

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Wetgeving en Juridische
Zaken**

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
546554

Datum 16 september 2013
Betreft Voorstel van wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs
(33 472)

Hierbij bied ik u aan, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en mede namens de Minister van Economische Zaken, de derde nota van wijziging inzake het bovengenoemde voorstel.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

dr. Jet Bussemaker

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2012/13

- 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, 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 en wijziging van verschillende onderwijswetten in verband met aanpassingen in de regelgeving betreffende het basisregister onderwijs en het persoonsgebonden nummer (Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs)

Nr. xxx Derde nota van wijziging

Ontvangen

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift komt te luiden:

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

B

Artikel I, onderdeel B, komt te luiden:

Artikel 1.18 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de eerste volzin van het derde lid wordt de zinsnede "dat, zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen," vervangen door: dat in samenwerking met andere instellingen binnen een visitatiegroep,.
2. Het vierde lid vervalt.

C

Artikel I, onderdeel C, komt te luiden:

Artikel 5a.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de eerste volzin van het eerste lid wordt na "van dit hoofdstuk" ingevoegd: en overige hem bij of krachtens de wet opgedragen taken.
2. In de eerste volzin van het tweede lid wordt na "toets nieuwe opleiding" ingevoegd: , de toets nieuw Ad-programma.
3. In het tweede lid wordt in de tweede volzin "met een door het instellingsbestuur" vervangen door: met een door de instellingsbesturen binnen een visitatiegroep gezamenlijk.
4. In het tweede lid wordt na de tweede volzin een nieuwe volzin ingevoegd, luidende: Indien het instellingsbestuur er niet in slaagt in samenwerking met andere instellingen binnen een visitatiegroep een commissie van deskundigen samen te stellen, doet het accreditatieorgaan een bindende voordracht voor de samenstelling van de commissie.
5. Na het derde lid wordt een lid 3a ingevoegd, luidende:
3a. Het accreditatieorgaan deelt de opleidingen die door de instellingen worden verzorgd in visitatiegroepen in, nadat de betreffende instellingsbesturen in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijze naar voren te brengen.

D

In artikel I, onderdeel E, vervalt onderdeel 1.

E

Artikel I, onderdeel F, wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid van artikel 5a.9 komt te luiden: Het besluit tot het verlenen van accreditatie wordt gebaseerd op de beoordeling, bedoeld in artikel 1.18, derde lid.
2. In het zesde lid van artikel 5a.9 wordt de zinsnede "door de in artikel 5a.2, tweede lid, bedoelde commissie van deskundigen het derde lid," wordt vervangen door: , bedoeld in artikel 1.18, derde lid, door de onafhankelijke deskundigen artikel 1.18, derde lid, vierde volzin,.

F

In artikel I, onderdeel G, wordt in het vierde lid van artikel 5a.10a wordt na "geen feitelijk onderwijs wordt verzorgd" ingevoegd: en de opleiding wordt verzorgd door een instelling die niet beschikt over een instellingstoets kwaliteitszorg of een instellingstoets kwaliteitszorg onder voorwaarden.

G

In artikel I, onderdeel H, wordt na onderdeel 1 een nieuw onderdeel 1a ingevoegd, luidende:

- 1a. De derde volzin van het vierde lid komt als volgt te luiden: Indien binnen ten hoogste twee jaar naar het oordeel van het accreditatieorgaan niet aan de gestelde voorwaarden is voldaan, verliest de opleiding de toets nieuwe opleiding met ingang van de dag waarop het accreditatieorgaan dat oordeel in een besluit heeft vastgelegd.

H

Artikel I, onderdeel I, komt als volgt te luiden:

Artikel 5a.12 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid komt als volgt te luiden:

4. Onze minister kan een last onder dwangsom opleggen ter hoogte van 500 euro voor iedere dag dat het instellingsbestuur de termijn van zes weken, genoemd in het eerste lid, derde volzin, overschrijdt. Daarbij geldt een maximum van 50.000 euro.

2. In het vijfde lid wordt de zinsnede "waaraan binnen de termijn, genoemd in artikel 5a.11, zesde lid, of artikel 5a.12a, eerste lid," vervangen door: aansluitend.

I

Artikel I, onderdeel J, komt als volgt te luiden:

1. Het vierde lid komt te luiden:

4. Het accreditatieorgaan legt zijn oordeel vast in een rapport dat in ieder geval het besluit op de aanvraag om een instellingstoets kwaliteitszorg bevat. Het tweede tot en met het vijfde lid van artikel 5a.10 is van overeenkomstige toepassing.

2. De tweede volzin van het zesde lid komt als volgt te luiden: Indien binnen ten hoogste twee jaar naar het oordeel van het accreditatieorgaan niet aan de gestelde voorwaarden is voldaan, verliest de instelling de instellingstoets kwaliteitszorg met ingang van de dag waarop het accreditatieorgaan dat oordeel in een besluit heeft vastgelegd.

J

Artikel I, onderdeel K, komt als volgt te luiden:

1. In het vierde lid wordt "een jaar" vervangen door: ten hoogste twee jaar.

2. In het vijfde lid komt de zinsnede "artikel 5a.8, tweede lid, onderdelen d tot en met f, of artikel 5a.10, tweede lid," te luiden: artikel 5a.8, tweede lid, onderdelen e tot en met g, of artikel 5a.10a, tweede lid,.

3. In het zevende lid wordt "binnen een jaar" vervangen door: binnen twee jaar.

K

In artikel I, onderdeel R, wordt artikel 9.9a als volgt gewijzigd;

1. Onder verlettering van de onderdelen b tot en met d tot de onderdelen c tot en met e wordt in het tweede lid een nieuw onderdeel b ingevoegd, luidende: b. ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met artikel 1.18, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de instelling en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van wetenschappelijk onderwijs in gevaar komt;

2. Na het vijfde lid wordt een zesde lid toegevoegd, luidende:

6. Indien het onderzoek, bedoeld in het vijfde lid, onder a, mede de kwaliteit van het onderwijs omvat, betreft de inspectie het accreditatieorgaan bij haar onderzoek.

L

In artikel I, onderdeel T, wordt artikel 10.3^e als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen b tot en met d tot de onderdelen c tot en met e wordt in het tweede lid een nieuw onderdeel b ingevoegd, luidende:
b. ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met artikel 1.18, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de instelling en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van hoger beroepsonderwijs in gevaar komt;.
2. Na het vijfde lid wordt onder vernummering van het zesde lid tot het zevende lid een nieuw zesde lid ingevoegd, luidende:
6. Indien het onderzoek, bedoeld in het vijfde lid, onder a, mede de kwaliteit van het onderwijs omvat, betreft de inspectie het accreditatieorgaan bij haar onderzoek.
3. In het zevende lid wordt "het eerste tot en met het vijfde lid" vervangen door: het eerste tot en met het zesde lid.

M

In artikel I, onderdeel U, wordt artikel 11.7a als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen b tot en met d tot de onderdelen c tot en met e wordt in het tweede lid een nieuw onderdeel b ingevoegd, luidende:
b. ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met artikel 1.18, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de instelling en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van hoger beroepsonderwijs dan wel het wetenschappelijk onderwijs in gevaar komt;.
2. Na het vijfde lid wordt een zesde lid toegevoegd, luidende:
6. Indien het onderzoek, bedoeld in het vijfde lid, onder a, mede de kwaliteit van het onderwijs omvat, betreft de inspectie het accreditatieorgaan bij haar onderzoek.

N

Artikel I, onderdeel X, komt te luiden:

In de bijlage, onderdeel g, wordt tussen "Hogeschool Rotterdam, uitgaande van de Stichting Hogeschool Rotterdam;" en "Hogeschool Utrecht, uitgaande van de Stichting Hogeschool Utrecht;" ingevoegd: Hogeschool Thomas More, uitgaande van de Stichting Thomas More Hogeschool.

O

In artikel II, onderdeel A, wordt in artikel 9.1.4a, tweede lid, onder verlettering van de onderdelen b tot en met d tot de onderdelen c tot en met e een nieuw onderdeel b ingevoegd, luidende:

- b. ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met de artikelen 1.3.6 en 1.3.6a, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de instelling en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van beroepsonderwijs en educatie in gevaar komt;.

P

Na artikel II worden zes nieuwe artikelen ingevoegd, luidende:

ARTIKEL IIA WIJZIGING VAN DE WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

Artikel 163b van de Wet op het primair onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen b tot en met d tot de onderdelen c tot en met e wordt in het tweede lid een nieuw onderdeel b ingevoegd, luidende:
b. ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met artikel 10, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de school en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van primair onderwijs in gevaar komt,.
2. In onderdeel d (nieuw) van het tweede lid vervalt de zinsnede "of de kennelijke geest van wettelijke bepalingen".

ARTIKEL IIB WIJZIGING VAN DE WET OP DE EXPERTISECENTRA

Artikel 145 in titel IV, afdeling 8, van de Wet op de expertisecentra wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen b tot en met d tot de onderdelen c tot en met e wordt in het tweede lid een nieuw onderdeel b ingevoegd, luidende:
b. ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met artikel 19, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de school en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van speciaal en voortgezet speciaal onderwijs in gevaar komt;.
2. In onderdeel d (nieuw) van het tweede lid vervalt de zinsnede "of de kennelijke geest van wettelijke bepalingen".

ARTIKEL IIC WIJZIGING VAN DE WET PRIMAIR ONDERWIJS BES

Artikel 128 van de Wet primair onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen b tot en met d tot de onderdelen c tot en met e wordt in het tweede lid een nieuw onderdeel b ingevoegd, luidende:
b. ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met artikel 13, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de school en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van primair onderwijs in gevaar komt,.
2. In onderdeel d (nieuw) van het tweede lid vervalt de zinsnede "of de kennelijke geest van wettelijke bepalingen".

ARTIKEL IID WIJZIGING VAN DE WET OP HET VOORTGEZET ONDERWIJS

Artikel 103g van de Wet op het voortgezet onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen b tot en met d tot de onderdelen c tot en met e wordt in het tweede lid een nieuw onderdeel b ingevoegd, luidende:

b. ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met artikel 23a, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de school en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van voortgezet onderwijs in gevaar komt;.

2. In onderdeel d (nieuw) van het tweede lid vervalt de zinsnede "of de kennelijke geest van wettelijke bepalingen".

ARTIKEL IIE WIJZIGING VAN DE WET VOORTGEZET ONDERWIJS BES

Artikel 183 van de Wet voortgezet onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen b tot en met d tot de onderdelen c tot en met e wordt in het tweede lid een nieuw onderdeel b ingevoegd, luidende:
b. ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met artikel 47, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de school en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van voortgezet onderwijs in gevaar komt,.

2. In onderdeel d (nieuw) van het tweede lid vervalt de zinsnede "of de kennelijke geest van wettelijke bepalingen".

ARTIKEL IIF WIJZIGING VAN DE WET EDUCATIE EN BEROEPSONDERWIJS BES

Artikel 10.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen b en c tot de onderdelen c en d wordt in het derde lid een nieuw onderdeel b ingevoegd, luidende:

b. ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met artikel 1.3.2, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de instelling en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van beroepsonderwijs en educatie in gevaar komt,.

2. In onderdeel d (nieuw) van het derde lid vervalt de zinsnede "of de kennelijke geest van wettelijke bepalingen".

Q

Na artikel V wordt een nieuw artikel VA ingevoegd, luidende:

ARTIKEL VA SAMENLOOPBEPALING

Indien het bij koninklijke boodschap van 3 april 2013 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES in verband met de stichting en opheffing van openbare scholen door verzelfstandigde besturen in het primair onderwijs (Kamerstukken 33 598) tot wet is verheven en die wet eerder in werking is getreden of treedt dan deze wet, wordt in artikel IIB van deze wet de zinsnede "Artikel 145, tweede lid, in titel IV, afdeling 8," gewijzigd in: Artikel 145a, tweede lid,.

Toelichting

Deze nota van wijziging omvat de volgende onderdelen:

- a. verbreding van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister;
- b. wijzigingen die voortvloeien uit de evaluatie van het aangepaste accreditatiestelsel;
- c. enkele redactionele en technische aanpassingen.

a. Verbreding van de aanwijzingsbevoegdheid.

Volgens de vigerende wetgeving beschikt de minister over een aantal mogelijkheden om in te grijpen wanneer een tekortkoming of overtreding is geconstateerd. Ingrijpen kan langs het model van de interventiepiramide, met als lichtste interventie het bestuurlijk gesprek. Via diverse stappen waaronder "naming and shaming" kan het ten slotte komen tot het opleggen van een sanctie in de vorm van het opschorten of intrekken van de bekostiging.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt voor het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs als nieuwe maatregel een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister geïntroduceerd. Die aanwijzingsbevoegdheid kan worden ingezet in geval van financieel wanbeheer. Voor het primair en voortgezet onderwijs bestaat deze aanwijzingsbevoegdheid al: zij is geïntroduceerd door wat doorgaans wordt genoemd de Wet goed onderwijs-goed bestuur: de Wet van 4 februari 2010 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht Wet goed onderwijs-goed bestuur (Stb. 2010, 80).

In het kader van de discussie over versterking van de bestuurskracht in het onderwijs die heeft geresulteerd in de brief aan de Tweede Kamer van 19 april 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 33 495, nr. 10), is een lacune in de interventiemogelijkheden vastgesteld: gericht ingrijpen is tot nu toe niet mogelijk als er ondanks inzet van de bestaande interventiemogelijkheden sprake is en blijft van een ernstige tekort in van de onderwijskwaliteit omdat het bestuur nadrukkelijk nalatig is om de instelling op een goede manier te leiden. Het bestaande interventiespectrum, dat zowel handelen van de Inspectie van het Onderwijs betreft als handelen van de minister, omvat grofweg, in oplopende zwaarte, afspraken tot onmiddellijk herstel van kleine overtredingen (formaliteiten), aangepast toezicht vanwege bijvoorbeeld zwakke of zeer zwakke kwaliteit, een formele waarschuwing (bijvoorbeeld voorafgaand aan intrekking van een licentie voor bepaald onderwijs) en opschorting of inhouding van de bekostiging. Bij financieel wanbeheer is een aanwijzing van de minister mogelijk,

als specifieke interventie, maar die mogelijkheid ontbreekt in gevallen waarin de instelling ondanks inzet van één of meer middelen uit dat interventiespectrum ernstig nalatig blijft om de noodzakelijke maatregelen te treffen teneinde de onderwijskwaliteit te waarborgen en om een bedreiging van de onderwijskwaliteit van het desbetreffende onderwijsstelsel af te wenden. In deze nota van wijziging wordt voorgesteld deze lacune weg te nemen door specifieke interventies mogelijk te maken die het verzuim doorbreken. De aanwijzingsbevoegdheid zou ook moeten kunnen worden ingezet als er sprake is van ernstige nalatigheid bij het waarborgen van de onderwijskwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs, met negatieve consequenties op het niveau van het desbetreffende onderwijsstelsel, waarbij het bestuur en/of de raad van toezicht nalaten om effectief te interveniëren. Het zal daarbij gaan om zeer uitzonderlijke situaties waarin ondanks inzet van allerlei middelen, uiteindelijk toch sprake is van ernstige nalatigheid. Aangenomen mag worden dat dergelijke noodgrepen hoogst zelden aan de orde zullen zijn, vooral nadat de agenda versterking bestuurskracht (zie de eerder genoemde brief van 19 april 2013) zal zijn geïmplementeerd. Hoe dan ook: een instrument als dit kan niet worden gemist want er kunnen grote belangen in het geding zijn die zeer dringend bescherming behoeven.

Conditie voor inzet van de aanwijzing

Om de voorgestelde uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid te kunnen inzetten, moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

1. Ernstige nalatigheid van bestuurders of toezichthouders bij het bieden van de kwaliteitszorg die in de verschillende onderwijswetten wordt verlangd;
2. Ernstige problemen met het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs aan de school of instelling;
3. De problemen binnen de school of instelling vormen óók een bedreiging voor het vertrouwen in én het functioneren van het onderwijsstelsel;
4. Inzet van andere instrumenten is niet effectief gebleken.

Bovendien gelden als algemene voorwaarden dat de inspectie een onderzoek als bedoeld in artikel 12a respectievelijk artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht heeft verricht en daarover een rapport heeft uitgebracht, en dat de minister de raad van toezicht 4 weken de gelegenheid geeft op het voornemen tot het geven van een aanwijzing te reageren. In het voornemen tot aanwijzing moet de minister gemotiveerd aangeven op welke punten sprake is van ernstige nalatigheid als hiervoor bedoeld en welke maatregelen in verband daarmee van de raad van toezicht worden verwacht.

Van ernstige nalatigheid is sprake als een falen zich voordoet doordat niet of niet effectief wordt opgetreden terwijl dat objectief gezien wel mogelijk en geboden is. Door het niet of niet effectief handelen is de instelling in verzuim en duurt een probleemsituatie nodeloos voort en/of ontstaan extra problemen. Ernstige nalatigheid betreft dus een verzuim dat is toe te rekenen aan het bestuur of de raad van toezicht.

Wat ernstige problemen precies zijn, is moeilijk vooraf aan te geven. De ernst wordt onder meer bepaald door inhoud (bijvoorbeeld een belangrijk stuk van het onderwijs voldoet in hoge mate niet) en schaal (het aantal betrokken personen of scholen/instellingen). De maatregel zal naar verwachting veelal een concrete opdracht zijn die eenmalig van aard is. Het is echter mogelijk dat de maatregel zich uitstrekt over een langere duur, bijvoorbeeld als de maatregel inhoudt dat de school of instelling zich moet laten bijstaan door deskundigen. De duur van de maatregel zal in principe maximaal één jaar zijn. Mocht onverhoopt een verlenging van de maatregel nodig (lijken te) zijn, dan zal eerst de inspectie om een beoordeling van de situatie op de school of instelling worden verzocht voordat daartoe wordt overgegaan.

Ten slotte moet de minister eerst een of meer andere instrumenten hebben beproefd (escalatieladder) voordat hij zijn toevlucht mag nemen tot de hier bedoelde aanwijzing. Dat wil overigens niet zeggen dat er al een bekostigingssanctie moet zijn opgelegd voordat tot een aanwijzing kan worden overgegaan. De bekostigingssanctie en de aanwijzingsbevoegdheid zijn in die zin nevenschikkend.

Relatie met artikel 23 van de Grondwet

Bij de behandeling van de (inmiddels in werking getreden) Wet goed onderwijs - goed bestuur is uitgebreid stilgestaan bij de verenigbaarheid van het toekennen van een aanwijzingsbevoegdheid aan de minister met artikel 23 van de Grondwet. In haar advies van 22 juni 2012 over het wetsvoorstel dat nu voorligt, heeft de Afdeling advisering van de Raad van State vanuit een oogpunt van rechtszekerheid kanttekeningen gemaakt bij de voorgestelde mogelijkheid de aanwijzingsbevoegdheid ook te gebruiken als er sprake zou zijn van handelen in strijd met de "kennelijke geest" van de wet. Alleen het (herhaaldelijk) niet naleven van een bekostigingsvoorwaarde zou aanleiding kunnen geven tot een aanwijzing. Het kabinet is de Afdeling daarin gevolgd en heeft de woorden "kennelijke geest" geschrapt. In deze nota van wijziging is die lijn doorgetrokken naar de wetgeving voor het primair en voortgezet onderwijs. De kanttekening dat alleen het (herhaaldelijk) niet naleven van een bekostigingsvoorwaarde aanleiding zou kunnen geven tot een aanwijzing, geldt ook voor de ernstige nalatigheid van bestuurders en/of toezichthouders met ernstige gevolgen voor de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs en de effecten daarvan voor het desbetreffende onderwijsstelsel als geheel.

Inhoud van de aanwijzing

De aanwijzingsbevoegdheid geeft de minister de bevoegdheid één of meer concrete maatregelen op te dragen. De aanwijzing is gericht op het herstel van een misstand. Daarbij wordt aangegeven binnen welke termijn de situatie moet zijn hersteld. De aanwijzing kan betrekking hebben zowel op het nalaten van bestuurders als op dat van toezichthouders. De voorwaarden waaronder een aanwijzing kan worden gegeven, zijn specifiek benoemd in de wet. Indien een

aanwijzing niet wordt opgevolgd, is dat een niet-nakoming van bekostigingsvoorwaarden en kan een bekostigingssanctie worden opgelegd. De regering is van mening dat de minister over een dergelijke vérgaande bevoegdheid zou moeten beschikken. Uit het debat met de Tweede Kamer op 27 mei 2013 over onder meer de bovengenoemde brief van 19 april 2013 blijkt brede steun voor dit instrument.

Nog een stap verder

De brief van 19 april 2013 vermeldt in paragraaf 7 dat indien ook de nu voorgestelde uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid onvoldoende oplevert en zeer dringend ingrijpen absoluut noodzakelijk is, de minister de rechter moet kunnen verzoeken om bestuurders of toezichthouders te schorsen of te ontslaan. De rechter kan dan op voorstel van de minister een tijdelijke voorziening voor het bestuur of toezicht treffen. Dit extra "slot op de deur" zal onderwijsbreed worden geregeld in een wetsvoorstel met daarin de diverse maatregelen uit de bedoelde brief die wijziging van de onderwijswetgeving vergen.

Advies Afdeling advisering van de Raad van State

De maatregel ten aanzien van de uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid tot nalatigheden die de kwaliteit betreffen heeft zodanige inhoudelijke betekenis dat hierover een advies is gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Het advies van de Afdeling van 4 september 2013 en het naar aanleiding daarvan opgestelde nader rapport worden tegelijk met deze nota van wijziging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden.

b. Wijzigingen die voortvloeien uit de evaluatie van het aangepaste accreditatiestelsel

Het accreditatiestelsel is recent door een vijftal organisaties geëvalueerd, te weten de Algemene Rekenkamer, de NVAO, ENQA, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Inspectie van het Onderwijs. De belangrijkste conclusie betrof dat het systeem goed functioneert. Uiteraard waren daarbij ook enige punten van aandacht. De belangrijkste betrof de lasten die samenhangen met accreditatie. De evaluatie en de beleidsreactie daarop zijn aan uw Kamer aangeboden.

In dit wetsvoorstel is een aantal wijzigingen van het accreditatiestelsel voorgesteld. De regering heeft uw Kamer (Kamerstukken II 2012/2013, 33472 nr.12) meegedeeld dat de evaluatie van het accreditatiestelsel aanleiding kan zijn om het Wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs te wijzigen. Die evaluatie heeft zicht geboden op de werking van het nieuwe accreditatiestelsel, wat heeft geleid tot een voorstel om een aantal aanpassingen in dit wetsvoorstel voor te stellen. Deze wijzigingen hebben betrekking op:

1. de benoeming van de commissie van deskundigen;
2. tussentijdse toets nieuwe opleiding;
3. maximale termijn voor herstelperiode verruimen naar twee jaar.

De benoeming van de commissie van deskundigen

De commissie van deskundigen, de commissie die een opleiding visiteert ten behoeve van de accreditatie, wordt in de huidige situatie benoemd door de betreffende instelling(en). In het wetsvoorstel, zoals is ingediend, is de NVAO de bevoegdheid toegekend om de commissies van deskundigen te benoemen. De reden hiervoor was dat de commissieleden onafhankelijk en deskundig moeten zijn. Benoeming door de NVAO diende als extra waarborg om een mogelijke financiële en morele relatie tussen beoordelaar en beoordeelde te voorkomen. Uit de rapporten van de vijf organisaties die het accreditatiestelsel hebben beoordeeld komt naar voren dat de onafhankelijkheid van de commissie van deskundigen nu al goed geborgd is. De evaluatie gaf aanleiding tot de vraag of deze maatregel zoals voorgesteld nog wenselijk is, met name omdat voor het beoogde doel (onafhankelijkheid, deskundigheid) de maatregel blijkbaar niet nodig is, mede omdat door de invoering van clustergewijze visitatie de één-op-één relatie tussen beoordelaar en beoordeelde niet meer als zodanig aan de orde is en tegelijkertijd aan de maatregelen nadelen kleven.

De kracht van het stelsel zit in het draagvlak bij de instellingen en het eigenaarschap van de instellingen voor de kwaliteitszorg. Verder wijst de Algemene Rekenkamer op het risico dat de verticale grip van de NVAO op het accreditatiestelsel hiermee wordt versterkt. Hierdoor krijgt de NVAO een sterker sturende positie en is het risico dat de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen voor kwaliteitsbewaking vermindert.¹

Bovenstaande heeft mij doen besluiten deze maatregel te beperken door deze bevoegdheid niet volledig over te hevelen naar de NVAO, maar in principe bij de instellingen te houden. Alleen wanneer de instellingen in een visitatiegroep zelf niet tot overeenstemming komen wat betreft de keuze van de deskundigen, krijgt de NVAO de verantwoordelijkheid om de commissie van deskundigen te benoemen. Dit wordt vormgegeven als een verplichte voordracht van de NVAO aan de instellingen. De instelling blijft opdrachtgever van de commissies van deskundigen. Hiermee wordt eveneens tegemoet gekomen aan hetgeen uit de evaluatie van het accreditatiestelsel naar voren komt, namelijk dat de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen voor kwaliteitsbewaking onder andere samenhangt met de verantwoordelijkheid ten aanzien van de commissie van deskundigen.

Tussentijdse toets nieuwe opleiding

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om drie jaar na een toets nieuwe opleiding een aanvullende toets in te voeren waarmee de toetsing en het gerealiseerde (eind)niveau van de opleiding wordt beoordeeld aan de hand van feitelijk gegeven onderwijs. Met de invoering van de tussentijdse toets nieuwe opleiding wilde de regering studenten en werkgevers meer zekerheid bieden over het gerealiseerde eindniveau van de opleiding. Zes jaar vertrouwen geven is lang als er alleen nog maar plannen op papier bestaan en er onvoldoende zicht is op hoe het onderwijs daadwerkelijk wordt vorm gegeven, hoe de toetsing is geregeld en welke resultaten de studenten behalen. Tegelijkertijd realiseert de regering zich dat deze extra toets tot meer administratieve lasten

¹ Algemene Rekenkamer, 2013. Opvolging van de aanbevelingen voor kwaliteitsbewaking, p.71

zal leiden voor instellingen, terwijl deze lasten – zo blijkt uit de evaluatie van het accreditatiestelsel - al als hoog worden ervaren door de instellingen. De regering acht het van groot belang dat terughoudend wordt omgegaan met maatregelen die leiden tot meer lasten. Er is daarbij de afweging of de toegenomen lasten opwegen tegen het beoogde effect van de maatregel. In dat licht vind ik het bij nader inzien niet wenselijk om in alle gevallen na drie jaar een aanvullende toets te verplichten. Daarom zal de aanvullende toets nieuwe opleiding na drie jaar niet gelden voor instellingen die met goed gevolg een instellingstoets kwaliteitszorg hebben behaald. Deze instellingen hebben er blijk van gegeven de instelling en de kwaliteit van hun onderwijs goed in control te hebben. De tussentijdse toets nieuwe opleiding wordt dus alleen gehandhaafd voor instellingen die de instellingstoets kwaliteitszorg niet of niet met goed gevolg hebben behaald. Op deze wijze zal de lastendruk bij instellingen met een instellingstoets niet verder worden vergroot, wordt verdiend vertrouwen beloond en hebben instellingen met een positieve instellingstoets kwaliteitszorg daar nog meer profijt van.

Maximale termijn voor besluiten onder voorwaarden verruimen naar twee jaar
Uit de evaluatie van het accreditatiestelsel blijkt dat de invoering van een herstelperiode bij accreditatie evenals de introductie van besluiten onder voorwaarden bij de toets nieuwe opleiding en de instellingstoets kwaliteitszorg heeft geleid tot scherpere oordelen. De panels (de commissies van deskundigen) hebben minder schroom om onvoldoendes of herstel te adviseren. De invoering van een herstelperiode zorgt ervoor dat een opleiding die een negatief oordeel heeft gekregen niet direct hoeft te sluiten maar de mogelijkheid krijgt om te herstellen. Hierdoor oordelen panels kritischer, blijkt uit de evaluatie van het accreditatiestelsel. De verbeterfunctie van het stelsel is hiermee versterkt. Momenteel hebben de toets nieuwe opleiding onder voorwaarden en de instellingstoets kwaliteitszorg onder voorwaarden als maximale termijn één jaar; binnen dat jaar wordt beoordeeld of de 'onder voorwaarden' kan vervallen. De hersteltermijn van geaccrediteerde opleidingen heeft een maximale duur van twee jaar, met uitzondering van die gevallen dat het onvoldoende oordeel betrekking heeft op het gerealiseerde niveau; in dat geval bedraagt de maximale termijn één jaar. De NVAO geeft aan dat dit een te korte periode is voor opleidingen om daadwerkelijk een substantiële verbetering te kunnen aantonen. Instellingen dienen bijvoorbeeld een half jaar voor afloop van de herstelperiode opnieuw accreditatie aan te vragen, waardoor feitelijk een half jaar voor herstel (vormgeven en implementeren van de verbetermaatregelen) overblijft. Daarom heb ik besloten de maximale termijn voor bovengenoemde besluiten te verruimen naar twee jaar. Op deze wijze krijgt het accreditatiestelsel de beoogde flexibiliteit zonder afbreuk te doen aan of een risico te worden ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs.

De maximale duur van de herstelperiode van één jaar voor de besluiten inzake de instellingstoets kwaliteitszorg en de toets nieuwe opleiding zijn in de wet geregeld. Bij deze nota van wijziging wordt de maximale termijn twee jaar in

plaats van één jaar. Daarnaast worden de beoordelingskaders van de NVAO, ook bij een onvoldoende oordeel op het gerealiseerd eindniveau, aangepast om een herstelperiode van twee jaar te kunnen toekennen.

II. Artikelsgewijs

Onderdeel A

Het opschrift van het wetsvoorstel is aangepast in verband met de aanpassingen in de artikelen die betrekking hebben op de aanwijzingsbevoegdheid en gelden voor alle sectoren van onderwijs.

Onderdelen B tot en met G, I en J

Verwezen wordt naar het algemeen deel van deze toelichting onder b: de wijzigingen die voortvloeien uit de evaluatie van het aangepaste accreditatiestelsel.

Onderdeel H

Bij de Wet versterking besturing is aan een instelling de verplichting opgelegd het verlies van de accreditatie van een opleiding en de gevolgen daarvan voor studenten binnen zes weken bekend te maken. Op het niet naleven van deze verplichting door een instelling (zowel bekostigd als niet-bekostigd) werd een bestuurlijke boete gesteld. Bedoeld was echter een last onder dwangsom. Het was de bedoeling instellingen ertoe aan te zetten de studenten conform het bepaalde in dit artikel te informeren over de gevolgen van het besluit van de NVAO. Met deze wijziging is dat alsnog geregeld. Voor elke keer dat een instelling nalatig is het verlies van de accreditatie bekend te maken, is de last onder dwangsom ten hoogste 500 euro met een maximum van 50.000 euro.

Onderdelen K tot en met M, O en P

Verwezen wordt naar het algemeen deel van deze toelichting, onder a: de verbreding van de aanwijzingsbevoegdheid.

Onderdeel N

Hogeschool Leiden verzorgt de opleiding voor leraar in het basisonderwijs in Leiden en in Rotterdam. Hogeschool Leiden heeft in oktober 2010 aangegeven de vestiging Thomas More in Rotterdam te willen sluiten en de Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs, een bestuur van meer dan 50 katholieke scholen in het primair onderwijs in de regio Rotterdam en omstreken, heeft aangegeven Thomas More als eigenstandige hogeschool te willen overnemen. Hiervoor is wetswijziging nodig, omdat het niet mogelijk is dat een nieuwe

bekostigde instelling ontstaat die uitgaat van een rechtspersoon die geen hogeschool in stand houdt. De toenmalige staatssecretaris heeft naar aanleiding hiervan in een brief van 27 december 2011 (bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 31 288, nr. 252) en een brief van 17 september 2012 (bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 31 288, nr. 315) aan de Tweede Kamer aangegeven bereid te zijn een wetgevingstraject in te zetten om deze overdracht mogelijk te maken, omdat reële alternatieven voor Thomas More in de Rotterdamse context ontbreken. In zijn brief van 27 december 2011 aan de Hogeschool Leiden, die in afschrift aan de Tweede Kamer is gezonden, heeft de toenmalige staatssecretaris de voorwaarden geformuleerd die aan verzelfstandiging van Thomas More worden gesteld. Nu aan de voorwaarden is voldaan, staat niets de effectuering van de verzelfstandiging meer in de weg. Hiertoe wordt de volgende procedure doorlopen. Per 1 oktober 2013 vindt een splitsing van de Hogeschool Leiden plaats, waardoor Thomas More als een eigenstandige hogeschool wordt ingericht onder de Stichting Hogeschool Leiden. Na aanvaarding van dit wetsvoorstel kan de tweede stap worden gezet, namelijk dat de Hogeschool Thomas More wordt overgedragen aan de Stichting Thomas More Hogeschool. Een en ander zal terug te vinden zijn in onderdeel g van de bijlage bij de WHW.

Onderdeel Q

Door een vergissing bevat de Wet op de expertisecentra (WEC) twee artikelen met het nummer 145. De in de samenloopbepaling genoemde wet herstelt dat. Met deze bepaling is gegarandeerd dat die aanpassing direct doorwerkt in de bij deze nota van wijziging aangebrachte wijziging in de WEC.

Deze nota van wijziging wordt ingediend mede namens de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

dr. Jet Bussemaker