

Vergaderjaar 2023–2024

36 454

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het schrappen van de grondslag voor kwaliteitsbekostiging in het hoger onderwijs

D

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 juni 2024

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het schrappen van de grondslag voor kwaliteitsbekostiging in het hoger onderwijs. De regering is erkentelijk voor de getoonde belangstelling en de vragen van de leden van de VVD-fractie. De regering wenst ook haar waardering uit te spreken voor de snelheid waarmee de Eerste Kamer dit wetsvoorstel in behandeling heeft genomen en het verslag heeft uitgebracht.

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

Is de regering het met de VVD-fractie eens dat het bevorderen van onderwijskwaliteit van groot belang is en blijft en dat door het niet meer rechtstreeks kunnen toezien op de kwaliteit en de bevordering daarvan, een belangrijke taak van het ministerie wegvalt?

De regering deelt het standpunt van de VVD-fractie dat het bevorderen van onderwijskwaliteit van groot belang is en blijft. De regering behoudt haar taak ten aanzien van het borgen van de kwaliteit. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) kent immers ook andere vereisten die ervoor zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs structureel is geborgd, zoals de regels rondom de accreditatie van opleidingen. Indien instellingen zich niet houden aan deze vereisten, kan dit consequenties hebben voor de accreditatie of kan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: Minister) in het uiterste geval (een deel van) de bekostiging inhouden. De regering meent dat de kwaliteit daarmee voldoende is geborgd en dat ook met het schrappen van de grondslag van de kwaliteitsbekostiging voldoende kan worden toegezien op de kwaliteit en de bevordering van de onderwijskwaliteit.

Met de keuze van de regering om de studievoorschotmiddelen structureel aan de instellingen toe te kennen door ze toe te voegen aan de lumpsum (met de daarmee gepaard gaande wettelijke borging van de verant-

woording op deze middelen), uit zij haar vertrouwen in de professionaliteit van de instellingen. Dit vertrouwen ziet erop dat de instellingen zich ook na afloop van de kwaliteitsafspraken zullen blijven inzetten voor de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Daarbij constateert de regering dat de investeringen die de instellingen op basis van hun planvorming ter bevordering van de onderwijskwaliteit hebben gedaan, ook deels doorlopende investeringen zijn in uitvoering van de plannen die zij in het kader van de kwaliteitsafspraken hebben gemaakt. De betrokkenheid van de medezeggenschap was hierbij geborgd. Daar komt bij dat deze goede betrokkenheid van de medezeggenschap op de besteding van deze middelen blijft gewaarborgd, hetgeen is bekrachtigd met het Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap¹ en met de uitwerking van de motie Van der Laan/Westerveld².

De fractieleden van de VVD vragen verder wat de beweegredenen voor de regering zijn dat zij niet heeft gewacht op de evaluatie van de kwaliteitsbekostiging en dat er vanuit dat perspectief gekeken is naar alternatieve vormen van bekostiging, zoals ook de Raad van State adviseert?

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Raad van State) heeft geadviseerd om het instrument kwaliteitsbekostiging als vorm van prestatiebekostiging te evalueren. Volgens de Raad van State is deze evaluatie van belang, onder meer met het oog op de lopende politieke discussies over alternatieve vormen van bekostiging en mogelijke vormen van prestatiebekostiging in de toekomst. Dit advies heeft de regering overgenomen. Deze evaluatie zal plaatsvinden na afloop van de huidige periode van kwaliteitsbekostiging. Anders dan waarvan in deze vraag wordt uitgegaan, heeft de Raad van State niet geadviseerd om deze evaluatie plaats te laten vinden voorafgaand aan het indienen van het wetsvoorstel.

Gelet op het feit dat de huidige kwaliteitsafspraken eind dit jaar aflopen en vanuit het oogpunt van het creëren van rust en ruimte in het stelsel van de bekostiging en administratieve belasting, heeft de regering besloten het onderhavige wetsvoorstel in te dienen en de evaluatie van het instrument kwaliteitsbekostiging niet af te wachten.³ De regering heeft deze keuze mede gebaseerd op de in 2021 door de NVAO uitgevoerde tussentijdse evaluatie van de realisatie van deze plannen, waaruit is gebleken dat alle instellingen voldoende voortgang hebben geboekt bij de realisatie van hun plannen. De regering heeft hierdoor het vertrouwen in de professionaliteit van de instellingen dat zij zich ook na afloop van de kwaliteitsafspraken zullen blijven inzetten voor de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Ook vragen de fractieleden van de VVD of de grondslag voor de kwaliteitsbekostiging voor het MBO op dezelfde wijze wordt geschrapt? Indien dat niet het geval is, is er dan sprake van een ongelijke behandeling? Indien er sprake is van ongelijke behandeling, is er dan een objectieve grond voor het verschillend behandelen van de beide kwaliteitsbekostigingen?

De grondslag uit de Wet educatie en beroepsonderwijs – artikel 2.2.3 – wordt niet geschrapt. Het gaat hier namelijk om een brede algemene grondslag om aanvullende bekostiging te verstrekken aan instellingen, bijvoorbeeld in gevallen van calamiteiten. Met deze aanvullende bekostiging geeft de regering daarnaast samen met de sector een gerichte impuls aan de kwaliteit door uitvoering te geven aan de afspraken uit de Werkagenda mbo 2024–2027. Schrappen is daarom niet aan de orde. De basis daarbij is vertrouwen. Zo is in tegenstelling tot de vorige tranche

¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1031.

² Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 976.

³ Het voornemen om de kwaliteitsbekostiging per 2025 toe te voegen aan de lumpsum is met het bestuursakkoord 2022 met uw Kamer gedeeld (Kamerstukken II 31 288, nr. 969).

kwaliteitsafspraken het resultaatafhankelijke deel geschrapt. Instellingen krijgen bij goedkeuring van hun kwaliteitsagenda ieder jaar hun middelen. De Regeling kwaliteitsafspraken zal worden geëvalueerd, waarbij de vergelijking met de situatie in het hbo en wo zal worden meegenomen.

De fractieleden van de VVD vragen daarnaast of de regering bereid is om de eindevaluatie van de kwaliteitsbekostigingsafspraken alsnog op onafhankelijke wijze te laten uitvoeren? Kan de Eerste Kamer een afschrift ontvangen van het onderzoek zodra dit afgerond is?

Met de in 2018, samen met de VH, UNL, ISO en LSVb, tot stand gekomen kwaliteitsafspraken⁴ is voorzien in een eindevaluatie van de realisatie van het door elke instelling voor hoger onderwijs gemaakt plan, waarmee zij lieten zien waar met de inzet van de studievoorschotmiddelen tot en met 2024 naar werd gestreefd. Deze eindevaluatie staat gepland na afloop van de kwaliteitsafspraken en zal door de NVAO worden uitgevoerd. De evaluatie vindt plaats op basis van twee criteria: «de instelling heeft voldoende voortgang geboekt met de verwezenlijking van haar voornemens, rekening houdend met de gepleegde inspanningen en de omgang met onvoorziene omstandigheden» en «de medezeggenschap en andere relevante belanghebbenden zijn voldoende betrokken gedurende de uitvoering van dit plan». Op basis van deze criteria zal een beoordeling door de NVAO volgen, waarna een advies aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap volgt. De regering zal de conclusies van de eindevaluatie delen met uw Kamer.

De regering heeft daarnaast, conform het advies van de Raad van State, besloten om het instrument kwaliteitsbekostiging te evalueren, met als doel antwoord op de vraag te krijgen of de inzet van dit instrument doelmatig en doeltreffend is geweest. De evaluatie zal door een externe en onafhankelijke partij worden uitgevoerd en de regering zal uw Kamer, zodra het is afgerond, een afschrift van het onderzoek doen toekomen.

De fractieleden van de VVD vragen voorts of de Algemene Rekenkamer onderzoek heeft gedaan naar de effectiviteit van de kwaliteitsbekostiging in het (hoger) onderwijs? Zo ja, wat waren de uitkomsten van het onderzoek en zijn de uitkomsten van dit onderzoek betrokken bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel?

De regering hecht eraan in de beantwoording van deze vraag een duidelijk onderscheid te maken tussen de voorinvesteringen en de kwaliteitsbekostiging. Omdat studenten al vanaf 2015 geraakt werden door het afschaffen van de basisbeurs en de middelen voor kwaliteitsbekostiging pas vanaf 2018 geleidelijk beschikbaar kwamen, hebben hogescholen en universiteiten, op verzoek van de Minister, toegezegd om in de periode 2015–2017 vanuit hun eigen middelen te «voorinvesteren» in de kwaliteit van het onderwijs. Vanaf 2018 zijn, via de eerder genoemde kwaliteitsafspraken, de middelen voor kwaliteitsbekostiging tot besteding gekomen.

De Algemene Rekenkamer heeft in het rapport *Voorinvesteringen en medezeggenschap hoger onderwijs* uit 2018⁵ aangegeven dat er bij de afspraak dat hogescholen en universiteiten in de periode 2015–2017 € 200 miljoen per jaar zouden voorinvesteren in de onderwijskwaliteit, geen definitie van voorinvesteringen is afgesproken. Het gebrek aan vooropgestelde richtlijnen resulteerde in investeringen die niet aan de naderhand opgestelde richtlijnen van de Algemene Rekenkamer voldeden. Het rapport geeft aan dat de instellingen een totaalbedrag van € 860 miljoen hebben opgegeven als voorinvesteringen. Van € 280 miljoen is door de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat het voldeed aan de definitie van een voorinvestering. Van € 330 miljoen is geconcludeerd

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

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 31 288, nr. 606.

dat het deels aan de definitie voldeed of dat het onbekend was of het aan de definitie voldeed. Circa € 250 miljoen voldeed niet aan de definitie.

In 2018 is, samen met de VH, UNL, ISO en LSVb, tot het systeem van kwaliteitsafspraken gekomen. Met dit systeem zijn plannen gemaakt op welke wijze de studievoorschotmiddelen mogen worden besteed. De kwaliteitsafspraken hebben betrekking op de periode 2019–2024 en zijn door de NVAO getoetst. Gebleken is dat de kwaliteitsafspraken door alle instellingen goed zijn nagekomen. In 2021 hebben alle instellingen een positief besluit ontvangen op de aanvraag voor kwaliteitsbekostiging. Uit de door de NVAO uitgevoerde tussentijdse evaluatie van de realisatie van deze plannen blijkt dat alle instellingen voldoende voortgang hebben geboekt bij de realisatie van hun voornemens en dat de relevante belanghebbende partijen voldoende zijn betrokken gedurende de uitvoering van het plan. De Algemene Rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de kwaliteitsbekostiging in het hoger onderwijs.

Is de regering het ten slotte met de fractieleden van de VVD eens dat de indexering van de tegemoetkoming van studenten niet noodzakelijkerwijs met een nota van wijziging, maar zuiverder in een eigenstandig wetsvoorstel aan het parlement had kunnen worden voorgelegd? De Eerste Kamer wordt nu de mogelijkheid ontnomen om een separaat politiek eindoordeel te vellen over enerzijds het schappen van de kwaliteitsbekostiging en anderzijds de indexering. Deze gang van zaken strookt niet met de unaniem aangenomen motie Hoekstra c.s. bij het Belastingplan 2016.⁶ Ook de Raad van State heeft zich meermaals tegen deze handelwijze gekeerd.

De regering heeft om verschillende redenen ervoor gekozen om voor de indexering van de tegemoetkoming geen eigenstandig wetsvoorstel in procedure te brengen. Ten eerste bestaat de noodzaak om de indexering vóór 1 december 2024 wettelijk geregeld te hebben. Op dat moment dient DUO te beschikken over het definitieve bedrag van de tegemoetkoming, die vanaf januari 2025 zal worden uitgekeerd. In geval van een apart wetsvoorstel zou er een reëel risico zijn dat deze termijn niet zou worden gehaald. Ten tweede gaat het hier om een technische wijziging; indexering is een reguliere systematiek, bedoeld om de reële waarde van budgetten op peil te houden.

Daarom heeft de regering aansluiting gezocht bij een wetsvoorstel dat al in procedure was en is de indexering bij nota van wijziging toegevoegd aan voorliggend wetsvoorstel. Hierbij is vastgesteld dat er enig verband bestaat tussen het onderwerp van de nota van wijziging en het wetsvoorstel, omdat de kwaliteitsbekostiging is ingevoerd met dezelfde wet⁷ waarmee het leenstelsel is ingevoerd, met als conclusie dat er voldoende samenhang is tussen beide onderwerpen.⁸

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

⁶ Kamerstukken I 2015/16, 34 300, O.

⁷ Stb. 2015, 50.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 454, nr. 5, p. 2.