

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 staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, d.d. 12 maart 2012 ter aanbieding van het conceptbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 onder meer in verband met de invoering van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs (Kamerstuk 31 288, nr. 265).

De voorzitter van de commissie,
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie,
Arends

Inhoudsopgave

I. Vragen en opmerkingen uit de fracties

1. Inleiding
2. Hoofdpijnen van dit besluit
3. Voorwaardelijke financiering onderwijskwaliteit en studiesucces
4. Selectief budget voor profilering van het onderwijs
5. Gevolgen voor de Rijksbegroting en administratieve lasten

II. Reactie van de staatssecretaris

I. Vragen en opmerkingen uit de fracties

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het conceptbesluit van de staatssecretaris. Zij zien aanleiding tot het stellen van een vraag.

Tijdens het debat over de staat van het hoger onderwijs¹ is de grondslag van het voorliggende besluit aan de orde gekomen. In de WHW² bestaat echter ruimte om bij wijze van experiment een AMvB³ inzake de bekostiging op te stellen (artikel 1.7, lid 1, sub a, WHW). De voornoemde leden vragen of die mogelijkheid ook is onderzocht voor de prestatiebekostiging.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het conceptbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 onder meer in verband met de invoering van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs. Zij hebben daarover enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het conceptbesluit. De leden zijn voorstander van aanpassing van de bekostiging van het hoger onderwijs. De leden zijn positief over het voornemen tot minder focus op kwantiteit en duidelijker keuzes voor hogere kwaliteit en meer profilering. De leden merken op dat samen met de aangenomen moties⁴ met betrekking tot terugdringen van de overhead en het vaststellen van landelijk toetsen van kernvakken er een aantal noodzakelijke «klemmen» op het hoger beroepsonderwijs wordt gezet. De leden zijn, gezien eerdere ervaringen met het hbo op het gebied van ambities en realisme, vooralsnog sceptisch over de kwaliteit van de voorstellen voor prestatieafspraken, die binnenkort door de instellingen zullen worden ingediend.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het conceptbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 onder meer in verband met de invoering van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs. Deze leden hebben bij dit besluit één enkele vraag. Zij vragen de staatssecretaris hoe hij van plan is de aangenomen motie Dijkgraaf c.s. over een wetsvoorstel over prestatieafspraken⁵ uit te voeren.

¹ d.d. 21 en 22 maart 2012.

² WHW: Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

³ AMvB: Algemene Maatregel van Bestuur.

⁴ Moties van het lid Beertema inzake de kwaliteit van hbo-diploma's (Kamerstuk 31 288, nr. 283) en over de criteria voor het contactuur (Kamerstuk 33 000-VIII, nr. 106)

⁵ Kamerstuk 31 288, nr. 284.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend stuk. De leden zijn zeer bezorgd over de invoering van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs. Onderwijsinstellingen financieel afrekenen op prestatie en rendement brengt het gevaar met zich mee dat de eisen gesteld aan het eindniveau worden verlaagd om maar zoveel mogelijk studenten zo snel mogelijk aan een diploma te helpen. De genoemde leden vinden het bij zo een zwaarwegend en ingrijpend voorstel van het grootste belang dat de gevolgde procedure open en duidelijk is. Zij

verzoeken daarom om in dit geval het advies van de Raad van State openbaar te maken. Alle mogelijk verschillende gezichtspunten dienen voor alle betrokkenen bekend te zijn. Dit zeker in het licht van de aangenomen motie Dijkgraaf¹ c.s. De leden vragen de staatssecretaris te reageren op deze motie.

Zij vragen in hoeverre voorliggend voorstel uitvoerbaar is in relatie tot de Grondwet. Met andere woorden, wordt er niet veel te direct in het onderwijs zelf ingegrepen met de prestatieafspraken? De financiering wordt immers direct gekoppeld aan de wijze waarop het onderwijs wordt vormgegeven. De voornoemde leden vragen de staatssecretaris of het verantwoord is om instellingen te onderwerpen aan voorwaardelijke financiering. Is de overheid niet verplicht tot afdoende bekostiging van onderwijsinstellingen, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voornemen van het kabinet om vanaf 1 september 2012 de wijzigingen in het Uitvoeringsbesluit WHW door te voeren. Deze leden streven naar de waarborging en verhoging van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Prestatiebekostiging kan bijdragen deze kwaliteit te verhogen. Daarnaast lijkt deze bekostigingsvorm geschikt om studiesucces en profilering van hoger onderwijsinstellingen te bevorderen. Naar aanleiding van de voorgestelde wijziging hebben de genoemde leden nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het conceptbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit. De leden vragen de staatssecretaris of hij voor het beoogde doel niet een wetswijziging zou moeten indienen. De leden verzoeken de staatssecretaris het oordeel van de Raad van State over het conceptbesluit openbaar te maken, zodat zij de afweging die de staatssecretaris maakt omtrent de inwerkingtreding van het besluit kunnen nagaan. Zij zien voorts aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met onvrede kennisgenomen van het conceptbesluit in verband met de invoering van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs. Genoemde leden waarschuwen voor onwenselijke inmenging in de academische en professionele vrijheid van instellingen door de instelling van de reviewcommissie en door invoering van prestatiebekostiging.

De voornoemde leden vragen naar het verdere traject rondom de prestatieafspraken, nu de motie Dijkgraaf c.s.² is aangenomen. Zij vragen of de AMvB wordt ingetrokken. Binnen welke termijn wordt de Kamer geïnformeerd over het advies van de Raad van State, zo vragen de voornoemde leden. Ten slotte vragen zij wat het aannemen van de motie Dijkgraaf c.s. betekent voor de voorhangprocedure in de Eerste Kamer, aangezien de Eerste Kamer op 3 april a.s. een schriftelijk overleg heeft gepland.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het conceptbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW. Zij delen de inzet van het kabinet om te zoeken naar bekostiging op grond van prestaties. De voorgestelde prestatiebekostiging biedt naar hun mening echter geen overtuigende oplossing. Bovendien hebben zij vragen bij de juridische uitwerking. Zij vragen allereerst of de WHW voldoende ruimte biedt voor voorwaardelijke bekostiging op grond van prestatieafspraken. Tevens vragen zij of elementen van de voorgestelde prestatiebekostiging zonder wettelijke grondslag ingevoerd en nageleefd kunnen worden.

¹ idem

² Nader gewijzigde motie, Kamerstuk 31 288, nr. 284 (t.v.v. nr. 282).

2. Hoofdpijnen van dit besluit

De eerste vraag die de leden van de PvdA-fractie hebben betreft de rapportage over de prestatieafspraken. Worden de beoordelingen aan de hand waarvan de staatssecretaris het budget al dan niet toekent ook beschikbaar gesteld aan het publiek en/of de Kamer, zo vragen zij. In de nu voorgestelde systematiek lijkt er slechts een vorm van tussenevaluatie met de afzonderlijke instellingen plaats te kunnen vinden met een koppeling aan een negatieve financiële consequentie. De voornoemde leden vragen of er ook tussendoor gemeld kan worden dat een instelling niet goed bezig is, zonder dat dit meteen budgettaire gevolgen heeft. De leden zouden zo'n preventieve waarschuwing op prijs stellen. Ook vragen zij de staatssecretaris of hij bereid is reeds na twee jaar een eerste evaluatie te doen, en pas daarna op een vijfjaarlijkse interval over te gaan. Graag vernemen deze leden een reactie op dit idee. Voorts vragen de leden of er afspraken zijn gemaakt over de omvang van de verplichte rapportage over (onderwijs-)kwaliteit. Onlangs ontstond daarover in een debat in de Kamer¹ wat verwarring. De leden willen weten hoeveel de staatssecretaris exact verlangt van de verschillende instellingen. Zij vragen tevens of hij het met de leden eens is dat de kosten, bijvoorbeeld in de vorm van personeel, niet ten laste mogen komen van het onderwijsbudget. Zo nee, waarom niet? De leden maken zich zorgen om de mogelijkheid van het ontstaan van een zelfversterkend effect: slecht presterende instellingen krijgen minder geld, presteren (daardoor) nog slechter, krijgen weer minder geld, enzovoorts. Zij vragen wat de staatssecretaris gaat doen om dit te voorkomen. Voorts vragen de leden de staatssecretaris bekend te maken op welke criteria de leden van de reviewcommissie geselecteerd worden. De leden zijn zeer geïnteresseerd in de evaluatie zoals genoemd in het voorstel, maar vragen de staatssecretaris met klem om hierbij de instellingen (en dan met name de docenten en studenten) hier ook bij te betrekken. Zij zien graag een reactie op dit verzoek. De leden vragen ten slotte waarom de minister van ELI² deze brief mee tekent. Hoeveel invloed had hij op samenstelling en vormgeving van de prestatiebekostiging? Kon de staatssecretaris dit onderwijsbeleid niet alleen opstellen, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de SP-fractie vragen de staatssecretaris waarom er niet is gekozen voor een breder kader waarbinnen de instellingen zelf keuzes kunnen maken over de wijze waarop zij kwaliteit bevorderen. De leden vinden voorliggende afspraken te gedetailleerd en te bureaucratisch, en vrezen dat instellingen vooral bezig zijn met verantwoording in plaats van daadwerkelijke kwaliteitsverbetering. De leden vragen de staatssecretaris afspraken over kwaliteit los te koppelen van de financiering en rendementseisen. Deze financiële prikkels zullen juist tot een daling van kwaliteit leiden, vrezen de voornoemde leden. Ook zullen het de studenten zijn die nadeel ondervinden wanneer een instelling wordt gekort op het budget.

De leden van de D66-fractie merken op dat in het voorliggende uitvoeringsbesluit mogelijkheden worden gecreëerd voor de voorwaardelijke financiering van het hoger onderwijs, op basis van onderwijskwaliteit en studiesucces. De leden vragen wat de staatssecretaris precies met deze termen bedoelt. Daarnaast vragen zij op welke wijze de indicatoren gemeten gaan worden en in hoeverre de controle op deze indicatoren gepaard gaat met een toename van de bureaucratie. Hoe wil de staatssecretaris een toename van bureaucratie voorkomen? Tevens vragen zij waarom er niet voor is gekozen om de werkzaamheden van de reviewcommissie binnen de bestaande structuren, zoals de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) en Inspectie van het Onderwijs, in te passen.

¹ Debat over de staat van het hoger onderwijs, d.d. 21 en 22 maart 2012

² ELI: Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Verder wordt gesteld dat «rekening zal worden gehouden met de uiteenlopende, individuele uitgangspunten van de instellingen». De leden vernemen graag op welke wijze de staatssecretaris de aandacht voor de individuele onderwijsinstellingen vorm gaat geven. In 2016 worden de prestatieafspraken geëvalueerd. Deze evaluatie zal «onder meer zijn of de afspraken een positief effect hebben gehad op de onderwijskwaliteit, studiesucces, profilering en valorisatie». De leden willen ten slotte graag weten wat er daarnaast geëvalueerd zal worden.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat kwaliteit van onderwijs boven de kwantiteit van het aantal onderwijsdeelnemers of diploma's moet gaan. Zij zijn er vooralsnog niet van overtuigd dat het koppelen van een klein deel van de bekostiging aan het kwaliteitsoordeel van de staatssecretaris de onderwijskwaliteit structureel zal verhogen. De leden vragen of vier jaar durende bekostigingssancties voor slechter presterende instellingen een probaat middel zijn om de onderwijskwaliteit te verhogen. Op welke manier wordt de transparantie bevorderd doordat de minister een extra bevoegdheid verkrijgt, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre met de uitwerking van de voorgestelde prestatiebekostiging gesproken kan worden van een algemene berekeningswijze als bedoeld in de artikelen 2.5 en 2.6 van de WHW. Zij constateren dat regering in de toelichting¹ op deze artikelen de woorden berekeningsmodel en berekeningssystematiek heeft gebruikt. De bedoeling van de wetgever lijkt geen ruimte te laten voor een wegging op basis van afspraken en prestatie-indicatoren. Deze leden nemen daarom de toelichting dat het conceptbesluit een grondslag creëert voor voorwaardelijke bekostiging letterlijk, in die zin dat deze grondslag in de huidige wet niet wordt geboden. Tijdens het debat over de staat van het hoger onderwijs heeft de staatssecretaris toegelicht dat het bekostigingssysteem «er tot op heden voor [zorgt] dat iedereen door dezelfde hoepeltjes moet springen.» Zij menen hierin een bevestiging te kunnen zien van het standpunt dat de wetgever tot op heden uitgaat van een geobjectiveerde en dwingende systematiek, zonder voorwaardelijk karakter. Zij vragen hoe voorwaardelijke bekostiging op grond van een hoe dan ook subjectief oordeel van de reviewcommissie – zij het mede op basis van objectieve gegevens – hiermee te verenigen is. De leden vragen naar welk artikel in de WHW de staatssecretaris tijdens het debat verwees toen hij aangaf dat de wet ten aanzien van bekostigingsmaatstaven in elk geval het aantal studenten en de studieresultaten noemt. Zij vragen of de genoemde maatstaven betrekking hebben op de algemene berekeningswijze waaraan werd gerefereerd. De voornoemde leden vragen om een toelichting op de relatie tussen de te maken prestatieafspraken en het systeem van kwaliteitsborging zoals dat tot op heden op grond van de wet functioneert. Deze leden vragen een reactie op hun indruk dat door de invoering van prestatiebekostiging twee kwaliteitssystemen naast elkaar worden gebouwd die niet tegelijk bestaansrecht kunnen hebben. Ontstaat niet een merkwaardige situatie wanneer een instelling reguliere bekostiging ontvangt omdat aan de wettelijke kwaliteitseisen wordt voldaan, terwijl tegelijk door de overheid prestatiebekostiging wordt onthouden omdat de instelling naar haar mening onvoldoende kwaliteit levert? Is het niet van tweeën één, zo vragen zij. Naar hun mening dient invoering van prestatiebekostiging te geschieden door de wezenlijke elementen ervan te integreren in het bestaande stelsel van kwaliteitseisen en kwaliteitsborging. De leden vragen hoe – zowel nu als in de toekomst – wordt gewaarborgd dat het budget voor reguliere bekostiging van het hoger onderwijs voor instellingen, die aan de wettelijke eisen voldoen maar die niet in aanmerking komen voor prestatiebekostiging, voldoende is om het onderwijs te kunnen organiseren. Welke normen gelden hiervoor, zo

¹ Kamerstuk 21 073, nr. 3, p. 115.

vragen zij. De leden vragen tevens een toelichting op de uitspraak van de staatssecretaris tijdens het debat over de staat van het hoger onderwijs dat hij zaken als contacturen niet in de wet wil regelen omdat daardoor flexibiliteit wordt belemmerd. Zij vragen hoe deze uitspraak zich verhoudt tot het uitgangspunt dat eisen aan het onderwijs helder in de wet moeten worden verankerd. Waarom worden wezenlijke elementen van de voorgestelde prestatiebekostiging, zoals prestatieafspraken, overhead en contacturen, niet steviger verankerd? Hoe reageert de staatssecretaris op de zorg dat er een categorie voorwaarden ontstaat waarvan in het veld de gedachte bestaat dat deze bindend zijn, terwijl er feitelijk geen wettelijke basis voor is? Deze leden zijn van mening dat schimmigheid over kwaliteitseisen waarover de overheid verantwoording mag vragen, vermeden moet worden.

3. Voorwaardelijke financiering onderwijskwaliteit en studiesucces

De leden van de PVV-fractie vragen wie in 2016 de realisatie van de prestatieafspraken zal beoordelen. De leden vragen of er voorzien zal worden in de mogelijkheid tot een eventuele tussentijdse, al dan niet steekproefsgewijze of risicogerichte tussenevaluatie indien er signalen zijn dat er ernstige tekortkomingen zijn in het behalen van prestatieafspraken.

De leden van de D66-fractie merken op dat voor de voorwaardelijke financiering voor onderwijskwaliteit en studiesucces straks prestatieafspraken worden gemaakt. In 2016 wordt beoordeeld of deze afspraken zijn nagekomen. De leden vragen waarom niet tussentijds («mid-term review») kan worden gezien of, en in hoeverre, de afspraken worden nageleefd.

Daarnaast wordt gesteld dat tijdens het evaluatiemoment in 2016 wordt gezien of continuering van de middelen plaatsvindt voor de periode 2017–2020. De leden zouden in dit kader graag antwoord willen op de vraag of deze continuering wel of niet plaatsvindt, of dat sprake is van een «mate van», en gedeeltelijke naleving ook zal leiden tot gedeeltelijke voortzetting van de middelen. Voorts vragen deze leden, indien men ten dele afspraken is nagekomen, hoe dan wordt gehandeld. In hoeverre leidt de prestatiebekostiging tot nieuwe perverse prikkels? Onderschrijft de staatssecretaris dat het mogelijk wel of niet toekennen van de prestatiebekostiging perverse prikkels in de hand zouden kunnen werken, zo vragen de voornoemde leden. In hoeverre is het in dit kader daarom wenselijk te achten ook gedeeltelijke toekenning volgens een glijdende schaal mogelijk te maken, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de bekostiging op basis van de prestatieafspraken, die verschillen per instelling, zich verhoudt tot artikel 2.6, lid 1, WHW, dat stelt: «De algemene berekeningswijze bevat voor alle instellingen of voor groepen van instellingen gelijkelijk geldende maatstaven».

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de staatssecretaris de prestatieafspraken betitelt als procedurele elementen, terwijl blijkt dat deze feitelijk de status van bekostigingsvoorwaarden hebben. De toelichting meldt immers klip en klaar dat geen opslag wordt toegekend indien geen afspraken worden gemaakt. Wat zijn de gevolgen indien de status van deze afspraken in rechte door instellingen wordt betwist, nu door de staatssecretaris ook wordt opgemerkt dat deze afspraken niet moeten worden aangemerkt als civielrechtelijke overeenkomsten? De voornoemde leden vragen waarom de staatssecretaris de twaalf contacturen voor het hoger onderwijs niet in de wet wil vastleggen, terwijl de regering ten aanzien van het voortgezet onderwijs zeer recent heeft verdedigd dat de urennorm juist wel in de wet opgenomen moet worden.

Welke redenen zijn er om ten aanzien van de status van onderwijstijd onderscheid te maken tussen verschillende sectoren, zo vragen zij. Onderkent de staatssecretaris bovendien dat het ontbreken van een wettelijke basis voor de eisen aan contacturen in een mogelijk geding tussen de staat en een instelling voor hoger onderwijs op dit punt een fundamenteel probleem oplevert? De genoemde leden vragen welke waarborgen er zijn dat willekeur wordt voorkomen ten aanzien van het criterium ambitie. Deze leden hebben vragen of het aan de overheid is een oordeel te vellen over de vraag of een instelling ambitieus genoeg is, aangezien subjectiviteit hierbij onontkoombaar lijkt. Zij vragen of er niet voldoende alternatieve instrumenten zijn om kwaliteit, profilering en doelmatigheid te bewerkstelligen. Deze leden vragen waarom de staatssecretaris uit het oogpunt van rechtszekerheid er niet voor gekozen heeft ten minste in de AMvB percentages op te nemen met betrekking tot het budget dat beschikbaar is voor onderscheidenlijk de vaste en voorwaardelijke bekostiging. De genoemde leden vragen op welke manier de status van de reviewcommissie wordt geregeld. Zij vragen of een explicieter regeling van de commissie niet wenselijk is, gelet op de belangrijke verantwoordelijkheid die zij krijgt bij de beoordeling van instellingen. Zij vragen waar de duur van de reviewcommissie is geregeld.

4. Selectief budget voor profilering van het onderwijs

De leden van de D66-fractie merken op dat, indien het wijzigingsbesluit doorgang vindt, de onderwijsopslag kan worden toegekend op basis van «profilering». De voornoemde leden wijzen erop dat de daartoe behorende «doelmatigheid van het opleidingsaanbod» ertoe kan leiden dat bepaalde kleine opleidingsrichtingen verdwijnen. In hoeverre acht de staatssecretaris het waarschijnlijk dat deze kleine opleidingen, als gevolg van dit beleid, moeten verdwijnen, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de staatssecretaris met een grotere doelmatigheid van het opleidingsaanbod ook doelt op de doelmatigheid vanuit wetenschappelijk en maatschappelijk oogpunt. Wordt hier bijvoorbeeld ook het voorkomen van lacunes in het opleidingsaanbod mee beoogd, zo vragen de voornoemde leden.

5. Gevolgen voor de Rijksbegroting en administratieve lasten

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het bedrag dat de staatssecretaris reserveert voor de administratieve lasten erg laag is. Er wordt uitgegaan van minder dan 600 000 euro voor de periode 2013–2016; dat zijn ongeveer twee modale salarissen per jaar per onderwijsniveau (hbo¹/wo²). Betekent zulks dat de staatssecretaris de adviezen van de reviewcommissie eigenlijk vanzelf worden overgenomen? Zij vragen of de adviezen bindend zijn. Of heeft de staatssecretaris weinig ambtelijk advies nodig bij het maken van beslissingen over prestatiebekostiging, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de D66-fractie vragen of de stijging van het onderwijsdeel van het hoger onderwijsbudget ten koste gaat van andere financieringsvormen voor het hoger onderwijs en zo ja, waarvan dit ten koste zal gaan. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de staatssecretaris nader kan toelichten hoe hij tot de cijfers ten aanzien van de administratieve lasten is gekomen. Zij vragen ten slotte hoe prestatieafspraken worden vertaald van bestuursniveau naar het niveau van universitair docenten. Is dit ook bij de cijfers inbegrepen, zo vragen de genoemde leden.

¹ hbo: hoger beroepsonderwijs.

² wo: wetenschappelijk onderwijs.

II. Reactie van de staatssecretaris