

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

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

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de grondslag voor kwaliteitsbekostiging in het hoger onderwijs te schrappen teneinde te zorgen voor meer rust en ruimte in het stelsel van bekostiging;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Artikel 2.6 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het zevende lid tot het vijfde lid, vervallen het vijfde, zesde en achtste lid.
2. In het vijfde lid (nieuw) wordt 'eerste, tweede en zesde lid' vervangen door 'eerste en tweede lid'.

Artikel II. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Memorie van toelichting

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Door de invoering van het studievoorschotstelsel (hierna: leenstelsel) in 2015 is geleidelijk jaarlijks extra geld beschikbaar gekomen voor het hoger onderwijs. De overheid, onderwijsinstellingen en studentenorganisaties spraken gezamenlijk af dat dit geld ten goede zou komen aan de kwaliteit van het onderwijs met de kwaliteitsafspraken. Deze afspraken gelden voor de periode 2019 tot en met 2024. In het coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' is opgenomen dat het kabinet de investeringen vanuit het studievoorschot ongemoeid laat. Vanaf 1 januari 2025 lopen de huidige kwaliteitsafspraken af. In de beleidsbrief hoger onderwijs en wetenschap¹ is opgenomen dat per 2025 de investeringen vanuit het studievoorschot gecontinueerd worden en structureel aan de instellingen worden toegekend via de lumpsumbekostiging, teneinde het huidige kwaliteitsniveau voort te zetten. De huidige wijze van kwaliteitsbekostiging leidt namelijk tot de nodige administratieve lasten voor instellingen en uitvoeringslasten voor de NVAO. Vanwege bewezen professionaliteit heeft de regering het vertrouwen dat instellingen zich ook na 2024 met deze middelen inzetten voor het verbeteren van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Dit wetsvoorstel schrapt daarom de wettelijke grondslag voor de kwaliteitsbekostiging.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding

Met ingang van het studiejaar 2015-2016 is de basisbeurs voor studenten in het hoger onderwijs komen te vervallen en vervangen door het leenstelsel met sociale terugbetalingsvoorwaarden.

De middelen die jaarlijks vrijkwamen door dit stelsel zijn gekoppeld aan de zogenoemde kwaliteitsafspraken op instellingsniveau. De overheid, onderwijsinstellingen en studentenorganisaties spraken gezamenlijk af dat deze middelen ten goede zouden komen aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Om dit te realiseren is met de Wet studievoorschot hoger onderwijs in de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek (WHW) een aparte grondslag opgenomen om, in afwijking van de algemene berekeningswijze, een bedrag aan de rijksbijdrage toe te kunnen voegen in verband met de door de instelling in het vooruitzicht gestelde of gerealiseerde kwaliteit van het hoger onderwijs of het wetenschappelijk onderzoek (de kwaliteitsbekostiging). De kwaliteitsafspraken zijn juridisch omgezet in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008.

Op grond van dit Uitvoeringsbesluit is door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap eind 2019 en begin 2020 kwaliteitsbekostiging voor de periode 2021 – 2024 toegekend aan instellingen, die daarvoor steeds individueel een plan voor de kwaliteitsverbetering hadden ingediend. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft zich voor zijn beslissing steeds laten adviseren door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Nu het einde van de huidige periode van kwaliteitsbekostiging nadert, heeft de regering stilgestaan bij de toekomst van de kwaliteitsbekostiging.

¹ Kamerstukken II, 2021/22, 31 288, nr. 964.

2.2 Probleembeschrijving en doelstelling

Per 2025 eindigen de kwaliteitsafspraken, zoals deze op 9 april 2018 door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de VSNU², de Vereniging Hogescholen (VH), het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) en de Landelijke Studentenvakbond (LSVb) zijn vastgelegd. Deze afspraken boden instellingen de ruimte om eigen keuzes te maken op het terrein van verbetering van de onderwijskwaliteit en zijn door instellingen vertaald in plannen. De plannen die door de instellingen zijn opgesteld gaven aan waar de instelling met de inzet van de studievoorschotmiddelen naar streeft tot en met 2024. Gebleken is dat de kwaliteitsafspraken op alle instellingen goed zijn nagekomen. In 2021 hebben alle instellingen een positief besluit ontvangen op de aanvraag voor deze kwaliteitsbekostiging.³ Dit betekent dat alle instellingen hebben voldaan aan de maatstaven voor de toekenning van de kwaliteitsbekostiging bij planbeoordeling. De aanvraag getuigde daarmee van voldoende betrokkenheid van interne belanghebbende partijen; de medezeggenschap moest instemmen met het plan en de raad van toezicht moest goedkeuring geven op het plan. Ook uit de tussentijdse evaluatie van de planrealisatie blijkt dat 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.⁴ De regering ziet hierin de bevestiging dat verdiend vertrouwen in de professionaliteit maakt dat de instellingen zich ook na afloop van de kwaliteitsafspraken zullen blijven inzetten voor de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Tegelijkertijd stelt de regering vast dat de huidige wijze van kwaliteitsbekostiging administratieve lasten met zich mee brengt.⁵

De regering vindt het vanwege de bovengenoemde redenen niet nodig de huidige wijze van planvorming te continueren. Teneinde het huidige kwaliteitsniveau hoog te houden en blijvend bij te dragen aan de kwaliteit van het hoger onderwijs heeft de regering als doel om de investeringen vanuit het studievoorschot structureel, via de lumpsum, toe te kennen aan de instellingen. Er hoeven geen afspraken meer per instelling te worden gemaakt over toekenning en besteding van deze middelen, noch zal er sprake zijn van toetsing van de gemaakte plannen vooraf door de NVAO. Op deze manier creëert de regering rust en ruimte, zowel op het gebied van bekostiging als administratieve belasting.

2.3. Voorgestelde wijziging

Teneinde te zorgen voor meer rust en ruimte in het stelsel van bekostiging, is aanpassing van de WHW nodig. De WHW geeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de bevoegdheid kwaliteitsbekostiging toe te kennen aan instellingen. Om gevolg te geven aan de wens van de regering om de middelen door toevoeging aan de lumpsum ter beschikking te laten komen van de instellingen, is het nodig om de bevoegdheid om kwaliteitsbekostiging toe te kennen uit de WHW te schrappen. Zonder deze aanpassing ontstaat onzekerheid over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de middelen ten behoeve van de onderwijskwaliteit per 2025 ter beschikking van de instellingen komen.

Huidige systematiek

Artikel 2.6, eerste lid, van de WHW verwijst naar de algemene berekeningswijze van de rijksbijdrage. Die wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Met het oog op het bevorderen van de kwaliteit van het hoger onderwijs of het wetenschappelijk onderzoek is met de Wet op het studievoorschot aan dit artikel twee nieuwe leden toegevoegd (leden 5 en 6), waarmee in afwijking van de algemene

² Huidige naam: Universiteiten van Nederland (UNL).

³ Kamerstukken II, 2021/22, 31 288, nr. 930

⁴ PM besluitvorming tussentijdse planevaluatie

⁵ Bij het invoeren van de kwaliteitsbekostiging is berekend dat de administratieve lasten van de kwaliteitsbekostiging ongeveer 150.000 euro gemiddeld per jaar zijn voor alle hogescholen en universiteiten gezamenlijk voor de periode 2019 tot en met 2024 (Stb. 2019, 162).

berekeningswijze aan de rijksbijdrage een bedrag kan worden toegevoegd in verband met de door een instelling in het vooruitzicht gestelde of gerealiseerde kwaliteit van het hoger onderwijs of het wetenschappelijk onderzoek.

Systematiek vanaf 2025

De regering stelt voor om de studievoorschotmiddelen per 2025 structureel, door toevoeging aan de lumpsum, ter beschikking te laten komen van de instellingen. Over de exacte verdeling van de middelen over de instellingen gaat de regering nog in overleg met VH en UNL. De mogelijkheid voor kwaliteitsbekostiging verdwijnt uit de WHW.

Betrokkenheid interne belanghebbende partijen

Met het structureel aan de instellingen ter beschikking komen van de studievoorschotmiddelen, door toevoeging aan de lumpsum, vervallen de specifieke afspraken⁶ over de betrokkenheid van de medezeggenschap op de besteding van de studievoorschotmiddelen. De regering acht het van belang dat blijvende betrokkenheid van de medezeggenschap op de besteding van deze middelen wordt gewaarborgd. De specifieke wijze waarop deze betrokkenheid wordt uitgewerkt, zal in nader overleg met VH, UNL, ISO en LSVb worden gezien.⁷ Met de motie Van der Laan/Westerveld⁸ is door de Tweede Kamer verzocht om het instemmingsrecht van de medezeggenschap op de studievoorschotmiddelen vanaf 2025 te continueren. Ook over de uitwerking van deze motie is de regering in overleg met de VH, UNL, LSVb en ISO.

3. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)

3.1. Regeldruk

Van de huidige werkwijze, waarbij instellingen samen met de medezeggenschap vooraf plannen moeten maken ter besteding van deze middelen, de toetsing vooraf van deze plannen door de NVAO en de toetsing van de planrealisatie, is vanaf 2025 geen sprake meer. De berekende administratieve lasten die gepaard gaan met deze huidige wijze van kwaliteitsbekostiging⁹ komen daarmee te vervallen.

3.2. Doenvermogen, Caribisch Nederland, gendergelijkheid en privacy

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor het doenvermogen van studenten, Caribisch Nederland, gendergelijkheid en gegevensleveringen.

4. Uitvoering

Door de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) is een uitvoeringstoets verricht op de voorgestelde wetwijziging. DUO concludeert dat [PM]

⁶ Artikel 4.30, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel 2 UWHW 2008 en Bestuursakkoord Investeren in Onderwijskwaliteit *Kwaliteitsafspraken 2019-2024*, 9 april 2018.

⁷ Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap, 14 juli 2022

⁸ Kamerstukken II, 2021/22, 31 288, nr. 976

⁹ Stb. 2019, 162.

5. Financiële gevolgen

In onderstaande tabel zijn de middelen die beschikbaar zijn voor kwaliteitsbekostiging weergegeven. Deze middelen blijven onverkort beschikbaar op begrotingsartikel 6 (hbo) en begrotingsartikel 7 (wo) van de begroting van OCW. Vanaf 2025 zullen deze middelen binnen begrotingsartikel 6 en 7 onder het instrument Bekostiging worden overgeheveld van de post 'Studievoorschot kwaliteitsafspraken' naar 'Bekostiging onderwijsdeel'. De middelen worden daarmee structureel toegevoegd aan de lumpsum.

Tabel: Bedragen kwaliteitsbekostiging (bedragen x € 1 miljoen)

	2025	2026	2027	Struc.
Kwaliteitsbekostiging hbo	387,9	387,9	387,9	387,9
Kwaliteitsbekostiging wo	235,9	235,9	235,9	235,9

6. Advies en consultatie

De conceptversie van dit wetsvoorstel heeft in de periode van [PM] tot en met [PM] opengestaan voor internetconsultatie. Op de internetconsultatie zijn in totaal [PM] reactie binnengekomen, waarvan [PM] openbare reacties. De reacties zijn onder meer afkomstig van [PM].

7. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is voorzien per 1 juli 2024. Op deze manier kunnen de instellingen tijdig geïnformeerd worden over de bekostiging voor 2025 in de eerste Rijksbijdragebrief voor 2025. Deze brief wordt uiterlijk in augustus 2024 aan de instellingen verstuurd.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (artikel 2.6 WHW)

Met dit artikel wordt de grondslag van de kwaliteitsbekostiging uit de WHW geschrapt.

Artikel II

Dit artikel regelt dat deze wet bij koninklijk besluit in werking treedt. De geplande inwerkingtredingsdatum is 1 juli 2024. Zie paragraaf 7 van het algemeen deel voor de toelichting hierop.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf