

Nr. WJZ-452266 (4912)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE
WETGEVING EN
JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake 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 kwaliteitswaarborgen 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 kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs)

Den Haag, 1 november 2012

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/I, 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.

AAN DE KONINGIN

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 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 opledingsaccreditatie 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 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)

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 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 samenwerkingsafspraken met de NVAO. Het toezichtkader en de samenwerkingsafspraken worden voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ontwikkeld. Onderdeel hiervan is in elk geval het uitgangspunt dat het risicogericht toezicht complementair is aan het interne toezicht en de interne kwaliteitsborging van de instellingen. 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

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 wetenschappelijk 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 bekostigings sanctie 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 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

¹ ReserachNed "Externen in examencommissie hoger onderwijs", april 2012

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 ultimum 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 Dijk² 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 Kamer³ 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 bestuur⁴.

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 aangekondigd⁵. Die aankondiging werd gedaan in het 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

² Kamerstukken II, 2010/11, 32 500 VIII, nr. 69.

³ D.d. 19 mei 2011.

⁴ Kamerstukken II, 2010/11, 31 524, nr. 111.

⁵ Kamerstukken II, 2010-2011, 31 288, nr. 204.

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

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. 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

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

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 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.

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,

Halbe Zijlstra