

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 1 oktober 2018 inzake 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) (Kamerstuk 31 288, nr. 657).

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Alberts

Inhoud	blz.
I Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
• Inbreng van de leden van de VVD-fractie	2
• Inbreng van de leden van de CDA-fractie	3
• Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie	4
• Inbreng van de leden van de SP-fractie	5
II Reactie Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	6

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van 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). Het ontwerpbesluit onderschrijft het grote belang van onderwijskwaliteit en nodigt hogeronderwijsinstellingen uit om actief aan de slag te gaan met verdere kwaliteitsverbetering, gefinancierd door de studievoorschotmiddelen. Uiteraard verwachten deze leden dat kwaliteitsverbetering niet uitsluitend afhankelijk is van de financiële bijdrage uit de studievoorschotmiddelen, maar dat hogeronderwijsinstellingen vanuit de basis werken aan voortdurende verbetering van onderwijskwaliteit. De leden hebben een aantal vragen over het ontwerpbesluit.

Instellingen wordt gevraagd om een kwaliteitsplan te maken voor de periode 2019–2024. Pas in 2021 komen extra financiële middelen beschikbaar. Op welke wijze verwacht de Minister dat de instellingen in de periode 2019–21 financieel investeren in de kwaliteitsverbetering, zo vragen de leden.

De voornemens en doelen die voortvloeien uit de kwaliteitsthema's zijn zowel in de sectorafspraken als in het ontwerpbesluit vooral kwalitatief beschreven en daarmee niet altijd eenduidig uitlegbaar. Voornoemde leden vragen of de Minister kan toelichten op welke wijze zij de opdracht aan de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) vormgeeft, zodanig dat ook objectieve kwantitatieve criteria een rol hebben in de voornemens, de gewenste voortgang en de doelen.

Bij de beoordeling van de realisatie wordt niet gekeken of de kwaliteitsdoelen zijn behaald. Hieronder gebruiken de voornoemde leden het voorbeeld uit het ontwerpbesluit om toe te lichten dat dit tot ongewenste uitvoering en ontwikkelingen kan leiden: «Een voorbeeld van een doel is dat een instelling wenst het studentenwelzijn te verbeteren.» Verbetering van het studentenwelzijn is meetbaar met behulp van het percentage studenten dat serieuze angst- en depressieklachten ervaart. «Een voornemen om het doel te bereiken is het actief werven en aanstellen van een bepaald aantal studentpsychologen.» Dit voornemen is goed meetbaar met een aantal full-time eenheden. Stel dat de instelling extra fte psychologen aanneemt, maar dat het percentage studenten met serieuze angst- en depressieklachten desondanks significant stijgt. Dan kan deze instelling volgens het huidige ontwerpbesluit tevreden terugkijken op de realisatie, terwijl de kwaliteitsdoelen niet zijn behaald omdat het kwaliteitsprobleem niet is opgelost. Voornoemde leden vragen hoe de Minister in de beoordeling van de voornemens en van de realisatie, de noodzakelijke relatie tussen het voornemen en de realisatie daarvan beter

kan meenemen. Ook willen deze leden graag dat de Minister het bereikte resultaat ten opzichte van de doelstelling meeneemt in de algehele beoordeling van de realisatie.

Deze leden vinden dat de door de sector beschreven thema's van kwaliteit een terechte invulling geven van het brede begrip kwaliteit. Er kunnen grote verschillen zijn in de manier waarop thema's invloed hebben op de kwaliteit per instelling. Het criterium dat een aanvraag een beredeneerde keuze moet bevatten is goed. De leden vragen de Minister waarom zij lijkt te suggereren dat een instelling op alle thema's een aanvraag moet doen. Juist focus op één of twee thema's om significante kwaliteitsverbetering te realiseren, zeker als dat in overleg met de medezeggenschap is gedaan, verdient de voorkeur volgens de leden. Zij vragen de Minister, aan te geven of zij dit onderschrijft.

De beoordeling van de voortgang lijkt vooral kwalitatief en daarmee subjectief gedaan te worden. Voornoemde leden vragen de Minister, toe te lichten hoe zij de NVAO de opdracht geeft om ook bij deze beoordeling te kijken naar meer objectiveerbare en meetbare criteria.

Deze leden hebben ook een aantal vragen over de bekostiging. Wat gebeurt er met de middelen indien een deel van de instellingen geen aanvraag doet, dan wel geen positieve beoordeling krijgt op de aanvraag? Vervallen deze middelen en worden die beschikbaar gemaakt voor kwaliteitsplannen van andere instellingen? De verdeling van de middelen is naar rato van de studentgebonden financiering. Is de Minister voornemens, instellingen te laten weten welke maximumbedragen er voor hen beschikbaar zijn? Zij vragen hoe de Minister omgaat met de verandering van eventuele maximumbedragen door de jaren heen.

De Minister geeft aan dat de instellingen bij planrealisatie in 2024 aanvullende kwaliteitsbekostiging krijgen. De leden vinden het goed dat extra bekostiging beschikbaar is om instellingen te belonen voor de daadwerkelijke kwaliteitsverbetering. Daarbij benadrukken zij graag dat het van belang is om niet alleen de realisatie van de voornemens, maar ook de realisatie van de doelen mee te nemen in de beoordeling. Daarnaast zien deze leden graag dat deze beoordeling objectief kan worden gedaan met kwantitatieve elementen.

De leden vragen de Minister op basis van welke overwegingen zij heeft gekozen voor een beloningspercentage van 3% (40+25=65 miljoen euro van de in totaal beschikbare 1,863 miljard euro). Deze leden willen weten of de Minister bereid is dit percentage te verhogen naar bijvoorbeeld 10% en hoe zij dit kan doen.

Voornoemde leden zijn positief over deze stimulans van kwaliteitsverbetering en zien uit naar de plannen en realisatie van de instellingen. Zij zijn benieuwd of en hoe de Minister leerpunten over kwaliteitsverbetering uit dit besluit kan verbreden naar de basisbekostiging van het hoger onderwijs. Kan de Minister toelichten welke mogelijkheden zij hiervoor ziet? Tot slot vragen deze leden hoe de Minister de studievoorschotmidelen en de kwaliteitsafspraken wil opnemen in de begrotings- en verantwoordingscyclus.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 1 oktober 2018 inzake 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). Zij onderschrijven de hoofdlijnen van deze brief en hebben nog enkele vragen.

Wettelijk kader

De leden vragen de Minister, wat de discussie rondom het veranderen van de bekostigingssystematiek vanwege de ratioverdeling naar studentgebonden financiering voor gevolgen zou kunnen hebben voor wat elke instelling aan kwaliteitsbekostiging ontvangt.

Uitgangspunten

In haar reactie op het rapport «Ruimte voor investeringen en talent» van de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) heeft de Minister aangegeven ervoor open te staan, de middelen van de kwaliteitsbekostiging versneld in te zetten middels een kasschuif. Wat betekent dit voor de werkwijze die momenteel in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) bij de Kamer voorligt? Op welke manier zouden door het vaststellen van deze AMvB de instellingen later een probleem kunnen krijgen met het toekenningsproces, zo vragen deze leden.

De aanvraag

In artikel 2.6 zesde lid van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) staat dat voor de berekening van het bedrag dat naar de instelling gaat in ieder geval de bij AMvB te bepalen maatstaven voor onderwijsdifferentiatie, onderwijsintensiteit, docentkwaliteit en studiesucces gehanteerd worden. In voorliggende AMvB staat dat de instelling kan kiezen om in te zetten op één of meer van de zes thema's. Graag ontvangen voornoemde leden een toelichting of het klopt dat de AMvB op dit onderdeel niet conform de WHW is opgesteld.

Voornemens en doelen

De instellingen worden afgerekend op hun voornemens, zo stellen deze leden vast. Graag zouden zij willen weten hoe voldoende voortgang bij voornemens gemeten wordt. Ook vragen zij de Minister wat dit betekent voor hoe aan de voorkant voornemens beoordeeld worden.

Onafhankelijke toetsing

De eerste plannen worden in het najaar van 2018 beoordeeld. De NVAO heeft daarvoor al een beoordelingskader opgesteld. Wanneer kan de uitwerking van de wettelijke taak voor de NVAO in een ministeriële regeling verwacht worden? Wat kan het betekenen dat deze ministeriële regeling nog niet gerealiseerd is, voor zowel de beoordeling van de eerste plannen in het najaar van 2018 èn voor een mogelijke kasschuif? En hebben instellingen die in het najaar van 2018 hun plannen al laten beoordelen voldoende tijd gehad om dit gedegen voor te bereiden, zo vragen deze leden de Minister.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wijziging van het besluit kwaliteitsbekostiging hoger onderwijs. De leden kijken reikhalzend uit naar de investeringen van de studievoorschotmiddelen in het hoger onderwijs. Zij hopen dat de beoogde kwaliteitsdoelen dankzij deze investeringen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Zij hebben echter nog een aantal vragen en opmerkingen.

Achtergrond

De leden zijn blij te vernemen dat bij de totstandkoming van het besluit kwaliteitsbekostiging uitvoerig overleg heeft plaatsgevonden tussen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de studentenorganisaties Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) en de Landelijke Studentenvakbond (LSVb), de Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (VSNU) en de Vereniging Hogescholen. Zij vragen de Minister of ook met de Algemene Rekenkamer is overlegd over het toetsingskader van de investeringen uit de studievoorschotmiddelen. Ook vragen zij welke lessen zijn getrokken uit de niet verrichte voorinvesteringen. Vanzelfsprekend willen deze leden de problematiek rondom de voorinvesteringen voorkomen. Tevens vragen de leden de Minister, waar deze lessen eventueel zijn terug te vinden in de onderhavige wetswijziging.

Planrealisatie

De voornoemde leden lezen in de nota dat de Minister zich bij de realisatie van de plannen zal baseren op het jaarverslag van 2021 en bijbehorende reflectie. Pas indien daar aanleiding toe is volgt een gesprek met de instelling. De leden vragen de Minister waarom voor deze «papieren» werkwijze is gekozen, gezien de omvang van de investeringen, van € 1,86 miljard. Tevens vragen zij de Minister wie het gesprek met instellingen gaat voeren in het geval het jaarverslag en de reflectie daar aanleiding toe geven.

Medezeggenschap

Voornoemde leden zijn verheugd dat is afgesproken dat de medezeggenschap een belangrijke rol krijgt. De medezeggenschap krijgt onder andere instemmingsrecht op het plan van de instelling, zo valt in de nota te lezen. De leden vragen de Minister, hoe dit bij wet is geregeld. Ook vragen zij de Minister of deze afspraak voor alle instellingen geldt, dan wel of instellingen uitzonderingen kunnen bedingen.

Toekomstbestendigheid

De leden hebben tevens vragen over de toekomstbestendigheid van de investeringen met de studievoorschotmiddelen. Er is gekozen voor een aanpak tot en met 2024. Een volgend kabinet moet hierdoor besluiten of er een vervolg wordt gegeven aan het verstrekken en verdelen van de studievoorschotmiddelen in de vorm van kwaliteitsbekostiging na 2024. De voornoemde leden vragen de Minister welke invloed het tijdelijke karakter heeft op de investeringskeuzes die instellingen maken. Zij vrezen dat dit bijvoorbeeld tijdelijke aanstellingen stimuleert als instellingen ervoor kiezen om het personeelsbestand uit te breiden. Deze leden zijn van mening dat instellingen binnen het hoger onderwijs al buitengewoon veel gebruik maken van tijdelijke aanstellingen en flexcontracten.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van 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. Zij zijn verheugd te lezen dat de medezeggenschap een belangrijke rol gaat spelen bij de kwaliteitsbekostiging. Zij zijn wel bezorgd over de onderlinge competitie tussen instellingen voor hoger onderwijs die dit besluit tot gevolg gaat hebben. Daarom hebben zij nog enkele vragen en opmerkingen.

De Minister van OCW kan kwaliteitsbekostiging toekennen op basis van een positieve beoordeling van een plan van de instelling voor kwaliteitsverbetering. De leden zijn bang dat dit concurrentie tussen hogescholen en universiteiten in de hand werkt. Hogescholen en universiteiten zouden met elkaar kunnen gaan wedijveren om de kwaliteitsbekostiging. Is de Minister het met de leden eens? Kan zij dit toelichten? Daarnaast zijn de leden bang dat universiteiten en hogescholen tijd, energie en geld gaan steken in het maken en presenteren van plannen voor kwaliteitsverbetering. Zij vragen de Minister, of zij deze zorgen bij hen kan wegnemen.

Per AMvB worden de maatstaven vastgesteld die worden gehanteerd bij de berekening van het bedrag dat op grond van artikel 2.6, vijfde lid aan de rijksbijdrage wordt toegevoegd. De wet expliciteert een aantal thema's waar de instellingen op kunnen inzetten bij hun aanvraag, te weten onderwijsdifferentiatie, onderwijsintensiteit, docentkwaliteit en studieresultaten. Het laat ruimte om aanvullende thema's vast te stellen. De leden vragen de Minister of het ook ruimte laat om eventueel thema's te schrappen.

In het voorstel is ervoor gekozen om het tijdsplan van de afspraken zoveel mogelijk te laten aansluiten bij het tijdsplan van de procedure van de Instellingstoets Kwaliteitszorg (ITK) van de NVAO. Het ontgaat voornoemde leden wat hiervoor de reden is. De leden vragen de Minister of de gedachte is, dat de middelen voor kwaliteitsverbetering kunnen worden ingezet om een ITK te behalen.

Instellingen beschrijven hun doelen en voornemens in hun plannen. Bij de beoordeling van de realisatie wordt gekeken of instellingen hun voornemens hebben gerealiseerd, niet of zij hun doelen hebben behaald. De leden vinden dit bijzonder. Neem het voorbeeld dat in het besluit wordt genoemd. Een doel van een instelling kan zijn het verbeteren van de studentenwelzijn. Het voornemen om dat doel te bereiken is het aanstellen van studentpsychologen. Instellingen worden dus beoordeeld op het aanstellen van deze studentpsychologen, en niet op de resultaten van die aanstelling van studentpsychologen. Er wordt niet gekeken of het studentenwelzijn daadwerkelijk verbeterd is. De leden vragen de Minister, welke gevolgen voornemens hebben die niet het gewenste resultaat behalen.

Het is aan een volgend kabinet, of na de periode 2021–2024 een vervolg wordt gegeven aan de kwaliteitsbekostiging. De leden zouden het betreuren als een volgend kabinet af zou zien van de kwaliteitsbekostiging, omdat studenten dan niets terugzien van hun studiefinanciering. Zij vragen of de Minister op zijn minst kan garanderen dat de middelen die zijn vrijgekomen na invoering van het schuldenstelsel ten goede blijven komen aan het hoger onderwijs.

II Reactie Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap