanbegeleiders.

#### – *Studiesucces (onderdeel f)*

Daar waar onderdeel f gaat over gelijke kansen op het behalen van een diploma voor ‘alle studenten’, wordt bedoeld op alle studenten, ongeacht hun vooropleiding, afkomst of sociaal-economische achtergrond. Dit betekent niet dat het voorgenomen beleid van een instelling gericht moet zijn op alle studenten; op basis van analyse van het studiesucces van de studentenpopulatie kan een instelling besluiten voornemens en doelen met betrekking tot het thema studiesucces te formuleren die primair zijn gericht op bepaalde groepen studenten of opleidingen.

#### *Artikel 4.30 (Maatstaven voor toekenning kwaliteitsbekostiging bij planbeoordeling)*

Onze Minister kan de kwaliteitsbekostiging toekennen op een aanvraag als bedoeld in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Aldus is op de aanvraag en de besluitvorming door Onze Minister het regime van de Awb van toepassing. Op grond van het eerste lid, onderdeel a, formuleert het instellingsbestuur op elk kwaliteitsthema haar voornemens en doelen, of licht zij toe waarom ze op dat thema geen voornemens heeft. Onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds een doel voor kwaliteitsverbetering van een instelling en anderzijds een concrete maatregel of concreet beleid dat wordt ingezet om het doel te bereiken (het ‘voornemen’). Een voorbeeld van een doel is dat een instelling wenst het studentenwelzijn te verbeteren. Een concrete maatregel om dat doel te bereiken is het actief werven en aanstellen van een bepaald aantal studentpsychologen. Zowel het doel van het verbeteren van het studentenwelzijn als het voornemen tot het aanstellen van extra studentpsychologen worden in dat geval door de instelling opgenomen in de aanvraag voor kwaliteitsbekostiging op grond van het eerste lid, onderdeel a.

Op grond van het eerste lid, onderdeel b, dient een instellingsbestuur in de aanvraag te formuleren welke voortgang zij op haar voornemens verwacht te realiseren per 31 december 2021. Met inachtneming hiervan (zie ook paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting), zal Onze Minister uiteindelijk de beoordeling van de planrealisatie doen als bedoeld in artikel 4.32, eerste en tweede lid.

In het eerste lid, onderdeel c, onder 2°, is een maatstaf opgenomen die ziet op de betrokkenheid van interne belanghebbende partijen bij het opstellen van de aanvraag en op voldoende draagvlak voor de aanvraag bij interne en relevante externe belanghebbende partijen.

In het akkoord over de kwaliteitsafspraken is opgenomen dat de voornemens in de aanvraag tot stand komen in een dialoog tussen alle relevante partijen van zowel binnen als buiten de instelling. Relevante partijen binnen de instelling worden in dit besluit ‘interne belanghebbende partijen’ genoemd, partijen van buiten de instelling ‘externe belanghebbende partijen’. De term ‘belanghebbende partij’ ziet ook op individuen; studenten en docenten kunnen bijvoorbeeld betrokken zijn als individu of via hun vertegenwoordiging in de medezeggenschap. Ook een externe belanghebbende partij kan een individu zijn.

Bij interne belanghebbende partijen die betrokken worden bij het opstellen van de aanvraag moet in de eerste plaats worden gedacht aan de binnen de betreffende instelling aanwezige medezeggenschap, de Raad van Toezicht en studenten en docenten. In het akkoord over de kwaliteitsafspraken zijn de hogescholen respectievelijk de universiteiten overeengekomen dat de medezeggenschap instemmingsrecht krijgt op de aanvraag en de Raad van Toezicht recht van goedkeuring. Of op een ingediende aanvraag de instemming van de medezeggenschap en goedkeuring van de





Raad van Toezicht is gegeven is derhalve indicatief voor de vraag of aan de vereiste betrokkenheid van belanghebbende partijen is voldaan. Afhankelijk van de afspraken die binnen de betreffende instelling worden gemaakt over het betrekken van de medezeggenschap bij de totstandkoming en de indiening van de aanvraag, kan het gaan om de centrale medezeggenschap, de decentrale medezeggenschap, of beide.

Bij externe belanghebbende partijen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bedrijven, maatschappelijke organisaties, andere onderwijsinstellingen, en regionale overheden.

In het eerste lid, onderdeel c, onder 3° is bepaald dat Onze Minister beoordeelt of de in de aanvraag beschreven voornemens realistisch zijn gelet op de voorgenomen inzet van instrumenten en middelen en gelet op de organisatie en de processen binnen de instelling, zoals het instellingsbestuur die organisatie en processen in haar aanvraag heeft beschreven.

Een verwijzing in de aanvraag naar een dergelijke beschrijving van de organisatie en processen binnen de instelling die is opgenomen in een ander document, zoals het instellingsplan als bedoeld in artikel 2.2 van de wet, of een van de documenten die de instelling verstrekt ten behoeve van het ITK-proces, volstaat, mits de bedoelde beschrijving voor Onze Minister toegankelijk is.

Onze Minister beoordeelt of het realistisch is dat de voornemens in hun totaliteit gezien kunnen worden verwezenlijkt. Het betreft hier nadrukkelijk geen oordeel over elk voornemen afzonderlijk.

Het uitgangspunt van onderhavig besluit is dat een instellingsbestuur kwaliteit in het vooruitzicht stelt op het moment dat zij voornemens en doelen heeft geformuleerd die aan de maatstaven in het eerste lid voldoen. De maatstaven opgenomen in het eerste lid zijn cumulatief; aan alle maatstaven moet zijn voldaan om in aanmerking te komen voor de kwaliteitsbekostiging. Er wordt niet separaat per gekozen thema of per geformuleerd voornemen beoordeeld of aan de maatstaven is voldaan; Onze Minister beoordeelt of de aanvraag en hetgeen daarin is beschreven in zijn totaliteit gezien aan de maatstaven voldoet. Enkel in het geval een instellingsbestuur ervoor heeft gekozen op één kwaliteitsthema voornemens en doelen te formuleren, zal het voor de toekenning van de bekostiging vereist zijn dat de aanvraag op dat specifieke thema voldoet aan alle maatstaven.

In het tweede lid is opgenomen dat, in geval de minister besluit geen kwaliteitsbekostiging op grond van het eerste lid toe te kennen, hij tot een jaar en dertig weken na dat besluit alsnog de kwaliteitsbekostiging kan toekennen op aanvraag van het instellingsbestuur. In het akkoord is overeengekomen dat instellingsbesturen deze aanvraag tot een jaar na de afwijzing door Onze Minister, kunnen indienen.

#### *Artikel 4.31 (Tijdvak kwaliteitsbekostiging bij planbeoordeling)*

In het eerste lid is bepaald dat de toekenning van de kwaliteitsbekostiging, bedoeld in artikel 4.30, eerste lid, uiterlijk geschiedt in 2020. De individuele besluiten worden op verschillende momenten genomen, omdat in het akkoord over de kwaliteitsafspraken is overeengekomen dat de aanvragen voor kwaliteitsbekostiging zoveel mogelijk op hetzelfde moment worden ingediend als de aanvragen voor een instellingstoets kwaliteitszorg (ITK). In paragraaf 2.5 van het algemeen deel wordt een verdere toelichting gegeven op deze procedurele samenhang tussen de ITK-procedure en de aanvraagprocedure voor kwaliteitsbekostiging.

In het tweede lid is opgenomen dat de toekenning van kwaliteitsbekostiging op de nieuwe aanvraag als bedoeld in artikel 4.30, tweede lid, uiterlijk in 2021 geschiedt. De toekenning betreft dezelfde middelen als ingeval van een toekenning op grond van artikel 4.30, eerste lid; aldus kan de bekostiging op grond van een nieuwe aanvraag in voorkomend geval met terugwerkende kracht plaatsvinden.

#### *Artikel 4.32 (Maatstaven voor toekenning kwaliteitsbekostiging bij planrealisatie)*

Onze Minister kan op grond van het eerste lid ambtshalve, en dus in eerste instantie niet op aanvraag van een instellingsbestuur, kwaliteitsbekostiging toekennen. De in het eerste lid bedoelde ambtshalve beoordeling vindt plaats bij alle instellingen die op grond van artikel 4.30 kwaliteitsbekostiging hebben ontvangen vanwege een goedgekeurd plan. Ook bij instellingen die na deze beoordeling geen extra kwaliteitsbekostiging toegekend krijgen, leidt deze beoordeling tot een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Op grond van het eerste lid, onderdeel a, beoordeelt Onze Minister of het instellingsbestuur voldoende voortgang heeft gerealiseerd met de verwezenlijking van haar voornemens.

Op grond van het tweede lid baseert Onze Minister zich bij die beoordeling mede op de in het plan opgenomen verwachte voortgang per 31 december 2021 (zie ook paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting) en houdt hij rekening met de inspanningen van het instellingsbestuur en met de wijze waarop het instellingsbestuur met eventuele onvoorziene omstandigheden is omgegaan.



In het eerste lid, onderdeel b, is geregeld dat alleen bekostiging wordt toegekend indien Onze Minister oordeelt dat relevante belanghebbende partijen voldoende zijn betrokken gedurende de uitvoering van de voornemens. Onder 'relevante belanghebbende partijen' dient te worden verstaan zowel relevante interne als ook relevante externe belanghebbende partijen. Voor een toelichting op interne en externe belanghebbende partijen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.30 van onderhavig besluit.

In ieder geval moet, overeenkomstig het akkoord over de kwaliteitsafspraken, als belanghebbende partij bij de uitvoering worden gedacht aan de in het individuele geval toepasselijke variant van de medezeggenschap, zoals deze volgt uit de wet en uit eventuele specifieke afspraken die daarover binnen de instelling zijn gemaakt. Afhankelijk van de wijze waarop de medezeggenschap is betrokken gedurende het opstellen en indienen van de aanvraag, bedoeld in artikel 4.30, en van de afspraken die binnen de betreffende instelling zijn gemaakt over het betrekken van de medezeggenschap gedurende de uitvoering, kan het in het geval van het eerste lid, onderdeel b, gaan om de centrale medezeggenschap, de decentrale medezeggenschap, of beide.

Het uitgangspunt van onderhavig besluit is dat een instellingsbestuur kwaliteit heeft gerealiseerd op het moment dat is voldaan aan de maatstaven in het eerste lid. De maatstaven zoals opgenomen in het eerste lid zijn cumulatief en aan elke maatstaf dient dus te zijn voldaan om in aanmerking te komen voor de kwaliteitsbekostiging. Evenwel wordt niet separaat per gekozen thema of per geformuleerd voornemen beoordeeld of aan de maatstaven is voldaan (zie verder de toelichting bij artikel 4.30).

Op grond van het derde lid kan Onze Minister aan een instellingsbestuur aan wie geen kwaliteitsbekostiging is toegekend op grond van het eerste lid, een jaar en dertien weken na dat besluit alsnog de kwaliteitsbekostiging toekennen op aanvraag van het instellingsbestuur. Onze Minister neemt bij de beoordeling van deze aanvraag wederom de door het instellingsbestuur geformuleerde beoogde voortgang per eind 2021 in acht. In het akkoord is overeengekomen dat instellingsbesturen deze aanvraag een jaar na de afwijzing door Onze Minister, kunnen indienen.

#### *Artikel 4.33 (Tijdvak kwaliteitsbekostiging bij planrealisatie)*

De ambtshalve toekenning van de kwaliteitsbekostiging, bedoeld in artikel 4.32, eerste lid, geschiedt uiterlijk in 2023 (eerste lid). Het tijdpad voor de beoordeling door Onze Minister zal, in tegenstelling tot de beoordeling van een aanvraag als bedoeld in artikel 4.30, eerste lid, niet zijn gekoppeld aan de procedure van de instellingstoets kwaliteitszorg. De beoordeling wordt daarom in beginsel ten aanzien van alle instellingen die daarvoor op grond van artikel 4.32, eerste lid, voor in aanmerking komen, gedaan in dezelfde periode.

Op een aanvraag, bedoeld in artikel 4.32, derde lid, besluit Onze Minister uiterlijk in 2024 (tweede lid). De toekenning betreft dezelfde middelen als ingeval van een toekenning op grond van artikel 4.32, eerste lid; aldus kan de bekostiging in voorkomend geval met terugwerkende kracht plaatsvinden.

#### *Artikel 4.34 (Hardheidsclausule)*

De systematiek voor het toekennen van kwaliteitsbekostiging waarvoor is gekozen is nieuw. Weliswaar ging aan deze bekostigingsvariant een experiment vooraf, maar op belangrijke punten zijn er verschillen met de systematiek van prestatiebekostiging. Omdat niet volledig voorzienbaar is tot welke bijzondere casuïstiek dat kan leiden, is een hardheidsclausule zinvol. Uit de formulering van deze clausule blijkt dat daarvan terughoudend gebruik zal worden gemaakt door de Minister ('onbillijkheid van overwegende aard').

## **Artikel II**

Het beoogde tijdstip van inwerkingtreding is in het algemeen deel toegelicht.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,*