

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. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 juni 2013

ALGEMEEN

De leden van de verschillende fracties ben ik erkentelijk voor hun inbreng. Ik beantwoord de vragen mede namens de Minister van Economische Zaken. Ik volg daarbij in beginsel de indeling van het verslag. Voorafgaand daaraan schets ik nog kort de gang van zaken rond dit wetsvoorstel tot nu toe.

Naar aanleiding van het verslag is op 5 februari 2013 reeds een brief gestuurd aan uw Kamer (Kamerstuk 33 472, nr. 6). In die brief heb ik mijn overwegingen aangegeven ten aanzien van de procedure voor de verdere behandeling van het wetsvoorstel, gelet op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, de vragen van uw Kamer in het uitgebrachte verslag, het op uw verzoek uitgebrachte advies van Actal en de inspanningen die door de instellingen zijn en worden gepleegd. Daarin heb ik aangekondigd dat ik afzie van de invoering van het risicogericht toezicht door de Inspectie van het onderwijs (verder: Inspectie). Ook heb ik uw Kamer mijn opvatting voorgelegd dat het de voorkeur verdient de mondelinge behandeling van de onderdelen van dit wetsvoorstel die betrekking hebben op het accreditatiestelsel te laten plaatsvinden wanneer de evaluatie van de recente aanpassingen van het accreditatiestelsel bekend is, met als doel om tot goede en zorgvuldig afgewogen wetgeving te komen. In de tussentijd wilde ik bestuurlijke afspraken maken met de instellingen. Ik heb die brief afgesloten met de opmerking dat ik graag van uw Kamer verneem of u zich kunt vinden in de daarin vermelde voornemens.

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van uw Kamer hadden enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over mijn bovengenoemde brief over de voortgang van het

voorliggende wetsvoorstel. Op 18 april 2013 heb ik deze beantwoord. Een en ander is vastgelegd in het verslag van een schriftelijk overleg (Kamerstuk 33 472, nr. 8). Naar aanleiding daarvan heeft op 25 april 2013 met uw Kamer een overleg plaatsgevonden, waarin het lid van uw Kamer Duisenberg een motie heeft ingediend, mede ondertekend door de leden Jasper van Dijk en Beertema (Kamerstuk 33 472, nr. 7) die door uw Kamer is aangenomen. Bij mijn brief van 24 mei 2013 (Kamerstuk 33 472, nr. 9) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van het wetgevingsproces, mede in het licht van het aanvaarden van deze motie.

In genoemde motie wordt de regering verzocht om de uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid, zoals beschreven in de brief Versterking Bestuurskracht Onderwijs van 19 april 2013 (Kamerstuk 33 495, nr. 10) zo spoedig mogelijk te verwerken in het onderhavige wetsvoorstel en de nota naar aanleiding van het verslag inzake dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer te zenden met als doel de plenaire behandeling nog voor het zomerreces te laten plaatsvinden. Zoals ik tijdens het debat met uw Kamer op 25 april heb aangegeven en heb bevestigd in mijn brief van 24 mei 2013, kan ik aan het eerste deel van de motie, waarin wordt verzocht de uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid aan dit wetsvoorstel toe te voegen, pas uitvoering geven nadat ik een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heb gekregen over een nota van wijziging, waarin die aanwijzingsbevoegdheid wordt uitgebreid zoals dat is beschreven in de governancebrief Versterking Bestuurskracht Onderwijs. Zonder op het advies van de Afdeling advisering te willen vooruitlopen, is het mijn doel om zo spoedig mogelijk, dat wil zeggen zodra ik het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heb ontvangen en het Nader rapport daarbij is opgesteld, de bedoelde nota van wijziging in te dienen. De Ministerraad heeft inmiddels ingestemd met een verzoek aan de vicePresident van de Raad van State om in dit geval een spoedprocedure toe te passen.

Door het nu indienen van deze nota naar aanleiding van het verslag en door mijn verzoek aan de Raad van State om een spoedprocedure voor advisering over het voorstel tot uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid, geef ik uitvoering aan de aanvaarde motie Duisenberg.

Ingaand op de inhoud van het verslag stel ik vast dat de leden van de VVD-fractie met instemming hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Voor deze leden staat voorop dat de uitgereikte diploma's voor de student van waarde zijn. Die mening deel ik. Volgens deze leden kan dat alleen indien de kwaliteitswaarborgen versterkt worden. Zij beschouwen dit wetsvoorstel als een grote stap daartoe.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het belang van gedegen toezicht op de kwaliteit van het hoger onderwijs. Studenten moeten ervan op aan kunnen dat het diploma dat zij hebben behaald valide is en hen toegang biedt tot de arbeidsmarkt, zo merken zij op. Dat is ook mijn uitgangspunt.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij staan positief tegenover het feit dat er serieus naar de problemen binnen het hoger onderwijs wordt gekeken. Dat sluit aan bij mijn visie. Wel stellen zij de vraag of de voorgestelde maatregelen voldoende zijn, zolang de onderliggende oorzaken niet worden aangepakt.

In antwoord op deze vraag merk ik op dat het Nederlandse onderwijsstelsel over het geheel genomen naar behoren functioneert. Dit beeld wordt wederom bevestigd in het Onderwijsverslag van de Inspectie over de staat van het onderwijs dat op 26 april 2013 aan uw Kamer is gezonden (Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 136). Volgens het Onderwijsverslag oordeelt de Nederlands-Vlaamse accreditatieorganisatie (verder: NVAO) positief over de kwaliteit van nagenoeg alle opleidingen in het hoger onderwijs. Ook in internationaal perspectief presteert het Nederlandse hoger onderwijs goed. Twaalf van de dertien universiteiten staan in de top 200 van alle werelduniversiteiten van de Times Higher Education Ranking 2011–2012. Toch gaat het niet op alle fronten goed genoeg. Met de leden van de SP-fractie ben ik van mening dat aan de gesignaleerde tekortkomingen dieperliggende oorzaken ten grondslag liggen. Deze vragen om structurele verbeteringen in het kwaliteitsborgingssysteem en maatregelen op het gebied van governance. In de brief van 19 april 2013 (Kamerstuk 33 495, nr. 10), de zogenaamde governancebrief, hebben de staatssecretaris en ik uiteengezet dat het bestaande bestuursmodel een goede uitgangspositie biedt maar dat er een aantal concrete maatregelen nodig is ter versterking van het stelsel. Deze maatregelen zijn – voor zover daarvoor wetswijziging nodig is – voor een deel al opgenomen in dit wetsvoorstel. Verder heb ik u tijdens het debat in het kader van het voortgezet schriftelijk overleg van 25 april 2013 gewezen op de evaluatie van het accreditatiestelsel die medio september naar uw Kamer wordt verzonden. De uitkomsten van deze evaluatie kunnen betrokken worden bij de definitieve vormgeving van de voorgestelde maatregelen. Onbeoogde effecten van die maatregelen moeten worden voorkomen. Daarbij valt te denken aan disproportionele administratieve lasten of een verlies van de kracht van het accreditatiestelsel, te weten een inhoudelijke beoordeling door «peers» gericht op verbetering. In de hiervoor genoemde governancebrief is aangekondigd dat de aanwijzingsbevoegdheid, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel, zal worden uitgebreid. Een nota van wijziging met een voorstel daartoe is met een verzoek om spoedadvies aan de Raad van State ter advisering voorgelegd. Zodra dit advies is ontvangen en het nader rapport daarbij is opgesteld, zal ik u de nota van wijziging doen toekomen. In mijn brief van 24 mei 2013 (Kamerstuk 33 472, nr. 9), heb ik u toegezegd dat ik mijn uiterste best zal doen om een en ander nog voor het zomerreces af te ronden, maar heb ik tegelijkertijd aangetekend dat de kans daarop zeer gering is. Met inachtneming van dit alles meen ik dat de voorgestelde maatregelen voldoende zijn om de onderliggende oorzaken van de problemen in het hoger onderwijs aan te pakken en dat de extra lasten voor instellingen die inherent verbonden zijn aan dit soort maatregelen als proportioneel zijn te beschouwen.

De leden van de CDA-fractie hebben met afkeuring kennisgenomen van het overgrote deel van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zijn bezorgd over het gebrek aan onderbouwing van de nut en de noodzaak van het wetsvoorstel. Ik hoop met de beantwoording van de door hen gestelde vragen die zorg te kunnen wegnemen.

De leden van de D66-fractie hebben met grote zorgen kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hier een flink aantal kritische vragen over. Zij zetten, net als de Afdeling advisering van de Raad van State, vraagtekens bij nut en noodzaak van dit wetsvoorstel. Zij vragen of onderhavig wetsvoorstel niet een te grote wijziging is voor het aanpakken van een incident.

De incidenten die bleken uit de onderzoeken van de NVAO en de Inspectie naar alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs vormen de

aanleiding voor dit wetsvoorstel. De oorzaak van de voorgestelde maatregelen ligt echter dieper.

De incidenten hebben zwakheden aangetoond die vragen om structurele verbeteringen in het stelsel van kwaliteitswaarborgen. Sinds de publicatie van die onderzoeken is al een aantal maatregelen in werking getreden, nemen de instellingen zichtbaar grotere verantwoordelijkheid en hebben zij stappen in de richting van kwaliteitsverbetering gezet, waardoor de kans is afgenomen dat problemen als met de alternatieve afstudeertrajecten zich nog eens (zullen) voordoen.

Ondanks de reeds getroffen maatregelen moet toch worden vastgesteld dat er zwakheden in het stelsel overblijven die nog niet zijn gedekt zoals de toets nieuwe opleiding die op dit moment geen toets is op de feitelijke kwaliteit van het onderwijs.

Wat betreft de rol van de Inspectie in het hoger onderwijs constateert de regering dat de aanpassingen die in het wetsvoorstel zijn aangebracht naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State de zorgen ten aanzien van de proportionaliteit van het toezicht niet hebben kunnen wegnemen.

De regering ziet mede daarom af van de invoering van risicogericht toezicht door de Inspectie en zal ter zake een nota van wijziging indienen die ik u tegelijk met deze nota naar aanleiding van het verslag aanbied. Daardoor komt de verhouding tussen doel en middel beter in balans. Ik ben van mening dat er thans een proportioneel en doeltreffend wetsvoorstel voorligt.

Deze leden ontvangen graag een uitgebreide verhandeling hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot dat waar het huidige kabinet voor staat. In deze verhandeling zien de leden graag verwijzingen naar standpunten zoals verwoord in het regeerakkoord.

Van goed naar excellent onderwijs, zo heeft het kabinet de onderwijsdoelstelling in het regeerakkoord verwoord. Onderwijs en wetenschap zijn van hoog niveau in Nederland maar de ambitie van het kabinet reikt verder. Om de kwaliteit van het onderwijs en de wetenschap verder te verbeteren is het noodzakelijk dat er structureel hogere eisen worden gesteld en is differentiatie van belang. Het kabinet zet in de geest van het advies van de commissie Veerman in op het stimuleren van profilering en het belonen van prestaties. De prestatieafspraken en de bijbehorende prestatiebekostiging in het hoger onderwijs zijn hier een goed voorbeeld van. Het regeerakkoord gaat tegelijkertijd uit van het versneld op orde brengen van bestuur, beheer en beloningen bij instellingen van hoger onderwijs. De maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel brengen die verbeteringen aan in het kwaliteitsborgingssysteem en op het gebied van governance. Zij zijn onderdeel van de inzet om de lat structureel hoger te leggen, de bestuurskracht te versterken en goede prestaties te belonen maar waar nodig effectief in te grijpen.

Deze leden vragen de regering aan de Kamer een tabel te doen toekomen met daarin een overzicht van de wetswijzigingen wat betreft hoger onderwijs en het toezicht daarop vanaf 2005 tot heden, inclusief evaluaties indien beschikbaar.

Gelet op de omvang daarvan is de tabel bijgevoegd als bijlage bij deze nota¹.

Deze leden vragen verder hoe een wetswijziging de remedie kan zijn voor een probleem waarbij partijen zich niet aan de wet houden.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De onderzoeken van de Inspectie en de NVAO hebben niet alleen tekortkomingen laten zien in het niet naleven van wet- en regelgeving maar ook dat de incidenten zich konden voordoen door tekortkomingen die vragen om structurele verbeteringen in het stelsel van kwaliteitswaarborgen. Dit wetsvoorstel beoogt deze tekortkomingen weg te nemen. Daar waar de oorzaak van de problemen mede was dat partijen zich niet aan wet- en regelgeving hebben gehouden, zijn sancties opgelegd en hebben zij verbeteracties moeten treffen voor de blootgelegde tekortkomingen.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering voorts een overzicht te zenden hoe de afgelopen jaren de Inspectie en de NVAO zijn uitgebreid qua capaciteit en budget. De leden ontvangen graag een tabel met daarin het jaarlijkse budget en de capaciteit van deze beide instituties beginnend in 2000 tot heden.

Hieronder treft u beide overzichten aan.

Gegevens inspectie

Jaar	2001	2002	2003	2004/2005/ 2006	2007/2008	2009/2010	2011	2012	2013
Aantal fte Directie Toezicht Hoger Onderwijs	29,2	27,3	24,1	17,5	16,2	18,4 ¹	18,65	18,65	22,4 ²

¹ toename vanwege nieuwe inspectie-organisatie inclusief directeur, secretariële ondersteuning en extra juridische taken handhaving. De toename van 2,2 fte is mogelijk gemaakt door een interne herallocatie van middelen. Het totale budget van de Inspectie is dus niet toegenomen.

² De tijdelijke invoering van risicogericht toezicht door de inspectie in het hoger onderwijs zou een toename van personele inzet bij de Inspectie als consequentie hebben. De uitbreiding qua personele inzet was geraamd op een toename van 10 fte. De dekking zou hiervoor komen uit de begroting van het hoger onderwijs. Ik heb echter besloten af te zien van de invoering van risicogericht toezicht. Binnen de huidige wet- en regelgeving beschikt de Inspectie al over voldoende mogelijkheden om toezicht te houden. Wel stel ik, zoals aangekondigd in mijn brief van 5 februari 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 33 472, nr.6), de Inspectie in de gelegenheid om binnen de bestaande wetgeving het toezicht effectiever in te richten, zodat de Inspectie het stelselonderzoek effectiever kan inrichten en toezicht op het stelsel van accreditatie en het verrichten van incidenteel onderzoek naar aanleiding van externe signalen (brandweerfunctie) slagvaardiger kan vervullen. Daartoe is de capaciteit van de directie Toezicht Hoger Onderwijs van de Inspectie de afgelopen periode beperkt uitgebreid met 3,75 fte. Dit is exclusief 1 fte tijdelijke uitbreiding ten behoeve van toezichtontwikkeling. Dit toezicht gaat uit van principe vertrouwen waar het kan, ingrijpen waar het moet. Instellingen die goed presteren worden met minder toezichtlasten worden geconfronteerd dan instellingen die niet goed presteren.

Budget Inspectie¹

jaar	budget
2010	€ 1.366.320
2011	€ 1.388.547
2012	€ 1.851.932

¹ In verband met een reorganisatie in 2009 zijn gegevens voor 2010 niet eenduidig weer te geven.

Gegevens NVAO

De gegevens van de NVAO zijn beschikbaar vanaf 2006. De NVAO is tot stand gekomen op 1 februari 2005.

Jaar/ Capaciteit	(vanaf feb NVAO) 2005	2006	2007	2008 ¹	2009 ²	2010	2011	2012 ³
Overig (excl. inhuurkrachten)	34,4	33,4	34,8	34,5	41,4	43,4	46,0	47,0
Bestuur en directie ²	6	5	5	4	5	5	5	5
Totaal aan mensen in FTE voor Nederland en Vlaanderen samen	40,4	38,4	39,8	38,5	46,4	48,4	51	52

Jaar/ Capaciteit	(vanaf feb NVAO) 2005	2006	2007	2008 ¹	2009 ²	2010	2011	2012 ³
Aandeel NL in FTE (Overig)	21	23	21	21	27	29	30	31

¹ Bestuur omvat 2 NL en 2 VL leden van dagelijks bestuur. In 2008 tijdelijk een bestuurslid minder per einde jaar.

² Wat de stijging in 2008–2009 betreft, deed de NVAO tot dat moment beroep op ingehuurde krachten voor de financiële administratie (2 FTE) en voor ICT (2 FTE). Door deze functies in de formatie op te nemen kon een kostenbesparing gerealiseerd worden. Daarnaast zijn 2009 en 2010 piekjaren wat betreft toets nieuwe opleiding. Een accreditatieaanvraag neemt gemiddeld twee en een half dagen in beslag. Een TNO neemt ongeveer 10 mandagen in beslag.

³ De stijging in de jaren 2011–2012 heeft te maken met de invoering van het nieuwe stelsel, waarbij NVAO de panels voorafgaand aan de visitaties goedkeurt, de instellingstoetsen worden ingevoerd en NVAO formatie heeft toegevoegd met het oog op het uitvoeren van systeembrede analyses.

Subsidie (Bedragen € 1.000)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Subsidie Nederland	3.624	3.650	3.713	3.829	4.053	3.975	3.987	3.986

De kosten van de NVAO komen voor 60% ten laste van Nederland en voor 40% ten laste van Vlaanderen (met uitzondering van kosten die duidelijk maar aan één partij zijn toe te rekenen).

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Tot mijn genoegen spreken deze leden waardering uit voor het creëren van een aanwijzingsbevoegdheid en het versterken van de positie van de student. Wel betwijfelen zij of dit wetsvoorstel de oorzaak van de problemen afdoende adresseert.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met ongenoegen kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Dat betreurt ik. Deze leden vragen welke aanleiding er is om tot nieuwe wetgeving over te gaan. Bij de incidenten die hebben plaatsgevonden, is naar hun oordeel geconstateerd dat niet de wet tekortschiet, maar de naleving van de huidige wet.

De incidenten zijn niet alleen veroorzaakt door een gebrekkige naleving van de wet maar hebben ook zwakheden in het stelsel aangetoond die ik onwenselijk vind. Het is evident dat de naleving van bestaande wet- en regelgeving moet verbeteren. De betrokken hogescholen hebben krachtige stappen tot kwaliteitsverbetering gezet. Hierbij wijs ik onder meer op de inspanningen die Hogeschool Inholland de afgelopen twee jaren heeft gepleegd om het tij te keren door stevig te investeren in de kwaliteit, de docent weer eigenaar van het onderwijsproces te maken en ervoor te zorgen dat procedures op orde zijn. Dat laat onverlet dat ik het noodzakelijk acht om in het stelsel van kwaliteitswaarborgen meer helderheid en houvast te bieden. Dat vergt aanpassing van de wet. Een voorbeeld is de scheiding tussen toetsing en gerealiseerd eindniveau in de beoordeling ten behoeve van de opleidingsaccreditatie waartoe de Inspectie oproept. Dat is een goede en relatief eenvoudig te realiseren maatregel die echter niet mogelijk is zonder wijziging van de WHW.

Waarom wordt niet eerst geëvalueerd welk effect de door de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies aangehaalde recent ingevoerde maatregelen hebben, zo vragen deze leden.

De onderzoeken van de NVAO en de Inspectie hebben naar mijn mening voldoende aangetoond dat er zwakheden in het stelsel van kwaliteitswaarborgen zitten die vragen om een voortvarende aanpak. Wel vind ik het gewenst om, rekening te houden met de evaluatie van het accreditatiestelsel, die medio september, zoals ik u in het debat van 25 april 2013 in het kader van het voortgezet schriftelijk overleg over dit wetsvoorstel heb aangegeven. De uitkomsten van deze evaluatie kunnen betrokken worden bij de definitieve vormgeving van de voorgestelde maatregelen

De leden van de SGP-fractie zeggen met zorg kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. In mijn beantwoording hoop ik die zorg te kunnen wegnemen of in ieder geval te verminderen. Zij constateren dat nog zeer recent maatregelen zijn getroffen waarmee beoogd werd de kwaliteit en het functioneren van het hoger onderwijs te verbeteren. De evaluatie van deze maatregelen is nog niet bekend.

1. De doelstelling van dit wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie merken op dat formele processen aangescherpt moeten worden om te waarborgen dat onzorgvuldig gedrag en ondoordacht handelen zoveel mogelijk worden voorkomen en dat er, als dat niet lukt, direct gesignaleerd en gecorrigeerd wordt. Graag vernemen zij de reactie van de regering hierop.

De incidenten zijn een wake-up call geweest voor het hoger onderwijs. De onderzoeken van NVAO en Inspectie hebben tot de conclusie geleid dat op brede schaal de naleving van de wet moet worden verbeterd. Het is een belangrijk gegeven dat bij de onderzochte instellingen bestuurders, docenten, leidinggevenden en medewerkers hun verantwoordelijkheid hebben genomen voor de geconstateerde problemen en met succes aan verbetering hebben gewerkt. Alles wijst erop dat de betrokken opleidingen aan kracht en kwaliteit zullen winnen. Door de Inspectie zijn intussen alle dossiers van de hogescholen waar incidenten hebben plaatsgevonden die ten grondslag lagen aan deze wetgeving gesloten. Conform de bestuurlijke afspraken rond externe validering werken de hogescholen met kracht aan een sterk verbeterde kwaliteit van toetsing. Dat laat onverlet dat ik het noodzakelijk acht om de formele processen rond het stelsel van kwaliteitswaarborgen verder aan te scherpen. Voorbeeld hiervan zijn de verscherpte eisen van de NVAO bij de beoordeling van de eindwerken. Ik acht ook maatregelen noodzakelijk die instellingen meer helderheid en houvast bieden, ook door middel van wetswijziging. Een voorbeeld is de scheiding tussen toetsing en examinering en gerealiseerd eindniveau in de beoordeling ten behoeve van de opleidingsaccreditatie.

Verder stel ik de Inspectie in de gelegenheid om binnen de bestaande wetgeving het toezicht effectiever in te richten en haar taak naar aanleiding van externe signalen (brandweerfunctie) slagvaardiger te vervullen.

Ik verwacht dat dit eraan zal bijdragen dat onzorgvuldig gedrag en ondoordacht handelen zullen worden teruggedrongen. In de al eerder genoemde governancebrief van 19 april (Kamerstuk 33 495, nr. 10) hebben de staatssecretaris en ik aangegeven wat er naar onze mening te doen staat als zulk gedrag en handelen toch voorkomt. Ik denk daarbij aan uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid en de mogelijkheid sterker op te treden tegen falende bestuurders of toezichthouders.

Deze leden vragen of de regering nogmaals de verhouding kan toelichten tussen regeldruk en noodzakelijke aanpassingen op stelselniveau.

De regering streeft ernaar de meetbare en merkbare regeldruk zoveel mogelijk te verminderen bijvoorbeeld door het schrappen van overbodige regels of door bestaande regels te vervangen door minder belastende. In lijn hiermee is het zoveel mogelijk beperken van regeldruk bij nieuw beleid en nieuwe wet- en regelgeving een vast aandachtspunt. Het aanpakken van regeldruk maakt onderdeel uit van de hoofdlijnenakkoorden die zijn afgesloten met de NRTO, VSNU en de Vereniging Hogescholen (voorheen: HBO-raad). Met deze koepels en met instellingen zijn gesprekken gevoerd en knelpunten geïnventariseerd. Gezamenlijk is er nagedacht over mogelijke oplossingsrichtingen en de rol van verschil-

lende actoren. Zo waren sommige knelpunten op de korte termijn op te lossen (quick wins) en vergen andere meer tijd. Bij het opstellen van wet- en regelgeving wordt altijd een afweging gemaakt tussen noodzaak van de te borgen belangen of te bereiken resultaten en de daaruit voortvloeiende regeldruk. Het voorkomen van regeldruk zal daarbij niet altijd mogelijk zijn. Op een aantal terreinen zijn regels onvermijdelijk, bijvoorbeeld omdat het belangrijk is dat de besteding van publiek geld goed wordt verantwoord of omdat de kwaliteit van het onderwijs in het geding is. Ook binnen die kaders wordt dan gekeken naar een vormgeving waarbij de regeldruk zoveel mogelijk beperkt blijft. De incidenten in het hbo hebben zwakheden in het stelsel van kwaliteitswaarborgen aangetoond die ik onwenselijk acht. Daarom worden in het wetsvoorstel maatregelen voorgesteld om de «checks and balances» in het stelsel van hoger onderwijs beter te laten functioneren en om het (interne en externe) toezicht op het waarborgen van de onderwijskwaliteit te versterken.

Waar heeft de regering bijvoorbeeld afgezien van een maatregel vanwege de extra regeldruk, zo willen deze leden weten.

Een voorbeeld is dat de NVAO in eerste instantie de bevoegdheid zou krijgen om geldigheidsduur van de toets nieuwe opleiding (tno) te bepalen, met een maximum van zes jaar. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast en is in plaats van een nieuwe bevoegdheid voor de NVAO gekozen voor een tussentijdse toets. Deze toets krijgt een ander, minder uitgebreid karakter dan de tno. De toets heeft uitsluitend betrekking op de criteria «gerealiseerd (eind)niveau» en «toetsing en examinering» die niet bij de start van de opleiding kunnen worden getoetst maar wel voor accreditatie gelden. Deze criteria kunnen niet op het moment van de tno worden beoordeeld omdat er dan nog geen sprake is van feitelijk gegeven onderwijs. Daarnaast is in het kader van dit wetsvoorstel de maatregel van het risicogericht toezicht van de Inspectie heroverwogen. De regering meent daarvan te moeten afzien. Bij de heroverweging is de mogelijke extra regeldruk als gevolg van risicogericht toezicht in de vorm van meer toezichtlasten ook meegenomen.

De Vereniging Hogescholen heeft het advies van de Commissie Bruijn «Vreemde ogen dwingen» omarmd en is bezig met een uitvoeringsplan. Wanneer krijgt de Kamer dit uitvoeringsplan te zien, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Op 13 februari 2013 heb ik uw Kamer een brief gestuurd met het plan van aanpak waarin ik heb vermeld welke bestuurlijke afspraken ik heb gemaakt met de Vereniging Hogescholen over de uitvoering van het advies van de Commissie Bruijn (Kamerstuk 31 288, nr. 325). Ik heb met de Vereniging Hogescholen onder meer afgesproken dat elke bekostigde hogeschool zich breed inzet voor versterking van externe validering. De doelstelling is dat aan het eind van deze kabinetsperiode bij alle opleidingen sprake is van een versterking van externe validering van toetsing en examinering.

Het uitgangspunt is dat bekostigde hogescholen het ieder voor zich, maar ook gezamenlijk tot hun verantwoordelijkheid rekenen een einde te maken aan de discussie over de diplomakwaliteit. Om die doelstelling te bereiken participeren alle hogescholen in één of meer pilots met gezamenlijke toetsing. Daarnaast wordt op landelijk niveau een aantal hbo-brede pilots gestart. Conform het advies van de Commissie Bruijn wordt tevens gewerkt aan een protocol voor de beoordeling van kernwerkstukken en een programma van eisen voor een module Basis Kwalificatie Examinering (BKE) en Senior Kwalificatie Examinering (SKE).

Gezamenlijke toetsing is een belangrijk instrument om de versterking van externe validering waar te maken. Op dit moment vindt gezamenlijke toetsing echter slechts op beperkte schaal plaats. Daarom is het van belang dat bestaande kennis ten aanzien van externe validering wordt benut en gedeeld. Met het oog hierop stelt de Vereniging Hogescholen in samenwerking met de hogescholen een plan van aanpak op. Daarin wordt beschreven hoe duurzame kennisuitwisseling zal worden gerealiseerd. Ik verwacht dit plan van aanpak vóór de aanvang van het studiejaar 2013–2014. Zoals afgesproken in het Hoofdlijnenakkoord met de Vereniging Hogescholen stel ik voor de jaren 2013–2016 een bedrag van ruim 8 miljoen euro beschikbaar om de doelstellingen te realiseren die de hogescholen hebben geformuleerd voor externe validering en gezamenlijk toetsen.

Alle bekostigde hogescholen kunnen aanspraak maken op financiële ondersteuning. In hun jaarverslag leggen zij niet alleen verantwoording af over de pilots maar laten zij ook zien hoe zij werken aan het versterken van kennisbases en externe validering in brede zin.

Ik vind het belangrijk dat deze afspraken voor de bekostigde hogescholen geen onnodige administratieve (verantwoordings)lasten met zich meebrengen. Tegelijkertijd is het ook van belang om goed in beeld te houden hoe het proces rond externe validering in den brede vordert bij de hogescholen. Daarom heb ik met de Vereniging Hogescholen afgesproken dat in 2014 een midterm-review plaatsvindt met als doel inzichtelijk te maken in hoeverre externe validering in de hogescholen is verankerd. In 2017 rapporteert de Vereniging Hogescholen over de bereikte resultaten en zal zij aangeven hoe de hogescholen de externe validering na de pilotfase verder vormgeven.

Deze leden vragen voorts of het wetenschappelijk onderwijs ook voornemens is te reflecteren op basis van de aanbevelingen van de Commissie Bruijn.

De aanleiding voor het instellen van de commissie Bruijn was de reactie van mijn ambtsvoorganger op het rapport «Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs» van de Inspectie dat het nodig is de externe legitimering van examens in het hbo beter te waarborgen en de toetsingspraktijk te versterken. Voor het wetenschappelijk onderwijs is dit niet aan de orde. Daarom is er geen aanleiding om vanuit het wetenschappelijk onderwijs te reflecteren op basis van de aanbevelingen van de Commissie Bruijn.

In uitzonderlijke gevallen kan de visitatiegroep van de NVAO bestaan uit slechts één enkele opleiding, indien deze uniek wordt geacht. Deze leden wijzen erop dat hier geen vaststaand criterium voor is opgesteld en vragen wat dit betekent.

Wanneer een opleiding inhoudelijk weinig overeenkomt met andere opleidingen en uniek moet worden geacht, kan ervoor worden gekozen dat de «visitatiegroep» bestaat uit één enkele opleiding. De NVAO krijgt de taak om visitatiegroepen samen te stellen waarbij zij het voorstel van de instellingen overneemt, tenzij er gegronde redenen zijn om dat niet te doen.

Als de instelling die de opleiding verzorgt te weinig inhoudelijke overeenkomsten ziet met andere opleidingen en als de NVAO met haar kennis van de kwaliteit en inhoud van het totale opleidingsaanbod in Nederland eveneens die mening is toegegaan, zal de opleiding als uniek worden bestempeld. Hiervoor criteria opstellen ligt niet in de rede, aangezien juist de omstandigheden van het geval bepalend zijn. Daarom zijn niet zozeer

beslisregels of criteria nodig maar het inzicht van deskundigen bij instellingen en bij de NVAO.

Bestaat de kans dat veel opleidingen zich als «uniek» kunnen laten bestempelen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De kans dat veel opleidingen zich als «uniek» kunnen laten bestempelen acht ik klein. Clustergewijze visitatie is ook in het belang van de opleiding zelf. Mocht een instelling van mening zijn dat een opleiding uniek is, dan beoordeelt de NVAO altijd nog of dat inderdaad het geval is.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat de reductie van het aantal opleidingen hand in hand moet gaan met de mogelijkheid om tot unieke opleiding bestempeld te worden, zodat niet slechts de naam maar de opleiding zelf als uniek wordt betiteld. Graag ontvangen zij de reactie van de regering hierop.

De verwachting is dat er niet veel opleidingen zijn die als unieke opleiding worden aangemerkt. Zoals in de memorie van toelichting staat vermeld, kan een visitatiegroep alleen in uitzonderlijke gevallen uit één opleiding bestaan. De reductie van het aantal opleidingen staat clustergewijze visitatie niet in de weg. Opleidingen die inhoudelijke overeenkomsten hebben, zullen onderdeel vormen van één visitatiegroep ook al hebben zij niet dezelfde opleidingsnaam en niet precies dezelfde leeruitkomsten. Hierbij beoordeelt één commissie van deskundigen de betreffende opleidingen op dezelfde manier, rekening houdend met de verschillen, wat de helderheid van de beoordeling ten goede komt. Het doel van clustergewijze visitatie is niet dat binnen de visitatiegroep alle opleidingen gelijk worden; het doel is dat de beoordeling van de opleidingen en de rapportage daarover op eenzelfde wijze geschiedt.

De NVAO krijgt de taak om de visitatiegroepen te benoemen. Voorheen keurde de NVAO deze slechts goed. De leden van de VVD-fractie vragen of dit niet slechts een procedurele wijziging is en of de nieuwe benoemingsprocedure nu kritischer is.

Thans wordt de commissie ingesteld door het instellingsbestuur en heeft de NVAO een instemmingsrecht waarbij zij zich ervan dient te verzekeren »dat de commissie onafhankelijk en deskundig is.« De NVAO kan op dit moment wél benoeming van bepaalde deskundigen weigeren, maar niet zelf een commissie van deskundigen voorschrijven. Dit wetsvoorstel kent de NVAO de bevoegdheid toe om de commissie 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 en is zeker niet slechts een procedurele wijziging.

Moet de bevoegdheid van de NVAO niet juist vergroot of verbreed worden, zo vragen de genoemde leden.

Een nog bredere bevoegdheid van de NVAO doet geen recht aan de kern van het accreditatiestelsel dat uitgaat van «peer review», georganiseerd door de instellingen. Visitatie gaat vooraf aan accreditatie. Visitatie is een gesprek tussen peers die met een timmermansoog de kwaliteit van opleidingen bij vakgenoten van andere instellingen beoordelen. De verbeterpunten die de peers noemen, beogen te leiden tot kwaliteitsverbetering bij de opleiding die wordt beoordeeld. Naast de formele beoordeling in de vorm van accreditatie is kwaliteitsverbetering een belangrijke meerwaarde in het stelsel. Als de bevoegdheid van de NVAO nog verder wordt vergroot of verbreed zoals de vragenstellers lijken te

suggereren, kan dit resulteren in een beperking van het eigenaarschap van de visitaties waardoor de meerwaarde onder druk komt.

De leden van de VVD-fractie willen weten of binnen het accreditiekader wel rekening wordt gehouden met de verschillen in doelgroepen van bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen.

Er wordt in het accreditiekader volledig rekening gehouden met verschillen in doelgroepen van de onderwijsinstellingen. Een commissie van deskundigen dient niet alleen onafhankelijk, maar ook deskundig te zijn, en wel deskundig in de brede zin van het woord. Dat omvat niet alleen de inhoudelijke deskundigheid van de individuele leden, maar houdt ook in dat de commissie van deskundigen in haar samenstelling op alle terreinen competent dient te zijn voor de beoordeling van de opleidingen. Daarom heeft de NVAO in het accreditiekader ook eisen gesteld aan de deskundigheid binnen het panel zodat het panel in zijn geheel in staat is om deskundig te oordelen. Zoals in de memorie van toelichting staat, is het uitgangspunt dat overeenkomstige opleidingen uit het bekostigd en niet-bekostigd onderwijs gezamenlijk worden beoordeeld. Daarbij wordt niet voor niets aangegeven dat onder meer bij de samenstelling van de commissie van deskundigen rekening dient te worden gehouden met het eigen karakter van het niet-bekostigde onderwijs.

Wat deze leden betreft moet kritisch bekeken worden of het accreditiekader niet onnodig negatief uitpakt voor het niet-bekostigde onderwijs. Graag ontvangen zij een reactie van de regering.

Er is geen reden te veronderstellen dat het accreditiekader voor het niet-bekostigde onderwijs onnodig negatief zou uitpakken. De inhoudelijke eisen op grond waarvan beoordeling plaatsvindt bij de accreditatie, zijn hetzelfde voor alle instellingen; er is hierin geen onderscheid tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de bevoegdheid van de minister tot verlenging van de termijn bij de accreditatie of de toets nieuwe opleiding geclausuleerd is.

De minister kan de termijn maximaal 2 jaar verlengen. Dit is in het wetsvoorstel opgenomen. Om tot een verantwoord besluit te komen om een termijn al dan niet te verlengen zal de minister de NVAO om advies vragen. Alleen wanneer er voldoende vertrouwen is in de opleiding wordt verlenging toegestaan. Dat houdt in dat alleen dan wanneer er geen negatieve signalen zijn over de kwaliteit van de opleiding verlenging van de accreditatie of tno kan plaatsvinden.

De leden van de VVD-fractie zijn het eens met de beperking van de geldigheidsduur van de tno maar vragen of er hier een versnelde realisatietoets na twee á drie jaar kan worden uitgevoerd, met een mogelijke koppeling aan een positieve instellingsaccreditatie.

De geldigheidsduur van de tno blijft zes jaar. Na drie jaar wordt een tussentijdse toets ingevoerd waarbij het feitelijk verzorgde onderwijs wordt beoordeeld op het gerealiseerde (eind)niveau en de toetsing en examinering. Dat zijn ook criteria bij accreditatie. In veel gevallen kunnen die aspecten bij het verlenen van de tno nog niet worden beoordeeld, omdat er nog geen onderwijs wordt verzorgd. Dit geldt voor het merendeel van de opleidingen. Voor opleidingen die al wel feitelijk onderwijs verzorgen op het moment dat de tno wordt aangevraagd, wordt de beoordeling van de opleiding op het gerealiseerde (eind)niveau en de

toetsing en examinering meegenomen bij de reguliere tno en is er geen tussentijdse toets na drie jaar. Indien er nog geen eindtoetsen/ eindwerken beschikbaar zijn, wordt het niveau van tentamens beoordeeld. Een positieve instellingstoets leidt tot een beperkte tno. De tussentijdse toets is onafhankelijk van een instellingstoets kwaliteitszorg, omdat het gerealiseerde (eind)niveau en de toetsing en examinering altijd beoordeeld worden, ook bij een beperkte tno.

Deze leden zijn voorstander van de clustervisitaties, maar vragen wel waarom het hbo daarvan eerder juist is afgestapt.

Het hbo is hiervan afgestapt omdat bij sommige grote clusters er zo'n lange doorlooptijd was dat de rapporten al verouderd waren op het moment dat ze werden uitgebracht. Bij de organisatie van het cluster-gewijs visiteren wordt met deze ervaring vanzelfsprekend rekening gehouden. Bij het samenstellen van de clusters is de omvang een punt van afweging. De ervaringen in Vlaanderen met deelcommissies of dakpanconstructies kunnen helpen om grote clusters toch binnen een jaar te visiteren.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de kritiek dat in het huidige voorstel doel en middel niet in verhouding tot elkaar staan, zoals onder andere de Afdeling advisering van de Raad van State stelt.

Het hoofddoel van het wetsvoorstel is het huidige stelsel van hoger onderwijs zo aan te passen dat het risico op misstanden met negatieve consequenties voor de waarde van diploma's en voor het maatschappelijk vertrouwen in het hoger onderwijs (inclusief de kwaliteitszorg) zoveel mogelijk wordt beperkt. Het gaat daarbij om een afweging van het belang om het stelsel te optimaliseren en zwakheden te herstellen ten opzichte van proportionaliteit en effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Die afweging leidt tot de conclusie dat niets doen geen optie is. Terecht stelt de Afdeling advisering van de Raad van State met het kabinet dat de waarde van een diploma niet ter discussie mag staan. Ik heb de zorgen en kritiek gehoord over de verhouding tussen doel en middel. De regering ziet onder andere daarom af van de invoering van risicogericht toezicht door de Inspectie en zal ter zake een nota van wijziging indienen. Daardoor komt de verhouding tussen doel en middel beter in balans. Ik ben van mening dat er met die aanpassing een proportioneel en doeltreffend wetsvoorstel voorligt.

Ook zijn deze leden benieuwd naar de reactie van de regering op de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State dat het de verschillende toezichthouders (onderwijsinstellingen, NVAO en Inspectie) niet aan middelen ontbreekt om gedegen toezicht te houden op het hoger onderwijs maar dat het probleem zit in de «mentaliteit» van de toezichthouders.

Zoals ik al heb aangegeven, onderschrijft de regering niet de stelling van de Afdeling dat de onderzoeken van de NVAO en de Inspectie geen aanleiding geven voor de gedachte dat het wettelijke stelsel onvoldoende waarborgen bevat. Wel is ook de regering van oordeel dat de naleving van bestaande wet- en regelgeving moet verbeteren en dat dit vraagt om een cultuuromslag bij de instellingen. Anders dan oorspronkelijk voorgesteld is de regering van mening dat de Inspectie voldoende mogelijkheden heeft binnen de huidige wet- en regelgeving. Wat betreft de bevoegdheden van de NVAO ben ik nog steeds van mening dat uitbreiding op bepaalde onderdelen noodzakelijk is. Om een samenhangend en effectief stelsel van extern toezicht op en kwaliteitswaarborgen van het hoger

onderwijs te realiseren is een goede samenwerking tussen de Inspectie en NVAO noodzakelijk. Dat betekent elkaar tijdig informeren over ontwikkelingen, uitkomsten en bevindingen. Hiervoor is in het najaar 2012 het samenwerkingsprotocol tussen de Inspectie en de NVAO vernieuwd. Daaruit blijkt dat zij samen vanuit hun eigen rol proportioneel en in samenhang het toezicht vorm geven.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen.

Wat betreft de rol van de Inspectie in het hoger onderwijs constateert de regering dat de aanpassingen die in het wetsvoorstel zijn aangebracht naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State de zorgen ten aanzien van de proportionaliteit van het toezicht niet hebben kunnen wegnemen. Dit komt ook naar voren in een groot aantal kritische vragen in het verslag hierover. Ook Actal spreekt haar zorg uit over de mogelijke overlap van taken tussen de NVAO en de Inspectie, waarbij het risico ontstaat op een dubbeling qua invulling en uitwerking. Tegen deze achtergrond heb ik de verschillende in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen opnieuw tegen het licht gehouden, ook omdat de instellingen zelf zichtbaar grotere verantwoordelijkheid nemen en de beoordeling door de NVAO aan scherpte heeft gewonnen. Dit heeft geleid tot het besluit om af te zien van de invoering van risicogericht toezicht door de Inspectie. Ter zake zal tegelijk met deze nota naar aanleiding van het verslag een nota van wijziging worden ingediend. De overige maatregelen in het wetsvoorstel acht de regering proportioneel.

Deze leden vragen hoe het huidige voorstel zich verhoudt tot de eerder genomen maatregelen en welke effecten deze maatregelen hebben gehad op (de borging van) de kwaliteit van het hoger onderwijs.

De maatregelen in het wetsvoorstel zijn, zoals eerder vermeld, ingegeven door de uitkomsten van onderzoek van de Inspectie en de NVAO naar alternatieve afstudeertrajecten waaruit is gebleken dat het stelsel van interne en externe kwaliteitswaarborgen aanscherping behoeft. Deze maatregelen bouwen voort op eerdere maatregelen die met de Wet versterking besturing (Stb. 2010, 119) en de wijziging van de WHW in verband met aanpassingen van het accreditatiestelsel (Stb. 2010, 862) zijn ingevoerd. Dit wetsvoorstel bevat aanpassingen van het huidige stelsel van kwaliteitswaarborging en geen herontwerp. De Wet versterking besturing en het aangepaste accreditatiestelsel worden momenteel geëvalueerd. Over de uitkomsten van deze evaluatie van de Wet versterking besturing zal de Kamer in het najaar geïnformeerd. De uitkomsten van de evaluatie van de wijzigingen die in 2011 zijn ingevoerd in het accreditatiestelsel zullen medio september naar uw Kamer worden gestuurd.

Ook zijn deze leden benieuwd naar de angst, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State die uitspreekt, dat het onderhavige voorstel leidt tot meer complexiteit en bureaucratische druk waardoor het voorstel uiteindelijk een negatief effect kan hebben op de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Zoals hiervoor al aangegeven ziet de regering af van de invoering van risicogericht toezicht in het hoger onderwijs door de Inspectie. De overige maatregelen in het wetsvoorstel acht de regering noodzakelijk voor het stelsel van de kwaliteitswaarborgen. Het uitgangspunt is dat deze maatregelen zo min mogelijk belastend zijn voor de instellingen. De regering heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat dit wetsvoorstel tot zoveel meer complexiteit en bureaucratische druk leidt dat de

voorgestelde maatregelen uiteindelijk een negatief effect op de kwaliteit van het hoger onderwijs zouden kunnen hebben.

De leden van de PVV-fractie vragen of sprake is van een systeemcrisis.

De regering is van mening dat er geen sprake is van een systeemcrisis. Wel tonen de incidenten die de aanleiding vormden voor het voorliggende wetsvoorstel zwakheden in het stelsel aan die ongewenst zijn en vereisen dat het stelsel van kwaliteitswaarborgen verder wordt versterkt. Sinds de publicatie van de onderzoeken van de NVAO en de Inspectie zijn door de instellingen zelf belangrijke verbeteringen doorgevoerd, waardoor de kans op herhaling van de problemen zoals met de alternatieve afstudeertrajecten is afgenomen. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat er zwakheden in het stelsel overblijven die nog niet zijn gedekt. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt daarin te voorzien.

Deze leden vragen voorts welke stelselgebreken exact ook tot problemen in het wetenschappelijk onderwijs zouden kunnen leiden en of aanwijzingen daartoe zich op dit moment voordoen in het wetenschappelijk onderwijs.

Er zijn op dit moment geen concrete problemen, aanwijzingen of incidenten in het wo. Zoals in het Nader rapport al is vermeld, zouden de geconstateerde zwakheden in het stelsel van hoger onderwijs in het wo ook tot misstanden kunnen leiden, ook al hebben die zich tot nu toe niet voorgedaan. Dat rechtvaardigt een aanpassing voor het gehele hoger onderwijs en niet alleen voor het hbo. Het hoofddoel van het wetsvoorstel is het huidige stelsel zo aan te passen dat het risico op misstanden met negatieve consequenties voor het maatschappelijk vertrouwen in het hoger onderwijs (inclusief de kwaliteitszorg) en de waarde van diploma's zoveel mogelijk wordt beperkt. Dat geldt zowel voor het hbo als voor het wo.

Verder vragen deze leden of het beroepsveld voldoende betrokken is bij het vaststellen van de kennisbases.

Het beroepsveld formuleert de beroepsprofielen in het hbo. De landelijke opleidingsprofielen en de vastgestelde kennisbases van de Vereniging Hogescholen zijn hiervan een afgeleide. Daardoor is het beroepsveld voldoende betrokken bij de vaststelling van de kennisbases.

De leden van de SP-fractie vragen of de aanpassingen voldoende zijn om fundamentele problemen aan te pakken. Verder vragen zij of de regering de mening deelt dat het tevens noodzakelijk is het huidige bestuursmodel te herzien.

In antwoord op een vergelijkbare vraag van deze leden in de inleiding ben ik hierop reeds uitvoerig ingegaan. Ik verwijs korthedshalve naar dat antwoord.

De leden van de SP-fractie vragen voorts hoe het komt dat een landelijk geldende gemeenschappelijke kennisbasis bij de ene opleiding zo goed als gereed is en bij de andere opleiding nog geheel van de grond moet komen. Ook willen zij weten hoe erop wordt toegezien dat het vaststellen van de kennisbases bij alle opleidingen op goede wijze plaatsvindt en op welke termijn dit proces is afgerond.

Om een tweetal redenen is er een verschil in de mate waarin landelijke geldende gemeenschappelijke kennisbases van opleidingen gereed zijn. Allereerst heeft dat te maken met de aard van de opleiding. Naarmate het

scala aan beroepen waarop de opleiding kan voorbereiden groter of diffuser is, zijn de eindtermen meer generiek geformuleerd. Ten tweede geldt dat voor de lerarenopleidingen een apart proces is opgezet om de vereiste vakkennis vast te leggen in kennisbases. Er is geen apart proces voor de andere sectoren. De komende jaren worden eerst de nodige inspanningen gepleegd rondom externe validering. Waar nodig leidt dit tot verdere aanscherping van de kennisbases. Verder geldt dat de hbo-opleidingen met enige regelmaat de opleidingsprofielen herzien en aanscherpen.

De leden van de SP-fractie vragen verder of wordt toegewerkt naar een landelijke eindtoetsing van deze kennisbases en zo ja, op welke wijze en zo nee, waarom niet.

Centrale landelijke eindtoetsing is slechts één van de vormen van externe validering. Er zijn verschillende andere mogelijkheden om extern te valideren. Ik wil dat de instellingen de ruimte krijgen om zelf te kunnen bepalen welke vormen van externe validering zij wenselijk en nodig achten. In mijn brief van 13 februari 2013 (Kamerstuk 31 288, nr. 325) heb ik aangesloten bij de overwegingen van de Commissie Bruijn waarom het niet wenselijk is centrale landelijke eindtoetsen in te voeren. Centrale, top down ontwikkelde toetsing is niet alleen inhoudelijk onwenselijk maar ook organisatorisch aanzienlijk complexer dan andere vormen van externe validering van toetsing. Bovendien kan centrale toetsing meer bureaucratie en administratieve lasten veroorzaken en gaat het mogelijk gepaard met zeer hoge kosten. Ik vind het belangrijk om verantwoordelijkheden daar te leggen waar ze thuishoren, in dit geval dus bij de hogescholen en in het bijzonder bij de docenten. Docenten zijn de dragers van de kwaliteit van het onderwijs. Daarom vind ik het belangrijk dat de hogescholen en de docenten de ruimte houden om zich ook zelf verantwoordelijk te voelen voor de verbeterprocessen. Zij moeten zelf eigenaar zijn van de toetsing en examinering. De bekostigde hogescholen gaan de komende jaren voortvarend aan de slag met gezamenlijke toetsing. De bekostigde hogescholen participeren in één of meer pilots met gezamenlijke toetsing. Daarnaast wordt op landelijk niveau een vijftal hbo-brede pilots gestart. Dit kan leiden tot het aanscherpen van kennisbases maar dat is niet een doel op zichzelf.

Deze leden vragen voorts op welke termijn de Kamer de uitwerking van de aanbevelingen van de Commissie Bruijn tegemoet kan zien.

Zoals aangegeven bij de beantwoording van een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van de VVD heb ik bestuurlijke afspraken gemaakt met de Vereniging Hogescholen ten aanzien van de uitwerking van de aanbevelingen van de Commissie Bruijn. Ik verwijs verder naar dat antwoord.

Deze leden vragen op welke wijze er naar toe wordt gewerkt dat iedere hbo-docent in 2020 beschikt over een mastergraad en wat de gevolgen zijn voor de instellingen waar dat niet gerealiseerd is.

Eind 2012 zijn er prestatieafspraken gemaakt met alle bekostigde hogescholen (en universiteiten) om o.a. het studiesucces en de onderwijskwaliteit te verbeteren. Eén van de afspraken ten behoeve van onderwijskwaliteit is het verhogen van het opleidingsniveau van hbo-docenten. Internationaal gezien blijft het percentage masteropgeleide en gepromoveerde hbo-docenten in Nederland achter. Alle docenten in het hbo zouden zelf over een masterniveau moeten beschikken om de rol van vakdocent goed te kunnen vervullen. De ambitie is dat 80% van de hbo-docenten in 2016 een mastergraad en/of doctorsgraad (PhD) heeft

met als perspectief dat in 2020 nagenoeg alle hbo-docenten over een mastergraad beschikken. Daarbij is het streven om ook docenten die vanuit hun praktijkkennis het onderwijs kunnen verrijken tot het master-niveau op te leiden.

Alle hogescholen hebben ambities geformuleerd ten aanzien van het aantal masteropgeleide hbo-docenten in 2015, die passen bij hun eigen context en uitgangspositie. De prestatieafspraken geldt voor de periode 2013–2016. De voorwaarde voor continuering van de beschikbare middelen in de periode 2017–2020 is de realisatie van de afgesproken prestaties ten aanzien van onderwijskwaliteit en studiesucces in de periode tot en met 2015. Het wel of niet behalen van de masterambitie wordt niet geïsoleerd beoordeeld, maar wordt in het geheel van de prestatieafspraken bezien. De instellingen zijn verantwoordelijk voor het behalen van de ambities in de prestatieafspraken en deze zullen in 2015 in hun geheel beoordeeld worden. De verantwoordelijkheid voor het behalen van de ambities ligt bij de instelling.

Dit neemt niet weg dat de docenten verantwoordelijk zijn voor hun eigen professionalisering en ontwikkeling. Daarom zijn de lerarenbeurs en promotiebeurs beschikbaar gesteld voor docenten. Van docenten en instellingen wordt verwacht dat zij bij het gebruik maken hiervan goede afspraken maken.

Ook willen zij weten wat de gevolgen zijn voor de docenten die op dat moment geen mastergraad hebben en voor de zittende docenten.

Er zijn prestatieafspraken gemaakt met de instellingen als geheel en niet met individuele docenten. Het is aan de instellingen om afspraken te maken met de docenten om hun ambitie te behalen en welke gevolgen het met zich mee kan brengen als die niet worden gehaald. Docenten kunnen bij het realiseren van hun ambities gebruik maken van de lerarenbeurs of de promotiebeurs. Ik verwijs daarvoor naar het voorgaande antwoord.

De leden van de SP-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat het terugbrengen van het aantal bacheloropleidingen zal leiden tot een verschralling van het onderwijsaanbod.

De instellingen zijn verantwoordelijk voor het eigen aanbod, maar ook voor afstemming met de andere instellingen over het landelijke aanbod. Om die landelijke afstemming te bevorderen en goed zicht te houden op het totale aanbod van opleidingen in het hoger onderwijs worden sectorale verkenningen en analyses uitgevoerd naar het landelijke opleidingsaanbod, de studenteninstroom en de opleidingsbehoefte op de arbeidsmarkt. Deze sectorale verkenningen en analyses kunnen voor de instellingen aanleiding zijn om het onderwijsaanbod in de betreffende sector tegen het licht te (laten) houden en bijvoorbeeld kleine opleidingen onder te brengen in bredere opleidingen. Met deze aanpak houden de instellingen elkaar scherp bij enerzijds rationalisatie en anderzijds mogelijke verschralling van het onderwijsaanbod. Daar waar gefundeerde vermoedens bestaan dat er sprake is van verschralling van het onderwijsaanbod, zal ik uiteraard ook zelf actie ondernemen. Zo heb ik uw Kamer in de beleidsreactie bij het rapport «Witte vlekken» van de KNAW (Kamerstuk 27 406, nr. 200) geïnformeerd dat ik het Regieorgaan Geesteswetenschappen en de decanen, verenigd in het Disciplineoverleg Letteren-Geschiedenis, zal vragen om in samenwerking met de VSNU een visie te ontwikkelen op het talenonderwijs en

de unica in de geesteswetenschappen in Nederland, dit om op basis van een gedeelde visie te komen tot afspraken over concentratie en taakverdeling.

Ook willen de leden van de SP-fractie weten hoe in de praktijk wordt vormgegeven aan de vermindering van het aantal opleidingen. Welke criteria zullen gaan gelden en op welke termijn worden er hoeveel opleidingen gestopt? Wordt er ook gekeken naar het regionale opleidingsaanbod, zo vragen zij.

In het hoger onderwijs is een beleid ingezet dat erop gericht is te komen tot een meer geprofileerd en gedifferentieerd onderwijsaanbod en tot rationalisatie en transparantie in het opleidingsaanbod. Het voortouw voor de herordering van het opleidingsaanbod ligt bij de instellingen zelf. Vanuit de overheid zijn vooraf geen criteria en quota opgesteld. Het doel is verbetering van de transparantie en de doelmatigheid, niet het bereiken van quota. Het beleid is op de volgende manieren vormgegeven:

- Er zijn prestatieafspraken gemaakt met instellingen over hun instellingsprofiel en zwaartepunten in onderwijs en onderzoek. Deze profielkeuze gaat gepaard met een herijking van het onderwijsaanbod per instelling, waarbij de instellingen in onderling overleg ook aandacht hebben voor de landelijke doelmatigheid van het aanbod.*
- Bij de nieuwe Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2012 is ingezet op meer flexibiliteit ten behoeve van de vernieuwing en verbreding van bestaande opleidingen en op een restrictief beleid ten aanzien van nieuwe opleidingen en nieuwe vestigingsplaatsen.*
- Daarnaast worden in het hoger onderwijs, zoals gemeld in het antwoord op de voorgaande vraag, sectorale verkenningen en analyses uitgevoerd naar het landelijke opleidingsaanbod, de studenteninstroom en de opleidingsbehoefte op de arbeidsmarkt. Deze sectorale verkenningen en analyses kunnen voor de sector aanleiding zijn om het onderwijsaanbod in de betreffende sector tegen het licht te laten houden en bijvoorbeeld kleine opleidingen onder te brengen in bredere opleidingen of bij onvoldoende maatschappelijke relevantie op te heffen. In het hoger onderwijs wordt, in tegenstelling tot het mbo waar de focus vooral regionaal is, uitgegaan van een landelijk pakket van voorzieningen. Vandaar dat herorderingsoperaties een sectorale en geen regionale aanpak kennen.*
- De transparantie van het opleidingsaanbod wordt vergroot. Zo is in het wetsvoorstel Kwaliteit in verscheidenheid (Kamerstuk 33 519, A) een bepaling opgenomen op grond waarvan de NVAO toetst of de door het instellingsbestuur gehanteerde naam van een opleiding voldoende inzicht biedt in de inhoud van de opleiding en aansluit bij hetgeen gebruikelijk is binnen de visitatiegroep of de sector waartoe de opleiding behoort. Ook bij de sectorale verkenningen en analyses wordt gekeken naar meer eenduidige naamgeving van opleidingen om de transparantie in het aanbod te vergroten. Bij nieuw opleidingsaanbod in de sector dient de naam van de nieuwe opleiding aan te sluiten bij de sectorale afspraken. Dit leidt tot een vermindering van verschillende opleidingsnamen.*

Verder vragen deze leden of de regering de mening deelt dat sturen op rendement kwaliteitsverlaging tot gevolg kan hebben.

De regering acht het van belang niet uitsluitend te sturen op rendement. De regering is van mening dat kwaliteit het beste wordt gestimuleerd door te sturen op verschillende aspecten van kwaliteit. Door een eenzijdige prikkel kan er te veel nadruk komen te liggen op een enkel aspect van kwaliteit, zoals rendement.

De leden van de SP-fractie vragen de rendementseisen, die aansturen op versneld afstuderen en het verstrekken van zoveel mogelijk diploma's, te schrappen uit de prestatieafspraken.

De regering vindt het onverstandig om het criterium rendement te schrappen uit de prestatieafspraken. Rendement is niet het enige maar wel een belangrijk aspect van kwaliteit. In de prestatieafspraken is ervoor gekozen verschillende aspecten van kwaliteit te stimuleren door de instellingen te vragen naar ambities op verschillende criteria waaronder rendement. Juist die veelzijdigheid aan criteria nodigt instellingen uit een weloverwogen kwaliteitsbeleid te hanteren met oog voor alle aspecten van kwaliteit. Het schrappen van rendement zou hieraan afbreuk doen.

Ten slotte vragen deze leden te kijken naar vergelijkbare prikkels in het onderzoek. Is bijvoorbeeld het uitbrengen van zoveel mogelijk publicaties een verstandige prikkel en in hoeverre gaat het dan nog om kwaliteit, zo vragen zij.

Bij wetenschappelijk onderzoek gaat het niet om het uitbrengen van zoveel mogelijk publicaties. Een hoge arbeidsproductiviteit is weliswaar belangrijk (hierop scoort de Nederlandse wetenschap optimaal) maar de kwaliteit van het onderzoek staat voorop. Het systeem van «peer review» zoals wij dat in Nederland kennen zorgt ervoor dat de kwaliteit van wetenschappelijke artikelen een grondige toets ondergaat voordat tot publicatie wordt overgegaan. De combinatie van een hoge arbeidsproductiviteit en een hoge kwaliteit van het onderzoek zorgt ervoor dat ons land het in de internationale rankings goed doet.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nogmaals het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel wil uitleggen.

In antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van D66 in de inleiding ben ik hierop reeds ingegaan. Ik verwijs naar dat antwoord.

De NVAO geeft in haar rapport over de incidenten bij Inholland aan dat de oorzaak van deze incidenten was gelegen in docenten, management en toezichthouders die de aandacht voor kwaliteit te veel hebben opgevat als het volgen van geldende procedures en dat zij te weinig gericht zijn geweest op de bewaking van de vereiste inhoudelijke kwaliteit. De verbeteringen sindsdien bij Inholland laten naar de mening van deze leden zien dat kwaliteitsverbetering ook binnen het huidige wettelijk stelsel mogelijk is. De leden vragen de regering een reactie op de constatering van de NVAO.

De regering onderschrijft dat kwaliteitsverbetering goed mogelijk is binnen het huidige stelsel, zeker na de aanpassingen in het accreditatiestelsel per 1 januari 2011 (Stb. 2010, 862). Uitgangspunt van het nieuwe stelsel is de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, niet door checklists, maar door het timmermansoog van de professional. Door de invoering van de instellingstoets kwaliteitszorg kan de opleiding beperkt worden beoordeeld, zodat de inhoud en kwaliteit van het onderwijs centraal staat in het gesprek tussen peers. De invoering van de herstelperiode, de tno onder voorwaarden en de instellingstoets onder voorwaarden dragen bij aan een kritische beoordeling door de commissie van deskundigen en geven tegelijkertijd de instelling meer de kans tot verbetering als dat nodig is. Als een onderdeel van een opleiding echt verbetering behoeft, wordt dit niet meer als aanbeveling geformuleerd en vervolgens zes jaar later nog eens bezien, maar dient dat binnen korte termijn op orde te zijn. De opleiding wordt vervolgens opnieuw beoor-

deeld en pas dan wordt de accreditatie wel of niet verleend of is zeker dat de tno wel of niet vervalt. Het nieuwe accreditatiestelsel zet aan tot kwaliteitsverbetering. Dat houdt echter niet in dat het huidige wettelijke stelsel al optimaal is. Als met een aantal aanpassingen de kans op een incident als dat wat aanleiding was voor het voorliggende wetsvoorstel aanzienlijk kan worden verkleind en daarmee het vertrouwen in het hoger onderwijs kan worden versterkt, moet dat ook gebeuren. Daarnaast is de afgelopen tijd het algemene besef ontstaan dat kwaliteit meer is dan alleen het volgen van geldende procedures. Ook dit heeft naar verwachting een positief effect op de bewaking van en aandacht voor de vereiste inhoudelijke kwaliteit. De evaluatie van het accreditatiestelsel, die medio september naar uw Kamer verzonden wordt, zal naar ik aanneem ook inzicht verschaffen in het effect van het nieuwe accreditatiestelsel op de kwaliteitsverbetering.

Deze leden vragen de regering of het niet verstandiger is eerst een evaluatie van recente wet- en regelgeving uit te voeren, voordat tot nieuwe wetgeving wordt overgegaan. Is de regering bereid om eerst die evaluatie uit te voeren, zo vragen zij.

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) en tijdens het debat naar aanleiding van het schriftelijk overleg van 25 april 2013 voorgesteld om bij voorliggende wetsvoorstel te wachten op de evaluatie van het accreditatiestelsel, omdat onderdelen van het wetsvoorstel betrekking hebben op het accreditatiestelsel. Deze evaluatie wordt medio september naar uw Kamer verzonden. Het doel daarvan is om tot goede en zorgvuldig afgewogen wetgeving te komen. In lijn met de aangenomen motie Duisenberg c.s., (Kamerstuk 33 472, nr. 7) wordt deze nota naar aanleiding van het verslag ingediend voordat de evaluatie gereed is. Naar mijn oordeel verdient het de voorkeur om de mondelinge behandeling te laten plaatsvinden nadat de evaluatie van het accreditatiestelsel is afgerond maar uiteraard is de planning van de behandeling aan uw Kamer.

De leden van de D66-fractie vragen of het niet verstandiger is om de positieve effecten van de voorstellen van de hbo-sector/Commissie Bruijn af te wachten en te evalueren in plaats van direct nieuwe maatregelen voor te stellen.

Ik zie het optimaliseren van de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs als een tweesporenbeleid. Aan de ene kant zullen wet- en regelgeving aangepast moeten worden opdat het stelsel van kwaliteitsborging voldoende wordt versterkt, maar aan de andere kant is het ook van belang dat de instellingen de verantwoordelijkheid houden en kunnen waar maken om de examenkwaliteit door middel van externe validering naar een hoger niveau te brengen en hiermee de staande praktijk verder te verbeteren. Ik zie geen aanleiding om één van die twee sporen tijdelijk «on hold» te zetten in afwachting van de ontwikkelingen op het andere; zij zijn complementair aan elkaar.

En is de conclusie van deze leden terecht, dat het onderhavige wetgevingstraject en het project van het hoger beroepsonderwijs om de kwaliteitsborging op orde te brengen, parallel lopen en dat een traject als dat van de Vereniging Hogescholen (een gedeelte van) dit wetsvoorstel overbodig heeft gemaakt?

Zoals ik in het antwoord op de vorige vraag heb aangegeven, beschouw ik de beide trajecten als complementair aan elkaar. Het is niet zo dat het ene traject het andere geheel of gedeeltelijk overbodig maakt.

Deze leden verzoeken de regering voorts om een tussenstand van het streven dat elke docent in het hbo een mastergraad heeft of is gepromoveerd. Zij willen graag weten waar we nu staan in dat streven en of dit nog steeds het streven van dit kabinet is.

Het streven van dit kabinet is dat in 2016 80% van de docenten in het hbo een mastergraad heeft of is gepromoveerd. In een bijlage bij het jaarverslag en de slotwet van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (bijlage bij Kamerstuk 33 605 VIII, nr. 6) bent u hierover onlangs geïnformeerd. Het aantal hbo-docenten dat over een master- of PhD- graad beschikt is in 2012 66,2%.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering hun mening deelt dat de oorzaak van de tekortkomingen ook deels te vinden is in de prikkels die in het stelsel zitten, bijvoorbeeld op het gebied van bekostiging en in de bedrijfsmatige, op expansie gerichte cultuur die in delen van het hoger onderwijs heerst.

Per 1 januari 2011 is de bekostiging van het hoger onderwijs gewijzigd. In het oude model ontvingen hogescholen het merendeel van hun onderwijsbekostiging (circa 60–80%) bij het verlenen van een bachelorgraad. In het model dat vanaf 2011 is ingevoerd, is dit percentage fors verlaagd naar 20%. Daarmee is ook mogelijk onbedoelde druk op de kwaliteit van handelen weggenomen. Met het beleid gericht op profilering en prestatieafspraken is een weg ingeslagen waar kwaliteit boven kwantiteit gesteld wordt.

Bij de grote autonomie die de wet de instellingen biedt, horen verantwoordelijkheid en accountability voor de kwaliteit van het onderwijs en de naleving van de voorschriften die er zijn op het gebied van de niveaubewaking. Dat moet voor de instellingen altijd het richtsnoer zijn. De bekostigingssystematiek mag niet de oorzaak zijn van tekortkomingen. Ook in de brief «Versterking bestuurskracht onderwijs» van 19 april 2013 (Kamerstuk 33 495, nr. 10) hebben de staatssecretaris en ik aangegeven dat er geen absolute optimale schaal is. Het gaat om de vormgeving van de menselijke maat binnen de organisatie. In het regeerakkoord is afgesproken dat er normen komen voor de menselijke maat. Ik vraag van bestuurders een meer expliciete visie op de optimale omvang van hun organisatie. Om bestuurders te ondersteunen in het maken van goede afwegingen die samenhangen met menselijke maat, zal ik in overleg met de sectorraden op basis van «good practices» uitgangspunten voor de menselijke maat ontwikkelen.

Heeft de regering deze aspecten laten meewegen bij de beslissing tot het indienen van deze wet en is zij van mening dat het wetsvoorstel deze aspecten adequaat adresseert, zo vragen deze leden.

Zoals in het antwoord op de vorige vraag aangegeven herkent de regering zich niet in de stelling dat de bekostigingssystematiek zoals die nu wordt gehanteerd deels oorzaak is van de geconstateerde tekortkomingen. De instelling heeft de verantwoordelijkheid om deugdelijk onderwijs te verzorgen met dito getuigschriftverlening. Wel is eerder geconstateerd dat een hoge diplomabekostiging onbedoelde prikkels met zich mee brengt. De bekostigingssystematiek is op dit punt aangepast sinds 1 januari 2011.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts op welke wijze het opstellen van kennisbases wordt bevorderd.

Zoals eerder aangegeven in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie heb ik bestuurlijke afspraken gemaakt met de Vereniging Hogescholen over de uitwerking van de aanbevelingen van de Commissie

Bruijn. De komende jaren worden veel inspanningen gepleegd rondom externe validering en waar nodig leidt dit tot verdere aanscherping van kennisbases.

Hoe staat de regering tegenover de aanbevelingen van de Commissie Bruijn?

De regering waardeert het advies van de Commissie Bruijn positief. Dit heeft in combinatie met het plan van aanpak van de Vereniging Hogescholen ook geleid tot de bestuurlijke afspraken over de externe validering. De Commissie Bruijn adviseert om de diplomakwaliteit in het hbo zeker te stellen door instellingsoverstijgende toetsing op alle plaatsen waar dat mogelijk is en waar dat niet het geval is, te werken met «vreemde ogen». Dit kan invulling krijgen door bij de toetsing bijvoorbeeld gebruik te maken van tweede beoordelaars of externe deskundigen. Dit advies is ter harte genomen in de bestuurlijke afspraken en het stemt de regering tevreden dat de hogescholen de komende jaren voortvarend aan de slag gaan met gezamenlijke toetsing.

Tot slot willen deze leden weten hoeveel geld er in de periode 2013 tot en met 2018 per jaar per docent beschikbaar is voor professionalisering.

Voor de periode 2013–2016 is een bedrag van in totaal ruim 8 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de uitwerking van het advies van de Commissie Bruijn. Daarnaast is vanaf 2013 jaarlijks een totaalbedrag € 35,5 mln. beschikbaar voor de professionalisering van docenten en in het principe-akkoord CAO-HBO 2012–2013 is afgesproken dat een budget van 6% van het getotaliseerd jaarinkomen van de medewerkers die een aanstelling bij de hogescholen hebben, wordt besteed aan professionalisering.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de periodieke accreditatie van de interne kwaliteitszorg bij instellingen tekortschiet en wat de noodzaak is om op dit punt de wetgeving aan te scherpen.

De regering heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de periodieke accreditatie of de instellingstoets kwaliteitszorg tekortschiet. Zij deelt de visie van de leden van de ChristenUnie-fractie dat het van groot belang is dat de instellingen zelf de kwaliteit op orde hebben, in de organisatie voldoende maatregelen hebben getroffen en dat de interne controle en verantwoording op orde is. Hierop is het stelsel van «peer review» gebaseerd. Dat neemt niet weg dat de rapporten van de NVAO en de Inspectie die aan de basis liggen van dit wetsvoorstel bepaalde zwakheden in het stelsel van kwaliteitsborging hebben aangetoond die onwenselijk zijn. Om die weg te nemen zijn naar het oordeel van de regering wettelijke maatregelen onontkoombaar. Met dit wetsvoorstel wordt het stelsel van hoger onderwijs zodanig aangepast dat het risico op misstanden met negatieve consequenties voor het maatschappelijk vertrouwen in het hoger onderwijs (inclusief de kwaliteitszorg) en de waarde van diploma's zoveel mogelijk wordt beperkt. De instelling is en blijft verantwoordelijk voor haar onderwijs. De regering creëert de nodige randvoorwaarden.

Deze leden vragen waarom wordt gekozen voor nieuwe wetgeving terwijl de bureaucratie en de verantwoordingslasten in het onderwijs juist omlaag zouden moeten. De lastendruk neemt door het wetsvoorstel toe met een half miljoen euro per jaar. Hoe verhoudt dat zich tot de passage in het regeerakkoord dat regeldruk, onder meer in het onderwijs, wordt verlaagd?

De regering streeft ernaar de meetbare en merkbare regeldruk zoveel mogelijk te verminderen bijvoorbeeld door het schrappen van overbodige regels of door bestaande regels te vervangen door minder belastende. In lijn hiermee is het zoveel mogelijk beperken van regeldruk bij nieuw beleid en nieuwe wet- en regelgeving een vast aandachtspunt. Tegelijkertijd moet het beleid dat wordt gevoerd altijd de resultante zijn van een zorgvuldige afweging van verschillende factoren, waarvan regeldruk er een is. Het voorkomen van regeldruk zal niet altijd mogelijk zijn. Op een aantal terreinen zijn regels onvermijdelijk, bijvoorbeeld omdat het belangrijk is dat de besteding van publiek geld goed wordt verantwoord of waar de kwaliteit van het onderwijs in het geding is. Ook binnen die kaders wordt dan gekeken naar een vormgeving waarbij de regeldruk zoveel mogelijk beperkt blijft. De incidenten in het hbo hebben zwakheden in het stelsel van kwaliteitswaarborgen aangetoond die ik onwenselijk acht. Daarom worden in dit wetsvoorstel maatregelen voorgesteld om de «checks and balances» in het stelsel van hoger onderwijs beter te laten functioneren en om het (interne en externe) toezicht op het waarborgen van de onderwijskwaliteit te versterken. Daarbij heb ik door de vormgeving van maatregelen zoals de bewaartermijn van examenstukken en de aanpassing van de tno de administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de constatering dat niets doen geen optie is naar de mening van de regering heeft moeten leiden tot een wetsvoorstel.

Niets doen is geen optie omdat de onderzoeksrapporten van de Inspectie en de NVAO bepaalde zwakheden in het stelsel van kwaliteitsborging hebben aangetoond die onwenselijk zijn. Om die weg te nemen zijn naar het oordeel van de regering wettelijke maatregelen onontkoombaar. Met dit wetsvoorstel wordt het stelsel van hoger onderwijs zodanig aangepast dat het risico op misstanden met negatieve consequenties voor het maatschappelijk vertrouwen in het hoger onderwijs (inclusief de kwaliteitszorg) en de waarde van diploma's zoveel mogelijk wordt beperkt. De regering wijst er overigens op dat de constatering dat niets doen geen optie is niet alleen heeft geleid tot een voorstel voor nieuwe wetgeving. Ook de instellingen zelf hebben ingezien dat actie nodig was. Zij hebben belangrijke stappen gezet om tot verbeteringen te komen. Ik wijs op het advies van de Commissie Bruijn en de ontvangst daarvan.

Zijn er – zeker waar het betreft noodzakelijke tijdelijke maatregelen – geen betere alternatieven te bedenken dan het doorvoeren van wetswijzigingen, zo vragen zij.

Bij de afweging welke maatregelen ingezet zouden moeten worden om de gesignaleerde problemen op te lossen, is meegewogen of de maatregel door de sector zelf kan worden opgepakt of dat de maatregel in wet- en regelgeving moet worden vastgelegd. Waar deze afweging ertoe heeft geleid dat aanpassing van wet- en regelgeving nodig is, ziet de regering geen alternatief. De regering heeft vastgesteld dat er maatregelen nodig zijn in het stelsel van kwaliteitswaarborgen die meer helderheid en houvast te bieden op het niveau van de wet. Een voorbeeld is de scheiding tussen toetsing en gerealiseerd eindniveau in de beoordeling ten behoeve van de opleidingsaccreditatie, waartoe de Inspectie oproept. Na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft de regering de afweging opnieuw gemaakt. Hierbij is als uitgangspunt gevolgd: vertrouwen waar het kan, ingrijpen waar het moet. Dat heeft ertoe geleid dat de tijdelijke invoering van risicogericht toezicht door de Inspectie vervalt. De versterkingen van het accreditatiestelsel in combinatie met de overige maatregelen in dit wetsvoorstel creëren volgens de

regering voldoende waarborgen voor de diplomakwaliteit. De rol van de Inspectie blijft beperkt tot haar huidige taken. Binnen dat kader zal zij het toezicht effectiever gaan vormgeven.

De wettelijke maatregelen zijn niet de enige inspanningen die worden verricht om het vertrouwen in het hoger onderwijs te herstellen. Ook verbeteringen die geen wetswijziging verlangen, dragen bij aan een verbetering van het stelsel van hoger onderwijs. Ik denk hierbij aan de verbeteringen in de individuele casussen die aanleiding waren voor dit wetsvoorstel en waarvan de dossiers nu door de Inspectie zijn gesloten. Maar ook verwijs ik naar de afspraken die in het Hoofdlijnenakkoord met de Vereniging Hogescholen zijn vastgelegd over onder meer de externe validering van opleidingen en het opleidingsniveau van docenten. Daar waar het schortte aan naleving van bestaande wet- en regelgeving, is stevig geïnvesteerd in het verbeteren van de staande praktijk. Hierbij wijs ik op de handreiking examencommissie, de bestuurlijke afspraken rond externe validering, maar ook op de aangescherpte protocollen voor de beoordeling van eindwerken in het kader van accreditatie.

Deze leden vragen de regering verder of zij alternatieven heeft overwogen om iets te doen zonder direct wettelijke maatregelen te treffen, bijvoorbeeld het opstellen van een gezamenlijke agenda met de sector die specifiek gericht is op cultuurverandering.

Ik verwijs hierbij in de eerste plaats naar het antwoord op de vorige vraag. Wat de cultuurverandering betreft hebben de staatssecretaris en ik in onze brief van 19 april 2013 over «Versterking bestuurskracht onderwijs» ((Kamerstuk 33 495, nr. 10) uitvoerig beschreven wat wij wenselijk en noodzakelijk vinden.

De leden van de SGP-fractie worden ook graag geïnformeerd waarom de regering grijpt naar een wetswijziging wanneer de motivatie kennelijk hoofdzakelijk negatief is.

Zoals eerder gesteld vormden de resultaten van de onderzoeken van de NVAO en de Inspectie naar alternatieve afstudeertrajecten de aanleiding voor dit wetsvoorstel. Dat wil niet zeggen dat de motivatie voor dit wetsvoorstel hoofdzakelijk negatief is. De positieve bedoeling is dat er een stelsel ontstaat dat de kwaliteit van het hoger onderwijs zo goed mogelijk waarborgt en voldoende vertrouwen wekt wat betreft de waarde van diploma's.

Deze leden stellen nadrukkelijk de vraag waarom de regering de signalen in de wind slaat om geen nieuwe wettelijke maatregelen te treffen en om andere oplossingen te zoeken dan wetswijziging.

In aanvulling op het antwoord op de voorlaatste vraag van deze leden merkt de regering op dat de door de vragenstellers bedoelde signalen, de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State en Actal, wel degelijk invloed hebben gehad. Zij hebben geleid tot aanpassingen wat betreft de bevoegdheden van de Inspectie en de NVAO. Andere wettelijke maatregelen ziet de regering als noodzakelijke waarborgen voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. Deze wettelijke maatregelen zorgen samen met de andere inspanningen die worden gepleegd ten behoeve van de verbetering van kwaliteit van het hoger onderwijs voor een versterking van het hoger onderwijs.

Voor het antwoord op de vraag waarom niet gewacht kan worden op de evaluatie van de recente wijzigingen van de WHW, verwijs ik naar mijn antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie en die van de CDA-fractie.

De leden van de SGP-fractie vragen ook om een reactie op de kritiek van de NVAO met betrekking tot de cultuur in het hoger onderwijs en de waarschuwing dat aanscherping van de regels deze cultuur kan versterken.

De regering is met de NVAO van mening dat een aantal problemen met betrekking tot de kwaliteit van het hoger onderwijs te maken heeft met een cultuur waarin kwaliteit wordt gezien als het naleven van formele vereisten. Het accreditatiestelsel is mede op grond daarvan aangepast waarbij het gesprek tussen peers over de inhoud en kwaliteit van het onderwijs centraal is komen te staan. Dat de kwaliteit soms smal wordt geïnterpreteerd als het naleven van formele vereisten, mag geen reden zijn om het stelsel van kwaliteitsborgen niet te optimaliseren. Ik verwijs in dit verband ook naar de governancebrief van 19 april 2013 (Kamerstuk 33 495, nr. 10).

De leden van de SGP-fractie vragen verder of voldoende is meegewogen dat juist bij de mensen die het beleid moeten vormgeven beleidsresistentie kan ontstaan wanneer maatregelen al te overvloedig worden uitgestort, terwijl de noodzaak twijfelachtig is.

De regering is zich ervan bewust dat een teveel aan regels averechts kan werken en zelfs, in de woorden van de vragenstellers, beleidsresistentie kan veroorzaken. Onder verwijzing naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de verhouding tussen regeldruk en noodzakelijke aanpassingen op stelselniveau, is de regering van mening dat de voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn. Zij verwacht dat juist de mensen die het beleid moeten vormgeven hiervoor begrip zullen hebben.

Deze leden verzoeken de regering om een reactie op de sectorstudie van de WRR over toezicht in het hoger onderwijs en vragen in hoeverre deze studie aanleiding geeft tot aanpassing van het wetsvoorstel. Zij wijzen onder meer op de paradox dat de regering een tijdelijke crisisfunctie aan de Inspectie toekent terwijl uit het rapport blijkt dat de Inspectie hoger onderwijs gelet op de beperkte rol in het verleden juist de komende jaren nog niet voldoende slagvaardig zal zijn.

Zoals hierboven aangegeven acht de regering evaluatie van wet- en regelgeving en van beleid van belang omdat de uitkomsten van deze evaluatie betrokken kunnen worden bij de definitieve vormgeving van de voorgestelde maatregelen. Het rapport van de WRR is één van de elementen van de evaluatie van het met ingang van 2011 aangepaste accreditatiestelsel. Ik heb uw Kamer daarover eerder dit jaar geïnformeerd (Kamerstuk 32 210, nr. 23). Naast de activiteiten van de WRR wordt ook onderzoek verricht door de Algemene Rekenkamer, de Inspectie en de NVAO. De NVAO zelf is geëvalueerd door ENQA (European Association for Quality Assurance). Op basis van deze onderzoeks- en evaluatieresultaten samen wordt een overkoepelende rapportage opgesteld die medio september naar uw Kamer wordt gezonden. Omdat het WRR-rapport al eerder is verschenen, heeft het ook een rol gespeeld bij de overwegingen en afwegingen ten aanzien van in het onderhavige wetsvoorstel voor te stellen maatregelen. De paradox van het toezicht die door de WRR is beschreven, was ook aanwezig bij de keuzes die gemaakt moesten worden in het kader van dit wetsvoorstel. Enerzijds streeft de regering naar vermindering van administratieve lasten, anderzijds acht zij het noodzakelijk de nodige kwaliteitswaarborgen in het stelsel aan te brengen. De WRR-studie is dus al meegewogen in de bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel gemaakte keuzes en heeft

bijgedragen aan de keuze om af te zien van de invoering van risicogericht toezicht.

Niet alles wat de WRR aan de orde heeft gesteld, heeft geleid tot wetgeving. Sommige inzichten zijn op een andere manier benut. De WRR spreekt bijvoorbeeld over de rolverwarring tussen NVAO en Inspectie. De regering heeft mede daarom besloten af te zien van de invoering van het risicogericht toezicht van de Inspectie. In november 2012 is een brief naar uw Kamer gezonden met informatie over de rolverdeling tussen de NVAO en de Inspectie en het samenwerkingsprotocol dat zij hebben opgesteld (Kamerstuk 31 288, nr. 319). Nu de regering afziet van de invoering van het risicogericht toezicht zullen de Inspectie en de NVAO het protocol actualiseren, waarbij de geest van de overeenkomst overeind blijft: goede samenwerking en informatieuitwisseling met als doel goede kwaliteitsborging van het onderwijs en tegelijkertijd overlap c.q. dubbelingen voor de instellingen te voorkomen. Dat betekent een heldere taakafbakening en duidelijke samenwerkingsafspraken. Zoals in de brief van 5 februari 2013 (Kamerstuk 33 472, nr. 6) staat, beraad ik mij daarnaast op de samenhang en afbakening in de taken van de Inspectie, de NVAO en de Reviewcommissie.

Ten slotte vragen deze leden om een reactie op de kritiek van hoogleraar Zoontjens dat kernelementen als contacturen, overhead en docent-studentratio in deugdelijkheidseisen opgenomen moeten zijn.

Het systeem van het hoger onderwijs is niet hetzelfde als dat van het primair of het voortgezet onderwijs. De checks and balances zijn onder meer vormgegeven door verschillende procedurele voorschriften. Binnen het systeem van hoger onderwijs is er bijvoorbeeld de eis van een onderwijs- en examenregeling waarin helder gemaakt dient te worden wat de feitelijke verzorging van het onderwijs inhoudt. Gegeven de diversiteit van het hoger onderwijs en de wijze van beoordeling op grond van peer review liggen dit soort vaststaande normen niet in de rede en worden die niet als passend geacht.

Het verankeren in de wet van criteria die een rol spelen bij de beoordeling van prestatieafspraken waar professor Zoontjens voor pleit, is niet aan de orde zolang het Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs (Stb. 2012, 534) van kracht is. Het daarin geregelde experiment wordt uiterlijk in 2017 geëvalueerd. Mocht die evaluatie leiden tot een definitieve invoering van prestatiebekostiging, dan worden de verschillende standpunten, die ter zake zijn ingebracht, bij de vormgeving meegewogen.

2. Een beschrijving van de voorgestelde maatregelen

2.1 Aanscherpingen in het accreditatiestelsel

De leden van de SP-fractie vragen of controles bij de instellingen niet korter op elkaar moeten volgen.

De regering ziet geen aanleiding om de accreditatietermijn van zes jaar over de volle breedte te verkorten. Dat doet geen recht aan het uitgangspunt van vertrouwen in de instelling die zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van haar onderwijs en zou haaks staan op de doelstelling van de regering om bureaucratie en administratieve lasten te beperken. Daarbij ziet de regering dat door het nieuwe accreditatiestelsel en door de maatregelen in dit wetsvoorstel het instrument van accreditatie preciezer is geworden, juist ook voor die gevallen waarbij de kwaliteit van een opleiding onvoldoende is.

Wel heeft de regering geconstateerd dat bij de toets nieuwe opleiding zes jaar vertrouwen geven aan een opleiding op grond van een papieren

toets, te weinig zekerheid biedt aan studenten en werkgevers over het gerealiseerde niveau dat zij van die opleiding kunnen verwachten. Daarom wordt er voor de opleidingen die nog geen feitelijk onderwijs verzorgen een tussentijdse toets geïntroduceerd na drie jaar.

Voorts vragen zij hoe wordt voorkomen dat problemen jaren kunnen spelen voordat ze worden vastgesteld. Zij vragen of hierbij een rol is weggelegd voor de Inspectie.

In het wetsvoorstel worden maatregelen voorgesteld om de «checks and balances» in het hoger onderwijsstelsel beter te laten functioneren. De regering acht het van belang dat het externe én het interne toezicht worden versterkt om de onderwijskwaliteit te waarborgen. Het beleid en het professioneel handelen van de instelling zijn daarbij van wezenlijk belang. Bij het voorstellen van maatregelen is gelet op een evenwichtige verhouding van autonomie, verantwoordelijkheid en verantwoording. Dit stelsel van interne en externe mechanismen moet ertoe leiden dat problemen tijdig worden gedetecteerd en aangepakt. De vraag of de regering hier een rol ziet weggelegd voor de Inspectie, wordt bevestigend beantwoord. Zij heeft hiervoor bevoegdheden in het kader van incidenteel onderzoek naar aanleiding van externe signalen (brandweerfunctie). Bovendien is de capaciteit van de directie Toezicht Hoger Onderwijs van de Inspectie de afgelopen periode beperkt uitgebreid met 4,75 fte, waarvan 1 fte een tijdelijke toename betreft.

Deze leden vragen of het clustergewijs visiteren en beoordelen van opleidingen als «meetinstrument» voor de prestatiebekostiging gebruikt zal worden.

De resultaten van clustergewijze visitatie zullen niet worden gebruikt voor de prestatiebekostiging die verbonden is aan de prestatieafspraken. In de prestatieafspraken zijn andere indicatoren voor kwaliteitsverbetering afgesproken met de instellingen. Eén van de redenen is dat het accreditatiestelsel daar bij de vormgeving van de prestatieafspraken nog niet voldoende voor was toegerust. In de toekomst zal dat bij de evaluatie van de prestatieafspraken opnieuw worden gezien, zoals ook toegezegd naar aanleiding van motie Van Meenen (Kamerstuk 33 519, nr. 47), waarin de regering wordt verzocht een verkenning te starten naar de mogelijkheden van extra bekostiging dan wel differentiatie binnen de bekostiging van opleidingen met een excellent keurmerk, in samenhang met het lopende onderzoek naar aanleiding van de motie-Lucas (Kamerstuk 31 288, nr. 211). Daarbij moet voorkomen worden dat dit onbedoelde negatieve effecten op de verbeterfunctie van het accreditatiestelsel veroorzaakt.

Verder willen deze leden weten hoe wordt beoordeeld of het voorstel van de instellingen met betrekking tot de samenstelling van de visitatiegroepen van voldoende «zwaarte» en vooral onafhankelijk is.

*Ik ga er bij de beantwoording vanuit dat de vragenstellers de samenstelling van de commissie van deskundigen bedoelen en niet die van visitatiegroepen. De NVAO benoemt de commissie van deskundigen. De NVAO neemt daarbij het gezamenlijke voorstel van de instellingen over mits de voorgestelde commissie van deskundigen onafhankelijk en deskundig is en de beoogde leden de werkzaamheden voor een redelijke vergoeding willen uitvoeren. Dit is dus ter beoordeling aan de NVAO. In het huidige accreditiekader zijn in dat verband de volgende eisen opgenomen die onveranderd zullen blijven gelden:
«Alle panelleden en de secretaris verklaren voorafgaand aan het bezoek geen relaties of banden met de desbetreffende instelling te onderhouden, als privépersoon, onderzoeker/docent, beroepsbeoefenaar of als adviseur,*

die een onafhankelijke oordeelsvorming over de kwaliteit van de opleiding ten positieve of ten negatieve zouden kunnen beïnvloeden, alsmede dat zij zodanige relaties of banden met de instelling de afgelopen vijf jaar niet hebben gehad.»

Naast de formele criteria voor onafhankelijkheid, zoals hiervoor geschetst, is het essentieel dat een panellid of secretaris zich ook onafhankelijk voelt. Het is mogelijk dat een periode van vijf jaar niet voldoende garantie is voor een onafhankelijke opstelling; een beoogd panellid of secretaris zou nog een te sterke band met de instelling of opleiding kunnen ervaren of bijvoorbeeld door familiebanden te nauw bij een instelling of opleiding betrokken kunnen zijn. In dat geval kan een beoogd panellid of secretaris geen deel uitmaken van de commissie van deskundigen. Het lidmaatschap van zo'n commissie vooronderstelt een professionele houding. De NVAO heeft met het oog hierop een gedragscode voor panelleden en secretarissen opgesteld. Deze gedragscode bevat elementen ten aanzien van de onafhankelijkheid en geheimhouding en ten aanzien van de houding van de panelleden en de secretaris tijdens het beoordelingsproces. Panelleden en secretarissen ondertekenen een onafhankelijkheids- en geheimhoudingsverklaring voorafgaand aan het beoordelingsproces. Hierin is opgenomen dat zij hebben kennisgenomen van de gedragscode.

De leden van de SP-fractie vragen ook of kan worden toegelicht waarom is gekozen «in beginsel» mee te gaan in de voorstellen van de instellingen en niet is gekozen de samenstelling van de visitatiegroepen aan de NVAO te laten.

Voor het antwoord op deze vraag, waarbij ik ervan uitga dat ook hier de commissie van deskundigen is bedoeld, verwijs ik naar een eerdere reactie op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie.

Wanneer sprake is van één of twee opleidingen die een visitatiegroep vormen, hoe wordt dan vormgegeven aan het gewenste vergelijkend onderzoek, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Clustergewijze visitatie leidt niet tot een expliciet vergelijkend onderzoek, maar het bevordert de scherpte en vergelijkbaarheid van de oordelen en maakt dat de commissie niet afhankelijk is van één instelling. Door het clustergewijs visiteren van opleidingen kunnen deskundigen in de afzonderlijke visitaties voor alle opleidingen dezelfde maatstaven hanteren. Kleine visitatiegroepen en unica-opleidingen komen slechts bij uitzondering voor. Het is geen oplossing om geforceerd onvergelijkbare opleidingen in één cluster onder te brengen.

Deze leden vragen verder waarom de grotere rol van de Inspectie tijdelijk van aard is en of een structurele rol niet beter zou zijn.

De huidige mogelijkheden van de Inspectie acht de regering bij nader inzien voldoende voor het op een goede wijze uitvoeren van haar aandeel in het stelsel van kwaliteitsborging. Ik verwijs in dit verband naar de toelichting bij de nota van wijziging waarmee het tijdelijke instrument van risicogericht toezicht uit het wetsvoorstel wordt gehaald.

Waarom is niet ook gekozen voor onaangekondigd bezoek door de Inspectie, ook wanneer er geen signalen zijn van misstanden, zo vragen zij.

Voor het hoger onderwijs voert de Inspectie geen kwaliteitsbeoordeling van opleidingen uit, dit is aan de NVAO. Onaangekondigde bezoeken door de Inspectie wanneer er geen signalen over misstanden zijn, zijn niet van toepassing gegeven de rol van de inspectie in het hoger onderwijs.

Elke zes jaar vindt er al een beoordeling plaats waarbij het bestaansrecht van de opleiding steeds opnieuw moet worden bewezen. Dat is een strenge vorm van een reguliere beoordeling waarbij het geheel wordt gezien. Daarnaast is bij de laatste aanpassingen van het accreditiestelsel ook een tussentijds onderzoek door de NVAO naar een lopende accreditatie mogelijk geworden indien de minister de NVAO vraagt om advies in het kader van zijn bevoegdheid tot intrekking van de accreditatie. Ten overvloede merk ik ten aanzien van het principe van onaangekondigde bezoeken nog op dat het uitgangspunt van het beleid is vertrouwen in en voorkomen van onnodige bureaucratie en administratieve lasten bij instellingen. De aandacht en tijd van de instellingen moeten zoveel mogelijk kunnen uitgaan naar hun eerste prioriteit: de kwaliteit van het onderwijs. Die wordt eens in de zes jaar beoordeeld door de NVAO en de regering ziet geen aanleiding om daarbovenop nog aanvullende maatregelen te treffen.

Dat er pas door de Inspectie kan worden besloten tot onderzoek wanneer ernstige risico's zijn geconstateerd, lijkt de leden van de SP-fractie riskant. Het interne toezicht heeft verschillende keren gefaald. Waarom wordt opnieuw de keuze gemaakt om in hoge mate op het interne toezicht te vertrouwen, zo vragen deze leden.

Ik hecht aan de autonomie van onderwijsinstellingen, maar daarbij hoort het nemen van verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording. Zoals in de brief van 19 april 2013 (Kamerstuk 33 495, nr. 10), de zogenaamde governancebrief, is uiteengezet, biedt het bestaande besturingsmodel een goede uitgangspositie. In de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel, maar ook in de governancebrief, heb ik aangegeven dat de bestaande correctiemechanismen te weinig mogelijkheden bieden om bij te sturen als het fout gaat. Vandaar dat er ter versterking van het stelsel een aantal concrete maatregelen nodig is, zoals het effectiever inrichten van de brandweerfunctie van de Inspectie en de uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid.

Deze leden vragen of de regering de mening deelt dat met de bekostigingssancties de studenten en docenten worden gestraft voor fouten die het bestuur heeft gemaakt. Zij vragen de regering of er ook alternatieve sancties zijn, waarbij het onderwijs wordt ontzien.

De interventies die in het hoger onderwijs worden gepleegd, zijn altijd gericht op het herstellen van de tekortkomingen. Hierbij is ook de student gebaat. Intervenieren start niet met een bekostigingssanctie; dat is het sluitstuk. In de praktijk blijkt dat een bestuurlijk gesprek vaak al voldoende impact heeft. Als een instellingsbestuur echter niet in staat of niet bereid is de geconstateerde tekortkomingen weg te werken, dan is er op dit moment alleen de mogelijkheid voor de minister om in te grijpen door een bekostigingssanctie. Dat kan ten koste gaan van het primaire proces van de instelling. Ook daarom wordt in dit wetsvoorstel een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister geïntroduceerd.

De leden van de D66-fractie willen graag weten wat de onderliggende reden is van het verplichten van de visitatiegroepen. Zij vragen of het doel van de maatregel is om het werk van de commissie van deskundigen te vereenvoudigen, of het gaat om administratieve lastenverlichting of dat iets anders de reden is.

Het doel van het inrichten van visitatiegroepen en daarbij de beoordeling door één commissie van deskundigen is een betere onderlinge vergelijkbaarheid van de visitatierapporten en het bevorderen van consistentere oordelen. Op dit moment kan het zo zijn dat bij tien vergelijkbare

hbo-opleidingen tien verschillende commissies van deskundigen worden ingesteld. De verwachting is dat het werken met eenzelfde commissie van deskundigen de scherpte en onderlinge vergelijkbaarheid van de oordelen bevordert.

Ook vragen deze leden waarom de regering een wetswijziging nodig acht voor haar doel, het bereiken van visitatiegroepen. Zij vragen aan de regering of zij al geprobeerd heeft dat hbo-instellingen de maatregelen op basis van afspraken vrijwillig toepassen en waaruit zij de conclusie heeft getrokken dat afspraken maken hierover geen soelaas zou bieden en dat een wetswijziging de enige mogelijkheid zou zijn.

De universiteiten kiezen er in de regel voor om opleidingen op een bepaald vakgebied gezamenlijk te laten beoordelen, resulterend in afzonderlijke visitatierapporten per opleiding. Bij de bekostigde hogescholen was het voorheen ook gebruikelijk opleidingen clustergewijs te laten visiteren. In 2002 hebben zij dit bewust losgelaten. Bij het niet-bekostigde hbo is clustergewijs visiteren nooit gebruikelijk geweest. De regering acht het, gezien de meerwaarde van clustergewijze visitatie, van belang dat deze werkwijze blijvend en verplicht wordt ingevoerd in het gehele hoger onderwijs in Nederland. Hierdoor zullen ook opleidingen uit het bekostigde en het niet-bekostigde hoger onderwijs gezamenlijk worden beoordeeld in geval van vergelijkbare inhoud van de opleiding.

Deze leden ontvangen verder graag alle informatie over een voorval van belangenverstremming waaruit blijkt dat de huidige systematiek van inrichten van visitatiecommissies niet langer voldoet omdat dit klaarblijkelijk de legitimatie vormt voor een forse ingreep in die systematiek.

De regering is geen voorval bekend waarbij sprake was van belangenverstremming en waaruit bleek dat de huidige systematiek van visitatiecommissies niet langer voldeed. Bij de invoering van het accreditatiestel in 2002 is de doelstelling clustergewijs te visiteren losgelaten maar inmiddels blijkt dat clustergewijs visiteren veel meerwaarde heeft.

Deze leden zijn erg benieuwd welke motie, meerderheid of «cri de coeur» ertoe heeft geleid dat de regering het pleit van de Kamer overnam om deskundigen in het vervolg anders te benoemen.

Elke schijn van belangenverstremming moet worden vermeden. Daarvoor heeft de Tweede Kamer gepleit. Ik verwijs hiervoor naar het debat van 24 mei 2011 over het hbo (Handelingen 2010/11, Tweede Kamer, nr. 84, blz. 54–89), waarin diverse kritische noten zijn gekraakt over het accreditatiestelsel, met name op het punt van de ruimte die de instellingen hebben om te bepalen wie hun opleidingen beoordelen.

Er is in genoemd debat bijvoorbeeld gezegd dat de minister de teugels bij de accreditatie strakker in handen moet nemen. In dat verband is de toenmalige staatssecretaris gevraagd of hij ervoor wilde zorgen dat de hogescholen niet langer commerciële bureaus kunnen inhuren om de visitaties en de beoordelingen te doen en is hem verzocht ervoor zorgen dat de NVAO dit zelf ter hand gaat nemen. In dat debat is er ook voor gepleit de kwaliteitscultuur te versterken en de NVAO daarin een rol te geven. De toen gehanteerde argumenten over het doorbreken van de relatie tussen beoordeelde en beoordelaar waren en zijn nog steeds aanleiding om de wijze waarop de commissie van deskundigen wordt benoemd, aan te passen.

Deze leden willen ook graag enkele voorbeelden uit de praktijk ontvangen waar na de geldigheidsduur van de tno van zes jaar bleek dat het vertrouwen ten onrechte te groot was geweest.

Er zijn verschillende voorbeelden uit de praktijk die als indicatie kunnen dienen dat de geldigheidsduur van de tno van zes jaar te lang is en een papieren toets onvoldoende is om op de kwaliteit van de opleiding te kunnen vertrouwen. Ten eerste blijkt uit het jaarverslag 2012 van de NVAO «Vinger aan de Pols» dat van de 82 afgehandelde aanvragen voor een toets nieuwe opleiding er 12 zijn teruggetrokken (p.51). Dit was nog onder de vigeur van het oude stelsel. In de vorige ronde van accreditatie heeft de NVAO een hoog percentage aanvragen tno moeten afkeuren, omdat de ingediende plannen nog niet goed genoeg waren uitgewerkt of onvoldoende vertrouwen boden dat deze plannen tot een goed resultaat zouden leiden.

De recent ingevoerde mogelijkheid om voorwaarden te verbinden aan een positief besluit bij een tno biedt de NVAO meer ruimte om binnen een jaar zekerheid te krijgen over de uitvoering en verdere verbetering van die plannen. Uit genoemd jaarverslag blijkt dat van de in 2011 volgens het vernieuwde stelsel afgehandelde tno-aanvragen, één van de 17 een positief besluit heeft gekregen, 14 een tno onder voorwaarden en 2 een negatief besluit tno (p. 51).

Een aanvullende toets na drie jaar geeft de NVAO een verfijnder instrumentarium om te kunnen toetsen of de opleiding zich volgens plan ontwikkelt. Bij een termijn van zes jaar kunnen verschillende generaties studenten zijn afgestudeerd zonder dat het feitelijk gegeven onderwijs is beoordeeld. Dat is te lang.

Wanneer de opleiding bij de aanvraag voor de tno al feitelijk onderwijs verzorgt, worden genoemde criteria bij de tno beoordeeld en is geen tussentijdse toets meer nodig. Zes jaar vertrouwen geven aan een opleiding op grond van een papieren toets, geeft te weinig zekerheid aan studenten en werkgevers over het gerealiseerde niveau dat ze van dat onderwijs kunnen verwachten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom hogescholen hun opleidingen tegenwoordig afzonderlijk laten visiteren?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom de hogescholen zijn afgestapt van clustergewijs visiteren.

Voorts willen zij weten op welke manier de oordelen van de visitatiegroep openbaar worden gemaakt.

Er wordt per opleiding een visitatierapport opgesteld. De NVAO maakt door haar genomen besluiten openbaar door middel van plaatsing op haar website. Daarbij wordt het rapport openbaar gemaakt op grond waarvan de NVAO het besluit heeft genomen. Dat zal in de toekomst niet anders zijn.

Is het de bedoeling van de regering dat het oordeel van de visitatiegroep gaat functioneren als opleidingsadvies voor toekomstige studenten of als gedifferentieerde waardering van diploma's, zo vragen zij.

Door vergelijking van de besluiten van de NVAO en de rapporten op grond waarvan de besluiten zijn genomen, kunnen aanstaande studenten, werkgevers en andere belanghebbenden een beter inzicht krijgen in de kwaliteit van de verschillende opleidingen binnen een visitatiegroep. Dit kan inderdaad dienen als relevante informatie voor de studiekeuze van toekomstige studenten. Een Nederlands hoger onderwijs diploma van een geaccrediteerde opleiding voldoet aan de basiskwaliteit. Door de invoering van gedifferentieerde beoordeling van opleidingen (voldoende, goed of excellent) per 1 januari 2011 wordt waarneembaar welke opleidingen uitstijgen boven de basiskwaliteit.

Ook willen deze leden weten of de regering zich ervan bewust is dat het opwaarderen van visitatieoordelen tot gevolg kan hebben dat deze oordelen minder betrouwbaar worden omdat instellingen minder baat hebben bij het delen van verbeterpunten en meer baat hebben bij het schetsen van een zo positief mogelijk beeld.

Visiteren in visitatiegroepen leidt er niet toe dat visitatieoordelen worden opgewaardeerd. Hetzelfde visitatiepanel beoordeelt diverse opleidingen van verschillende instellingen en heeft hierdoor ook zicht op eventuele interessante punten. Ook de ervaringen in het wo geven geen aanleiding te veronderstellen dat oordelen worden opgewaardeerd bij clustergewijze visitatie. De verwachting is eerder dat oordelen door vergelijkbaarheid juist betrouwbaarder zullen zijn. Door de keuze voor één commissie van deskundigen worden de rapporten op eenzelfde wijze opgesteld zodat vergelijking beter mogelijk wordt voor toekomstige studenten en de oordelen betrouwbaarder zijn. De regering verwacht niet dat instellingen minder open zullen zijn over de verbeterpunten. Door de introductie van het aangepaste accreditatiesysteem en de mogelijkheid van een herstelperiode zijn er minder redenen voor angst en verhullend gedrag.

Deze leden vragen de regering hoe wordt omgesprongen met studenten van opleidingen waarvan de tno vervalft.

De studenten worden op een overeenkomstige manier begeleid als wanneer de opleiding haar accreditatie verliest. De instelling draagt er zorg voor dat aan studenten die voor de opleiding zijn ingeschreven, de gelegenheid wordt geboden deze opleiding te voltooien aan een andere instelling. Voor de studenten voor wie dat niet mogelijk is, wordt de opleiding aan de instelling voortgezet. Het instellingsbestuur maakt de inhoud van het besluit waarbij de tno vervalft binnen zes weken bekend. Daarbij maakt het instellingsbestuur tevens bekend aan welke andere instelling studenten de opleiding kunnen voltooien evenals de termijn gedurende welke de opleiding wordt voortgezet ten behoeve van de studenten met dien verstande dat zij die opleiding zonder onderbreking blijven volgen en die termijn ten hoogste de voor die studenten resterende aan de studielast gerelateerde duur vermeerderd met één jaar bedraagt. Dit is geregeld in artikel 6.14 van de WHW.

Verder vragen zij wat de mogelijke sancties zijn bij het niet voldoen aan de wettelijke bewaarplicht.

Hiervoor gelden dezelfde sancties als bij het niet naleven van andere artikelen van de WHW. De Inspectie houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. Artikel 7.3 van de WHW waarin de bewaarplicht is opgenomen, is een bekostigingsvoorwaarde voor de bekostigde universiteiten en hogescholen. Als sanctie bij het niet voldoen aan de wettelijke bewaarplicht kan voor deze instellingen dan ook op grond van artikel 15.1 de rijksbijdrage geheel of gedeeltelijk worden ingehouden dan wel opgeschort. Artikel 7.3 is van overeenkomstige toepassing op opleidingen, verzorgd door rechtspersonen voor hoger onderwijs. Als een rechtspersoon voor hoger onderwijs zich ten aanzien van een door hem verzorgde opleiding niet aan de wettelijke bewaarplicht houdt, kan hem op grond van artikel 6.10 het recht worden ontnomen om bij een succesvolle afronding van die opleiding graden te verlenen. Overigens is een vergelijkbare sanctie op grond van artikel 6.6 ook mogelijk voor opleidingen, verzorgd door bekostigde universiteiten en hogescholen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke manier de regering invulling wil geven aan vertrouwen en ruimte als noodzakelijke randvoorwaarden voor hoge kwaliteit. Op welke manier krijgen deze randvoor-

waarden in voorliggend wetsvoorstel vorm en waarom wordt juist gekozen voor zwaardere handhavingsactiviteiten bij alle instellingen, zo vragen de genoemde leden.

De basis van het accreditatiestelsel is «peer review», vertrouwen in het inhoudelijke gesprek tussen professionals in het hoger onderwijs. Vertrouwen en autonomie gaan samen met verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen. Wanneer dit professioneel wordt vormgegeven en het vertrouwen gerechtvaardigd is, zullen instellingen weinig tot geen «last» hebben van de voorgestelde maatregelen. Zoals Paul Zevenbergen, bestuurder van de NVAO, het bij een debat naar aanleiding van de sectorstudie toezicht hoger onderwijs van de WRR op 13 november 2012 terecht formuleerde: «Externe kwaliteitsborging is het sluitstuk van kwaliteit en kwaliteitsverbetering. De start en de kern ligt bij de docenten, de studenten en de managers en bestuurders. Bij intrinsieke motivatie.» Externe kwaliteitsborging is niet de kern van kwaliteit, die ligt bij de instelling, bij de docent. Bij het verkregen vertrouwen hoort ook verantwoordelijkheid nemen en hierover extern verantwoording afleggen dat dit vertrouwen terecht is. En dit is voor het overgrote deel het geval.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering niet heeft volstaan met een wijziging van de financieringssystematiek, waardoor de financiële band tussen instelling en beoordelaar wordt doorgesneden.

Met het oog op een zo zuiver mogelijke beoordeling moet elke schijn van belangenverstrengeling worden vermeden. Dat geldt voor een mogelijke financiële relatie, maar geldt ook voor een eventuele morele relatie. Een wijziging van alleen de financieringssystematiek volstaat dus niet. De deskundigheid én onafhankelijkheid van de deskundigen in de commissie zijn voorwaarden voor het goed functioneren van het accreditatiestelsel dat is gebaseerd op «peer review».

Deze leden vragen verder waarom vanuit het oogpunt dat de koppeling aan visitatiegroepen een belangrijk argument is voor de wijziging van de benoemingsprocedure niet besloten is de benoeming van de commissie van deskundigen door de NVAO te beperken tot situaties waarin instellingen niet tot overeenstemming komen.

In de praktijk zal het zo zijn dat de NVAO het gezamenlijke voorstel van instellingen binnen een visitatiegroep zal overnemen op voorwaarde dat de voorgestelde commissie van deskundigen onafhankelijk en deskundig is en dat 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 zelfstandig.

2.2 Risicogericht toezicht van de Inspectie

De leden van de VVD-fractie stellen de regering de vraag waarom niet gekozen is voor toezicht op de naleving wet- en regelgeving door de Inspectie en inhoudelijke beoordeling door de NVAO (onderscheid kwaliteit en kwaliteitsborging).

De regering ziet af van de invoering van risicogericht toezicht in het hoger onderwijs door de Inspectie. Dit wetsvoorstel leidt daardoor niet tot een wijziging van taken van de Inspectie; de huidige scheiding van verantwoordelijkheden tussen de NVAO en de Inspectie blijft gehandhaafd.

Welke dubbelingen ziet de regering tussen de NVAO en de Inspectie en waar ziet zij kansen in gezamenlijk optreden, zo vragen zij.

Door het afzien van de introductie van risicogericht toezicht door de Inspectie in het hoger onderwijs, acht de regering de kans op dubbelingen tussen de NVAO en de Inspectie aanzienlijk kleiner. Daarnaast hebben de NVAO en de Inspectie een samenwerkingsprotocol afgesloten zodat de werkprocessen goed op elkaar zijn afgestemd. Daarbij is nog uitgegaan van de invoering van risicogericht toezicht. Daarom zullen de Inspectie en de NVAO de overeenkomst actualiseren. De geest van de overeenkomst blijft: goede samenwerking en informatieuitwisseling zodanig dat er geen overlap ontstaat voor de instellingen. Dat betekent een heldere taakafbakening en duidelijke samenwerkingsafspraken, zoals in het oorspronkelijke protocol.

Zoals in de brief van 5 februari 2013 (Kamerstuk 33 472, nr. 6) is aangegeven, beraad ik me op de samenhang tussen en afbakening van taken tussen de Inspectie, de NVAO en de Reviewcommissie.

De regering ziet verder kansen in gezamenlijk optreden van de NVAO en de Inspectie. Zo zijn beide op de hoogte van informatie die voor de ander relevant kan zijn. De regering denkt dat zij elkaars informatie nog beter kunnen benutten. De NVAO en de Inspectie hebben al aangegeven voor hun onderzoeken waar mogelijk gebruik te maken van landelijk beschikbare gegevens om daarmee onnodige administratieve drukte wat betreft bevraging richting instellingen te voorkomen.

Het principe dat instellingen die goed presteren met minder toezichtlast worden geconfronteerd dan instellingen die niet goed presteren en dat het toezicht van de Inspectie te allen tijde complementair is aan het accreditatiestelsel, vloeit voort uit de recente wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), waarbij proportionaliteit en de brandweerfunctie belangrijke noties zijn. 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. Zo wordt bij het bestaande toezicht onnodige administratieve drukte richting instellingen voorkomen.

Deze leden vragen of de regering nogmaals kan toelichten waarom er sprake is van tijdelijkheid bij de maatregelen van de Inspectie, hoe de periode van vier jaar tot stand is gekomen en of de regering van mening is dat het vertrouwen dan voldoende hersteld is.

De regering ziet af van de invoering van risicogericht toezicht door de Inspectie in het hoger onderwijs. De rol van de Inspectie blijft beperkt tot het toezicht op het stelsel, de naleving van wet- en regelgeving en de financiële rechtmatigheid. Wel is de Inspectie in de gelegenheid gesteld om binnen de bestaande wetgeving het toezicht effectiever in te richten. Daartoe is de capaciteit van de Inspectie de afgelopen periode beperkt uitgebreid. In dit licht meent de regering dat de gestelde vragen geen verdere beantwoording behoeven.

Externe signalen kunnen voor de Inspectie aanleiding zijn tot onderzoek als zij ernstige risico's voor het onderwijs voorziet. Kan de regering het begrip «ernstige risico's» nader toelichten en wanneer is hiervan sprake, zo vragen deze leden.

Omdat de regering afziet van de invoering van risicogericht toezicht door de Inspectie behoeven deze vragen geen beantwoording. Voor de redenen waarom hiertoe is besloten, verwijs ik naar de bijgevoegde nota van wijziging en bijbehorende toelichting.

In de memorie van toelichting wordt alleen de «brandweerfunctie» toegelicht en niet de verschillende mate van risico's en welke intensiteit van toezicht deze tot gevolg hebben. Graag zien deze leden een reactie van de regering.

De memorie van toelichting gaat op bladzijde 10 in op de ernst van signalen en mogelijke risico's die daaruit kunnen worden afgeleid. Ook in het kader van de brandweerfunctie kan tot een incidenteel onderzoek worden besloten, indien er sprake is van een ernstig signaal met een zekere uitstraling naar het gehele stelsel voor het hoger onderwijs. Dit kan alleen naar aanleiding van externe signalen.

Er is sprake van een ernstig signaal als:

- 1) zich ernstige risico's wat betreft het eindniveau van afgestudeerden voordoen bij verschillende opleidingen van een bepaalde instelling waarbij een groot aantal studenten is betrokken;*
- 2) er aanwijzingen zijn dat een instelling in grote mate nalatig is bij het naleven van wettelijke voorschriften waardoor de kwaliteitsborging van het onderwijs in het geding is;*
- 3) zich herhaalde serieuze klachten met een zekere omvang op een vergelijkbaar terrein voordoen.*

Verder speelt naast de aard en ernst van het signaal, de mate waarin een instelling de situatie onder controle heeft een belangrijke rol. Beide elementen samen bepalen de intensiteit van het vervolgtoezicht. Naarmate de situatie ernstiger is en/of het bestuur de situatie minder onder controle heeft en de interne checks and balances niet goed functioneren, zal het vervolgtoezicht intensiever worden. 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 bij de reguliere accreditatie en tno via een beperkt regime worden beoordeeld en zullen niet geconfronteerd worden met aanvullend inspectietoezicht, tenzij er sprake is van zeer ernstige risico's die het bestuur niet blijkt te beheersen. Naast het instellen van een onderzoek kunnen er ook afspraken met het bestuur over noodzakelijke verbeteringen gemaakt worden, waarop de Inspectie vervolgens toeziet. Als de kwaliteit van het onderwijs in het geding is, overlegt de Inspectie met de NVAO.

Deze leden vragen verder wanneer en hoe bij instellingen met goed beheer opleidingen met slechte kwaliteit tijdig gedetecteerd kunnen worden.

Als kwaliteitswaarborgen en governance op orde zijn, zal in de regel de kwaliteit van de opleiding eveneens op orde zijn. Er is over het algemeen geen reden om aan te nemen dat instellingen die alles goed geregeld hebben, een opleiding met een slechte kwaliteit hebben. Mochten er echter externe signalen zijn dat dit mogelijk toch aan de orde is, dan kan binnen de huidige wettelijke kaders de NVAO of de Inspectie een rol spelen als zij die signalen ontvangt. Als het gaat om financiële risico's, zal de Inspectie de financiële gegevens in het verlengde van de governance-brief «Versterking bestuurskracht onderwijs» ook bezien en analyseren op toekomstige ontwikkelingen, mede aan de hand van de meerjarenparagraaf. De minister kan de NVAO vragen advies uit te brengen over het al dan niet intrekken van accreditatie wanneer er signalen zijn dat de opleiding tussentijds niet meer accreditatiewaardig is.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering van mening is dat het huidige instemmingsrecht dat de NVAO heeft onvoldoende is om de onafhankelijkheid van de toetsingscommissies te waarborgen. Als de regering deze mening is toegedaan, dan willen zij weten waarop de regering deze mening baseert. Heeft de regering signalen ontvangen dat

het instemmingsrecht tekort schiet om de onafhankelijkheid van toetsingscommissies te garanderen, zo vragen deze leden?

Vanuit de visie dat elke schijn van belangenverstrengeling moet worden vermeden om een zo zuiver mogelijke beoordeling te krijgen, is het streven elke eventuele relatie (financieel dan wel moreel) tussen de leden van de toetsingscommissie en een te beoordelen opleiding te voorkomen. Dit betekent dat de eerder ingezette lijn van beoordeling van de leden van de commissie van deskundigen door de NVAO verder wordt doorgezet. In de praktijk zal de NVAO het gezamenlijke voorstel van instellingen binnen een visitatiegroep overnemen op voorwaarde dat de voorgestelde commissie van deskundigen onafhankelijk en deskundig is en dat 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 zelfstandig.

Er zijn tijdens het debat van 24 mei 2011 diverse kritische noten gekraakt over de ruimte die de instellingen hebben om te bepalen wie hun opleidingen beoordelen. Aan de orde kwam de visie dat de minister de teugels over de accreditatie strakker in handen zou moeten nemen. Daarnaast is de wens geuit dat hogescholen niet langer commerciële bureaus zouden moeten kunnen inhuren om de visitaties en de beoordelingen te doen en is voorgesteld ervoor zorgen dat de NVAO dit zelf ter hand gaat nemen. Dat was mede aanleiding om te komen tot deze wijze van benoemen van de commissie van deskundigen.

De NVAO wijst erop dat deze maatregel leidt tot aanbestedingsprocedures bij de NVAO. Daarnaast wijst de NVAO erop dat het doel van deze maatregel, namelijk het doorsnijden van elke mogelijke relatie tussen beoordeelde en beoordelaar, door clustergerwijze visitatie al grotendeels wordt gerealiseerd. Er is door het visiteren in een visitatiegroepen geen sprake meer van een een-op-een relatie tussen beoordelaar en beoordeelde. Het is mogelijk dat bij de evaluatie van het accreditatiestelsel hierover meer informatie beschikbaar komt.

De redenering was destijds dat het instemmingsrecht tekort schiet om de onafhankelijkheid van de commissies van deskundigen te garanderen. De NVAO heeft in het huidige accreditatiekader vastgelegd hoe zij beoordeelt of de commissie van deskundigen onafhankelijk en deskundig is.

Wat betreft deskundigheid worden aan het beoordelingspanel de volgende eisen gesteld: het panel bestaat uit ten minste vier leden, onder wie ten minste twee gezaghebbende domeindeskundigen en een student. Het panel beschikt in zijn geheel bezien over de volgende deskundigheden:

- a. deskundigheid ten aanzien van de ontwikkelingen in het vakgebied,
- b. internationale deskundigheid,
- c. werkvelddeskundigheid in het voor de opleiding relevante beroepsveld (indien van toepassing),
- d. ervaring met het geven en ontwikkelen van onderwijs op het desbetreffende opleidingsniveau en deskundigheid ten aanzien van de door de opleiding gehanteerde onderwijsvorm(en),
- e. studentgebonden deskundigheid,
- f. visitatie- of auditdeskundigheid.

Wat betreft de onafhankelijkheid verklaren alle panelleden en de secretaris dat ze onafhankelijk zijn en dat ze voorafgaand aan het bezoek geen relaties of banden met de desbetreffende instelling onderhouden, als privépersoon, onderzoeker/docent, beroepsbeoefenaar of als adviseur, die een onafhankelijke oordeelsvorming over de kwaliteit van de opleiding ten positieve of ten negatieve zouden kunnen beïnvloeden, alsmede dat zij zodanige relaties of banden met de instelling de afgelopen vijf jaar niet hebben gehad.

Naast de feitelijke onafhankelijkheid, zoals hiervoor uitgedrukt in de aard van de relatie en het aantal jaren, is het essentieel dat een panellid of secretaris zich ook onafhankelijk voelt. Als dat niet geval is, kan een beoogd panellid of secretaris geen deel uitmaken van het panel. Het lidmaatschap van een panel vereist een professionele houding. De NVAO heeft met het oog hierop een gedragscode voor panelleden en secretarissen opgesteld. Deze gedragscode bevat elementen ten aanzien van de onafhankelijkheid en geheimhouding alsmede ten aanzien van de houding van de panelleden en de secretaris tijdens het beoordelingsproces. De onafhankelijkheids- en geheimhoudingsverklaringen worden voorafgaand en na afloop van het beoordelingsproces ondertekend.

Ook vragen deze leden hoe de regering de autonomie van instellingen in het hoger onderwijs waarborgt.

De sturingsfilosofie zoals neergelegd in de WHW is gebaseerd op het beginsel van »autonome instellingen» binnen de context van een aantal essentiële «checks and balances». Externe kwaliteitsborging is niet de kern van kwaliteit, die ligt bij de instelling, bij de docent. Vertrouwen en autonomie gaan wel samen met verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen. Wanneer dit professioneel wordt vormgegeven en het vertrouwen gerechtvaardigd is, zullen instellingen weinig tot geen «last» hebben van de voorgestelde maatregelen. De regering streeft er naar de meetbare en merkbare regeldruk zoveel mogelijk te verminderen bijvoorbeeld door het schrappen van overbodige regels of door bestaande regels te vervangen door minder belastende. In lijn hiermee is het zoveel mogelijk beperken van regeldruk bij nieuw beleid en nieuwe wet- en regelgeving een vast aandachtspunt.

Kan de regering voor de leden inzichtelijk maken hoe zij de autonomie van deze instellingen ook waarborgt wanneer er sprake is van toenemende invloed van de NVAO, zo vragen deze leden.

Daar waar de NVAO in het wetsvoorstel meer bevoegdheden krijgt in vergelijking met de huidige situatie, zijn die extra bevoegdheden naar de mening van de regering nodig. Dat neemt niet weg dat deze bevoegdheden mede op grond van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn geclausuleerd en dat ten opzichte van de oorspronkelijke plannen de rol van de instellingen is versterkt. Hieronder treft u een overzicht aan van de in dit wetsvoorstel toegevoegde bevoegdheden van de NVAO met daarbij de clausulering en rol van de instelling.

<i>Extra bevoegdheid NVAO</i>	<i>Clausulering macht NVAO en rol van de instelling</i>
<i>De NVAO stelt visitatiegroepen samen.</i>	<i>De NVAO neemt in beginsel het gezamenlijke voorstel van instellingen over. Als 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 een situatie dat een opleiding tussen wal en schip valt, bepaalt de NVAO uit welke opleidingen de visitatiegroep gaat bestaan.</i>
<i>De NVAO benoemt de commissie van deskundigen.</i>	<i>De NVAO neemt het gezamenlijke voorstel van instellingen over als de voorgestelde commissies van deskundigen onafhankelijk en deskundig is en de leden de werkzaamheden voor een redelijke vergoeding willen uitvoeren.</i>

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd naar de reactie van de regering op de eerder aangehaalde opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de Inspectie momenteel al over afdoende middelen en mogelijkheden beschikt om gedegen toezicht te houden op het hoger onderwijs, maar dat het schort aan de juiste «mentaliteit» bij de

Inspectie. Kan de regering aangeven hoe zij het functioneren van de Inspectie beoordeelt en of de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State op de «mentaliteit» van de Inspectie te rechtvaardigen is?

Zoals eerder aangegeven ziet de regering af van de invoering van risicogericht toezicht in het hoger onderwijs door de Inspectie. De rol van de Inspectie blijft beperkt tot het toezicht op het stelsel, de naleving van wet- en regelgeving en de financiële rechtmatigheid. Wat betreft mijn reactie op de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State op de «mentaliteit» van de Inspectie verwijs ik naar de beantwoording van een eerdere vraag van deze leden over de mentaliteit van de toezichthouders.

Ten tweede zijn deze leden benieuwd naar het voornemen van risicogericht toezicht door de Inspectie. Hierbij vragen deze leden zich af welke indicatoren er zullen worden gebruikt bij het signaleren van risico's en hoe deze worden vastgesteld. Ook vragen zij hoe de tijdelijkheid van het risicogestuurd toezicht wordt verankerd. Welke doelstellingen horen hierbij en wanneer de regering het risicogestuurd toezicht niet langer noodzakelijk/zinvol acht.

De regering ziet af van de invoering van het risicogericht toezicht door de Inspectie. Ik verwijs hiervoor naar de bijgevoegde nota van wijziging en bijbehorende toelichting. Gelet hierop meen ik de gestelde vragen onbeantwoord te mogen laten.

En kan de regering een indicatie geven van de kosten van het risicogestuurd toezicht en hoe dit toezicht bekostigd zal worden, zo willen deze leden weten.

Risicogericht toezicht van de Inspectie in het hoger onderwijs zou als consequentie hebben gehad dat de Inspectie meer personeel nodig heeft. Die uitbreiding was geraamd op een structurele toename van 10 fte. De dekking hiervoor zou komen uit de begroting van het hoger onderwijs. Binnen de huidige wet- en regelgeving beschikt de Inspectie in beginsel over voldoende mogelijkheden om toezicht te houden. Om die mogelijkheden slagvaardiger en effectiever te vervullen, is de capaciteit van de directie Toezicht Hoger Onderwijs van de Inspectie beperkt uitgebreid met 3,75 fte. Dit is exclusief 1 fte tijdelijke uitbreiding ten behoeve van toezichtontwikkeling.

Deze leden zijn benieuwd of het huidige voorstel van de regering kan bijdragen aan de mogelijkheden om preventief te handelen en zo de onderwijskwaliteit in de toekomst te waarborgen en daarmee de validiteit van de in het hoger onderwijs verstrekte diploma's.

De Inspectie beschikt binnen de huidige wet- en regelgeving zoals gezegd over voldoende mogelijkheden om toezicht te houden. Aannemende dat de vragenstellers met «het huidige voorstel van de regering» doelen op de introductie van risicogericht toezicht in het hoger onderwijs, herhaal ik dat de regering van dat voorstel afziet. Voor de onderbouwing van dit besluit verwijs ik naar de bijgevoegde nota van wijziging en bijbehorende toelichting (Kamerstuk 33 472, nr. 11).

De leden van de CDA-fractie vragen een uitgebreide uitleg van de regering met betrekking tot de introductie van risicogericht toezicht door de Inspectie. De regering geeft immers aan dat deze maatregel noodzakelijk is om het vertrouwen te herstellen, terwijl voornoemde leden constateren dat hier alleen wantrouwen uit spreekt.

Zoals ik in antwoord op vragen over risicogericht toezicht van leden van andere fracties al heb meegedeeld, ziet de regering af van de invoering daarvan. Voor de onderbouwing van dit besluit verwijs ik naar de bijgevoegde nota van wijziging en bijbehorende toelichting.

Deze leden maken zich zorgen over de mogelijke overlap van normstelling en beoordeling en vragen de regering om aan te geven waarom hier naar haar mening de komende jaren wel overlap in mag bestaan.

Nu risicogericht toezicht door de Inspectie in het hoger onderwijs niet wordt ingevoerd, wordt overlap die hierdoor mogelijkwerijs tussen de taken van de Inspectie en de NVAO had kunnen ontstaan, voorkomen. De rol van de Inspectie blijft beperkt tot het toezicht op het stelsel, de naleving van wet- en regelgeving en de financiële rechtmatigheid. Ik beraad mij op de samenhang en afbakening in de taken van de NVAO, de Inspectie en de Reviewcommissie Hoger Onderwijs, waarbij ik als uitgangspunt hanteer dat er geen overlap ontstaat en dat onnodige administratieve drukte richting instellingen wordt voorkomen. Vooruitlopend hierop worden met die organisaties gesprekken gevoerd om te komen tot gelijklopende definities van kengetallen. Daarnaast hebben de NVAO en de Inspectie al aangegeven voor hun onderzoeken waar mogelijk gebruik te maken van landelijk beschikbare gegevens om ook daarmee onnodige administratieve drukte voor instellingen te voorkomen

Daarnaast vragen deze leden of de regering inmiddels wel weet hoeveel extra inspecteurs (in ftes en personeelslasten) de plannen van dit wetsvoorstel gaan opleveren. Kan de regering hier een overzicht van geven?

Zoals gezegd ziet de regering af van de invoering van het risicogericht toezicht door de Inspectie. Wel stel ik, zoals aangekondigd in mijn brief van 5 februari 2013 (Kamerstuk 33 472, nr.6), de Inspectie in de gelegenheid om binnen de bestaande wetgeving het toezicht effectiever in te richten, zodat de Inspectie het stelselonderzoek, het toezicht op het stelsel van accreditatie en het verrichten van incidenteel onderzoek naar aanleiding van de externe signalen (brandweerfunctie) slagvaardiger kan invullen. Daartoe is de capaciteit van de directie Toezicht Hoger Onderwijs van de Inspectie de afgelopen periode beperkt uitgebreid met 3,75 fte. Dit is exclusief 1 fte tijdelijke uitbreiding ten behoeve van toezichtontwikkeling.

De leden van de D66-fractie denken dat maatregelen die preventieve werking hebben wenselijker zijn dan extra risicogericht toezicht. Zij denken hierbij aan versterking van de positie van medezeggenschapsraden of onderwijscommissies. De leden horen graag of de regering deze redenering deelt.

Ik onderschrijf volmondig dat medezeggenschap voor docenten en studenten noodzakelijk is voor goede checks and balances binnen een instelling. Enkele jaren geleden, bij de wet versterking besturing (Stb. 2010, 119), is de positie van de medezeggenschap versterkt. Deze wet wordt dit jaar geëvalueerd. Komend najaar zal ik u deze evaluatie toesturen. Aangezien de regering heeft besloten af te zien van het invoeren van risicogericht toezicht, neem ik aan dat ik dat gedeelte van de vraag onbeantwoord kan laten.

Deze leden ontvangen graag een inschatting van de regering hoe vaak het is voorgekomen dat de checks & balances niet goed functioneerden en hoe vaak een dergelijke situatie in de toekomst kan gaan voorkomen.

Tijdens de onderzoeken van de NVAO en de Inspectie die mede aanleiding zijn geweest voor het voorliggende wetsvoorstel is bij vijf hogescholen gebleken dat de checks & balances onvoldoende functioneerden. Ik kan geen uitspraken doen hoe vaak dit zich in de toekomst nog zal voordoen. Wel zie ik dat stakeholders alerter zijn geworden. Het aantal meldingen dat de Inspectie in het hbo ontving nam in 2012 toe ten opzichte van 2010 en 2011 (zie de onderstaande tabel). Een melding kan een vraag zijn om informatie of om uitleg van een regeling maar bijvoorbeeld ook een bericht van een bijeenkomst en soms een signaal over een misstand. De Inspectie heeft aangegeven dat deze meldingen meestal gaan over het onderwijs, het studieproces en de organisatie maar in een groot aantal gevallen niet gezien kunnen worden als een signaal van onvoldoende functionerende checks & balances. Kortom een melding is in een groot aantal gevallen niet een signaal dat leidt tot nader onderzoek. De stijging van het aantal meldingen in het hbo in 2011 en 2012 hangt naar alle waarschijnlijkheid samen met de publiciteit rond de in de eerste volzin bedoelde onderzoeken. Ook zijn er instellingen die de teugels aanhalen, wat voor sommige betrokkenen voelt als een inbreuk op bestaande situaties en soms aanleiding vormt om signalen af te geven. In een beperkt aantal gevallen (7%) nam de inspectie met de instelling contact op. In een aantal andere gevallen zijn er verkenningen en vervolgacties geweest, waarbij de Inspectie de maatregelen van de instelling volgt en met het bestuur bespreekt. In 2012 is er één inspectieonderzoek ingesteld naar aanleiding van een melding die uiteindelijk een signaal van een misstand werd.

Aantal bij de inspectie ontvangen meldingen over instellingen

	2010	2011	2012
Bekostigd hbo	58	91	121
Bekostigd wo	13	12	8
Niet-bekostigd onderwijs	9	25	17

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2013

Ook horen zij graag of de redenering klopt dat risicogericht onderzoek een extra taak voor de Inspectie wordt, dat zij hier extra capaciteit voor nodig heeft of iets anders moet gaan laten. Graag horen de leden van de regering hoeveel extra capaciteit zij heeft begroot voor het uitvoeren van deze extra taak.

Ik verwijs korthedshalve naar het antwoord op eerdere, vergelijkbare vragen van de leden van PVDA-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie zouden graag een specificatie van de toezichtlast bij opleidingen zien en een uitleg hoe dit wetsvoorstel daar verandering in brengt. Zij zijn daarbij ook geïnteresseerd in de toezichtlast van minder goed presterende opleidingen.

De toezichtlast kan ik niet specificeren op het niveau van een opleiding. Wel kan ik hier een aantal zaken over opmerken. Het afzien van de invoering van risicogericht toezicht door de Inspectie in het hoger onderwijs, betekent ook een beperking van de stijging van de toezichtlasten. Wel wordt het toezicht van de Inspectie effectiever ingericht, zodat zij onder meer de brandweerfunctie slagvaardiger kan invullen. Hierbij geldt dat het toezicht proportioneel van aard is. Dat betekent dat instellingen die goed presteren met minder toezichtlast worden geconfronteerd dan instellingen die niet goed presteren.

Met name vragen zij de regering om in kaart te brengen welke extra regels worden opgelegd en welke extra handelingen worden geveerd van docenten.

Ik neem aan dat de vragenstellers hierbij het oog hebben op de invoering van risicogericht toezicht. De regering ziet daarvan af. Deze vraag behoeft daarmee geen beantwoording meer.

Zij vragen de regering of het genoemde spanningsveld betekent dat de regering van mening is dat dit wetsvoorstel het primaire proces nadelig zal beïnvloeden.

De regering ziet zoals gezegd af van de invoering van het risicogericht toezicht in het hoger onderwijs door de Inspectie. Daarmee is het eventuele risico op nadelige beïnvloeding van het primaire proces onder meer door extra uitvoeringslasten als gevolg van deze maatregel niet meer aan de orde. De regering heeft geen aanleiding om aan te nemen dat de overige maatregelen van dit wetsvoorstel het primaire proces nadelig zullen beïnvloeden.

Daarnaast willen deze leden weten waaruit de taakoverlap tussen de Inspectie en de NVAO bestaat, hoe deze taakoverlap wordt voorkomen en welke themaonderzoeken van de Inspectie overbodig zouden worden.

Omdat de regering afziet van de invoering van risicogericht toezicht door de Inspectie, leidt dit wetsvoorstel niet tot een wijziging van taken van de Inspectie. De rol van de Inspectie blijft beperkt tot het toezicht op het stelsel, de naleving van wet- en regelgeving en de financiële rechtmatigheid. De huidige taakverdeling tussen de NVAO en de Inspectie blijft met dit wetsvoorstel gehandhaafd. Zoals in de brief van 5 februari 2013 (Kamerstuk 33 472, nr. 6) staat, zal ik mij beraden op de samenhang en afbakening van taken tussen de Inspectie, de NVAO en de Reviewcommissie.

In november 2012 is uw Kamer geïnformeerd over de rolverdeling tussen de organen die verantwoordelijk zijn voor het externe toezicht in het hoger onderwijs en het samenwerkingsprotocol dat de Inspectie en de NVAO hebben opgesteld (Kamerstuk 31 288 nr. 319). Nu de regering afziet van de invoering van het risicogericht toezicht voor het hoger onderwijs zullen de Inspectie en de NVAO het samenwerkingsprotocol moeten actualiseren, waarbij de geest van de overeenkomst overeind blijft: goede samenwerking en informatieuitwisseling tussen de Inspectie en de NVAO zodanig dat er geen overlap ontstaat voor de instellingen. Dat betekent een heldere taakafbakening en duidelijke samenwerkingsafspraken, zoals in het oorspronkelijke protocol. De vraag of en zo ja, welke themaonderzoeken van de Inspectie overbodig worden, is niet meer aan de orde nu er geen risicogericht toezicht wordt ingevoerd.

Deze leden willen graag een nadere uitleg van het begrip ernstig risico met uitstraling naar het stelsel.

Ik verwijs hiervoor naar het antwoord in het begin van deze paragraaf op een vraag van de leden van de VVD-fractie naar ernstige risico's en de intensiteit van toezicht die externe signalen tot gevolg kunnen hebben.

Ook willen zij weten op welke manier een oordeel van de Inspectie in de accreditatie betrokken kan worden.

Wanneer de NVAO signalen ontvangt van de Inspectie over mogelijke risicofactoren meldt zij dit aan de commissie van deskundigen. Zowel de commissie van deskundigen als de NVAO betrekken deze informatie bij de

beoordeling van de betreffende opleiding in het kader van accreditatie of een toets nieuwe opleiding en nemen dat mee als extra aandachtspunt.

De leden van de GroenLinks-fractie twijfelen aan de noodzaak van een wetswijziging om tijdelijk Inspectieonderzoek te faciliteren. Is Inspectieonderzoek niet nu al mogelijk, zo vragen zij.

Risicogericht toezicht door de Inspectie zou nieuw zijn geweest, ware het niet dat de regering heeft besloten hiervan af te zien. Voor de onderbouwing van dit besluit verwijs ik naar de bijgevoegde nota van wijziging en bijbehorende toelichting.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke manier dubbele toezichtslasten worden voorkomen, aangezien zowel de Inspectie als de NVAO een uitbreiding van het handhavinginstrumentarium krijgt.

Ik verwijs voor mijn antwoord naar het antwoord op een gelijklopende vraag van de leden van de GroenLinks-fractie.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering in het bijzonder een einde te maken aan de verwarring in de terminologie met betrekking tot kwaliteit en naleving, waardoor mist blijft hangen met betrekking tot de verdeling van taken tussen de Inspectie en de NVAO. Zij constateren bijvoorbeeld dat het wetsvoorstel nog steeds spreekt over het doen van onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs door de Inspectie.

In de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) staat in artikel 12a, derde lid, over incidenteel onderzoek reeds dat onderzoek mede de kwaliteit van het onderwijs kan omvatten. Dit moet zo verstaan worden, dat als in het kader van incidenteel onderzoek de kwaliteit van de opleidingen moet worden beoordeeld, deze taak voorbehouden blijft aan de NVAO. Daarom is in dit wetsvoorstel de volgende aanscherping is aangebracht in artikel 12a, vijfde lid: »Indien het onderzoek, bedoeld in het derde lid, mede de kwaliteit van het onderwijs omvat, betreft de Inspectie het accreditatieorgaan, bedoeld in artikel 5a.2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, bij haar onderzoek«. Deze aanscherping expliciteert nog eens wat vanaf de invoering van genoemd artikel is beoogd.

Deze leden vragen of de regering bijvoorbeeld kan bevestigen dat het toezicht door de Inspectie zich dient te beperken tot de naleving van wettelijke bepalingen.

Nu de regering afziet van de invoering van risicogericht toezicht in het hoger onderwijs, blijft als belangrijke taak van de Inspectie over toezicht te houden op de naleving van wettelijke voorschriften over onder meer het interne toezicht en de vormgeving van de opleiding. De Inspectie let ook op de financiële recht- en doelmatigheid. Ten slotte ziet de Inspectie toe op de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs, waaronder ook het accreditatiestelsel.

Deze leden vragen een nadere toelichting op de aard en toegevoegde waarde van de «brandweerfunctie» van de Inspectie. Zij vragen wat de meerwaarde is ten opzichte van huidige mogelijkheid van de Inspectie om te controleren op naleving van wettelijke bepalingen.

De toegevoegde waarde van de brandweerfunctie komt tot uiting bij een ernstig signaal of risico met een zekere uitstraling naar het gehele stelsel voor hoger onderwijs dat het bestuur van de instelling niet blijkt te beheersen. De Inspectie kan dan een incidenteel onderzoek verrichten.

Een incidenteel onderzoek kan alleen worden ingesteld naar aanleiding van externe signalen. Dat is op dit moment al zo in de wet geregeld. De meerwaarde van het risicogericht toezicht door de Inspectie was dat zij niet alleen op grond van externe signalen, maar ook op grond van eigen analyses in de periode tussen twee accreditaties in, na overleg met het instellingsbestuur en onder door de minister te stellen voorwaarden, een onderzoek zou kunnen instellen. Wat betreft deze tijdelijke rol van de Inspectie in het hoger onderwijs constateert de regering dat de aanpassingen die in het wetsvoorstel zijn gepleegd naar aanleiding van het advies van de Raad van State, de zorgen niet hebben kunnen wegnemen. Zij ziet af van de invoering van risicogericht toezicht door de Inspectie. Dat betekent dat de taken van de Inspectie ongewijzigd blijven. De Inspectie is verantwoordelijk voor het toezicht op het stelsel, de naleving van wet- en regelgeving en de financiële rechtmatigheid. Ik stel de Inspectie in de gelegenheid om binnen de bestaande wetgeving het stelselonderzoek, het toezicht op het stelsel van accreditatie en het verrichten van incidenteel onderzoek naar aanleiding van externe signalen (brandweerfunctie) effectiever in te richten.

Waarom voegt de regering aspecten in het toezicht toe die niet gebaseerd zijn op wettelijke bepalingen, zoals fluctuaties in studentenaantallen zo willen zij weten.

Het door de vragenstellers genoemde aspect maakte deel uit van risicogericht toezicht. Nu dit door middel van de bijgevoegde nota van wijziging uit het wetsvoorstel is geschrapt, is beantwoording van deze vraag niet relevant meer.

Deze leden vragen een nadere toelichting op het tijdelijke crisispakket waarmee de Inspectie wordt uitgerust. Zij vragen of de tijdelijke maatregelen inhoudelijk noodzakelijk zijn of dat uit de toelichting moet worden opgemaakt dat de maatregelen nodig zijn als symbool dat het vertrouwen in het hoger onderwijs moet bestendigen. Kan de regering onderbouwen dat deze maatregelen de komende vier jaar noodzakelijk zijn omdat zonder deze maatregelen onaanvaardbare risico's worden gelopen, zo vragen deze leden.

De regering ziet af van de invoering van risicogericht toezicht in het hoger onderwijs door de Inspectie. Voor een toelichting daarop verwijs ik naar de bijgevoegde nota van wijziging en bijbehorende toelichting. De beantwoording van de bovenstaande vragen is daarmee overbodig geworden.

2.3 Onafhankelijkheid van de examencommissie

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het belang van een externe deskundige en de financiële onafhankelijkheid van deze persoon. De handreiking van de Vereniging Hogescholen, die mensen uit het management uitsluit, zou wat hen betreft navolging kunnen krijgen in het wetenschappelijk onderwijs. Hoe ziet de regering dat?

De regering onderschrijft de handreiking van de Vereniging Hogescholen. De inhoud daarvan heeft zij overgenomen in het voorliggende wetsvoorstel. Dat geldt voor het gehele hoger onderwijs, dus ook voor het wetenschappelijk onderwijs.

De leden zien hier graag ook een externe uit het afnemend beroepsveld in de examencommissie. Wat is daarop de reactie van de regering?

Het externe lid zal vaak afkomstig zijn uit het afnemend beroepsveld, maar dit is geen verplichting. Het externe lid kan worden gezocht binnen de instelling; het kan een vakgenoot van een andere discipline zijn, een expert van een kennisinstituut of een expert bijvoorbeeld op het gebied van onderwijskunde of didactiek. Gegeven de verschillen tussen opleidingen en de verschillende behoeften binnen een examencommissie, moet de wet voldoende openheid en ruimte voor maatwerk en eigen invullingen door de instelling bieden. Wat er in ieder geval wordt vereist is dat een onafhankelijke deskundige deel uitmaakt van de examencommissie. Er moet binnen de examencommissie zicht zijn op de voor het beroep benodigde kwaliteiten maar dat hoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen deelname aan de examencommissie van iemand uit het afnemende beroepsveld.

Kan de regering ook reageren op het verzoek van de werkgeversorganisatie FME-CWM om bij de externe validering van de kennisbases het beroepenveld een rol te laten spelen, zo vragen zij.

Het beroepsveld heeft een rol bij de vaststelling van de kennisbasis via de formulering van beroepsprofielen waarvan de landelijke opleidingsprofielen een afgeleide zijn. Bij de externe validering kan het beroepsveld betrokken zijn, maar de wijze waarop wordt door de onderwijsinstelling bepaald.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe exact uitvoering zal worden gegeven aan de aangenomen motie Beertema (Kamerstuk 31 288, nr. 283) die vraagt om examinering van vastgestelde kernvakken in landelijke examens, vastgesteld en gecontroleerd door onafhankelijke instituties.

In mijn eerdere genoemde brief aan uw Kamer d.d. 19 februari 2013 (Kamerstuk 312 88, nr. 325) heb ik aangegeven hoe ik aan deze motie uitvoering geef.

De leden van de SP-fractie vragen welke kosten een instelling moet maken voor het aantrekken van externe deskundigen voor de examencommissies. Worden zij in die kosten tegemoet gekomen, zo vragen zij.

In een rapport van Researchned over de ervaringen met externe leden in examencommissies in het hoger onderwijs concluderen de onderzoekers ten aanzien van de kosten: «dat in de praktijk de examencommissies en de betrokken opleidingen zelf in zekere mate kunnen sturen op de kostencomponent, voor wat betreft zowel de directe als de indirecte kosten. Ook is duidelijk dat door een slimme combinatie van extern aan te trekken expertise er kostenbesparingen kunnen optreden. [...] Wat de totale kosten van de deelname van een extern lid in de examencommissie voor het gehele hoger onderwijs zijn, is heel lastig op voorhand te zeggen. Hoe dit exact uitwerkt voor afzonderlijke instellingen kan flink verschillen en is mede afhankelijk van het aantal examencommissies dat binnen een instelling actief is en van de wijze waarop de externe inbreng wordt georganiseerd.»¹ Kostenbesparingen kunnen gerealiseerd worden door bij het aantrekken van externe leden de optie van uitwisseling van personeel tussen instellingen te verkennen. Dan kan gewerkt worden met gesloten beurs. Een belangrijke conclusie uit de interviews is dat de directe vergoedingen voor externe leden over het algemeen niet (te) hoog of bezwaarlijk worden gevonden.² Voor deze kosten worden de instellingen niet gecompenseerd.

¹ Researchned rapport, Externen in examencommissies hoger onderwijs, Een verkenning van praktische varianten, p.19, april 2012

² Idem.

Zijn wo-instellingen over twee jaar wel verplicht tot het aanstellen van externe deskundigen in de examencommissies, zo vragen de genoemde leden.

Omdat de ervaringen in het wo met externe leden nog schaars zijn, krijgt het wo twee jaar de tijd zich daarop voor te bereiden. Daarna geldt ook daar de bedoelde verplichting.

De leden van de CDA-fractie zijn het met de Afdeling advisering van de Raad van State eens dat het beter is om af te zien van het vergroten van de onafhankelijkheid van de examencommissie. De wet verlangt nu al dat er hoe dan ook altijd aan de eisen van onafhankelijkheid en deskundigheid moet worden voldaan. Daarnaast bestaat er al een bindende handreiking voor alle bekostigde hbo-instellingen. Bovendien is het naar de mening van voornoemde leden onwenselijk een verplichting op te leggen waarvan op voorhand vaststaat dat die niet altijd kan worden nageleefd.

Uit het genoemde onderzoek van ResearchNed blijkt dat in alle onderzochte casussen in het hbo en wo de voordelen van een extern lid opwegen tegen de kosten. De wet moet daarbij wel voldoende openheid en ruimte voor maatwerk en eigen invullingen van de instelling bieden. De regering meent dat hieraan wordt voldaan.

De leden van de D66-fractie lezen in de eerste zin van de memorie van toelichting bij dit punt dat de regels onvoldoende werden nageleefd. Zij vragen de regering hoe dit een argument kan zijn voor extra regels.

Er is sprake van een tweesporenbeleid. Ten eerste wordt de praktijk van toetsing verbeterd door een stevige inspanning van de hogescholen met betrekking tot het gezamenlijk toetsen. Daarbij heeft de Vereniging Hogescholen een handreiking over examencommissies opgesteld maar is ook een protocol in ontwikkeling met betrekking tot het afstudeerwerk. Ten tweede hebben de onderzoeken van de NVAO en de Inspectie het belang van de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie nog eens extra benadrukt voor het gehele hoger onderwijs. Op dat punt wordt de wet aangescherpt.

De leden horen graag van de regering welke signalen zij ontvangen heeft dat de aanbevelingen die in het kader van de Wet versterking besturing zijn gedaan niet werden opgevolgd. Het lijkt de leden anders logisch om te wachten tot een deugdelijke evaluatie van deze wet die pas op 1 september 2010 is ingevoerd.

Het belang van de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie wordt in de onderzoeken van de NVAO en de Inspectie zodanig benadrukt dat er alle reden is om de vrijblijvendheid nu al los te laten en niet te wachten op de uitkomsten van de evaluatie van de Wet versterking besturing. In het voorliggende wetsvoorstel wil de regering elk mogelijke vorm van belangenverstremming in een examencommissie voorkomen en het aantrekken van externe deskundigen verplicht stellen om hiermee de externe legitimiteit met betrekking tot toetsing en examinering te vergroten.

Tevens zien deze leden dat de regering in haar argumentatie naar de Onderwijsraad verwijst. Het verbaast de betreffende leden alleen dat het hier gaat om studies uit 2004 en 2006. Dat zijn immers studies die zijn uitgevoerd voordat de incidenten zich voordeden die de aanleiding hebben gevormd voor onderhavig wetsvoorstel. Deze leden horen graag van de regering hoe een en ander zich tot elkaar verhoudt.

In de memorie van toelichting bij de Wet versterking besturing is gegeven de adviezen van de Onderwijsraad al aanbevolen om leden met een financiële verantwoordelijkheid uit te sluiten van het lidmaatschap van de examencommissie en het mogelijk te maken dat externe leden daarin zitting nemen. Op deze adviezen wordt nu voortgebouwd. De aanbevelingen die in de Wet versterking besturing zijn gedaan, worden met dit wetsvoorstel verplicht opgelegd.

Ook lezen de leden dat de regering enthousiast is over de handreiking die de Vereniging Hogescholen heeft opgesteld en waar de zaken uit onderhavig wetsvoorstel reeds in zijn geregeld. Klopt dan de analyse van de leden dat het de regering enkel te doen is om het wetenschappelijk onderwijs.

Nee, de regering acht deze maatregel noodzakelijk voor het verder versterken van externe validering van het hoger onderwijs. Vandaar dat dit breed wordt ingevoerd zowel in het hbo als het wo, zowel in het bekostigd onderwijs als in het niet-bekostigd onderwijs. In het hbo is het al meer staande praktijk dan in het wo, vandaar dat voor het wo de verplichting pas over twee jaar gaat gelden. Ik hecht zo sterk aan deze maatregel dat ik wettelijke verankering noodzakelijk acht en van mening ben dat met een handleiding niet kan worden volstaan.

Verder horen de leden horen van de regering of het dan wellicht niet logischer is om een handreiking als die van de Vereniging Hogescholen ook aan het wetenschappelijk onderwijs aan te raden, in plaats van te kiezen voor wetgeving.

Met die handleiding kan niet worden volstaan omdat alleen bij niet naleven van wettelijke voorschriften eventueel een (bekostigings)sanctie kan worden opgelegd. Mede omdat ervaringen in het wo met externe leden nog schaars zijn, wordt voor het wo de verplichting pas over twee jaar van kracht.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of het mogelijk is om alle personen die een managementfunctie binnen de instelling dan wel alle personen die uitsluitend een managementfunctie binnen de instelling vervullen uit te sluiten van de examencommissie. Is de regering het met de leden eens dat betrokkenheid bij het instellingsmanagement weinig toegevoegde waarde oplevert ten aanzien van de taken van de examencommissie, maar wel risico's met zich mee kan brengen, zo vragen zij.

Met dit wetsvoorstel wordt uitgesloten dat leden van het instellingsbestuur of personen die anderszins financiële verantwoordelijkheid dragen binnen de instelling zitting kunnen nemen in de examencommissie. Daar kan belangenverstrengeling ontstaan. Een verbod voor alle personen met een managementfunctie om lid te zijn van een examencommissie doet geen recht aan de verschillen tussen de diverse instellingen, faculteiten en opleidingen. Zo is het voorstelbaar dat er bij een kleine opleidingen waarbinnen weinig docenten werkzaam zijn dubbelfuncties zijn en de docenten dus een managementfunctie vervullen maar ook specifieke (onderwijskundige) expertise meebrengen.

De leden van de SGP-fractie staan sympathiek tegenover het voorstel om externe deskundigheid in de examencommissie een plaats te geven. Zij vragen wel aandacht voor de uitvoerbaarheid. Is er ruimte om af te wijken in geval opleidingen te klein en specifiek zijn om externe deskundigheid te kunnen betrekken, zo vragen zij.

Er is ruimte in de wet gecreëerd voor maatwerk en een eigen invulling door de instelling voor wat betreft het aanstellen van het externe lid. Externen kunnen worden gezocht binnen de instelling; een vakgenoot van een andere discipline, een expert uit de centrale of facultaire staf. Externen kunnen natuurlijk ook afkomstig zijn van buiten de instelling, uit het werkveld, uit een andere instelling of van een extern bureau of een extreme organisatie zoals een advocatenkantoor, adviesbureau etc. Dit biedt mijns inziens voldoende ruimte ook voor de kleine opleidingen om uitvoering aan te geven aan de verplichting dat een extern lid deel uitmaakt van de examencommissie.

2.4 Aanwijzingsbevoegdheid voor de minister

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om ten tijde van het Inspectieonderzoek al een tijdelijke aanwijzingsbevoegdheid te creëren. Het is, volgens de leden, van belang bij signalen snel te kunnen handelen.

De aanwijzingsbevoegdheid is in de bestuurlijke verhouding tussen overheid en instellingen een zwaar middel; de inzet van een aanwijzingsbevoegdheid zonder dat vast staat dat er bekostigingsvoorwaarden zijn overtreden, zou bij de administratieve rechter geen stand houden. Daarom is er geen ruimte deze bevoegdheid al in te zetten als het onderzoek nog gaande is.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel pleit voor een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister. Dit ultimatum remedium stelt de minister in staat om onderwijsinstellingen, door middel van korting op het budget, te bestraffen wanneer zij een aanwijzing van de minister niet opvolgen. De regering merkt hierbij op dat het middel van de aanwijzingsbevoegdheid niet kan worden ingezet bij handelen «in strijd met de geest van de wet». Deze leden vragen zich af hoe de regering de effectiviteit van deze maatregel bij het voorkomen van misstanden in het hoger onderwijs dan beoordeelt.

De aanwijzingsbevoegdheid is niet bedoeld om misstanden te voorkomen maar om een misstand te herstellen. De minister kan ingrijpen, gebruikmakend van dit instrument, maar niet dan nadat er eerst een of meer andere interventiemogelijkheden zijn ingezet. Van het geheel aan interventiemogelijkheden, waarover de minister beschikt, gaat een preventieve werking uit. De aanwijzingsbevoegdheid was een tot nu toe ontbrekende schakel in dat geheel.

Ook wordt er gesteld dat de aanwijzingsbevoegdheid als doel heeft om «branden te blussen», maar kan de regering aangeven of deze bevoegdheid in de voorgestelde vorm kan bijdragen aan het voorkomen van «branden» in het hoger onderwijs en dus kan bijdragen aan de mogelijkheid om preventief te handelen, zo vragen zij.

De aanwijzingsbevoegdheid kan pas worden ingezet als daaraan een traject, waaronder altijd een onderzoek van de Inspectie, is voorafgegaan. In die zin levert de aanwijzingsbevoegdheid geen bijdrage aan het voorkomen van branden, net zo min als een brandweerwagen dat doet. De aanwijzingsbevoegdheid heeft een preventieve werking voor zover zij functioneert als «stok achter de deur». Bovendien kan door ingrijpen een uitstraling naar het stelsel worden voorkomen, waardoor de brand wordt geblust en een veenbrand wordt voorkomen. Ik merk nog op dat ik ernaar streef om de verbreding van de aanwijzingsbevoegdheid, zoals aangekondigd in mijn brief over governance van 19 april 2013 (Kamerstuk 33

495, nr. 10), na advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij nota van wijziging aan dit wetsvoorstel toe te voegen.

De leden van de SP-fractie vragen of met de aanwijzingsbevoegdheid een wanpresterende bestuurder kan worden ontslagen. Geldt dit voor leden van de raad van toezicht of ook voor het college van bestuur?

Het geven van een aanwijzing kan betekenen dat aan de raad van toezicht wordt gevraagd stappen te zetten om te bereiken dat een of meer leden van de raad van toezicht opstappen of een of meer leden van het college van bestuur worden ontslagen. De aanwijzing die de raad wordt gegeven, moet liggen binnen het kader van de wettelijke taken en bevoegdheden van de raad; het benoemen en ontslaan van cvb-leden hoort daarbij. Het niet opvolgen van een dergelijke aanwijzing leidt tot het overtreden van de bekostigingsvoorwaarden.

Overigens hebben de staatssecretaris en ik in de hiervoor genoemde governancebrief aangekondigd ook een mogelijkheid te willen scheppen om via de rechter tot ontslag van bestuurders of toezichthouders te komen. Die mogelijkheid zal worden opgenomen in een wetsvoorstel waarin ook andere maatregelen uit die brief waarvoor wetgeving nodig is, worden geregeld.

Deelt de regering de mening dat artikel 23 van de Grondwet geen belemmering mag vormen om falende bestuurders aan te pakken, zo vragen deze leden.

In antwoord op deze vraag merk ik op dat artikel 23 van de Grondwet in ieder geval geen vrijbrief betekent voor bestuurders van bijzondere instellingen om zich aan het toezicht van de overheid te onttrekken. Het uitgangspunt van artikel 23 is dat het onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg van de regering is. Verder is het geven van onderwijs vrij maar uitdrukkelijk behoudens het toezicht van de kant van de overheid. De leden van de CDA-fractie wijzen er in hun bijdrage aan het verslag terecht op dat vrijheid ook verantwoordelijkheid met zich meebrengt. Het is waar dat er voor de overheid geen aanleiding zal zijn om in te grijpen als het bestuur zijn vrijheid en de daarbij behorende verantwoordelijkheid op de juiste manier invult maar het omgekeerde is evenzeer waar. Artikel 23 staat daaraan niet in de weg.

De leden van de CDA-fractie merken op dat wat hen betreft de kansen tot vergroten van vertrouwen en verantwoordelijkheid in het versterken van de horizontale verantwoording liggen. Deze leden vragen de regering in dat verband hoe het nu staat met de uitvoering van de motie-De Rouwe over een kwaliteitscode voor raden van toezicht.

Over de uitvoering van de bedoelde motie van het lid De Rouwe is uw Kamer bij brief van 17 september 2012 (Kamerstuk 31 288, nr. 316) geïnformeerd. De bedoelde kwaliteitseisen zijn inmiddels opgenomen in de desbetreffende branchecodes van de VSNU en de Vereniging Hogescholen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij heeft kennisgenomen van de kritiek op dit punt van onderhavig wetsvoorstel zoals beschreven door de heer Kwikkers. De leden willen graag van de regering weten of het klopt dat bij openbare universiteiten de minister reeds in staat is de raad van toezicht te ontslaan en te benoemen en of het klopt dat bij andere instellingen de minister als belanghebbende reeds via bepalingen over wanbeheer en wanbestuur in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek kan vragen om ontslag of schorsing van bestuurders en benoeming van een (tijdelijk) bewindvoerder.

Op grond van artikel 9.7, tweede lid, van de WHW worden de voorzitter en de andere leden van de raad van toezicht van een openbare universiteit inderdaad door de minister benoemd, geschorst en ontslagen. Dat geldt niet voor de bestuurders. Bij bijzondere instellingen biedt het Burgerlijk Wetboek in artikel 2.298 van Boek 2 een handvat als het gaat om het ontslaan van bestuurders van stichtingen, niet voor bestuurders van verenigingen of leden van de raad van toezicht. Als een bestuurder iets doet of nalaat in strijd met de bepalingen van de wet of van de statuten of zich schuldig maakt aan wanbeheer, kan hij door de rechtbank worden ontslagen. Dat kan op verzoek van het openbaar ministerie of op verzoek van een belanghebbende. Volgens geldende jurisprudentie wordt de minister van OCW als het gaat om onderwijsinstellingen gelet op de bekostigingsrelatie die er bestaat met de instelling als een belanghebbende beschouwd. De rechtbank kan, hangende het onderzoek, een voorlopige voorziening treffen en de bestuurder schorsen. Bij deze weg moet wel worden aangetekend dat de rechter niet licht tot ontslag van een bestuurder zal besluiten. Een door de rechtbank ontslagen bestuurder kan gedurende 5 jaar na het ontslag geen bestuurder meer worden. De heer Kwikkers suggereert in zijn kritiek dat de minister schoolbestuur wil worden. Daar is geen sprake van. Niet voor niets is gekozen voor de raad van toezicht als aanspreekpunt.

De leden vragen de regering tevens of het klopt dat in het geval van een aanwijzing de medezeggenschapsraad ook moet instemmen. En als de medezeggenschapsraad dit niet doet dat het bestuur bij een aanwijzing van de minister zal moeten kiezen tussen de minister en de medezeggenschapsraad.

Medezeggenschap speelt zich af binnen de muren van de universiteit of hogeschool. De bewering van de heer Kwikkers dat de minister eerst instemming van de medezeggenschapsraad zou moeten krijgen voordat hij een aanwijzing geeft, is dan ook onjuist. Tussen de raad van toezicht en de medezeggenschap vindt ten minste 2 keer per jaar overleg plaats. Tussen bestuur en medezeggenschap gelden de algemene regels neergelegd in de WHW.

De leden vragen de regering verder in te gaan op de andere kritische noten en vragen uit het verhaal van de heer Kwikkers.

De opmerkingen van de heer Kwikkers over het dossier Amarantis zijn in het kader van dit wetsvoorstel niet aan de orde en laat ik daarom buiten beschouwing. Op de bestaande mogelijkheden om leden van raden van toezicht en bestuurders aan te spreken is hiervoor al ingegaan. Wat de verwarring is die de memorie van toelichting zou oproepen, wordt niet echt duidelijk. Mogelijk beschouwt de heer Kwikkers een bestuurlijk gesprek ook als handhaving. In mijn visie is dat vooral een instrument om te voorkomen dat tot handhaving moet worden overgegaan. Handhaven is met dwingende maatregelen ingrijpen in een bestaande situatie om die op te heffen of te verbeteren opdat de situatie wordt zoals die volgens de wet of regels zou moeten zijn. Zoals hiervoor ook al werd vermeld, is er geen sprake van dat de minister het schoolbestuur wil overnemen. Het aanstellen van een tijdelijk bewindvoerder als alternatief voor de aanwijzingsbevoegdheid is dan ook niet in beeld. In de paragraaf over wanbeleid doet de heer Kwikkers het voorkomen alsof er een mogelijkheid zou bestaan preventief een aanwijzing te geven. Zoals ook in het Nader rapport naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State al is aangegeven, bestaat die mogelijkheid niet. Om elk misverstand daarover te voorkomen zijn de woorden «in strijd met de kennelijke geest van de wet» uit het oorspronkelijk aan de Raad van State toegezonden wetsvoorstel geschrapt. De heer

Kwikkers gaat hier dus uit van verouderde informatie. Op de rol en plaats van de medezeggenschap ben ik al ingegaan. Ook de stelling dat de minister het roer van de instelling overneemt, is niet juist. Door inschakeling van de raad van toezicht blijft het een interne aangelegenheid van de instelling om orde op zaken te stellen. De kwalificatie die de heer Kwikkers aan het slot van zijn bijdrage aan de Raad van State toedicht, laat de regering geheel voor zijn rekening.

De leden van de SGP-fractie hebben bezwaar tegen de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid, specifiek met betrekking tot het bijzonder onderwijs. De veronderstelling dat de aanwijzingsbevoegdheid als ultimum remedium en als nevenschikkend aan de bekostigingssanctie kan worden ingezet berust naar hun overtuiging op een misvatting. Op basis van de Grondwet heeft de regering de bevoegdheid bekostigingssancties te treffen wanneer niet aan deugdelijkheidseisen wordt voldaan. De bekostigingsrelatie biedt echter geen grondslag voor een aanwijzingsbevoegdheid. De overheid misbruikt in dat geval namelijk de bekostigingsrelatie om in te grijpen in privaatrechtelijke rechtspersonen.

Anders dan de vragenstellers menen, vind ik niet dat de overheid de bekostigingsrelatie misbruikt om in te grijpen in privaatrechtelijke rechtspersonen. Het doel van de aanwijzing zoals die in het wetsvoorstel is geformuleerd, is ervoor te zorgen dat de bekostiging weer op een rechtmatige en doelmatige manier wordt gebruikt zodra er sprake is van financieel wanbeleid. Zoals in het Nader rapport is aangegeven, kan een aanwijzing alleen worden gegeven als er in strijd is gehandeld met de bekostigingsvoorwaarden. De vragenstellers moet worden toegegeven dat de term «nevenschikkend» verwarrend werkt. De bekostigingssanctie is een zelfstandig instrument dat ook in beeld kan komen als een aanwijzing niet wordt opgevolgd. Al eerder in deze nota heb ik met instemming de opvatting van de leden van de CDA-fractie aangehaald dat vrijheid ook verantwoordelijkheid meebrengt. Aan die verantwoordelijkheid mag een bestuur worden gehouden.

Om de in het wetsvoorstel genoemde bestuurlijke problemen in rechtspersonen aan te pakken is de overheid gedwongen een andere weg te bewandelen, die ten onrechte niet wordt genoemd in de toelichting. De overheid zal zich in zulke omstandigheden als partij in een civiele procedure met de instelling moeten begeven. Deze leden wijzen erop dat dit in het funderend onderwijs in het verleden met succes is gebeurd. Naast het ontbreken van een juridische basis is de noodzaak voor invoering van een aanwijzingsbevoegdheid dus ook afwezig. Graag ontvangen zij een reactie en een nadere onderbouwing.

Via het Burgerlijk Wetboek kan worden bereikt dat de rechtbank een bestuurder ontslaat. Het is juist dat in het primair onderwijs die weg al een keer met succes is bewandeld. Het is echter een onzekere weg die bovendien niet kan worden gevolgd voor bestuurders van verenigingen of voor toezichthouders. Overigens zal de aanwijzing in lang niet alle gevallen gericht zijn op het ontslaan van een bestuurder maar veeleer een inhoudelijke of bedrijfsmatige aanpassing tot doel hebben. Daarvoor biedt het BW geen alternatief.

Deze leden hebben bedenkingen bij de keuze van de regering om de aanwijzingsbevoegdheid te richten op de raad van toezicht. Deze leden merken op dat de aanwijzingsbevoegdheid in het funderend onderwijs zich richt op het bevoegd gezag, te weten de rechtspersoon die de instelling in stand houdt. Zij vragen de regering daarom of zij deze artikelen wil heroverwegen.

In het hoger onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs is de positie van het bevoegd gezag een andere dan in het primair en voortgezet onderwijs. De overheid heeft namelijk geen bekostigingsrelatie met het bevoegd gezag maar met de instelling. De keuze om de aanwijzingsbevoegdheid te richten op de raad van toezicht is bewust gemaakt om zo min mogelijk op de stoel van het bestuur van de instelling te gaan zitten. De aanwijzing die aan de raad van toezicht wordt gegeven, moet liggen binnen het kader van de wettelijke taken en bevoegdheden van de raad.

De leden constateren dat de regering het raadzaam heeft geacht de strijd met geest van wettelijke bepalingen als onderdeel van de aanwijzingsbevoegdheid te schrappen. Deze leden vragen of de regering niet heeft besloten deze frase ook te schrappen uit de bepalingen die het funderend onderwijs betreffen. Het zou immers merkwaardig zijn als er op dit punt inhoudelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende sectoren, zo merken de leden op.

Ik ben het met de vragenstellers eens dat zoveel mogelijk eenduidigheid tussen vergelijkbare bepalingen in de verschillende onderwijswetten zou moeten bestaan. In ieder geval moet onnodig onderscheid worden voorkomen. Het ligt voor de hand de bepalingen over de aanwijzingsbevoegdheid in de andere onderwijswetten in overeenstemming te brengen met die in de WHW en de WEB. In de eerder genoemde nota van wijziging die op dit moment voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State ligt waarin de uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid is opgenomen, is dit punt ook meegenomen.

2.5 Positie van de student

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel bepleit om via de onderwijs- en examenregeling (OER) studenten meer inzicht te geven in de opzet en inhoud van een studie. Onduidelijk blijft voor deze leden echter hoe de OER vormgegeven zal gaan worden en aan welke eisen deze moet voldoen. Kan de regering inzicht geven in de uitwerking van de OER en de wijze waarop deze zal gaan bijdragen aan een betere informatievoorziening aan studenten, zo vragen zij.

De OER bevat adequate en heldere informatie over de hoofdzaken van het onderwijs en de examinering van de opleiding of groep van opleidingen en vormt daarmee het basisdocument voor student en docent. De OER biedt inzicht in de doelstelling en eindtermen van de opleiding maar ook over de vormgeving van de opleiding. Dankzij de OER heeft de (aanstaande) student inzicht in hetgeen de opleiding hem zal bieden. Hiermee kan die (aanstaande) student zich een oordeel vormen over de opleiding en heeft die student reële verwachtingen van de opleiding. De juridische vormgeving ervan is als volgt: in artikel 7.13 is ten aanzien van groot aantal onderwerpen specifiek geformuleerd dat de OER daarover informatie moet bevatten, bijvoorbeeld de eindtermen, het aantal herkansingen en zo nodig de volgorde van de modules. Daarnaast bevat de huidige wet de algemene opdracht aan de instelling om de informatie zodanig te formuleren dat de student goed inzicht heeft in de opleiding (artikel 7.15).

Door de combinatie van een algemene opdracht en specifieke voorschriften zal de OER in de praktijk reeds veel informatie geven over de feitelijke vormgeving van de opleiding. Dit wetsvoorstel expliciteert dit en bevat nadere specifieke voorschriften ten aanzien van de algemene opdracht van de OER namelijk dat de feitelijke vormgeving moet worden beschreven. Hierdoor is deze feitelijke vormgeving nader gewaarborgd.

De leden van de SP-fractie vragen waarom het regelen van meer medezeggenschap voor docenten en studenten in dit wetsvoorstel ontbreekt. De leden vragen of de regering de mening deelt dat meer medezeggenschap voor studenten en docenten de nodige tegenmacht creëert tegenover het instellingsbestuur.

Ik onderschrijf volmondig dat medezeggenschap voor docenten en studenten noodzakelijk is voor goede checks and balances binnen een instelling. In de eerder genoemde brief Versterking bestuurskracht onderwijs hebben de staatssecretaris en ik dit als belangrijke pijler in de governancestructuur gedeut. In de wet zijn dan ook belangrijke uitgebreide voorschriften ten aanzien van medezeggenschap zijn opgenomen. Enkele jaren geleden, bij de Wet versterking besturing (Stb. 2010, 119), is de positie van de medezeggenschap nog versterkt. Hiervoor kan worden verwezen naar de brief van 3 september 2010 van de toenmalige staatssecretaris van OCW (Kamerstuk 31 821, nr. 81). Daarin zijn de medezeggenschapsaspecten van de Wet versterking besturing samengevat en is, mede naar aanleiding van een aantal rondetafelbijeenkomsten met onder anderen vertegenwoordigers van de ho-instellingen en studenten, geconcludeerd dat waar de medezeggenschap nog versterking behoeft, dat, vooral in het hbo, de medezeggenschapscultuur betreft. Op 16 maart 2011 heeft de in de brief toegezegde conferentie over dit laatste onderwerp plaatsgevonden.

De genoemde wet wordt dit jaar geëvalueerd. De studentenbonden vervullen bij de evaluatie van de medezeggenschapsbepalingen een belangrijke rol. Komend najaar zal ik u de evaluatie toesturen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of de positie van de student niet meer gediend is bij versterking van de positie van de opleidingscommissie in plaats van het creëren van papieren werkelijkheden in de OER. Deze leden maken zich zorgen dat er allerlei aanvullende zaken moeten worden vastgelegd in de OER die niet kunnen worden vastgelegd op papier, zoals kwalitatief goed onderwijs. De leden zijn van mening dat een opleidingscommissie op dit punt wel kan optreden en handhaven, mits zij voldoende bevoegdheden heeft.

In de OER zijn de diverse aspecten van de opleiding, zoals de doelstelling, eindtermen en vormgeving, beschreven. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat ook de feitelijke vormgeving van de opleiding helder in de OER moet zijn beschreven. In antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie ben ik daarop al ingegaan. Uiteraard lost papier niet alles op. Maar de tegenstelling die de leden van D66-fractie lijken te suggereren, zie ik niet. De in dit wetsvoorstel voorgestelde aanpassing kan immers juist weer leiden tot een betere positie van de opleidingscommissie, omdat zij bij haar adviezen de OER als grondslag hanteert. De opleidingscommissie – verplicht voor bekostigde instellingen – geeft namelijk adviezen aan de instelling over met name (de verbetering van) de uitvoering van de opleiding.

De opleidingscommissie bestaat uit studenten en docenten uit de desbetreffende opleiding(en) en wordt benoemd door het instellingsbestuur. Deze commissie, met allemaal ervaringsdeskundigen, draagt bij aan het goed functioneren van de opleiding en de kwaliteit ervan. Uiteraard moet het geen papieren kwestie zijn. In 2010 is met de Wet versterking besturing de positie van de opleidingscommissie verstevigd, inclusief de indirecte bevoegdheid om bezwaar en beroep aan te tekenen (via de medezeggenschapsraad) als de instelling haar adviezen ongemotiveerd terzijde schuift. In antwoord op een eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie heb ik gewezen op de evaluatie van die wet. Dit onderdeel van de wet zal daarbij ook aan de orde komen.

3. Gevoerd overleg

De leden van de D66-fractie zijn verbaasd over de beknoptheid van het hoofdstuk «gevoerd overleg» in de memorie van toelichting. Gezien de signalen die de leden zelf hebben mogen ontvangen van de betrokken partijen vermoeden zij dat er ook in de gevoerde overleggen sprake is geweest van enige kritiek. De leden ontvangen graag van de regering een uitvoerig verslag van kritiekpunten en ook welke wijzigingen als gevolg hiervan zijn doorgevoerd in het wetsvoorstel.

In de memorie van toelichting is aangegeven met wie en waarover overleg is gevoerd in voorbereiding op het wetsvoorstel. Het overleg is daarna vanzelfsprekend doorgegaan. De regering hecht eraan om blijvend in gesprek te zijn met betrokken partijen over voorgestelde maatregelen. Hieronder zal beknopt worden aangegeven hoe het standpunt van de verschillende koepels was en nu is ten aanzien van het wetsvoorstel, resulterend in een verslag van de kritiekpunten van de partijen.

VSNU

De VSNU is van mening dat de noodzaak en urgentie van het wetsvoorstel over het algemeen niet overtuigend zijn aangetoond en vindt dat er onvoldoende onderscheid gemaakt wordt tussen hbo en wo. De VSNU heeft in dit verband de volgende standpunten geuit ten aanzien van het wetsvoorstel:

- De VSNU onderschrijft het belang van clustergewijs visiteren en benadrukt dat de instellingen dit al doen, maar is van mening dat de NVAO bij de organisatie van het clustergewijs visiteren een te zware rol krijgt, waardoor processen en procedures onnodig langdurig en ingewikkeld kunnen worden.*
- De VSNU kan zich niet vinden in de introductie van de aanvullende toets, drie jaar na de toets nieuwe opleiding. De VSNU is van oordeel dat een nieuwe opleiding doorgaans zes jaar nodig heeft om op stoom te raken en zich ten behoeve van een volgende beoordeling te bewijzen. Ook wijst zij erop dat een nieuwe wo-opleiding niet op zichzelf staat. Zij is ingebed in een onderzoeksdomein en het systeem van interne kwaliteitszorg van de instelling met bijbehorende checks en balances. De VSNU is bevreesd dat de tussentijdse toets in de praktijk een gehele accreditatie zal betekenen. De VSNU is principieel tegen de voorgestelde verzwaring van de rol van de Inspectie, die volgens haar niet spoort met de bestaande governance verhoudingen tussen de Nederlandse universiteiten en de overheid. Daarnaast verwacht de VSNU dat deze nieuwe rol zal leiden tot een verzwaring van de lasten.*
- De VSNU meent dat de aanwijzingsbevoegdheid richting de raad van toezicht limitatief opgesomde situaties betreft, die in de praktijk zelden of nooit zullen voorkomen. Hiermee wordt willekeurig ingrijpen door de minister voorkomen. Hoewel zij deze maatregel principieel onjuist vindt, is deze maatregel wel acceptabel.*
- De VSNU heeft geen bezwaar tegen het regelen van de bewaartermijn van zeven jaar voor eindwerkstukken, maar zou een andere juridische basis logischer vinden. In plaats van het in de WHW te regelen zou zij een basisselectiedocument op grond van de Archiefwet willen vaststellen.*

Vereniging Hogescholen

De Vereniging Hogescholen onderschrijft het wetsvoorstel en heeft in dit verband de volgende standpunten geuit ten aanzien van het wetsvoorstel:

- *De Vereniging Hogescholen is tegen de verdere verzwaring van de rol van de Inspectie, want zij vindt dat deze bevoegdheden te ongeclausuleerd zijn geformuleerd. De mogelijke uitvoeringslasten die door deze extra bevoegdheden ontstaan komen bovenop de andere lasten die al zijn ontstaan door de NVAO en de Reviewcommissie.*
- *Bij het clustergewijs visiteren pleit de Vereniging Hogescholen voor goed overleg alvorens de NVAO panelleden benoemt. Daar wordt bijzonder aan gehecht, omdat het voor de acceptatie van advisering en beoordeling door een panels van groot belang is dat een opleiding/instelling zich in de samenstelling van dat panel herkent en daarin vertrouwen heeft.*
- *Men kan zich vinden in de aanwijzingsbevoegdheid maar de Vereniging Hogescholen meent dat kan worden volstaan met een artikel dat inhoudt dat de minister een aanwijzing kan geven als hij vaststelt dat een instelling bij de rechtmatige uitvoering van het bepaalde bij of krachtens de WHW ernstig tekort schiet.*
- *De Vereniging Hogescholen onderschrijft de aanpassingen voor de examencommissie en benadrukt dat dit al door de sector is opgepakt met de handreiking examencommissie.*

NRTO

De NRTO onderschrijft het wetsvoorstel en is voorstander van de invoering van clustergewijze accreditatie, maar heeft daarbij twee kanttekeningen. De NRTO wijst erop dat bij clustergewijze accreditatie vanuit haar perspectief bekostigd en niet-bekostigd onderwijs betrokken moeten zijn geweest bij het opstellen van de de opleidingsprofielen. Ten tweede vindt de NRTO dat de invoering van de clustergewijze accreditatie niet zou moeten leiden tot een verkorting van accreditatietermijnen en daarmee tot hogere kosten, omdat een opleiding in een cluster zit dat vroeg in de planning valt. Zij pleit ervoor dat per opleiding en per instituut wordt gekeken naar redelijkheid en billijkheid.

Gepleegde aanpassingen

De regering hecht waarde aan de visie van de betrokken partijen en heeft op grond daarvan en op grond van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, de volgende aanpassingen in het wetsvoorstel doorgevoerd.

- *Bij de benoeming van de commissie van deskundigen door de NVAO zijn extra waarborgen ingebouwd om ervoor zorgen dat de bevoegdheid van de NVAO wordt geclausuleerd. De NVAO neemt in beginsel het gezamenlijke voorstel van instellingen over waardoor het eigenaarschap zoveel mogelijk bij de instellingen blijft. Dat zal de regel zijn. Alleen als instellingen niet tijdig een voorstel voor een commissie van deskundigen aan de NVAO doen, bijvoorbeeld als een aantal opleidingen binnen een visitatiegroep het niet eens kan worden over de samenstelling van de commissie, of wanneer er gegronde redenen zijn om het voorstel van de instellingen niet over te nemen, waaronder begrepen het voorkomen van een situatie dat een opleiding tussen wal en schip valt, bepaalt de NVAO uit welke opleidingen de visitatiegroep gaat bestaan.*
- *Bij de inrichting van het visitatiegroepen is niet het oogmerk om de termijn van de accreditatie te verkorten, maar het zal onvermijdelijk zijn dat bij de inrichting van visitatiegroepen er ook af en toe een opleiding eerder moet worden gevisiteerd. Omgekeerd kan ook soms de termijn moeten worden verlengd en dat is in het voordeel van de instelling. Zoals in het hoofdlijnenakkoord met de NRTO staat, handelt de NVAO hierbij wat betreft de termijnstelling en de frequentie, gehoord de instellingen, naar redelijkheid en billijkheid. Verlenging*

geschiedt overigens alleen wanneer er geen negatieve signalen zijn over de kwaliteit van de opleiding.

- De (samenstelling van) opleidingsprofielen hebben geen formele relatie met de accreditatie. Bij accreditatie dient een opleiding immers zelf de beoogde eindkwalificaties aan te geven die moeten worden beoordeeld door de commissie van deskundigen. Wel begrijp ik de aarzeling van de NRTO die verwacht dat in de praktijk de commissie van deskundigen opleidingsprofielen kan meewegen bij de beoordeling van opleidingen.*
- De regering heeft geconstateerd dat bij de toets nieuwe opleiding zes jaar vertrouwen geven aan een opleiding op grond van een papieren toets te weinig zekerheid biedt aan studenten en werkgevers over het gerealiseerde niveau dat ze van dat onderwijs kunnen verwachten. Overwogen is om de NVAO een ruime discretionaire bevoegdheid te geven door haar de geldigheidsduur van de toets nieuwe opleiding (tno) te laten bepalen, met een maximum van zes jaar. Daarvan is echter afgezien. De termijn is wettelijk vastgesteld op zes jaar met een beperkte tussentijdse toets op een vast moment na drie jaar. De toets heeft uitsluitend betrekking op de criteria die wel voor accreditatie gelden maar niet al bij de start van de opleiding kunnen worden beoordeeld omdat er nog geen sprake is van feitelijk gegeven onderwijs, te weten «gerealiseerd (eind)niveau» en «toetsing en examinering». Het voornemen ook in het hoger onderwijs risicogericht toezicht door de Inspectie in te voeren heeft de regering heroverwogen. De regering meent daarvan te moeten afzien. Bij de heroverweging hebben de standpunten van koepels meegewogen en ook de mogelijke extra administratieve lasten.*

De leden van de GroenLinks-fractie dringen er op aan dat de regering ook overleg voert met vertegenwoordigers van de studenten over dit wetsvoorstel, omdat dit rechtstreeks betrekking op hen heeft.

Er is al overleg gevoerd met de LSVB en ISO en zij kunnen zich vinden in het wetsvoorstel. Zij zien dat met dit wetsvoorstel de kwaliteit van het onderwijs beter wordt gewaarborgd en daarmee de waarde van het diploma boven twijfel verheven zal zijn.

4. Gevolgen voor de administratieve lasten van de instellingen

De leden van de D66-fractie zijn verbaasd over de exactheid waarmee de regering totale de administratieve lasten van dit wetsvoorstel heeft becijferd, te weten op € 565.809,-. Zij vragen de regering op welke basis zij een bedrag dat oploopt in de honderdduizenden euro's op de euro nauwkeurig denkt te kunnen berekenen.

Dit bedrag is berekend volgens het standaardkostenmodel. Dat is een methode die binnen de Rijksoverheid algemeen gebruikt wordt om de administratieve lasten van wet- en regelgeving inzichtelijk te maken. De methode brengt de administratieve lasten, de kosten van de instelling, het bedrijfsleven en/of burgers om te voldoen aan informatieverplichtingen, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid, in beeld. Dit gebeurt aan de hand van een rekenmodel waarbij het aantal handelingen vermenigvuldigd wordt met een bedrag (p x q). De uitkomst van deze berekening is hier anders dan gebruikelijk niet afgerond weergegeven, vandaar de exactheid van het getal.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de D66-fractie lezen dat zowel DUO als de Inspectie een uitvoeringstoets hebben uitgebracht. De leden zouden deze toets graag ontvangen van de regering.

Een uitvoeringstoets als door de vragenstellers bedoeld is in de termen van de Wet openbaarheid van bestuur een document van intern beraad. Die documenten worden niet openbaar gemaakt. Dat neemt niet weg dat ik in het licht van het inlichtingenrecht van de Kamer, neergelegd in artikel 68 van de Grondwet, vanzelfsprekend bereid ben de bedoelde uitvoeringstoetsen vertrouwelijk aan de Kamer te doen toekomen.

6. Financiële gevolgen van beleid

De leden van de D66-fractie lezen dat de dekking voor de extra uitvoeringslast voor de Inspectie gevonden zal worden in de begroting van het hoger onderwijs. De leden willen van de regering graag een inschatting van het bedrag dat ongeveer nodig zal zijn om de nieuwe taken uit te voeren. Instemmen met het wetsvoorstel betekent immers ook een instemming met reallocatie van de budgetten.

De tijdelijke invoering van risicogericht toezicht door de Inspectie in het hoger onderwijs zou een toename van personele inzet bij de Inspectie als consequentie gehad hebben. De uitbreiding qua personele inzet was geraamd op een toename van 10 fte. De dekking hiervoor zou inderdaad komen uit de begroting van het hoger onderwijs. Ik heb echter besloten af te zien van de invoering van risicogericht toezicht. Binnen de huidige wet- en regelgeving beschikt de Inspectie al over voldoende mogelijkheden om toezicht te houden. Wel stel ik, zoals aangekondigd in mijn brief van 5 februari 2013 (Kamerstuk 33 472, nr.6), de Inspectie in de gelegenheid om binnen de bestaande wetgeving het toezicht effectiever in te richten. Daartoe is de capaciteit van de directie Toezicht Hoger Onderwijs van de Inspectie de afgelopen periode beperkt uitgebreid met 3,75 fte. Dit is exclusief 1 fte tijdelijke uitbreiding ten behoeve van toezichtontwikkeling.

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