

Kenmerk	W05.18.0410/I
Datum aanhangig	21 december 2018
Datum vastgesteld	20 februari 2019
Datum advies	21 februari 2019
Datum publicatie	26 april 2019
Vindplaats	Staatscourant 2020, nr. 6472

## Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 21 december 2018, no.2018002417, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt 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), met nota van toelichting.

Dit besluit betreft de uitwerking van de wettelijke grondslag die het mogelijk maakt in het hoger onderwijs aanvullende bekostiging toe te kennen met als doel de onderwijskwaliteit te verbeteren (hierna: kwaliteitsbekostiging). Het besluit is een uitwerking van de Kwaliteitsafspraken 2019-2024 tussen de minister en de ISO, de LSVb, de VSNU en de Vereniging Hogescholen. Vertrouwen in de instellingen en de horizontale dialoog is daarom het uitgangspunt. (zie noot 1) Het besluit voorziet erin dat voor het tijdvak 2021 tot en met 2024 kwaliteitsbekostiging kan worden toegekend.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de keuze voor deze wijze van bekostiging in het licht van de twee hoofdbekostigingssystemen voor hoger onderwijs nadere toelichting behoeft. Voorts merkt de Afdeling op dat de toebedeling van een nieuwe taak aan de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) vanuit verdragsrechtelijk perspectief nadere uitleg vraagt. In verband daarmee is nadere toelichting van het ontwerpbesluit wenselijk.

## 1. Inleiding

### a. Lumpsum-bekostiging

Het Nederlandse hoger onderwijs wordt grotendeels gefinancierd via zogeheten lumpsum-bekostiging. Dit houdt in dat bekostigde instellingen voor hoger onderwijs een rijksbijdrage (ook wel 'lumpsum') ontvangen die berekend wordt via een algemene berekeningswijze. (zie noot 2) De rijksbijdrage wordt gebaseerd op het aantal inschrijvingen bij geaccrediteerde bachelor- en masteropleidingen binnen de nominale cursusduur, het aantal verleende graden en een specifieke onderwijsopslag per instelling. De accreditatieverlening functioneert daarbij

feitelijk als toezicht op de kwaliteit, waarbij het niet-voldoen aan de beoordelingscriteria van de accreditatie onder andere tot een verval van de bekostigingsaanspraak leidt. (zie noot 3) Instellingen bepalen binnen dit systeem zelf op welke wijze zij de rijksbijdrage verdelen over de verschillende faculteiten, opleidingen of afdelingen; ze hebben de ruimte zelf accenten te leggen. De meerwaarde van lumpsum-bekostiging zit in deze beleids- en bestedingsruimte. Andere voordelen zijn de beperkte administratieve lasten voor zowel instellingen als het rijk en de stabiliteit van de bekostiging. De keerzijde van de autonome positie van instellingen is dat er van overheidswege minder inzicht is in de bestedingen en de doelmatigheid, en dat er minder mogelijkheden tot sturing zijn. (zie noot 4)

#### **b. Alternatieve methoden van bekostiging**

Alternatieve methoden van bekostiging, zoals bijvoorbeeld prestatiebekostiging, oormerken en subsidies, hebben ten opzichte van lumpsum-bekostiging het voordeel van een verdergaande mogelijkheid tot financiële verantwoording en sturing. Daarnaast kunnen deze alternatieve methoden doeltreffender zijn, omdat precies valt te evalueren of het te bereiken doel is behaald. (zie noot 5) Een keerzijde daarvan is dat het rechtsonzekerheid voor instellingen met zich brengt, omdat de stabiliteit van de bekostiging niet gewaarborgd is. (zie noot 6) Daarbij geldt in Nederland als ondergrens artikel 23, zesde lid van de Grondwet, op basis waarvan adequaat en voor onbepaalde tijd bekostigd dient te worden. (zie noot 7) Een tweede keerzijde van alternatieve bekostigingsmethoden is dat ze hogere administratieve lasten met zich brengen.

#### **c. Commissie van Rijn**

De keuze om de middelen die vrijkomen door het studievoorschot te koppelen aan kwaliteitsafspraken, wat met het voorliggende besluit vorm krijgt, is in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' bevestigd. In het regeerakkoord is tevens afgesproken dat in deze kabinetsperiode de bekostigingssystematiek voor het hoger onderwijs wordt herzien. (zie noot 8) Daartoe is in oktober 2018 de Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek (Commissie van Rijn) ingesteld met als taak te adviseren over een aanpassing van de huidige bekostigingssystematiek. (zie noot 9) De Commissie van Rijn zal in april 2019 haar eindrapport uitbrengen. (zie noot 10)

### **2. Doelmatigheid en evenredigheid hybride stelsel**

Met het voorliggende besluit kan de minister aanvullende bekostiging voor het tijdvak 2021 tot en met 2024 toekennen vanwege door een instellingsbestuur in het vooruitzicht gestelde kwaliteit of door een instellingsbestuur gerealiseerde kwaliteit op zes in het besluit genoemde kwaliteitsthema's. (zie noot 11) De besluitvorming over de vraag of na 2024 al dan niet een vervolg zal worden gegeven aan het instrument kwaliteitsbekostiging, wordt expliciet aan een volgend kabinet gelaten. (zie noot 12)

De invulling van de kwaliteitsbekostiging in het besluit bestaat uit twee stadia. Het eerste stadium is kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planbeoordeling, waarbij de minister op basis van voornemens in de aanvraag van een onderwijsinstelling al dan niet besluit kwaliteitsbekostiging toe te kennen. Het tweede stadium is kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planrealisatie, waarbij de minister ambtshalve beoordeelt of instellingen hun voornemens voldoende hebben weten te realiseren.

#### **a. Kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planbeoordeling**

In het eerste stadium doen instellingen een aanvraag waarin zij aangeven een

kwaliteitsverbetering te beogen. In de aanvraag beschrijft de instelling op welke wijze zij beoogt op de door haar gekozen thema's kwaliteit te realiseren. In de aanvraag dient tevens vermeld te zijn welke voortgang de instelling op 31 december 2021 wil hebben geboekt met de verwezenlijking van haar voornemens.

Voor de toekenning van de kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planbeoordeling kent het voorgestelde artikel 4.30, eerste lid, maatstaven. Bij een positief besluit van de minister ontvangt de instelling in de periode 2021 tot en met 2024 kwaliteitsbekostiging voor in het vooruitzicht gestelde kwaliteit. Dit betreft in totaal zo'n 96 procent van het voor kwaliteitsbekostiging gereserveerde gedeelte van de studievoorschotmiddelen.

#### **b. Kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planrealisatie**

In het tweede stadium beoordeelt de minister na 2021 of de instellingen die de kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan de planbeoordeling hebben ontvangen, in aanmerking komen voor de kwaliteitsbekostiging die is gekoppeld aan de planrealisatie. Dat dit kort na invoering gebeurt is opmerkelijk, omdat de periode van kwaliteitsbekostiging gekoppeld aan planbeoordeling tot en met 2024 loopt. De minister beoordeelt planrealisatie ambtshalve op basis van de maatstaven vervat in het voorgestelde artikel 4.32, eerste en tweede lid. Bij een positief besluit ontvangt de instelling de daartoe beschikbaar gemaakte extra middelen. Dit betreft de overige plusminus 4 procent van het voor kwaliteitsbekostiging gereserveerde gedeelte van de studievoorschotmiddelen. Bij een negatief besluit wordt de extra kwaliteitsbekostiging niet toegekend. Verreweg het grootste deel van de kwaliteitsbekostiging is op dat moment al toegekend, namelijk kwaliteitsbekostiging aan de hand van planbeoordeling.

"Omdat het bereiken van een doel van verschillende factoren afhankelijk kan zijn, waaronder van factoren die een instelling niet altijd kan beïnvloeden, ligt in onderhavig besluit de nadruk op de beschreven voornemens van de instelling om kwaliteit in het vooruitzicht te stellen en te realiseren", aldus de toelichting. (zie noot 13) "Bij de beoordeling van de realisatie wordt dan ook gekeken of een instelling zijn voornemens heeft gerealiseerd, niet of zij haar doelen heeft gehaald". (zie noot 14)

In het akkoord is overeengekomen geen consequenties ten aanzien van de kwaliteitsbekostiging te verbinden aan de eindbeoordeling van de planrealisatie. Daarom maakt de eindbeoordeling in het geheel geen onderdeel uit van onderhavig besluit, aldus de toelichting. (zie noot 15)

#### **c. Een tussenvorm**

De Afdeling constateert dat de regering met het onderhavige besluit voor een hybride vorm heeft gekozen tussen lumpsum-bekostiging en alternatieve bekostigingssystemen in. Zo wordt enerzijds in de toelichting ruimte voor en vertrouwen in de instellingen als uitgangspunt genomen, (zie noot 16) wat een kenmerk van lumpsum-bekostiging is. Anderzijds is in het besluit een structuur opgezet met meer mogelijkheden voor verticale (financiële) verantwoording en sturing. Deze mogelijkheden zijn daarentegen kenmerkend voor alternatieve bekostigingssystemen, aangevuld met de eis van horizontale dialoog. De gekozen tussenvorm roept de vraag op wat de meerwaarde is van deze hybride variant ten opzichte van enerzijds lumpsum-bekostiging en anderzijds afrekenen op resultaten. Daarbij is in het bijzonder van belang dat de toelichting ingaat op de volgende hoofdvragen:

1. Hoe verhoudt het onderscheid tussen "gerealiseerde voornemens" en doelen zich tot de verwachte doelmatigheid van het besluit?

2. Waarom is ervoor gekozen zo'n 96 procent van de beschikbare financiële middelen toe te kennen op basis van planbeoordeling en de overige 4 procent op basis van planrealisatie? Hoe verhoudt dit zich tot de sturingsmogelijkheden die het onderhavige besluit biedt?

3. Hoe zal deze vorm van toekenning van middelen, het toezicht daarop en de verantwoording daarover, waarbij een eindbeoordeling achterwege blijft, tot meer kwaliteit leiden?

4. Waarom zal met de gekozen variant meer kwaliteitsverbetering bereikt worden dan met basisbekostiging of afrekenen op resultaten?

Daarnaast adviseert de Afdeling inzicht te geven in de volgende aspecten:

1. Weegt de verwachte kwaliteitswinst op tegen de toename van de administratieve lastendruk voor instellingen?

2. Hoe is verzekerd dat de tijdelijkheid van de kwaliteitsbekostiging niet zal leiden tot terughoudendheid bij instellingen in het doen van structurele investeringen ten behoeve van kwaliteitsverbetering?

3. Hoe verhoudt het onderhavige besluit zich tot de werkzaamheden van de Commissie van Rijn

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande de keuze voor deze vorm van kwaliteitsbekostiging nader te motiveren, met bijzondere aandacht voor de hierboven aangestipte aspecten van doelmatigheid en evenredigheid.

### **3. De nieuwe taak voor de NVAO**

Het is de bedoeling dat de minister zich zowel bij de planbeoordeling als bij de beoordeling van de realisatie van het plan, door de NVAO zal laten adviseren. Deze wettelijke taak voor de NVAO zal bij ministeriële regeling op grond van de WHW worden vastgelegd, aldus de toelichting. (zie noot 17)

De NVAO is met accreditatie belast op grond van artikel 1, eerste lid, van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs (hierna: het Accreditatieverdrag). De Verdragsluitende Partijen kunnen "na overleg" de NVAO belasten "met opdrachten die de opdracht, bedoeld in het eerste lid, ondersteunen of aanvullen", aldus artikel 1, tweede lid, van het Accreditatieverdrag. (zie noot 18)

Op welke wijze de Verdragsluitende Partijen overleg hebben gepleegd over de voorgestelde wijziging blijkt niet uit de toelichting. (zie noot 19) De Afdeling adviseert hier aandacht aan te besteden.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.18.0410/I**

- In het voorgestelde artikel 4.29 in de onderdelen a tot en met d steeds de zinsnede beginnend met ", waaronder mede wordt begrepen" schrappen (Ar 5.3 lid 2).
- In het voorgestelde artikel 4.30, eerste lid, onder a "als bedoeld in artikel 4.29" schrappen (vgl. Ar 3.27 lid 1).
- In het voorgestelde artikel 4.30, eerste lid, onder b ", bedoeld in onderdeel a" schrappen, (Ar 3.27 lid 1).
- In het voorgestelde artikel 4.30, tweede lid ", bedoeld in het eerste lid" schrappen (Ar 3.27 lid 4).
- In het voorgestelde artikel 4.30, tweede lid "overeenkomstige" schrappen (Ar 3.32).
- In de voorgestelde artikelen 4.31 en 4.33 in beide leden steeds "tot" vervangen door "tot en met" (Ar 3.14).
- In het voorgestelde artikel 4.32, eerste lid, onder b "relevante belanghebbende partijen" vervangen door "belanghebbenden" (vgl. Ar 2.47 lid 1) of toelichten waarom, indien dat beoogd is, gekozen is voor afwijking van het belanghebbende-begrip uit de Awb (Ar 2.46 lid 1).
- In het voorgestelde artikel 4.30, het tweede lid, en in het voorgestelde artikel 4.32, het derde lid schrappen (Ar 5.48 lid 1).
- Toelichten waarom de begripsomschrijvingen voor "kwaliteitsbekostiging" en "kwaliteitsthema" in artikel 1.1 WHW 2008 worden toegevoegd en "voornemen" in het voorgestelde artikel 4.28.
- De administratieve lasten voor onderwijsinstellingen nader toelichten (Ar 4.43 onder e).
- Nader toelichten waarom met het voorgestelde artikel 4.34 voor een hardheidsclausule is gekozen en daarbij toelichten waarom daarin geen belangbeperking is opgenomen (Ar 5.25 lid 1 en Ar 5.26 lid 2).

## **Nader rapport (reactie op het advies) van 4 april 2019**

### **2. Doelmatigheid en evenredigheid hybride stelsel**

De Afdeling stelt de vraag hoe het onderscheid tussen "gerealiseerde voornemens" en doelen zich verhoudt tot de verwachte doelmatigheid van het besluit. Ook vraagt de Afdeling of de gekozen bekostigingsvariant tot meer kwaliteit zal leiden en of deze variant tot meer kwaliteit leidt dan basisbekostiging of afrekenen op resultaten.

Van 2012 tot en met 2016 is in het hoger onderwijs een experiment uitgevoerd met prestatiebekostiging (zie noot 20). Uit dit experiment is een aantal lessen geleerd, dat bij de vormgeving van de kwaliteitsbekostiging is meegenomen. Zowel de Evaluatiecommissie Prestatiebekostiging Hoger Onderwijs als de Reviewcommissie Hoger Onderwijs, adviseerden om bij een vervolg op het experiment met de prestatiebekostiging, meer ruimte te geven aan de instellingen en aan de horizontale dialoog: het gesprek bij de instelling tussen bestuurders, studenten, docenten en andere relevante in- en externe betrokkenen. Ook adviseerden de commissies om meer ruimte te geven aan instellingen om zelf te bepalen op welke aspecten (in het experiment prestatiebekostiging 'indicatoren' genoemd) zij ambities kunnen formuleren. Geleerd is dat het hanteren van afrekenbare indicatoren een perverse prikkel met zich mee kan brengen. Het risico bestaat dat bij een te grote nadruk op

het behalen van resultaten op specifieke (landelijk voorgeschreven) indicatoren als voorwaarde voor het ontvangen van bekostiging, instellingen niet per se maatregelen nemen die de grootste kwaliteitswinst bij die instelling teweegbrengen. Dit is nader toegelicht in paragraaf 2.1 van de toelichting. De gekozen bekostigingsvariant biedt een systeem waarin middels de in het besluit voorgeschreven kwaliteitsthema's in grote lijnen kan worden gestuurd op de inzet van de middelen en waarin tegelijkertijd ruimte wordt gegeven voor een eigen invulling van de besteding van de middelen binnen die thema's. Instellingen hoeven niet op alle landelijk vastgestelde thema's voornemens en doelen te formuleren, maar kunnen uitgaan van de behoefte van de eigen hogeschool of universiteit.

Dat met het ontwerpbesluit meer ruimte wordt gegeven aan de horizontale dialoog is erin gelegen dat de instelling haar plannen voor kwaliteitsverbetering maakt in samenspraak met de onderwijsgemeenschap. Instellingen beschrijven in deze plannen hun voornemens en de doelen die zij daarmee willen bereiken. De plannen en de realisatie van het plan worden onafhankelijk getoetst door de NVAO, die ook toetst op een logische aansluiting tussen de gestelde voornemens en de gestelde doelen. Het bereiken van kwaliteitsdoelen is vaak mede afhankelijk van factoren die voor een instelling lastig te beïnvloeden zijn. Daarom is ervoor gekozen bij de beoordeling of het plan gerealiseerd is, enkel te kijken of de voornemens zijn gerealiseerd en niet of de doelen zijn behaald. Gezien de opzet van het systeem waarin met de onderwijsgemeenschap wordt samengewerkt aan voornemens en doelen, en er verschillende onafhankelijke beoordelingsmomenten zijn van het plan en de uitvoering van het plan, wordt verwacht dat de kwaliteit van het onderwijs zal verbeteren en het systeem dan ook doelmatig zal zijn.

De afdeling constateert dat een eindbeoordeling met financiële consequenties achterwege blijft. Inderdaad maakt een eindbeoordeling van de uitvoering van de plannen geen deel uit van het besluit, nu de eindbeoordeling voor de toekenning van de middelen geen gevolgen heeft. Dit wordt toegelicht in paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de toelichting. Evenwel zal de NVAO wel degelijk een eindbeoordeling (in het akkoord over de kwaliteitsafspraken 'evaluatie' genoemd) van de planrealisatie doen. De evaluatie vindt plaats bij de volgende beoordeling Instellingstoets Kwaliteitszorg (2023 - 2026), of zes jaar na de planbeoordeling indien de betreffende instelling niet deelneemt aan de Instellingstoets Kwaliteitszorg. Hoewel de evaluatie niet meeweegt bij het besluit over de toekenning van de middelen, wordt deze beoordeling wel verwacht een effect te hebben op de inspanning van instellingen en bij te dragen aan de doelstellingen van de kwaliteitsbekostiging. De instellingen gebruiken de resultaten van de evaluatie voor hun eigen strategievorming en, als door een nieuw kabinet weer voor kwaliteitsafspraken wordt gekozen, bij het opstellen van hun plan voor de volgende periode. De minister gaat daarnaast het gesprek aan met in ieder geval die instellingen wier planrealisatie bij de evaluatie door de NVAO als onvoldoende is aangemerkt. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is de evaluatie door de NVAO nader toegelicht in paragraaf 2.5 van het algemeen deel.

De Afdeling vraagt waarom ervoor gekozen is zo'n 96 procent van de beschikbare financiële middelen voor kwaliteitsbekostiging toe te kennen op basis van planbeoordeling en de overige 4 procent op basis van planrealisatie. Daarbij stelt de Afdeling de vraag hoe deze verdeling zich verhoudt tot de sturingsmogelijkheden die het besluit biedt.

Zoals beschreven is het systeem van de kwaliteitsbekostiging in hoge mate gestoeld op de horizontale dialoog, die is verdisconteerd in de maatstaf inzake de betrokkenheid van partijen. Op grond van die maatstaf dient een plan zorgvuldig te zijn voorbereid en afgestemd met alle betrokken partijen. Ook moet het plan realistisch en uitvoerbaar zijn, en in dat kader aansluiten bij de processen die worden gehanteerd binnen de organisatie. De NVAO kijkt in

het kader van de advisering aan de minister of deze maatstaven voldoende tot uitdrukking komen in het plan en in de uitvoering van het plan.

Er is vertrouwen dat wanneer een plan van de instelling bij indiening aan de gestelde maatstaven voldoet, de instelling het plan zal uitvoeren. Een instelling moet, ook in het belang van alle betrokkenen die met de uitvoering van de voornemens gebaat zijn, meerjarig investeringen kunnen doen om haar voornemens uit te voeren. Om deze redenen is ervoor gekozen om het overgrote deel van de kwaliteitsbekostigingsmiddelen aan de voorkant toe te kennen. Deze gekozen verhouding bij verdeling van de middelen tussen 2021 en 2025 draagt eraan bij dat instellingen investeringen doen die daadwerkelijk kunnen bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit. Vanwege de meerjarige zekerheid zullen instellingen sneller structurele investeringen doen ten goede van de onderwijskwaliteit.

Instellingen die na een negatief besluit op het plan ook een jaar later geen plan indienen dat voldoet aan de maatstaven, krijgen in het geheel geen kwaliteitsbekostiging. Er is dus een stevige prikkel voor instellingen om samen met de onderwijsgemeenschap tot goede plannen te komen. De financiële prikkel in 2024 die gekoppeld is aan de planrealisatie in 2022, is niet vormgegeven als een afrekening met mogelijke terugvordering als gevolg maar als een plus ten opzichte van de bij de planbeoordeling reeds toegekende kwaliteitsbekostiging over 2023. Deze vormt zo een extra prikkel voor instellingen om hun plannen te realiseren, zonder dat zij hoeven te vrezen voor een verlies van bekostiging dat zijn weerslag kan hebben op eerder verrichte investeringen. De verwachting is daarmee - in antwoord op de desbetreffende vraag van de Afdeling - dat op deze manier wordt voorkomen dat de tijdelijkheid van de kwaliteitsbekostiging leidt tot terughoudendheid bij instellingen in het doen van structurele investeringen ten behoeve van kwaliteitsverbetering. Overigens loopt het tijdvak voor de kwaliteitsbekostiging zoals opgenomen in het ontwerpbesluit tot en met 2024, maar de studievoorschotmiddelen zijn structurele middelen die tot ver na 2024 zijn begroot, en het budget van de studievoorschotmiddelen loopt na de periode van de kwaliteitsbekostiging nog op. Verwacht wordt dat door het beschikbaar komen van de studievoorschotmiddelen, veel instellingsbesturen er samen met de medezeggenschap voor zullen kiezen structurele investeringen te doen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is het algemeen deel van de toelichting in paragraaf 3 aangevuld.

De Afdeling adviseert voorts inzicht te geven in de vraag of de verwachte kwaliteitswinst opweegt tegen de toename van de administratieve lastendruk voor instellingen. De lasten die berekend moeten worden bij de totstandkoming van regelgeving, worden uitgedrukt in regeldrukkosten. Regeldrukkosten zijn alle investeringen en inspanningen (uitgezonderd financiële lasten) die bedrijven, burgers of professionals moeten doen respectievelijk verrichten om te voldoen aan verplichtingen uit regelgeving afkomstig van de Rijksoverheid. Het gaat hierbij om kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen en om inhoudelijke verplichtingen, waaronder toezichtgerelateerde verplichtingen.

Of de lastendruk van instellingen hoog of laag is, heeft niet alleen te maken met de feitelijke hoeveelheid tijd die, of het geld dat gemoeid is met het maken van plannen om de kwaliteit te verbeteren of om verantwoording daarover af te leggen, maar ook met de vraag of die lasten opwegen tegen de gevoelde baten. De kwaliteitsafspraken zijn een instrument om de kwaliteit te verbeteren, de horizontale dialoog te bevorderen en de kwaliteitscultuur te versterken. De kwaliteitsafspraken komen ten bate van de studenten, docenten en onderwijsleiders en evenzeer van het afnemend beroepenveld, de overheid en de samenleving in den brede. De inschatting is dat de baten, waaronder de verwachte

kwaliteitswinst, opwegen tegen de toename van de administratieve lasten. Het voorgaande is nader toegelicht in paragraaf 8 van het algemeen deel van de toelichting.

Tenslotte stelt de Afdeling de vraag hoe het ontwerpbesluit zich verhoudt tot de werkzaamheden van de Adviescommissie herziening bekostiging hoger onderwijs en onderzoek (onder voorzitterschap van de heer Van Rijn). De commissie-Van Rijn is gevraagd te adviseren over een aanpassing van de huidige bekostigingssystematiek in het licht van de volgende thema's:

1. de knelpunten in de bekostiging van het bèta- en technisch onderwijs en onderzoek en de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek;
2. de toegankelijkheid en gelijke kansen in het hoger onderwijs;
3. financiële prikkels in de onderwijsbekostiging ten aanzien van studentenaantallen;
4. de verdeling van de onderzoeksbekostiging van universiteiten in relatie tot onderzoeksinspanningen, wetenschappelijke kwaliteit en impact, evenals de verdelingsgrondslag van de bekostiging van praktijkgericht onderzoek in het hbo.

De kwaliteitsbekostiging behoort daarmee niet tot een van de thema's die in de opdracht aan de commissie-Van Rijn expliciet benoemd zijn. De verwachting is dan ook niet dat het advies van de commissie van invloed zal zijn op de werking van het besluit. Indirect zou het advies van de commissie-Van Rijn invloed kunnen hebben op de verdeling van de kwaliteitsbekostiging over de instellingen, omdat de middelen die elke instelling aan kwaliteitsbekostiging ontvangt gerelateerd zijn aan het aandeel van een instelling in het onderwijsdeel van de bekostiging. Wanneer, als gevolg van een herziening van de bekostigingssystematiek, het aandeel van een instelling in het onderwijsdeel van de rijksbijdrage verandert, kan dat ook gevolgen hebben voor wat een instelling aan kwaliteitsbekostiging ontvangt.

### **3. De nieuwe taak voor de NVAO**

De Verdragsluitende Partijen kunnen "na overleg" de NVAO belasten "met opdrachten die de opdracht, bedoeld in het eerste lid, ondersteunen of aanvullen", aldus artikel 1, tweede lid, van het Accreditatieverdrag. Dit overleg heeft plaatsgevonden in het Comité van ministers voor accreditatie van 12 juni 2018, waar de nieuwe taak van de NVAO is overeengekomen. Het Comité van ministers voor accreditatie is een periodiek overleg tussen de ministers van Onderwijs van Nederland en Vlaanderen. Het voorgaande is aangepast in paragraaf 2.5 van de toelichting van het besluit.

### **4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.**

De opmerkingen van de Afdeling in de redactionele bijlage zijn in de artikelen en de toelichting verwerkt, met uitzondering van de opmerking waarin wordt geadviseerd het voorgestelde artikel 4.30, tweede lid en het voorgestelde artikel 4.32, derde lid, te schrappen met het oog op Ar 5.48, eerste lid, dat voorschrijft dat in een bijzondere wet in beginsel geen bepalingen worden opgenomen over bestuursrechtelijke rechtsbescherming. De in artikelen 4.30, tweede lid en 4.32, derde lid opgenomen mogelijkheid voor de minister van OCW om (tot) een jaar na een negatief besluit op een aanvraag voor kwaliteitsbekostiging bij planbeoordeling, respectievelijk een negatief ambtshalve besluit over kwaliteitsbekostiging bij planrealisatie, een nieuw besluit over de bekostiging te nemen, staat namelijk niet in de weg aan de rechtsbescherming waar een instellingsbestuur op grond van de Algemene wet bestuursrecht beroep op kan doen. Bezwaar en beroep blijft mogelijk tegen elk



bekostigingsbesluit van de minister. Een en ander is verduidelijkt in de artikelsgewijze toelichting bij voornoemde voorgestelde artikelen.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele redactionele verbeteringen van ondergeschikte aard in het algemeen deel van de nota van toelichting door te voeren.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

## **Voetnoten**

(1) Nota van toelichting, paragraaf 1.1.

(2) Art. 2.5 jo. art. 1.9 WHW.

(3) Art. 5a.12, lid 2, WHW.

(4) Onderwijsraad, Inzicht en verantwoording van onderwijsgelden (Den Haag: Onderwijsraad, 2018), p. 32.

(5) ibidem.

(6) R.G. Louw, Het Nederlands hoger onderwijsrecht (Leiden: Leiden University Press 2011), p. 159.

(7) Zie in dit kader ook Onderwijsraad, Inzicht en verantwoording van onderwijsgelden (Den Haag: Onderwijsraad, 2018), p. 24.

(8) Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017-2021 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017 (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34700, nr. 34), p. 12.

(9) Art. 2, Instellingsregeling Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek.

(10) Art. 7, Instellingsregeling Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek.

(11) Het voorgestelde artikel 4.29.

(12) Nota van toelichting, paragraaf 2.1, 6 & 8.

(13) Nota van toelichting, paragraaf 2.2.

(14) Nota van toelichting, paragraaf 2.2.

(15) Nota van toelichting, paragraaf 6.

(16) Nota van toelichting, paragraaf 1.1.

(17) Nota van toelichting, paragraaf 1.2 en 2.5.

(18) Het Accreditatieverslag kent daarbij verschillende bevoegdheden toe aan verschillende organen: de Verdragsluitende Partijen en het Comité van Ministers. De bevoegdheden van het Comité van Ministers zijn uitdrukkelijk gelimiteerd tot de bevoegdheden "omschreven" in het verdrag (art. 3 lid 2 Accreditatieverdrag).

(19) De laatste keer dat er nieuwe taken aan de NVAO zijn toebedeeld, namelijk in het kader

van de instellingstoets kwaliteitszorg, geschiedde dit bij Verdragswijziging. Zie het protocol tot wijziging van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs (Trb. 2013, 35).

(20) Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting