

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 22 juni 2012 en het nader rapport d.d. 1 november 2012, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 februari 2012, no. 12.000308, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de wet op het onderwijstoezicht in verband met de versterking van de kwaliteitsborging van 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 kwaliteitsborging hoger onderwijs), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de kwaliteit van het hoger onderwijs beter te waarborgen en het handhavingsinstrumentarium in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs uit te breiden. Onder meer wordt voorgesteld het accreditatiestelsel aan te scherpen, risicogericht toezicht in te voeren op de kwaliteit van het hoger onderwijs, de onafhankelijkheid van de examencommissie te vergroten en de verantwoordelijke minister een aanwijzingsbevoegdheid te geven in geval van wanbeheer.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Op 31 mei 2012 heeft een delegatie van de Afdeling advisering van de Raad van State op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State met de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap beraadslaagd over het wetsvoorstel.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel onder meer opmerkingen over de noodzaak en urgentie van het wetsvoorstel. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen. Naar haar oordeel is er thans onvoldoende aanleiding om tot wetgeving over te gaan. Uit onderzoek komt naar voren dat de problemen niet te maken hebben met de wet, maar met de naleving daarvan. Verder wijst de Afdeling erop dat er recent een aantal maatregelen is genomen om de kwaliteit van het hoger onderwijs te waarborgen, waarvan het effect nog niet bekend is. Inzake de voorgestelde aanscherpingen van het accreditatiestelsel adviseert de Afdeling het voorstel om de benoeming van deskundigen te laten plaatsvinden door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO), te heroverwegen, onder meer omdat met dit voorstel afbreuk wordt gedaan aan het beginsel dat de instellingen voor hoger onderwijs zelf primair verantwoordelijk zijn voor de onderwijskwaliteit. Over de voorgestelde wijzigingen van de Wet op het onderwijstoezicht merkt de Afdeling op dat het voorstel om de Inspectie van het Onderwijs (inspectie) onderzoek te laten doen naar de kwaliteit van het hoger onderwijs niet nodig is, indien onder »kwaliteit« het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften wordt bedoeld, zoals uit de toelichting lijkt te volgen. Indien met »kwaliteit« iets anders wordt bedoeld, vraagt de Afdeling hoe dubbele toezichtslasten en uiteenlopende oordelen tussen inspectie en NVAO worden voorkomen. Ten slotte adviseert de Afdeling af te zien van het voorstel om de onafhankelijkheid van de examencommissie te vergroten en adviseert zij de aanwijzingsbevoegdheid in geval van wanbeheer te heroverwegen. Indien echter de noodzaak van deze bevoegdheid kan worden aangetoond, dan adviseert zij de bevoegdheid in elk geval te beperken tot het herhaaldelijk handelen in strijd met de bekostigingsvoorwaarden.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 februari 2012, nr. 12.000308, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen en in afschrift toe te zenden aan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Dit advies, gedateerd 22 juni 2012, nr. W05.12.0037/l, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling) aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen, onder meer over de noodzaak en urgentie van het wetsvoorstel. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen. Gesignaleerde problemen hebben niet te maken met de wet maar met de naleving daarvan. Het kabinet reageert op deze en de andere gemaakte opmerkingen als volgt. Daarbij wordt de volgorde van het advies aangehouden.

1. Noodzaak en urgentie

De aanleiding voor het wetsvoorstel wordt gevormd door de uitkomsten van onderzoeken van de inspectie en NVAO naar alternatieve afstudeertrajecten¹ in het hoger beroepsonderwijs. Volgens de toelichting maken deze onderzoeken duidelijk dat de bestaande waarborgen niet toereikend zijn om kwaliteitsproblemen tijdig op te sporen en aan te pakken. Tegen de achtergrond van de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de overheid

¹ Een alternatief afstudeertraject wordt gedefinieerd als een manier van afstuderen die qua inhoud, proces of beoordelingswijze afwijkt van het afstudeerproces dat is vastgelegd in de onderwijs- en examenregeling.

voor het onderwijs is de regering dan ook van mening dat aanpassingen in het stelsel noodzakelijk en urgent zijn.

De Afdeling merkt over de aanleiding voor het wetsvoorstel het volgende op.

Nadat er in de media berichten verschenen over alternatieve afstudeertrajecten van hogeschool Inholland, heeft de inspectie in augustus 2010 alle 99 instellingen voor hoger onderwijs, die samen circa 1 750 geaccrediteerde bacheloropleidingen aanbieden en jaarlijks aan ruim 100 000 studenten het bachelordiploma uitreiken, aangeschreven.¹ Omdat bleek dat de niet-bekostigde instellingen geen alternatieve afstudeertrajecten verzorgden en over de universiteiten nauwelijks negatieve berichten verschenen, bleven zij verder buiten het onderzoek. Daarmee bleven er veertig instellingen over. Uiteindelijk heeft de inspectie vijftien opleidingen van tien bekostigde hogescholen onderzocht.² Bij alle onderzochte opleidingen bleken de voorschriften van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) rond het afstuderen onvoldoende te worden nageleefd.³ De situatie van vier opleidingen van vier instellingen is door de inspectie om deze reden als zorgelijk aangemerkt. Aanvullend is door de NVAO het afstudeerniveau van vijf opleidingen van Inholland onderzocht. Volgens de NVAO is in de studie jaren 2007–2010 aan 73 van de 124 studenten van vier opleidingen ten onrechte een diploma toegekend. Vervolgens heeft de inspectie deze vier opleidingen op onderwijsinhoudelijke gronden als zeer zwak aangemerkt. Het wetsvoorstel is derhalve gebaseerd op onderzoek naar vijftien opleidingen van tien bekostigde hogescholen over de jaren 2007–2010 en in hoofdzaak het gevolg van problemen die zich hebben voorgedaan bij vier alternatieve afstudeertrajecten van één bekostigde hbo-instelling.

- a. De Afdeling is met de regering van oordeel dat de waarde van een diploma niet ter discussie mag staan. Uit de onderzoeken kan evenwel niet worden afgeleid dat het hoger onderwijs kampt met een structureel nalevings- of kwaliteitsprobleem. Omdat de vijftien opleidingen via risicoanalyse zijn geselecteerd, geeft het onderzoek van de inspectie geen representatief beeld van het (bekostigde) hoger beroepsonderwijs, om maar niet te spreken over het wetenschappelijk onderwijs, met in totaal enkele duizenden opleidingen. Ook de inspectie zelf wijst daar op.⁴ Bovendien erkent de regering dat er wat betreft het wetenschappelijk en niet bekostigd geaccrediteerd onderwijs geen aanwijzingen zijn dat deze problemen zich daar (in dezelfde mate) voordoen. Uit de tweejaarlijkse verslagen van de inspectie over de staat van het onderwijs kan dat evenmin worden afgeleid.⁵ Ook de Onderwijsraad ziet geen aanwijzingen dat diploma's in het hoger onderwijs van onvoldoende kwaliteit zijn.⁶ Met uitzondering van vier alternatieve afstudeertrajecten van Inholland, is van geen enkele opleiding vastgesteld dat het eindniveau van afgestudeerden daadwerkelijk in het geding is.⁷
- b. In de tweede plaats wijst de Afdeling erop dat de onderzoeken geen aanleiding geven voor de gedachte dat het wettelijke stelsel onvoldoende waarborgen bevat. Zo schrijft de inspectie dat er geen aanwijzingen zijn dat de WHW tekortschiet, maar moet veeleer de naleving ervan verbeteren.⁸ Zij adviseert het stelsel van externe kwaliteitszorg aan te scherpen in die zin dat risico's eerder worden gesignaleerd en gecorrigeerd. Tevens doet zij de aanbeveling om in de beoordeling ten behoeve van de opleidingsaccreditatie «toetsing en gerealiseerd eindniveau» te scheiden. Ook de NVAO noemt de eis dat reglementen en procedures voldoen aan de huidige wettelijke bepalingen een «noodzakelijke voorwaarde» voor een goed toetsbeleid, en wijst een aanscherping van de WHW en de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) af. Zoekend naar de oorzaken van de

¹ Inspectie van het Onderwijs, Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs, Utrecht, april 2011.

² Daarnaast zijn ter verificatie elf opleidingen van elf andere bekostigde hogescholen onderzocht. Dit onderzoek is qua diepgang echter niet vergelijkbaar met dat naar de 15 opleidingen.

³ De belangrijkste tekortkomingen die de inspectie tegenkwam, zijn de onvoldoende uitwerking van beoordelingscriteria, onvoldoende duidelijkheid over de eisen voor goede werkstukken en portfolio, en ontoereikende instructies voor en competenties van de beoordelende docenten.

⁴ Inspectie van het Onderwijs, a.w., paragraaf 1.5 (conclusies).

⁵ Het onderwijsverslag 2010/2011, blz. 138, vermeldt: «In internationaal opzicht doet het Nederlandse hoger onderwijs het goed. Alle opleidingen zijn geaccrediteerd en studenten zijn redelijk tevreden. (...) Maar het beeld is niet alleen maar positief. Op onderdelen zijn er zorgen en bovendien zijn er aanzienlijke verschillen tussen instellingen.»

⁶ Onderwijsraad, Een diploma van waarde, oktober 2010, blz. 59.

⁷ Blijkens de rapportage van de inspectie d.d. 12 maart 2012 is van de vier opleidingen waarvan de situatie als zorgelijk was gekwalificeerd, alleen nog de opleiding «Journalistiek» van de Christelijke Hogeschool Windesheim over.

⁸ Inspectie van het Onderwijs, a.w., paragraaf 1.6 (aanbevelingen).

incidenten bij Inholland constateert zij «dat de aandacht voor kwaliteit door de betrokken docenten, management en toezichhoudende instanties wellicht teveel is opgevat als het volgen van geldende procedures en te weinig gericht is geweest op de bewaking van de vereiste inhoudelijke kwaliteit. Zij hecht eraan dit zo te formuleren, omdat het risico bestaat dat een eerste reactie zal zijn dat regels scherper en complexer zullen worden gemaakt en de controle op handhaving zal toenemen. Terwijl dit het probleem niet zal verhelpen, wellicht zelfs zal versterken.» De overige aanbevelingen van inspectie en NVAO hebben evenmin raakvlakken met het wettelijke stelsel als zodanig, maar uitsluitend met de toepassing ervan.

- c. *Ten slotte is van belang dat sinds de publicatie van de onderzoeken een groot aantal (wettelijke) maatregelen in werking is getreden of vastgesteld, waardoor herhaling van «Inholland» minder waarschijnlijk is.*
- Per 1 september 2010 is de Wet «Versterking besturing» in werking getreden. Het nieuwe artikel 7:12, tweede lid, van de WHW positioneert de examencommissie als hét orgaan dat op objectieve en deskundige wijze vaststelt of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad. Daarmee zou de situatie dat de examencommissie zich vooral baseert op het vertrouwen in de expertise van de examinerator tot het verleden moeten behoren.*
 - Verder is op 1 januari 2011 een nieuw accreditatiestelsel in werking getreden, dat scherpere oordelen over de daadwerkelijke kwaliteit van opleidingen mogelijk maakt. Zo mag geen accreditatie worden verleend als het gerealiseerde eindniveau en de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten onvoldoende is en kan een verleende accreditatie tussentijds worden ingetrokken. Ook is voorzien in een herstelperiode, met als doel de druk op een positief accreditatieoordeel te verminderen. De NVAO had het ontbreken van een reële herstelmogelijkheid stelselmatig als een systeemfout bestempeld, omdat een keuze tussen «alles of niets» leidt tot «genadezesjes».*
 - Per 1 januari 2011 is de bekostiging van het hoger onderwijs aangepast. Daarbij is onder meer de diplomabekostiging verlaagd van circa 60–80% naar 20%, zodat er minder prikkels zijn voor het inrichten van alternatieve afstudeertrajecten of -toetsen.*
 - Daarnaast zal op 1 juli 2012 een wijziging van de WOT in werking treden, waarbij het toezicht van de inspectie op het hoger onderwijs wordt uitgebreid tot de naleving van al hetgeen bij of krachtens de WHW is bepaald.¹ Verder kan de inspectie in individuele gevallen zelfstandig of op aanwijzing van de minister onderzoeken en daarbij tevens onderzoek doen naar de kwaliteit van het (hoger) onderwijs, wanneer het instrumentarium van de NVAO daarin niet voorziet.*
 - Ten slotte is het accreditiekader aangepast, waarbij onder andere de regels rond steekproeftrekking en verantwoording van eindstukken zijn aangepast. Daardoor ligt de verantwoordelijkheid voor de selectie van de te beoordelen werkstukken niet langer bij de instelling, maar bij de NVAO, conform de bij het onderzoek naar Inholland gevolgde werkwijze.*

Het voorgaande samenvattend stelt de Afdeling vast dat de onderzoeken van de inspectie en de NVAO, die de aanleiding zijn voor het voorstel, geen representatief beeld geven van het hoger onderwijs. Indien uit deze onderzoeken al algemene conclusies zijn te trekken, is dat niet de conclusie dat het wettelijke stelsel van interne kwaliteitszorg, accreditatie

¹ Stb. 2012, 119.

en extern toezicht onvoldoende waarborgen biedt. Afgezien van de aanbeveling die ziet op de wettelijke beoordelingsnormen van de NVAO, wijzen de onderzoeken erop dat het in het hoger beroepsonderwijs vooral schort aan de naleving van de wet en dat het toezicht daarop niet adequaat is geweest; wat betreft het wetenschappelijk onderwijs, dat een lange geschiedenis kent van eenheid van onderwijs en onderzoek en daarom veel ervaring heeft met kwaliteitszorg, zijn die aanwijzingen er niet. Om het voorstel in het juiste perspectief te plaatsen, wijst de Afdeling erop dat er sinds «Inholland» tal van maatregelen zijn genomen, waardoor de situatie anno 2012 niet meer te vergelijken is met die in de jaren 2007–2010. Het is niet waarschijnlijk dat dergelijke opleidingen thans nog voor accreditatie in aanmerking zouden komen. Daarnaast heeft de regering het voornemen het aantal opleidingen te reduceren, zodat het onderwijsaanbod overzichtelijker wordt en de vergelijkbaarheid van diploma's toeneemt.¹ Of er nog andere, meer vergaande maatregelen nodig zijn moet worden afgewacht, omdat er onvoldoende bekend is over het effect van de reeds genomen maatregelen. «Hard cases make bad law».² Verder lijkt het vooral een kwestie van mentaliteit van instellingen, NVAO en inspectie.

Opvallend is dat geen enkele maal wordt verwezen naar adviezen van de Onderwijsraad, hoewel deze over vrijwel elk onderwerp dat aan de orde wordt gesteld, rapporten heeft uitgebracht.

In verband met het voorgaande acht de Afdeling de noodzaak en urgentie van vrijwel geen enkel onderdeel van het voorstel overtuigend aangetoond. Het advies niet nu al met wetgeving te komen geldt in het bijzonder voor het voorstel om de taken van de inspectie in het hoger onderwijs te vergroten, omdat daarmee nog voordat een wetswijziging in verband met de gewijzigde rol van de inspectie bij het toezichtproces in werking is getreden, met het oog op hetzelfde probleem opnieuw een (stelsel)wijziging wordt voorgesteld.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

1. Noodzaak en urgentie

Tegenover de opvatting van de Afdeling dat de noodzaak en urgentie van het wetsvoorstel onvoldoende overtuigend zijn aangetoond, stelt het kabinet dat het aantal misstanden in het hoger beroepsonderwijs (hbo) dat aan het licht is gekomen weliswaar beperkt is, maar dat de onderzoeken van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) naar alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs zwakheden in het stelsel laten zien waarvan de consequenties te groot zijn om maatregelen achterwege te laten. Die zwakheden kunnen ook in het wetenschappelijk onderwijs (wo) tot misstanden 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 onderwijsstelsel (inclusief het kwaliteitszorgstelsel) en de waarde van diploma's zoveel mogelijk wordt beperkt. Het gaat om een weging van de kans dat misstanden die door de NVAO en de Inspectie zijn vastgesteld zich opnieuw zullen voordoen (ook na de recente aanpassingen in het wettelijk kader) ten opzichte van de consequenties van afbreuk van maatschappelijk vertrouwen in ho-diploma's en in het hoger onderwijsstelsel (inclusief het kwaliteitszorgstelsel) en de vraag in hoeverre wijzigingen in het toezicht hierbij een rol kunnen spelen c.q. het introduceren van extra checks and balances

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1c (reductie van het aantal bacheloropleidingen). In gelijke zin: Onderwijsraad, Een diploma van waarde, oktober 2010, blz. 63.

² Judge Robert Rolf in the case of Winterbottom versus Wright (1842).

functioneel is. Die weging leidt tot de conclusie dat niets doen geen optie is. Terecht stelt de Afdeling met het kabinet dat de waarde van een diploma niet ter discussie mag staan.

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, onderschrijft het kabinet niet. Het is waar dat de naleving van bestaande wet- en regelgeving moet verbeteren. Daarom heeft de Inspectie de komende jaren bijzondere aandacht voor de bewaking van het eindniveau van afgestudeerden, zoals onderzoek naar het functioneren van de examencommissies. Daarnaast is er behoefte om in het stelsel van kwaliteitswaarborgen 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. Dit vereist wijziging van de WHW.

Het kabinet deelt de mening van de Afdeling dat het van belang is dat sinds de publicatie van de onderzoeken van de NVAO en de Inspectie een aantal (wettelijke) maatregelen in werking is getreden of is vastgesteld waardoor herhaling van de problemen met de alternatieve afstudeertrajecten minder waarschijnlijk is. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat er, ondanks de reeds getroffen maatregelen, zwakheden in het stelsel overblijven die nog niet zijn gedekt. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt daarin te voorzien en is om die reden ook noodzakelijk te achten.

De Afdeling merkt nog op dat opvalt dat in de memorie van toelichting geen enkele maal wordt verwezen naar adviezen van de Onderwijsraad. De toelichting is op dit punt aangepast.

2. Aanscherpingen van het accreditiestelsel

De regering stelt de volgende aanpassingen voor:

- a. De visitatie ten behoeve van de accreditatie van opleidingen zal clustergewijs worden georganiseerd.*
- b. De deskundigen in de commissies ten behoeve van accreditatie worden benoemd door de NVAO.*
- c. Het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering vormen niet langer samen één beoordelingscriterium, maar worden separaat beoordeeld bij de accreditatie.*
- d. De geldigheidsduur van de toets nieuwe opleiding (tno) wordt beperkt.*
- e. Afsluitende examens dienen 7 jaar bewaard te worden.*

De Afdeling stelt vast dat, met uitzondering van onderdeel c, geen van deze aanscherpingen is geadviseerd door de inspectie of de NVAO. Wel kan uit het onderzoek van de NVAO worden afgeleid dat vanwege de door «Inholland» gehanteerde korte bewaartermijnen veel werkstukken niet meer konden worden opgevraagd (e). Gelet hierop gaat de Afdeling ervan uit dat deze beide maatregelen noodzakelijk zijn voor het functioneren van het accreditiestelsel. De Afdeling zal zich verder beperken tot een beoordeling van de voorstellen a, b en d.

Ad a. clustergewijs visiteren

Voorgesteld wordt de NVAO de bevoegdheid te geven om visitatiegroepen in te stellen. Een visitatiegroep is een verzameling van opleidingen die onderwijsinhoudelijk overeenstemmen. Doel is hiervan is een gezamenlijke beoordeling door één commissie van deskundigen mogelijk te maken.

- Omdat er in het hoger beroepsonderwijs honderden bacheloropleidingen zijn die volgens de toelichting qua inhoud vaak niet wezenlijk van elkaar verschillen en het hoger beroepsonderwijs in tegenstelling tot het wetenschappelijk onderwijs geen andere validaties kent, kan het*

gezamenlijk beoordelen van vergelijkbare opleidingen inderdaad bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Als er meer opleidingen tegelijk moeten worden beoordeeld, betekent dit wel een forse taakverzwaring voor de commissie van deskundigen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of voldoende deskundigen bereid zullen zijn enige maanden van hun tijd vrij te maken voor deze werkzaamheden.

- Thans biedt het beoordelingskader de keuze tussen onvoldoende, voldoende, goed en excellent. Indien vergelijkbare opleidingen gezamenlijk worden beoordeeld, zijn er wellicht meer mogelijkheden om verschillen in kwaliteit tot uitdrukking te brengen. In het verleden werd voor universiteiten al een tienpuntsschaal gebruikt. Gelet hierop adviseert de Afdeling de mogelijkheid van verdere differentiatie in het beoordelingskader te verkennen, zodat de voordelen van een onderlinge vergelijking optimaal worden benut.
- Om een gelijktijdige beoordeling mogelijk te maken zal de accreditatietermijn eenmalig moeten worden aangepast (verlengen of verkorten). Alleen wanneer er voldoende vertrouwen is in de opleiding wordt verlenging toegestaan, aldus de toelichting. De Afdeling wijst erop dat het voorgestelde artikel 5a.9 van de WHW geen grondslag biedt om de accreditatietermijn te bekorten in verband met de gelijktijdige beoordeling van de visitatiegroep. Voorts is in het voorgestelde tiende lid de bevoegdheid van de minister om de accreditatie met maximaal twee jaar te verlengen niet geclausuleerd. De Afdeling adviseert artikel 5a.9 van de WHW aan te passen en voorts de bevoegdheid tot verlenging alleen mogelijk te maken indien niet is gebleken van bezwaren over de kwaliteit van de opleiding.

Ad b. Het benoemen van commissies

Ingevolge het voorstel wordt de NVAO bevoegd om de commissie van deskundigen ten behoeve van een accreditatie te benoemen, na overleg met het instellingsbestuur. De NVAO verzekert zich er daarbij van dat de commissie onafhankelijk en deskundig is.¹ Naar huidig recht 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 dus wél benoeming van bepaalde deskundigen weigeren, maar niet voorschrijven. De afgelopen periode is gebleken dat de regeling niet toereikend is omdat werkwijze en kwaliteit van commissies aanzienlijk kunnen verschillen, aldus de toelichting.

De NVAO heeft sinds 1 januari 2011 een instemmingsrecht, zodat de ervaringen daarmee nog betrekkelijk kort zijn. Dit roept de vraag op waarop de constatering is gebaseerd dat het instemmingsrecht niet goed functioneert. Daarnaast rijst de vraag of het niet te vroeg is om hierover iets te zeggen. Indien uit het antwoord echter zou blijken dat de NVAO met haar «vetorecht» en accreditatiekader niet heeft kunnen bereiken dat de samenstelling van alle commissies aan de eisen van onafhankelijkheid² en deskundigheid voldoet, dan valt zonder nadere toelichting niet in te zien waarom dit met een benoemingsrecht van de NVAO anders zal zijn. De redengeving in de toelichting, dat het voorstel niet los kan worden gezien van het voorstel om opleidingen groepsgewijs te visiteren, is niet overtuigend. Uit de toelichting blijkt dat de meeste universiteiten groepsgewijze visitatie toepassen, en nochtans over een benoemingsrecht beschikken.

Afgezien van de vragen die kunnen worden gesteld bij de noodzaak van deze wijziging, constateert de Afdeling dat de motivering van het voorstel innerlijk tegenstrijdig is. De huidige wet gaat uit van de gedachte dat het

¹ Het voorgestelde artikel 5a.2, tweede lid, van de WHW.

² Een van de eisen van het beoordelingskader is bijvoorbeeld dat de leden hebben ten minste vijf jaar geen banden gehad met de instelling waartoe de opleiding behoort (Beoordelingskaders accreditatiestelsel hoger onderwijs Opleidingsbeoordeling (uitgebreid) 22 november 2011, paragraaf 2.3).

voor een instelling gemakkelijker is kritiek te aanvaarden van deskundigen die zij zelf als gezaghebbend waardeert, dan van personen die zij krijgt toegewezen. Deze gedachte, waarvan de oorsprong ligt in de academische vrijheid als beginsel van hoger onderwijs, en tot uitdrukking komend in vormen van «peer review», is volgens de toelichting dé reden waarom de betrokken instellingen in het wetsvoorstel de gelegenheid krijgen een gezamenlijk voorstel voor deskundigen in te dienen bij de NVAO. Dit belang wordt echter al adequaat verwoord door de huidige regel, waarbij de instelling selecteert, maar pas tot benoeming kan overgaan na toestemming van de NVAO. De NVAO heeft thans dus al het laatste woord, omdat zij uiteraard moet kunnen vertrouwen op het resultaat van de visitatie.

Ten slotte noemt de Afdeling als fundamenteel bezwaar van het voorstel dat normstelling en beoordeling nog meer in een hand komen, omdat de NVAO niet alleen het accreditatiekader vaststelt, maar ook de deskundigen aanwijst die op basis daarvan de instelling visiteren, en ten slotte op basis van dit rapport een accreditatieoordeel velt.¹ Weliswaar brengen de deskundigen rapport uit aan de instelling, maar deze kan zich tegen het rapport niet verweren en de NVAO kan er niet van afwijken. Daarmee wordt in vergaande mate afbreuk gedaan aan het beginsel dat de instellingen voor hoger onderwijs primair zelf verantwoordelijk zijn voor het handhaven en verbeteren van kwaliteit van het onderwijs en dat de accreditatie volgt op de zelfevaluatie en visitatie.² Omdat verlies van accreditatie voorts consequenties voor de bekostiging heeft, betekent het voorstel in essentie dat een zelfstandig bestuursorgaan – de NVAO – de hoofdlijnen van de bekostiging vaststelt, verantwoordelijk is voor de benoeming van degenen die op basis van die hoofdlijnen oordelen, en op basis daarvan bekostigingsbeslissingen neemt. Uit een oogpunt van machtscheiding is dit onwenselijk. De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt te heroverwegen.

Ad d. Beperking geldigheidsduur toets nieuwe opleiding

Een toets nieuwe opleiding (tno) is thans zes jaar geldig. In het wetsvoorstel krijgt de NVAO de bevoegdheid om de geldigheidsduur van de tno te bepalen, met een maximum van zes jaar. Bij algemene maatregel van bestuur wordt nader geregeld op grond van welke criteria wordt bepaald wanneer binnen de periode van 6 jaar het nieuwe toetsmoment valt.³

De Afdeling merkt op dat de toelichting geen feiten vermeldt waaruit duidelijk wordt dat een periode van zes jaar te lang is, tenzij het vertrouwen verdiend is. Destijds heeft de wetgever gekozen voor een termijn van zes jaar, met als argument dat een nieuwe opleiding in de regel een volledige cyclus van vier jaar plus twee jaar moet hebben afgerond, wil de NVAO met voldoende grond een uitspraak kunnen doen over het gerealiseerde eindniveau. Gelet hierop adviseert de Afdeling de noodzaak van deze wijziging dragend te motiveren en het voorstel aan te passen.

Verder merkt de Afdeling op dat indien een tno «halverwege» wordt uitgevoerd, deze wellicht een ander karakter zal hebben dan de gebruikelijke accreditatietoets. In aanmerking genomen dat de NVAO zelf opmerkt dat de huidige wijze van toetsen mogelijk te weinig gericht is op de inhoud, rijst de vraag welke waarde moet worden gehecht aan een toets halverwege. Een tweede «papierene toets» is niet aantrekkelijk. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

¹ Wel kan de minister goedkeuring aan het accreditatiekader onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 5a.2a van de WHW).

² Kamerstukken II 2000/01, 27 920, nr. 3. Artikel 1.18 van de WHW legt de basis hiervoor.

³ Het voorgestelde artikel 5a.11 van de WHW.

2. Aanscherpingen van het accreditatiestelsel

Het kabinet stelt vast dat de Afdeling ervan uitgaat dat twee aanscherpingen van het accreditatiestelsel in ieder geval noodzakelijk zijn, te weten:

- het voorstel om het gerealiseerde eindniveau en de wijze van examinering niet langer samen één beoordelingscriterium te laten vormen maar deze bij de accreditatie separaat te beoordelen, en
 - het voorstel om afsluitende examens ten minste 7 jaar te bewaren.
- Naar aanleiding van het advies van de Afdeling in de toelichting bij de bewaarplicht van 7 jaar te vermelden dat dit leidt tot een toename aan administratieve lasten, merkt het kabinet op dat de uitbreiding van de bewaartermijn slechts een beperkte aanvulling is op de reeds bestaande praktijk. Ook de administratieve lasten nemen in beperkte mate toe. In de memorie van toelichting is dit aangepast.

Het advies van de Afdeling ten aanzien van de andere voorgestelde aanscherpingen (beoordeling van opleidingen in visitatiegroepen, benoeming commissie van deskundigen door de NVAO en het beperken van de geldigheidsduur van de toets nieuwe opleiding) leidt tot de volgende reactie van het kabinet.

a. Beoordeling in visitatiegroepen, clustergewijs visiteren

Het kabinet stelt voorop dat de uitdrukking «clustergewijs visiteren» die in de memorie van toelichting is gebruikt om het beoordelen van opleidingen ten behoeve van de accreditatie in visitatiegroepen aan te duiden kennelijk tot misverstanden leidt. Daarom zal hij in dit nader rapport spreken over beoordeling in visitatiegroepen. Ook de memorie van toelichting is hierop zoveel mogelijk aangepast.

Ten aanzien van de zorg van de Afdeling of voldoende deskundigen bereid zullen zijn enige maanden van hun tijd vrij te maken voor werkzaamheden als lid van een commissie van deskundigen, wijst het kabinet erop dat het in het wo al gebruikelijk is dat de beoordeling van opleidingen gezamenlijk plaatsvindt. In het hbo was dat vroeger ook het geval. Conform het advies van de Afdeling is in de toelichting aandacht besteed aan de door haar geuite zorg. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat die zorg onterecht zal blijken.

Het advies van de Afdeling om een verdere differentiatie in het beoordelingskader te verkennen opdat daarmee de voordelen van een onderlinge vergelijking optimaal worden benut, neemt het kabinet niet over. Er is nu geen aanleiding om andere wijzigingen aan te brengen in het vrij nieuwe accreditatiestelsel dan de wijzigingen die noodzakelijk zijn gegeven de aard van het voorliggende wetsvoorstel.

Het kabinet volgt het advies van de Afdeling waar zij voorstelt de bevoegdheid van de minister om de accreditatie met maximaal twee jaar te verlengen te clausuleren. Dat houdt in dat alleen dan wanneer er geen negatieve signalen zijn over de kwaliteit van de opleiding verlenging van de accreditatie kan plaatsvinden.

Het advies van de Afdeling in artikel 5a.9 van de WHW een grondslag op te nemen voor het bekorten van de accreditatietermijn is niet overgenomen. De NVAO deelt opleidingen in in een visitatiegroep en bepaalt voor die groep een datum van indiening van aanvragen voor accreditatie. De besluiten op die aanvragen worden op één voor alle opleidingen binnen de visitatiegroep gelijke datum van kracht. De eerste keer zullen bepaalde opleidingen hierdoor eerder accreditatie moeten aanvragen en krijgen dan volgens het geldende accreditatiebesluit noodzakelijk is. Dat is geen probleem en kan nu ook al het geval zijn. Vervolgens loopt de accreditatietermijn van de opleidingen in de visitatiegroep voortaan gelijk. Een nieuw accreditatiebesluit wordt direct van kracht. Er is dus geen

aanleiding of noodzaak om de termijn te verkorten zoals de Afdeling voorstelt.

b. Benoeming commissie van deskundigen door de NVAO

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel op dit onderdeel aangepast. Het uitgangspunt blijft gehandhaafd dat de NVAO de commissie van deskundigen benoemt maar er worden extra waarborgen ingebouwd om ervoor te zorgen dat de bevoegdheid van de NVAO wordt geclausuleerd. De noodzaak van benoeming van de commissie van deskundigen door de NVAO vloeit voort uit het inzicht van het kabinet dat een financiële en morele relatie tussen beoordelaar en beoordeelde moet worden voorkomen. Het instemmingsrecht dat de NVAO sinds 1 januari 2011 heeft, wordt daarvoor bij nader inzien onvoldoende geacht. In die situatie blijft een directe relatie tussen beoordelaar en beoordeelde bestaan, ook in financiële zin. Ook de Tweede Kamer heeft gepleit voor het voorkomen daarvan. Met het oog op een zo zuiver mogelijke beoordeling moet elke vorm van belangenverstrengeling tussen beoordelaar en beoordeelde worden vermeden. Dat laat onverlet dat de instellingen zelf verantwoordelijk zijn en blijven voor hun interne kwaliteitszorg en voor het handhaven en verbeteren van (de kwaliteit van) het onderwijs.

Een andere reden om de bevoegdheid tot benoeming van de commissies van deskundigen bij de NVAO te laten is dat er een instantie moet zijn die de knoop doorhakt als instellingen in een visitatiegroep er samen niet uitkomen wat betreft de keuze van de deskundigen. Dit voorstel kan dan ook niet los worden gezien van het voorstel om opleidingen groepsgewijs te visiteren.

Het kabinet herkent zich niet in de opmerking van de Afdeling dat de motivering van het voorstel innerlijk tegenstrijdig zou zijn. Het door de Afdeling ingebrachte fundamentele bezwaar dat normering en beoordeling nog meer in één hand komen, is voor het kabinet aanleiding de oorspronkelijk voorgestelde ruime bevoegdheid voor het benoemen van de commissie van deskundigen te beperken. Het wetsvoorstel zal zo worden aangepast dat de NVAO het gezamenlijke voorstel van instellingen moet overnemen als de voorgestelde commissie van deskundigen onafhankelijk en deskundig is en de leden de werkzaamheden voor een redelijke vergoeding willen uitvoeren. Verder benoemt de NVAO alleen zelfstandig de leden van de commissie van deskundigen (gehoord de instellingen) als de instellingen binnen een visitatiegroep er niet uitkomen of geen gezamenlijk voorstel indienen bij de NVAO.

c. Beperking geldigheidsduur toets nieuwe opleiding (tno)

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast. Voor de opleidingen die nog geen feitelijk onderwijs verzorgen op het moment dat de tno wordt aangevraagd (het merendeel), wordt de tno uitgevoerd op grond van een papieren toets. Dit is conform de huidige tno. Bij een positief oordeel wordt de tno verleend, met dien verstande dat na drie jaar de overige criteria die wel voor accreditatie gelden maar niet voor tno alsnog worden getoetst: «gerealiseerd (eind)niveau» en «toetsing en examinering». Deze kunnen niet op het moment van de tno worden beoordeeld omdat er dan nog geen sprake is van feitelijk gegeven onderwijs. Er is dus geen sprake van een tweede «papieren toets». Pas als alle criteria zijn beoordeeld, is de tno en de aanvulling erop volledig afgerond. Als bij die toetsing onvoldoende wordt gescoord, vervalt de tno.

3. Wijziging Wet op het onderwijstoezicht (WOT)

Accreditatie wordt verleend voor een periode van zes jaar. Indien zich tussentijds kwaliteitsproblemen voordoen en de interne kwaliteitszorg van de instelling faalt in de periode tussen twee accreditaties, is er geen systematisch functionerend, extern mechanisme om die problemen tijdig te ontdekken, aldus de toelichting. Daarom wordt voorgesteld risicogericht toezicht op de kwaliteit van het hoger onderwijs in te voeren, zoals al gebruikelijk is in andere onderwijssectoren en het toezicht op het stelsel van accreditatie te versterken. Bij geconstateerde risico's kan de inspectie aanvullend onderzoek bij de instelling doen naar de naleving van de regels rond het afstuderen. Ook signalen van studenten kunnen aanleiding zijn voor onderzoek. Deze wijzigingen krijgen als volgt gestalte:

- de inspectie krijgt tot taak de kwaliteit te onderzoeken van het onderwijs aan een instelling voor hoger onderwijs, mits geen betrekking hebbend op de beoordeling van het eindniveau van afgestudeerden (voorgesteld artikel 3, tweede lid, onder c, van de WOT);
- de intensiteit van het in te voeren toezicht op het hoger onderwijs wordt afhankelijk gesteld van de kwaliteit van het onderwijs, van de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd, van de mate van naleving van wettelijke voorschriften en van de financiële situatie van de instelling (voorgesteld artikel 4, derde lid, van de WOT);
- de inspectie gaat bij haar onderzoek uit van openbare verantwoordingsinformatie over de resultaten en de kwaliteit van het onderwijs, de financiële situatie van de instelling en de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd (voorgesteld artikel 10, eerste lid, van de WOT);
- de inspectie legt haar werkwijze vast in een door de minister goed te keuren onderzoekskader (voorgesteld artikel 10, eerste lid, van de WOT);
- bij het onderzoek naar de naleving van wettelijke voorschriften en de financiële rechtmatigheid krijgt de inspectie een ruimere bevoegdheid dan het toezicht op de ontwikkelingen in het stelsel van hoger onderwijs (voorgesteld artikel 12a, tweede lid, van de WOT);
- de clausulering dat de inspectie uitsluitend in «incidentele gevallen» en «onder door Onze minister te stellen voorwaarden» onderzoek kan verrichten naar de naleving van bij of krachtens de WHW gegeven voorschriften, de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs en de rechtmatigheid van de bestedingen vervalft. (voorgesteld artikel 12a, derde lid, van de WOT).

De Afdeling stelt vast dat aldus hoofdstuk 3 van de WOT (uitoefening van het toezicht) nagenoeg volledig van toepassing wordt op het hoger onderwijs, met uitzondering van het jaarlijkse kwaliteitsonderzoek door de inspectie bij elke instelling.

a. invoering risicogestuurd toezicht instellingen op kwaliteit

De veronderstelling die aan de toelichting ten grondslag ligt is dat uit het onderzoek naar Inholland is gebleken dat de inspectie onvoldoende mogelijkheden heeft om stelselmatig toe te zien op de kwaliteit van het hoger onderwijs, met als gevolg dat de inspectie pas in actie kwam nadat er media-aandacht ontstond. De tweede veronderstelling is dat de invoering van risicogestuurd toezicht op de kwaliteit van het hoger onderwijs hierop een antwoord vormt. Naar het oordeel van de Afdeling zijn beide veronderstellingen onjuist. Zij wijst daartoe op het volgende.

Het uitgangspunt van de WHW is dat de instellingen voor hoger onderwijs zelf primair verantwoordelijk zijn voor het handhaven en verbeteren van kwaliteit.¹ Een belangrijke overweging daarbij is dat bij deze instellingen, die te maken hebben met sterke tegenspelers (klanten, contractpartners, internationale rankings) een andere vorm van toezicht nodig is dan bij andere onderwijsinstellingen gebruikelijke. Daarnaast wordt veel waarde gehecht aan de autonomie van instellingen voor hoger onderwijs, die elkaar als het ware tot norm zijn. In dat kader is, naast het interne toezicht, een prominente plaats toegekend aan de examencommissie die de exameneisen en de kwaliteit van een examen inhoudelijk moet beoordelen, en aan de beoordeling door externe deskundigen van de kwaliteit van het onderwijs. Het sluitstuk hiervan is de accreditatie, die voorziet in een toets door een specifiek daarvoor in het leven geroepen onafhankelijk orgaan, dat zich daarbij baseert op de zelfevaluatie van de instelling en de visitatie van door de instelling aangezochte deskundigen.

De invoering van accreditatie heeft belangrijke gevolgen gehad voor het toezicht op het hoger onderwijs. Zij betekent dat de inspectie ten aanzien van de kwaliteit van individuele opleidingen (inhoud, niveau en uitvoering van examens etc.) geen taak heeft, anders dan onderzoek op het niveau van de instelling naar de naleving van, kort gezegd, de wettelijke waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijs en de diploma's.² In plaats daarvan dient de inspectie zich te richten op het functioneren van het kwaliteitssysteem als geheel, zoals de wijze waarop instellingen in het algemeen omgaan met de resultaten van visitaties en of met het accreditatiesysteem wordt voldaan aan de doelen die met accreditatie worden beoogd.³ Volgens de wetgeschiedenis gaat hier met name om themaonderzoek, gericht op alle publieke belangen, dus inclusief onderzoek naar kwaliteit.⁴ Verder kan zij in incidentele gevallen, bijvoorbeeld na meldingen van wetsovertredingen, op aanwijzing van de minister dan wel uit eigen beweging onderzoek doen onder door de minister te stellen voorwaarden.⁵ Met ingang van 1 juli 2012 kan dit onderzoek mede de kwaliteit van het onderwijs betreffen.⁶

Voorgesteld wordt om de inspectie naast het nalevingsonderzoek ook onderzoek te laten doen naar de kwaliteit van het onderwijs aan een instelling voor hoger onderwijs, anders dan ten behoeve van de accreditatie in het hoger onderwijs.⁷ Dit onderzoek zal in beginsel een risicogestuurd karakter krijgen, zodat de inspectie in actie kan komen op basis van factoren die een risico opleveren voor de kwaliteit, zoals onderwijsrendement, studenten- en medewerkertevredenheid, of schommelingen in studentenaantallen en rendementen. Aanvullend onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs is mogelijk. Daarbij is de inspectie niet langer afhankelijk van de door de minister te stellen voorwaarden die gelden voor incidenteel onderzoek.⁸

Het is de Afdeling allereerst niet duidelijk wat het kwaliteitstoezicht door de inspectie toevoegt aan de accreditatie door de NVAO. Zoals hiervoor is gebleken, gaat het huidige stelsel uit van een taakverdeling, waarbij de inspectie is belast met het doorlopende toezicht op de naleving van de WHW, daaronder begrepen die onderdelen die van wezenlijk belang zijn voor de inhoud van het onderwijs en de kwaliteit van de examens, en de NVAO de daadwerkelijk gerealiseerde kwaliteit beoordeelt. Volgens de wetgeschiedenis legt de inspectie bij dit onderzoek het accent op onderwerpen die worden geselecteerd in het kader van programmatisch handhaven en op onderwerpen die zijn vastgelegd in het jaarwerkplan, maar kan ook steekproefonderzoek plaatsvinden. Hoewel er geen direct verband is tussen de naleving van de WHW en de gerealiseerde kwaliteit, is het plausibel dat de mate van naleving wel van invloed is op de kansen op een goed resultaat.⁹ Indien de inspectie bij een steekproef in het kader

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 920, nr. 3.

² Artikel 3 juncto artikel 18 van de WOT. Met ingang van 1 juli 2012 (Stb. 2012, 118) strekt het toezicht zich uit over de naleving van al hetgeen bij of krachtens de WHW is bepaald (artikel 3, tweede lid, onderdeel b, juncto artikel 12a).

³ Artikel 3 juncto artikel 19 van de WOT. Met ingang van 1 juli 2012 (Stb. 2012, 118) dient de inspectie de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs te beoordelen en bevorderen, met inbegrip van het stelsel voor accreditatie. Zij onderzoekt daartoe de ontwikkelingen in het stelsel en kan in incidentele gevallen onderzoek doen (artikel 3, tweede lid, onderdeel c, juncto artikel 12a, tweede en derde lid).

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 193, nr. 3, blz. 20.

⁵ Artikel 3 juncto artikel 19 van de WOT.

⁶ Artikel 12a, derde lid, van de WOT bepaalt dat de inspectie in incidentele gevallen onderzoek kan verrichten op aanwijzing van de minister dan wel uit eigen beweging onder door Onze Minister te stellen voorwaarden. Dit onderzoek kan mede de kwaliteit van het onderwijs betreffen.

⁷ Voorgesteld artikel 3, tweede lid, onderdeel c, van de WOT (artikel III, onderdeel b).

⁸ Artikel III, onderdeel F (wijziging artikel 12a van de WOT).

⁹ Inspectie van het Onderwijs, a.w, blz. 13: Uit het onderzoek blijkt «een duidelijk verband tussen gebreken in de naleving van de wet enerzijds en zorgelijke uitkomsten met betrekking tot de toetsing en het gerealiseerde eindniveau anderzijds.»

van het toezicht op de naleving van de WHW bij een instelling op problemen stuit, geeft de WOT de inspectie bovendien de mogelijkheid nader onderzoek te doen, onder door de minister te stellen voorwaarden. Al met al beschikt de inspectie dus al over ruime mogelijkheden om toezicht te houden en op te treden voordat problemen zich hebben geopenbaard. Dat zij daarvoor vooral afhankelijk zou zijn van berichten in de media is althans geen juridische realiteit.

Vervolgens vraagt de Afdeling zich af in welk opzicht het nalevingstoezicht afwijkt van het voorgestelde kwaliteitstoezicht door de inspectie. Volgens de tekst van het voorstel doet de inspectie onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs anders dan ten behoeve van de accreditatie, maar kwaliteit is logischerwijze óf NVAO-kwaliteit óf geen kwaliteit, óf het betreft in beide gevallen steeds dezelfde kwaliteit. Voor zover het eerste het geval is, is het onduidelijk welke meerwaarde het voorstel heeft, voor zover het laatste aan de orde is vraagt de Afdeling hoe dubbele toezichtlasten en uiteenlopende oordelen tussen inspectie en NVAO worden voorkomen. Daarbij merkt de Afdeling op dat waar de tekst van het voorstel spreekt van de kwaliteit van het onderwijs, de toelichting het oog lijkt te hebben op het nalevingstoezicht, dat wil zeggen de naleving van die voorschriften die van wezenlijk belang zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. Mogelijk is deze onduidelijkheid ontstaan doordat in de huidige WOT toezicht op de kwaliteit van het hoger onderwijs in beginsel identiek is aan nalevingstoezicht.¹ Zoals de Afdeling hiervoor heeft opgemerkt, is het toezicht op naleving van die voorschriften al voldoende verzekerd.

Verder merkt de Afdeling op dat in de risicoanalyse van de inspectie de nadruk wordt gelegd op prestaties die gemakkelijk kunnen worden gemeten en op subjectieve indicatoren als tevredenheid.² Dat maakt de risicoanalyse minder geschikt voor het hoger onderwijs, omdat een dergelijke benadering van het begrip onderwijskwaliteit de innovatie van onderwijsprogramma's kan frustreren en te weinig verbonden is met een internationaal herkenbaar kwaliteitsbegrip. Bovendien wordt het toezicht gebaseerd op risicoprofielen die gemaakt worden aan de hand van gegevens die veelal pas op termijn beschikbaar zijn. Als het dan mis blijkt te zijn, ligt het probleem al op straat. Ook heeft selectief toezicht als nadeel dat de aandacht voor de gemiddelde en goede instelling of opleiding naar de achtergrond dreigt te verdwijnen. Voor het goed functioneren van het toezicht is het van belang dat ook toezicht wordt gehouden op de instellingen en opleidingen waar de risico's zich nog niet hebben geopenbaard. In het voorstel wordt de inspectie, nog meer dan thans kennelijk het geval is, een handhaver die vooral tekortkomingen onderzoekt en sanctioneert, in plaats van een instantie die steekproefsge wijze controleert. In zoverre is de invoering van risicogestuurd toezicht – onbedoeld – een stap terug

Ten slotte merkt de Afdeling op dat het voorstel voorziet in aanvullend onderzoek door de inspectie indien de risicoanalyse negatief uitvalt. Dat onderzoek heeft louter betrekking op aspecten die onder het nalevingstoezicht vallen, en heeft slechts beperkte betekenis voor de daadwerkelijke kwaliteit van de instelling of opleiding. Voor intrekking van de accreditatie blijft derhalve een advies van de NVAO nodig, die daarvoor eigen kwaliteitsmaatstaven hanteert.³ Verder blijkt uit de toelichting dat instellingen die met succes de instellingstoets kwaliteitszorg van de NVAO doorlopen, niet zullen worden geconfronteerd met aanvullend inspectietoezicht, tenzij er sprake is van andere signalen of risico's. Maar de mogelijkheid om nader onderzoek te doen bestaat nu al, op basis van de bevoegdheid om incidenteel onderzoek te doen. Niet wordt toegelicht waarom deze bevoegdheid niet langer voldoende is en waarom het

¹ Zie bijvoorbeeld artikel 3 juncto 18 van de WOT.

² Illustratief hiervoor is dat deze aspecten eveneens worden beoordeeld door de NVAO, met dit verschil dat het daar één van de 16 indicatoren is die gebruikt wordt om de kwaliteit van een opleiding te beoordelen.

³ Artikel 5a.12b van de WHW.

noodzakelijk is de inspectie bij het incidentele onderzoek volledig de vrije hand te geven, zonder dat de minister nog voorwaarden kan stellen. Verder stelt de Afdeling vast dat, als gevolg van het ontbreken van een toezichtkader en samenwerkingsafspraken, (nog) geen duidelijkheid over bestaat wie het voortouw neemt en of informatie van de NVAO van belang kan zijn voor de inspectie en omgekeerd. Daarmee bestaat het risico dat het aanvullende inspectietoezicht interfereert met het werk van de NVOA.

Samenvattend concludeert de Afdeling dat behoud en verbetering van kwaliteit in de eerste plaats een opdracht van de instelling is, waarop door middel van accreditatie periodiek wordt toegezien, waarbij het volledige accreditatiekader aan de orde kan komen. Daarnaast heeft de inspectie een belangrijke taak wat betreft het toezicht op de naleving van de regels die voorwaarde zijn voor het realiseren van kwaliteit. De invoering van risicogestuurd toezicht heeft naar het oordeel van de Afdeling geen nut, enerzijds vanwege de ontoereikendheid van de indicatoren, anderzijds vanwege de beperkingen die de inspectie zich moet opleggen bij het aanvullend onderzoek. Hiermee hangt samen dat het voorstel onduidelijk is over de taakverdeling tussen de NVAO en de inspectie en over de vraag over wat onder kwaliteit van het onderwijs aan een instelling moet worden verstaan, anders dan ten behoeve van de accreditatie. De Afdeling adviseert af te zien van de voorgestelde wijzigingen van de WOT.

b. Toezicht op het accreditatiestelsel

Volgens de toelichting voorziet het voorstel daarnaast in versterking van het toezicht op het stelsel van accreditatie en is dit toezicht deels risicogericht en deel proportioneel van aard.¹ Deze mededeling hangt kennelijk samen met het voorstel tot wijziging van artikel 4 van de WOT, waardoor het risicogestuurd toezicht in het hoger onderwijs wordt ingevoerd.

Thans bepaalt de wet dat de inspectie toezicht houdt op het accreditatieorgaan. (artikel 17 van de WOT). Met ingang van 1 juli 2012 vervalt het toezicht van de inspectie op de NVAO, omdat dit is voorbehouden aan het Comité van Ministers. Het toezicht op het stelsel van accreditatie blijft wel onderdeel van het toezicht van de inspectie op het stelsel van hoger onderwijs.² Het gaat hierbij met name om themaonderzoeken. Daarnaast kan de inspectie ad hoc onderzoek verrichten op aanwijzing van de minister, dan wel op eigen initiatief onder door de minister stellen voorwaarden.³ Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom, naast deze twee mogelijkheden, invoering van risicogestuurd toezicht nodig is, en evenmin waarom de inspectie bij de uitvoering van incidenteel onderzoek voortaan volledig autonoom moet kunnen handelen. Ook rijst de vraag of het voorstel niet neerkomt op toezicht van de inspectie op de NVAO, en wat moet worden verstaan onder «toezicht op de kwaliteit van het onderwijs», nu de NVOA daarop zelf toezicht houdt.

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken óf en hoe het nieuwe verscherpte toezicht op de NVAO een meerwaarde heeft ten opzichte van de met ingang van 1 juli 2012 geldende regeling, aan te geven waarop dit nieuwe toezicht precies betrekking heeft en artikel 12a van de WOT zo nodig aan te passen.

3. Wijziging Wet op het onderwijstoezicht (WOT)

a. invoering risicogericht toezicht instellingen op kwaliteit

Naar aanleiding van de zorg en het advies van de Afdeling over de bevoegdheden van de Inspectie en de mogelijke taakoverlap met de NVAO heeft het kabinet zich beraden. Besloten is het wetsvoorstel op dit

¹ Paragraaf 2.2.

² Artikel 3, tweede lid, onderdeel c, van de WOT.

³ Artikel 12, tweede en derde lid, van de WOT.

onderdeel aan te passen. Dat betekent echter niet dat wordt afgezien van de voorgestelde wijzigingen van de WOT zoals de Afdeling adviseert. Het invoeren van het risicogericht toezicht door de Inspectie naast het nalevingstoezicht ziet het kabinet als een noodzakelijke tijdelijke maatregel om het vertrouwen in het hoger onderwijs te bestendigen. Het is een manier om mogelijke risico's sneller te detecteren en aan te pakken. Daarmee wordt beoogd de fase tussen twee accreditaties in te vullen. Wel wordt naar aanleiding van het advies van de Afdeling in de memorie van toelichting nog eens duidelijk gemaakt dat het onderzoek in het kader van risicogericht toezicht van de Inspectie ook aan de voorwaarden gebonden is van artikel 12a, derde lid, van de WOT, ook wel aangeduid als de brandweerfunctie. De minister heeft de bevoegdheid om nadere voorwaarden te stellen aan het risicogericht onderzoek. Op deze manier worden de risico's van mogelijke taakoverlap met de NVAO verkleind. Proportionaliteit is in dit verband een sleutelbegrip. In de memorie van toelichting is hieraan nadere invulling gegeven.

Daarnaast wordt in het wetsvoorstel de taakafbakening tussen de Inspectie en de NVAO geëxpliciteerd, in die zin dat onderzoek naar de kwaliteit van opleidingen, net als op grond van de huidige WOT, blijft voorbehouden aan de NVAO; het toezicht van de Inspectie is te allen tijde complementair aan het accreditatiestelsel. Met het oog op deze wijzigingen van de WOT is het noodzakelijk dat de Inspectie toezichtkaders voor het instellingstoezicht ontwikkelt en vaststelt (net als in andere sectoren na overleg met het veld). Bij het toezichtkader voor het instellingstoezicht hoort een samenwerkingsafpraak met de NVAO. Het toezichtkader en de samenwerkingsafpraak worden voor inwerking-treding van dit wetsvoorstel ontwikkeld. Onderdeel hiervan is in elk geval het uitgangspunt dat het risicogericht toezicht complementair is aan het interne toezicht en de interne kwaliteitsborging van de instellingen. Zoals aangegeven, acht het kabinet de introductie van risicogericht toezicht door de Inspectie in het hoger onderwijs een tijdelijk noodzakelijke maatregel. Daarom zal deze maatregel na vier jaar vervallen, tenzij uit de evaluatie blijkt dat verlenging noodzakelijk is. Uit de evaluatie moet blijken dat dankzij het risicogericht toezicht ernstige risico's met een uitstraling op stelselniveau zijn gedetecteerd waarbij de instelling niet in control blijkt te zijn en die zonder risicogericht toezicht niet of te laat zouden zijn ontdekt.

b. Toezicht op het accreditatiestelsel

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting van het wetsvoorstel aangepast zodat helder is dat er met dit wetsvoorstel niets wordt gewijzigd wat betreft het toezicht op het accreditatiestelsel. Er is geen sprake van een verscherpt toezicht op de NVAO en er is ook geen aanleiding om artikel 12a van de WOT met het oog daarop aan te passen.

4. Vergroten van de onafhankelijkheid van de examencommissie

Volgens de regering zijn met de Wet versterking besturing belangrijke stappen gezet om de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie te versterken. Uit de onderzoeken van de NVAO en de inspectie blijkt echter dat aanvullende maatregelen nodig zijn. Daarom wordt bepaald dat elke examencommissie een extern deskundige als lid heeft en wordt de mogelijkheid uitgesloten dat leden van het instellingsbestuur of personen die anderszins financiële verantwoordelijkheid dragen binnen de instelling zitting hebben in de examencommissie.

- a. *De inspectie concludeert dat de regels die betrekking hebben op de examinering en toetsing in het hoger beroepsonderwijs onvoldoende worden nageleefd. Wat betreft de examencommissie blijken 14 van de 15 onderzochte opleidingen nog niet te voldoen aan de taak die haar*

met de Wet versterking besturing per 1 september 2010 is opgedragen. Dat betekent dat op basis van dit onderzoek niet kan worden vastgesteld of deze wet voldoet. Zoals de Afdeling hiervoor heeft opgemerkt, is het van wezenlijk belang dat de naleving op orde is, voordat aanvullende regels worden overwogen. De toelichting vermeldt niet of de inspectie inmiddels nader (thematisch) onderzoek heeft gedaan naar de naleving van de op examinering en toetsing gerichte voorschriften in het hoger onderwijs als geheel.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

- b. Ingevolge het voorgestelde artikel 7.12a, derde lid, van de WHW dient tenminste één lid van de examencommissie afkomstig te zijn van buiten de opleiding en worden leden van het instellingsbestuur of personen die anderszins financiële verantwoordelijkheid dragen binnen de instelling niet benoemd. De wetgever heeft eerder, in het kader van de Wet versterking besturing, afgezien van een verplichting tot het opnemen van externen. Een amendement dat die verplichting wilde introduceren, werd ontraden door de minister en is verworpen.¹ Volgens de minister zou de beslissing over de samenstelling van de examencommissie door de instelling, na advies door de commissie, zelf genomen moeten worden. Ook zou benoeming van externe deskundigen niet altijd mogelijk zijn, indien de opleiding te klein of te specifiek is of geen deskundigen beschikbaar zijn.²

De Afdeling stelt voorop dat consistentie geboden is. De toelichting maakt niet duidelijk waarom de verschillen tussen de opleidingen binnen het hbo en het belang van maatwerk, een half jaar na inwerkingtreding van de wet, niet langer relevant zijn. Dat hbo-opleidingen niet zonder meer over een kam kunnen worden geschoren, leidt de Afdeling ook af uit het feit dat de Handreiking van de HBO-raad, die de toelichting met instemming aanhaalt, ruimte biedt voor maatwerk wanneer (te) strikte toepassing leidt tot aantoonbaar negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de examinering, met name voor kleine opleidingen.³ De verwijzing naar het onderzoek van de inspectie naar alternatieve afstudeertrajecten doet daaraan niet af. In haar onderzoek verwijst de inspectie slechts naar haar voor inwerkingtreding van de Wet versterking besturing gehouden pleidooi, zonder met nieuwe feiten of argumenten te komen. Omdat de Handreiking bindend is voor alle bekostigde hbo-instellingen, en zij door de inspectie in haar onderzoek is aangemerkt als een waardevol document, ziet de Afdeling geen meerwaarde in een wettelijke regeling. Bovendien is het onwenselijk een verplichting op te leggen waarvan op voorhand vaststaat dat die niet altijd kan worden nageleefd. Dit geldt ook voor het wetenschappelijk onderwijs, nu volgens de toelichting niet zeker is of verplichte deelname van externen uitvoerbaar is, aangezien de universitaire wereld klein is. Ten slotte benadrukt de Afdeling dat de wet nu al verlangt dat er hoe dan ook altijd aan de eisen van onafhankelijkheid en deskundigheid moet worden voldaan.⁴

De Afdeling adviseert af te zien van de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de examencommissie.

4. Vergroten van de onafhankelijkheid van de examencommissie

Het onderzoek naar de naleving van de op examinering en toetsing gerichte voorschriften in het hoger onderwijs van de Inspectie waarnaar de Afdeling informeert, is opgenomen in het Jaarwerkplan 2013 van de Inspectie. De toelichting is terzake aangevuld.

Het kabinet heeft het advies van de Afdeling af te zien van de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de examencommissie niet gevolgd. Wel is het wetsvoorstel op dit onderdeel aangepast voor het wetenschap-

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 821, nr. 54.

² Wel zou de minister nagaan of het werken met een zogenaamde »pool« van docenten die bij andere instellingen als externe deskundige optreden voordelen zou bieden.

³ Als voorbeeld wordt genoemd dat bij een kleine opleiding een voor de kwaliteit van examen onmisbare, specifieke inhoudelijke deskundigheid bij één docent berust, die tevens coördinerende/management-taken heeft. In dat geval zou kunnen worden afgeweken van de strikte formulering dat een lid van de Examencommissie «niet in een hiërarchische relatie mag staan» ten opzichte van het College van Bestuur.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 821, nr. 7.

pelijk onderwijs, maar het uitgangspunt van het verplicht opnemen van een extern lid in de examencommissie is gehandhaafd. Met de Wet versterking besturing die op 1 september 2010 in werking is getreden, zijn inderdaad al belangrijke stappen gezet om de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie te versterken. De Onderwijsraad concludeert in zijn advies «Examinering: draagvlak en toegankelijkheid» van 13 november 2006 echter dat examinering in de praktijk een «opleidingsafhankelijke aangelegenheid is met weinig kwaliteitsborging en een geringe betrokkenheid van externe deskundigen». De Onderwijsraad pleit er daarom voor externen te betrekken bij de examinering. Door externen toe te laten in de examencommissie bevordert de hogeschool respectievelijk de universiteit niet alleen de transparantie van het werk van de examencommissie maar worden ook de professionaliteit en onafhankelijkheid van de examencommissie verder versterkt. Voor het wo is de praktische vormgeving van het voorstel van verplichte deelname van externen in de examencommissie verkend. Uit onderzoek van ResearchNed¹ naar de ervaringen van hogescholen en universiteiten blijkt dat in alle onderzochte casussen in het hbo en wo de voordelen van een extern lid opwegen tegen de kosten. In dit onderzoek wordt de volgende toegevoegde waarde van het extern lid onderscheiden:

- a. inbreng van kennis (met name toetskennis, juridische kennis, werkveld);
- b. frisse, kritische blik en daardoor een bijdrage aan een meer zakelijke, professionele, open houding in de commissie zelf en uiteindelijk aan de kwaliteit van de commissie;
- c. grotere standvastigheid en onafhankelijkheid en meer gezag/legitimiteit van de examencommissie ten opzichte van zowel bestuur, management als docenten.

De uitkomsten van dit onderzoek en het aangehaalde advies van de Onderwijsraad onderstrepen het standpunt van het kabinet dat de verplichte invoering van het externe lid voor zowel het wo als het hbo niet op praktische belemmeringen zal stuiten en wenselijk is. Niet voor niets is dit ook opgenomen in de Handreiking voor examencommissies van de HBO-raad waarnaar de Afdeling verwijst. Met die Handleiding kan niet worden volstaan omdat alleen bij niet naleven van wettelijke voorschriften eventueel een bekostigingssanctie kan worden opgelegd. Mede omdat ervaringen in het wo met externe leden nog schaars zijn, wordt voor het wo de verplichtstelling met twee jaren uitgesteld. Hiermee geeft het kabinet gehoor aan de faseverschillen tussen het hbo en het wo. Een en ander is in de toelichting bij het wetsvoorstel verder geëxpliciteerd.

5. Creëren van een aanwijzingsbevoegdheid van de minister

Het wetsvoorstel kent de minister een aanwijzingsbevoegdheid toe in geval van wanbeheer. Volgens de toelichting is een bekostigingssanctie een geschikt middel als het gaat om een tekortkoming die concreet aanwijsbaar is, zoals de overtreding van een wettelijk voorschrift. In de praktijk wordt in de fase van het bestuurlijk overleg dikwijls een oplossing bereikt, zodat een bekostigingssanctie achterwege kan blijven. Als het bevoegd gezag echter niet in staat of niet bereid is de tekortkoming op te heffen, of de instelling niet op een goede manier leidt met als gevolg wanbeheer, moet de minister kunnen ingrijpen en een aanwijzing kunnen geven, aldus de toelichting. De met een aanwijzing te nemen maatregelen worden niet gedefinieerd. Een aanwijzing kan bijvoorbeeld inhouden dat de rechtspersoon wordt aangesproken om een of meer bestuurders of toezichthouders te vervangen, een instelling of opleiding over te dragen aan een wel competent bestuur of de opdracht zich te laten bijstaan door een deskundige. Wordt een aanwijzing niet opgevolgd, dan is dat een overtreding van de bekostigingsvoorwaarden.

¹ ReserachNed «Externen in examencommissie hoger onderwijs», april 2012

Met de aanwijzingsbevoegdheid wil de minister de mogelijkheid hebben om het beleid van de instelling in geval van wanbeheer te corrigeren indien a) het treffen van een bekostigingssanctie het onderwijs in gevaar zou brengen of b) het treffen van zo'n sanctie (nog) niet mogelijk is omdat niet vast staat dat niet wordt voldaan aan een bekostigingsvoorwaarde. Zelfs biedt het voorstel de mogelijkheid een aanwijzing te geven indien het evident is dat de kwaliteit van het onderwijs in orde is en de bekostigingsvoorwaarden worden nageleefd, maar niettemin sprake is van wanbeheer. Het duidelijkst komt dit tot uitdrukking in de regel dat een aanwijzing kan worden gegeven indien wordt gehandeld in strijd met de «kennelijke geest van wettelijke bepalingen» en daarmee financieel voordeel wordt behaald.

De Afdeling merkt op dat aan de minister geen handhavingsbevoegdheid toekomt indien niet vaststaat dat een bekostigingsvoorwaarde niet wordt nageleefd. Een instelling die zich aan de wet houdt, mag niet worden geconfronteerd met welke vorm van ingrijpen dan ook. Preventief ingrijpen is dus niet mogelijk.

Daarnaast gebiedt de rechtszekerheid dat alleen de overtreding van concrete, voor iedereen kenbare wettelijke normen met straffen wordt bedreigd. Bestrafing vanwege handelen in strijd met de «kennelijke geest» van de wet verdraagt zich daarmee niet.¹ Dit betekent dat alleen het (herhaaldelijk) niet naleven van een bekostigingsvoorwaarde tot een aanwijzing aanleiding kan geven.

Voorts merkt de Afdeling op dat de toelichting niet duidelijk maakt welke problemen zich thans voordoen met betrekking tot het middelbaar en hoger onderwijs, waarvoor de huidige interventiemogelijkheden tekort zouden schieten. Evenmin geeft de toelichting inzicht in de vraag of de aanwijzing, die in 2010 in het primair en voortgezet onderwijs is geïntroduceerd, inmiddels met succes is toegepast. De toelichting verwijst slechts naar Inholland. De Afdeling wijst er evenwel op dat het voorbeeld van Inholland niet gelukkig lijkt, omdat er bij deze instelling een combinatie was van uitzonderlijke omstandigheden. Daarnaast betwijfelt de Afdeling of met een aanwijzing adequater zou zijn opgetreden dan thans het geval was. Enkele dagen nadat er berichten verschenen over Inholland, werd door het bestuur een onafhankelijke onderzoekscommissie ingesteld. Op 23 september 2010 verscheen het rapport van de onderzoekscommissie, op 19 oktober 2010 een tussenrapportage van de inspectie. Binnen een maand trad een nieuw College van bestuur aan, in januari 2011 gevolgd door een nieuwe Raad van Toezicht. In april 2011 werden de definitieve bevindingen van de inspectie en de NVAO gepubliceerd en was er een wettelijke grondslag om bekostigingssancties te treffen. Het nieuwe bestuur heeft vervolgens een herstelplan opgesteld en daarvoor in juli 2011 de instemming van de NVAO verkregen.

Voorts valt het de Afdeling op dat in de toelichting een analyse van de huidige (interventie)mogelijkheden van de inspectie en minister ontbreekt en dat dus ook onduidelijk is of, hoe en waarom de huidige toezicht- en interventie-instrumenten tekortschieten. De Afdeling wijst erop dat de minister thans op grond van artikel 15.1 van de WHW kan bepalen dat de bekostiging, waaronder begrepen voorschotten, geheel of gedeeltelijk wordt ingehouden dan wel opgeschort als het bevoegd gezag handelt in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet. Indien de bekostiging onrechtmatig is verkregen of besteed, kan de bekostiging volledig teruggevorderd (en kunnen toekomstige bedragen worden ingehouden).

¹ Advies van 26 februari 2010, Kamerstukken II 2009/10, 32 368, nr. 4.

Ten slotte wijst de Afdeling erop dat het perspectief in de toelichting voortdurend verschuift, wat de beoordeling van het wetsvoorstel bemoeilijkt. Na een passage over een «tekortkoming die concreet aanwijsbaar is» wordt de focus gericht op «structurele tekortkomingen omdat het instellingsbestuur niet in staat is de instelling goed te leiden met als gevolg financieel wanbeheer», «ernstige tekortkomingen» en «wanbeheer dat leidt tot negatieve consequenties op stelselniveau». Geen van deze termen sluit aan bij in de tekst van het voorstel gebruikte begrippen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de aanwijzingsbevoegdheid te heroverwegen. Indien de noodzaak ervan kan worden aangetoond, dient de bevoegdheid in elk geval te worden beperkt tot het (herhaaldelijk) handelen in strijd met bekostigingsvoorschriften.

5. Creëren van een aanwijzingsbevoegdheid van de minister

Het kabinet wil allereerst een misverstand wegnemen. De Afdeling lijkt ervan uit te gaan dat de aanwijzingsbevoegdheid preventief zou kunnen worden ingezet op een moment dat nog niet vaststaat of bekostigingsvoorwaarden al dan niet zijn nageleefd. Dat is niet het geval. Een aanwijzing kan alleen worden gegeven als er gehandeld is in strijd met de bekostigingsvoorwaarden dat houdt in dat de vastgelegde voorschriften in de wet- en regelgeving niet worden nageleefd. Een voorgenomen aanwijzing wordt bovendien altijd voorafgegaan door een onderzoek door de Inspectie op grond van artikel 12a van de WOT en een rapport als bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de WOT. Dat rapport, waarbij gedacht kan worden aan een rapport dat naar aard, vorm en reikwijdte vergelijkbaar is met het rapport van de Inspectie naar aanleiding van de onregelmatigheden bij Hogeschool Inholland, zal zware conclusies moeten bevatten met betrekking tot de ernst van het financieel wanbeheer en/of ongerechtvaardigde verrijking en/of onrechtmatig handelen om te kunnen dienen als basis voor de inzet van de aanwijzingsbevoegdheid. Om aan alle onduidelijkheid op dit punt een eind te maken zal het wetsvoorstel worden aangepast in die zin dat de mogelijkheid van een aanwijzing vanwege handelen in strijd met de «kennelijke geest» van de wet wordt geschrapt, al moet daarbij worden aangetekend dat de vergelijkbare bepalingen in de wetgeving voor het funderend onderwijs die mogelijkheid ook kennen.

Naar aanleiding van de vraag van de Afdeling welke problemen zich thans voordoen met betrekking tot het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het hoger onderwijs, waarvoor de huidige interventiemogelijkheden tekort zouden schieten, merkt het kabinet op dat de huidige interventiemogelijkheden elk op zichzelf adequaat zijn. Zowel ten aanzien van mbo- als ho-instellingen beschikt de minister over diverse mogelijkheden om in te grijpen, waarbij interventies worden opgeschaald volgens het model van de interventiepiramide. Die interventies variëren van een bestuurlijk gesprek met het bestuur van de instelling tot het opleggen van bekostigingssancties. Als geen van de interventies heeft gewerkt en er geen zicht bestaat op het gewenste resultaat kan de minister overwegen gebruik te maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid. De aanwijzingsbevoegdheid is nadrukkelijk bedoeld als ultimatum remedium en is nevenschikkend aan de bekostigingssanctie. De bevoegdheid is nodig om de minister uiteindelijk zijn stelselverantwoordelijkheid te kunnen laten waarmaken en is te beschouwen als het sluitstuk op het geheel van interventies die in het kader van toezicht en handhaving nu al mogelijk zijn. In het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs bestaat reeds een aanwijzingsbevoegdheid. De bevoegdheid voor het hoger en middelbaar onderwijs sluit daarop aan.

De Afdeling betwijfelt of in de casus Inholland met een aanwijzing adequater zou zijn opgetreden. Het kabinet erkent dat de casus Inholland leert dat ook zonder een aanwijzingsbevoegdheid van de minister het nodige in gang kan worden gezet (onder zware politieke druk en grote media-aandacht). Echter, als het college van bestuur en de raad van toezicht van Inholland niet uit eigen beweging waren opgestapt, zou de minister (i.c. de staatssecretaris) geen mogelijkheid hebben gehad om bestuurlijk in te grijpen en hun aftreden te bewerkstelligen, anders dan via een onzeker en langdurig traject van bekostigingssancties, die ten koste kunnen gaan van het primaire proces van de onderwijsinstelling. In dat geval zou een aanwijzing door de minister, gericht aan de raad van toezicht, een «passend» instrument zijn geweest.

De opmerking van de Afdeling dat het perspectief in de toelichting voortdurend verschuift, mede door toedoen van de verschillende termen die in de toelichting gebruikt worden, is voor het kabinet aanleiding geweest de toelichting aan te passen.

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

6. De positie van de student

Artikel I, onderdeel v, voegt aan artikel 7.13, tweede lid, van de WHW een onderdeel x toe, met als strekking dat de feitelijke vormgeving van het onderwijs uit de Onderwijs- en examenregeling (OER) moet blijken. De Afdeling betwijfelt of de feitelijke vormgeving van het onderwijs zich leent voor een vastlegging op papier, omdat de feitelijke overdracht van kennis zich niet laat inkaderen. De toelichting wijst erop dat «deze zaken» waarschijnlijk al in de OER zijn opgenomen, maar laat zich er niet over uit welke zaken dat zijn. In het belang van de kenbaarheid en eenduidigheid adviseert de Afdeling óf in de wettekst te specificeren op welke zaken wordt bedoeld óf de regel achterwege te laten.

6. De positie van de student

De opmerking van de Afdeling dat de feitelijke vormgeving van het onderwijs zich moeilijk leent voor een vastlegging op papier geeft het kabinet aanleiding tot de volgende reactie. Met de «feitelijke vormgeving» wordt uitdrukkelijk niet bedoeld op de feitelijke overdracht van kwalificaties van docent aan student. In dat geval gaat het om de concrete interactie tussen docent en student. Die laat zich niet vangen in regels en procedures. Bij de feitelijke vormgeving in het voorgenomen artikel gaat het om de organisatie van de opleiding.

De verplichting voor de instelling om de feitelijke vormgeving van de opleiding (expliciet) in de onderwijs- en examenregeling (OER) op te nemen, is al eerder aangekondigd⁴. Die aankondiging werd gedaan in het

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

² D.d. 19 mei 2011.

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

⁴ Kamerstukken II, 2010–2011, 31 288, nr. 204.

licht van een eerdere discussie over schadevergoeding aan studenten. In de voorschriften omtrent de OER is ten aanzien van het onderwijs al een groot aantal elementen opgenomen, waaronder de eindtermen en de omvang (studiepunten) van de diverse vakken («onderwijsonderdelen»). De wettelijke verplichting tot het beschrijven van de feitelijke vormgeving wordt daaraan toegevoegd.

Overigens is er veelal wel relevante informatie over de concrete vormgeving van de opleiding opgenomen in de OER. Een voorbeeld hiervan is de werkvorm: gaat het om hoorcolleges, werkgroepen, praktijkonderwijs, individuele begeleiding of anderszins. Ook wordt er informatie gegeven over de contacturen.

Het is van belang dat de student een goed beeld heeft van de opleiding. Daarvoor is, naast de OER, de Studiekeuzegids123 een belangrijke informatiebron. De verplichting tot het opnemen van de feitelijke vormgeving in de OER leidt ertoe – voor zover dat al niet het geval was – dat de student een helder beeld kan krijgen en de juiste verwachtingen heeft van (de organisatie van) de desbetreffende opleiding. De instelling is bij uitstek bij machte om te bepalen welke informatie in dit verband voor de desbetreffende opleiding relevant is. Een nadere specificatie daarvan in de wet is naar het oordeel van het kabinet niet nodig.

7. Artikelsgewijs

a. Benoeming commissie van deskundigen

Volgens de toelichting bij artikel I, onderdeel B,¹ komt met dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de kwaliteit van de opleidingen nadrukkelijk bij de commissie van deskundigen, die benoemd wordt door de NVAO, te liggen. Dat is een verschil met de huidige situatie, waarbij de beoordeling plaatsvindt door een visitatiecommissie die benoemd is door de instellingen zelf. Aan artikel 1:18, eerste lid, van de WHW wordt een volzin toegevoegd om dit te onderstrepen.

Zoals de Afdeling hiervoor heeft opgemerkt, impliceert het feit dat voor benoeming de instemming van de NVAO vereist is, dat de NVAO akkoord is met de samenstelling van de commissie. Dat de kandidaten uiteindelijk worden benoemd door de instellingen doet daaraan niet af. De NVAO draagt ook nu al de eindverantwoordelijkheid voor de samenstelling van de commissie, ook al benoemt zij de commissie niet. De voorgestelde bepaling is overbodig.

De Afdeling adviseert artikel I, onderdeel B, te schrappen.

b. Toezichthoudende bevoegdheden commissie van deskundigen

Artikel I, onderdeel C, kent de commissie van deskundigen van het accreditatieorgaan de bevoegdheden toegekend die in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan een toezichthouder worden gegeven indien de inspectie het accreditatieorgaan bij een onderzoek betreft dat mede de kwaliteit van het onderwijs omvat.²

Een noodzakelijke voorwaarde voor de toepasselijkheid van titel 5.2 Awb (of onderdelen daarvan, zoals in het voorstel) is dat er sprake is van aanwijzing van een of meer toezichthouders. De NVAO is niet belast met het toezicht op de naleving van de onderwijswetgeving en kan in die zin niet als toezichthouder worden aangemerkt. Slechts de inspectie is toezichthouder in de zin van de Awb.

De Afdeling adviseert artikel I, onderdeel C, te schrappen.

¹ Voorgesteld artikel 1.18 WHW.

² Voorgesteld artikel 5a.2 WHW.

c. Beoordelingskader accreditatie

Ingevolge artikel I, onderdeel F,¹ vindt de beoordeling van een aanvraag om accreditatie «ten minste» plaats op basis van het deel van het accreditatiekader voor accreditatie op grond van artikel 5a.8, eerste lid, of 5a.13f, tweede lid, en de aspecten van kwaliteit, bedoeld in artikel 5a.8, tweede lid, of 5a.13f, eerste lid. Afgezien van het feit dat een verwijzing naar het volledige accreditatiekader een verwijzing naar de delen overbodig maakt, is niet duidelijk waarom de beoordeling «ten minste» plaatsvindt aan de hand van het accreditatiekader. Daarmee lijkt er ruimte te bestaan om naast het beoordelingskader nog andere normen toe te passen.

De Afdeling adviseert te verduidelijken op basis waarvan de NVAO beoordeelt of een opleiding van voldoende kwaliteit is.

d. Reikwijdte WOT

Ingevolge het artikel III, onderdeel D1 zijn de artikelen 11 en 15 niet van toepassing op de instellingen voor hoger onderwijs.² Het wél toepasselijke artikel 12 verwijst evenwel naar het periodieke kwaliteitsonderzoek als bedoeld in artikel 11, tweede of derde lid, wat – voor zover het het hoger onderwijs betreft – uitdrukkelijk niet tot de bevoegdheid van de inspectie behoort.

De Afdeling adviseert beide artikelen met elkaar in overeenstemming te brengen.

7. Artikelsgewijs

a. Benoeming commissie van deskundigen

De Afdeling adviseert artikel I, onderdeel B, te schrappen. Aan dat advies lijkt de veronderstelling ten grondslag te liggen dat het kabinet het advies van de Afdeling zou volgen de benoeming van de commissie van deskundigen niet te beleggen bij de NVAO. Nu het kabinet dat advies niet heeft gevolgd, is er geen reden artikel I, onderdeel B, te schrappen.

b. Toezichthoudende bevoegdheden commissie van deskundigen

Het advies van de Afdeling is voor het kabinet aanleiding artikel I, onderdeel C, aan te passen in die zin dat de invoeging van lid 2a in artikel 5a.2 van de WHW wordt geschrapt. De commissie van deskundigen is inderdaad geen toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

c. Beoordelingskader accreditatie

Aan het advies van de Afdeling om de toelichting op dit punt te verduidelijken is gevolg gegeven.

d. Reikwijdte WOT

Ten aanzien van de reikwijdte van de WOT is er bij de Afdeling kennelijk sprake van een misverstand. De Afdeling heeft vermoedelijk een oude tekst van artikel 11 van de WOT gehanteerd. Door in artikel 12 te verwijzen naar artikel 11 en artikel 12a is sprake van een sluitend systeem.

8. Administratieve lasten

- a. De toelichting merkt op dat de versterking van het toezicht door de inspectie niet zonder gevolgen kan blijven voor de toezichtlast. Wat*

¹ Voorgesteld artikel 5a.9, derde lid, WHW.

² Voorgesteld artikel 10, eerste lid, WOT.

betreft het instellingstoezicht zal de last alleen toenemen bij instellingen waar een ernstig risico voor de onderwijskwaliteit wordt gezien. Daar staat tegenover dat de beperking van het aantal themaonderzoeken een flinke reductie van de toezichtlast oplevert, waardoor de aanpassingen naar schatting netto geen effect hebben.

De Afdeling adviseert nader aan te geven waarop deze schatting berust, welke lasten op dit moment zijn verbonden aan themaonderzoeken en waarom een vermindering daarvan wordt voorzien.

- b. *Volgens de toelichting leidt de bewaartermijn van 7 jaar niet tot extra administratieve lasten. Ingevolge het voorstel worden instellingen verplicht om examenstukken te bewaren, zodat de NVAO deze stukken ten behoeve van de accreditatie kan inzien. Administratieve lasten zijn de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Aangezien accreditatie door de NVAO voorwaarde is voor bekostiging, ziet de Afdeling niet in waarom de kosten om te voldoen aan de informatieplicht jegens de NVAO niet als een administratieve last zouden moeten worden aangemerkt. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.*

8. Administratieve lasten

- a. *In de memorie van toelichting is aan het advies van de Afdeling ten aanzien van de toezichtlasten gevolg gegeven.*
- b. *Ook op het punt van de administratieve lasten is de toelichting aangepast zoals hiervoor bij punt 2 al is aangegeven.*

9. Financiële gevolgen

Volgens de toelichting heeft het wetsvoorstel als consequentie dat de inspectie meer mensen nodig zal hebben. De precieze omvang hiervan is nog niet definitief vastgesteld. De dekking hiervoor komt uit de begroting voor het hoger onderwijs.

De Afdeling wijst erop dat indien een wetsvoorstel financiële gevolgen heeft, in de memorie van toelichting de omvang daarvan dient te worden aangegeven en de wijze waarop de dekking ervan plaatsvindt. De toelichting voldoet hieraan niet. Daardoor zal de inspectie de wettelijke verplichting om in het hoger onderwijs risicogericht toezicht in te voeren hetzij niet nageleefd kunnen worden, hetzij leiden tot het korten op andere inspectieactiviteiten

De Afdeling adviseert alsnog in deze leemte te voorzien.

9. Financiële gevolgen

Het advies van de Afdeling heeft geleid tot aanpassing van deze paragraaf in de memorie van toelichting.

10. Nummering, formulering en indeling

De Afdeling merkt op dat de nummering van hoofdstuk 5a van de WHW, met zijn vele cijfer-letter-cijfer-combinaties, aan de toegankelijkheid van deze wet in de weg staat. Ook zijn door opeenvolgende wijzigingen gaten gevallen in de volgorde van de artikelen, waardoor de wet lijkt op een slagveld van gevallen, met hier en daar nog een eenzame strijder. Daarnaast wordt de wet gekenmerkt door een overdaad aan verwijzingen, die bij een duidelijke structuur niet nodig zouden zijn. Wat betreft de WOT merkt de Afdeling op dat het voorgestelde artikel 3 aan hetzelfde euvel lijdt en dat het overweging verdient de artikelen die betrekking hebben op het hoger onderwijs in een afzonderlijk hoofdstuk onder te brengen.

10. Nummering, formulering en indeling

De opmerkingen van de Afdeling zijn voor het kabinet aanleiding niet in het kader van dit wetsvoorstel maar op een ander moment niet alleen hoofdstuk 5a van de WHW maar de WHW als geheel nog eens tegen het licht te houden. Het kabinet herkent zich niet in de opmerking ten aanzien van artikel 3 van de WOT. Dat artikel omvat alle taken van de Inspectie voor alle onderwijssectoren. Wat de winst zou zijn om daaruit de onderdelen die betrekking hebben op het hoger onderwijs te halen en op een andere plaats onder te brengen, valt niet goed in te zien.

11. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

11. Redactionele opmerkingen

De door de Afdeling gemaakte redactionele opmerkingen zijn overgenomen.

Ambtshalve toevoegingen:

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om ambtshalve de volgende wijzigingen in het oorspronkelijke wetsvoorstel aan te brengen:

- in artikel 6.13 van de WHW is een onjuiste verwijzing naar een onderdeel van artikel 5a.12 gecorrigeerd;
- artikel 18.32c, derde lid, van de WHW is aangepast in die zin dat de duur van een accreditatie of tno in gevallen waarin op grond van artikel 18.32b, eerste lid, een instellingstoets kwaliteitszorg is aangevraagd niet drie maar vier jaar is.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Economische zaken, Landbouw en Innovatie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.12.0037/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In het opschrift en de citeertitel «kwaliteitsborging» vervangen door: kwaliteitswaarborgen.
- Artikel 1.1 van de WHW, onderdeel t (artikel I, onderdeel A) als volgt formuleren: visitatiegroep: opleidingen die onderwijsinhoudelijk met elkaar overeenkomen.
- In artikel 5a.2, tweede lid, van de WHW (artikel I, onderdeel C) «ten behoeve van de» vervangen door: van een.
- In artikel 5a.8, derde lid, van de WHW (artikel I, onderdeel E) «positief» laten vervallen.
- In artikel 5a.9, derde lid, van de WHW (artikel I, onderdeel F) «door de in artikel 5a.2, tweede lid, bedoelde commissie van deskundigen» schrappen.
- In artikel 5a.9, vierde lid, van de WHW (artikel I, onderdeel F) als volgt formuleren: Het accreditatieorgaan neemt binnen drie maanden na de uiterste aanvraagdatum een besluit op de aanvraag.
- In artikel 5a.9, vijfde lid, van de WHW (artikel I, onderdeel F) «dan wel beide genoemde criteria door hem als voldoende zijn beoordeeld» laten vervallen.
- Artikel I, onderdeel F, onder 5 (artikel 5a.9, zesde lid, van de WHW) als volgt formuleren: In het zesde lid wordt de zinsnede «, bedoeld in artikel 1.18, derde lid, door de onafhankelijke deskundigen van artikel 1.18, derde lid, vierde volzin» vervangen door: door de in artikel 5a.2, tweede lid, bedoelde commissie van deskundigen het derde lid.»
- Artikel I, onderdeel F, onder 8 (artikel 5a.9, tiende lid, van de WHW) als volgt formuleren: In afwijking van het zevende lid kan Onze minister de termijn van accreditatie verlengen met maximaal twee jaar ten behoeve van de gelijktijdige beoordeling van een visitatiegroep.
- Het voorgestelde artikel 5a.11, lid 2a, van de WHW als volgt formuleren: Het accreditatieorgaan stelt de termijn vast waarvoor de toets nieuwe opleiding geldt. De termijn kan niet meer dan zes jaar bedragen. Indien de termijn korter is dan zes jaar dan vindt voor het einde daarvan een nieuwe beoordeling plaats. Als uit de nieuwe beoordeling blijkt dat wordt voldaan aan de criteria, bedoeld in artikel 5a.10a, eerste lid, onderdeel b, wordt de termijn verlengd tot zes jaar of tot het moment, bedoeld in artikel 5a.9, tweede lid. Indien blijkt dat niet aan de in de vorige volzin bedoelde criteria wordt voldaan, vervalt de toets nieuwe opleiding.