

Vergaderjaar 2011–2012

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

D

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 mei 2012

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ heeft kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 11 april 2012 met bijlagen inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het UWHW 2008. Tevens heeft zij kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris 23 april 2012 waarin hij de Kamer op de hoogte stelt dat het bovengenoemde ontwerpbesluit is aangeboden aan Hare Majesteit de Koningin met het verzoek het aan de Afdeling advisering van de Raad van State ter advisering voor te leggen.

Naar aanleiding hiervan heeft de commissie de staatssecretaris op 27 april 2012 een brief gestuurd.

De staatssecretaris heeft op 15 mei 2012 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Fred Bergman

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Linthorst (PvdA), Kox (SP), Sylvester (PvdA), Essers (CDA), Engels (D66), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU) Schaap (VVD), Smaling (SP), Flierman (CDA) (voorzitter), Lokin-Sassen (CDA), Backer (D66), Ganzevoort (GL) (vice-voorzitter), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Sörensen (PVV) en Frijters-Klijnen (PVV).

BRIEF AAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Den Haag, 27 april 2012

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft kennisgenomen van uw brief d.d. 11 april 2012 met bijlagen inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het UWHW 2008. Tevens heeft zij kennisgenomen van uw brief van 23 april 2012 waarin u de Kamer op de hoogte stelt dat het bovengenoemde ontwerpbesluit is aangeboden aan Hare Majesteit de Koningin met het verzoek het aan de Afdeling advisering van de Raad van State ter advisering voor te leggen. Tevens laat u in laatstgenoemde brief de Kamer weten dat u voornemens bent om zo spoedig mogelijk te reageren op eventuele vragen en opmerkingen die er vanuit deze Kamer over dit ontwerpbesluit nog aan de regering worden gesteld.

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in haar commissievergadering van 24 april jl besloten u graag nog de volgende vragen en opmerkingen voor te leggen:

1. Kunt u nog eens uitvoerig en precies beargumenteren waarom de regering van mening is dat hetgeen zij met het besluit tot wijziging van het UWHW 2008 beoogt te regelen daadwerkelijk kan worden geregeld door middel van een besluit en geen wettelijke regeling vergt? Tot op heden is de commissie er nog niet van overtuigd dat een wettelijke regeling niet noodzakelijk is.
2. Welke wettelijke grondslag is er om profilering als bekostigingsgrond in te voeren? Als beleidsgrond is dat van een volstrekt andere orde dan bijvoorbeeld kwaliteit. Hoe beargumenteert de regering dat profilering een deugdelijkheidseis is? Is het aan de overheid om middels dit instrument te bepalen welke opleidingen worden aangeboden?
3. De profileringgronden worden gekoppeld aan de topsectoren. Welke wettelijke grond is daarvoor, zo vraagt de commissie. Verwijzing naar de Strategische Agenda volstaat haars inziens niet, omdat dat slechts het beleidsvoornemen van de regering is. Wat is het gevolg voor instellingen/opleidingen die buiten de topsectoren vallen? Worden die hiermee onevenredig benadeeld?
4. Hoe is het democratisch toezicht geregeld op de door de reviewcommissie te hanteren criteria? Is het de commissie of de staatssecretaris zelf die bepaalt welke criteria worden gebruikt? Wie controleert of daar de juiste effecten vanuit gaan?
5. De toelichting bij het ontwerpbesluit noemt op pagina 6 ook zwaartepuntvorming, profilering van onderzoek en valorisatie. Waarom worden die punten genoemd als basis voor de onvoorwaardelijke financiering van onderwijs terwijl ze strikt genomen niet met onderwijs te maken hebben?
6. De leden van de commissie begrijpen dat 5% van het onderwijsbudget voor voorwaardelijke financiering (met eventuele repercussies voor de toekomst) wordt ingezet en 2% als selectief budget voor zwaartepuntvorming, profilering valorisatie. Welke criteria worden gehanteerd voor de toekenning van dit selectieve budget? Dienen de instellingen met concrete plannen inclusief bijbehorende begrotingen te komen? Wat gebeurt er met deze middelen wanneer gefinancierde instellingen hun ingediende en gehonoreerde voorstellen niet realiseren?
7. De midtermreview kan leiden tot stopzetting van de onderwijsopslag. Gaat het geld dan terug naar de generieke middelen of is er in dat geval sprake van een eenvoudige bezuiniging?

8. Welke zorgen hadden VSNU en HBO-raad over de delegatie van regels en hoe duldt de regering die zorgen?

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ziet uw antwoord graag zo spoedig mogelijk tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Dr. A. H. Flierman

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2012

Bij brief van 27 april 2012 heeft de Voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Eerste Kamer mij een achttal vragen voorgelegd met betrekking tot het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 onder meer in verband met de invoering van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs. Die vragen zal ik hierna, mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, volgens de daaraan gegeven nummering beantwoorden.

1

Graag ga ik nog eens precies in op de redenen waarom de regering van mening is dat een aanvullende wettelijke regeling voor het voorgestelde financiële regime niet nodig is. Korthedshalve verwijs ik ook naar mijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 11 april jl. (31 288, nr. 287, pgs. 8–10).

Beleidsdoelen

Ik zal in de eerste plaats aangeven wat de regering beoogt te regelen. Het gaat erom een deel van de bekostiging «voorwaardelijk» in te zetten. Dat wil zeggen, dat een deel van de rijksbijdrage weliswaar op basis van de gebruikelijke rekenregels van de zogenaamde «onderwijsopslag» wordt toegekend, maar dat daaraan de aanvullende eis wordt verbonden, dat een instelling met een overtuigend plan komt om de komende jaren op diverse terreinen de kwaliteit te verhogen. Dat plan is onderwerp van de tussen de instelling en mij te maken prestatieafspraken. Daarnaast beoog ik de instellingen met de beste voorstellen op het terrein van profilering een bijdrage uit het selectieve budget voor profilering toe te kennen.

Juridisch instrumentarium

De artikelen 2.5 en 2.6 van de WHW vormen de wettelijke basis voor elk individueel bekostigingsbesluit. Artikel 2.6, eerste lid, bevat een grondslag om de berekeningswijze van de bekostiging bij of krachtens AMvB te regelen. Het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 en de Regeling financiën hoger onderwijs bevatten de uitvoeringsregels op het terrein van de bekostiging. Uitgaande van hetgeen de regering beoogt (het stimuleren van meer kwaliteit), en het instrument dat daarvoor wordt ingezet (het bekostigingsinstrument), vormt de aanpassing van de bekostigingsvoorschriften in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (met nadere regels in de Regeling financiën hoger onderwijs) naar mijn mening de aangewezen weg. De wetgever heeft de Kroon juist uit een oogpunt van flexibiliteit de bevoegdheid gegeven ten aanzien van de bekostiging van hogeronderwijsinstellingen nadere regels te stellen. Ter illustratie: sinds 2008 is het besluit 10 maal en de Regeling financiën hoger onderwijs 13 maal gewijzigd. Het bekostigingsinstrument is naar mijn mening bij uitstek geschikt instellingen te stimuleren de kwaliteitslat hoger te leggen. Door middel van de aanpassing van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 die nu ter advisering bij de Afdeling advisering van de Raad van State voorligt, beoogt de regering een en ander op zorgvuldige wijze te regelen.

«Deugdelijkheidseisen»

Door sommige fracties in de Tweede Kamer is gesuggereerd dat artikel 23 van de Grondwet in dit geval een wettelijke regeling verlangt. Zij doelen daarbij op het vijfde lid van dat artikel, waarin staat dat de eisen van deugdelijkheid aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, bij de wet worden geregeld, met inachtneming voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting. «Deugdelijkheidseisen» moeten dus op het niveau van de wet in formele zin worden vastgesteld. Zij mogen niet de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs belemmeren. Regeling op het juiste niveau en het respecteren van de richtingsvrijheid zijn voor het hoger onderwijs de relevante noties die voortvloeien uit artikel 23 van de Grondwet. Voorop staat, dat de regering eisen mag stellen aan de kwaliteit van het hoger onderwijs. Deskundige adviseurs, regering en ook de instellingen zelf zijn het erover eens dat de lat hoger moet. De regering onthoudt zich er echter van om zelf kwaliteitseisen te formuleren. Dat is aan de instellingen. *Dat* kwaliteit geleverd moet worden, is voor alle betrokkenen echter vanzelfsprekend. Daar is geen aanvullende wetgeving voor nodig.

Conclusie

Ik zie geen reden de WHW aan te passen in verband met de «voorwaardelijke» financiering en het selectieve budget voor profilering. Immers:

1. er is een toereikende wettelijke basis (de bekostigingsvoorschriften van de WHW);
2. die voorschriften bieden de mogelijkheid om bij of krachtens Amvb nadere regels vast te stellen; en
3. de voorgestelde nadere regels zelf respecteren de instellingsautonomie en de (grond)wettelijke uitgangspunten van rechtsgelijkheid en vrijheid van richting.

Uiteraard sta ik open voor een andere opvatting. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wacht ik dan ook met bijzondere belangstelling af.

2

Onder het streven naar meer profilering verstaat de regering: het door de instelling kiezen en versterken van de zwaartepunten in het eigen onderzoeks- en onderwijsbeleid en het versterken van de differentiatie in het onderwijsaanbod naar niveau, inhoud en vorm.

Kwaliteit en profilering staan niet los van elkaar. De regering deelt de opvatting van de leden van de vaste Commissie dan ook niet, dat profilering als beleidsgrond van een volstrekt andere orde zou zijn dan kwaliteit. Profilering is juist nodig om de kwaliteit van het hoger onderwijs over de volle breedte te verbeteren. Dit was één van de belangrijke aanbevelingen van de commissie-Veerman op basis van haar analyse van de toekomstbestendigheid van het huidige hogeronderwijsstelsel. Profilering is nodig om de gevarieerde vraag van studenten en arbeidsmarkt te kunnen beantwoorden. Profilering gaat niet alleen over herordening van het opleidingsaanbod; het gaat over duidelijke keuzes van instellingen op veel meer terreinen. Het gaat bijvoorbeeld ook om het aanbieden van excellente trajecten en Associate-degreeprogramma's. Voor wat betreft differentiatie naar inhoud kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de specialisatie cognitieve psychologie binnen de opleiding psychologie. Voor wat betreft differentiatie naar vorm kan worden gedacht aan bijzondere onderwijsconcepten zoals probleemgestuurd onderwijs.

Het is niet zo dat de overheid bepaalt welke opleidingen moeten worden aangeboden. Ik vraag instellingen op basis van een sterkte-zwakteanalyse zelf keuzes te maken. Ik verwacht dat die keuzes tot kwalitatief beter

onderwijs en onderzoek zullen leiden. Om dat te stimuleren wil ik gebruik maken van het bekostigingsinstrument. Daarvoor geldt het juridische kader dat ik hiervoor onder 1 heb beschreven.

3

Van instellingen wordt gevraagd hun plannen te laten aansluiten bij de gewenste ontwikkelingen op stelselniveau. Inspelen op één of meer topsectoren kan één manier zijn om bij die gewenste ontwikkelingen op stelselniveau aan te sluiten. Ook hierbij geldt dat instellingen wordt gevraagd zelf de keuzes te maken die hun profiel versterken. Instellingen die geen opleidingen aanbieden in de topsectoren, wordt dus niet gevraagd zich toch hierop te richten. Instellingen met een profiel buiten de topsectoren kunnen aansluiten bij voor deze instellingen wel relevante landelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld het sectorplan kunstvakonderwijs. Het ontwerpbesluit introduceert de mogelijkheid bij ministeriële regeling voorschriften vast te stellen ten aanzien van onder meer de toekenningsgronden (het nieuwe artikel 4.11, derde lid, onderdeel d, van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008). Het hiervoor bedoelde aanvullende toekenningscriterium («aansluiten bij de gewenste ontwikkelingen op stelselniveau») zal in de Regeling financiën hoger onderwijs worden vastgelegd.

4

De vraagstellers maken zich er kennelijk zorgen over dat de voorstellen van de instellingen worden getoetst aan criteria die geen democratische legitimering kennen. Die vrees is ongegrond. De criteria die de mij adviserende Reviewcommissie hanteert om te beoordelen of een ingediend plan in ieder geval voldoende ambitieus en realistisch is en – in aanvulling daarop – in aanmerking komt voor een extra bijdrage uit het selectieve budget voor profilering van het onderwijs, zijn uitgewerkt in het beoordelingskader van 5 maart 2012 en een aanvulling daarop van 26 april 2012, die de instellingen van mij hebben ontvangen. Deze zullen als bijlage bij de te wijzigen Regeling financiën hoger onderwijs worden opgenomen en krijgen daarmee het karakter van algemeen verbindende voorschriften. Gelet op de wettelijke basis die er voor het vaststellen van zodanige voorschriften bestaat (zie hiervoor onder 1) wordt hiermee voldaan aan het zogenaamde legaliteitsbeginsel (de rechtstatelijke eis dat algemene, de burgers bindende voorschriften zijn te herleiden tot een wet in formele zin). Het democratische toezicht staat daarmee vast. Of de toepassing van het beoordelingskader uiteindelijk tot het gewenste effect zal leiden, zal deel uitmaken van de evaluatie van het voorgestelde wijzigingsbesluit.

5

Van het onderwijsdeel van het hogeronderwijsbudget is 5% beschikbaar voor voorwaardelijke financiering (toekenning van de onderwijsopslag «in relatie tot kwaliteit»; artikel 4.11 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008). Om voor deze voorwaardelijke financiering in aanmerking te komen, moet een instelling een overtuigend plan indienen dat betrekking heeft op onderwijskwaliteit en studiesucces, profilering en zwaartepuntvorming en valorisatie. In het verlengde van de adviezen van de commissie-Veerman gaan de Strategische Agenda en de hoofdlijnenakkoorden daar ook vanuit. Profilering, keuzes maken in het onderwijs en onderzoek en beter aansluiten op de maatschappelijke vraag zijn nodig om de wenselijke kwaliteit te realiseren. Keuzes van een instelling voor profilering en valorisatie kunnen niet worden losgezien van de keuzes op het gebied van onderwijs. Het is daarom van belang dat de instellingen op alle aspecten doelen formuleren. Het is echter niet zo, dat een instelling na vier jaar op al deze aspecten wordt «afgerekend». Uiteindelijk gaat het bij de afrekening om de vraag of de instelling de in het vooruitzicht gestelde ambities heeft waargemaakt ten aanzien van de volgende aspecten:

- kwaliteit en excellentie;
- studiesucces en
- maatregelen met betrekking tot contacturen, docentkwaliteit en indirecte kosten.

Het al dan niet behalen van de toegezegde resultaten is beslissend voor een toekenning voor een volgend tijdvak. De hiervoor beschreven systematiek zal eveneens in de Regeling financiën hoger onderwijs worden vastgelegd.

6

Het selectieve budget van 2% is bestemd voor profilering en zwaartepuntvorming. De criteria voor de toekenning zijn uitgewerkt in het beoordelingskader, dat ik op 5 maart 2012 aan de instellingen heb gestuurd, met een aanvulling op 26 april 2012.

Voor een toekenning uit het selectieve budget hoeven de instellingen geen apart plan in te dienen. Er wordt evenmin om een begroting gevraagd. De voornemens van een instelling op het terrein van profilering en zwaartepuntvorming maken reeds deel uit van het plan dat voor de prestatieafspraken wordt ingediend. Toekenning vindt plaats aan de hand van dezelfde criteria als voor de voorwaardelijke financiering met als aanvullend criterium: de uitvoerbaarheid van voorstellen. De beste plannen worden op basis van bepaalde in het beoordelingskader vastgestelde wegingsfactoren geselecteerd. De middelen van het selectieve budget worden voor maximaal vier jaar toegekend.

In 2014 wordt een midtermreview gehouden. Indien een instellingsbestuur op het terrein van profilering en zwaartepuntvorming niet de afgesproken intensivering heeft ingezet, blijft de toekenning voor 2015 en 2016 achterwege. Deze gekorte middelen worden in 2015 en 2016 verdeeld over de andere instellingen die met ingang van 2013 middelen hebben ontvangen uit het selectieve budget en deze na de midtermreview ook behouden. In 2016 worden de prestatieafspraken geëvalueerd. Als op het terrein van profilering en zwaartepuntvorming door een individuele instelling te weinig resultaten zijn bereikt, worden de middelen niet teruggevorderd. De evaluatie zal wel het beleid bepalen ten aanzien van de inzet van middelen voor profilering in de jaren na 2016.

7

Voor de middelen van het selectieve budget (2% van het onderwijsdeel van het budget voor het hoger onderwijs) wordt in 2014 inderdaad een midtermreview gehouden. Indien een instellingsbestuur op het terrein van profilering en zwaartepuntvorming niet de in het vooruitzicht gestelde intensivering heeft ingezet, blijft de toekenning voor 2015 en 2016 achterwege.

Om deze middelen ten goede te laten komen aan het doel (profilering), worden de gekorte middelen in 2015 en 2016 toegekend aan de instellingen die met ingang van 2013 middelen hebben ontvangen uit het selectieve budget en deze na de midtermreview van 2014 ook behouden. Dit gebeurt conform de verdeling die toegepast is in 2013 en 2014.

8

De VSNU heeft in een reactie op het voorstel tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 aangegeven dat door delegatie van regels naar de Regeling financiën hoger onderwijs een integrale beoordeling van het beoordelingskader, de voorwaardelijke financiering en het selectieve budget lastig is. De VSNU prefereert het opnemen van de nadere uitwerking in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008.

De HBO-raad vindt dat delegatie van regels uit het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 naar de Regeling financiën hoger onderwijs druk zet op de juridische houdbaarheid en de uitvoerbaarheid.

Ik deel de zorg van de VSNU en de HBO-raad over de delegatie van regels naar de Regeling financiën hoger onderwijs niet. Voorop gesteld zij, dat artikel 2.6, eerste lid, van de WHW subdelegatie toestaat. Van die bevoegdheid heb ik weloverwogen gebruik gemaakt. De hoofdlijnen van de nieuwe bekostigingsvariant en de belangrijkste rechtsgevolgen staan in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008. Wat resteert is uitwerking en detaillering; daarvoor is de Regeling financiën hoger onderwijs het aangewezen regelingsniveau. Dit is een adequate juridische borging. Het biedt voldoende rechtszekerheid en zet mijns inziens ook geen druk op de uitvoerbaarheid. De voorschriften die in de Regeling financiën hoger onderwijs zullen worden vastgesteld, zullen aansluiten bij de hoofdlijnenakkoorden en de nadien gevoerde correspondentie met de instellingen (het beoordelingskader van 5 maart 2012 en de brief aan de instellingen van 26 april 2012). Een duidelijke begrenzing van het deel van de rijksbijdrage dat onder het nieuwe juridische regime valt, inclusief de bedragen voor het hbo en het wo, staat in de toelichting van de wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008, conform de Strategische Agenda en het Hoofdlijnenakkoord. De concept wijzigingsregeling zal ik aan de HBO-raad en de VSNU ter consultatie voorleggen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Halbe Zijlstra