

**Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap**

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
WJZ/438678(10252)

Datum 6 september 2012
Betreft Reactie op het verslag van een schriftelijk overleg over het concept
Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs

Hierbij zend ik u, mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de reactie op de opmerkingen en vragen, gesteld in het verslag van een schriftelijk overleg over het conceptbesluit, houdende bepalingen voor een experiment met het oog op de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs door invoering van prestatiebekostiging (besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs).

Het verslag heb ik ontvangen op 28 augustus 2012.

Een afschrift van mijn reactie heb ik heden gezonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Halbe Zijlstra

II Reactie van de staatssecretaris

Datum

1. Inleiding

Onze referentie
438678

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen vanuit diverse fracties binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met betrekking tot het ontwerpbesluit houdende bepalingen voor een experiment met het oog op verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs door invoering van prestatiebekostiging (Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs). Omdat de vaste commissie en de regering inmiddels voor een tweede keer van gedachten wisselen over de regelgeving betreffende de prestatiebekostiging, vind ik het zinvol de voorgeschiedenis nog eens beknopt weer te geven.

De prestatiebekostiging is aangekondigd in de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap 'Kwaliteit in verscheidenheid' van 1 juli 2011 (Kamerstukken II 2010–2011, 31 288, nr. 194) en vloeit voort uit de aanbevelingen van de commissie-Veerman. Prestatiebekostiging is het toekennen van financiering aan hogeronderwijsinstellingen voor ambities en prestaties op het terrein van onderwijskwaliteit en studiesucces, profilering en valorisatie. Daarbij wordt rekening gehouden met individuele uitgangspunten, ingediende plannen en geboekte resultaten. Het is geen vrijblijvende financieringsvorm; uiteindelijk wordt getoetst of de in het vooruitzicht gestelde doelen daadwerkelijk zijn behaald. Prestatiebekostiging impliceert het maken van prestatieafspraken tussen individuele instellingen en de bewindspersoon. Ik vind dat positief en beschouw dat niet als een nodeloze verhoging van administratieve lasten. De regering verwacht dat deze manier van financieren die – zoals hiervoor is aangegeven – rekening houdt met individuele profielen, kwaliteiten en verschillen, uiteindelijk zal leiden tot een verhoging van de onderwijskwaliteit.

Van meet af aan heeft de regering beoogd de prestatiebekostiging van een degelijke juridische grondslag te voorzien. Naast de hoofdlijnenakkoorden met VSNU en HBO-raad (Kamerstukken II 2011-2012, 31 288, nrs. 246 en 247) is verankering in de regelgeving noodzakelijk. Een voor een instelling negatief besluit kan alleen de toets der rechterlijke kritiek doorstaan, als dat besluit een basis heeft in wet- en regelgeving. Daarom heeft de regering aanvankelijk voorgesteld het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 aan te vullen met een aantal voorschriften over prestatiebekostiging. Een daartoe strekkend ontwerp algemene maatregel van bestuur is op 12 maart 2012 bij de Tweede Kamer voorgehangen (Kamerstukken II 2012-2012 31 288, nr. 265). Ook de Eerste Kamer heeft het ontwerpbesluit bij brief van 12 maart 2012 ontvangen. In het kader van de voorhangprocedure heeft de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer diverse indringende vragen gesteld die vaak van principiële aard waren (Kamerstukken II 2011-2012, 31288, nr. 287). Ook vanuit de Eerste Kamer zijn vragen gesteld, die de regering zo nauwkeurig mogelijk heeft beantwoord (Kamerstukken I 2011-2012, 31 288, D). Naar aanleiding van een motie van de leden Dijkgraaf c.s. (Kamerstukken II 2011-2012, 31 288, nr. 284) heb ik toegezegd het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op het punt van de wettelijke grondslag heel serieus te nemen. Het ontwerpbesluit is vervolgens ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. Het kabinet had inmiddels de huidige demissionaire status verkregen.

Datum

Onze referentie
438678

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies van 22 juni 2012, No. W05.12.0134/I, een uitvoerige analyse gemaakt van de artikelen in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, hierna WHW te noemen, waarop het ontwerpbesluit was gebaseerd (de artikelen 2.5 en 2.6 van de WHW). Op grond van die analyse komt de Afdeling advisering van de Raad van State tot de conclusie dat voor prestatiebekostiging aanvullend een expliciete grondslag in de WHW dient te worden gecreëerd. Omdat de Afdeling advisering van de Raad van State daarnaast het beleidsdoel van de prestatiebekostiging geldig acht, maar het verstandig vindt om daarmee eerst ervaring op te doen, stelt zij voor de prestatiebekostiging voorlopig als experiment vorm te geven. Voor een experiment is een toereikende grondslag in de WHW aanwezig. Artikel 1.7a maakt het mogelijk om ter uitvoering van een experiment tijdelijk van onder meer de artikelen 2.5 en 2.6 af te wijken.

De regering acht het van groot belang dat de Afdeling advisering van de Raad van State de voorgestelde prestatiebekostiging niet ten principale in strijd acht met de Grondwet. Wel is de Afdeling advisering van de Raad van State van oordeel dat artikel 2.6 van de WHW voor de prestatiebekostiging een te smalle basis vormt en dat daarom aanvullende wetgeving noodzakelijk is. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert daarom het ontwerpbesluit met enkele nader geëxpliciteerde aanpassingen voorlopig om te zetten in een experimenteerbesluit. Conform mijn toezegging naar aanleiding van de motie van de leden Dijkgraaf c.s. heb ik het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State integraal overgenomen. De regering was al van plan de prestatiebekostiging zorgvuldig te evalueren. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State sluit op dat voornemen aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt in haar advies dat een nieuwe voorhangprocedure niet nodig lijkt, wanneer de opzet en structuur van het oorspronkelijke ontwerpbesluit onveranderd blijven. Afgezien van de tijdelijkheid van het nieuwe ontwerpbesluit, het feit dat als gevolg van de experimentstatus het accent meer is komen te liggen op monitoring en evaluatie en de regeling van bepaalde elementen op een hoger niveau (alles conform het advies van de Afdeling) is er inderdaad geen sprake van een ingrijpende wijziging ten opzichte van het oorspronkelijke ontwerpbesluit. Ondanks de suggestie van de Afdeling van de Raad van State heeft de regering er echter toch voor gekozen het ontwerp experimenteerbesluit voor te hangen (brieven van 26 juli 2012; Kamerstukken II 2011-2012, 31 288, nr. 308; brief aan Eerste Kamer nog niet gepubliceerd). De regering wil voorkomen dat discussie ontstaat over de juistheid van de gevolgde procedure, zeker gezien het gegeven dat bij het eerste ontwerpbesluit geen formele voorhang bij de Eerste Kamer nodig was. Bij een experimenteer algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.7a van de WHW dient voorhang bij beide Kamers der Staten-Generaal plaats te vinden.

Ik ben de fracties erkentelijk dat zij hun vragen en opmerkingen in het kader van de op 27 juli gestarte voorhang zo tijdig hebben voorgelegd. De vragen betreffen onder meer de (Grond)wettelijke grondslag van het ontwerpbesluit, de financiële gevolgen voor instellingen en de administratieve lastendruk. Dat zijn allemaal wezenlijke kwesties waar ik hierna graag op in ga, waarbij ik de volgorde van het verslag zal aanhouden.

De leden van de VVD-fractie vragen of het wijzigen van de wettelijke grondslag geen negatieve gevolgen heeft voor het tijdig in werking treden van de prestatieafspraken.

Datum

Onze referentie
438678

Ik heb de instellingen voor hoger onderwijs in het vooruitzicht gesteld dat rond 1 november prestatieafspraken zullen worden gemaakt. De prestatieafspraken hebben immers budgettaire consequenties voor de instellingen vanaf 2013. Alle instellingen hebben voorstellen ingediend en de reviewcommissie adviseert mij daar nog deze maand over.

Het is van groot belang dat voor de afspraken en de budgettaire gevolgen de juridische grondslag tijdig is vastgesteld. In verband hiermee en omdat er geen sprake is van een wezenlijke wijziging ten opzichte van het eerdere ontwerpbesluit, heb ik de Kamer verzocht af te wijken van het principe dat een voorhangtermijn ten minste driekwart deel buiten een reces dient te vallen (eerder vermelde brief van 26 juli 2012). Uitgaande van een goede gedachtewisseling met de beide Kamers en een positief advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zullen het ontwerpbesluit en dus ook de prestatieafspraken tijdig in werking kunnen treden. De instellingen kunnen dan tijdig worden geïnformeerd over de omvang van hun prestatiebekostiging per 2013.

De leden van de PvdA-fractie vragen of, en zo ja hoe, dit besluit gebaseerd is op een deugdelijke wettelijke basis. Zij vragen om een uitgebreide toelichting, rekening houdend met de eerdere en mogelijk huidige bezwaren van de Afdeling advisering van de Raad van State.

Het vorige ontwerpbesluit was gebaseerd op artikel 2.6, vijfde lid, van de WHW. Artikel 2.6 betreft de berekening van de rijksbijdrage. De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat deze grondslag ontoereikend is voor invoering van prestatiebekostiging "gezien de te onderscheiden doelstellingen van enerzijds de prestatiebekostiging en het selectieve budget, gericht op individuele kwaliteitsverbetering en profilering, en anderzijds de algemene berekeningswijze op basis van voor de instellingen gelijkelijk geldende maatstaven, gericht op bekostiging van de basiskwaliteit van het onderwijs, onafhankelijk van instellings-specifieke beleidsoverwegingen." Naar het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State biedt artikel 2.6 van de WHW dus geen toereikende grondslag voor invoering van prestatiebekostiging, omdat dat artikel naar het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State

- (1) een algemene berekeningswijze verlangt
- (2) op basis van voor de instellingen gelijkelijk geldende maatstaven,
- (3) gericht op bekostiging van de basiskwaliteit van het onderwijs,
- (4) onafhankelijk van instellingsspecifieke beleidsoverwegingen.

De laatste twee eisen staan niet letterlijk in artikel 2.6, maar moeten volgens de Afdeling advisering van de Raad van State daarin worden gelezen op grond van (historische) wetsinterpretatie. Door de prestatiebekostiging te baseren op een wettelijke grondslag die wel toereikend is, in casu artikel 1.7a van de WHW, wordt het bezwaar van de te beperkte grondslag naar het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State weggenomen. Het thans voorliggende ontwerpbesluit is dan ook op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State gebaseerd op artikel 1.7a van de WHW. Dat artikel behelst een experimenteerbepaling die afwijking van de wet mogelijk maakt. Daarvoor is een algemene maatregel van bestuur nodig. In het voorliggende ontwerp

experimenteerbesluit wordt afgeweken van de bekostigingsartikelen die volgens de Afdeling advisering van de Raad van State niet toereikend zijn voor de gewenste prestatiebekostiging (de artikelen 2.5 en 2.6 van de WHW). Bezwaren van de kant van de Afdeling advisering van de Raad van State tegen deze aangepaste grondslag zijn niet te verwachten; de Afdeling advisering van de Raad van State heeft deze aanpassing – zoals aangegeven - immers zelf voorgesteld.

Datum

Onze referentie
438678

De leden van de CDA-fractie vragen of de weg via het experimenteerartikel niet op dezelfde bezwaren kan rekenen als de eerder gekozen wijze. Deze leden vragen zich af of voor zoiets fundamenteels als het veranderen van de wijze van bekostiging de wettelijke basis van het experimenteerartikel voldoende is. De leden van de CDA-fractie ontvangen in dat verband graag een reactie op de stellingen van de heer Kwikkers in Science Guide.

Het is naar mijn overtuiging uitgesloten dat de weg van het experimenteerartikel op dezelfde bezwaren zal stuiten als de eerder gekozen weg. De artikelen 2.5 en 2.6 van de WHW regelen de wijze waarop de rijksbijdrage voor de instellingen voor hoger onderwijs wordt berekend. De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat die artikelen niet als grondslag kunnen dienen voor de prestatiebekostiging. Artikel 1.7a, de experimenteerbepaling die bij gelegenheid van de Wet versterking besturing (Staatsblad 2010, 119) in de WHW is geïntroduceerd, maakt het echter mogelijk van deze bepalingen af te wijken. Daarmee wordt het bezwaar van een ontoereikende wettelijke grondslag weggenomen.

Omdat het ontwerpbesluit uitsluitend voorziet in de regeling van een experiment is er geen sprake van wijziging van de wettelijke bekostigingssystematiek. Het experiment beoogt nu juist te onderzoeken of een dergelijke wijziging op termijn zinvol is.

De heer Kwikkers heeft bezwaren tegen het voorgehangen ontwerpbesluit. Hij doet daarbij een beroep op wat hij noemt "de echte wet". Ook voor de regering zijn de geldende wetten leidend. De opvatting van de heer Kwikkers dat ten behoeve van dit experiment eerst de Grondwet moet worden gewijzigd, onderschrijft de regering echter niet. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft niet aangegeven dat voor de prestatiebekostiging wijziging van de Grondwet nodig is. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft wel aangegeven dat een experiment op grond van de WHW mogelijk is. Ik ga daar hierna, naar aanleiding van een vraag van de ChristenUnie-fractie, uitvoeriger op in.

Het experimenteerartikel waarop het voorgehangen ontwerpbesluit is gebaseerd, is een door de wetgever mogelijk gemaakte, met diverse materiële en procedurele waarborgen omklede bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur ten behoeve van een experiment tijdelijk van bepaalde wettelijke voorschriften af te wijken. Ik ga er vanuit dat mijn reactie op het verslag van de vaste commissie de doelstelling van het ontwerpbesluit verder zal verhelderen en dat de gedachtewisseling met de Kamers over dit onderwerp naar tevredenheid zal worden afgerond. Het ontwerpbesluit zal daarna aan de Afdeling advisering van de Raad van State ter advisering worden voorgelegd. De regering ziet dat advies met belangstelling en vertrouwen tegemoet.

De leden van de SP-fractie vragen hoe wordt geborgd dat men op de prestatiebekostiging kan terugkomen, mocht blijken dat het niet werkt.

De voorgestelde prestatiebekostiging is in verband met het experimentele karakter tijdelijk. Als er geen wetgeving komt waarmee alsnog een structurele grondslag in de WHW wordt gecreëerd voor prestatiebekostiging, dan eindigt de bevoegdheid om prestatiebekostiging te verstrekken na afloop van het experiment. Mocht al eerder blijken dat het niet werkt, dan kan de prestatiebekostiging, onder intrekking van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur, op elk gewenst moment worden beëindigd, waarbij uiteraard wel de beginselen van behoorlijk bestuur in acht genomen moeten worden.

Datum

Onze referentie
438678

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een nadere motivering van de stelling dat de nieuw gekozen route wel voldoet aan de Grondwet.

Voor wat betreft de relatie met de Grondwet sluit de regering zich aan bij de opmerkingen die de Afdeling advisering van de Raad van State hierover heeft gemaakt. De Afdeling advisering van de Raad van State schrijft dat volgens de Grondwet "de eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, (...) bij de wet (worden) geregeld." Dit houdt volgens de Afdeling advisering van de Raad van State in dat "ten minste de hoofdlijnen van de deugdelijkheidseisen" bij wet in formele zin moeten worden vastgesteld. Ze dienen daarnaast zodanig helder te zijn geformuleerd dat de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd blijven. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert daarom de invoering van prestatiebekostiging en profilering in de vorm van een additionele bekostiging vorm te geven op basis van een eigen specifieke grondslag in de WHW, naast de bekostiging via de algemene berekeningswijze, dus naast de artikelen 2.5 en 2.6. Voor de korte termijn zou de grondslag voor prestatiebekostiging volgens de Afdeling advisering van de Raad van State kunnen worden gevonden in artikel 1.7a van de WHW (de experimenteerbepaling). In verband met de gelijkheidsmaatstaf voortvloeiend uit artikel 1 juncto artikel 23 van de Grondwet, adviseert de Afdeling advisering van de Raad van State voorts de toekenningsgronden en beoordelingsmaatstaven in het ontwerpbesluit zelf op te nemen, omdat zij tot de hoofdlijnen van de bekostigingssystematiek gerekend kunnen worden.

Omdat de regering dit advies integraal heeft opgevolgd, mogen de leden van de ChristenUnie-fractie er vanuit gaan dat het voorliggende ontwerpbesluit aan de Grondwet voldoet.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen erop, dat het prestatieafhankelijke deel van het budget misschien in formele zin additioneel geld is, maar tot nu toe deel uitmaakt van de basisbekostiging. Graag ontvangen zij hierop een reactie.

De middelen die het huidige en vorige kabinet hebben gereserveerd voor onderwijsverbetering zijn de afgelopen periode als additioneel budget toegevoegd aan de rijksbijdrage die de instellingen ontvangen voor het uitvoeren van hun wettelijke taken. Ook zonder dit additionele budget acht ik het mogelijk dat deze instellingen hun wettelijke taken kunnen uitvoeren.

De leden van de SGP-fractie vragen op welke wijze de staatssecretaris inhoudelijk uitwerking geeft aan de aangenomen motie Dijkgraaf c.s. Deze leden voeren aan dat met de enkele wijziging van de formele grondslag niet kan worden volstaan. De leden van de SGP-fractie willen weten waarom de regering het acceptabel acht om bij algemene maatregel van bestuur te experimenteren met fundamentele

beschermingsnormen in de Grondwet. Deze leden vragen of de regering onderkent dat een experimenteerbepaling geen vrijbrief biedt en dat ook bij experimenten grondwettelijke kaders gerespecteerd moeten worden.

Datum

Onze referentie
438678

In de motie van de leden Dijkgraaf c.s. van 27 maart 2012 werd de regering in verband met de overweging dat deugdelijkheidseisen op grond van artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet bij wet gesteld dienen te worden, verzocht, met het oog op de invoering van de voorgestelde voorwaardelijke bekostiging op grond van prestatieafspraken de toen voorliggende algemene maatregel van bestuur in te trekken, indien de Afdeling advisering van de Raad van State de wettelijke grondslag juridisch niet houdbaar zou achten. De regering is volledig aan de motie van de leden Dijkgraaf c.s. tegemoet gekomen. Van een louter wijzigen van de formele grondslag is daarbij geen sprake. De regeling van de prestatiebekostiging heeft door die andere grondslag een wezenlijk ander karakter gekregen. De prestatiebekostiging heeft een experimenteel karakter gekregen, met als doel te onderzoeken of het zinvol is deze bekostigingsvariant voor de verdere toekomst mogelijk te maken. Omdat de regering en vele anderen die de aanbevelingen van de commissie-Veerman hebben omarmd, er vanuit gaan dat prestatiebekostiging een goed instrument kan zijn om tot meer onderwijskwaliteit te komen, komt de regering niet tegemoet aan het verzoek van de SGP-fractie om het voorgestelde experiment te heroverwegen.

Mede in het licht van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de prestatiebekostiging, betreur ik het dat de leden van de SGP-fractie suggereren dat de regering experimenteert met fundamentele beschermingsnormen in de Grondwet. De WHW biedt vanzelfsprekend geen vrijbrief om in strijd met de Grondwet te handelen. Artikel 1.7a van de WHW stelt hoge eisen aan een experimenteer algemene maatregel van bestuur, zowel in materiële als in procedurele zin. De regering beoogt met het voorliggende ontwerpbesluit aan die eisen te voldoen.

2. Prestatiebekostiging voor onderwijskwaliteit en studiesucces

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering in het voorliggende besluit niet ingaat op de aanbeveling van de Afdeling advisering van de Raad van State om de toekenningsgronden en beoordelingsmaatstaven in het besluit zelf op te nemen, omdat zij tot de hoofdlijnen van de bekostigingssystematiek gerekend kunnen worden. Deze leden vragen om een nadere toelichting.

In tegenstelling tot wat de leden van de CDA-fractie menen, zijn alle toekenningsgronden en beoordelingsmaatstaven in het ontwerpbesluit opgenomen. Korthedshalve verwijs ik naar de artikelen 9 en 13 en het beoordelingskader met de lijst met indicatoren die als bijlagen bij het ontwerpbesluit zijn gevoegd.

De leden van de CDA-fractie willen weten of het klopt dat de 7%, die de regering prestatieafhankelijk wil uitkeren, additioneel geld zal worden en niet zal afgaan van het nu beschikbare budget voor hoger onderwijs.

Het gaat inderdaad om additioneel geld. Het huidige en vorige kabinet hebben extra geld gereserveerd voor de verbetering van de onderwijskwaliteit. Deze middelen zijn de afgelopen periode toegevoegd aan de rijksbijdrage van de

instellingen. Een instelling die geen prestatieafpraak sluit, ontvangt de additionele middelen die in 2012 aan de rijksbijdrage waren toegevoegd, in 2013 niet langer.

Datum

Onze referentie
438678

De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is om voor het komende jaar nog vast te houden aan de huidige financiering en refereren hierbij aan de motie De Rouwe c.s. over meer vertrouwen in de instellingen en vragen hoe het onderhavige besluit zich verhoudt tot deze motie.

Ik vind het om redenen van bestuurlijke zorgvuldigheid wenselijk en recht doen aan de inspanningen van de instellingen, om het komende jaar de systematiek van de prestatiebekostiging te hanteren. In de door uw Kamer breed onderschreven Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap is de keuze voor individuele prestatieafspraken en de daaraan gekoppelde prestatiebekostiging gemaakt. In de hoofdlijnenakkoorden met de VSNU en de HBO-raad is dit uitgewerkt. Ik zie geen aanleiding om, nu het moment van het maken van de prestatieafspraken nabij is, andere keuzes te maken dan eerder met uw Kamer zijn besproken. Ook de hogescholen en universiteiten staan nog steeds achter de Hoofdlijnenakkoorden.

In relatie tot de motie De Rouwe c.s. merk ik op dat in beide hoofdlijnenakkoorden vertrouwen, autonomie en accountability benoemd worden als de uitgangspunten voor de bestuurlijke verhoudingen tussen de instellingen en de overheid. Deze uitgangspunten gelden hiermee ook voor het ontwerpbesluit en de prestatieafspraken. Zo is er geen format voorgeschreven voor de voorstellen voor de prestatieafspraken van de instellingen en wordt de bekostiging gebaseerd op de eigen plannen van de instellingen. Instellingen zijn in de gelegenheid om vanuit hun eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs de ambities te bepalen die passen bij hun specifieke situatie. Voor de gekozen centrale thema's van de prestatieafspraken (kwaliteit en studiesucces, profilering en valorisatie) bestaat veel draagvlak. Deze thema's staan ook centraal in het advies van de commissie-Veerman. Ook de administratieve lasten worden zo veel mogelijk beperkt. Dat blijkt onder andere uit het feit dat er gewerkt wordt met één beoordelingskader voor zowel de voorwaardelijke financiering als het selectieve budget en het feit dat de verantwoording door de instelling wordt meegenomen in het reguliere jaarverslag van de instelling.

Deze leden willen graag weten wat de zienswijze van VSNU en HBO-raad op het onderhavige ontwerpbesluit is.

Beide organisaties hebben mij in reactie op het ontwerpbesluit laten weten nog steeds achter de hoofdlijnenakkoorden te staan die zij met mij hebben gesloten en in dat licht mijn beslissing te steunen om het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op te volgen. Zij wijzen daarbij op de relatie tussen de gemaakte afspraken over de prestatieafspraken en –bekostiging en de overige afspraken uit de hoofdlijnenakkoorden, met name die over de tijdige totstandkoming van de benodigde wet- en regelgeving en de financiële kaders. Beide partijen roepen op de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast bepleit de HBO-raad een tijdige wetwijziging, zodat in 2016 voor de periode 2017-2020 opnieuw prestatieafspraken kunnen worden gemaakt, en – bij realisatie van de afgesproken prestaties in 2015 – de middelen voor de periode 2017-2020 gecontinueerd kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat de ingezette prestaties van instellingen ook ingezet zouden worden zonder prestatiebekostiging.

Datum

Ik vat de vraag van de leden van de CDA-fractie zo op, dat zij willen weten of instellingen ook zonder de aansporing van prestatiebekostiging bereid zijn de lat hoger te leggen. Deels zal dit zo zijn. Ik heb er echter bewust voor gekozen om de afspraken niet vrijblijvend te laten zijn. De koppeling van afspraken aan financiële consequenties is een van de aanbevelingen van de Inspectie van het Onderwijs naar aanleiding van de evaluatie van eerdere meerjarenafspraken rond kwaliteit en studiesucces op stelselniveau (2008-2011). Bij deze meerjarenafspraken ontbrak deze koppeling.

Onze referentie
438678

Voor de leden van de SP-fractie blijft de vraag of er niet te direct in het onderwijs zelf wordt ingegrepen. De financiering wordt immers direct gekoppeld aan de wijze waarop het onderwijs wordt vormgegeven. Zij willen weten in hoeverre dit in strijd is met de vrijheid tot vormgeving en invulling van het onderwijs.

De regering is van oordeel is dat de vrijheid van richting en de autonomie van instellingen met dit (en het vorige) besluit in hoge mate worden gerespecteerd. De enige "eis" die aan instellingen wordt gesteld is om een ambitieus en realistisch plan te formuleren waarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkelingen op stelselniveau en dat plan vervolgens ook uit te voeren. Instellingen zijn vrij om deze "eis" naar eigen inzicht en volgens de eigen onderwijsopvattingen in te vullen. Zoals ik in de inleiding van deze reactie heb aangegeven, acht ik het van groot belang dat de Afdeling advisering van de Raad van State de voorgestelde prestatiebekostiging niet ten principale in strijd acht met de Grondwet. De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel, dat artikel 2.6 van de WHW voor de prestatiebekostiging een te smalle basis vormt, waardoor aanvullende wetgeving noodzakelijk is.

De leden van de SP-fractie vragen de regering voorts om afspraken over kwaliteit los te koppelen van de financiering en rendementseisen. Instellingen belonen op rendement (aantal diploma's, studiesucces) wordt immers een perverse prikkel op het moment dat instellingen de eisen verlagen om hieraan te voldoen. De leden van de ChristenUnie-fractie waarschuwen eveneens voor strategisch gedrag en nieuwe bureaucratie. Zij vinden bovendien dat er wantrouwen spreekt uit deze nieuwe vorm van bekostiging. Deze leden vragen een reactie van de staatssecretaris op dit punt.

Prestatiebekostiging is bij uitstek gebaseerd op het vertrouwen in het vermogen van instellingen om zelf te bepalen wat hun kwaliteiten zijn, wat hun plaats in het bestel is en wat zij kunnen betekenen voor een kwaliteitsverhoging van het onderwijs. In antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie gaf ik al aan dat vertrouwen, autonomie en accountability de uitgangspunten vormen voor de hoofdlijnenakkoorden en de prestatieafspraken. Zoals ik eerder heb aangegeven (in het kader van de eerdere voorhangprocedure; Kamerstukken II 2011-2012, 31 288, nr. 287) zie ik geen aanleiding om de prestatieafspraken los te koppelen van de financiering. In dat verband verwijs ik tevens naar mijn hiervoor gegeven antwoord naar aanleiding van een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat instellingen voor een financiële beloning de eisen zullen verlagen. De ambities van elke instelling worden door een commissie van

deskundigen getoetst op realisme en haalbaarheid en gaan niet alleen in op het behalen van een hoger rendement, maar ook op de uitval en switch van studenten, het verbeteren van kwaliteit van het onderwijs, docentenkwaliteit en onderwijsintensiteit. De afspraak is daarmee een afgewogen geheel, waarbij niet slechts op één aspect kan worden ingezet. Belangrijk is bovendien dat het beoordelingskader de instelling de ruimte biedt om zelfgekozen prestaties voor te stellen die aansluiten bij de context en Ausgangssituatie van de instelling. Op de administratieve lastendruk kom ik, in reactie op vragen van de CDA-fractie en de SP-fractie, terug onder "6. Uitvoering en handhaafbaarheid".

Datum

Onze referentie
438678

De leden van de SGP-fractie merken op dat zij in het kader van de eerdere voorhangprocedure hebben gevraagd naar de toereikendheid van de reguliere bekostiging wanneer deze de komende jaren zal worden beperkt als gevolg van de opbouw van de middelen voor prestatiebekostiging. Zij vragen om een toelichting. Graag vernemen de leden van de SGP-fractie op welke veronderstellingen en berekening de verwachting berust dat de reguliere bekostiging toereikend blijft en welke factoren maken dat het studentafhankelijke deel zonder problemen kan worden beperkt.

Zoals ik hiervoor naar aanleiding van vragen van de fracties van CDA en ChristenUnie heb aangegeven, gaat het om een additioneel budget dat dit jaar nog in afwachting van de prestatieafspraken via de rijksbijdrage is toegekend. Het huidige en vorige kabinet hebben extra geld gereserveerd voor de verbetering van de onderwijskwaliteit, waarmee anders dan de leden van de SGP-fractie lijken te veronderstellen, sprake is van additionele middelen.

De overheid is verantwoordelijk voor de bekostiging van onderwijsinstellingen zodat deze hun wettelijke taken kunnen uitvoeren. De overheid is echter ook verantwoordelijk voor (het bewaken) van de kwaliteit van het onderwijs. Het huidige en vorige kabinet hebben extra geld gereserveerd voor de verbetering van de onderwijskwaliteit. Ik vind het mijn verantwoordelijkheid er voor te zorgen dat dit geld ook aan kwaliteitsverbetering besteed wordt. In het geval er geen prestatieafpraak gemaakt kan worden, acht ik het nog steeds mogelijk dat die instellingen hun wettelijke taken kunnen uitvoeren.

De leden van de SGP-fractie willen weten of met de instellingen is overlegd over de gewijzigde berekeningsmaatstaven en de vraag in hoeverre de voorgestelde reguliere bekostiging afdoende is voor het adequaat kunnen verzorgen van onderwijs dat voldoet aan de wettelijke deugdelijkheidseisen.

Met de VSNU en HBO-raad is veelvuldig overlegd. Aan de prestatieafspraken liggen de hoofdlijnenakkoorden met VSNU en HBO-raad ten grondslag. Ook de huidige experiment algemene maatregel van bestuur doet recht aan deze hoofdlijnenakkoorden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat zowel het vorige als het huidige kabinet middelen hebben gereserveerd voor verbetering van onderwijskwaliteit, dan wel prestatiebekostiging. Zij ontvangen graag een overzicht van de bedragen en de relatieve omvang van het budget dat de afgelopen jaren voor onderwijskwaliteit was gereserveerd en de komende jaren voor prestatiebekostiging zal worden gereserveerd.

De beschikbare middelen voor de prestatiebekostiging beslaan ruim 7% van het onderwijsdeel van het hoger onderwijsbudget. Het gaat daarbij om €80 miljoen in 2012, €280 miljoen in 2013, met een oploop tot €310 miljoen in 2015 en €325 miljoen in 2016. Het budget voor de collectieve meerjarenafspraken van het vorige kabinet bedroeg €80 miljoen.

Datum

Onze referentie
438678

De leden van de SGP-fractie vragen tevens waarom de wijziging van de status voor de staatssecretaris geen reden is geweest het budget voor de prestatiebekostiging te beperken. Zij willen weten of een budgettair beslag van deze omvang wenselijk en noodzakelijk is voor dit experiment, mede gelet op het feit dat in andere landen prestatiebekostiging ook met relatief geringere bedragen wordt vormgegeven.

De omvang van het budget is gebaseerd op de middelen die hiervoor in de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap zijn gereserveerd. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en de gewijzigde wettelijke grondslag geven geen aanleiding dit bedrag te wijzigen. Er bestaan in andere landen veel verschillende vormen van prestatiebekostiging of prestatieafspraken. Verschillen in context en beleidshistorie per land maken een vergelijking lastig. Ook de omvang van de daaraan gekoppelde bedragen loopt sterk uiteen. Het gaat soms om een groter en soms om een kleiner aandeel dan waar in deze aanpak voor gekozen is. De omvang van het bedrag dat in Nederland beschikbaar is, is gebaseerd op het regeerakkoord en de keuzes in de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap. Zeven procent van het onderwijsdeel van het hoger onderwijsbudget acht ik proportioneel en voldoende om de beleidswijziging in de richting van meer profilering en kwaliteitsverhoging te ondersteunen. Bij een kleiner budget zou er – bij gebrek aan substantie - geen sprake meer zijn van een serieus experiment. Bovendien zou het onzorgvuldig zijn de inmiddels bij de instellingen gewekte verwachtingen niet of slechts gedeeltelijk te honoreren.

3. Selectief budget voor profilering in het onderwijs

De leden van de CDA-fractie ontvangen gaarne een nadere toelichting op welke wijze de kwaliteit en profilering van de deelnemende instelling worden getoetst.

De wijze van toetsen is geregeld in het voorliggende ontwerpbesluit. Het gaat daarbij om de artikelen 9 en 13, het Beoordelingskader en de lijst met indicatoren die als bijlagen bij het ontwerpbesluit zijn gevoegd. In grote lijnen luidt die regeling als volgt. In artikel 9 is geregeld dat de ingediende plannen worden beoordeeld op ambitie, realisme en aansluiting bij de gewenste ontwikkelingen op stelselniveau. Voor toekenning van het selectieve budget, wordt als aanvullend criterium de uitvoerbaarheid van de plannen beoordeeld. De bewindspersoon beoordeelt de ingediende plannen aan de hand van het beoordelingskader waarin de hiervoor weergegeven criteria zijn uitgewerkt en geconcretiseerd. De bewindspersoon laat zich daarbij adviseren door deskundigen: de reviewcommissie. In artikel 13 is geregeld hoe uiteindelijk in 2016 de in het vooruitzicht gestelde resultaten worden getoetst. In dat kader wordt onderzocht of de resultaten met betrekking tot de aspecten (a) kwaliteit en excellentie; (b) studiesucces en (c) maatregelen met betrekking tot contacturen, docentkwaliteit en indirecte kosten in voldoende mate worden gerealiseerd. Daarbij maakt de bewindspersoon gebruik van de bij het ontwerpbesluit behorende indicatoren.

Datum

Onze referentie
438678

4. Evaluatie

De leden van de CDA-fractie vragen mij waarom ik heb gekozen voor de maximale experimenteertermijn, terwijl naar het oordeel van deze leden nog niet definitief vaststaat dat dit alternatief voldoende wettelijke basis heeft. Waarom, zo vragen deze leden, niet een experiment dat korter duurt?

De wettelijke basis voor het experiment is artikel 1.7a van de WHW. Die basis is toereikend. Korthedshalve verwijs ik naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State daarover. De regering heeft in het ontwerpbesluit aangegeven, dat het experiment in 2017 zal worden geëvalueerd. Bedoeld is daarmee de uiterste evaluatiedatum aan te geven. Er kunnen redenen zijn om eerder te evalueren. In ieder geval zal in 2016 getoetst worden of de afgesproken prestaties door de instellingen zijn gerealiseerd.

De leden van de CDA-fractie willen weten wat de focus van de evaluatie zal zijn. In ieder geval willen deze leden dat goed gekeken wordt naar de wettelijke basis, raakvlakken of botsing met artikel 23 van de Grondwet en het voorkomen van bureaucratie.

De focus van de evaluatie staat in artikel 15 van het ontwerpbesluit en wordt uitvoerig toegelicht in de nota van toelichting. Daaruit blijkt dat het aspect van de administratieve lasten nadrukkelijk aan de orde zal komen. Het juridische kader is geen onderwerp van onderzoek. De juridische basis dient immers op orde te zijn voordat het experiment start. Dat is met dit ontwerpbesluit het geval. Het experiment is niet in strijd met artikel 23 van de Grondwet en er is een toereikende wettelijke basis. Als besloten zou worden de prestatiebekostiging een plaats te geven in de WHW en daartoe zou een wetsvoorstel worden ingediend, dan kunnen de juridische vragen van deze leden vanzelfsprekend opnieuw aan de orde komen.

5. Voorhangprocedure

De leden van de CDA-fractie vragen in dit kader of het niet opmerkelijk is dat de staatssecretaris eerst zelf een termijn bepaalt voor het maken van de prestatieafspraken om vervolgens op basis van die termijn bekorting van de voorhangperiode te verzoeken. Naar de mening van deze leden getuigt het van onvoldoende zorgvuldigheid wanneer de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling binnen een week op dit vergaande experiment zou moeten reageren.

De termijn voor het maken van de prestatieafspraken is overeengekomen in de hoofdlijnenakkoorden. Het hele proces, ook de inspanningen van de instellingen, is op die termijn gericht. De huidige omstandigheden zijn bijzonder: het zomerreces, het verkiezingsreces en het herfstreces volgen elkaar snel op. Beide Kamers hebben al zeer uitvoerig met de regering van gedachten gewisseld over de prestatiebekostiging in het kader van de vorige procedure. Voorts heb ik het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, ook op het meest principiële punt, volledig opgevolgd. Onder deze omstandigheden acht ik het verantwoord de Kamers te vragen de termijn van deze tweede voorhangprocedure te bekorten. Ik vraag dit met name om de inspanningen van de instellingen niet voor niets te laten zijn.

6. Uitvoering en handhaafbaarheid

Datum

Onze referentie
438678

De leden van de CDA-fractie willen weten of de lastendruk voor de deelnemende instellingen met dit experiment kleiner wordt.

De lastendruk is voor het experiment niet anders dan bij de aanpak zoals eerder voorgesteld in het vorige (niet bekrachtigde) ontwerpbesluit. Het experiment zal uiteraard worden geëvalueerd, maar ook in de eerdere voorstellen was sprake van een evaluatie. Voor de evaluatie zal gebruik worden gemaakt van de reguliere verantwoordingsdocumenten. Instellingen zullen niet worden geconfronteerd met extra verantwoordingslast.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de betekenis van de zinsnede in het besluit dat er geen verplicht format is voor de aanvraag van instellingen. Betekent dat dat instellingen niet meer geconfronteerd worden met tientallen pagina's voorschriften en regels?

Het in te dienen plan moet weliswaar bepaalde onmisbare informatie bevatten (in de zin van: sterktezwakte analyse, toekomstvisie en dergelijke meer), maar is verder vormvrij. Omdat alle instellingen, rekening houdend met hun individuele verschillen, naar dezelfde maatstaf moeten worden beoordeeld, is het beoordelingskader niettemin redelijk uitvoerig. Voor de verantwoording gelden de reguliere voorschriften. Het gehele ontwerpbesluit bestaat overigens uit slechts 18 artikelen. Het beeld dat instellingen worden geconfronteerd met tientallen pagina's voorschriften en regels, vind ik dus niet correct.

Op welke wijze houdt de staatssecretaris het voorkomen van hogere lastendruk in de hand en hoe voorkomt de staatssecretaris dat bijvoorbeeld kleinere instellingen niet onevenredig belast worden met verantwoorden, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Er is gekozen voor een systematiek die zo weinig mogelijk lasten voor de instellingen, dus ook de kleinere instellingen, met zich meebrengt. Er is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van indicatoren die de instellingen zelf al hanteren en waarvoor dus al informatie verzameld wordt. Voor een behoorlijk deel van de indicatoren zijn bovendien landelijke gegevensbestanden beschikbaar. Jaarlijks wordt de informatie uit de landelijke systemen aan de instellingen beschikbaar gesteld. Voor de verantwoording wordt verder aangesloten bij de jaarlijkse verantwoording van de lumpsumbekostiging, dus conform de verantwoording over de gehele rijksbijdrage. In geval van toekenning van een bedrag uit het selectieve budget is een extra monitormoment ingebouwd in 2014 (de 'mid-termreview'). Deze mid-termreview zal zoveel mogelijk op basis van bestaande verantwoordingsdocumenten uitgevoerd worden. Dit zal ook gelden voor de evaluatie van het experiment. De ontwikkeling van de administratieve lasten zal bovendien deel uitmaken van de evaluatie.

De leden van de SP-fractie vrezen dat, ondanks de wens dat deze vorm van bekostiging voor minder regeldruk zou zorgen, instellingen een zwaardere bureaucratische last krijgen. Hoe kan de staatssecretaris deze zorgen wegnemen, zo vragen zij.

Op deze vraag is de regering hiervoor ingegaan naar aanleiding van vergelijkbare zorgen van de CDA-fractie. Het beperkt houden van de administratieve lasten is een afspraak in het hoofdlijnenakkoord en er zijn geen extra verantwoordingsmomenten ingelast. Instellingen konden ook bestaande documenten inleveren als basis voor hun voorstel voor de prestatieafspraken. Hierin verschilt het huidige ontwerpbesluit overigens niet van het eerdere met de Kamer besproken ontwerpbesluit.

Datum

Onze referentie
438678

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar het tempo van invoering, nu de Afdeling advisering van de Raad van State bezwaar heeft gemaakt tegen het oorspronkelijke voorstel. De leden kunnen zich niet vinden in de keuze om alsnog overhaast tot invoering van prestatiebekostiging over te gaan. Waarom kiest de staatssecretaris alsnog voor invoering per 2013?

In feite wordt er al sinds het rapport-Veerman van april 2010 serieus nagedacht over een manier waarop prestatiebekostiging kan worden ingevoerd. Op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft de regering besloten tot een experiment op dit terrein. Er is dus nog geen sprake van definitieve invoering. Het experiment kan per 1 januari 2013 van start gaan. Uiterlijk in 2017 wordt zorgvuldig bekeken of prestatiebekostiging een zinvolle bekostigingsvariant is. Dit in aanmerking nemende kan van overhaaste invoering niet worden gesproken. Er is geen goede reden om het experiment nog een jaar uit te stellen. Belangrijk is bovendien dat de instellingen ook rekenen op invoering en in verband daarmee dit voorjaar hun plannen hebben ingediend. Die inzet wil ik graag honoreren.

Daarnaast vragen de genoemde leden waarom de staatssecretaris de maximale experimenteertermijn van zes jaar hanteert.

Voor de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie waarom ik de maximale experimenteertermijn van zes jaar hanteer, verwijs ik naar mijn antwoord op dezelfde vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie informeerden nog naar mijn oogmerk. Beoog ik daadwerkelijk een experiment of is het een uitweg om prestatiebekostiging in het hoger onderwijs in te voeren, zo vragen de leden van de genoemde fractie.

Het is duidelijk dat de regering een voorstander is van prestatiebekostiging. Dat neemt niet weg dat de regering van meet af de wenselijkheid heeft ingezien van zorgvuldige evaluatie. Die was al in de strategische agenda voorzien. De ontwerp experimenteer algemene maatregel van bestuur lijkt inhoudelijk in hoge mate op de eerder voorgehangen wijziging van het UWHW 2008. De nadruk zal nu echter nog meer liggen op monitoring en evaluatie. Die taken vat de regering serieus op; de leden van de ChristenUnie-fractie kunnen daarop rekenen. Definitieve invoering zal pas kunnen plaatsvinden nadat de WHW is gewijzigd.