

Vergaderjaar 2013–2014

33 472

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

B **VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP¹**

Vastgesteld 19 november 2013

1. Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn voorstander van een stevige aanpak van de diepere oorzaak van diploma-incidenten. Het wetsvoorstel houdt er rekening mee dat de lastendruk niet mag oplopen. De maatregelen zijn pragmatische, effectieve middelen om de kwaliteit beter te borgen, zonder veel extra lasten. De leden van de VVD-fractie hebben nog enkele vragen met betrekking tot de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden menen dat de kwaliteit van het gehele onderwijs van een zo hoog mogelijk niveau dient te zijn. Zij staan om die reden in beginsel positief ten opzichte van wetsvoorstellen die de kwaliteit van het huidige stelsel verbeteren. Ook in dit wetsvoorstel staan waarborgen voor de kwaliteit in het hoger onderwijs centraal en wordt beoogd enkele verbeteringen aan te brengen in het huidige bestel. De leden van de D66-fractie hebben nog enkele vragen.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Linthorst (PvdA), Kox (SP), Sylvester (PvdA), Essers (CDA), Engels (D66), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU) Schaap (VVD), De Vries-Leggedoor (CDA) (*voorzitter*), Lokin-Sassen (CDA), Backer (D66), Ganzevoort (GL) (*vice-voorzitter*), De Lange (OSF), Koole (PvdA), Sent (PvdA), Vlietstra (PvdA), Van Strien (PVV), Sörensen (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Brijn (VVD), Gerkens (SP)

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met enige zorg kennisgenomen van het voorstel 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 kwaliteitswaarborgen en hebben daarover nog vragen.

2. De doelstelling van dit wetsvoorstel

De eerder dit jaar in werking getreden Wet kwaliteit in verscheidenheid (Kamerstukken 33 519) bevat instrumenten die de kwaliteit van het hoger onderwijs via prestatieprikkels moeten verbeteren. De leden van de **D66**-fractie zijn in dat verband geïnteresseerd in de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de Wet kwaliteit in verscheidenheid. Zo rijst de vraag wie nu precies de kwaliteit van het hoger onderwijs toetst. Graag vragen de aan het woord zijnde leden welke rol bijvoorbeeld de NVAO, de Inspectie of de Reviewcommissie spelen in deze context. Ook vragen zij naar de verhouding tussen deze instellingen ten aanzien van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Tot slot vragen deze leden graag hoe deze wetten zich verhouden tot het nieuwe accreditatiestelsel.

3. Aanscherpingen in het accreditatiestelsel

De toets nieuwe opleiding (tno) is een papieren controle van een nog niet bestaande opleiding. Sommige veldpartijen (zoals de LSVB) hadden graag gezien dat er een tussentoets (een kleinere vorm van accreditatie na een paar jaar) was: een moment om te toetsen of de eerder geaccrediteerde «papieren» opleiding in de praktijk ook werkt. Of een instelling wel of niet «in control» is (met andere woorden, of de instellingstoets is behaald) doet niet af aan de noodzaak om de papieren voorstelling aan de werkelijkheid te toetsen voordat er drie cohorten studenten afgestudeerd zijn. In het huidige wetsvoorstel kan een opleiding een toets nieuwe opleiding halen en daarna pas acht jaar later gevisiteerd worden. Vindt de regering dat niet te lang voor een nieuwe opleiding en daarmee een risico? Graag ontvangen de leden van de **VVD**-fractie een nadere toelichting.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt clusterwijze accreditatie geïntroduceerd. Dezelfde opleidingen worden op dezelfde manier beoordeeld. Dan ligt het voor de hand dat dezelfde opleidingen ook dezelfde of vergelijkbare namen hebben. In de Wet kwaliteit in verscheidenheid (Kamerstukken 33 519) is geregeld dat transparantie gaat ontstaan ten aanzien van namen van de opleidingen. De NVAO krijgt hierin een taak. De leden van de **VVD**-fractie hebben echter geconstateerd dat deze regeling in de wet beperkt is tot het hoger beroepsonderwijs. Is de regering niet van mening dat dit ook zou moeten gelden voor het wetenschappelijk onderwijs?

4. NVAO en Inspectie

In de voorliggende wet wordt de zorg voor onderwijskwaliteit (mede op basis van het amendement Bisschop; nr. 20) exclusief bij de NVAO belegd. De leden van de **VVD**-fractie vinden dat verstandig en ook de NVAO zelf heeft aangegeven hier goed mee uit de voeten te kunnen. Wel roept het de vraag op wie er in actie komt als er klachten, bijvoorbeeld van studenten, over de onderwijskwaliteit komen. De inspectie lijkt daar nu niet meer bij betrokken te zijn. De NVAO kan uiteraard de instelling bevragen, maar heeft in beginsel geen formele positie om een gedegen onderzoek uit te voeren. Die positie kan zij alleen krijgen door de Minister om toestemming te vragen dat onderzoek te doen. Dat is echter een verzoek dat de eerste stap in een procedure tot intrekking van de

accreditatie omvat en daarmee *ab initio* een zware maatregel. Hoe ziet de regering dit? Is de regering bereid om hierover met partijen te overleggen, ook naar aanleiding van de recente (oktober 2013) motie-Mohandis c.s. hierover (nr. 22), die mede werd ondertekend door de VVD?

5. Aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister

De leden van de **CDA**-fractie hebben, mede na kennisname van het advies van de Raad van State, twijfels over nut en noodzaak van de in het wetsvoorstel opgenomen aanwijzingsbevoegdheid voor het hoger onderwijs. Deze bevoegdheid zal niet alleen gelden voor het niet naleven van de bekostigingsvoorwaarde waarbij de kwaliteitszorg aan het bestuur is opgedragen, maar ook bij kwaliteitsproblemen. Het moet dan gaan om «ernstige problemen met het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs aan de school of instelling». Wat «ernstige problemen» zijn, blijft echter vaag, zoals de regering ook zelf toegeeft. De leden van de CDA-fractie vrezen dat deze vaagheid ruimte zal geven voor subjectieve interpretaties, met als gevolg niet voldoende objectieve besluitvorming en mogelijke rechtsongelijkheid. Graag vragen zij de regering om hierop een reactie te geven.

Een andere voorwaarde voor een aanwijzing is dat de problemen binnen de school of instelling ook een bedreiging voor het vertrouwen in en het functioneren van het onderwijsstelsel vormen. Ook hier geldt dat de daarvoor geldende criteria onduidelijk zijn en er dus ook op dit punt in de praktijk rechtsongelijkheid kan ontstaan. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie van de regering.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie of er wel afdoende is onderzocht waarom de bestaande wet- en regelgeving niet zouden voldoen. Moet niet eerst worden bekeken of de toepassing van deze bestaande regelgeving kan worden verbeterd, alvorens nieuwe regelgeving wordt geïntroduceerd?

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van de kritiek van de Raad van State op de introductie van een aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister. Naar aanleiding daarvan heeft de regering in het voorstel de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid nader geclausuleerd, onder meer door de focus op het niet naleven van de bekostigingsvoorwaarde, een termijnstelling en de mogelijkheid een zienswijze in te brengen. Deze leden zijn nog niet overtuigd dat de introductie van de aanwijzingsbevoegdheid hiermee voldoende is beargumenteerd. Zo kan de vraag worden gesteld of een optimale inzet van de bestaande wettelijke instrumenten en de aanscherping van het financiële en geïntegreerde toezicht niet de beoogde effecten zullen opleveren.

In de tweede plaats kan men zich afvragen of de aanwijzingsbevoegdheid ook na de gepleegde aanpassingen voldoende is afgebakend. Kennelijk blijft de inzet van dit middel in beginsel mogelijk ingeval er meer in het algemeen, dat wil zeggen los van de bekostigingsvoorwaarde, sprake is van ernstige problemen met het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs aan een bepaalde instelling. In dat kader kan de Minister blijkbaar bovendien meewegen in hoeverre de geconstateerde problemen een bedreiging vormen voor het vertrouwen in en het functioneren van het onderwijsstelsel. Graag vragen deze leden of hiermee de uitoefening van deze bevoegdheid ook na de gepleegde aanpassing voldoende is begrensd en geobjectiveerd, en het scheppen van rechtsongelijkheid voldoende wordt voorkomen.

Het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid bij kwaliteitsproblemen wordt nu weliswaar ingekaderd door een koppeling aan het niet voldoen aan bekostigingsvoorwaarden, maar er blijft sprake van een mate van subjectiviteit, aldus de leden van de fractie van de **ChristenUnie**. Zo stelt de memorie van toelichting dat er «ernstige problemen met het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs aan de school of instelling» moeten zijn. Wat «ernstige problemen» zijn, blijft onduidelijk. Zou de regering kunnen aangeven wat er onder «ernstige problemen» valt? Dit kan aanleiding zijn tot politieke besluitvorming en rechtsongelijkheid. Hoe zou dit voorkomen kunnen worden?

Een andere voorwaarde die de memorie van toelichting noemt, is dat de problemen binnen de school of instelling óók een bedreiging voor het vertrouwen in én het functioneren van het onderwijsstelsel vormen. Het is onduidelijk wat hier de criteria voor zijn. Kan de regering de criteria hiervoor noemen? Gaat de Minister deze aanwijzingsbevoegdheid bijvoorbeeld alleen gebruiken bij heel grote besturen of instellingen? Zo ja, wat is dan heel groot? Wat vindt de regering van het ontstaan van de dan dreigende rechtsongelijkheid?

De regering stelt dat het door de verbreding van de aanwijzingsbevoegdheid niet meer nodig is de mogelijke kluwen van nalatigheden te ontwarren totdat er een financieel-bestuurlijke oorzaak naar voren komt. Tegelijkertijd stelt ze dat de aanwijzingsbevoegdheid pas wordt ingezet als er al van alles is geprobeerd, waaronder een rapportage door de Inspectie. Gaat de regering er vanuit dat alle eerdere maatregelen en rapportages nog niet geleid hebben tot inzicht in de aard van de problematiek? Is het niet wenselijk om eerst bestaande mogelijkheden optimaal te gaan benutten?

6. Positie van de student

Als een opleiding in afbouw is omdat die opleiding geen accreditatie meer heeft, kan die afbouw niet onbeperkt duren. Daarvoor is een regel in de wet opgenomen met als oogmerk dat zittende studenten de opleiding moeten kunnen afronden, als zij althans niet teveel vertraging oplopen. Dit in verband met min of meer tegenstrijdige belangen: in die periode worden nog steeds erkende diploma's verstrekt (dus men wil die periode niet te lang laten duren) en tegelijkertijd moet de positie van de zittende student gewaarborgd zijn. Nu geldt die bepaling niet voor de andere afbouwsituaties, bijvoorbeeld voor de gevallen dat de Minister een opleiding sluit omdat niet meer is voldaan aan de relevante wet- en regelgeving, zo constateren de leden van de **VVD**-fractie. Hoe ziet de regering dit?

Als een opleiding niet opnieuw wordt geaccrediteerd (al dan niet na een herstelperiode) stopt de bekostiging en kan de opleiding geen diploma's meer afgeven. De opleiding moet dan zorgen dat de studenten hun opleiding zo goed mogelijk kunnen voortzetten in een vergelijkbare opleiding elders. Echter, als dat niet lukt, bijvoorbeeld omdat de opleiding uniek is, dan mag ze nog gedurende de nominale duur plus een jaar (dus bij een HBO bachelor maximaal vijf jaar) de studenten begeleiden naar een diploma. Nieuwe studenten worden niet toegelaten. De leden van de VVD-fractie zouden zich kunnen voorstellen dat in zo'n geval iemand, bijvoorbeeld de Minister, op advies van de NVAO, de bevoegdheid heeft om de opleiding aanwijzingen te geven ten aanzien van het afbouwtraject, bijvoorbeeld om kwaliteit van docenten, inhuur van elders, gebruik van opleidingsonderdelen of modules van elders te regelen, om daarmee nog zoveel mogelijk kwaliteit te bieden. Wat vindt de regering van deze gedachte?

De commissie ziet de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet. Bij ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag **vóór 22 november 2013, 12:00 uur**, acht de commissie het wetsvoorstel gereed voor plenaire behandeling op **2 en/of 3 december 2013**.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
De Vries-Leggedoor

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Bergman