



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008, houdende de aanpassing van de kwaliteitsbekostiging over het jaar 2021 in verband met de uitbraak van COVID-19

Nader Rapport

Den Haag, 26 augustus 2020
Nr. WJZ/25235286(11496)
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008, houdende de aanpassing van de kwaliteitsbekostiging over het jaar 2021 in verband met de uitbraak van COVID-19

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 juli 2020, nr. 20200001380, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 12 augustus 2020, nr. W05.20.0225/I, bied ik U hierbij aan. Het advies is integraal opgenomen in het nader rapport en cursief weergegeven.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe het tijdvak voor de toekenning van kwaliteitsbekostiging na planbeoordeling met een jaar in te korten. Door het hierdoor vrijkomende budget toe te voegen aan de rijksbijdrage worden bekostigde instellingen voor hoger onderwijs een jaar langer op reguliere wijze bekostigd en gelden voor deze toevoeging aan de instellingsbijdrage niet de voorwaarden voor kwaliteitsbekostiging.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de noodzaak tot aanpassing van de kwaliteitsbekostiging over het jaar 2021 dragend te motiveren. Zij adviseert tevens nader toe te lichten hoe het ontwerpbesluit bijdraagt aan de gewenste kwaliteitsimpuls van het hoger onderwijs, ook in het licht van de in 2018 en 2019 gemaakte keuze om instellingen die niet over een goedgekeurd plan beschikken vanaf 2020 het risico te laten dragen van meerjarige financiële verplichtingen.

Het Nederlandse hoger onderwijs wordt grotendeels gefinancierd via lumpsum-bekostiging op basis van algemene, voor iedere instelling geldende, objectieve maatstaven. Met de Wet studievoorschot hoger onderwijs is in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) daarnaast een grondslag gelegd voor (aanvullende) kwaliteitsbekostiging. De wet geeft de minister van OCW de mogelijkheid om aan de rijksbijdrage een bedrag toe te voegen in verband met de door een instelling in het vooruitzicht gestelde of gerealiseerde kwaliteit. Bij kwaliteit gaat het in elk geval om maatstaven als onderwijsdifferentiatie, onderwijsintensiteit, docentkwaliteit en studiesucces.

De berekeningswijze van de kwaliteitsbekostiging en het tijdvak waarvoor deze geldt zijn uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008. In de kern houdt dit in dat kwaliteitsbekostiging van 2021 t/m 2024 wordt toegekend indien de instelling beschikt over een door de minister goedgekeurd plan. Hiermee wordt tevens de belofte ingelost die aan de studenten is gedaan bij de afschaffing van de basisbeurs: de middelen die vrijkomen door het studievoorschot worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs.

Volgens de nota van toelichting hadden in mei 2020 twee instellingen nog geen besluit ontvangen op hun aanvraag voor kwaliteitsbekostiging. Daarnaast hebben zeventien instellingen een negatief besluit ontvangen. Voor deze instellingen is er de mogelijkheid een herstelplan in te dienen. Door de uitbraak van corona wordt echter verwacht dat de voorbereiding van de herstelplannen en de besluitvorming daarover niet voor alle instellingen kan worden afgerond voor Prinsjesdag 2020. Hierdoor verkeren veel instellingen in financiële onzekerheid over de toekenning van kwaliteitsbekostiging over het jaar 2021. Omdat instellingen al verplichtingen zijn aangegaan ter verbetering van de kwaliteit acht de regering het wenselijk de voor de kwaliteitsbekostiging bestemde voorschotmiddelen voor 2021 toe te voegen aan de reguliere rijksbijdrage, evenals in 2019 en 2020 het geval was. Daartoe wordt het

tijdvak voor de berekeningswijze van de kwaliteitsbekostiging met een jaar ingekort, naar 2022 t/m 2024.

Over de motivering van het ontwerpbesluit merkt de Afdeling het volgende op.

- a. *Een belangrijk doel van de kwaliteitsbekostiging is het aanzetten van instellingen tot kwaliteitsverbetering. Dit gebeurt door een deel van de bekostiging afhankelijk te stellen van goedkeuring van plannen en het realiseren ervan. Door nu – voor het derde achtereenvolgende jaar – de voor de kwaliteitsbekostiging geormerkte middelen toe te voegen aan de reguliere rijksbijdrage bestaat het risico dat dit doel uit het zicht raakt. Het ontwerpbesluit leidt er allereerst toe dat instellingen die (nog) niet in aanmerking komen voor kwaliteitsbekostiging, toch een deel van de daarvoor gereserveerde studievoorschotmiddelen ontvangen. Een tweede gevolg is dat het plan en de daaraan gekoppelde kwaliteitsbekostiging verder uiteen gaan lopen. Het instellingsplan ziet op de periode 2019 t/m 2024, de daarop betrekking hebbende kwaliteitsbekostiging op de periode 2022 t/m 2024. De facto worden hierdoor alleen de laatste drie jaren van het plan aanvullend bekostigd. Ten slotte betekent het ontwerpbesluit dat een instelling die zich niet weet te herkansen, toch de helft van de voor kwaliteitsbekostiging gereserveerde middelen heeft ontvangen.*

De regering deelt de mening van de Afdeling dat het aanzetten van instellingen tot kwaliteitsverbetering een belangrijk doel is van de kwaliteitsbekostiging. Dit doel wordt met onderhavig ontwerpbesluit niet uit het oog verloren. Samen met de NVAO ziet de regering dat de instellingen in samenspraak met de medezeggenschap tot goede plannen komen om de kwaliteit van het hoger onderwijs te verbeteren. Instellingen nemen de kwaliteitsafspraken serieus, zij zijn immers ook gedreven om de kwaliteit van het hoger onderwijs verder te verbeteren. Het gaat daarnaast voor instellingen om veel geld, dat zij vaak al vastgelegd hebben door het doen van voorinvesteringen en investeringen met de studievoorschotmiddelen in 2019 en 2020. De toelichting van het ontwerpbesluit is op dit punt aangevuld.

Dat door de wijziging van het tijdvak van de kwaliteitsbekostiging het plan van de instelling en de daaraan gekoppelde kwaliteitsbekostiging verder uiteen gaat lopen, ziet de regering anders. De instelling ontvangt immers, via de algemene Rijksbekostiging in plaats van via de kwaliteitsbekostiging, alsnog de benodigde bekostiging om het plan uit te voeren. De instellingen zullen ernaar streven om ook 2021 het plan te realiseren, de kwaliteitsbekostiging is namelijk ook afhankelijk van de mate waarin het plan wordt gerealiseerd. De facto worden de instellingen dan ook aanvullend bekostigd om het plan uit te voeren. Door het tijdvak van de kwaliteitsbekostiging te wijzigen, blijven juist alle instellingen in staat om reeds ingezette plannen om de kwaliteit van het hoger onderwijs verder te verbeteren, uit te voeren. Temeer in deze onzekere tijd is het van belang dat de financiën van de instellingen worden gecontinueerd.

Het is juist dat de instellingen wier aanvragen voor kwaliteitsbekostiging niet worden gehonoreerd, in 2021 in aanmerking komen voor aanvullende bekostiging via de algemene Rijksbekostiging. Er is voor gekozen om het tijdvak van de kwaliteitsbekostiging aan te passen, in plaats van het in 2021 toekennen van de bekostiging bij een vertraagde aanvraag, zodat instellingen kunnen blijven investeren in de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs. De instellingen die een negatief besluit hebben ontvangen hebben hierdoor tijd om een nieuwe aanvraag in te dienen en de ingezette trajecten ter verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs voort te zetten.

- b. *Inmiddels hebben alle instellingen een definitief besluit op hun aanvraag ontvangen. Het gestelde probleem heeft daarmee alleen betrekking op de besluitvorming over de toekenning van kwaliteitsbekostiging bij toepassing van de herkansingsprocedure. Het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 eist echter niet dat de herkansingsprocedure reeds voor Prinsjesdag 2020 wordt afgerond. Bepaald is dat instellingen binnen een jaar na de afwijzing een herstelaanvraag kunnen indienen en dat de minister anderhalf jaar na de afwijzing ('uiterlijk 2021') op de herstelaanvraag dient te beslissen. Hierdoor houden instellingen, ondanks een afwijzing, zicht op volledige kwaliteitsbekostiging, zij het met een vertraging van maximaal anderhalf jaar. De herkansingsprocedure biedt daarmee maximale financiële zekerheid aan de instellingen en draagt er aan bij dat zoveel mogelijk studenten kunnen profiteren van kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Uit deze termijnen volgt dat instellingen die moeten 'herkansen' waarschijnlijk ook zonder de corona-uitbraak met de genoemde financiële onzekerheid voor 2021 zouden zijn geconfronteerd. Een aanwijzing daarvoor is dat het ontwerpbesluit niets wijzigt aan de beslistermijn. Hoewel het plausibel is dat, mede als gevolg van het grote aantal afwijzingen, vertraging is ontstaan, is besluitvorming 'uiterlijk 2021' nog steeds haalbaar. Dit stemt overeen met een mededeling van de NVAO dat zij er ondanks de corona-uitbraak nog steeds naar streeft de advisering met betrekking tot de herstelaanvragen eind 2020 te hebben afgerond.*

Het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 vereist inderdaad niet dat voor Prinsjesdag 2020 de aanvragen voor kwaliteitsbekostiging, van instellingen wiens aanvragen in eerste instantie zijn afgewezen, opnieuw

zijn beoordeeld. Door de uitbraak van COVID-19 is de beoordeling van deze aanvragen echter vertraagd, waardoor meer instellingen dan verwacht pas na Prinsjesdag duidelijkheid krijgen over hun aanvraag op kwaliteitsbekostiging. Dit heeft tot gevolg dat deze instellingen, na een goedgekeurd herstelplan, pas halverwege 2021 de aanvullende kwaliteitsbekostiging ontvangen. Door nu de middelen voor 2021 ook via de algemene Rijksbijdrage toe te kennen hoeven de instellingen, die nog een herstelplan moeten indienen, niet uit hun eigen middelen de kwaliteitsafspraken te financieren. Dit is van belang omdat de maatregelen in het kader van COVID-19 bij de instelling ook extra kosten veroorzaken. Het nu toekennen van de middelen kwaliteitsafspraken 2021 stelt alle instellingen dan ook in staat om aan het herstelplan te werken en de investeringen door te zetten.

- c. *Hoewel de Afdeling zich realiseert dat voor de jaren 2019 en 2020 de middelen voor kwaliteitsbekostiging eveneens via de reguliere bekostiging zijn toegekend, is die situatie niet vergelijkbaar. Destijds moesten de plannen nog gemaakt en beoordeeld worden. Instellingen zouden daardoor lang in financiële onzekerheid verkeren, en investeringen mogelijk uitstellen. Gelet daarop is ervoor gekozen de eerste twee jaren van de kwaliteitsbekostigingsmiddelen via de reguliere rijksbijdrage toe te kennen, en de overige jaren na beoordeling van het instellingsplan.*

Alle partijen verbonden aan het akkoord over de kwaliteitsafspraken hadden graag gezien dat de plannen in één keer waren goedgekeurd. Tegelijkertijd hebben partijen ook met elkaar afgesproken dat een scherpe beoordeling van de plannen noodzakelijk is, gezien de omvang van het budget en de belofte aan studenten om met de opbrengsten van het leenstelsel te investeren in de kwaliteit van het onderwijs.

Als het tijdvak niet zou worden aangepast, dan zouden 19 instellingen met een negatief besluit een gat in de begroting hebben en zouden reeds ingezette trajecten ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs mogelijk moeten worden stopgezet. De regering acht het van belang dat de investeringen worden doorgezet en heeft daarom besloten om de kwaliteitsbekostigingsmiddelen net als in 2019 en 2020 via de reguliere Rijksbijdrage toe te kennen. De mogelijkheid tot een herstelbeoordeling biedt ook de mogelijkheid om deze beoordeling in alle scherpste te doen, en voor instellingen om het plan aan te passen en het advies van de NVAO daarbij ter harte te nemen.

- d. *Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling de noodzaak van het voorstel in relatie tot de corona-uitbraak enerzijds en de wettelijke beslistermijnen anderzijds dragend te motiveren. Voorts dient de toelichting uiteen te zetten of het voorstel kan rekenen op de steun van de instellingen voor hoger onderwijs en de betrokken studentenorganisaties. Ten slotte adviseert de Afdeling de vraag te beantwoorden op welke wijze het ontwerpbesluit bijdraagt aan de gewenste kwaliteitsimpuls van het hoger onderwijs, ook in het licht van de in 2018 en 2019 gemaakte keuze. Daarbij zou zowel aandacht moeten worden besteed aan het gegeven dat het vereiste van goedkeuring van een plan en de daaraan gekoppelde kwaliteitsbekostiging verder uiteen gaan lopen, als ook aan de mogelijkheid dat niet elke instelling zich bij de herkansing weet te kwalificeren.*

Vanaf het begin van de uitbraak van COVID-19 is het ministerie van OCW in gesprek met de partijen uit het onderwijsveld. De uitgangspunten en aanbevelingen die hieruit voortvloeien zijn opgenomen in het Servicedocument Hoger Onderwijs. Dat servicedocument kan rekenen op steun van de Vereniging Hogescholen, VSNU, Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra, NRTU, MBO-raad en studentenorganisaties. Het onderdeel van het Servicedocument over de kwaliteitsafspraken en het aanpassen van het tijdvak is dan ook met alle partijen afgestemd. Het onderhavige ontwerpbesluit is een uitwerking van hetgeen is overeengekomen met voornoemde organisaties en is neergelegd in het servicedocument.

Bij de totstandkoming van het onderhavige ontwerpbesluit is de al dan niet bestaande mogelijkheid om de herkansingsprocedure binnen de wettelijke beslistermijnen af te ronden niet leidend geweest. Met dit ontwerpbesluit wordt voornamelijk beoogd om instellingen over 2021 financiële zekerheid te bieden, nu door de uitbraak van COVID-19 en de in dit kader getroffen maatregelen de besluitvorming over de kwaliteitsbekostiging verder is vertraagd en omdat ook andere inkomensstromen van de instellingen onzekerder zijn geworden. Beoogd wordt dan ook de instellingen rust en zekerheid te bieden, in onrustige en onzekere tijden.

Met het onderhavige ontwerpbesluit wordt de beoordelingssystematiek van de herstelplannen niet aangepast. Alle plannen in het kader van de kwaliteitsafspraken hebben nog altijd instemming nodig van de volledige medezeggenschapsraad. Er wordt met deze wijziging niet ingeboet op de kwaliteit van de plannen. Doordat de instellingen die een nieuw plan moeten indienen, de adviezen uit de eerste ronde kunnen toepassen, is de verwachting dat de kwaliteit van deze plannen omhoog gaat. Als een instelling op de nieuwe aanvraag toch een negatief besluit ontvangt, dan ontvangt deze instelling voor de periode 2022-2024 geen kwaliteitsbekostiging. Het mogelijk moeten missen van de kwaliteitsbekostiging over 2022-2024 geeft instellingen voldoende reden om een goed nieuw plan in te dienen.



Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het bovengenoemde ontwerpbesluit aan te vullen met een bepaling waarmee de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap expliciet de bevoegdheid krijgt om het tijdvak van de kwaliteitsbekostiging aan te passen in besluiten waarmee reeds kwaliteitsbekostiging is toegekend. Hiermee kunnen deze besluiten in lijn worden gebracht met de, door het onderhavige ontwerpbesluit, gewijzigde tijdvakken in artikel 4.31, eerste en tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008. Het wijzigen van de tijdvakken in deze besluiten heeft voor de betreffende instellingen geen financiële gevolgen. De betreffende middelen worden namelijk, in plaats van via de kwaliteitsbekostiging, toegekend via de algemene rijksbijdrage.

De redactionele opmerkingen van de Raad van State zijn verwerkt in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit. Hiertoe is de nota van toelichting aangevuld met een toelichting over de voorhang en de wijze waarop het onderhavige Besluit is afgestemd met onder andere de studentenbonden, de Vereniging Hogescholen en de VSNU.

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,
I.K. van Engelshoven.*



Advies Raad van State

No. W05.20.0225/I

's-Gravenhage, 12 augustus 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 8 juli 2020, no.2020001380, 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, houdende de aanpassing van de kwaliteitsbekostiging over het jaar 2021 in verband met de uitbraak van COVID-19, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe het tijdvak voor de toekenning van kwaliteitsbekostiging na planbeoordeling met een jaar in te korten. Door het hierdoor vrijkomende budget toe te voegen aan de rijksbijdrage worden bekostigde instellingen voor hoger onderwijs een jaar langer op reguliere wijze bekostigd en gelden voor deze toevoeging aan de instellingsbijdrage niet de voorwaarden voor kwaliteitsbekostiging.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de noodzaak tot aanpassing van de kwaliteitsbekostiging over het jaar 2021 dragend te motiveren. Zij adviseert tevens nader toe te lichten hoe het ontwerpbesluit bijdraagt aan de gewenste kwaliteitsimpuls van het hoger onderwijs, ook in het licht van de in 2018 en 2019 gemaakte keuze om instellingen die niet over een goedgekeurd plan beschikken vanaf 2020 het risico te laten dragen van meerjarige financiële verplichtingen.

Het Nederlandse hoger onderwijs wordt grotendeels gefinancierd via lumpsum-bekostiging op basis van algemene, voor iedere instelling geldende, objectieve maatstaven. Met de Wet studievoorschot hoger onderwijs is in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) daarnaast een grondslag gelegd voor (aanvullende) kwaliteitsbekostiging. De wet geeft de minister van OCW de mogelijkheid om aan de rijksbijdrage een bedrag toe te voegen in verband met de door een instelling in het vooruitzicht gestelde of gerealiseerde kwaliteit. Bij kwaliteit gaat het in elk geval om maatstaven als onderwijsdifferentiatie, onderwijsintensiteit, docentkwaliteit en studiesucces.

De berekeningswijze van de kwaliteitsbekostiging en het tijdvak waarvoor deze geldt zijn uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008. In de kern houdt dit in dat kwaliteitsbekostiging van 2021 t/m 2024 wordt toegekend indien de instelling beschikt over een door de minister goedgekeurd plan. Hiermee wordt tevens de belofte ingelost die aan de studenten is gedaan bij de afschaffing van de basisbeurs: de middelen die vrijkomen door het studievoorschot worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs.

Volgens de nota van toelichting hadden in mei 2020 twee instellingen nog geen besluit ontvangen op hun aanvraag voor kwaliteitsbekostiging. Daarnaast hebben zeventien instellingen een negatief besluit ontvangen. Voor deze instellingen is er de mogelijkheid een herstelplan in te dienen. Door de uitbraak van corona wordt echter verwacht dat de voorbereiding van de herstelplannen en de besluitvorming daarover niet voor alle instellingen kan worden afgerond voor Prinsjesdag 2020. Hierdoor verkeren veel instellingen in financiële onzekerheid over de toekenning van kwaliteitsbekostiging over het jaar 2021. Omdat instellingen al verplichtingen zijn aangegaan ter verbetering van de kwaliteit acht de regering het wenselijk de voor de kwaliteitsbekostiging bestemde voorschotmiddelen voor 2021 toe te voegen aan de reguliere rijksbijdrage, evenals in 2019 en 2020 het geval was. Daartoe wordt het tijdvak voor de berekeningswijze van de kwaliteitsbekostiging met een jaar ingekort, naar 2022 t/m 2024.

Over de motivering van het ontwerpbesluit merkt de Afdeling het volgende op.

- a. Een belangrijk doel van de kwaliteitsbekostiging is het aanzetten van instellingen tot kwaliteitsverbetering. Dit gebeurt door een deel van de bekostiging afhankelijk te stellen van goedkeuring van plannen en het realiseren ervan. Door nu – voor het derde achtereenvolgende jaar – de voor de kwaliteitsbekostiging geoormerkte middelen toe te voegen aan de reguliere rijksbijdrage bestaat het FF risico dat dit doel uit het zicht raakt. Het ontwerpbesluit leidt er allereerst toe dat instellingen die (nog) niet in aanmerking komen voor kwaliteitsbekostiging, toch een deel van de daarvoor gereserveerde studievoorschotmiddelen ontvangen. Een tweede gevolg is dat het plan en de daaraan gekoppelde kwaliteitsbekostiging verder uiteen gaan lopen. Het instellingsplan ziet op de periode 2019 t/m 2024, de daarop betrekking hebbende kwaliteitsbekostiging op de periode 2022 t/m 2024. De facto worden hierdoor alleen de laatste drie jaren van het plan aanvullend bekostigd. Ten slotte betekent het ontwerpbesluit dat een instelling die zich niet weet te herkennen, toch de helft van de voor kwaliteitsbekostiging gereserveerde middelen heeft ontvangen.
- b. Inmiddels hebben alle instellingen een definitief besluit op hun aanvraag ontvangen. Het gestelde probleem heeft daarmee alleen betrekking op de besluitvorming over de toekenning van kwaliteits-

teitsbekostiging bij toepassing van de herkansingsprocedure. Het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 eist echter niet dat de herkansingsprocedure reeds voor Prinsjesdag 2020 wordt afgerond. Bepaald is dat instellingen binnen een jaar na de afwijzing een herstelaanvraag kunnen indienen en dat de minister anderhalf jaar na de afwijzing ('uiterlijk 2021') op de herstelaanvraag dient te beslissen.¹ Hierdoor houden instellingen, ondanks een afwijzing, zicht op volledige kwaliteitsbekostiging, zij het met een vertraging van maximaal anderhalf jaar. De herkansingsprocedure biedt daarmee maximale financiële zekerheid aan de instellingen en draagt er aan bij dat zoveel mogelijk studenten kunnen profiteren van kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Uit deze termijnen volgt dat instellingen die moeten 'herkansen' waarschijnlijk ook zonder de corona-uitbraak met de genoemde financiële onzekerheid voor 2021 zouden zijn geconfronteerd.² Een aanwijzing daarvoor is dat het ontwerpbesluit niets wijzigt aan de beslistermijn. Hoewel het plausibel is dat, mede als gevolg van het grote aantal afwijzingen, vertraging is ontstaan, is besluitvorming 'uiterlijk 2021' nog steeds haalbaar. Dit stemt overeen met een mededeling van de NVAO dat zij er ondanks de corona-uitbraak nog steeds naar streeft de advisering met betrekking tot de herstelaanvragen eind 2020 te hebben afgerond.³

- c. Hoewel de Afdeling zich realiseert dat voor de jaren 2019 en 2020 de middelen voor kwaliteitsbekostiging eveneens via de reguliere bekostiging zijn toegekend, is die situatie niet vergelijkbaar. Destijds moesten de plannen nog gemaakt en beoordeeld worden. Instellingen zouden daardoor lang in financiële onzekerheid zouden verkeren, en investeringen mogelijk uitstellen. Gelet daarop is ervoor gekozen de eerste twee jaren van de kwaliteitsbekostigingsmiddelen via de reguliere rijksbijdrage toe te kennen, en de overige jaren na beoordeling van het instellingsplan.
- d. Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling de noodzaak van het voorstel in relatie tot de corona-uitbraak enerzijds en de wettelijke beslistermijnen anderzijds dragend te motiveren. Voorts dient de toelichting uiteen te zetten of het voorstel kan rekenen op de steun van de instellingen voor hoger onderwijs en de betrokken studentenorganisaties. Ten slotte adviseert de Afdeling de vraag te beantwoorden op welke wijze het ontwerpbesluit bijdraagt aan de gewenste kwaliteitsimpuls van het hoger onderwijs, ook in het licht van de in 2018 en 2019 gemaakte keuze. Daarbij zou zowel aandacht moeten worden besteed aan het gegeven dat het vereiste van goedkeuring van een plan en de daaraan gekoppelde kwaliteitsbekostiging verder uiteen gaan lopen, als ook aan de mogelijkheid dat niet elke instelling zich bij de herkansing weet te kwalificeren.

2. 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,
Th.C. de Graaf.*

¹ Artikel 4.31, eerste lid, Uitvoeringsbesluit WHW2008.

² In feite is die onzekerheid nog groter, omdat de herkansing de periode 2021 t/m 2024 beslaat en de afloop ervan niet vaststaat.

³ Brief van 16 april 2020, NVAO/20201031/ND.



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W05.20.0225/I**

- Verduidelijken dat de maatregel deel uitmaakt van het zogenoemde Servicedocument HO – aanpak Coronavirus COVID-19 en daarmee voldaan is aan de in artikel 2.6, achtste lid, van de WHW opgenomen eis tot vooroverleg met de sector.
- Het ontwerpbesluit is voorgehangen bij de Staten-Generaal. In de nota van toelichting ingaan op het verloop van de voorhangprocedure.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008, houdende de aanpassing van de kwaliteitsbekostiging over het jaar 2021 in verband met de uitbraak van COVID-19

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 6 juli 2020, nr. WJZ/24298618(11496) directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 2.6, zesde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I. WIJZIGING VAN HET UITVOERINGSBESLUIT WHW

In artikel 4.31, eerste en tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 wordt '1 januari 2021' vervangen door '1 januari 2022'.

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 september 2020. Indien het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 1 september 2020, treedt het in werking met ingang van de dag na de datum van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt het terug tot en met 1 september 2020.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

I. NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Instellingen zijn sinds 2018 bezig met het maken van plannen voor de kwaliteitsafspraken en de bijbehorende kwaliteitsbekostiging. De kwaliteitsbekostiging bestaat uit de studievoorschotmiddelen. Van 2018 tot en met 2020 zijn de studievoorschotmiddelen nog aan de reguliere rijksbijdrage toegevoegd. Deze middelen zijn bedoeld om investeringen te doen in de kwaliteit van het onderwijs. Vanaf 2021 zouden deze middelen de kwaliteitsbekostiging gaan vormen omdat verwacht werd dat de plannen van de instellingen om de kwaliteit van het hoger onderwijs verder te verbeteren dan gereed en beoordeeld zouden zijn.

Sinds april 2019 zijn op grond van het Uitvoeringsbesluit WHW 2009 besluiten genomen over de kwaliteitsbekostiging voor bekostigde instellingen voor hoger onderwijs. Twee instellingen hebben in mei 2020 nog geen besluit ontvangen op hun aanvraag voor kwaliteitsbekostiging. Daarnaast hebben op dit moment zeventien instellingen een negatief besluit ontvangen. Zij kunnen een herstelaanvraag indienen om aanspraak te maken op kwaliteitsbekostiging. Door de crisis in verband met COVID-19 wordt verwacht dat de besluitvorming omtrent de toekenning van kwaliteitsbekostiging niet voor al deze instellingen kan worden afgerond voor de publicatie van de bedragen in de Regeling financiering hoger onderwijs op Prinsjesdag 2020. Dit komt bijvoorbeeld doordat instellingen meer tijd nodig hebben om hun plan af te ronden omdat zij momenteel intern andere prioriteiten hebben zoals het organiseren van digitaal onderwijs. Ook kan de beoordeling en besluitvorming meer tijd kosten, omdat de oordeelsvorming digitaal zal plaatsvinden. Waar nodig blijft de mogelijkheid bestaan voor een locatiebezoek op een nader te bepalen moment.

Doordat besluitvorming omtrent de kwaliteitsbekostiging niet voor Prinsjesdag 2020 kan worden afgerond verkeren veel instellingen in financiële onzekerheid over de toekenning van kwaliteitsbekostiging over het jaar 2021. Ten aanzien van een bedrag van circa € 150 miljoen is er voor de instellingen onduidelijkheid, dat is bijna 40% van het totale budget aan studievoorschotmiddelen in 2021. Instellingen hebben met de voorinvesteringen van 2015 tot en met 2017 en met de studievoorschotmiddelen in 2018 tot en met 2020 al investeringen gedaan die vaak meerjarig doorlopen. Instellingen hebben in deze coronacrisis ook op andere vlakken financiële onzekerheden. Om er voor te zorgen dat instellingen niet in financiële onzekerheid zitten en om rust te creëren op dit terrein, is besloten de kwaliteitsbekostiging ook voor 2021 toe te kennen met de reguliere rijksbijdrage, zoals is gebeurd in 2019 en 2020. Door financiële zekerheid te creëren kunnen instellingen blijven investeren in de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs.

2. Hoofdpijnen van dit besluit

Met dit besluit wordt het tijdvak van de toekenning van kwaliteitsbekostiging bij planbeoordeling ingekort van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2024 naar 1 januari 2022 tot en met 31 december 2024. Hierdoor ontvangen alle bekostigde onderwijsinstellingen een jaar langer hun studievoorschotmiddelen via de reguliere rijksbijdrage. Behalve de toekenning van de middelen over het jaar 2021 wijzigt het proces omtrent de kwaliteitsbekostiging niet. Instellingen die in de eerste ronde geen positief besluit hebben ontvangen, dienen alsnog een nieuwe aanvraag in en de NVAO zal de minister adviseren over die aanvraag. Daarbij gelden dezelfde criteria als in de eerste ronde. Dit betekent onder andere dat het plan voor kwaliteitsverbetering van de instelling blijft zien op de periode van 2019 tot en met 2024, ook dient de instelling te beschrijven welke kwaliteitsverbetering zij per 31 december 2021 en per 31 december 2024 verwacht te realiseren.

Het panel van de NVAO kan de komende maanden niet op bezoek bij instellingen en zal daarom een alternatieve procedure doorlopen. In deze procedure zal het panel in eerste instantie de aanvraag van de instelling op papier beoordelen en mogelijk een (online) bezoek afleggen. Indien het panel een locatiebezoek noodzakelijk acht, dan kan dit – met inachtneming van de richtlijnen van het RIVM – plaatsvinden. Daarnaast zullen instellingen zoals gepland in 2022 worden getoetst op de realisatie van hun plannen tot dan toe.

3. Verhouding tot nationale wetgeving

De toekenning van de studievoorschotmiddelen geschiedt in de vorm van aanvullende bekostiging (kwaliteitsbekostiging). De grondslag voor de kwaliteitsbekostiging is geregeld in artikel 2.6, vijfde en zesde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. De wijze van berekening van de kwaliteitsbekostiging en het tijdvak waarvoor de berekeningswijze geldt is bij algemene maatregel van bestuur uitgewerkt in de artikelen 4.28 tot en met 4.34 van het Uitvoeringsbesluit WHW



2008. Met de onderhavige wijziging wordt het tijdvak voor de kwaliteitsbekostiging aangepast naar 2022 tot en met 2024.

4. Gevolgen

Met de wijziging van het besluit wordt geen ander effect verwacht op de bestaande doelstellingen van de kwaliteitsbekostiging. Instellingen zitten al in het proces van plannen maken en uitvoeren en voeren daarover het gesprek met de medezeggenschap. Maar omdat de formele toetsingsprocedures mogelijk niet op tijd zijn afgerond en financiële onzekerheid juist kwaliteitsverbetering en het goede gesprek daarover zouden kunnen tegenwerken, is er voor gekozen om instellingen een jaar extra zekerheid te geven dat de studievoorschotmiddelen beschikbaar zijn voor de instelling. Hierdoor ontvangen ook instellingen zonder goedgekeurd plan over 2021 de studievoorschotmiddelen.

5. Uitvoering

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Besluit kwaliteitsbekostiging hoger onderwijs hebben DUO en de NVAO een uitvoeringstoets gedaan.¹ Voor de onderhavige wijziging zijn geen nieuwe formele uitvoeringstoetsen gedaan, omdat er geen nieuwe gevolgen voor de uitvoering worden gecreëerd. Dit besluit is wel afgestemd met DUO en de NVAO. Zowel DUO als de NVAO bevestigen het beeld dat er geen nieuwe gevolgen zijn voor de uitvoering en achten het besluit uitvoerbaar.

6. Financiële gevolgen

In onderstaande tabel is de omvang van de studievoorschotmiddelen weergegeven die met de kwaliteitsafspraken gemoeid zijn, en die in de jaren 2022 tot en met 2024 onder de kwaliteitsbekostiging vallen. In totaal betreft dit in 2019 tot en met 2024 een budget met de omvang van € 2.365 miljard euro. In 2021 wordt € 385 mln toegevoegd aan de rijksbijdrage en gelden voor dit bedrag niet de voorwaarden voor kwaliteitsbekostiging. De middelen worden net als de eerdere jaren beschikbaar gesteld voor een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, maar er ligt nog geen goedgekeurd plan aan ten grondslag. Het budget staat reeds op de begroting van OCW ingeboekt onder de prestatiebox van artikel 6 en 7, onder het kopje 'studievoorschotmiddelen'. Er zijn geen aanvullende kosten voor de rijksbegroting met de wijziging van dit besluit.

Budgetten studievoorschotmiddelen*:

Hoger onderwijs en wetenschappelijk onderwijs 2019–2024						
x 1 miljoen euro**	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal budget kwaliteitsbekostiging hbo en wo	192	227	385	481	507	573
Waarvan hbo (2021 t/m 2024 gekoppeld aan goedgekeurd plan)	120	141	239	299	315	315
Waarvan wo (2021 t/m 2024 gekoppeld aan goedgekeurd plan)	72	86	146	182	192	192
Waarvan kwaliteitsbekostiging 2024 gerealiseerde kwaliteit hbo						41
Waarvan kwaliteitsbekostiging 2024 gerealiseerde kwaliteit wo						25

* met deze wijziging is dit de kwaliteitsbekostiging vanaf 2022

** Alle getallen zijn afgerond; daardoor kunnen optellingen afwijken, deze tabel komt voort uit de begroting over 2020.

7. Voorhang, advies en consultatie

Gelet op het spoedeisende karakter van het onderhavige besluit heeft een formele internetconsultatie niet plaatsgevonden. Wel is het besluit voorgelegd aan DUO, de NVAO en de ATR, zie hierover paragraaf 5 en 8. Ook wordt het onderhavige besluit vier weken voorgehangen in de Tweede en Eerste Kamer.

8. Gevolgen regeldruk

De regeldruk voor de instellingen veranderen niet door deze wijziging, omdat de instellingen die nog geen positief besluit hebben ontvangen, nog altijd een herstell aanvraag moeten indienen om voor de kwaliteitsbekostiging na 2021 in aanmerking te komen. De regeldruk voor hogeronderwijsinstellingen is berekend voor de periode 2019 tot en met 2024 en zijn geraamd op ongeveer € 150.000 per jaar voor hogescholen en universiteiten. De lasten zien onder meer op het opstellen van de aanvraag, de voorbereiding door de instelling op de toetsing door de NVAO en de jaarlijkse verantwoording. Het onderhavige besluit is voorgelegd aan ATR, maar is niet geselecteerd voor een formele advies.

¹ Stb. 2019, 162.



9. Inwerkingtreding

Beoogd wordt om het onderhavige besluit in werking te laten treden op 1 september 2020. Hierdoor kunnen de studievoorschotmiddelen middels de eerste rijksbijdragebrief aan de bekostigde instellingen voor hoger onderwijs toegekend worden via de reguliere bekostiging. Als het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst na 1 september 2020 wordt gepubliceerd dan werkt dit besluit terug tot en met 1 september 2020.

II. Artikelsgewijs deel

Artikel I. Wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW

Met de wijziging van artikel 4.31, eerste en tweede lid, wordt het tijdvak voor de toekenning van kwaliteitsbekostiging bij planbeoordeling ingekort van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2024 naar 1 januari 2022 tot en met 31 december 2024. Hiermee wordt bewerkstelligd dat alle bekostigde instellingen voor hoger onderwijs een jaar langer via de reguliere bekostiging bekostigd worden. De aanvullende bekostiging (ofwel kwaliteitsbekostiging) wordt verstrekt vanaf 2022. Met uitzondering van de wijziging in het tijdvak van de toekenning van kwaliteitsbekostiging bij planbeoordeling blijft de kwaliteitsbekostiging ongewijzigd.

Artikel II. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op 1 september 2020. Indien dit besluit na 1 september 2020 in het Staatsblad wordt geplaatst dan treedt dit besluit met terugwerkende kracht in werking op 1 september 2020. Voor terugwerkende kracht is gekozen zodat de studievoorschotmiddelen op Prinsjesdag toegekend kunnen worden aan alle bekostigde instellingen voor hoger onderwijs.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,