

Vergaderjaar 2012–2013

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 alsmede tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de introductie van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister (Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de kwaliteit van het hoger onderwijs beter te waarborgen en de bestaande handhavinginstrumenten in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs uit te breiden met een aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en in het geval van agrarisch hoger onderwijs met een aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Aanleiding hiervoor zijn de uitkomsten van onderzoeken¹ naar alternatieve afstudeertrajecten die door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) en de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) tijdens het studiejaar 2010–2011 zijn uitgevoerd. Deze onderzoeken zijn ingegeven door signalen over onregelmatigheden bij het verstrekken van diploma's in het hoger beroepsonderwijs. De Inspectie en de NVAO hebben gekeken naar de mate waarin instellingen zich houden aan de wettelijke voorschriften rond examinering en toetsing en of afgestudeerden het niveau hebben dat mag worden verwacht. De conclusies van deze onderzoeken waren voor een aantal hbo-opleidingen ronduit zorgwekkend.

Op 20 mei 2011 is aan de Tweede Kamer een kabinetsreactie gezonden die is opgesteld naar aanleiding van deze onderzoeken (Kamerstukken II, 2010/11, 31 288, nr. 167). Daarin zijn diverse maatregelen aangekondigd. Het vertrouwen van de samenleving in de kwaliteit van afgestudeerden en de examinering en toetsing is essentieel. Dat vertrouwen heeft schade opgelopen. De eindrapporten van Inspectie en NVAO maken duidelijk dat de bestaande waarborgen, zowel de instellingsinterne als de externe, niet altijd toereikend zijn om kwaliteitsproblemen tijdig te detecteren en aan te pakken. Tegen de achtergrond van de grondwettelijke verantwoorde-

¹ Kamerstukken II, 2010/11, 31 288, nr. 163.

lijkheid van de overheid voor het onderwijs is de regering dan ook van mening dat aanpassingen in het stelsel, waarvan er verschillende zijn opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel, noodzakelijk zijn.

In deze memorie van toelichting komen de volgende onderwerpen aan de orde:

1. De doelstelling van dit wetsvoorstel
2. Een beschrijving van de voorgestelde maatregelen
 - 2.1 Aanscherpingen in het accreditatiestelsel
 - 2.2 Risicogericht toezicht van de Inspectie
 - 2.3 Onafhankelijkheid van de examencommissie
 - 2.4 Aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister.
 - 2.5 Positie van de student
3. Gevoerd overleg
4. Gevolgen voor de administratieve lasten van de instellingen
5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
6. Financiële gevolgen

Deze memorie van toelichting wordt mede ondertekend namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

1. De doelstelling van dit wetsvoorstel

Het aantal opleidingen waarbij de Inspectie en de NVAO in het eerder genoemde onderzoek uiteindelijk zorgelijke en zeer zwakke kwaliteit heeft vastgesteld, is relatief beperkt (in totaal acht hbo-opleidingen). De zwaarte van de vastgestelde tekortkomingen was echter dermate groot, dat door zowel de regering als de Tweede Kamer geoordeeld is dat het functioneren van het stelsel verbetering behoeft. Ook heeft het onderzoek aangetoond dat de wet- en regelgeving rond het afstuderen in het hoger onderwijs onvoldoende wordt nageleefd. De Commissie Dunnewijk die in opdracht van de NVAO de kwaliteit van de alternatieve afstudeertrajecten bij Hogeschool Inholland heeft onderzocht, stelt terecht: «Als de formele processen in orde zijn – en dit betekent: goed toepasbaar en functioneel – is de kans groter dat ook de inhoud en het resultaat aan de maat zijn.» De in het onderzoek aangetroffen tekortkomingen op het gebied van het waarborgen van de kwaliteit vinden hun oorzaak in onzorgvuldig gedrag en in ondoordacht handelen, maar ook in het feit dat de formele processen niet op orde zijn. Omgekeerd geldt ook dat het bestaande stelsel van interne en externe kwaliteitswaarborgen onvoldoende garandeert dat excessen¹ worden voorkomen en dat zij, als zij zich voordoen, tijdig worden opgespoord en gecorrigeerd.

De uitkomsten van de onderzoeken betreffen situaties in het hbo, maar in deze onderzoeken zijn stelselgebreken blootgelegd die ook voor het wetenschappelijk onderwijs tot problemen zouden kunnen leiden, ook al zijn er op dit moment geen aanwijzingen voor dat de toentertijd in het hbo geconstateerde nalevingsproblemen zich daar voordeden, c.q. zich nu voordoen. Er zijn, met andere woorden, naar het oordeel van de regering te weinig waarborgen in het huidige stelsel om er zeker van te zijn dat problemen zoals ze zich hebben voorgedaan wel tijdig worden gedetecteerd en gecorrigeerd danwel dat problemen worden voorkomen. Met de recente wetswijzigingen zoals de wet Versterking Besturing en de wet op de Accreditatie zijn belangrijke maatregelen genomen om het stelsel te versterken. Hierbij valt te denken aan versterking van de examencommissie, hersteltermijn bij accreditatie en de introductie van een instellingsaudit, maar ook de wijze waarop de medezeggenschap is vorm gegeven en de rechtsbescherming van studenten is verbeterd, onder meer doordat de procedure voor klacht- en geschillenafhandeling helder en eenduidig is geregeld.

¹ Bijvoorbeeld ten aanzien van onregelmatigheden bij het verstrekken van diploma's.

De maatregelen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld liggen in het verlengde van deze wetswijzigingen.

Hoofddoel van het wetsvoorstel is het huidige stelsel op zodanige wijze aan te passen dat de waarborgen voor de kwaliteit van het hoger onderwijs verder worden versterkt.

Per concrete maatregel is steeds bezien of eventuele aanpassingen in de werkwijze van de instellingen in verhouding staan tot de opbrengsten op stelselniveau.

Voordat deze maatregelen in hoofdstuk 2 worden toegelicht, wordt ingegaan op maatregelen die eveneens noodzakelijk zijn maar die vooralsnog niet tot wetswijziging hoeven te leiden.

a. Externe validering van opleidingen

Voorwaarde bij elke bacheloropleiding is dat de student en de samenleving als geheel erop moeten kunnen vertrouwen dat de externe legitimatie van het getuigschrift is gewaarborgd en het moet volstrekt helder zijn wat de student moet kunnen en kennen aan het einde van de opleiding.

Uitgangspunt van de regering is dat elke hbo-opleiding ervoor zorgt dat de kennisbasis van de opleiding wordt versterkt en dat toetsing en examinering extern worden gevalideerd. Op dit moment zijn in het hbo per sector de eindtermen beschreven in landelijke opleidingsprofielen of domeinprofielen. In deze profielen formuleren de hbo-instellingen per opleiding of domein in overleg met het werkveld landelijke generieke en specifieke competenties. De mate waarin deze profielen houvast en richting bieden aan wat een afgestudeerde moet kennen en kunnen verschilt echter nogal. Bepaalde sectoren, zoals de lerarenopleidingen, zijn daarin redelijke ver gevorderd; deze opleidingen stellen de vereiste vakkennis vast in een kennisbasis. Bij andere sectoren, zoals de economische opleidingen, is nog weinig sprake van een gemeenschappelijke kennisbasis. Een gemeenschappelijke kennisbasis is van betekenis voor de opleidingen, als oriëntatiepunt bij accreditatie en voor de dialoog met het beroepenveld.

Naast het versterken van de kennisbasis verdienen toetsing en examinering bijzondere aandacht. Op basis van dit uitgangspunt heeft de HBO-raad een Commissie ingesteld die onder leiding van dhr. J. A. Bruijn in juni 2012 heeft geadviseerd in haar advies «Vreemde ogen dwingen» over hoe de externe validering kan worden versterkt. De Commissie beveelt aan te kiezen voor instellingsoverstijgende toetsing op alle plaatsen waar dat mogelijk is en anders te werken met «vreemde ogen» en deze toe te passen in de vorm van tweede beoordelaars of externe deskundigen. Daarnaast zou men ook moeten werken aan de bottom-up opstelling van een gezamenlijk protocol voor individuele eindscripties en het verder professionaliseren van examinatoren door middel van een basis- en senior kwalificatie examinering.

De HBO-raad heeft de aanbevelingen van de Commissie Bruijn omarmd en is bezig een uitvoeringsplan te ontwikkelen om de adviezen in de praktijk te brengen.

De regering stelt voor de periode 2013 tot en met 2016 in totaal € 8 mln. beschikbaar voor professionalisering van docenten en toetsing, onder meer voor het stimuleren van initiatieven op het gebied van gezamenlijke toetsing.

b. Maatregelen van de instellingen ter verbetering van de kwaliteit

Docenten moeten beschikken over de noodzakelijke kennis, inzichten en vaardigheden op hoog niveau om de taken op het terrein van het onderwijs en van de examinering te kunnen verzorgen. Van docenten in het hbo mag worden verwacht dat zij minimaal een mastergraad hebben

behaald of deze binnen afzienbare termijn willen behalen. Het kabinet streeft er daarom naar dat op termijn elke docent in het hbo een mastergraad heeft of is gepromoveerd. In de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap «Kwaliteit in verscheidenheid» van juli 2011 (Bijlage bij Kamerstukken II, 2010/11, 31 288, nr. 194, verder: Strategische Agenda) stelt het kabinet als doel dat 100% van de hbo-docenten in 2020 master- of PhD-opgeleid is. Met de bekostigde instellingen die hoger onderwijs verzorgen, worden in november 2012 prestatieafspraken gemaakt over onderwijskwaliteit en studiesucces, profilering en valorisatie. Van de instellingen worden ambities verwacht gericht op het verbeteren van de kwaliteit en de intensiteit van het onderwijs. De basis van de prestatieafspraken wordt gevormd door de Hoofdlijnenakkoorden met de HBO-raad en de VSNU (Bijlage bij Kamerstukken II, 2011/12, 31 288, nr. 246). Onderdeel hiervan is het verhogen van de kwalificaties van docenten. In het Hoofdlijnenakkoord met de HBO-raad is als streefbeeld voor de eerste stap naar 2020 aangegeven dat in 2016 80% van de hbo-docenten master- of PHD-opgeleid is. Bovendien nemen de hogescholen het initiatief om, naar analogie van de Basiskwalificatie Onderwijs van de universiteiten, een Basiskwalificatie Didactische Bekwaamheden in te voeren. In de Strategische Agenda en in de Hoofdlijnenakkoorden van OCW met VSNU en HBO-raad zijn deze maatregelen verder toegelicht.

c. Reductie van het aantal bacheloropleidingen

De 40 bekostigde hogescholen tezamen verzorgen 1200 bacheloropleidingen. Het gaat daarbij nogal eens om subvarianten van opleidingen, vergelijkbare opleidingen die onder verschillende namen worden aangeboden of zeer kleine naast elkaar bestaande opleidingen. Deze veelheid aan opleidingen maakt het niet altijd eenvoudig om vast te stellen wat de specifieke missie van de opleiding is en wat de student moet kunnen en kennen aan het einde van zijn opleiding. Meer eenduidigheid in de naamgeving van opleidingen, transparantie in het opleidingsaanbod en aansluiting op het profiel van de hogeschool zijn nodig. Met de HBO-raad zijn in het Hoofdlijnenakkoord dan ook afspraken gemaakt over doorlichting van de verschillende sectoren in het hbo in de komende jaren, gericht op het tot stand brengen van grotere transparantie voor studenten en werkgevers en vermindering van het aantal bacheloropleidingen. In het wetsvoorstel ter implementatie van de Strategische Agenda worden voorstellen gedaan over de transparantie van de opleidingsnamen.

2. Een beschrijving van de voorgestelde maatregelen

De conclusies van eerder genoemde onderzoeken geven aan dat, naast stringent kwaliteitsbeleid van de instellingen, wettelijke maatregelen noodzakelijk zijn om de «checks and balances» in het stelsel van hoger onderwijs beter te laten functioneren en om het (interne en externe) toezicht op en het waarborgen van de onderwijskwaliteit te versterken. De waarde van een behaald diploma mag niet ter discussie staan. Bij het treffen van nieuwe maatregelen is het belangrijk in het oog te houden dat niet alles wat alternatief is, ook risicovol of verdacht is. Experimenteren en vernieuwen is belangrijk. Wel geldt als voorwaarde dat er altijd voldoende waarborgen moeten zijn die de kwaliteit van het onderwijs en de waarde van het diploma garanderen. Het feit dat de Inspectie tijdens haar onderzoek goede voorbeelden is tegengekomen, toont aan dat dit mogelijk is. Een tweede aandachtspunt is de grote mate van autonomie die instellingen in het hoger onderwijs hebben. Dat is een deel van de kracht van het Nederlandse hoger onderwijsstelsel. Bij de grote autonomie die de

wet de instellingen biedt, hoort echter ook grote verantwoordelijkheid en accountability voor de kwaliteit van de opleidingen en de naleving van de voorschriften op het gebied van de kwaliteitsborging.

Dit alles brengt de regering tot voorstellen die betrekking hebben op het accreditatiestelsel, op de rol van de Inspectie in het hoger onderwijs, op de examencommissie en op een aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister.

2.1 Aanscherpingen in het accreditatiestelsel

In de beleidsreactie van 20 mei 2011 is een aantal aanpassingen van het accreditatiestelsel aangekondigd waarvoor wetswijziging noodzakelijk is. In het voorliggende wetsvoorstel zijn deze aanpassingen uitgewerkt. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- a. Het vormen van visitatiegroepen ten behoeve van clusterwijze accreditatie van opleidingen;
- b. De wijze van benoemen van deskundigen in de commissies ten behoeve van accreditatie;
- c. Het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering vormen niet langer samen één beoordelingscriterium, maar ze worden bij de accreditatie separaat beoordeeld;
- d. De geldigheidsduur van de toets nieuwe opleiding (tno) en
- e. De bewaartermijn afsluitende examens.

De NVAO krijgt nieuwe taken en bevoegdheden. Aandachtspunt bij de vormgeving is enerzijds het belang van een goed accreditatiesysteem dat meer is toegesneden op de kwaliteitsborging en anderzijds een proportionele toedeling van nieuwe (discretionaire) bevoegdheden.

Ad a. Visitatiegroepen

De huidige wet laat het op dit moment aan de instellingen over om elke opleiding afzonderlijk te laten beoordelen of dat in samenhang met vergelijkbare opleidingen aan andere instellingen te laten doen. De universiteiten kiezen er in de regel voor om hun opleidingen op een bepaald vakgebied gezamenlijk te laten beoordelen, resulterend in afzonderlijke visitatierapporten per opleiding. De hogescholen kenden voorheen ook het gebruik van clustergewijs visiteren maar laten tegenwoordig hun opleidingen hoofdzakelijk afzonderlijk visiteren. Dat wordt nu teruggedraaid.

In het clustergewijs visiteren van opleidingen kunnen deskundigen in de afzonderlijke visitaties een vergelijking maken met de andere beoordeelde opleidingen en voor alle opleidingen dezelfde maatstaf hanteren. Dat leidt niet tot ranking maar het bevordert de scherpte en vergelijkbaarheid van de oordelen en maakt dat de commissie niet afhankelijk is van één instelling. Door vergelijking krijgen aanstaande studenten, werkgevers en andere belanghebbenden een beter inzicht in de kwaliteit van de opleidingen.

De NVAO krijgt de taak om visitatiegroepen samen te stellen, waarbij zij het voorstel van de instellingen in beginsel overneemt. Hiermee is verzekerd dat de instellingen voor hoger onderwijs in voldoende mate bij de samenstelling van de groepen kunnen worden betrokken en dat de ruime ervaring die in het wo is opgedaan met gezamenlijke visitaties niet verloren gaat. Als de instellingen niet tijdig een voorstel voor een visitatiegroep aan de NVAO doen of wanneer er gegronde redenen zijn om het voorstel van de instellingen niet over te nemen, waaronder begrepen het voorkomen van de situatie dat een opleiding tussen wal en schip valt, bepaalt NVAO uit welke opleidingen de visitatiegroep gaat bestaan. Dit resulteert in een landelijk overzicht van opleidingen, ingedeeld in visitatiegroepen. Het is mogelijk dat niet alle vergelijkbare

opleidingen in één visitatiegroep kunnen komen; dit zal het geval zijn indien het aantal vergelijkbare opleidingen de spanwijdte van een dergelijke visitatiegroep overstijgt. Bij een beperkte groep van vergelijkbare opleidingen ligt het voor de hand dat deze in één visitatiegroep worden gepositioneerd.

In uitzonderlijke gevallen kan de visitatiegroep ook bestaan uit één opleiding als NVAO vaststelt dat het een unieke opleiding betreft, zonder vergelijkbare opleidingen.

Opleidingen die behoren tot een visitatiegroep kunnen zowel in het bekostigd als in het niet-bekostigd hoger onderwijs worden verzorgd. Uitgangspunt is dat overeenkomstige opleidingen uit het bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs gezamenlijk worden beoordeeld. Daarbij moet rekening worden gehouden met het eigen karakter van het niet-bekostigd onderwijs, onder meer bij de samenstelling van de commissie van deskundigen.

Om de beoogde transparantie van de kwaliteit van het onderwijs te realiseren is het niet alleen van belang dat opleidingen binnen een visitatiegroep worden beoordeeld door één commissie, maar ook dat expliciet aandacht wordt besteed aan aspecten die een systematische vergelijking van de betrokken opleidingen mogelijk maken. NVAO zal daarvoor de nodige aanwijzingen opnemen in het accreditatiekader.

Verder is het voor een zinvolle vergelijking nodig dat de visitatie en accreditatie van de opleidingen die behoren tot één en dezelfde visitatiegroep op ongeveer hetzelfde moment plaatsvindt. NVAO zal met het oog hierop in overleg met de koepelorganisaties een meerjarige planning voor de accreditatie van opleidingen binnen visitatiegroepen vaststellen en, binnen het kader van de bepalingen van de WHW, de daarbij behorende procedures en spelregels ontwikkelen. Goede voorlichting aan instellingsbesturen en overige betrokkenen is van vitaal belang. De wet moet bovendien ruimte bieden om de looptijd van bestaande accreditaties en tno's van de betrokken opleidingen aan te passen aan het moment dat de accreditatie voor het eerst per visitatiegroep wordt uitgevoerd. Dat wordt met dit wetsvoorstel geregeld. De Minister kan de accreditatietermijn of de termijn voor de tno verlengen om de beoordeling in visitatiegroepen mogelijk te maken, maar deze bevoegdheid is geclausuleerd.

Nieuw accreditatiebesluit gaat meteen in en wacht niet op afloop oude besluit

Nu is het zo dat elk accreditatiebesluit een duur heeft van zes jaar en dat een nieuw accreditatiebesluit pas ingaat als de zes jaar van het vorige besluit zijn verstreken. Met dit wetsvoorstel wordt dat aangepast. In het vervolg is een accreditatiebesluit van kracht vanaf het moment dat het is genomen. Daardoor vallen, nadat opleidingen één keer in een visitatiegroep zijn beoordeeld, de accreditatietermijnen van opleidingen binnen die visitatiegroep voortaan samen. Daarnaast wordt zo voorkomen dat een opleiding langer dan zes jaar niet wordt beoordeeld. De situatie kan zich niet meer voordoen dat een instelling kan besluiten voor een opleiding eerder de accreditatie aan te vragen dan noodzakelijk met als effect dat deze opleiding jarenlang niet wordt beoordeeld.

Ad b. Het benoemen van commissies

In de huidige situatie worden de commissies ingesteld door de instellingsbesturen en dient de NVAO vooraf daarmee in te stemmen. De NVAO kan deze instemming alleen onthouden indien het accreditatieorgaan zich er van verzekerd heeft dat de commissie van deskundigen niet onafhankelijk

en/of deskundig is. De NVAO heeft aangegeven dat de huidige procedure goed werkt doordat de commissies van deskundigen kritischer beoordelen nu de NVAO ook een hersteltermijn kan afgeven.

Echter, de inrichting van visitatie stelt nieuwe eisen aan de benoemingen van de leden van de commissies. Daarnaast moet elke schijn van belangenverstremgeling tussen beoordelaar en beoordeelde worden vermeden. Daarvoor heeft ook de Tweede Kamer gepleit. Daarnaast moet er een instantie zijn die de knoop doorhakt als instellingen in een visitatiegroep er samen niet uitkomen wat betreft de keuze van de deskundigen. Het ligt voor de hand dat de NVAO dat doet.

Dit wetsvoorstel kent de NVAO daarom de bevoegdheid toe om de commissies van deskundigen ten behoeve van een accreditatie te benoemen. De benoeming van de commissie van deskundigen door de NVAO voorkomt een mogelijke financiële en morele relatie tussen beoordelaar en beoordeelde. Dat is uitermate belangrijk. Vanuit de visie dat de visitatie een gesprek is tussen peers die met een timmermansoog de kwaliteit van opleidingen bij vakgenoten van andere instellingen beoordelen, is het belangrijk dat de opleiding die wordt beoordeeld de deskundigen ook als gezaghebbend waardeert en de verbeterpunten serieus neemt. De NVAO neemt daarom het gezamenlijke voorstel van instellingen over als de voorgestelde commissie van deskundigen onafhankelijk en deskundig is en de leden de werkzaamheden voor een redelijke vergoeding willen uitvoeren. Als de instellingen geen gezamenlijk voorstel indienen bij de NVAO, benoemt de NVAO, gehoord de instellingen, de leden van de commissie van deskundigen. Benoeming van de commissie van deskundigen door de NVAO is een besluit waartegen bezwaar en beroep mogelijk is.

Om elke schijn van belangenverstremgeling te voorkomen is van belang dat er geen financiële relatie bestaat tussen de instelling en degenen die de visitatie uitvoeren. Daarom betaalt de NVAO in de toekomst de commissie van deskundigen. De NVAO berekent de kosten van de commissie én de visitatie door aan de instelling. Net als nu betaalt de instelling de kosten voor visitatie zelf, maar voortaan geschiedt dat via het betalen van één totaalbedrag aan de NVAO. Dat betekent dat het tarief van accreditatie dat de NVAO bij de instelling in rekening brengt (huidige tarief per 1 januari 2012: € 750) zal worden verhoogd. De instelling dient het verschuldigde bedrag te voldoen bij de visitatieaanvraag. De commissies van deskundigen blijven binnen het raamwerk van het accreditatiekader zelfstandig functioneren. De commissie van deskundigen rapporteert aan de instelling en de instelling verzoekt om accreditatie bij de NVAO. Daarin verandert niets.

Ad. c. Separate beoordeling van het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering.

Het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering vormen, gelet op het zwaarwegende belang van elk van beide onderwerpen, niet langer tezamen één beoordelingscriterium. Dit is een aanbeveling van de Inspectie naar aanleiding van het onderzoek naar alternatieve afstudeertrajecten. Door het eindniveau en de wijze van examinering als twee aparte criteria te zien, is een zwak resultaat bij één van de twee criteria niet langer te compenseren door een positief resultaat van het andere criterium. Twijfels over het gerealiseerde eindniveau of over de wijze van examinering zullen consequenties hebben, in die zin dat een opdracht tot verbetering wordt verstrekt of in het uiterste geval de accreditatie of tno niet worden verleend c.q. verlengd.

Ad d. Geldigheidsduur toets nieuwe opleiding wordt beperkt.

De toets nieuwe opleiding (voortaan: tno) wordt zoveel mogelijk geüniformeerd met de reguliere accreditatie. Standaard 3 van de tno luidt: De opleiding beschikt over een adequaat systeem van toetsing. Hiermee vormen gerealiseerd (eind)niveau en examinering, beoordeeld aan de hand van feitelijk gegeven onderwijs, echter thans geen onderdeel van de tno, omdat daarvoor noodzakelijk is dat de opleiding gedurende enkele jaren is verzorgd. Gezien het belang van deze onderwerpen wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat deze onderwerpen wel onderdeel gaan uitmaken van de beoordeling van een nieuwe opleiding op grond van feitelijk gegeven onderwijs. Voor opleidingen die feitelijk onderwijs verzorgen op het moment dat de tno wordt aangevraagd wordt de beoordeling van de opleiding op die twee criteria meegenomen met de reguliere tno. Voor nieuwe opleidingen die dan feitelijk nog geen onderwijs verzorgen (het merendeel) worden deze twee criteria na drie jaar beoordeeld aan de hand van feitelijk gegeven onderwijs. Indien er nog geen eindtoetsen zijn, wordt het niveau van tentamens beoordeeld. Als na drie jaar op genoemde criteria onvoldoende wordt gescoord, vervalt de tno. In lijn met de systematiek van het nieuwe accreditatiekader kan de NVAO bij de aanvullende beoordeling na drie jaar ook een hersteltermijn toekennen van maximaal één jaar.

De achtergrond van deze voorstellen is dat zes jaar vertrouwen een te lange periode is als er alleen nog maar plannen op papier bestaan en er onvoldoende zicht is op hoe het onderwijs daadwerkelijk wordt vorm gegeven, hoe de toetsing is geregeld en welke resultaten de studenten behalen. Voorkomen moet worden dat een lacune in het stelsel leidt tot negatieve gevolgen voor het vertrouwen in diploma's en in het Nederlandse hoger onderwijs.

Het proces van visitatie en accreditatie op grond van dit wetsvoorstel samengevat

De instelling vraagt visitatie aan en betaalt het vastgestelde bedrag aan de NVAO. De NVAO stelt de visitatiegroep samen, waarbij zij het gezamenlijke voorstel van de instellingen overneemt, tenzij er zwaarwegende argumenten zijn om dit niet te doen. De NVAO benoemt vervolgens op voordracht van de instellingen de Commissie van deskundigen. De Commissie van deskundigen beoordeelt de opleiding en stuurt het rapport naar de instelling. De instelling stuurt het rapport naar NVAO en die neemt op basis daarvan een besluit tot wel of geen accreditatie. De betrokken instelling betaalt het vastgestelde bedrag aan de NVAO. Dit bedrag brengt de NVAO in rekening voor de kosten van de visitatie, de commissie van deskundigen en voor de accreditatie.

Ad. e. Bewaarplicht afsluitende examens

Voorgesteld wordt dat eindwerkstukken (of beeldmateriaal daarvan) die met goed gevolg zijn afgelegd minimaal zeven jaar door de instelling bewaard moeten blijven. Het gaat dus om scripties, afsluitende onderzoeken of examens. Om administratieve lasten te beperken, vallen tentamens en werkstukken die gedurende de opleiding afgelegd danwel vervaardigd worden, niet onder deze bewaarplicht. Uit genoemde onderzoeken van de Inspectie en de NVAO is gebleken dat eindwerkstukken (of beeldmateriaal daarvan) vaak ontbreken in de administratie. Het treft de kern van de kwaliteitsbeoordeling als niet kan worden vastgesteld of een getuigschrift onterecht of terecht is afgegeven doordat het meest relevante werkstuk ontbreekt.

Instellingen mogen zelf bepalen hoe ze de eindwerkstukken bewaren, bijvoorbeeld digitaal of fysiek. Voor opleidingen die worden afgerond met een ontwerpdracht of een eindexamenvoorstelling is het denkbaar dat naast de verslaglegging het eindwerk door deugdelijk beeldmateriaal wordt bewaard. Door de bewaartermijn op zeven jaar te stellen, is gewaarborgd dat alle eindwerkstukken die gemaakt zijn in de periode waarop de laatste accreditatie of tno betrekking heeft, ingezien kunnen worden. Deze termijn sluit aan bij de bewaartermijnen in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:69) en het Burgerlijk Wetboek (artikel 10, Boek 2). Op deze manier kan de Inspectie en NVAO zich een getrouw beeld vormen van (de waardering van) de kwaliteit van de opleiding in die periode. Indien instellingen in gebreke zijn, kan dit duiden op een gebrek aan oog voor kwaliteit.

Naast de aanpassingen die wetswijziging vergen, heeft NVAO ook een aantal aanpassingen in haar werkwijze doorgevoerd. De belangrijkste zijn:

- de regels rondom steekproeftrekking en verantwoording van eindwerkstukken zijn aangescherpt. Voor een goede beoordeling van de afstudeerwerken moet gegarandeerd zijn dat de commissie van deskundigen in onafhankelijkheid de werkstukken kiest. In het nieuwe accreditatiekader zijn op dit punt al duidelijke voorschriften opgenomen. De commissie van deskundigen maakt zelf een selectie uit een door de opleiding opgestelde complete overzichtslijst. In aanvulling hierop wordt in het accreditatiekader ook nog vastgelegd dat de steekproef representatief moet zijn voor de gehele opleiding en een aanzienlijke hoeveelheid «zesjes» bevat.
- de commissies van deskundigen zullen als onderdeel van hun beoordeling van de opleiding colleges dan wel andere onderwijsactiviteiten bijwonen om in de praktijk te ervaren op welke wijze onderwijs wordt gegeven en zich aldus een concreet beeld te vormen van het gehanteerde didactische model.

Deze wijzigingen worden vastgelegd in het accreditatiekader.

2.2. Risicogericht toezicht Inspectie in het hoger onderwijs

De eerder genoemde versterkingen van het accreditatiestelsel zullen in combinatie met de overige maatregelen in dit wetsvoorstel op termijn voldoende waarborgen opleveren voor de borging van de diploma-kwaliteit. De komende jaren is echter nog behoefte aan aanvullende waarborgen op de bestaande mechanismen. Om het vertrouwen in het hoger onderwijs te bestendigen vindt de regering het dan ook noodzakelijk om de bevoegdheden van de Inspectie ten aanzien van het toezicht tijdelijk uit te breiden. Met deze tijdelijke uitbreiding wordt het toezicht van de Inspectie meer risicogericht. Op die manier worden mogelijke risico's sneller gedetecteerd en aangepakt in de fase tussen twee accreditatiebesluiten. Tegelijkertijd is de regering, gelet op het advies van de Raad van State en gehoord hebbende de Tweede Kamer en de hoger onderwijsinstellingen, zich ervan bewust dat bij uitbreiding van het inspectietoezicht extra aandacht nodig is voor mogelijke taakoverlap met de NVAO en mogelijke stapeling van toezicht. Dit levert bovendien een spanningsveld op met het beleid om de focus binnen de instellingen op het primaire proces van onderwijs en onderzoek te versterken. «Proportionaliteit» is dan ook (naast «risicogericht») het sleutelbegrip bij het nieuwe toezicht van de Inspectie. Een gevolg van de introductie van risicogericht toezicht is dat het aantal themaonderzoeken fors kan worden gereduceerd. Dat beperkt de toezichtlast voor goed presterende instellingen aanzienlijk. Op die manier neemt de totale toezicht- en accreditatielast voor het hoger onderwijs niet of slechts in beperkte mate toe.

Met het «risicogericht toezicht» kan de Inspectie naast de bestaande mogelijkheden tot het verrichten van incidenteel onderzoek naar aanleiding van externe signalen (brandweerfunctie) ook bij ernstige vermoedens van risico's op grond van (eigen) deskresearch een incidenteel onderzoek verrichten. De bevoegdheden van de Inspectie in het kader van het proportioneel en risicogericht toezicht zijn echter uitdrukkelijk begrensd: het toezicht moet proportioneel zijn, waarbij de aanleiding tot onderzoek gelegen moet zijn in het voorzien van ernstige risico's. Met deze inkadering – die naar aanleiding van kritische opmerkingen van de Raad van State is ingevoegd – wordt aangesloten bij de bestaande voorwaarden voor het verrichten van incidenteel onderzoek. Het gaat hierbij om voorwaarden die duiden op het niet in control zijn van de instelling en de reikwijdte van de tekortkomingen (ernst van het signaal of risico). Met de recente wijziging van de WOT zijn de voorwaarden in het kader van de zogenoemde brandweerfunctie (artikel 12a, derde lid, van de WOT) als volgt in de memorie van toelichting beschreven: «Het kan bij uitoefening van deze taak in beginsel gaan om zowel de naleving van regelgeving, om de rechtmatigheid, als ook om de kwaliteit. Genoemde voorwaarden betreffen met name een op het hoger onderwijs toegesneden interpretatie van proportionaliteit. De Inspectie kan bij de brandweerfunctie een dergelijk onderzoek uitvoeren in situaties waarin vermoed wordt dat de bestaande checks and balances in en rondom de instelling tekortschieten en waarvoor geldt dat het falen daarvan een uitstraling kan hebben naar het stelselniveau.» (Kamerstukken II, 2009–2010, 32 193, nr. 3, pag. 21).

De intensiteit van het risicogericht toezicht is hiermee afhankelijk van de ernst van een signaal of risico, en van de mate waarin een instelling zelf hierover «in control» is.

Op deze manier wordt recht gedaan aan de proportionaliteit en aan de risico's van mogelijke taakoverlap met de NVAO.

Ernstig risico met uitstraling naar het stelsel

Tot een incidenteel onderzoek kan worden besloten, indien er sprake is van een ernstig signaal of risico met een zekere uitstraling naar het gehele stelsel voor het hoger onderwijs dat het bestuur van de instelling niet blijkt te beheersen. Voordat er sprake kan zijn van incidenteel onderzoek moet de Inspectie zich er dus van vergewissen dat de checks & balances van de instelling op dit punt niet goed functioneren. Met andere woorden, dat de instelling niet in control is. Incidenteel onderzoek kan nu al worden toegepast op basis van externe signalen, maar kan nu ook worden ingezet wanneer de Inspectie op basis van eigen deskresearch:

- Ernstige risico's constateert wat betreft de waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijs bij opleidingen met een zekere omvang (fors aantal studenten bij meerdere opleidingen). Aanwijzingen hiervoor kunnen worden gevonden in de risicoanalyses, wanneer er sprake is van sterke afwijkingen/fluctuaties bij de instelling op meerdere van de volgende indicatoren, die niet het gevolg zijn van gewijzigd beleid of registratie en meet-problemen:
 - grote fluctuaties in instroom, student- en docenttevredenheid;
 - grote fluctuaties in studiesucces en diplomarendement;
 - herhaaldelijke klachten op een vergelijkbaar terrein over een wat langere periode, die lijken te duiden op een situatie waarin geen verbetering optreedt.
- Ernstige vormen van het niet-naleven van wettelijke voorschriften constateert, waardoor de kwaliteitswaarborgen van het onderwijs in het geding zijn;
- Onregelmatigheden op financiële indicatoren, zoals solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit constateert, waardoor de kwaliteitswaarborgen van het onderwijs in het geding zijn.

In control zijn van instellingen

Proportioneel en risicogericht toezicht betekent dat instellingen die goed presteren met minder toezichtslast worden geconfronteerd dan instellingen die niet goed presteren en dat het toezicht van de Inspectie te allen tijde complementair is aan het accreditatiestelsel. Het onderhavige toezicht is een vorm van extern toezicht; de interne checks and balances, waaronder het interne toezicht, vervullen een belangrijke functie in het voorkomen van risico's en oplossen van problemen. Ook bij ernstige risico's zal de Inspectie in eerste instantie nagaan of de instelling deze risico's zelf onderkent en actie onderneemt.

Als een instelling zelf in control is, is er geen aanleiding voor acties vanuit de Inspectie. Instellingen die met succes de instellingstoets kwaliteitszorg van de NVAO doorlopen (dat wil zeggen zonder nadere voorwaarden), zullen niet geconfronteerd worden met aanvullend inspectietoezicht, tenzij er sprake is van zeer ernstige risico's die het bestuur niet blijkt te beheersen.

De Inspectie is nog bezig met het ontwikkelen van een toezichtskader waarin de signaleringsgrenzen voor risicogericht toezicht nader worden gedefinieerd. Gedurende de ontwikkeling en implementatie van het risicomodel stelt de Inspectie een klankbordgroep samen met deskundigen vanuit de koepelorganisaties, NVAO en het ministerie gericht op inzichten en keuzes met betrekking tot de operationalisering van indicatoren.

Mogelijke vervolgstappen

De resultaten van het inspectieonderzoek worden openbaar gemaakt en kunnen leiden tot de verschillende (bestuurlijke) consequenties. Over het algemeen leidt een kritisch onderzoek van de Inspectie tot verbeteracties binnen de instelling. Ook dit hoort bij de rol en verantwoordelijkheid die de besturen van de instellingen voor hoger onderwijs hebben. Bij ernstige tekortkomingen zal daarover door de instelling aan de Inspectie gerapporteerd moeten worden of vindt een onderzoek naar de verbetering plaats. Daarnaast kunnen bij het niet naleven van wet- en regelgeving bevestigingsmaatregelen worden getroffen. In zeer uitzonderlijke gevallen zou dit kunnen leiden tot de aanzet van een aanwijzing van de minister (zie paragraaf 2.4 van deze memorie). De onderzoeksresultaten kunnen bovendien informatie opleveren voor de NVAO; het zou relevant kunnen zijn bij een eerstvolgende accreditatieronde maar zo nodig kan de opleiding worden aangemeld met het oog op de start van een procedure intrekking accreditatie, tno of instellingstoets kwaliteitszorg.

Nadere uitwerking

De Inspectie is bij wet verplicht de kaders voor het instellingstoezicht nader te ontwikkelen en vast te stellen (evenals in andere sectoren na overleg met het veld). De minister geeft goedkeuring aan dit kader. In dit toezichtskader worden de bovenstaande risico-indicatoren nader uitgewerkt.

Verder zal dit kader met name gericht zijn om het verder beschrijven van de processen en procedures wat betreft risicogericht toezicht. Te denken is hier aan bijvoorbeeld wanneer risicoanalyses op basis van deskresearch openbaar geraken en wanneer de Inspectie in gesprek gaat met het bestuur. Over dit kader wordt overleg gevoerd met betrokken partijen, waaronder uiteraard de instellingen.

Bij het kader voor het instellingstoezicht hoort een samenwerkingsafspraken tussen de Inspectie en de NVAO. Deze afspraak heeft als doel om overlap tussen de verschillende partijen te voorkomen. Zij beschrijft de wijze waarop de Inspectie en de NVAO samenwerken bij het uitvoeren van

hun wettelijke taken zodat een logisch, effectief en samenhangend stelsel van extern toezicht op -, en kwaliteitsborging van, het hoger onderwijs wordt gerealiseerd. Het toezichtskader en de samenwerkingsafspraken worden voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ontwikkeld. Onderdeel hiervan is in elk geval het uitgangspunt dat het risicogericht toezicht complementair is aan het interne toezicht en de interne kwaliteitsborging van de instellingen. Uitgangspunt is dat daar waar de kwaliteit van de opleidingen of de effectiviteit van de kwaliteitsborging van een instelling in het kader van incidenteel onderzoek moet worden beoordeeld de NVAO aan zet is. De NVAO is daarvoor bij uitstek het aangewezen orgaan. Als het incidenteel onderzoek een uitstralingseffect kan hebben op het gebied van de kwaliteit van de opleidingen wordt de NVAO betrokken. Een concept-samenwerkingsafpraak heb ik u separaat doen toekomen.

Ten slotte

Hierboven is gewezen op het spanningsveld dat ontstaat met de introductie van het risicogericht toezicht. Het risicogericht toezicht wordt dan ook gezien als een noodzakelijke tijdelijke maatregel om het vertrouwen in het stelsel te herstellen. Naast dit risicogericht toezicht is een aantal andere maatregelen genomen ter waarborging van het hoger onderwijs. Mijn voornemen is daarom om deze maatregel na vier jaar te laten vervallen, tenzij uit de evaluatie blijkt dat verlenging noodzakelijk is. Uit de evaluatie moet blijken dat het risicogericht toezicht ernstige risico's met een uitstraling op stelselniveau zijn gedetecteerd waarbij de instelling niet in control blijkt te zijn en die zonder risicogericht toezicht niet of te laat zouden zijn ontdekt.

2.3. Vergroten van de onafhankelijkheid van de examencommissie

De Inspectie concludeert dat de regels om examinering en toetsing te borgen onvoldoende worden nageleefd. De formele regels zijn er wel maar er is onvoldoende discipline in de naleving van de wettelijke voorschriften. De examencommissies en examinatoren zijn zich niet altijd voldoende bewust van hun rol en verantwoordelijkheid. Het eigenaarschap met betrekking tot examinering en toetsing komt nog onvoldoende tot stand. Instellingen zullen de komende jaren stevig moeten investeren in een gezaghebbende positie van een onafhankelijke examencommissie en het verbeteren van de praktijk van toetsing en de naleving van de wettelijke regels.

Met de Wet versterking besturing die op 1 september 2010 in werking is getreden, zijn al belangrijke stappen gezet om de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie te versterken. Er dient een onafhankelijke én deskundige examencommissie te zijn die garant kan staan voor het eindniveau van de afgestudeerden. In aanvulling hierop zijn maatregelen nodig die het gehele proces van examinering binnen de instellingen verder versterken. Met de onderzoeken van de Inspectie en de NVAO zijn kenmerken blootgelegd in de samenstelling van examencommissies die de regering onwenselijk acht. De aanbevelingen die in de Wet versterking besturing zijn gedaan, worden met dit wetsvoorstel verplicht opgelegd. In het algemeen deel van de toelichting op de Wet Versterking besturing¹ zijn twee belangrijke aanbevelingen met betrekking tot de samenstelling van de examencommissie neergelegd: de aanbeveling om gebruik te maken van externe deskundigen en de aanbeveling personen met een managementfunctie die een financiële verantwoordelijkheid binnen de instelling dragen, geen zitting zouden moeten hebben in de examencommissie.

Het belang van deze wijzigingen wordt door het onderzoek van de Inspectie benadrukt, maar ook de Onderwijsraad (2004;2006) concludeert

¹ Kamerstukken II, 2008/09, 31 821, nr. 3, Hoofdstuk 5.1. Examencommissie.

dat examinering in de praktijk nog teveel een «opleidingsafhankelijke aangelegenheid is met weinig kwaliteitsborging en een geringe betrokkenheid van externe deskundigen».

HBO-raad heeft inmiddels een handreiking voor examencommissies opgesteld die verder gaat en zelfs uitsluit dat personen met een managementfunctie, die een financiële verantwoordelijkheid binnen de instelling dragen, zitting hebben in de examencommissie¹. Daarnaast kan het aantrekken van externe deskundigen van buiten de opleiding de externe legitimiteit met betrekking tot toetsing en examinering vergroten. Dit wetsvoorstel stelt verplicht dat elke examencommissie een extern deskundige als lid heeft en het maakt het onmogelijk dat leden van het instellingsbestuur of personen die anderszins financiële verantwoordelijkheid dragen binnen de instelling zitting hebben in de examencommissie

Uit het onderzoek van ResearchNed² naar de ervaringen van hogescholen en universiteiten blijkt dat in alle onderzochte casussen in het hbo en wo de voordelen van een extern lid opwegen tegen de kosten. In deze casussen wordt de volgende toegevoegde waarde van het extern lid onderscheiden (pagina 24):

1. Inbreng kennis (met name toetskennis, juridische kennis, werkveld);
2. Frisse, kritische blik en daardoor bijdrage aan een zakelijke, professionele en open houding in de commissie zelf en uiteindelijk ook aan de kwaliteit van de commissie;
3. Grottere standvastigheid en onafhankelijkheid en meer gezag/legitimiteit van de examencommissie ten opzichte van zowel bestuur, management als docenten.

De wet moet daarbij wel voldoende openheid en ruimte voor maatwerk en eigen invullingen van de instelling bieden.

Externen kunnen worden gezocht binnen de instelling; een vakgenoot van een andere discipline, een expert van een kennisinstituut of een beleidsmedewerker uit de centrale of facultaire staf. Externen kunnen natuurlijk ook afkomstig zijn van buiten de instelling, uit het werkveld, uit een andere instelling of uit een extern bureau of organisatie zoals een advocatenkantoor, adviesbureau etc. ResearchNed concludeert dat er binnen de instellingen vaak nog behoefte is aan toetsdeskundigheid, een frisse blik vanuit het werkveld of van buiten, onderwijskundige kennis en juridische kennis. In de ervaringen van instellingen en opleidingen waar externen in de examencommissie al praktijk zijn, zien we dat deze leden niet alleen een belangrijke bijdrage kunnen leveren door onderwijskundige, vakinhoudelijke en juridische kennis, maar ook door hun toetsdeskundigheid en kennis van het werkveld, van algemeen hogeronderwijsbeleid en de ontwikkelingen daarin, van specifiek (nieuwe) taken en bevoegdheden van de examencommissies of door vaardigheden als (onafhankelijk) voorzitter.

Omdat in het wetenschappelijk onderwijs (wo) de ervaringen met externe leden nog schaars zijn is er meer tijd nodig om het wo hierop voor te bereiden. Daarom wordt de verplichtstelling van een externe in de examencommissie in het wo met twee jaren uitgesteld. Het uitsluiten van leden met een managementfunctie die een financiële verantwoordelijkheid binnen de instelling dragen kan in het wo wel gelijktijdig met het hbo worden doorgevoerd.

2.4. Creëren van een aanwijzingsbevoegdheid van de minister

Uit het eindrapport van de Inspectie naar aanleiding van de onregelmatigheden bij Hogeschool Inholland is gebleken dat het interne toezicht op de verschillende niveaus onvoldoende heeft gefunctioneerd, waardoor de geconstateerde tekortkomingen niet tijdig zijn gedetecteerd. Volgens de vigerende wetgeving beschikt de Minister over een aantal mogelijkheden om in te grijpen wanneer een tekortkoming of overtreding is geconsta-

¹ Handreiking: Geslaagd! HBO-raad, februari 2011.

² ResearchNed «Externen in examencommissie hoger onderwijs», april 2012

teerd. Ingrijpen kan langs het model van de interventiepiramide, met als lichtste interventie het bestuurlijk gesprek. Via diverse stappen waaronder «naming and shaming» kan het ten slotte komen tot het opleggen van een sanctie door de bekostiging op te schorten of in te trekken. In de praktijk blijkt dat in veel gevallen het bestuurlijk gesprek vaak al voldoende impact heeft. Indien de Minister en het instellingsbestuur goede afspraken kunnen maken die vervolgens ook worden nagekomen, behoeft er geen bekostigingssanctie opgelegd te worden.

Het kan niettemin voorkomen dat een instellingsbestuur niet in staat of niet bereid is de geconstateerde tekortkomingen weg te werken.

Handhaving kan in dat geval in beginsel alleen door middel van bekostigingssancties. Een bekostigingssanctie is een reparatoire sanctie. Deze maatregel wordt in de huidige situatie ingezet om te bereiken dat een bestaande misstand wordt hersteld. Het is een geschikt instrument als het gaat om een tekortkoming die concreet aanwijsbaar is. Te denken valt aan het niet nakomen van een wettelijk voorschrift zoals de inhoud van het onderwijs- en examenreglement. Ook bij het niet doelmatig besteden van de rijksbijdrage, bijvoorbeeld in het kader van het beleid rond de topinkomens, wordt gebruik gemaakt van een bekostigingssanctie in de vorm van terugvordering van de rijksbijdrage. Wanneer sprake is van financieel wanbeheer, omdat het instellingsbestuur niet in staat is de instelling op een goede manier te leiden of niet bereid is gevraagde herstelwerkzaamheden ter hand te nemen – met andere woorden; in een situatie waarin geen van de huidige interventiemogelijkheden werkt of heeft gewerkt- ontbreekt tot nu toe in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs een mogelijkheid voor de overheid om corrigerend op te treden.

Daarin kan worden voorzien door een bevoegdheid voor de Minister om te kunnen ingrijpen door een «aanwijzing» te geven aan de interne toezichthouder indien sprake is van wanbeheer dat leidt tot negatieve consequenties op stelselniveau.

Onder wanbeheer wordt verstaan:

1. financieel wanbeleid;
2. ongerechtvaardigde verrijking;
3. onrechtmatig handelen en
4. het in ernstige mate verwaarlozen van de zorg in de omgang met betrokkenen binnen de instelling waaronder wordt verstaan intimidatie of bedreiging van personeel of studenten

Een voorgenomen aanwijzing wordt voorafgegaan door een onderzoek door de Inspectie als bedoeld in artikel 12a van de Wet op het onderwijs-toezicht en het door de Inspectie uit te brengen Inspectierapport ex artikel 20, eerste lid van de Wet op het onderwijstoezicht. Het Inspectierapport zal zware conclusies moeten bevatten over één of meer van genoemde elementen van wanbeheer alvorens sprake is van inzet van de aanwijzingsbevoegdheid. De aanwijzing motiveert op welke punten sprake is van wanbeheer en welke maatregelen in verband daarmee van de raad van toezicht worden verwacht.

De aanwijzingsbevoegdheid geeft de Minister de bevoegdheid één of meer concrete maatregelen op te dragen als sprake is van wanbeheer. De aanwijzing is gericht op het herstel van een misstand. In de meeste gevallen zullen afspraken worden gemaakt met de raad van toezicht om binnen een vastgestelde termijn de situatie te herstellen. De aanwijzing kan betrekking hebben op zowel het handelen van bestuurders als van toezichthouders. De gevallen waarin een aanwijzing kan worden gegeven, zijn limitatief opgesomd in het wetsvoorstel. Indien een aanwijzing niet wordt opgevolgd, is dat een overtreding van de bekostigingsvoorwaarden en kan een bekostigingssanctie worden opgelegd. De mogelijkheden om een bekostigingssanctie op te leggen, worden hiermee uitgebreid.

De regering is van mening dat de Minister over een dergelijke ultieme bevoegdheid zou moeten beschikken. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan eerdere toezeggingen alsmede aan de motie Beertema/Jasper van Dijk¹ om in te grijpen bij instellingen in het hoger onderwijs als sprake is van financieel wanbeleid. Tijdens het Algemeen Overleg met de vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer² over een klokkenluider bij het ROC in Arnhem heeft de Minister aangekondigd in het verlengde van de regeling in het hoger onderwijs ook de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing aan raden van toezicht bij mbo-instellingen te willen introduceren. Er is daarbij gekozen voor een aanpak die direct aansluit bij hetgeen geregeld is voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs in de Wet goed onderwijs, goed bestuur³.

2.5. De positie van de student

Studenten dienen waar voor hun geld te krijgen. Het kabinet is van mening dat het goed is dat er voor studenten een mogelijkheid is tot schadevergoeding als de instelling bepaalde verplichtingen niet nakomt. In het algemeen geldt dat partijen afspraken moeten nakomen respectievelijk dat, als er gerechtvaardigde verwachtingen zijn, partijen deze dienen te honoreren; dit is tussen student en instelling niet anders. Een aanspraak op schadevergoeding kan bovendien werken als een «stok achter de deur». In de huidige situatie kan aan studenten schadevergoeding worden toegekend op grond van het reguliere recht (Burgerlijk Wetboek/Algemene wet bestuursrecht). Om voor schadevergoeding in aanmerking te kunnen komen, moet het gaan om het niet nakomen van verplichtingen of het niet voldoen aan gerechtvaardigde verwachtingen waarbij de student aantoonbaar materiële of immateriële schade heeft geleden. Deze verplichtingen en verwachtingen zullen met name gebaseerd zijn op hetgeen de instelling heeft opgenomen in de onderwijs- en examenregeling (OER). De inhoud hiervan is dus een belangrijke basis. Uit de OER zou moeten blijken hoe het onderwijs feitelijk is vorm gegeven. Denk daarbij aan informatie over welke werkvorm gehanteerd wordt per vak: gaat het om hoorcolleges, werkgroepen, praktijkonderwijs, individuele begeleiding of anderszins en wordt er informatie gegeven over het aantal contacturen. Het is van belang dat de student een goed beeld heeft van de opleiding. Het ligt voor de hand dat deze zaken reeds in de bestaande OER zijn opgenomen, maar daartoe bestaat geen eenduidige wettelijke verplichting. Het kabinet acht het echter van belang dat instellingen de feitelijke vormgeving van het onderwijs kenbaar maken in de regeling, de student dit bij de studiekeuze kan betrekken en dat de student zonodig schadevergoeding kan krijgen bij niet-nakoming door de instelling. In dit wetsvoorstel is daarom de verplichting opgenomen dat de OER informatie verschaft over de feitelijke vormgeving van het onderwijs. De wijze waarop en de precieze invulling kan binnen de instelling – met instemmingsrecht van de medezeggenschap – nader worden geregeld. De student die meent recht te hebben op een schadevergoeding, kan daartoe een claim indienen bij het college van bestuur. Het college neemt daarover een besluit en stelt bij toewijzing van de claim de hoogte van de schadevergoeding vast. Mocht de student niet akkoord zijn met de beslissing, dan staat voor hem of haar de (snelle en eenvoudige) rechtsbeschermingsprocedure open, zoals die sinds de inwerkingtreding van de wet Versterking besturing bestaat.

¹ Kamerstukken II, 2010/11, 32 500 VIII, nr. 69.

² D.d. 19 mei 2011.

³ Kamerstukken II, 2010/11, 31 524, nr. 111.

3. Gevoerd overleg

Over het wetsvoorstel is overleg gevoerd met HBO-raad, VSNU en NVAO. De hoofdlijnen van de wijzigingen in het accreditatiestelsel en het risicogericht toezicht zijn in overleg met de Inspectie, NVAO, HBO-raad en VSNU tot stand gekomen.

4. Gevolgen voor de administratieve lasten van de instellingen

De definitie van administratieve lasten is: «De kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie aan de overheid». DUO heeft het wetsvoorstel getoetst op de administratieve lasten. Op basis van het advies van DUO is de berekening en onderbouwing met betrekking tot de administratieve lasten aangepast op de onderdelen de bewaartermijn van 7 jaar en het accreditatiestelsel. Het wetsvoorstel leidt voor de instellingen tot een beperkte administratieve lastenverzwaring. Hieronder worden deze per onderdeel van het wetsvoorstel beschreven:

1. Accreditatiestelsel

NVAO gaat met dit wetsvoorstel de commissies voor de visitaties benoemen. Dat leidt tot een lastenverlichting voor instellingen en -verzwaring voor NVAO, omdat de verantwoordelijkheid voor de benoeming van de commissie van deskundigen bij NVAO wordt belegd. De clustergewijze visitatie betekent een lastenverzwaring voor NVAO, en een beperkte last voor de instellingen op het moment dat instellingen zich actief gaan mengen in de clustervorming. Geschat wordt dat deze aanpassingen netto geen effect hebben op de administratieve lasten van de instellingen. Verder geldt dat de aanvullende tno leidt tot een beperkte verhoging van administratieve lasten. Als gevolg van de nieuwe maatregelen zullen de administratieve lasten door de aanvullende tno met een derde stijgen. Dit is extra administratieve last van € 363 984,- per jaar.

2. Risicogericht toezicht inspectie

Dit wetsvoorstel bouwt voort op een wijziging van de Wet op het Onderwijstoezicht die op 1 juli 2012 in werking is getreden. In de administratieve lasten paragraaf van die wijzigingswet wordt een toelichting gegeven over het risicogericht toezicht. Er is sprake van het verleggen van accenten van het toezicht door de Inspectie van themagericht onderzoek naar (tijdelijk) proportioneel risicogericht toezicht. Daarnaast geldt dat toezichtslast alleen toeneemt bij die instellingen waar een ernstig risico met zekere uitstraling voor het hoger onderwijs optreedt. Daar staat tegenover dat de het risicogericht toezicht tijdelijk van aard is en dat het aantal themaonderzoeken wordt verminderd en een reductie van de toezichtslast oplevert. Geschat wordt dat deze aanpassingen netto op stelselniveau geen effect hebben op de administratieve lasten van de instellingen. Verder starten het ministerie van OCW, de HBO-raad en de VSNU een project gericht op deregulering en vermindering van de administratieve lasten voor hogescholen en universiteiten. Om te monitoren dat het nieuwe toezichtarrangement van de inspectie en de accreditatie van de NVAO niet leiden tot een toename van de administratieve lasten, zal er een onafhankelijke evaluatie van die administratieve lastendruk plaatsvinden. In 2015 wordt een vervolgonderzoek verricht om tot een verifieerbare conclusie te komen.

3. Examencommissie

De aangepaste samenstelling van de examencommissie brengt geen extra administratieve lasten met zich mee.

4. Aanwijzingsbevoegdheid

De administratieve last zal alleen toenemen bij die instellingen waar ernstige tekortkomingen zijn geconstateerd. In aanmerking genomen dat dit instrument als ultimum remedium beperkt gehanteerd wordt zijn de extra administratieve lasten zeer gering: € 2 700,-.

5. Bewaartermijn 7 jaar

De bewaartermijn van 7 jaar leidt tot een beperkte extra administratieve last. Immers instellingen zijn reeds verplicht bewijsstukken te bewaren op basis waarvan het getuigschrift wordt afgegeven (bijvoorbeeld tentamenbriefjes). Daarnaast geldt in het kader van visitatie dat instellingen eindwerkstukken moeten overleggen. Met deze maatregelen breiden we dit uit naar 7 jaar. De lasten voor deze aanvulling worden geschat op: € 199 125,-.

Met de administratieve lasten van dit wetsvoorstel is een totaalbedrag gemoeid van ca. € 565 809,- per jaar.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De Inspectie en DUO hebben een uitvoeringstoets uitgebracht en zij concluderen dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. DUO geeft aan dat het wijzigen van het systeem van accrediteren geen problemen oplevert voor de registratie in het CROHO (Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs), dat het wetsvoorstel geen directe gevolgen heeft voor de taken van DUO en geen aanpassingen vergt van de uitvoeringsprocessen. Het wetsvoorstel is daarmee uitvoerbaar voor DUO. De Inspectie meldt dat alle wijzigingsvoorstellen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

6. Financiële gevolgen

De nieuwe rol van de inspectie in het hoger onderwijs heeft als consequentie dat de Inspectie meer personele inzet nodig zal hebben. De precieze omvang hiervan is nog niet definitief vastgesteld. De dekking hiervoor komt uit de begroting van het hoger onderwijs.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (WHW)

Onderdeel A (artikel 1.1)

Aan de begripsbepalingen wordt het begrip visitatiegroep toegevoegd. Een visitatiegroep is een groep van opleidingen die vanwege de onderlinge onderwijsinhoudelijke overeenkomsten door eenzelfde visitatiecommissie worden beoordeeld. De visitatiegroep wordt door de NVAO samengesteld.

Onderdeel B (artikel 1.18)

De verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de kwaliteit van de opleidingen komt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nadrukkelijk te liggen bij de commissie van deskundigen, die benoemd wordt door de NVAO. In de huidige situatie vindt de beoordeling plaats door een

visitatiecommissie die benoemd is door de instellingen zelf. De NVAO keurt de samenstelling van de commissie slechts goed. In de nieuwe situatie is beter verankerd dat de commissie van deskundigen onafhankelijk is. Aan het eerste lid is een volzin toegevoegd om deze nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden te onderstrepen. Instellingen blijven verantwoordelijk voor hun interne kwaliteitszorg en voor het handhaven en verbeteren van het onderwijs. Accreditatie volgt uit zelfevaluatie en visitatie. Het derde lid van dit artikel is daarom gedeeltelijk gehandhaafd. Verder vervalt het vierde lid omdat dit bij nader inzien een overbodige bepaling is. Een rechtspersoon voor hoger onderwijs die geaccrediteerde postnitiële masteropleidingen verzorgt, valt immers ook onder de reikwijdte van artikel 1.2, onder a en b.

Onderdeel C (artikel 5a.2)

Het tweede lid van artikel 5a.2 wordt gewijzigd omdat de NVAO de taak krijgt de commissie van deskundigen te benoemen die de kwaliteit van de opleidingen beoordeelt ten behoeve van de accreditatie. Het is daarbij zo dat de NVAO het gezamenlijke voorstel van instellingen moet overnemen als de voorgestelde commissie van deskundigen onafhankelijk en deskundig is en de leden de werkzaamheden voor een redelijke vergoeding willen uitvoeren. Alleen als de instellingen binnen een visitatiegroep er niet uitkomen of geen gezamenlijk voorstel indienen bij de NVAO, benoemt de NVAO, gehoord de instellingen, zelfstandig de leden van de commissie van deskundigen. De NVAO draagt in alle gevallen de eindverantwoordelijkheid voor de samenstelling van de commissie.

Lid 3a wordt ingevoegd omdat de NVAO de bevoegdheid krijgt visitatiegroepen samen te stellen. Voordat het besluit genomen wordt, dienen de betrokken instellingsbesturen gehoord te worden.

Onderdeel D (artikel 5a.2a)

In het eerste lid van artikel 5a.2a wordt tot uitdrukking gebracht dat de NVAO in het accreditatiekader ook dient vast te leggen hoe zij een visitatiegroep, dat wil zeggen een groep van opleidingen die onderwijsinhoudelijk met elkaar overeenkomen en gelijktijdig beoordeeld worden, samenstelt.

Praktische werking van het nieuwe stelsel

Visitatiegroep

De NVAO nodigt instellingen uit om voorstellen te doen voor visitatiegroepen. Dit voorstel dienen de instellingen in bij de NVAO. De NVAO neemt dit voorstel over tenzij er gegronde redenen zijn om daarvan af te wijken. De NVAO neemt een besluit waarin wordt bepaald welke opleidingen tot een visitatiegroep behoren (artikel 5a.2, lid 3a). Vervolgens besluit de NVAO op welk moment visitatie en vervolgens accreditatie plaatsvinden. Bij de invoering van dit systeem kan de instelling aan de minister van OCW verzoeken om de termijnen van accreditatie voor een aantal opleidingen aan te passen (artikel 5a.12c). Het geheel moet resulteren in een meerjarenplanning voor opleidingen in visitatiegroepen, vastgesteld door de NVAO.

Visitatie

Voor de ondersteuning van de commissie van deskundigen zal in de regel gebruik worden gemaakt van derde organisaties. De NVAO bepaalt aan welk van deze organisaties de opdracht wordt gegund, waarbij de betrokken instellingen voorafgaand hierover adviseren. De NVAO maakt hierbij gebruik van ondersteunende organisaties, waarbij ervaring in clustergewijze accreditatie wordt gewaardeerd. In voorkomende gevallen zal aanbesteding nodig zijn bij de inhuur van ondersteunende organisaties. Als de visitatiegroep en de ondersteunende organisatie zijn

bepaald, kunnen de betrokken instellingen voorstellen doen voor de commissie van deskundigen. De NVAO neemt het gezamenlijke voorstel van instellingen over als de voorgestelde commissie van deskundigen onafhankelijk en deskundig is en de leden de werkzaamheden voor een redelijke vergoeding willen uitvoeren. De NVAO is verantwoordelijk voor de samenstelling en de benoeming van de commissie van deskundigen. Voordat de visitatie start, dient de instelling een kritische zelfreflectie in bij de commissie van deskundigen en betaalt de betrokken instelling het op grond van artikel 5a.9, negende lid, vastgestelde bedrag aan de NVAO. Dit bedrag brengt de NVAO in rekening voor de kosten van de visitatie, de commissie van deskundigen en voor de accreditatie.

Accreditatie

Met het visitatierapport in de hand besluit de instelling om formeel accreditatie aan te vragen voor de gevisitieerde opleiding. Dit moet vóór de datum die de NVAO heeft vastgesteld. De kosten voor de accreditatie heeft de instelling al voldaan tegelijk met de betaling van de kosten voor de visitatie en de commissie van deskundigen. Op grond van het visitatierapport dat is geschreven door de commissie van deskundigen en is ingediend door de instelling neemt de NVAO een besluit om al dan niet accreditatie te verlenen aan de betreffende opleiding. Dit doet de NVAO op grond van de wettelijke beoordelingscriteria en het accreditatiekader.

Onderdeel E (artikel 5a.8)

Het eerste lid, onderdeel c, van artikel 5a.8 wordt aangepast omdat de NVAO de commissie van deskundigen voor de beoordeling van de kwaliteit van opleidingen ten behoeve van de accreditatie benoemt. Op dit moment dient de NVAO slechts met de samenstelling van de commissie in te stemmen.

De voorgestelde wijziging van het tweede lid is een uitwerking van het uitgangspunt dat het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering van een opleiding niet langer samen één beoordelingscriterium vormen in het kader van de accreditatie. Op beide onderdelen zal een opleiding voldoende moeten scoren om voor accreditatie in aanmerking te komen.

In het nieuwe derde lid wordt tot uitdrukking gebracht dat accreditatie niet meer per afzonderlijke opleiding maar per visitatiegroep plaatsvindt.

Onderdeel F (artikel 5a.9)

Gelet op de vele wijzigingen is hier de volledige tekst van artikel 5a.9 opgenomen, zoals die komt te luiden na het aanbrengen van die wijzigingen. De wijzigingen ten opzichte van de geldende tekst zijn de volgende.

In het tweede lid van artikel 5a.9 wordt vastgelegd dat de NVAO bepaalt op welk moment de accreditatie (gelet op vervaldatum van de accreditaties) van een visitatiegroep plaatsvindt. De instelling zelf blijft verantwoordelijk voor het indienen van een aanvraag tot accreditatie.

Het vernieuwde derde lid geeft aan op basis waarvan de NVAO beoordeelt of een opleiding voldoende kwaliteit biedt.

De tekst van het vierde lid wordt aangepast in verband met de wijziging van het tweede lid. Bovendien is geregeld dat een nieuw besluit in werking treedt direct nadat het is genomen. In de situatie zoals die gold, trad een besluit in werking nadat het oude besluit was vervallen. Daardoor kon een instelling voor een opleiding veel eerder dan noodzakelijk de nieuwe accreditatie aanvragen en daarop een besluit ontvangen met als consequentie dat de opleiding vervolgens jarenlang niet werd beoordeeld. Dat is vanzelfsprekend niet de bedoeling. Overigens is de kans hierop door de beoordeling in visitatiegroepen zo goed als uitgesloten.

Het vijfde lid wordt technisch aangepast omdat de aspecten van de kwaliteit van het gerealiseerde eindniveau en de deugdelijkheid van de

beoordeling, toetsing en examinering van de studenten apart worden beoordeeld.

De wijziging in het zesde lid is technisch van aard. De commissie van deskundigen wordt ingesteld op basis van artikel 5a.2, tweede lid, en niet meer op basis van artikel 1.18, derde lid.

Het achtste lid wordt ook technisch aangepast omdat in de toekomst door de NVAO een vaste aanvraagdatum wordt bepaald en individuele instellingen niet meer zelf kunnen bepalen wanneer zij een aanvraag indienen.

Het negende lid wordt uitgebreid om duidelijk te maken dat de kosten van de commissie van deskundigen en de visitaties voor rekening van de instellingen komen, ook als de NVAO de commissie benoemt.

Ten behoeve van de beoordeling van accreditatie in visitatiegroepen is aan het artikel een tiende lid toegevoegd dat de minister de mogelijkheid geeft de accreditatie te verlengen. Dit is nodig in het geval een opleiding van visitatiegroep wisselt en de accreditatiedata van de verschillende visitatiegroepen verschillen. In voorkomende gevallen kan de minister besluiten de accreditatie met maximaal twee jaar te verlengen.

Onderdeel G (artikel 5a.10a)

Artikel 5a.10a wordt gewijzigd Als een opleiding waarvoor een tno wordt aangevraagd al feitelijk onderwijs verzorgt (dat komt met name bij niet bekostigde opleidingen wel voor), worden net als bij accreditatie ook het gerealiseerde eindniveau en de deugdelijkheid van de beoordeling, toetsing en examinering van de studenten getoetst (derde lid). Als er op het moment van de aanvraag nog geen onderwijs wordt verzorgd, vindt na drie jaar een aanvullende tno plaats waarin de hiervoor genoemde aspecten alsnog worden getoetst (vierde lid). In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is de achtergrond van deze maatregel toegelicht.

De verwijzing naar artikel 5a.9, derde lid, in het vijfde lid (het oude derde lid) wordt geschrapt omdat die bepaling inhoudelijk is gewijzigd.

Onderdeel H (artikel 5a.11)

Aan het tweede lid van artikel 5a.11 wordt toegevoegd dat de NVAO in haar besluit op de aanvraag van een tno ook moet aangeven tot welke visitatiegroep de opleiding behoort waarvoor de tno is aangevraagd. Het nieuwe zevende lid beschrijft de gevolgen van een onvoldoende beoordeling van de aanvullende tno op grond van artikel 5a.10a, vierde lid.

In het nieuwe negende lid (het oude zevende lid) kan de verwijzing naar de tweede volzin van het eerste lid van artikel 5a.10 vervallen. Deze volzin is bij een eerdere wijziging van de WHW geschrapt en bestaat dus niet meer.

Ten behoeve van clustergewijs visiteren is aan het artikel een tiende lid toegevoegd dat de minister de mogelijkheid geeft de tno te verlengen. Dit is nodig in het geval een opleiding van visitatiegroep wisselt en de accreditatiedata van de verschillende visitatiegroepen verschillen. In voorkomende gevallen kan de minister besluiten de tno met maximaal twee jaar te verlengen.

Onderdeel I (artikel 5a.12)

De aanpassing in het vijfde lid wordt voorgesteld, omdat uit de artikelen 5a.11, zesde lid, en artikel 5a.12a, eerste lid, geen vaste termijn meer is af te leiden. De verwijzing naar een «termijn» is vervangen door het woord «aansluitend».

Onderdeel J (artikel 5a.13d)

In het vierde lid van artikel 5a.13d stond een verwijzing naar de tweede volzin van het eerste lid van artikel 5a.10. Deze verwijzing kan vervallen

omdat de volzin na een eerdere wijziging van de WHW niet meer bestaat. In plaats van die verwijzing bevat het nieuwe vierde lid straks de verplichting voor de NVAO haar oordeel in een accreditatierapport vast te leggen.

Onderdeel K (artikel 5a.13e)

In het vijfde lid van artikel 5a.13e wordt de verwijzing naar de onderdelen van het tweede lid van artikel 5a.10 aangepast vanwege de verlettering in dat artikel. Inhoudelijk wijzigt er niets. In plaats van de verwijzing naar artikel 5a.10, tweede lid, had verwezen dienen te worden naar artikel 5a.10a, tweede lid. De verschrijving wordt hierbij hersteld.

Onderdeel L (artikel 5a.13f)

Net zoals de uitgebreide beoordelingscriteria bij accreditatie dienen ook de beperkte beoordelingscriteria bij accreditatie zodanig aangepast te worden dat het eindniveau en de deugdelijkheid van de toetsing apart beoordeeld worden. Door de nieuwe indeling van artikel 5a.13f wordt dit bewerkstelligd.

Onderdeel M (artikel 5a.13g)

In het tweede lid wordt niet langer verwezen naar artikel 5a.10a, eerste lid. In plaats daarvan wordt verwezen naar artikel 5a.10a, tweede lid. De criteria waarop in ieder geval beoordeeld wordt, staan in het tweede lid van dit artikel. De uitwerking vindt vervolgens plaats in het accreditatiekader, zoals beschreven in het eerste lid van dat artikel. Het is zuiverder te verwijzen naar de criteria die in de wet beschreven staan, vandaar de verwijzing naar het tweede lid van artikel 5a.10a.

Onderdeel N (artikel 6.13)

Het gaat hier om het corrigeren van een foutieve verwijzing.

Onderdeel O (artikel 7.3)

Aan artikel 7.3 wordt een vijfde lid toegevoegd dat de instellingsbesturen verplicht de met goed gevolg afgelegde afsluitende examens, scripties en andere werkstukken die met het oog op het afsluiten van de bacheloropleiding of masteropleiding zijn vervaardigd gedurende zeven jaar te bewaren. Het gaat dus om eindopdrachten waarin studenten laten zien welke vaardigheden en kennis zij hebben opgedaan gedurende de hele studie.

De wijziging is voorgesteld met het oog op het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs. Voor de periode van zeven jaar is gekozen, omdat de maximale accreditatieperiode zes jaar is en omdat deze aansluit bij het Burgerlijk Wetboek en bij de Algemene wet bestuursrecht waarin de bewaartermijn van de administratie eveneens op zeven jaar is gesteld. De bewaarplicht geldt niet voor niet succesvol afgelegde examens.

Onderdeel P (artikel 7.12a)

In het eerste lid van artikel 7.12a komt de tweede volzin te vervallen. De inhoud wordt verplaatst naar het nieuwe derde lid dat regelt waarmee het instellingsbestuur bij het benoemen van de examencommissie rekening moet houden. Ten minste 1 lid is als docent verbonden aan de desbetreffende opleiding, naast dit lid is er minimaal 1 lid afkomstig van buiten de opleiding. Het laatst bedoelde lid mag wel binnen dezelfde instelling werkzaam zijn. Nieuw is dat personen die deel uitmaken van het instellingsbestuur of op een andere manier financiële verantwoordelijkheid dragen binnen de instelling waartoe de opleiding behoort, expliciet zijn uitgesloten van het lidmaatschap van de examencommissie. Dit komt tot uitdrukking in onderdeel c van het derde lid.

Onderdeel Q (7.13)

In dit artikel wordt de toezegging, vastgelegd in de brief van de staatssecretaris van OCW van 29 augustus 2011 (Kamerstukken II, 2010/11, 31 288, nr. 204) gestand gedaan om de instelling te verplichten in de OER informatie te verschaffen over de feitelijke vormgeving van het onderwijs. Het is aan de instellingen daaraan verder inhoud te geven. Beoogd wordt de informatievoorziening ten behoeve van een student zo helder mogelijk te laten zijn. Hij moet daarop kunnen vertrouwen en, indien dat vertrouwen wordt beschaamd, de instelling terzake kunnen aanspreken.

Onderdelen R, T en U (artikelen 9.9a, 10.3e en 11.7a)

In de artikelen 9.9a, 10.3e en 11.7a wordt de aanwijzingsbevoegdheid van de minister neergelegd. Van de aanwijzingsbevoegdheid kan alleen gebruik worden gemaakt als sprake is van wanbeheer. Wat daaronder wordt verstaan, is limitatief in het desbetreffende artikel opgenomen. De bevoegdheid zal niet lichtvaardig worden gebruikt. Zij moet worden gezien als ultimum remedium. Het vijfde lid geeft de procedurele voorwaarden weer waaraan daarbij moet worden voldaan.

Overigens zal er, wanneer wanbeheer wordt vermoed, eerst bestuurlijk overleg plaatsvinden tussen de minister en het bestuur van de instelling die het betreft met als oogmerk het (bestuurlijk) oplossen van de gesignaleerde problemen en het maken van concrete afspraken. Over het algemeen zal dit bestuurlijk overleg voldoende reden voor het instellingsbestuur zijn om de tekortkomingen op zo kort mogelijke termijn te verhelpen. Als dit echter niet het geval is en ook andere interventies niet helpen, kan de minister ten slotte overwegen de aanwijzingsbevoegdheid in te zetten. Er volgt dan eerst een gericht inspectieonderzoek. Voordat de aanwijzing daadwerkelijk wordt gegeven, krijgt de raad van toezicht van de instelling vier weken de tijd om op het voornemen daartoe te reageren. Een periode van vier weken wordt voldoende geacht, omdat er al een heel traject aan de aanwijzing is voorafgegaan. Tegen het besluit van de minister een aanwijzing te geven aan de raad van toezicht staat bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open. De aanwijzing zal een termijn bevatten waarbinnen de raad van toezicht aan die aanwijzing moet hebben voldaan.

Onderdeel S (artikel 9.51)

De voorgestelde wijzigingen van artikel 9.51 bewerkstelligen dat de aanwijzingsbevoegdheid ook kan worden toegepast als het gaat om een bijzondere instelling voor wetenschappelijk onderwijs.

Onderdeel V (artikel 15.1)

De voorgestelde wijziging van het eerste lid van artikel 15.1 maakt duidelijk dat aan het niet opvolgen van een aanwijzing een bekostigings-sanctie kan worden verbonden.

Onderdeel W (artikelen 18.32ab en 18.32ac)

Omdat alle opleidingen na inwerkingtreding van deze wet in visitatiegroepen worden beoordeeld, dienen de data waarop de bestaande accreditatiebesluiten en de tno's hun geldigheid verliezen, aangepast te kunnen worden. De minister krijgt volgens het wetsvoorstel deze bevoegdheid. Hij mag eenmalig de geldigheid van de individuele accreditatiebesluiten verlengen opdat er gelijktijdig in de visitatiegroepen beoordeeld kan worden. Ook de geldigheid van de tno kan verlengd worden zodat ook de nieuwe opleidingen kunnen meelopen met de reguliere accreditatierondes.

Onderdeel X (artikel 18.32c)

Omdat het waarschijnlijk is dat de NVAO er onder andere door het onverwacht grote aantal aanvragen voor een instellingstoets kwaliteitszorg niet in zal slagen al die aanvragen voor 31 december 2013 af te ronden, wordt de geldigheidsduur van accreditatiebesluiten en tno's, die via de vereenvoudigde procedure op grond van het invoeringsregime zijn verkregen, verlengd van drie tot vier jaar. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de tekst te verbeteren.

Artikel II (WEB)

Onderdeel A (artikel 9.1.4a)

Artikel 9.1.4a van de WEB regelt de aanwijzingsbevoegdheid van de minister voor het middelbaar beroepsonderwijs. De regeling is dezelfde als wordt voorgesteld voor het hoger onderwijs en komt ook overeen met die voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Voor de toelichting zie de onderdelen Q, R en U van artikel I van dit wetsvoorstel.

Onderdeel B (artikel 9.1.8)

Artikel 9.1.4a wordt toegevoegd aan de artikelen die van overeenkomstige toepassing zijn verklaard in artikel 9.1.8 van de WEB om zeker te stellen dat de minister ook van zijn aanwijzingsbevoegdheid gebruik kan maken als sprake is van een functionele scheiding tussen bestuur en toezicht binnen het bestuur van de rechtspersoon waarvan de instelling uitgaat.

Onderdeel C (artikel 11.1)

Deze wijziging is identiek aan die van artikel I, onderdeel U. Voor de toelichting zij daarnaar verwezen.

Artikel III (WOT)

Onderdeel A (artikel 1)

Omdat de Inspectie bij de laatste wijziging van de WOT (Stb. 2012, 118) een rol heeft gekregen in het toezicht op instellingen in het hoger onderwijs en die taak nog wordt uitgebreid, wordt artikel 1 van de WOT uitgebreid met een definitie van het begrip instelling voor hoger onderwijs.

Onderdeel B (artikel 3)

De voorgestelde wijziging van de verwijzingen in artikel 3 van de WOT zijn het gevolg van een verlettering van artikel 1.1 WHW. De verwijzing naar onderdeel s is nieuw. Door deze verwijzing heeft de Inspectie de bevoegdheid gekregen om toe te zien op de kwaliteitszorg van instellingen voor zover relevant voor het stelsel. De tweede voorgestelde wijziging van artikel 3, tweede lid, onderdeel c, drukt uit dat de Inspectie de kwaliteit van het onderwijs aan een instelling voor hoger onderwijs kan onderzoeken zolang dat maar niet gericht is op de beoordeling van het niveau van afgestudeerden of ten behoeve van de accreditatie. Het laatste is en blijft voorbehouden aan de NVAO.

De werkwijze zoals deze is ontwikkeld en toegepast in het onderzoek naar alternatieve afstudeertrajecten is effectief en efficiënt gebleken. Het voorstel is deze werkwijze te verankeren in de wet- en regelgeving op een zodanige manier dat voor een extreme situatie zoals die zich heeft voorgedaan de waarborgen gecreëerd zijn voor een ordentelijke gang van zaken en tevens de nodige flexibiliteit mogelijk blijft. In de WOT wordt verder opgenomen dat de inspectie de NVAO bij haar onderzoek betreft waar dat onderzoek de kwaliteit van het onderwijs en de borging van het eindniveau betreft.

Onderdeel C (artikel 4)

Artikel 4, derde lid, beschrijft dat risicogericht toezicht proportioneel moet zijn. Nu de uitzonderingspositie van het hoger onderwijs met betrekking tot het risicogericht toezicht ongedaan wordt gemaakt, hoort de proportionaliteit van dat toezicht ook voor het hoger onderwijs te gelden.

Onderdeel D (artikel 10)

Door de voorgestelde wijziging in artikel 10, eerste lid, worden de artikelen 12 en 13 niet langer uitgezonderd voor het toezicht op de instellingen van hoger onderwijs. De artikelen 11 en 15 zijn en blijven niet van toepassing. Net zoals bij de andere onderwijssectoren zal de inspectie bij het toezicht op het hoger onderwijs uitgaan van de openbare verantwoordingsinformatie bij haar toezicht (artikel 12). De inspectie stelt voor het toezicht op het hoger onderwijs ook een toezichtkader vast (artikel 13).

Onderdeel E (artikel 12)

Het toezicht op het hoger onderwijs is neergelegd in artikel 12a. Omdat het de bedoeling is dat de inspectie ook in het hoger onderwijs toezicht gaat houden op basis van openbare verantwoordingsinformatie is een verwijzing in artikel 12 naar artikel 12a nodig. Gelet op de taakverdeling tussen de Inspectie en de NVAO kan het daarbij overigens alleen maar gaan om informatie voorzover die geen betrekking heeft op aspecten van kwaliteit die de NVAO beoordeelt bij de toepassing van hoofdstuk 5a van de WHW.

Onderdeel F (artikel 12a)

De verwijzing naar artikel 10, eerste lid, in het eerste lid van artikel 12a is niet meer nodig nu in artikel 1, onder h, een definitie van instelling voor hoger onderwijs is opgenomen. De invoeging van het woord «mede» in het tweede lid brengt tot uitdrukking dat de inspectie een ruimere bevoegdheid heeft dan het toezicht op de ontwikkelingen binnen het stelsel.

In het nieuwe vijfde lid is vastgelegd dat de inspectie de NVAO betreft als haar onderzoek mede de kwaliteit van het onderwijs omvat. Het doel hiervan is enerzijds stapeling van toezicht te voorkomen en anderzijds recht te doen aan de betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid van zowel de Inspectie als de NVAO bij het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs.

Onderdeel G (artikel 13)

De Inspectie dient ook haar werkwijze voor het toezicht op het hoger onderwijs in een toezichtkader vast te leggen, net zoals dat nu al voor de overige onderwijssectoren geldt. Om dit te bewerkstelligen is een verwijzing naar artikel 12a in het eerste lid van artikel 13 nodig.

ARTIKEL IV

In deze overgangsbepaling is vastgelegd dat de verplichting van een extern lid van de examencommissie voor het wetenschappelijk onderwijs pas in werking treedt met ingang van 1 september 2015.

ARTIKEL V

De invoering van risicogericht toezicht, ook in het hoger onderwijs, is in beginsel tijdelijk van karakter. Voorzien is een evaluatie na 4 jaar. Dit artikel gaat ervan uit dat het instrument met ingang van 1 september 2017 weer zal verdwijnen. Wel is de mogelijkheid opengehouden naar aanleiding van de evaluatie een andere datum te bepalen. Daaraan zou behoefte kunnen bestaan als uit de evaluatie blijkt dat door het risicogericht toezicht ernstige risico's met een uitstraling op stelselniveau zijn

gedetecteerd waarbij de instelling niet in control blijkt te zijn en die zonder risicogericht toezicht niet of te laat zouden zijn ontdekt.

Artikel VII

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen datum.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra