

Vergaderjaar 2013–2014

33 472

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de versterking van de kwaliteitswaarborgen voor het hoger onderwijs en wijziging van verschillende onderwijswetten in verband met de introductie onderscheidenlijk verbreding van een aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister en in verband met aanpassingen in de regelgeving betreffende het basisregister onderwijs en het persoonsgebonden nummer (Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs)

Nr. 18

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 26 september 2013

Naar aanleiding van de op 16 september 2013 ontvangen derde nota van wijziging bij het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs (Kamerstuk 33 472, nr. 15) heeft de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van uw Kamer een nader verslag uitgebracht dat is vastgesteld op 20 september 2013. De commissie geeft aan dat zij de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid acht als de in het nader verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende door de regering worden beantwoord. Ik constateer dat de leden van de SP-fractie en die van de fractie van D66 vragen hebben gesteld en opmerkingen hebben geplaatst. Ik beantwoord deze, mede namens de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, als volgt. Ik houd daarbij de volgorde van het nader verslag aan.

1. Inleiding

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het overzicht van wetswijzigingen op het hoger onderwijs sinds 2005 dat de regering hen heeft doen toekomen.¹ Deze leden zien een enorme lijst van 21 pagina's en maken zich zorgen of het onderwijs deze stortvloed van wijzigingen nog wel kan behappen. Zij willen graag weten of de regering deze mening deelt en welke conclusies zij op basis hiervan trekt over onderhavig wetsvoorstel.

De tabel die op verzoek van de leden van de D66-fractie als bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag is opgenomen, is inderdaad fors van

¹ Bijlage bij Kamerstuk 33 472, nr. 10.

omvang. In totaal gaat het om 36 wetswijzigingen die in de periode januari 2005 – maart 2013 in het Staatsblad zijn geplaatst. Een piek in het aantal wijzigingen is steeds te zien in een jaar dat een kabinetwisseling aan de orde was. Overigens zegt het aantal wijzigingen natuurlijk niets over de aard en omvang daarvan. Zo hebben 6 wijzigingen uitsluitend betrekking op de indexering van griffierechten, houden er 3 verband met technische wijzigingen en reparaties, waren er 2 nodig door de invoering van de BES-structuur, gaat er 1 over de oprichting van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en heeft er 1 uitsluitend als onderwerp de definiëring van de consumentenprijsindex. In het overzicht staat verder een wet uit 2005 gericht op vermindering en vereenvoudiging van regelgeving en op verdere zelfregulering in het hoger onderwijs. Enkele recente wetten beogen de instellingen voor hoger onderwijs meer ruimte te geven. Ik wijs op «Ruim baan voor talent» uit 2011 en de voor alle onderwijssectoren geldende wet uit 2012 die experimenten ter bevordering van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van onderwijs mogelijk maakt.

Er is in de periode 2005 – 2013 echter ook een beperkt aantal ingrijpende wijzigingen doorgevoerd zoals de wet Versterking besturing en dit jaar de wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs. Bij zulke ingrijpende wijzigingen is het onderwijsveld nauw betrokken en wordt met de instellingen altijd uitvoerig gecommuniceerd over een dergelijk wetgevingstraject. Bij de inwerkingtreding wordt rekening gehouden met de benodigde tijd voor instellingen en studenten maar ook met instanties als de NVAO en DUO om zich op de voorgestelde veranderingen voor te bereiden. Voor zover het concreet gaat om de tekst van de wet dragen de diverse wettenbanken en tekstuutgaven er zorg voor dat die voor een ieder toegankelijk is en blijft.

Voorts hebben deze leden een vraag over de tweede nota van wijziging van onderhavig wetsvoorstel. Het is hen niet duidelijk wat de koppeling van deze wijziging is met de rest van de wetgeving. Zij willen daarom graag van de regering weten waarom er niet voor is gekozen om dit in een aparte wet aan de Staten-Generaal aan te bieden. Deze leden hebben een sterk vermoeden dat er dan sprake had kunnen zijn van een hamerstuk.

In de aanloop naar de invoering van het basisregister onderwijs voor het hoger onderwijs (BRON-HO) met ingang van 1 januari 2014 heeft de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) enkele onvolkomenheden in de wetgeving gesignaleerd. In eerste instantie is vanzelfsprekend overwogen daarvoor een regulier wetgevingstraject te volgen. Zelfs al zou dat een hamerstuk zijn geweest, dan nog had dat traject circa een jaar in beslag genomen. Daarom is een andere, snellere weg gezocht, te meer omdat het enkel correcties van technische en redactionele aard betreft en een bepaling over het verschaffen van persoonsgebonden bekostigingsinformatie voor alle onderwijssectoren die aansluit bij een eerdere toezegging aan de Tweede Kamer, opgenomen in een brief van 9 december 2010 over de invoering van de lumpsum in het po (Kamerstuk 31 293, nr. 84). Die snellere weg is gevonden in een nota van wijziging bij het onderhavige wetsvoorstel.

Uit een oogpunt van zorgvuldigheid is de nota van wijziging aan het College Bescherming Persoonsgegevens voorgelegd. Het college heeft bericht dat de nota geen aanleiding geeft tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

2. Verbreding van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister

De leden van de SP-fractie zien graag een verdere toelichting op de mogelijke gevolgen van de aanwijzingsbevoegdheid. Wat zijn de gevolgen van de aanwijzing voor de betreffende bestuurder(s)? Kunnen zij persoonlijk aansprakelijk worden gesteld?

In het Burgerlijk Wetboek (artikelen 2.8 en 2.9) is geregeld dat een rechtspersoon en degenen die krachtens de wet en de statuten bij zijn organisatie zijn betrokken, zich ten opzichte van elkaar moeten gedragen naar hetgeen door redelijkheid en billijkheid wordt gevorderd. In dat verband is ook de aansprakelijkheid van bestuurders vastgelegd. In de WHW is een hoofdelijke aansprakelijkheid geregeld voor leden van het college van bestuur van de openbare universiteiten. In de brief Versterking bestuurskracht onderwijs van 19 april 2013 is voor alle onderwijssectoren het voornemen opgenomen, in navolging van voorgenomen wetgeving voor woningcorporaties en zorginstellingen, niet alleen de hoofdelijke aansprakelijkheid van de bestuurders en maar ook van de interne toezichthouders van de instellingen te regelen bij onbehoorlijke taakvervulling als bedoeld in artikel 2.9 BW. Hiervoor is in de genoemde brief een wetswijziging aangekondigd. Het aansprakelijk stellen van bestuurders en toezichthouders wordt dus niet in het onderhavige wetsvoorstel geregeld.

Ook vernemen zij graag de gevolgen van de aanwijzing voor de betreffende opleiding en/of instelling en voor de studenten daarvan.

Op de vraag wat de gevolgen van een aanwijzing zijn voor de betreffende opleiding of instelling of de studenten daarvan is moeilijk een algemeen antwoord te geven. Dat is steeds afhankelijk van de specifieke casus. Niettemin kan worden gesteld dat met de inzet van een aanwijzingsbevoegdheid primair de belangen van de leerlingen, deelnemers of studenten worden gediend, of het nu gaat om maatregelen die het financieel beheer van de instelling betreffen of om ingrepen gericht op de kwaliteit van het onderwijs.

Voorts willen de leden van de SP-fractie weten op welke wijze en door wie wordt vastgesteld op welk punt er sprake is van «ernstige nalatigheid/ernstige problemen met betrekking tot de kwaliteit».

Signalen van verschillende aard kunnen de Minister langs diverse wegen bereiken, via klokkenluiders, berichten in de pers, vroegsignalering door de inspectie; meestal gaat het om een combinatie daarvan. De inspectie stelt in een vooronderzoek vast hoe die signalen moeten worden geïdentificeerd. Als er zodanige concrete signalen van grote problemen zijn bij een instelling dat daarvan uitstralingseffecten naar de sector worden gevreesd en dat een aanwijzing wordt overwogen, zal de inspectie van het onderwijs een onderzoek als bedoeld in artikel 11, 12a respectievelijk artikel 15 van de WOT moeten hebben verricht voordat werkelijk een aanwijzing wordt gegeven.

Voorts vragen deze leden of de regering kan aangeven welke periode kan verlopen tussen constatering van de problemen en de uiteindelijke aanwijzing.

Vanuit het oogpunt van de zorgvuldigheid die bij het hanteren van zo'n ingrijpend instrument als een aanwijzing is geboden, schrijft de wet voor dat eerst een inspectierapport wordt opgesteld. Als dat rapport geen aanleiding geeft van het voornemen tot het geven van een aanwijzing af te zien, krijgt vervolgens de raad van toezicht respectievelijk de rechtspersoon die de school in stand houdt de gelegenheid op dat voornemen

te reageren. In het voornemen moet de Minister specifiek zijn: het voornemen moet aangeven op welke punten sprake is van ernstige nalatigheid en welke maatregelen in verband daarmee van de instelling worden verwacht. Ingrijpen met voorbijgaan van deze waarborgen zou niet alleen in strijd zijn met de wet maar ook met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het is vanzelfsprekend wel de bedoeling de periode tussen het moment van vaststellen van een ernstig verzuim en, indien noodzakelijk, het geven van de aanwijzing niet langer dan strikt nodig te laten zijn.

De leden van de D66-fractie vragen de regering vijf voorbeelden te geven van situaties uit het verleden waarin de verbrede aanwijzingsbevoegdheid een incident een andere richting had kunnen geven.

Hoe de aanwijzing bij incidenten uit het verleden had kunnen worden ingezet, leidt tot giswerk. Het plaatsen van deze interventiemogelijkheid in een context in het verleden levert geen goed beeld op van de waarde van het instrument, omdat het met terugwerkende kracht niet de functie kan hebben van «stok achter de deur. In zijn advies van 22 juni 2012 bij het wetsvoorstel, betwijfelt de Raad of in de casus InHolland met een aanwijzing adequater zou zijn opgetreden». In het nader rapport van 1 november 2012 stelt het Kabinet dat «als het college van bestuur en de raad van toezicht van InHolland niet uit eigen beweging waren opgestapt, zou de Minister (i.c. de staatssecretaris) geen mogelijkheid hebben gehad om bestuurlijk in te grijpen en hun aftreden te bewerkstelligen, anders dan via een onzeker en langdurig traject van bekostigingssancties, die ten koste kunnen gaan van het primaire proces van de onderwijsinstelling. In dat geval zou een aanwijzing door de Minister, gericht aan de raad van toezicht een «passend» instrument zijn geweest. «Eenzelfde redenering gaat ook op voor een casus als Amarantis.

De regering wijst erop dat dat met de invoering van een aanwijzingsbevoegdheid het handelingsrepertoire van de Minister wordt uitgebreid, zodat er in voorkomende gevallen van ernstige nalatigheid of wanbeheer gerichter kan worden opgetreden. De regering wijst erop dat de introductie van de verbrede aanwijzingsbevoegdheid niet op zichzelf staat. De inspectie heeft haar financiële toezicht aangescherpt waarbij meer toekomstgerichte indicatoren dan voorheen worden toegepast. In de brief van 19 april 2013 (Kamerstuk 33 495, nr. 10) is een samenstel aan maatregelen aangekondigd om de bestuurskracht in het onderwijs te versterken. Onderdeel daarvan is onder andere de verplichting om in de jaarrekening een toekomstparagraaf op te nemen. Op basis van early warnings kan eerder duidelijk worden of maatregelen noodzakelijk zijn, waaronder – als ultimum remedium – de inzet van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister. Het tijdig treffen van een maatregel maakt dat bijsturen eerder het gewenste resultaat oplevert. Ik verwacht echter ook dat de mogelijke inzet van de aanwijzingsbevoegdheid preventief zal werken als extra stok achter de deur voor een bestuur om zijn problemen zelf, zonder tussenkomst van de Minister, tijdig aan te pakken.

Deze leden vragen de regering om een tabel met daarin de verschillende aanwijzingsbevoegdheden voor de verschillende sectoren en de verschillende situaties waarin deze bevoegdheden toegepast kunnen worden.

Als gevolg van de nota van wijziging is de aanwijzingsbevoegdheid voor alle onderwijssectoren op identieke wijze en – per sector – in één (gelijkluidend) artikel vastgelegd. Er is dus geen sprake van verschillende aanwijzingsbevoegdheden voor de verschillende onderwijssectoren. De mogelijkheid om een aanwijzing te geven gaat voor de volgende gevallen gelden:

- financieel wanbeleid;
- nalatigheid om maatregelen te treffen om de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs te waarborgen en te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel in gevaar komt;
- onrechtmatig handelen;
- ongerechtvaardigde verrijking;
- verwaarlozen van de zorg voor de omgang met betrokkenen in de schoolorganisatie (intimidatie).

De genoemde leden vragen of de regering de mening deelt dat een aanwijzingsbevoegdheid leidt tot het risico dat de overheid verantwoordelijk wordt gemaakt voor het op orde zijn van de kwaliteit van een instelling en alles in orde wordt verondersteld zolang niet wordt ingegrepen.

Door de aanwijzingsbevoegdheid ontstaat er inderdaad een nadrukkelijker rol voor de bewindslieden van OCW. Het mogelijke gebruik van het ultieme instrument van een aanwijzing neemt evenwel de verantwoordelijkheid van bestuurders en in voorkomende gevallen interne toezicht-houders niet weg. Zij zijn en blijven verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Het instrument zal pas worden ingezet nadat de inspectie onderzoek heeft gedaan en een school of instelling tot de orde heeft geroepen. Het eerdere optreden door de inspectie maakt duidelijk dat wordt gehandeld in strijd met de bekostigingsvoorwaarden en bestuurders reeds in die fase tekort zijn geschoten. Dat tekortschieten hoeft geen betrekking te hebben op financieel wanbeheer. De bekostigingsvoorwaarden kunnen ook betrekking hebben op bijvoorbeeld de kwaliteitszorg. Met het middel van de aanwijzing kan in de toekomst worden opgetreden tegen falende bestuurders en/of toezichthouders die overtreding van de bekostigingsvoorwaarden niet of niet snel genoeg willen wegnemen. Het is niet de bedoeling dat het bestuur van de instelling door de Minister wordt overgenomen, nog afgezien van het gegeven dat een maatregel die via een aanwijzing wordt opgelegd, bijvoorbeeld de aanstelling van een deskundige, altijd van tijdelijke aard is. Bovendien kan een instelling tegen een aanwijzing in beroep gaan bij de bestuursrechter.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat een aanwijzingsbevoegdheid per definitie een vorm is van «blussen achteraf». Deelt de regering deze visie?

Een aanwijzing kan misstanden beëindigen en daarmee ook voor de toekomst een gunstig effect hebben. Bovendien werpt het bestaan van de aanwijzingsbevoegdheid zijn schaduw vooruit: instellingen zullen zich in het besef van een mogelijke aanwijzing waarschijnlijk meer bewust zijn van hun verantwoordelijkheid om ongewenste ontwikkelingen bij te sturen en in de toekomst te voorkomen. Daarbij geldt wel dat, om een zo vergaand middel te kunnen inzetten, er sprake moet zijn van het werkelijk niet naleven van een bekostigingsvoorwaarde, zoals de centrale kwaliteitsopdracht aan het bevoegd gezag, en niet slechts van een dreigende strijd met de bekostigingsvoorwaarden. Preventie zal daarom gezocht moeten worden in andere middelen, vooral in de versterking van de bestuurskracht volgens de implementatie-agenda uit de eerder genoemde brief aan Uw Kamer van 19 april jongstleden. Overigens kan «blussen achteraf» ook heel nuttig zijn om het vertrouwen in het functioneren van het stelsel te behouden.

Deze leden horen verder graag of de regering hun mening deelt dat horizontaal toezicht via bijvoorbeeld medezeggenschap wél preventief kan werken en dat eerder daarop ingezet dient te worden dan op extra

bevoegdheden voor situaties waarin het spreekwoordelijke kalf al verdrongen is.

De voorkeur van de regering gaat zonder meer uit naar een goede werking van de interne (horizontale) checks & balances in de instelling. Dat blijkt ook uit de brief van 19 april. Een beter werkende medezeggenschap speelt daarbij een belangrijke rol. Het heeft uiteraard de voorkeur dat een instelling voldoende zelfcorrigerend vermogen heeft om zelf tot oplossingen en verbeteringen te komen. Versterking van de bestuurskracht van de onderwijsinstellingen zal eraan bijdragen dat de aanwijzing als ultieme interventie niet of nauwelijks zal behoeven te worden ingezet. Zij kan echter als sluitstuk niet worden gemist.

De kritiek van de Raad van State dat het niet de taak van de regering is om de kwaliteit in de gaten te houden, wordt door deze leden gedeeld. Kan de regering daarom bevestigen dat de Inspectie van het Onderwijs, dan wel de NVAO hiervoor primair aansprakelijk zullen blijven?

De inspectie van het onderwijs en de NVAO blijven uiteraard primair verantwoordelijk. De overheid heeft de grondwettelijk opgedragen zorg voor het onderwijs. De inspectie van het onderwijs heeft tot taak toezicht te houden op de kwaliteit van het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs en de NVAO bewaakt de kwaliteit van het hoger onderwijs. Als onderdeel van het Ministerie van OCW valt de inspectie onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat geldt in beginsel ook voor de NVAO al is dat in verband met de status van zelfstandig bestuursorgaan in beperktere mate het geval.

De leden van de D66-fractie vragen verder of de regering wil toelichten waarom zij met betrekking tot kwaliteitsoordelen naast deze instituties nog een plek wil hebben.

Kwaliteitsoordelen worden – weliswaar onder uiteindelijke ministeriële verantwoordelijkheid – gegeven door de inspectie en door de NVAO. Daar mag geen misverstand over bestaan. De aanwijzingsbevoegdheid heeft betrekking op bekostigingsvoorwaarden, waaronder inbegrepen de bekostigingsvoorwaarde met betrekking tot kwaliteitszorg. De Minister kan bij overtreding van die bekostigingsvoorwaarde een bekostigings-sanctie opleggen, maar in ernstige gevallen is een aanwijzing om deze of gene maatregel te treffen om een misstand te herstellen, een doelgerichte instrument. Dit instrument is een bestuurlijk middel dat door de Minister zelf wordt toegepast, naast het kwaliteitstoezicht door de inspectie en de NVAO. Het verbreedt de interventiemogelijkheden in die zin dat naast inhouding van de bekostiging, die onder omstandigheden het onderwijsproces zou kunnen schaden, ook op bestuurlijk niveau kan worden ingegrepen.

3. Wijzigingen die voortvloeien uit de evaluatie van het aangepaste accreditatiestelsel

De leden van de SP-fractie vragen of de NVAO nog een eindoordeel over de samenstelling van de visitatiecommissies geeft. Of speelt zij geen rol meer bij deze samenstelling?

Uit de evaluatie van het accreditatiestelsel blijkt dat de onafhankelijkheid van de commissie van deskundigen voldoende gewaarborgd is in de huidige situatie. De instelling benoemt de commissie van deskundigen en de NVAO dient daar mee in te stemmen. De NVAO stemt pas in met de samenstelling van de commissie wanneer vast staat dat die onafhankelijk en deskundig is. Dat is het systeem zoals het nu geldt. Dat wordt met dit

wetsvoorstel in principe niet gewijzigd. Dat is slechts anders als instellingen er binnen een visitatiegroep niet uitkomen wat betreft de commissie van deskundigen, dan doet de NVAO een bindende voordracht. In het beoordelingskader van de NVAO staat beschreven welke eisen worden gesteld aan de commissie van deskundigen ten aanzien van onafhankelijkheid en deskundigheid.

Op welk moment legt een nieuwe opleiding de instellingstoets kwaliteitszorg af? Deze leden vragen of er bij nieuwe opleidingen nog op andere wijze tussentijds naar de kwaliteit wordt gekeken.

Een nieuwe opleiding dient een toets nieuwe opleiding te ondergaan; de instellingstoets kwaliteitszorg heeft betrekking op de instelling in haar geheel. Een instelling bepaalt zelf wanneer zij een instellingstoets kwaliteitszorg aanvraagt. De instellingstoets is niet verplicht. Als een instelling een instellingstoets kwaliteitszorg aanvraagt en deze positief doorloopt (al dan niet onder voorwaarden), worden de bestaande en nieuwe opleidingen bij deze instelling vervolgens beperkt beoordeeld ten behoeve van accreditatie respectievelijk toets nieuwe opleiding. Bij een toets nieuwe opleiding kan de NVAO naast een positief en negatief besluit ook een toets nieuwe opleiding onder voorwaarden toekennen. In dat geval dient de opleiding binnen een jaar – en na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel binnen een vastgestelde termijn van maximaal 2 jaar – aan de gestelde voorwaarden te voldoen. In dat geval wordt binnen die termijn (dus maximaal 2 jaar) tussentijds getoetst of aan de voorwaarden is voldaan. In andere gevallen wordt bij een positief besluit toets nieuwe opleiding van een instelling met een instellingstoets kwaliteitszorg niet tussentijds naar de kwaliteit gekeken.

De leden van deze fractie vragen verder hoe lang de periode kan beslaan tussen constatering van problemen en uiteindelijke goedkeuring voordat een opleiding «hersteld» is.

De NVAO kent een herstelperiode toe als zij er vertrouwen in heeft dat de instelling in staat is om binnen een nader te bepalen termijn het herstel te realiseren. De maximale termijn hiervoor is twee jaar. Wanneer sprake is van zulke grote problemen dat de NVAO er geen vertrouwen in heeft dat die binnen korte termijn kunnen en zullen worden opgelost, kent zij geen herstelperiode toe maar neemt zij een negatief besluit.

Hoe groot is het risico dat er tussentijds studenten van de opleiding komen die onderwijs van onvoldoende kwaliteit hebben genoten?

Dat risico is zeer gering. Er zijn voldoende waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijs. Ten eerste is de beoordeling van de toets nieuwe opleiding zodanig dat de opleiding voor de start goed wordt doorgelicht. Nieuwe opleidingen die onvoldoende zijn, krijgen geen toets nieuwe opleiding. Wanneer de NVAO aanleiding ziet voor het stellen van nadere voorwaarden, stelt zij die en wordt binnen één jaar – en straks binnen maximaal 2 jaar – bezien of de opleiding aan die voorwaarden voldoet. Als dat niet het geval is, verliest zij haar toets nieuwe opleiding. Na drie jaar worden het niveau en de toetsing en examinering van de nieuwe opleiding beoordeeld op grond van het feitelijk gegeven onderwijs. Instellingen die een positief besluit voor de instellingstoets kwaliteitszorg hebben behaald – met of zonder voorwaarden – zijn gevrijwaard van deze aanvullende toets na drie jaar. De instelling heeft aangetoond dat de interne kwaliteitszorg op orde is. Dat verdiende vertrouwen wordt beloond en instellingen worden niet belast met onnodige administratieve lasten.

De leden van de SP-fractie vragen verder of er inmiddels meer duidelijkheid te geven is over de (on)mogelijkheid van falende schoolbestuurders om opnieuw een school op te richten.

De regering wijst in dit verband op het op 28 maart 2012 door het toenmalige lid Çelik aan uw Kamer toegezonden initiatief voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs teneinde de regels voor bekostiging van een nieuwe school aan te scherpen (Kamerstuk 33 218, nr. 2). Daarin worden de mogelijkheden van falende schoolbestuurders om opnieuw een school op te richten beperkt. Daarnaast heeft de Onderwijsraad onlangs in een advies aan de gemeente Amsterdam gepleit voor aangepaste wetgeving op dit terrein. De regering is van oordeel dat aan dergelijke wettelijke maatregelen de nodige vragen zijn verbonden, waaronder vragen over de uitvoerbaarheid en de verhouding tot artikel 23 van de Grondwet. Daarom zal de regering hierover op korte termijn nader advies vragen aan de Onderwijsraad. Uw Kamer zal nog dit kalenderjaar in kennis worden gesteld van de termijn waarop het advies van de Onderwijsraad wordt verwacht.

De leden van de D66-fractie willen een vraag stellen over de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat de uitwerking van de meest recente wijzigingen van het accreditatiestelsel eerst dient te worden afgewacht om de exacte effecten te kunnen meten en dat het onwenselijk en misschien zelfs onverstandig is om direct weer nieuwe wijzigingen door te voeren. Deze leden vragen de regering te duiden in welke mate dit wetsvoorstel voldoet aan dit oordeel van de Rekenkamer.

Het evalueren van de effecten van wet- en regelgeving is van belang. Om die reden heb ik bij mijn brief van 5 februari 2013 (Kamerstuk 33 472, nr. 6), tijdens het debat naar aanleiding van het schriftelijk overleg van 25 april 2013 en in mijn brief van 18 juni 2013 (Kamerstuk, 33 472, nr. 12) voorgesteld om met de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel te wachten op de evaluatie van het accreditatiestelsel omdat onderdelen van het wetsvoorstel op dat stelsel betrekking hebben. Deze evaluatie is op 12 september 2013 (Kamerstuk 32 210, nr. 24) naar uw Kamer verzonden. De uitkomsten van de evaluatie heb ik betrokken bij de definitieve vormgeving van de voorgestelde maatregelen, zoals blijkt uit mijn beleidsreactie bij de evaluatie en de derde nota van wijziging bij het voorliggende wetsvoorstel. Op deze wijze voldoet dit wetsvoorstel aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat maatregelen eerst de kans moeten krijgen om zich in de praktijk te bewijzen. De eerdere onderzoeken van de NVAO en de inspectie naar aanleiding van incidenten in het hoger onderwijs hebben naar mijn mening echter voldoende aangetoond dat er zwakheden in het stelsel van kwaliteitswaarborgen zitten die vragen om een voortvarende aanpak. Daarom stel ik ook wijzigingen voor om structurele verbeteringen aan te brengen in het stelsel.

Voorts ontvangen deze leden graag een tabeloverzicht van de aanbevelingen uit de evaluatie, met daarachter aangegeven welke daarvan zijn overgenomen in dit wetsvoorstel, en apart genoemd welke wijzigingen geen relatie met de evaluaties hebben.

Onderstaand is overeenkomstig het verzoek van deze leden een tabel opgenomen met een overzicht van de aanbevelingen uit de verschillende evaluatierapporten. De wijzigingen die naar aanleiding daarvan bij dit wetsvoorstel in de WHW worden voorgesteld, zijn opgenomen in de derde nota van wijziging. In de tabel wordt daarnaar verwezen. Ik neem aan dat het tweede deel van de vraag zo moet worden gelezen dat gevraagd wordt inzicht te bieden in de wijzigingen in de derde nota van

wijziging van het wetsvoorstel die betrekking hebben op het accreditatiestelsel die niet voortvloeien uit de evaluatie. Alle wijzigingen ten aanzien van het accreditatiestelsel in de derde nota van wijziging vloeien echter voort uit de evaluatie.

Aanbevelingen uit de rapporten die ten grondslag liggen van de evaluatie van het accreditatiestelsel

Overgenomen in dit wetsvoorstel

Inspectie

1. Evalueer de betrouwbaarheid

De NVAO dient, in samenspraak met de evaluatiebureaus, meer onderzoek te doen naar de betrouwbaarheid van de beoordelingen in het nieuwe Nederlandse stelsel zodra voldoende gegevens beschikbaar zijn.

2. Verbeter en bewaak de validiteit

De validiteit van de beoordelingen in het Nederlandse stelsel dient door de NVAO verbeterd te worden. Dit kan door voor stakeholders relevante kwaliteitsaspecten meer te betrekken bij de beoordelingskaders en bij de feitelijke beoordeling. De wet biedt hier de ruimte voor.

3. Bestrijd samen actief de administratieve lasten
Overheid, NVAO, evaluatiebureaus, panels, instellingen en de inspectie dienen samen actief de administratieve lasten van het stelsel te bestrijden. Dit kan onder andere door beperking in de handleidingen, discipline bij de panels en bij de instellingen. Ook biedt meer proportionaliteit wellicht verlichting.

4. Bied meer compliance assistance rond kwaliteitszorg
Het is van belang dat instellingen zich beter bewust zijn van wat een daadwerkelijk functionerend kwaliteitszorgsysteem inhoudt. De NVAO kan, nu er inmiddels veel ervaring is opgedaan, instellingen hierbij steun en verduidelijking bieden. Voor sommige instellingen is meer tijd nodig de interne kwaliteitszorg op orde te krijgen.

5. Verbeter verder de publieke vergelijkbaarheid van opleidingen

De toegankelijkheid van uitkomsten van de beoordeling van vergelijkbare opleidingen voor het publiek kan verder vergroot worden door de al bestaande overzichten en publicaties aan te vullen met niet geanonimiseerde sectorbeelden.»

Zoals uit de evaluatie van het accreditatiestelsel blijkt, is een aantal aanbevelingen in de rapporten, die ten grondslag liggen aan de evaluatie, gericht aan de NVAO. Zo beveelt de inspectie de NVAO aan om, in samenspraak met de evaluatiebureaus, meer onderzoek te doen naar de betrouwbaarheid van de beoordelingen, de validiteit van de beoordelingen te verbeteren, meer compliance assistance rond kwaliteitszorg te bieden en de publieke vergelijkbaarheid van opleidingen verder te verbeteren. Maar ook ENQA en de Algemene Rekenkamer doen aanbevelingen aan de NVAO ter verbetering van het accreditatiestelsel. De NVAO zal haar reactie op de aanbevelingen uit de verschillende rapporten, die dit najaar verschijnt, aan mij toesturen en dit betrekken bij haar nieuwe strategienota.

De NVAO zal haar reactie op de aanbevelingen uit de verschillende rapporten, die dit najaar verschijnt, aan mij toesturen en dit betrekken bij haar nieuwe strategienota.

De huidige lastendruk bij instellingen is te groot en de evaluatie van het accreditatiestelsel is voor mij aanleiding om op zowel korte als lange termijn concrete maatregelen te nemen om de lasten terug te dringen. In mijn beleidsreactie op de evaluatie van het accreditatiestelsel heb ik aangegeven welke acties ik neem.

Het is nodig dat instellingen meer steun en verduidelijking wordt geboden over wat een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem inhoudt. De NVAO zal haar reactie op de aanbevelingen uit de verschillende rapporten, die dit najaar verschijnt, aan mij toesturen en dit betrekken bij haar nieuwe strategienota.

De NVAO zal haar reactie op de aanbevelingen uit de verschillende rapporten, die dit najaar verschijnt, aan mij toesturen en dit betrekken bij haar nieuwe strategienota.

De Algemene Rekenkamer/Rekenhof

Gezamenlijke aanbevelingen

Nederland en Vlaanderen dienen uitdrukkelijker te overwegen of zij de organisatie van de externe kwaliteitsbewaking niet meer op elkaar kunnen of moeten afstemmen, onder meer in het licht van de voorziene wederzijdse erkenning van diploma's.

In het bijzonder kunnen Nederland en Vlaanderen voor bijsturingen meer lering trekken uit elkaars ervaringen – en uit de evaluatie van de eerste ronde en de start van de tweede accreditieronde – onder meer voor wat betreft geclusterd visiteren of aandacht voor de afstudeerwerken.

De NVAO moet de doorlooptijd voor de behandeling van de accreditatieaanvragen beter beheersen.

Aanbevelingen voor Nederland

De Minister van OCW en de NVAO hebben in de periode 2011–2012 maatregelen getroffen om de onderbouwing van de oordelen in het accreditatieproces te vergroten. De Algemene Rekenkamer acht van belang dat deze maatregelen de kans moeten krijgen om zich in de praktijk te bewijzen. In het licht van eerdere aanbevelingen en het huidige onderzoek heeft zij bezien of de aanvullende maatregelen van het wetsvoorstel kunnen bijdragen aan de versterking van de kwaliteitsbewaking. De externe oordeelsvorming zou kunnen worden verbeterd door:

1. het geclusterd visiteren ook voor het hbo in te voeren, eventueel verplicht te stellen;
2. het gerealiseerd eindniveau en wijze van examineren bij accreditatie afzonderlijk te beoordelen;
3. de NVAO meer gebruik te laten maken van bestaande bevoegdheden om aanvullende vragen te stellen of zelf herbeoordelingen van scripties uit te voeren.

Ik wil nog meer toe naar een stelsel waarin verdiend vertrouwen wordt beloond. Daar is een begin mee gemaakt bij de invoering van het nieuwe stelsel, maar ik wil samen met betrokkenen de vormgeving van het stelsel meer fundamenteel bezien in dit licht. Waar er verdiend vertrouwen is, kan en moet zich dat ook uitbetalen in proportioneel toezicht en beperktere accreditatie. Hierin wil ik verdere stappen zetten. Naast het gesprek met betrokkenen wil ik ook over de grenzen kijken hoe in andere landen verdiend vertrouwen wordt beloond. Daarbij ligt in ieder geval vergelijking met Vlaanderen voor de hand gezien de NVAO als gezamenlijke accreditatieorganisatie. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat Nederland en Vlaanderen, in het bijzonder voor bijsturingen, meer lering kunnen trekken uit elkaars ervaringen en ik neem die aanbeveling graag ter harte. Ik zal dit onderwerp in het Comité van Ministers voor accreditatie agenderen.

Zie mijn antwoord hierboven.

De NVAO zal haar reactie op de aanbevelingen uit de verschillende rapporten, die dit najaar verschijnt, aan mij toesturen en dit betrekken bij haar nieuwe strategienota.

Met het Wetsvoorstel Versterking Kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs wordt clusterwijze visitatie ingevoerd in het hoger onderwijs en wordt het gerealiseerd eindniveau en de wijze van examineren bij accreditatie separaat beoordeeld.

De rapporten van de inspectie en NVAO zelf – die ten grondslag liggen aan de evaluatie van het accreditatiestelsel – laat zien dat zij al gebruik maakt van haar bevoegdheid om aanvullende vragen te stellen. Navraag bij de NVAO heeft dit bevestigd

Daarnaast acht de Algemene Rekenkamer het van belang dat de instellingen en opleidingen zelf meer inzicht bieden in geleverde onderwijskwaliteit en zich hierover openbaar verantwoorden. Het is immers de verantwoordelijkheid van de instellingen zelf om zich te verantwoorden over datgene wat zij bereikt hebben en bijgedragen aan de leeropbrengsten van hun studenten. De Algemene Rekenkamer wijst op haar eerdere onderzoek «*Geldstromen in het HBO*» waar werd aanbevolen de verantwoording over de inzet van middelen door hogescholen beter te richten op de geleverde onderwijskwaliteit¹⁸. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om meer verantwoordingsinformatie, maar de juiste verantwoordingsinformatie.

Betrokken hogescholen hebben forse stappen gezet tot kwaliteitsverbetering. Hierbij wijs ik onder meer op de inspanningen die hogeschool Inholland de afgelopen jaar heeft gepleegd om het tij te keren door stevig te investeren in de kwaliteit van het onderwijs, de docent weer eigenaar te maken van het onderwijs en ervoor zorgen dat procedures in orde zijn. De afgelopen periode zijn al diverse acties ondernomen om inzicht in deze informatie te vergroten onder andere door het introduceren van een studiebijsluiters. In de studiebijsluiters staat bijvoorbeeld vermeld hoeveel eerstejaars aan een studie beginnen, maar ook hoeveel contacturen een student kan verwachten, de doorstroom naar het tweede jaar, het arbeidsmarktprospectief en de studenttevredenheid over de opleiding, waardoor studenten beter in staat zijn een betere studiekeuze te maken. Dat vind ik een goede ontwikkeling. Ook worden nu gesprekken gevoerd met de NVAO, Inspectie en Reviewcommissie Hoger Onderwijs om te komen tot gelijklopende definities van kengetallen. Verder wordt transparante vergelijkende informatie over geaccrediteerde opleidingen in het hoger onderwijs ten behoeve van (aankomende) studenten en anderen ter beschikking gesteld via Studiekeuze¹²³. Bij elk getuigschrift van geaccrediteerd hoger onderwijs in Nederland wordt een Diploma Supplement verstrekt door de onderwijsinstelling. De inhoud betreft een gestandaardiseerde beschrijving van de aard, het niveau, de context, de inhoud en de status van de studie die door de afgestudeerde succesvol is afgerond.

ENQA

- In relation to its assessment of NVAO's compliance with the ESG, the Panel recommends that NVAO makes the link between the NVAO standards and ESG Part 1 more explicit in the assessment frameworks.
- The NVAO refines the descriptions of the aims and objectives, ensures that they are prominent in the frameworks and shows how the various elements of the frameworks contribute to the aims and objectives;
- The NVAO formulates explicit and public criteria about how it reaches its accreditation decisions in relation to the programme assessments in all cases.
- The NVAO establishes a clear procedure on how to handle cases where the conclusions in the assessment report are not be accepted by NVAO.
- The NVAO strengthens the predictability of the timeframe and efficiency of its decisionmaking process.
- The NVAO further strengthens the focus on quality improvement and enhancement of the HEI's.
- The NVAO clarifies a) the purpose of every kind of report, b) the readership and c) the needs of the various kinds of readers in order to enhance the readability.
- The NVAO gives a high priority to a) the identification of the interested parties for system-wide analyses and of their needs b) the definition of a realistic schedule of system-wide analyses and c) the production of system-wide analyses corresponding to the needs which were identified.

NVAO

Onafhankelijkheid van visitatiepanel

Behoud opdrachtgeverschap van commissies bij de instellingen: er is geen reden om te twijfelen aan de onafhankelijkheid van de oordelen van visitatiecommissie en het verplaatsen van het opdrachtgeverschap naar de NVAO brengt een aantal nadelen met zich mee. In de huidige situatie keurt de NVAO panelamenstellingen goed op basis van duidelijke en adequate criteria t.a.v. deskundigheid en onafhankelijkheid van de commissie.

Consistentie in beoordelingen

Benut clustergewijs visiteren van opleidingen ook voor meer spreiding in de accreditatiekalender. Het clustergewijs visiteren zal in de eerste plaats consistentie in beoordelingen van visitatiecommissies realiseren, maar kan, bij een herziening van de accreditatiekalender, piekbelastingen en daarmee accreditatielasten verminderen.

De NVAO zal haar reactie op de aanbevelingen uit de verschillende rapporten, die dit najaar verschijnt, aan mij toesturen en dit betrekken bij haar nieuwe strategienota.

In de derde nota van wijziging heb ik voorgesteld om de benoeming van de commissie van deskundigen alleen bij de NVAO te beleggen in die gevallen dat instellingen het niet eens kunnen worden over de keuze van deskundigen. In alle gevallen ligt de verantwoordelijkheid bij de instellingen.

In het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs wordt de Minister de bevoegdheid toegekend om over te gaan tot verlenging van de accreditatietermijn en de termijn voor toets nieuwe opleiding. Deze termijn kan ik gebruiken om in dit verband piekbelasting te voorkomen en clustergewijze visitatie te faciliteren. Voordat ik deze bevoegdheid gebruik, zal ik mij laten adviseren door de NVAO, zowel wat betreft de spreiding over de jaren als over de opleidingen waarvan ik de accreditatie verleng.

Flexibilisering van het instrumentarium

Stel de duur van de voorwaardelijke goedkeuring bij een ITK en de herstelperiode bij accreditatie vast op een periode van maximaal 2 jaar, ook in geval van een oordeel onvoldoende op de standaard »gerealiseerd niveau«. In sommige gevallen is een herstelperiode van één jaar te kort om het effect van genomen maatregelen te kunnen beoordelen (geen automatisme om naar 2 jaar over te gaan).

Veranker de bestuurlijke afspraken als instrument in de wet.

Hierdoor kan goede opvolging worden gegeven aan de gemaakte afspraken en krijgen deze een heldere positie in het accreditatiestelsel. De NVAO dient terughoudend te zijn bij het maken van bestuurlijke afspraken, zeker na een positieve instellingstoets. Verleen de NVAO de bevoegdheid tot het tussentijds intrekken van haar eigen besluit, in overeenstemming met het algemene principe dat de bevoegdheid tot het besluiten tot accreditatie bij de NVAO ligt.

Verleen in ieder geval de NVAO de bevoegdheid tot het zelfstandig initiëren van onderzoek bij signalen ten aanzien van de kwaliteit van een opleiding of instelling. Verleen de NVAO de bevoegdheid om bij opleidingen die in afbouw zijn wegens kwaliteitsproblematiek aanvullende eisen te stellen en afspraken te maken. De WHW vergt dat een instelling in de eerste plaats zoekt naar herplaatsing van studenten bij een gelijke opleiding die kwalitatief wel aan de maat is, maar in die gevallen waar dit niet tot de mogelijkheden behoort, moet een instelling haar zorgplicht nakomen en studenten de opleiding laten afmaken. De NVAO wil hierbij eisen aan de kwaliteit van de opleiding kunnen blijven stellen. Opleidingen in afbouw moeten niet onttrokken worden aan externe kwaliteitsborging, zeker niet in geval van intrekking van accreditatie. Neem een extra criterium op voor de beoordeling van een bijzonder kenmerk, namelijk «relevantie». De NVAO vindt het wenselijk dat instellingen en opleidingen duidelijk kunnen aangeven welke bijdrage het bijzonder kenmerk levert aan de vergroting en verscherping van de keuzemogelijkheden voor studenten of de arbeidsmarkt, en waarom het kenmerk anders is dan wat in het regulier accreditatiekader bij de invulling van de verschillende standaarden wordt gevraagd.

In de derde nota van wijziging bij het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen heb ik aangegeven dat ik de maximale termijn voor de toets nieuwe opleiding onder voorwaarden en de instellingstoets kwaliteitszorg verruim naar twee jaar ten behoeve van de verbeterpotentie van het stelsel. Op deze wijze krijgt het stelsel de beoogde flexibiliteit zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van het onderwijs. Het beoordelingskader van de NVAO zal worden aangepast om de verlenging van de herstelperiode naar maximaal 2 jaar mogelijk te maken.

Ik zie geen aanleiding om de bestuurlijke afspraken die de NVAO maakt met de instellingen in de wet te verankeren.

Gelet op mijn stelselverantwoordelijkheid acht ik het niet passend om de bevoegdheid tot het tussentijds intrekken van accreditatie en toets nieuwe opleiding en de bevoegdheid tot het zelfstandig initiëren van onderzoek bij signalen over te dragen aan de NVAO. Zie mijn antwoord hierboven.

Ik heb geen aanleiding om te veronderstellen dat de huidige waarborgen op dit punt niet goed werken en dat de bevoegdheid van de NVAO daarom zou moeten worden uitgebreid.

Ik sta hier in beginsel positief tegenover en zal hierover met de NVAO in gesprek gaan.

De leden van de D66-fractie vragen tot slot de regering wat de exacte toegevoegde waarde is in de praktijk van de aanpassing van het wetsvoorstel op het punt van de «benoeming van de commissie van deskundigen», aangezien de NVAO reeds een vetorecht heeft bij het benoemen van deze commissie.

De instellingen benoemen de commissies van deskundigen. De NVAO beoordeelt deze en stemt in wanneer de commissie onafhankelijk en deskundig is. Dat is nu zo en dat blijft zo. Alleen als instellingen er binnen een visitatiegroep niet uitkomen wat betreft de commissie van deskundigen, dan doet de NVAO een bindende voordracht. Verantwoordelijk voor de commissie van deskundigen is de instelling zelf. Er is geen sprake van een vetorecht van de NVAO, aangezien de NVAO alleen haar instemming kan onthouden als de voorgestelde commissie van deskundigen niet onafhankelijk of niet deskundig is.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker