

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. 26 juli 2012 over het besluit houdende bepalingen voor een experiment met het oog op verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs door de invoering van prestatiebekostiging (besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs) (Kamerstuk 31 288, nr. 308).

De voorzitter van de commissie,
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie,
Bošnjaković-van Bommel

INHOUD

1. Inleiding
2. Prestatiebesteding voor onderwijskwaliteit en studiesucces
3. Selectief budget voor profilering van het onderwijs
4. Evaluatie
5. Voorhangprocedure
6. Uitvoering en handhaafbaarheid

I. Vragen en opmerkingen uit de fracties

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het besluit experiment prestatiebesteding hoger onderwijs. Zij zijn tevreden dat er op deze korte termijn, na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een adequate oplossing is gevonden waarmee de prestatieafspraken tijdig in werking kunnen treden. Deze leden vragen wel of het wijzigen van de wettelijke grondslag geen negatieve gevolgen heeft voor het tijdig in werking treden van de prestatieafspraken. De leden kunnen instemmen met het gebruik van artikel 1.7a WHW¹, omdat het hier inderdaad gaat om additionele financiering die bedoeld is om de kwaliteit, die door onderwijsinstellingen wordt geleverd, te bevorderen. Het artikel biedt ruimte voor het implementeren van prestatiebesteding gedurende zes jaar. De leden zouden graag zien dat deze periode wordt benut om voorbereidingen te treffen voor het invoeren van een nieuw bestedingssysteem dat gericht is op kwaliteit, conform de aangenomen motie Lucas² over kwaliteitsbesteding. Verder waarderen de leden het dat de staatssecretaris het besluit experiment prestatiebesteding hoger onderwijs bij de Kamer voorhangt, terwijl hiertoe eigenlijk geen wettelijke noodzaak is.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het besluit experiment prestatiebesteding hoger onderwijs. Zij hebben daarover de volgende vraag. De leden vragen of, en zo ja hoe, dit besluit gebaseerd is op een deugdelijke wettelijke basis. Zij vragen de staatssecretaris om dit uitgebreid toe te lichten, rekening houdend met de eerdere en mogelijk huidige bezwaren van de Afdeling advisering van de Raad van State.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige stuk met betrekking tot de invoering van het besluit experiment prestatiebesteding hoger onderwijs. Deze leden hebben in debatten toegelicht in principe in te stemmen met het invoeren van prestatiebesteding ter uitvoering van de aanbevelingen van de commissie-Veerman. Tegelijkertijd hebben deze leden benadrukt dat de relatie met artikel 23 van de Grondwet belangrijk is evenals het vermijden van bureaucraties. Deze leden zijn van mening dat er aan deze aspecten onvoldoende tegemoet werd gekomen in het vorige voorstel.

De leden merken voorts op dat de Afdeling advisering van de Raad van State de door de staatssecretaris ingestelde prestatiebesteding, die niet plaatsvindt op grond van «op algemene berekeningswijze gebaseerde objectieve gronden», van de hand wijst, het gaat in tegen het gebruikte artikel 2.6 van de WHW. De Afdeling advisering van de Raad van State biedt de staatssecretaris wel een alternatief, namelijk via de experimenteertracé. Dit zou dan kunnen voor een periode van maar liefst zes jaar. De leden vragen een nadere toelichting aan de staatssecretaris wat de reden is dat hij van mening is dat de weg via het experimenteerartikel niet op dezelfde bezwaren kan rekenen als de eerder gekozen wijze. Voor iets dat zo fundamenteel is als het veranderen van de wijze van besteding

¹ WHW: Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

² Kamerstuk 31 288, nr. 234

van hoger onderwijsinstellingen, vragen de leden of de wettelijke basis van het experimenteerartikel voldoende is. Zij verwijzen in dat kader naar de zienswijze van onderwijsjurist Kwikkers zoals verwoord in Science Guide. «Als wet en Grondwet regulier zo expliciet een grondslag via het bekostigingsrecht van hoofdstuk 2 WHW verbieden, kan een experimenteer-AMvB¹ die is gebaseerd op een onomstreden algemeen experimenteerartikel natuurlijk ook geen wettelijke grondslag zijn voor dezelfde omstreden paradigmawijziging in het bekostigingsrecht. Kan dat ook via een AMvB op grond van een experimenteerartikeltje? De «echte» wet en de Grondwet zijn er niet voor niets.»² Volgens Kwikkers moet eerst de Grondwet worden veranderd. Gaarne ontvangen de leden een reactie op de stellingen van Kwikkers.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend stuk. De leden zijn bezorgd over de invoering van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs. Deze leden zijn van mening dat als onderwijsinstellingen financieel worden afgerekend op prestatie en rendement, dit het risico met zich meebrengt dat de eisen aan het eindniveau worden verlaagd om maar zoveel mogelijk studenten snel aan een diploma te helpen. De leden vinden het bij zo een zwaarwegend en ingrijpend voorstel van het grootste belang dat er zorgvuldigheid wordt betracht. Om deze prestatiebekostiging bij alle instellingen in de vorm van een experiment door te voeren, past niet bij een zorgvuldige procedure, aldus de leden. Zij vragen hoe wordt geborgd dat men op de prestatiebekostiging kan terugkomen, mocht blijken dat het niet werkt.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met onvrede kennisgenomen van het nieuwe besluit in verband met de invoering van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs. De 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 leden blijven bovendien principiële bezwaren hebben tegen voorgesteld besluit, dat ook via de nieuwe route in strijd is met de Grondwet. De leden vragen de staatssecretaris of hij nader kan onderbouwen waarom de nieuw gekozen route wel voldoet aan de Grondwet. De staatssecretaris heeft weliswaar gekozen voor een andere route, namelijk de route van het experimenteerartikel in de WHW. Materieel maakt het in de praktijk echter niet uit of de nieuwe bekostigingswijze is gebaseerd op artikel 2.6 of artikel 1.7a van de WHW. Het gaat immers om een afwijking van de Grondwet. Het prestatieafhankelijke deel van het budget is misschien in formele zin additioneel geld, maar maakt tot nu toe wel deel uit van de basisbekostiging. Graag ontvangen zij een reactie van de staatssecretaris.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Het heeft deze leden bevreemd dat de staatssecretaris in zijn brief meedeelt dat dit advies hem vertrouwen geeft in de ingeslagen weg. Zij betwijfelen de juistheid en zorgvuldigheid van deze informatie, gelet op de fundamentele kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State. Zij constateren ook dat op basis van het advies en in aanvulling op het advies nog fundamentele vragen blijven bestaan ten aanzien van het voorgestelde experiment.

De leden vragen op welke wijze de staatssecretaris inhoudelijk uitwerking geeft aan de aangenomen motie Dijkgraaf c.s.³. Immers, de kennelijke bedoeling van de motie is gericht op de voorgestelde inhoudelijke systematiek gerelateerd aan de wettelijke grondslag. Aangezien de motie specifiek verwijst naar «de voorgestelde voorwaardelijke bekostiging op grond van prestatieafspraken» kan het invoeren van dezelfde systematiek op basis van een andere grondslag niet in overeenstemming met de

¹ AMvB: Algemene Maatregel van Bestuur

² <http://www.scienceguide.nl/print.aspx?id=26199>

³ Kamerstuk: 31 288, nr. 284

motie worden geacht. Met de enkele wijziging van de formele grondslag kan daarom niet volstaan worden, zo constateren zij. De leden hebben met instemming gelezen dat de Afdeling advisering van de Raad van State als criterium voor de bekostiging uitgaat van «objectieveerbare kwantitatief meetbare prestaties» en dat de term kwaliteit tot op heden geen vorm van prestatiebekostiging of kwaliteitstoetsing inhoudt. De door de staatssecretaris gehuldigde visie op objectiveerbaarheid is vanuit die optiek ontoereikend, zo menen deze leden. Deze leden merken op dat dit uitgangspunt teruggaat op artikel 23 van de Grondwet, waar voorgeschreven wordt dat het onderwijs naar dezelfde maatstaf wordt bekostigd. Om grondwettelijke redenen heeft de wetgever daarom tot op heden prestatiebekostiging ontoelaatbaar geacht. Deze leden vragen de staatssecretaris daarom de voorgestelde prestatiebekostiging te heroverwegen. Waarom acht de staatssecretaris het acceptabel om bij AMvB te experimenteren met fundamentele beschermingsnormen in de Grondwet? Onderkent de staatssecretaris dat een experimenteerbepaling geen vrijbrief biedt en dat ook bij experimenten grondwettelijke kaders gerespecteerd moeten worden, zo vragen zij. Naar de mening van deze leden gaat het voorgestelde experiment de grenzen van artikel 1.7a WHW te buiten.

2. Prestatiebekostiging voor onderwijskwaliteit en studiesucces

De leden van de CDA-fractie constateren dat de staatssecretaris in het voorliggende besluit niet in gaat 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. Gaarne ontvangen deze leden een nadere toelichting. De leden hebben ook vragen van financiële aard. Materieel maakt het in de praktijk niet uit of de bekostigingswijze gebaseerd is op artikel 2.6 WHW of op experimenteertitel 1.7a WHW. Klopt het dat de 7%, die de staatssecretaris prestatieafhankelijk wil uitkeren, additioneel geld zal worden of gaat het af van het nu beschikbare budget voor hoger onderwijs. Dit zou betekenen dat instellingen, die niet mee wensen te doen met deze vorm van bekostiging, er op achteruit gaan. Is het mogelijk, zo vragen de leden, om voor het komende jaar nog vast te houden aan de huidige financiering. Hoewel hogescholen al actief bezig zijn geweest om tot prestatieafspraken met de Reviewcommissie te komen, betekent dit niet dat zij volledig achter het op deze manier financieren staan. Het levert veel bureaucratie op en draagt bij aan georganiseerd wantrouwen. Deze leden refereren hierbij tevens aan de motie De Rouwe c.s.¹ over meer vertrouwen in de instellingen en vragen hoe het onderhavige besluit zich verhoudt tot deze motie. Wat is de zienswijze van VSNU² en HBO-Raad op het onderhavige besluit? Klopt het dat de ingezette prestaties van instellingen ook ingezet zouden worden zonder de prestatiebekostiging, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie merken op dat met dit besluit eerdere bezwaren ten aanzien van de grondwettelijkheid van de prestatiebekostiging niet zijn weggenomen. De vraag blijft 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. In hoeverre is dit in strijd met de vrijheid tot vormgeving en invulling van het onderwijs, zo vragen de leden.

De leden vragen de staatssecretaris 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.

¹ Kamerstuk 31 288, nr. 224

² VSNU: vereniging van universiteiten

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat kwaliteitsbekostiging perverse effecten met zich meebrengt. De genoemde leden waarschuwen voor strategisch gedrag en nieuwe bureaucratie. De leden vinden bovendien dat er wantrouwen spreekt uit deze nieuwe vorm van bekostiging. Kan de staatssecretaris nader ingaan op deze bezwaren, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de staatssecretaris naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State weliswaar een aantal formele randvoorwaarden voor de prestatiebekostiging heeft verbeterd, maar dat aan de financiële waarborgen niet tegemoetgekomen lijkt. Daarmee betwijfelen zij of volledig aan de voorwaarden van de Afdeling advisering van de Raad van State is voldaan. De Afdeling advisering van de Raad van State vraagt namelijk niet alleen formeel, maar ook financieel gezien om een additioneel budget. Er wordt gewezen op het risico dat een instelling, die geen prestatiebekostiging ontvangt, minder bekostiging ontvangt dan hij op grond van het uitvoeren van zijn wettelijke taken nodig heeft. Bovenop de middelen die tot op heden binnen de reguliere bekostiging worden ontvangen, zal dus een aanvullend budget gevonden moeten worden voor het mogelijk maken van prestatiebekostiging. Deze leden vragen een reactie van de staatssecretaris op dit punt.

Voorts merken de leden op dat zij in het schriftelijk overleg¹ 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 constateren dat tot op heden zonder nadere onderbouwing is geantwoord dat geen problemen te verwachten zijn. Graag vernemen zij op welke veronderstellingen en berekening deze verwachting berust. Welke factoren maken dat het studentafhankelijke deel zonder problemen kan worden beperkt? Is met de instellingen 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?

De leden constateren verder 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 leden vragen tevens waarom de wijziging van de status voor de staatssecretaris geen reden is geweest het budget voor de prestatiebekostiging te beperken. Zij vragen 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.

3. Selectief budget voor profilering van 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 leden hebben al eerder in debatten toegelicht niets te zien in een zogenaamde missiebekostiging.

4. Evaluatie

De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting aan de staatssecretaris waarom hij heeft gekozen voor de maximale experimenteertermijn in dit geval, terwijl naar het oordeel van deze leden nog niet definitief vaststaat dat dit alternatief voldoende wettelijke basis heeft. Waarom niet een

¹ Verslag van een schriftelijk overleg inzake 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. 287

experiment dat korter duurt? Voorts vragen de leden van deze fractie wat de focus van de evaluatie zal zijn. In ieder geval willen deze leden dat goed gekeken wordt naar de wettelijke basis, raakvlakken/botsing met artikel 23 van de Grondwet en het voorkomen van bureaucratie.

5. Voorhangprocedure

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Aanwijzingen voor de regelgeving ruimte laten voor het beperken van de voorhangtermijn wanneer die termijn niet in acht kan worden genomen. Als voorbeeld van overmacht wordt een termijn van internationale besluitvorming genoemd. Deze leden hebben de indruk dat die urgentie in dit geval niet aan de orde is. Zij 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.

6. Uitvoering en handhaafbaarheid

De leden van de CDA-fractie hebben eerder al een punt gemaakt van de hoeveelheid bureaucratie die met de prestatiebekostiging van doen had. Wordt in het experiment de lastendruk kleiner voor de deelnemende instellingen? Betekent de zinsnede in het besluit dat er geen verplicht format is voor de aanvraag dat instellingen niet meer geconfronteerd worden met tientallen pagina's voorschriften en regels? 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 genoemde leden.

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

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