

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 18 december 2012

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoud**ALGEMEEN**

		2
1.	De doelstelling van dit wetsvoorstel	4
2.	Een beschrijving van de voorgestelde maatregelen	9
2.1	<i>Aanscherpingen in het accreditatiestelsel</i>	9
2.2	<i>Risicogericht toezicht van de Inspectie</i>	11
2.3	<i>Onafhankelijkheid van de examencommissie</i>	13
2.4	<i>Aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister.</i>	15
2.5	<i>Positie van de student</i>	17
3.	Gevoerd overleg	17
4.	Gevolgen voor de administratieve lasten van de instellingen	18
5.	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	18
6.	Financiële gevolgen van beleid	18

ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Hoewel de afgelopen periode veel gebeurd is, liggen de rapporten inzake Inholland nog vers in het geheugen. Voor deze leden

staat voorop dat de uitgereikte diploma's voor de student van waarde zijn. Dat kan alleen indien de kwaliteitswaarborgen versterkt worden. Dit wetsvoorstel is daartoe een grote stap. Deze leden zien wel aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog enkele vragen. De leden onderschrijven het belang van gedegen toezicht op de kwaliteit van het hoger onderwijs. Recente incidenten, waarbij twijfels zijn gerezen over de waarde van zowel deeltijds- als voltijds diploma's in het hoger onderwijs, laten zien dat het niveau van het hoger onderwijs niet altijd voldoet aan de eisen die hiervoor gelden. Het onderhavige wetsvoorstel probeert bij te dragen aan de waarborging van de kwaliteit van het hoger onderwijs, als ook aan de waardevastheid van de verstrekte diploma's. Studenten moeten ervan op aankunnen dat het diploma dat zij hebben behaald valide is en hen toegang biedt tot de arbeidsmarkt, zo zijn de leden van mening.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs. De leden zien aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

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. Wel stellen zij de vraag of de voorgestelde maatregelen voldoende zijn, zolang de onderliggende oorzaken niet worden aangepakt. Zolang het huidige bestuursmodel gehandhaafd blijft en instellingen worden afgerekend op rendementseisen zullen kwaliteitsproblemen blijven bestaan, zo vrezen zij. Zij stellen een aantal vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben met afkeuring kennisgenomen van het overgrote deel van het wetsvoorstel kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs. Deze leden waarschuwen voor de regelreflex waarbij incidenten direct moeten leiden tot meer wet- en regelgeving. Met de afdeling advisering van de Raad van State zijn de leden van mening dat er onvoldoende aanleiding is om tot wetgeving over te gaan. In hoofdzaak is het wetsvoorstel het gevolg van problemen die zich hebben voorgedaan bij vier alternatieve afstudeertrajecten van één bekostigde hbo-instelling. Om op basis daarvan tot (vergaande) wetgeving te komen, is naar de mening van de leden een typisch voorbeeld van Haagse regelzucht. Deze leden zijn bezorgd over het gebrek aan onderbouwing van de nut en noodzaak van het wetsvoorstel en hebben mede daarom enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met grote zorgen kennisgenomen van het voorstel Wet ter versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs en hebben hier een flink aantal kritische vragen over. Zij zetten vraagtekens, net als de afdeling advisering van de Raad van State in het nader rapport, bij nut en noodzaak van dit wetsvoorstel. Er zijn immers al veel mogelijkheden voor toezicht, zo menen deze leden. Deze leden merken op dat het probleem in de door de regering aangedragen voorbeelden vooral was dat het wettelijke toezicht niet goed uitgevoerd werd en dat wettelijke regels niet nageleefd worden. De leden maken zich zorgen over het feit dat de voorgestelde extra wetsartikelen feitelijk niets bijdragen aan de kwaliteit van of de kwaliteitsborging in het onderwijs. Van versterking van de kwaliteitsborging zijn de leden absoluut geen tegenstander, maar zij menen dat dit veel beter geregeld kan worden door middel van horizontaal toezicht via bijvoorbeeld medezeggenschapsraden en opleidingscommissies.

De leden waren voorts verbaasd dat de regering ondanks de kabinetswissel er niet voor koos om dit wetsvoorstel in te trekken. De leden ontvangen daarom graag een uitgebreide verhandeling hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot hetgeen waar het nieuwe kabinet voor staat. In deze verhandeling zien de leden graag verwijzingen naar standpunten zoals verwoord in het regeerakkoord.

In de algemene aanleiding van het wetsvoorstel lezen de leden dat het falen van een aantal hbo-opleidingen heeft geleid tot onderhavig wetsvoorstel. De leden vragen of onderhavig wetsvoorstel niet een te grote wijziging is voor het aanpakken van een incident. Temeer omdat er recent verscheidene wetswijzigingen hebben plaatsgevonden. Daarom vragen de leden 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. De leden nemen aan dat van elk van deze wijzigingen reeds een evaluatie beschikbaar is, aangezien de regering tot de conclusie is gekomen dat de wijzigingen onvoldoende zijn geweest en dat onderhavig wetsvoorstel nodig was. Daarbij vragen zij hoe een wetswijziging de remedie kan zijn voor een probleem waarbij partijen zich niet aan de wet houden. Dat lijkt de leden eerder een signaal over de capaciteit van inspectie en NVAO¹. Daarom vragen zij de regering een overzicht te zenden hoezeer de afgelopen jaren zowel de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) als de NVAO is 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.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij waarderen het creëren van een aanwijzingsbevoegdheid en het versterken van de positie van de student. Wel hebben zij vragen over de andere aspecten van dit wetsvoorstel. Bovendien betwijfelen zij of dit wetsvoorstel de oorzaak van de problemen afdoende adresseert.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met ongenoegen kennisgenomen van de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs. De genoemde leden zijn met de afdeling advisering van de Raad van State van mening dat er onvoldoende aanleiding is om tot wetgeving over te gaan en wijzen bovendien op de ongewenste toename van regelgeving en lastendruk voor instellingen.

De leden vragen welke aanleiding er is om tot nieuwe wetgeving over te gaan. Bij de incidenten die hebben plaatsgevonden, is geconstateerd dat niet de wet tekortschiet, maar de naleving van de huidige wet. Bovendien wijst ook de afdeling advisering van de Raad van State op de recent ingevoerde maatregelen die zijn gericht op waarborgen van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Waarom wordt niet eerst geëvalueerd welk effect deze maatregelen hebben, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel. 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. Deze leden vinden het daarom onvoldoende zorgvuldig om op dit moment met een nieuw wetsvoorstel te komen, mede gelet op de beperkte omvang van de problematiek waarop het wetsvoorstel betrekking heeft. Door dergelijke voorstellen kan in de samenleving en bij professionals het beeld ontstaan van een overheid die na de emotie van het moment niet in staat is zich te bezinnen, die het zicht op de feitelijke proporties van problemen uit het oog verliest en die weinig waarde hecht aan een consequente en zorgvuldige beleidslijn. Deze leden zien het wetsvoorstel daarom – in aansluiting bij instanties als de Inspectie en de NVAO – als een risico voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. De

¹ NVAO: Nederlands-Vlaamse
Accreditatieorganisatie

verantwoordelijkheid voor het onderwijs wordt hierdoor verder weggetrokken van professionals naar externen, waardoor de basis voor goed onderwijs verder wordt uitgehouden, zo menen deze leden.

1. De doelstelling van dit wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie merken op dat de oorzaken van de tekortkomingen in de alternatieve afstudeertrajecten van Hogeschool Inholland zijn te vinden in onzorgvuldig gedrag, ondoordacht handelen en omdat de formele processen niet op orde zijn. Om te waarborgen dat onzorgvuldig gedrag en ondoordacht handelen zo veel mogelijk wordt voorkomen en anders direct gesignaleerd en gecorrigeerd wordt, moeten de formele processen aangescherpt worden. Dat ontslaat betrokkenen in de ogen van deze leden niet van hun verantwoordelijkheid. Graag vernemen zij de reactie van de regering hierop.

Dat bij dit wetsvoorstel de afweging wordt gemaakt bij iedere maatregel hoe de aanpassingen in de werkwijze per instelling zich verhouden tot de opbrengsten op stelselniveau waarderen deze leden. Het aanscherpen van maatregelen om de kwaliteit te waarborgen staat voorop en niet het verminderen van regeldruk. Deze maatregelen moeten echter wel tot elkaar in verhouding staan. Ook willen deze leden dat er ruimte blijft voor experimenteren en vernieuwen. Kan de regering nogmaals de verhouding toelichten tussen regeldruk en noodzakelijke aanpassingen op stelselniveau? Waar heeft zij bijvoorbeeld afgezien van een maatregel vanwege de extra regeldruk, zo willen de leden weten.

De HBO-raad 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? De leden vragen de minister of het wetenschappelijk onderwijs ook voornemens is te reflecteren op basis van de aanbevelingen van de Commissie Bruijn?

In uitzonderlijke gevallen kan de visitatiegroep van de NVAO slechts bestaan uit een enkele opleiding, indien deze uniek wordt geacht. De leden wijzen erop dat hier geen vaststaand criterium voor is opgesteld. Wat betekent dit? Bestaat de kans dat veel opleidingen zich als «uniek» kunnen laten bestempelen? Zij verwijzen daarbij naar de paragraaf in de memorie van toelichting over de reductie van het aantal opleidingen. Dit moet hand in hand gaan met de mogelijkheid om tot unieke opleiding bestempeld te worden, zo stellen de leden van deze fractie, zodat niet slechts de naamgeving maar de opleiding zelf als uniek wordt betiteld. Graag ontvangen zij de reactie van de regering hierop.

De NVAO krijgt de taak om de visitatiegroepen te benoemen. Voorheen keurde de NVAO deze slechts goed. Is dit niet slechts een procedurele wijziging zonder dat er intrinsiek iets verandert? De NVAO heeft immers aangegeven dat de huidige procedure goed werkt nu zij een hersteltermijn kan afgeven. Juist de Kamer heeft gepleit voor nieuwe eisen, maar deze leden vragen hoe de feitelijke situatie zal wijzigen in de ogen van de regering; is de nieuwe benoemingsprocedure nu kritischer? Moet de bevoegdheid van de NVAO niet juist vergroot of verbreed worden, zo vragen de genoemde leden.

Uitgangspunt is voorts dat het bekostigd en niet-bekostigd onderwijs gezamenlijk in een visitatiegroep deelnemen. Wordt binnen het accreditatiekader wel rekening gehouden met de verschillen in doelgroepen van deze onderwijsinstellingen? Wat deze leden betreft moet kritisch bekeken worden of het accreditatiekader niet onnodig negatief uitpakt voor het onbekostigd onderwijs. Graag ontvangen zij een reactie van de regering. De minister kan de accreditatietermijn of de termijn voor de tno¹ verlengen om de beoordeling in visitatie groepen mogelijk te maken, maar deze bevoegdheid is geclausuleerd. De leden vragen hoe deze bevoegdheid geclausuleerd is.

¹ Tno: toets nieuwe opleiding

De geldigheidsduur van de tno wordt beperkt. De leden zijn het eens met de aanscherping, aangezien zes jaar inderdaad een te lange periode van vertrouwen op basis van papier zou betekenen, maar willen niet dat de scherpe eisen vernieuwing in het opleidingsaanbod in de weg staan. Deze leden vragen of er hier een versnelde realisatietoets na twee á drie jaar kan worden uitgevoerd, met een mogelijke koppeling aan een positieve instellingsaccreditatie. Graag ontvangen deze leden de reactie van de regering hierop.

De leden zijn voorstander van de clustervisitaties, maar vragen wel waarom in het hbo daar eerder juist van afgestapt is.

Verder merken deze leden op dat de maatregelen in dit wetsvoorstel al zijn aangekondigd in de brief van de toenmalig staatssecretaris¹ inzake InHolland. Zij steunen de uitwerking van de in de brief beschreven uitgangspunten.

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen over het onderhavige voorstel. Vanaf verschillende kanten, zowel vanuit het onderwijsveld als ook vanuit de afdeling advisering van de Raad van State, zijn er twijfels over de doelmatigheid van het voorstel. Vanzelfsprekend moet te allen tijden worden voorkomen dat de waarde van diploma's in twijfel wordt getrokken. Echter, hoe beziet de regering de kritiek dat in het huidige voorstel doel en middel niet in verhouding staan tot elkaar, zoals onder anderen de afdeling advisering van de Raad van State stelt? Ook zijn de 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 de middelen ontbreekt om gedegen toezicht te houden op het hoger onderwijs, maar dat het probleem zit in de «mentaliteit» van de toezichthouders.

De leden vragen hoe de regering aankijkt tegen de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen. Daarbij zijn deze leden vooral benieuwd naar hoe het huidige voorstel zich verhoudt tot de eerder genomen maatregelen zoals de Wet versterking besturing, het in 2011 ingevoerde hernieuwde accreditatiestelsel, het afzwakken van de diplomabekostiging, de inwerkingtreding van de WOT² op 1 juli 2012 en de aanpassing van de steekproeftrekking bij de accreditatie. Kan de regering inzichtelijk maken welke effecten bovenstaande maatregelen hebben gehad op (de borging van) de kwaliteit van het hoger onderwijs? 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, zo vragen zij.

De leden van de PVV-fractie vragen of gezien de zwaarte van de vastgestelde tekortkomingen en de opmerking dat het bestaande stelsel van interne en externe kwaliteitswaarborgen garanties biedt er niet sprake is van een systeemcrisis.

De leden vragen voorts welke stelselgebreken exact ook tot problemen in het wetenschappelijk onderwijs zouden kunnen leiden. Welke problemen naar aanleiding van de stelselgebreken of aanwijzingen daartoe doen zich op dit moment voor in het wetenschappelijk onderwijs, zo vragen de leden.

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

De leden van de SP-fractie constateren dat de aanpassingen zich vooral richten op de *checks and balances* en vragen of deze voldoende zijn om fundamentele problemen aan te pakken. Deelt de regering de mening dat het tevens noodzakelijk is het huidig bestuursmodel te herzien? Daarbij

¹ Kamerstuk 31 288, nr. 167

² WOT: Wet op het onderwijstoezicht

moet, volgens deze leden, gekeken worden naar zaken als schaalvergroting, autonomie en financiering.

De leden merken voorts op dat er werk wordt gemaakt van het vaststellen van landelijk geldende gemeenschappelijke kennisbases in het hbo. De leden vragen hoe het komt dat dit bij de ene opleiding zo goed als gereed is en dit bij de andere opleiding nog geheel van de grond moet komen. Hoe wordt er op toegezien dat het vaststellen van de kennisbases bij alle opleidingen op goede wijze plaatsvindt? Op welke termijn is dit proces afgerond?

De volgende stap zou een landelijke eindtoetsing van deze kennisbases kunnen zijn. Wordt hier naar toegewerkt? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

Deze leden vragen voorts op welke termijn de Kamer de uitwerking van de aanbevelingen van de Commissie Bruijn, ingesteld door de HBO-raad, tegemoet kan zien.

De leden vragen op welke wijze er naar toe wordt gewerkt dat iedere hbo-docent in 2020 beschikt over een mastergraad. Wat zijn de gevolgen voor die instellingen waar dat niet gerealiseerd is? Wat zijn de gevolgen voor de docenten die op dat moment geen mastergraad hebben? Wat zijn de gevolgen voor de zittende docenten, zo vragen de genoemde leden. De leden vragen hoe wordt voorkomen dat het terugbrengen van het aantal bacheloropleidingen zal leiden tot een verschraling van het onderwijsaanbod. Hoe wordt in de praktijk vormgegeven aan de vermindering van het aantal opleidingen? Welke criteria zullen gaan gelden? Op welke termijn worden er hoeveel opleidingen gestopt? Wordt er ook gekeken naar het regionale opleidingsaanbod, zo vragen de leden. Verder vragen de leden of de regering de mening deelt dat sturen op rendement kwaliteitsverlaging tot gevolg kan hebben. Zij vragen de rendementseisen, die aansturen op versneld afstuderen en het verstrekken van zoveel mogelijk diploma's, te schrappen uit de prestatieafspraken. Ook vragen zij te kijken naar vergelijkbare prikkels in het onderzoek. Is bijvoorbeeld het uitbrengen van zoveel mogelijk publicaties een verstandige prikkel? In hoeverre gaat het dan nog om kwaliteit, zo vragen deze leden

De leden van de CDA-fractie constateren dat zowel de Inspectie als de Onderwijsraad aangeven dat er geen aanwijzingen zijn dat het hoger onderwijs met een structureel probleem kampt. Ook geven zij aan dat de geconstateerde problemen niets met een gebrekkig wettelijk kader te maken hebben. Zelfs de regering erkent zelf dat er wat het wetenschappelijk en niet bekostigd onderwijs betreft geen aanwijzingen zijn dat zich daar problemen voordoen. Over het wetenschappelijk onderwijs geeft de regering aan dat daar inderdaad geen misstanden zijn, maar dat die *mogelijk* ook ooit zouden kunnen ontstaan. Voornoemde leden constateren dat de regering in de reactie op het advies van de afdeling advisering van de Raad van State niet of nauwelijks op deze kritiek ingaat. Kan de regering nogmaals pogen om de nut en noodzaak van het wetsvoorstel uit te leggen?

Zelfs daar waar het wel fout is gegaan (InHolland) was het volgens de Inspectie en NVAO niet het wettelijk stelsel dat tekort schoot. De NVAO geeft in haar onderzoek naar de incidenten bij InHolland aan dat de oorzaak van deze incidenten gevolg was van docenten, management en toezichthouders die de aandacht voor kwaliteit teveel hebben opgevat als het volgen van geldende procedures en te weinig gericht is geweest op de bewaking van de vereiste inhoudelijke kwaliteit. De verbeteringen die sindsdien bij InHolland zijn ingezet, laten naar mening van de leden bovendien 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 afdeling advisering van de Raad van State geeft aan dat er al vele verbeteringen zijn ingezet de laatste jaren, waardoor de situatie van 2012 niet meer te vergelijken is met die in de jaren 2007–2010. In 2010 is de Wet versterking besturing in werking getreden, in 2011 is er een nieuw accreditatiestelsel ingevoerd en is de bekostiging aangepast en in 2012 is het toezicht op het hoger onderwijs uitgebreid. De afdeling advisering van de Raad van State geeft aan dat het verstandiger is om de resultaten van deze wijzigingen af te wachten, voordat opnieuw tot nieuwe wet- en regelgeving wordt overgegaan. De leden ondersteunen deze gedachte en vragen de regering of het niet verstandiger is eerst over enkele jaren een evaluatie van deze nieuwe wet- en regelgeving uit te voeren, voordat tot nieuwe wetgeving overgegaan wordt. Is de regering bereid om eerst een evaluatie van de genomen maatregelen uit te voeren, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de D66-fractie snappen niet goed dat de regering enerzijds zo lovend is over de stappen die de hbo-sector onder leiding van de HBO-raad heeft gezet wat betreft toetsing en examinering, maar anderzijds toch wettelijke stappen nodig acht. Het rapport van de Commissie Bruijn is pas net afgerond en de adviezen worden nu ingevoerd. Is het niet verstandiger om de positieve effecten van deze voorstellen af te wachten en te evalueren, in plaats van direct nieuwe maatregelen voor te stellen, zo vragen de leden. En is de conclusie van de leden terecht, dat onderhavig wetstraject en het project van het hbo om de kwaliteitsborging op orde te brengen, parallel liepen en dat een traject als dat van de HBO-raad (een gedeelte van) dit wetsvoorstel overbodig heeft gemaakt, zo vragen de genoemde leden.

De leden vragen de regering voorts om een tussenstand op 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.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de regering schrijft dat de aangetroffen tekortkomingen hun oorzaak vinden in onzorgvuldig gedrag en ondoordacht handelen, maar ook in het feit dat de formele processen niet op orde zijn. Deelt regering de mening van de genoemde leden dat de oorzaak 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? Heeft de regering deze aspecten mee laten wegen bij de beslissing tot het indienen van deze wet? Is de regering van mening dat deze wet deze aspecten adequaat adresseert?

De leden hebben over de externe validering van opleidingen de volgende vragen. Op welke wijze wordt het opstellen van kennisbases bevorderd? Hoe staat de regering tegenover de aanbevelingen van de Commissie Bruijn? Tot slot willen zij weten hoeveel geld er in de periode 2013 tot en met 2018 per jaar per docent beschikbaar is voor professionalisering.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het van groot belang dat instellingen zelf de kwaliteit op orde hebben, in de organisatie voldoende maatregelen hebben getroffen en dat de interne controle en verantwoording op orde is. De leden vragen daarom of de periodieke accreditatie van de interne kwaliteitszorg bij instellingen tekortschiet. Wat is de noodzaak om op dit punt de wetgeving aan te scherpen, zo vragen zij. De leden vragen waarom wordt gekozen voor het invoeren van 13 pagina's nieuwe wetgeving, terwijl bureaucratie en verantwoordingslasten in het onderwijs juist omlaag zouden moeten. De genoemde leden wijzen bovendien op de toename van de lastendruk door het wetsvoorstel van meer dan een half miljoen euro per jaar. Wat is de passage in het

regeerakkoord waard dat regeldruk wordt verlaagd, onder meer in het onderwijs, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de SGP-fractie maken uit de toelichting van de regering op dat het wetsvoorstel sterker is ingegeven door het gevoel dat niets doen geen optie is dan door de noodzaak om op dit moment al inhoudelijke maatregelen te treffen. Deze leden vragen waarom de constatering dat niets doen geen optie is naar de mening van de regering heeft moeten leiden tot een wetsvoorstel. Zijn er – zeker waar het betreft noodzakelijke tijdelijke maatregelen – geen betere alternatieven te bedenken dan het doorvoeren van wetswijzigingen, zo vragen zij. Zij vragen of de regering 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. Waarom grijpt de regering naar een wetswijziging wanneer de motivatie kennelijk hoofdzakelijk negatief is?

De leden constateren dat de regering de signalen van alle mogelijk denkbare adviesinstanties en toezichthouders in de wind slaat, wanneer het gaat om het algemene signaal geen nieuwe wettelijke maatregelen te treffen. Deze leden vragen een toelichting op deze koers. Zij vragen waarom de regering het verstandig vindt om het min of meer unanieme signaal van betrokken instanties te negeren om andere oplossingen te zoeken dan een wetswijziging. Waarom kan niet gewacht worden op de evaluatie van de recente wijzigingen met betrekking tot het hoger onderwijs, zo vragen zij.

De leden vragen de regering om reactie op de kritiek van de NVAO dat problemen met kwaliteit in het hoger onderwijs vooral te maken hebben met een cultuur waarin kwaliteit wordt aangezien voor het naleven van formele vereisten. Zij vragen een reactie op de waarschuwing dat een aanscherping van regels, deze cultuur juist kan versterken en de kwaliteit verder onder druk kan zetten. Waarom neemt de regering met dit wetsvoorstel kennelijk welbewust risico's met de kwaliteit van het hoger onderwijs, zo vragen zij.

De leden vinden dat de waarde van diploma's buiten kijf moet zijn. Om dit doel te bereiken, is echter een zorgvuldige benadering nodig, die niet enkel gelegitimeerd wordt door een beroep op beeldvorming in de samenleving. De regering maakt zich vooral zorgen over de beeldvorming die in de samenleving en pers leeft inzake de waarde van diploma's. Deze leden vragen de regering echter ook aandacht te besteden aan de beeldvorming die ook in de samenleving, maar vooral ook bij professionals kan ontstaan door een stapeling van maatregelen kort op elkaar. Het draagvlak voor beleid kan hierdoor ernstig worden ondermijnd, waardoor zelfs contraproductieve gevolgen kunnen ontstaan, zo menen deze leden. Is voldoende meegewogen dat juist bij de mensen die het beleid vorm moeten geven beleidsresistentie kan ontstaan wanneer maatregelen al te overvloedig worden uitgestort, terwijl de noodzaak twijfelachtig is?

De leden vragen de regering om een reactie op de sectorstudie van de WRR¹ over toezicht in het hoger onderwijs². In hoeverre geeft deze studie aanleiding tot aanpassing van het wetsvoorstel, zo vragen zij. 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.

De leden hadden verwacht dat de regering in deze kwaliteitswet belangrijke criteria uit de prestatiebekostiging in de wet zou verankeren. Zij vragen om reactie op de kritiek van hoogleraar Zoontjens dat kernelementen als contacturen, overhead en docent-studentratio in deugdelijkheidseisen opgenomen moeten zijn³. Het is immers niet de uitvoerende, maar de wetgevende macht die dient te bepalen welke inhoudelijke normen aan het onderwijs worden gesteld, zo menen deze leden.

¹ WRR: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

² www.wrr.nl/publicaties/.../sectorstudie-toezicht-hoger-onderwijs/

³ HOP, 16 april 2012

2. Een beschrijving van de voorgestelde maatregelen

2.1 Aanscherpingen in het accreditatiestelsel

De leden van de SP-fractie staan positief tegenover de aanscherping van de accreditatie. Wel missen zij een belangrijk punt, namelijk de accreditatietermijn. Instellingen kunnen momenteel een hele lichte student afleveren zonder dat er opnieuw wordt geaccrediteerd. Problemen worden te laat gesignaleerd. De leden vragen of controle bij de instellingen niet korter op elkaar moeten volgen. Hoe wordt voorkomen dat problemen al jaren kunnen spelen voordat ze worden vastgesteld? Ziet de regering hier een rol weggelegd voor de Inspectie?

De leden vragen of het clustergevoel visiteren en beoordelen van opleidingen als «meetinstrument» voor de prestatiebekostiging gebruikt zal worden. Hoe wordt beoordeeld of het voorstel van de instelling met betrekking tot de samenstelling van de visitatiegroepen van voldoende «zwaarte» en vooral onafhankelijk is? Kan worden toegelicht waarom is gekozen «in beginsel» mee te gaan in de voorstellen van de instelling en niet is gekozen de samenstelling van de visitatiegroepen aan de NVAO te laten? Wanneer sprake is van één of twee opleidingen die een visitatiegroep vormen, hoe wordt dan vormgegeven aan het gewenste vergelijkend onderzoek?

De leden vragen verder waarom de grotere rol van de Inspectie tijdelijk van aard is. Zou een structurele rol niet beter zijn? Waarom is niet ook gekozen voor onaangekondigd bezoek door de Inspectie, ook wanneer er geen signalen zijn van misstanden?

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

Deze leden merken op de Inspectie kan bekostigingssancties instellen. Deelt de regering de mening dat hiermee de studenten en docenten worden gestraft voor fouten die het bestuur heeft gemaakt? De leden merken op dat de sanctie wordt betaald uit onderwijsgeld, falende bestuurders ontspringen de dans. De leden vragen de regering of er ook alternatieve sancties zijn, waarbij het onderwijs wordt ontzien.

De leden van de D66-fractie willen graag weten wat de onderliggende reden is van het verplichten van de accreditatiegroepen. Is het niet zo dat deskundigen deskundig zijn omdat zij kennis hebben van het onderwerp en op de hoogte zijn van het niveau van verschillende opleidingen op een onderwerp. De leden willen daarom weten of het doel van de maatregel is om het werk van de commissie van deskundigen te vereenvoudigen, dat het gaat om administratieve lastenverlichting of iets anders de reden is. Ook vragen de leden waarom de regering een wetswijziging nodig acht voor haar doel, het bereiken van accreditatiegroepen. Zij zien immers dat universiteiten dit reeds toepassen en vermoeden dat op basis van afspraken met hbo-instellingen dit ook vrijwillig toegepast zou kunnen worden. De leden vragen daarom aan de regering of zij dit al geprobeerd heeft 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 leden willen ook graag meer weten over de nieuwe voorgestelde manier van het inrichten van visitatiecommissies. In de memorie van toelichting haalt de regering aan dat elke schijn van belangenverstrengeling tussen beoordelaar en beoordeelde moet worden vermeden. De leden vermoeden dat de regering hier op een incident wijst dat zich heeft voorgedaan waarbij er sprake was van belangenverstrengeling en waaruit bleek de huidige systematiek niet langer voldeed. De leden ontvangen

graag alle informatie over een dergelijk voorval omdat dit klaarblijkelijke de legitimatie vormt voor deze forse ingreep.

Ook lezen de leden dat de Kamer heeft gepleit voor de maatregel om deskundigen in het vervolg anders te laten benoemen. Nu zijn de leden bekend met het feit dat de Kamer soms ergens voor pleit, maar meer dan eens wordt dit niet vertaald in wetgeving. De leden zijn dan ook erg benieuwd welke motie, meerderheid of «cri de coeur» ertoe heeft geleid dat de regering dit pleit overnam.

De leden snappen wel de toegevoegde waarde van de separate beoordeling van het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering. Ook snappen de leden de logica achter de aanpassing van de geldigheidsduur toets nieuwe opleiding. Maar zij willen wel graag enkele voorbeelden uit de praktijk ontvangen waar na zes jaar inderdaad bleek dat het vertrouwen onterecht te groot was geweest. De bewaarplicht lijkt de leden logisch om een goede visitatie te kunnen doen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben over de aanscherpingen in het accreditatiestelsel de volgende vragen. Waarom laten hogescholen hun opleidingen tegenwoordig afzonderlijk visiteren? De regering stelt dat de vergelijking van de visitatiegroep studenten, werkgevers en andere belanghebbenden beter inzicht kan geven in de kwaliteit van de opleidingen. Op welke manier worden de oordelen van de visitatiegroep openbaar gemaakt? 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? Is de regering zich ervan bewust 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?

De leden vragen de regering hoe wordt omgesprongen met studenten van opleidingen waarvan de tno vervalt. De leden vragen verder wat de mogelijke sancties zijn voor het niet voldoen aan de wettelijke bewaarplicht.

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 randvoorwaarden in voorliggend wetsvoorstel vorm? Waarom wordt juist gekozen voor zwaardere handhavingsactiviteiten bij alle instellingen, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de financiële relatie tussen beoordelaars de belangrijkste reden voor de regering is om de benoemingsprocedure voor de commissie van deskundigen te wijzigen. Deze leden merken op dat de morele relatie ook binnen het voorgestelde model in belangrijke mate kan blijven bestaan; de wetswijziging biedt geen voldoende voorwaarde om verkeerde processen tegen te gaan. Zij vragen ten aanzien van de financiële relatie waarom de regering niet volstaan heeft met een wijziging van de financieringssystematiek, waardoor de financiële band tussen instelling en beoordelaar wordt doorgesneden. De leden merken op dat voor de regering de koppeling aan visitatiegroepen een belangrijk argument is voor de wijziging van de benoemingsprocedure. Deze leden vragen waarom vanuit dat oogpunt niet besloten is de benoeming van de commissie van deskundigen door de NVAO te beperken tot situaties waarin instellingen niet tot overeenstemming komen.

De leden vragen of de regering wil toelichten of het voorstel van de visitatiegroepen praktisch en organisatorisch uitvoerbaar is, in het bijzonder met betrekking tot het hbo.

2.2 Risicogericht toezicht van de Inspectie

De leden van de VVD-fractie merken ten aanzien van de overlap tussen de NVAO en de Inspectie het volgende op. Zij vinden dat dubbel werk voorkomen moet worden, maar hebben in het verleden gezien dat alleen een foto eens in de zes jaar onvoldoende waarborg biedt voor kwaliteit. Daarom stemmen zij in met de tijdelijke extra rol van de Inspectie. Wel stellen zij de regering de vraag waarom niet gekozen is voor scheiding naleving wet en regelgeving door de Inspectie en inhoudelijke beoordeling door de NVAO (onderscheid kwaliteit en kwaliteitsborging). Welke dubbelingen ziet de regering tussen de NVAO en de Inspectie en waar ziet zij kansen in gezamenlijk optreden?

Zij vragen of de regering nogmaals kan toelichten waarom er sprake is van tijdelijkheid bij de maatregelen van de Inspectie? Hoe is de periode van vier jaar tot stand gekomen? Is de regering van mening dat het vertrouwen dan voldoende hersteld is?

Op grond van externe signalen kan de aanleiding tot onderzoek door de Inspectie gelegen zijn in het voorzien van ernstige risico's. Kan de regering deze ernstige risico's nader toelichten? Wanneer is hiervan sprake? De intensiteit hangt immers af van de mate van het risico. In de memorie van toelichting wordt alleen de «brandweerfunctie» toegelicht en niet de verschillende mate van risico's en welke intensiteit deze tot gevolg hebben. Graag zij een reactie van de regering.

De regering heeft gekozen om instellingen die met succes de instellings-accreditatie hebben doorlopen, niet in het risicotoezicht te laten vallen. De leden zien het verband tussen slecht beheer en mogelijke slechte kwaliteit. Echter, zij vragen wanneer en hoe bij instellingen met goed beheer, opleidingen met slechte kwaliteit tijdig gedetecteerd kunnen worden.

De leden van de PvdA-fractie hechten waarde aan de controlerende rol die de NVAO op dit moment inneemt in het systeem van accreditatie. Wel betreuren de leden het feit dat de accreditatieregeling de problemen rondom de kwaliteit van opleidingen niet voor heeft kunnen zijn. De leden hebben dan ook begrip voor de opstelling van de regering dat de toetsingscommissies, meer dan nu het geval is, onafhankelijk van de onderwijsinstelling zouden moeten opereren. Wel vragen deze leden of de regering van mening is dat het huidige instemmingsrecht dat de NVAO heeft geen afdoende middel is om de onafhankelijkheid van de toetsingscommissies te waarborgen. Als de regering deze mening is toegedaan, dan vragen de leden waarop de regering deze mening baseert. Heeft de regering signalen ontvangen dat het instemmingsrecht tekort schiet om de onafhankelijkheid van toetsingscommissies te garanderen?

Ook vragen de leden hoe de regering de autonomie van instellingen in het hoger onderwijs waarborgt. Deze leden zijn benieuwd naar de reactie van de regering op de opmerking van de afdeling advisering van de Raad van State dat de NVAO nu meer macht toebedeeld krijgt dan wenselijk is. Kan de regering de leden inzichtelijk maken hoe zij de autonomie van deze instellingen waarborgt wanneer er sprake is van toenemende invloed van de NVAO?

Het toezicht van de Inspectie op de kwaliteit van het onderwijs is van het grootste belang, zo zijn de leden van mening. Het is daarom goed dat er binnen het voorstel voldoende aandacht is voor de rol van de Inspectie. Wel hebben de leden een aantal vragen over de rol van de Inspectie binnen het voorliggende voorstel.

Ten eerste zijn de leden 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? Ten tweede zijn de leden benieuwd naar het voornemen van risicogestuurd 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 de leden hoe de tijdelijkheid van het risicogestuurd toezicht wordt verankerd. Welke doelstellingen horen hierbij en wanneer acht de regering het risicogestuurd toezicht niet langer noodzakelijk/zinvol? En kan de regering een indicatie geven van de kosten van het risicogestuurd toezicht en hoe dit toezicht bekostigd zal worden? Ten derde willen de leden benadrukken dat het van belang is dat om preventief te kunnen handelen, omdat we alleen dan de onderwijskwaliteit kunnen waarborgen wanneer deze in het gedrang dreigt te komen. De leden zijn benieuwd of het huidige voorstel van de regering kan bijdragen aan de mogelijkheden om preventief te kunnen handelen, om zo de onderwijskwaliteit in de toekomst te waarborgen en daarmee de validiteit van de verstrekte diploma's in het hoger onderwijs.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering toelicht dat het de introductie van risicogericht toezicht door de Inspectie in het hoger onderwijs als tijdelijk noodzakelijke maatregel acht. De leden zijn niet overtuigd van de noodzaak om tot deze (tijdelijke) maatregel over te gaan. Deze leden vragen daarom een uitgebreide uitleg van de regering op dit punt. 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.

De 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. 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, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de D66-fractie lezen dat er de komende jaren extra waarborgen nodig zijn om het vertrouwen in het hoger onderwijs te bestendigen. De leden zijn alleen verbaasd dat de regering hierbij kiest voor extra risicogericht toezicht. De leden zijn van mening dat de inspectie alleen kan ingrijpen bij ernstige risico's die grenzen aan falen. Dergelijk ingrijpen van de inspectie wanneer het «weer» fout dreigt te gaan, leidt in de ogen van de leden, enkel tot verder rumoer rond een onderwijsinstelling en dat leidt op zijn beurt weer tot een vermindering van het vertrouwen. De leden denken dat het daarom veel wenselijker is om maatregelen te nemen die preventieve werking hebben. Zij denken hierbij aan versterking van de positie van medezeggenschapsraden of onderwijscommissies. De leden horen graag of de regering deze redenatie deelt. Aanvullend lezen de leden dat de Inspectie zich er eerst van moet vergewissen dat de checks & balances niet goed functioneren. Als dit het geval is, kan er reden zijn tot ingrijpen, maar in ieder geval tot een onderzoek. De leden ontvangen graag een inschatting van de regering hoe vaak een dergelijke situatie zich voor heeft gedaan en hoe vaak een dergelijke situatie voor kan gaan komen. Ook horen zij graag of de redenatie klopt dat dit dan een extra taak voor de inspectie wordt, dat zij hier extra capaciteit voor nodig gaan krijgen of iets anders moete gaan laten. Graag horen de leden van de regering hoeveel extra capaciteit zij heeft in begroot voor het uitvoeren van deze extra capaciteit.

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

slast van minder goed presterende opleidingen. Met name vragen zij de regering om in kaart te brengen welke extra regels worden opgelegd en welke extra handelingen worden geleverd van docenten. Zij vragen de regering of het genoemde spanningsveld betekent, dat de regering van mening is dat dit wetsvoorstel het primaire proces nadelig zal beïnvloeden.

Daarnaast willen de 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. De leden willen graag een nadere uitleg van het begrip ernstig risico met uitstraling naar het stelsel. Ook willen zij weten op welke manier een oordeel van de Inspectie in de accreditatie betrokken kan worden. De leden twijfelen aan de noodzaak van een wetswijziging om tijdelijk Inspectieonderzoek te faciliteren. Is Inspectieonderzoek niet nu al mogelijk, zo vragen zij.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke manier dubbele toezichtslasten worden voorkomen, aangezien de Inspectie en de NVAO uitbreiding van het handavingsinstrumentarium krijgen.

De leden van de SGP-fractie sluiten zich wat betreft het toezicht door de Inspectie van harte aan bij de opmerkingen die door de afdeling advisering van de Raad van State gemaakt zijn. Zij verwijzen met betrekking tot dit punt eveneens naar de eerdergenoemde sectorstudie van de WRR. Deze leden maken zich zorgen over de verdergaande verrommeling van het toezicht, die bovendien gepaard gaat met een stijging van verantwoordingslasten voor instellingen. Zij 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 kwaliteit door de Inspectie. De leden zijn van mening dat een verdere stijging van de verantwoordingslast voor instelling koste wat het kost moet worden tegengegaan. Toezicht dient immers dienstbaar te zijn aan het onderwijs en mag niet verstikkend werken. Zij vinden dat duidelijker in kaart gebracht moet worden dat slechts één toezichtsinstantie voor een bepaald toezichtsapect verantwoordelijk is. Kan de regering bijvoorbeeld bevestigen dat het toezicht door de Inspectie zich dient te beperken tot de naleving van wettelijke bepalingen?

De 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. Waarom voegt de regering bovendien aspecten toe die niet gebaseerd zijn op wettelijke bepalingen, zoals fluctuaties in studentenaantallen?

De 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 de leden.

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 HBO-raad, dat mensen uit het management uitsluit,

zou wat hen betreft navolging kunnen krijgen in het wetenschappelijk onderwijs. Hoe ziet de regering dat?
De leden zien hier graag ook een externe uit het afnemend beroepsveld in de examencommissie. Wat is daarop de reactie van de regering? Kan zij ook reageren op het verzoek van de FME-CWM¹ om bij de externe validering van de kennisbases het beroepenveld een rol te laten spelen, zo vragen zij.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe exact uitvoering zal worden gegeven aan de aangenomen motie Beertema² wat betreft examinering van vastgestelde kernvakken in landelijke examens, vastgesteld en gecontroleerd door onafhankelijke instituties.

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? Zijn wo³-instellingen over twee jaar wel verplicht tot het aanstellen van externe deskundigen in de examencommissies, zo vragen de genoemde leden.

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. Ten slotte benadrukken de leden het belang van maatwerk, zoals dat ook tijdens de behandeling van de Wet versterking besturing is benadrukt.

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 daarom de regering hoe dit een argument kan zijn voor extra regels. De leden hanteren zelf altijd de redentie dat bestaande regels moeten worden gehandhaafd voor er nieuwe regels worden bij bedacht. Verder lezen van de leden dat de aanbevelingen die in de Wet versterking besturing zijn gedaan nu wettelijk worden opgelegd. De leden horen graag van de regering welke signalen zij ontvangen heeft dat deze aanbevelingen niet werden opgevolgd. Het lijkt de leden anders logisch om te wachten tot een deugdelijke evaluatie van de wet die pas op 1 september 2010 is ingevoerd.

Tevens zien de 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 voor de incidenten die de aanleiding hebben gevormd voor onderhavig wetsvoorstel. De leden horen graag van de regering hoe een en ander zich tot elkaar verhoudt.

Ook lezen de leden dat de regering enthousiast is over de handreiking die de HBO-raad 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. En de leden horen graag van de regering of het dan wellicht niet logischer is om een handreiking als met de HBO-raad ook aan het wetenschappelijk onderwijs aan te raden, in plaats van te kiezen voor wetgeving.

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

¹ FME-CWM: werkgeversorganisatie voor de technologische industrie in Nederland

² Kamerstuk 31 288, nr. 283

³ Wo: wetenschappelijk onderwijs

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.

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.

2.4 Aanwijzingsbevoegdheid voor de minister

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

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel pleit voor een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister. Dit ultimum 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 er niet kan worden gehandeld «in de geest van de wet». De leden vragen zich dan ook hoe de regering de effectiviteit deze maatregel bij het voorkomen van misstanden in het hoger onderwijs beoordeelt. 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 bij kan dragen aan de mogelijkheid om preventief te handelen, zo vragen zij.

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

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het creëren van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister. De leden menen dat de grondwettelijke verplichting via artikel 23 lid 1, Grondwet duidelijk maakt dat de overheid moet zorgen voor goed kwalitatief onderwijs. «Het onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg der regering.» Ook het vierde lid van datzelfde artikel maakt duidelijk dat de overheid een grondwettelijke verantwoordelijkheid heeft voor de deugdelijkheid van het onderwijs. Daarmee staat buiten kijf dat de overheid moet beschikken over voldoende instrumenten om te garanderen dat deze grondwettelijke verplichting voldoende nagekomen kan worden. Vaak wordt artikel 23 aangehaald als het gaat om de vrijheid van onderwijs. Die vrijheid voor de inrichting van het onderwijs legt een spiegelbeeldige verantwoordelijkheid bij de instellingen neer. Het bevoegd gezag zal deze verantwoordelijkheid tot uitdrukking moeten laten komen via een goede kwaliteit van het onderwijs, van zijn bestuurlijke structuur en van zijn financiële beheer. Indien het bevoegd gezag van de scholen deze vrijheid en daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheden op de juiste manier invult zal er voor de overheid geen aanleiding zijn om in te grijpen. Deze overwegingen hebben in het funderend onderwijs geleid tot het instellen van een aanwijzingsbevoegdheid in aanvulling op de bestaande mogelijkheid van een bekostigingssanctie. Het gebruik van dit aanvullende instrument is uitsluitend voorbehouden in bepaalde gevallen waarin

sprake is aan ernstige vormen van bestuurlijk tekortschieten van één of meer bestuurders of intern toezichthouders van de rechtspersoon. Met deze aanwijzing kan de minister van de betrokken rechtspersoon verlangen dat de nodige maatregelen worden getroffen om de overtreding van de geschonden norm te herstellen. De leden zijn het eens met het creëren van een aanwijzingsbevoegdheid in het hoger onderwijs, zoals die ook in andere onderwijssectoren bestaat. Deze leden constateren wel, net als de regering in haar reactie op de afdeling advisering van de Raad van State, dat deze aanwijzingsbevoegdheid alleen gebruikt kan worden bij (herhaaldelijk) handelen in strijd met bekostigingsvoorschriften.

Deze leden merken voorts 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 Rouwe¹ over een kwaliteitscode voor raden van toezicht.

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 Peter Kwikkers². 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. 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. De leden vragen de regering verder in te gaan op de andere kritische noten en vragen uit het verhaal van de heer Kwikkers.

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. 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.

De 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.

De leden constateren dat de regering het raadzaam heeft geacht de strijd met geest van wettelijke bepalingen als onderdeel van de aanwijzingsbe-

¹ Kamerstuk 31 288, nr. 280

² <http://scienceguide.nl/201212/minister-als-nieuw-schoolbestuur.aspx>

voegdheid 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.

2.5 Positie van de student

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de verplichting om de vormgeving van het onderwijs kenbaar te maken aan studenten, zodat zij een grondslag krijgen om de instelling aan te spreken op het waargemaakte resultaat. Voor studenten is het van belang dat zij de juiste informatie krijgen, zodat zij de beste studiekeuzes kunnen maken. Ze betalen voor een opleiding en een aanspraak op schadevergoeding kan dan werken als een tegemoetkoming voor geleden schade maar ook als stok achter de deur voor de instelling, zo vinden de leden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel bepleit om via de OER¹ studenten meer inzicht te geven in de opzet en inhoud van een studie, de leden delen de opvatting van de regering dat studenten een beter inzicht moeten krijgen in de vorm en inhoud van hun 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 bij zal gaan dragen aan een betere informatievoorziening aan studenten, zo vragen zij.

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.

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

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 de leden 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 een overzicht van welke wijzigingen als gevolg hiervan zijn doorgevoerd op het wetsvoorstel.

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.

¹ OER: Onderwijs- en Examenregeling

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 becijferd, te weten € 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 becijferen.

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.

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 gaan om de nieuwe taken uit te voeren. Instemmen met het wetsvoorstel betekent immers ook een instemming met reallocatie van de budgetten.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic-Van Bommel