

Vergaderjaar 2009–2010

32 210

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van het accreditatiestelsel

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 17 december 2009

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

Inhoudsopgave

I	Algemeen deel	2
1	Context en aanleiding	2
1.1	<i>Inleiding</i>	3
1.2	<i>Geschiedenis en internationale context</i>	4
2	Uitgangspunten	4
3	Werking nieuwe accreditatiesysteem	5
3.2.1	<i>Instellingstoets kwaliteitszorg</i>	5
3.2.2	<i>Beperkte opleidingsaccreditatie</i>	6
3.2.3	<i>Beperkte toets nieuwe opleiding</i>	7
3.4	<i>Actoren</i>	8
3.5	<i>Een meer flexibel instrumentarium</i>	8
3.5.1	<i>Intrekking van accreditatie, toets nieuwe opleiding, instellingstoets kwaliteitszorg</i>	9
3.5.2	<i>Basiskwaliteit en kwaliteitsverschillen</i>	9
3.6	<i>Overige aspecten</i>	9
3.6.1	<i>Studeren met functiebeperking</i>	10
3.6.2	<i>Opleidingen in het buitenland</i>	10
4	Invoering van het nieuwe stelsel	10
4.1	<i>Pilots</i>	11
4.2	<i>Versnelde invoering</i>	11
II	Artikelsgewijze toelichting	12

I ALGEMEEN DEEL

1. Context en aanleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van het accreditatiestelsel. Ofschoon internationaal gezien het Nederlandse hoger onderwijs goed staat aangeschreven is het van belang dat de kwaliteit van de opleidingen stelselmatig tegen het licht worden gehouden. Er mag geen twijfel bestaan over de kwaliteit van de opleidingen. Indien een opleiding onder de maat scoort, ondervinden de studenten daar negatieve gevolgen van. Zij mogen er op vertrouwen dat de aangeboden opleidingen van voldoende kwaliteit zijn. Zij kunnen dat niet zelf onderzoeken: daarvoor ligt de verantwoordelijkheid bij de overheid. Om die reden is een goed en effectief kwaliteitsborgingssysteem van groot belang.

Die kwaliteitsborging is in de ogen van de leden in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen. Zij moeten zorgen voor voldoende kwaliteit opdat het civiele effect van hun diploma zo hoog mogelijk is en voor iedereen duidelijk. De overheid heeft echter ook een verantwoordelijkheid om er op toe te zien dat de instellingen voldoende zorg besteden aan de kwaliteit van de opleidingen. Deze leden menen dat het instrument van accreditatie daartoe een geschikt instrument is gebleken.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel inzake een nieuw accreditatiestelsel. De leden kunnen zich vinden in een regime van kwaliteitscontrole met verminderde administratieve lasten en voldoende grip en zicht op de gewenste en vereiste kwaliteit. Dat is voor de leden een essentieel uitgangspunt bij de beoordeling van dit wetsvoorstel. De leden hebben in dat kader nog enkele vragen aan de regering. De leden merken tot hun tevredenheid op dat er in de huidige opzet ook de rol van de student een plek heeft gekregen.

De leden zijn benieuwd of en op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel inzake een nieuw accreditatiestelsel perverse prikkels richting instellingen en opleidingen en hun kwaliteitscontrole tegengaat. Kan de regering hier een nadere uiteenzetting bij geven?

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de wijziging van de wet op het hoger onderwijs in verband met aanpassing van het accreditatiestelsel. Goede accreditatie van opleidingen is van groot belang voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. Zij hopen dat met deze wet de bureaucratie rondom accreditatie wordt verminderd, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de accreditatie. Ook zijn zij te spreken over de toegenomen aandacht voor de inhoud van opleidingen. Er zijn echter ook onduidelijkheden, de leden hebben hier nog vragen en opmerkingen over.

De leden merken op dat in het wetsvoorstel de graduate school en onderzoekscholen niet aan de orde komen. Toch worden ook hier mensen opgeleid. Hoe wordt de kwaliteit van het opleidingsdeel van promovendi gewaarborgd voor de graduate schools en hoe is dat bij de onderzoekscholen? Hoe verhoudt het belang dat wordt gehecht aan accreditatie en visitatie in het hoger onderwijs zich tot de afnemende steun van de regering voor de Erkenningscommissie Onderzoekscholen (ECOS) erkende Landelijke Onderzoekscholen?

Voorts vragen zij hoe het staat met het onderzoek naar de mogelijkheid om de begrippen universiteit of university exclusief toe te kennen aan instellingen die zijn geaccrediteerd door de De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Hoe is nu voor (buitenlandse) studenten

duidelijk dat een opleiding wel of niet is geaccrediteerd? Kan er verbetering in de zichtbaarheid van de accreditatie worden aangebracht?

De VVD-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van het accreditatiestelsel. In het algemeen vinden de leden het wetsvoorstel een stap in de goede richting om het accreditatiestelsel te verbeteren. De leden staan achter de doelstelling om meer focus te leggen op inhoud en resultaten van opleidingen en minder op bureaucratische procedures. De leden zijn voorts verheugd dat de regering het advies van de VVD-fractie (geuit tijdens het algemeen overleg op 27 maart 2008) ter harte heeft genomen om meer tijd te nemen voor het wetgevingstraject zodat de pilots konden worden afgerond alvorens een wetsvoorstel aan de Kamer is voorgelegd. De leden hebben in het wetsvoorstel aanleiding gezien tot het stellen van de volgende vragen. De Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) heeft in het rapport «Thematic Review of Tertiary Education, Country Note The Netherlands, 2007» aanbevolen om over te stappen naar instellingsaccreditatie in plaats van opleidingsaccreditatie. In hoeverre heeft de regering deze optie overwogen en waarom is deze uiteindelijk niet overgenomen? Onderschrijft de regering dat dit de administratieve lasten verder had teruggedrongen?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel hetgeen beoogt de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek te wijzigen in verband met aanpassing van het accreditatiestelsel.

De leden onderschrijven de noodzaak van een goed functionerend stelsel van kwaliteitsborging van het hoger onderwijs. Deze leden onderschrijven tevens de belangrijkste doelstellingen, te weten, minder lasten voor de professional en snel en effectief ingrijpen wanneer dat nodig is. Deze leden beperken zich in dit stadium van de behandeling van het wetsvoorstel tot een enkele vraag met betrekking tot de voorstellen daartoe.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden delen de inzet om de bureaucratische lasten binnen het huidige accreditatiestelsel te verminderen. Zij vragen of het wetsvoorstel hiervoor voldoende mogelijkheden biedt. Eveneens ontvangen zij graag meer duidelijkheid over een meer structurele en toekomstbestendige inrichting van het accreditatiestelsel, aangezien de facultatieve route die wordt voorgesteld naar hun mening onvoldoende langdurig perspectief biedt.

De leden hebben met belangstelling kennisgenomen van de historische achtergrond van het accreditatiestelsel. Graag hadden zij ook een meer toekomstgericht perspectief gezien met betrekking tot accreditatie, waarin ook de vraag aan bod komt welke positie dit wetsvoorstel inneemt in de verdere ontwikkeling van het accreditatiestelsel. Naar de mening van deze leden moet ook de vraag gesteld worden of alle onderdelen van het huidige en voorgestelde accreditatiestelsel even noodzakelijk zijn. Zij vragen of de regering beoogt op termijn meer vertrouwen neer te leggen bij instellingen, bijvoorbeeld door verplichte instellingsaccreditatie. In dit verband vragen zij ook in hoeverre de regering alternatieven heeft overwogen voor opleidingsaccreditatie, bijvoorbeeld opleidingsvisitatie in het kader van instellingsaccreditatie. Graag zouden zij een toelichting zien op deze overwegingen.

1.1 Inleiding

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de afgelopen periode diverse evaluaties hebben plaatsgevonden. De Onderwijsinspectie, de

Algemene Rekenkamer en de OESO hebben het huidige stelsel onderzocht en geconcludeerd dat het huidige stelsel goed functioneert, maar dat het risico dreigt van te veel bureaucratie, te veel op processen en procedures gericht en te weinig naar de inhoud wordt gekeken. Tevens biedt de huidige vorm van accreditatie slechts de mogelijkheid van het verlenen of niet verlenen van de accreditatie. Excellentie van de opleiding kan niet via dit stelsel worden benoemd. De leden herkennen deze kritiek. In dit wetsvoorstel wordt gepoogd om antwoorden te geven op deze zorgen. Daarmee wordt volgens de leden geen nieuw stelsel voorgesteld en is evenmin sprake van een grootschalige onderwijsvernieuwing, zoals gesuggereerd door de Raad van State, maar wel een aanpassing aan reële kritiek vanuit het veld. Om die reden staan deze leden ook positief tegenover dit voorstel om de accreditatie meer in overeenstemming met deze wensen te brengen. Toch hebben ze nog enkele vragen.

1.2 Geschiedenis en internationale context

De leden van de CDA-fractie merken op dat het stelsel van accreditatie in Nederland en Vlaanderen is gebaseerd op de Europese afspraken in het zogeheten Bolognaproces. Sommige landen hebben al langere ervaring met een stelsel van accreditatie. Passen de voorgestelde wijzigingen in de accreditatiewetgeving binnen de maatregelen die in andere landen plaats vinden? Is in andere landen ook een gemengd stelsel aanwezig, zoals nu voorgesteld door deze wet, zo vragen de leden.

2. Uitgangspunten

De leden van de CDA-fractie merken op dat het nieuwe stelsel de mogelijkheid wil bieden om meer differentiatie aan te brengen in de accreditatie, opdat ook uitzonderlijke kwaliteiten benoemd kunnen worden. Zijn daarvoor heldere maatstaven en indicatoren opgesteld? Waar moet een instelling aan voldoen ten einde die vorm van accreditatie te kunnen ontvangen, zo vragen de leden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat een beperkt regime voor accreditatie van opleidingen geldt indien de instellingstoets positief is afgerond. Erkent de regering dat een algemeen goed beoordeeld systeem van kwaliteitszorg van de instelling niet automatisch betekent dat er sprake is van goede kwaliteitszorg bij alle opleidingen? Zo ja, hoe wordt voorkomen dat slecht functionerende opleidingen door een beperkt regime toch geaccrediteerd worden?

Hoe is rekening gehouden met de verschillen in kwaliteitszorg tussen verschillende faculteiten? Hoe wordt met de instellingstoets omgegaan als blijkt dat de ene faculteit goed functioneert en de andere faculteit minder? Is nagedacht over een toets op facultair niveau? Zo ja, waarom is hier niet voor gekozen?

Wat gebeurt er als uit de instellingstoets signalen naar voren komen dat bepaalde opleidingen binnen de instelling slecht presteren? Is het dan mogelijk de instellingstoets positief af te ronden, maar deze opleidingen toch aan een uitgebreid accreditatieregime te onderwerpen? In hoeverre kan de instellingstoets benut worden om risicoprofielen van opleidingen te schetsen?

Waarom is gekozen voor het systeem van «vrijwillige» instellingsaccreditatie? Is het niet in het belang van een ieder als inzichtelijk wordt gemaakt wat de kwaliteit van een instelling is? Is overwogen om de instellingsaccreditatie verplicht te maken en zo ja, waarom is hier niet voor gekozen? Kan de regering aangeven waarom de argumentatie van Actal voor een verplichte instellingstoets niet zwaarwegend genoeg werd geacht? Hoe wordt overlap voorkomen tussen instellingstoets en opleidingsaccreditatie? Dit mede gelet op de administratieve belasting voor instellingen.

3. Werking nieuwe accreditatiesysteem

De leden van de VVD-fractie merken op dat aan de accreditatie van de instelling, behalve de toelating tot een beperkt regime voor opleidingen, geen rechtsgevolg is verbonden. De regering stelt zelfs dat de instellingstoets geen betekenis heeft voor derden. Toch betekent het volgens de leden nogal wat als een instelling negatief uit de instellingsaccreditering komt. Voor de opleidingen, het bestuur, het personeel, en niet in de laatste plaats de studenten. Ook heeft een negatieve instellingstoets waarschijnlijk gevolgen voor het «imago» van een instelling. Onderschrijft de regering dit?

Is de regering het met de leden eens dat een negatieve accreditatie en/of het intrekken van de instellingstoets van de instelling niet zonder gevolgen kan blijven? Waarom volgt er bijvoorbeeld geen verbetertraject met verplichtend karakter als een instelling de kwaliteitszorg kennelijk niet op orde heeft? Zou daarbij niet ook gedacht kunnen worden aan een wettelijke plicht en eventueel ultieme (bekostiging)sancties? Zo nee, hoe wil de regering na een negatieve accreditatie van een instelling actief bevorderen dat de kwaliteitszorg verbetert?

Wat betekent het voor de accreditatie van een opleiding als deze aan een «niet geaccrediteerde» instelling wordt verzorgd? Heeft de opleiding daardoor ook automatisch minder kansen geaccrediteerd te worden, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie vragen welke visie de regering heeft op het in beginsel facultatieve aanbod van regimes. Deze leden vragen of zij de keuze voor een van beide regimes om het even acht, dan wel dat zij gebruik van het beperkte regime bevordert, middels toepassing van de instellingstoets. Zij vragen of aan de laatstgenoemde opvatting niet een heldere overgangstermijn verbonden dient te zijn. Het facultatieve stelsel lijkt immers niet bijzonder toekomstbestendig, zo stellen deze leden.

De leden vragen of het systeem van de opleidingsaccreditering voldoende stimulans biedt voor het creëren van een klimaat waarin gewerkt wordt aan verbetering. Zij vragen of de druk van de accreditatie er niet gemakkelijk toe kan leiden dat betrokken zich in willen dekken tegen mogelijk negatieve gevolgen.

3.2.1 Instellingstoets kwaliteitszorg

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het nieuwe stelsel uitgaat van een vrijwillige instellingstoets die leidt naar een lichtere opleidingsbeoordeling wanneer aan de normen binnen de toetsing wordt voldaan. Instellingen die niet deelnemen aan deze vrijwillige toets vallen automatisch in de uitgebreide opleidingsbeoordeling, evenals instellingen waarbij de instellingstoets negatief uitvalt. De leden vragen waarom is gekozen voor een vrijwillig regime en waarom niet voor een verplicht regime. Levert dit niet minstens in dezelfde mate de gewenste lastenverlichting op voor instellingen, wanneer zij allemaal in aanmerking kunnen komen voor een beperkte beoordeling? Is dit bovendien niet eenvoudiger in de opzet, zoals ook al blijkt uit de overweging van Vlaanderen om de vrijwillige instellingstoets in te voeren voor alle instellingen. Hoe beoordeelt de regering de mogelijk verschillende situatie die hierin ontstaat tussen de beide landen op het gebied van de accreditatie?

Kan de regering daarnaast aangeven wat er nu precies getoetst wordt binnen de instellingstoets? De leden willen graag weten wat daar onderdeel van uit maakt. Kan de regering aangeven op welke terreinen de beperkte opleidingsbeoordeling zich precies beperkt?

En kan ook bepaald worden dat bij onvoldoende resultaten van de instellingstoets, alsnog het ware regime telt? Waar ligt de grens van een onvoldoende en voldoende instellingstoets?

De leden van de SP-fractie merken op dat voor elke aanvraag van de instellingstoets kwaliteitszorg en voor een toets nieuwe opleiding de NVAO een commissie van deskundigen instelt. De leden van deze commissie moeten voldoen aan de hoogste eisen wat betreft deskundigheid en onafhankelijkheid, aldus de memorie van toelichting. Welke eisen worden er concreet gesteld aan de leden van deze commissie? Uit hoeveel mensen bestaat deze commissie? Hoe kiest de NVAO deze mensen? Worden deze mensen gevraagd? Kan men er voor solliciteren? Om wat voor deskundigen gaat het? Zitten hier per definitie internationale deskundigen bij? Is het uitgesloten dat er mensen in de commissie zitten die moeten spreken over hun eigen opleiding of instelling? De leden vinden het goed dat er in elke commissie ook een student zit naast de professionals. Wat voor vergoeding krijgen de deskundigen? Is deze voor alle leden gelijk?

Bij een opleidingsaccreditatie wordt de commissie van deskundigen samengesteld door het instellingsbestuur. Een instelling heeft meestal een groot aantal opleidingen, waardoor in de praktijk de commissies waarschijnlijk onder verantwoordelijkheid van het bestuur door anderen wordt samengesteld. Wie zal dit in de praktijk doen? Is het mogelijk dat opleidingen in de praktijk zelf een commissie van deskundigen samenstellen en die aan de NVAO laten voordragen door het bestuur van de instelling? De NVAO moet de samenstelling van deze commissie goedkeuren om de onafhankelijkheid te garanderen. Zou het niet beter zijn wanneer de NVAO deze commissie samen zou stellen? Wat is de reden om dit niet te doen? De NVAO heeft dit zelf ook voorgesteld. Dan is de onafhankelijkheid nog beter gegarandeerd. Bovendien zou deze commissie niet gebonden zijn aan een instelling. Een door de NVAO samengestelde commissie van deskundigen zou meerdere gerelateerde opleidingen van verschillende instellingen kunnen accrediteren in korte tijd. Dit zou de vergelijkbaarheid en deskundigheid vergroten.

Wanneer de instelling niet volledig voldoet aan de voorwaarden van een instellingstoets, krijgt de instelling drie jaar de tijd hier toch aan te voldoen. Indien dit niet lukt, verliest de instelling de instellingstoets kwaliteitszorg. Waarom is gekozen voor een periode van drie jaar? Is dit niet een erg lange periode waarin de kwaliteit mogelijk niet op orde is? Als na drie jaar blijkt dat nog steeds niet is voldaan aan de voorwaarden, wat betekent dit voor de opleidingsaccreditaties die in de tussentijd zijn verleend? Blijven deze verleend? Krijgen zij een extra accreditatieronde waarbij wordt gekeken naar de drie criteria die horen bij het uitgebreide regime? Hoe wordt gegarandeerd dat bij deze opleidingen de randvoorwaarden in orde zijn?

De leden van de VVD-fractie merken op dat voor de instellingstoets kwaliteitszorg een commissie van deskundigen wordt samengesteld. Hierin zit ook altijd een student. Hoe wordt gewaarborgd dat dit een student is die een breed beeld heeft van de gehele instelling? De leden kunnen zich voorstellen dat dit altijd een student moet zijn uit de medezeggenschapsraad van de instelling, omdat deze naar verwachting een breed beeld heeft. Hoe denkt de regering hierover, willen zij weten.

3.2.2 Beperkte opleidingsaccreditatie

De leden van de SP-fractie merken op dat bij de beperkte opleidingsaccreditatie niet wordt gekeken naar de drie extra criteria die wel gelden voor het uitgebreide regime. Kan de regering aangeven op wat voor manier met de instellingstoets kwaliteitszorg wordt gekeken naar de volgende zaken: de kwaliteit en kwantiteit van het ingezette personeel alsmede het personeelsbeleid dat van invloed is op de kwaliteit van de opleiding; de opleidings specifieke voorzieningen alsmede de instellingsbrede voorzieningen die van invloed zijn op de kwaliteit van de opleiding, daaronder

mede begrepen voldoende studiebegeleiding; de opzet en organisatie van de interne kwaliteit zorg gericht op de systematische verbetering van de opleiding. In hoeverre is het mogelijk om opleidingen die bekend staan als zwak, ondanks een positieve instellingstoets kwaliteitszorg, toch een zware accreditatie te laten volgen?

De leden van de VVD-fractie vragen op basis van welke criteria beoordeelt de NVAO of de door de instelling ingestelde commissie deskundig en onafhankelijk is. Is hier een lijst van opgesteld? Zo nee, hoe wordt willekeur voorkomen?

Hoe wordt beoordeeld of de student in de ingestelde commissie werkelijk onafhankelijk is? Hoe wordt voorkomen dat een instelling bijvoorbeeld alleen student-assistenten naar voren schuiven, die mogelijk een dubbel belang hebben?

De kwaliteit en kwantiteit van het in te zetten personeel is één van de beoordelingscriteria binnen de beperkte opleidingsaccreditatie. Wordt hier ook de student-staf ratio in meegenomen? Zo ja, wat is een acceptabele/gewenste student-staf ratio? Zo nee, waarom niet?

De leden kunnen zich voorstellen dat een opleiding die slechts op één criterium slecht scoort, toch geen accreditatie krijgt, omdat dit criterium essentieel is voor de kwaliteit. Een van de criteria waarop een opleiding bijvoorbeeld wordt beoordeeld, zijn de opleidingsspecifieke voorzieningen, zoals de aanwezigheid van een laboratorium bij een laborantenopleiding. Als niet aan dit criterium wordt voldaan kan volgens de leden geen accreditatie volgen. Een laborantenopleiding kan immers niet zonder laboratorium; hoe goed de kwaliteit verder ook op orde is. Is de regering het met dit principe eens? Zo ja, hoe wordt in de weging van criteria met dit principe van essentiële voorwaarden rekening gehouden?

3.2.3 Beperkte toets nieuwe opleiding

De leden van de SP-fractie merken op dat het goed is dat de instellingstoets geen papieren toets is. De commissie gaat ook fysiek op onderzoek, daarvoor wordt een beperkt aantal opleidingen en/of locaties geselecteerd. Door wie worden deze geselecteerd? Deze leden willen graag dat deze door de commissie van deskundigen worden geselecteerd. Wordt de instelling van tevoren op de hoogte gebracht van deze opleidingen en/of locaties? In dat geval bestaat het risico dat deze van te voren meer dan anders op orde worden gebracht. Waarom is er sprake van een bezoek aan opleidingen en/of locaties? Het lijkt logisch om zowel opleidingen als locaties te bezoeken. In hoeverre is dit verplicht voor de commissie? Wordt bij een bezoek ook altijd gesproken met een vertegenwoordiging van studenten en met personeelsleden?

Een nieuwe opleiding mag in bijzondere gevallen van start gaan met de belofte dat binnen drie jaar wordt voldaan aan door de NVAO gestelde voorwaarden. Als na drie jaar niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, vervalt de accreditatie op dat moment. Is drie jaar niet veel te lang om niet aan alle voorwaarden te voldoen? De leden zien deze termijn graag verkort. In de memorie van toelichting wordt als voorbeeld genoemd het aantrekken van geschikt personeel of het ontwikkelen van lesmaterialen. Hoe kan een opleiding tot drie jaar goed onderwijs bieden, wanneer er geen goed personeel of lesmateriaal is? Drie jaar is de duur van een volledige universitaire bachelor en driekwart van een hbo bachelor. Dit zou betekenen dat studenten een diploma hebben gehaald bij een universitaire bachelor die nooit volledig geaccrediteerd is geweest en nadat de student het diploma heeft gehaald wordt de accreditatie zelfs helemaal ingetrokken. Wat is dan de waarde van het diploma? Als een student halverwege zijn studie is en de voorlopige accreditatie wordt ingetrokken, kan de student zijn studie dan nog bij deze opleiding inhalen? Hoe wordt een student gecompenseerd voor de jaren dat hij een studie deed die niet

voldeed aan de voorwaarden van de NVAO en halverwege de studie zelfs is opgeheven? De student is niet alleen tijd kwijt, maar mogelijke ook enkele jaren recht op studiefinanciering. Wordt de opleiding die van start mag gaan onder bepaalde voorwaarden van de NVAO, verplicht om studenten hierover actief te informeren voorafgaand aan het studiejaar? Alleen voor bekostigde opleidingen dient een positief besluit van de minister te zijn met betrekking tot de macrodoelmatigheid. De leden vragen of het mogelijk is dat er ook voor niet-bekostigde instellingen een macrodoelmatigheidstoets komt. Het zou anders mogelijk zijn dat wanneer niet-bekostigde instellingen sneller dan bekostigde instellingen nieuwe opleidingen van een bepaald soort starten, het voor bekostigde instellingen niet meer mogelijk is deze bepaalde opleiding aan te bieden in een bepaald gebied.

3.4 Actoren

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de samenstelling van de deskundigenpanels voor de instellingstoets een breed palet aan deskundigheden moet vertegenwoordigen. Voorkomen moet worden dat het uitsluitend uit oud-onderwijsbestuurders zal worden samengesteld. Hoe wil de regering eenzijdige samenstelling voorkomen, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat de NVAO het voornemen heeft een training te zullen verzorgen voor de beoordelaars van de instellingstoets kwaliteitszorg. De leden vinden dit voornemen onvoldoende en zien graag een verplichting. Waarom wordt dit overgelaten aan intenties?

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het komt dat geen goed functionerende markt van visiterende en beoordelende instanties (VBI's) is ontstaan. Wat vragen VBI's gemiddeld voor hun diensten? Betekent het schrappen van het voorschrift voor de NVAO dat zij een lijst van VBI's moeten opstellen ook dat zij deze lijst niet meer zullen maken? Zo ja, hoe kan een instelling dan beoordelen welke VBI zij kunnen inschakelen als zij toch besluiten van deze diensten gebruik te willen maken? Hoe wordt een onafhankelijk product van een VBI gewaarborgd, mede gelet op de genoemde klantrelatie die een VBI met een instelling heeft? De commissie van deskundigen beoordeelt kwaliteit onder andere op basis van afstudeerwerkstukken. Hoe worden deze werkstukken geselecteerd? Is het niet zo dat in vrijwel iedere opleiding wel een goed afstudeerwerkstuk te vinden is? Of moeten werkstukken met verschillende eindcijfers worden aangeleverd? De NVAO wil trainingen gaan verzorgen voor commissieleden van de instellingstoets kwaliteitszorg. Hoe worden deze trainingen bekostigd, zo vragen deze leden.

3.5 Een meer flexibel instrumentarium

De leden van de SP-fractie merken op dat met het wetsvoorstel een gedifferentieerd kwaliteitsoordeel van de NVAO wordt ingevoerd. In plaats van geaccrediteerd of niet, kan een instelling vier verschillende oordelen krijgen. Naast een onvoldoende accreditatie zijn er drie niveaus waarop een instelling wel geaccrediteerd kan worden. Het is waarschijnlijk dat hierdoor de concurrentie tussen instellingen en opleidingen fors gaat toenemen. Ziet de regering dit ook? Hoe wordt voorkomen dat door concurrentiestrijd meer dan nu budget wordt besteed aan marketing? Deelt de regering de mening dat alle geaccrediteerde opleidingen van hoge kwaliteit moeten zijn? Wanneer er een gedifferentieerde beoordeling komt, moet er wel sprake zijn van goede vergelijkbaarheid, deelt de regering deze opvatting? Hoe wordt gegarandeerd dat de verschillende beoordelingen van vergelijkbare opleidingen goed te vergelijken zijn?

De leden van de VVD-fractie merken op dat bij algemene maatregel van bestuur er voorschriften zullen worden gegeven omtrent de voorwaarden en gevallen waarin er sprake kan zijn van een instellingstoets onder voorwaarden, het toekennen van een hersteltermijn bij accreditatie en een toets nieuwe opleiding onder voorwaarden. Waarom worden hier niet ook de voorwaarden voor een intrekkingbesluit in meegenomen? Is het niet juist bij zo'n zwaarwegend instrument van groot belang dat deze met de juiste waarborgen is omkleed?

Wil de regering de AMvB voorhangen?

Welke rechtsbescherming staat open in het geval van een intrekkingbesluit?

De leden van de SGP-fractie vragen of het wenselijk is naast het oordeel voldoende en excellent ook het oordeel goed te hanteren. Zij vragen of het niet beter is alleen een gedifferentieerd oordeel te geven wanneer de kwaliteit van uitzonderlijke aard is. Deze leden vragen of er voldoende aanknopingspunten zijn voor een instelling om zich te kunnen onderscheiden met het oordeel goed.

3.5.1 Intrekking van accreditatie, toets nieuwe opleiding, instellingstoets kwaliteitszorg

De leden van de CDA-fractie stemmen in met de mogelijkheid tot tussentijdse intrekking van de accreditatie door de minister, indien de kwaliteit plotseling fundamenteel is achteruit gegaan. Deze leden menen echter dat deze stap uitsluitend gezet mag worden als de NVAO de minister aanbeveelt om die stap te zetten. Tevens gaan deze leden er vanuit dat bij tussentijdse intrekking van de accreditatie de procedure bij de verlening van de accreditatie wordt geëvalueerd ten einde lessen te kunnen trekken om in de toekomst intrekking van verleende accreditaties te voorkomen. De leden van de PvdA-fractie merken op dat de minister binnen het nieuwe stelsel de bevoegdheid heeft om een tussentijdse accreditatie, een toets nieuwe opleiding en een instellingstoets in te trekken. De leden vragen zich bij deze bevoegdheid af hoe zich dit verhoudt tot de rol van de NVAO. Kan de regering aangeven wat de rol van de NVAO in een dergelijke situatie is?

3.5.2 Basiskwaliteit en kwaliteitsverschillen

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de basiskwaliteit niet de kwalificatie «goed» krijgt. Zou het niet zo moeten zijn dat voldoende niet goed genoeg is in het hoger onderwijs? Welke prikkels bestaan er voor een instelling om uit te stijgen boven de basiskwaliteit?

Kunnen opleidingen zelf extra punten inbrengen om hun excellentie te bewijzen? Als die bewezen is, kunnen zij, zoals beoogd werd met de motie van de leden Zijlstra en Besselink¹, meer geld krijgen?

De inspectie heeft in het kader van haar brandweerfunctie de bevoegdheid om passende interventies te plegen naar aanleiding van een onderzoek naar de kwaliteit. Welke interventies zijn dit?

De Raad van State geeft in haar advies aan dat het kwaliteitsoordeel over opleidingen van gelijke aard op basis van vergelijkbare gegevens in dezelfde periode zou moeten worden gegeven. Waarom worden hiertoe in dit wetsvoorstel geen garanties geboden? De AOB stelt dat met name hbo- instellingen met diverse VBI's contracten hebben, hetgeen de vergelijkbaarheid bemoeilijkt. Wat is hierop de reactie van de regering?

3.6 Overige aspecten

De leden van de SGP-fractie vragen welke criteria gehanteerd worden wanneer de accreditatietermijn voor bepaalde opleidingen verlengd wordt

¹ Kamerstuk 31 288, nr. 15.

met twee jaar. Zij vragen of bij het maken van onderscheid tussen opleidingen ook voldoende rekening gehouden wordt met kritische signalen die ten aanzien van bepaalde instellingen vernomen kunnen zijn.

3.6.1 Studeren met functiebeperking

De leden van de SP-fractie merken op dat instellingen zich kunnen profileren op het aspect toegankelijkheid voor studenten met een functiebeperking en zo een «bijzonder kenmerk» ontvangen. Een opleiding moet altijd voor studenten met een handicap op chronische ziekte toegankelijk zijn. Wat is de meerwaarde van dit «bijzondere kenmerk»? Als er één instelling is met een dergelijk kenmerk, dan zou dat voor andere instellingen reden kunnen zijn om zich hier minder voor in te zetten. Er is immers al een hogeschool of universiteit die zich hiervoor inzet.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering de NVAO in het accreditiekader laat uitwerken dat instellingen ook beoordeeld worden op de geschiktheid van het programma, het personeel en de voorzieningen, voor studenten met een functiebeperking. In hoeverre wordt in de beoordeling rekening gehouden met de beperkte middelen die instellingen voor deze doelgroep ontvangen? De regering heeft immers zelf de subsidies in dit kader stop gezet. Als de regering de participatie van deze doelgroep zo belangrijk vindt, waarom zijn de middelen hiervoor op de begroting dan afgebouwd?

3.6.2 Opleidingen in het buitenland

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre ook andere landen geneigd zijn om kritiek te uiten op het werkelijke functioneren van hun onderwijsstelsels. Heeft in Italië, Griekenland en Portugal een externe beoordeling van de kwaliteit van opleidingen plaatsgevonden? Klopt het dat deze drie landen wat betreft nationale kwaliteitszorgorganisaties bovendien het «volle» lidmaatschap van ENQA (het Europese netwerk van kwaliteitszorgorganisaties) in 2010 moeten vernieuwen? Zal er dan een externe beoordeling van de werking en werkwijze van deze organisaties plaatsvinden? In hoeverre zijn in deze drie landen de voorbereidingen daarvoor al begonnen? De leden willen graag weten wat de regering gaat ondernemen indien een aantal landen niet aan de «verplichting» van een goed werkend extern kwaliteitszorgstelsel zouden blijken te voldoen?

De leden van de VVD-fractie vragen of aan accreditatie van opleidingen in het buitenland ook een macrodoelmatigheidstoets vooraf gaat. Zo nee, waarom niet?

4. Invoering van het nieuwe stelsel

De leden van de VVD-fractie vragen wat de belangrijkste inbreng van het bedrijfsleven was bij gesprekken over de herziening van het accreditatiestelsel. Welke wensen zijn wel en welke zijn niet gehonoreerd en waarom? De pilots toonden geen substantiële lastenvermindering voor instellingen aan. Waarom denkt de regering dan toch dat dit wetsvoorstel 25% lastenverlichting zal opleveren? Waarop is dit percentage van 25% gebaseerd? De regering biedt instellingen na invoering van de wet de mogelijkheid een beperkt regime voor opleidingen aan te vragen ook al is er geen instellingstoets behaald. De instelling moet die toets dan wel binnen drie jaar halen; anders moeten alle opleidingen na een beperkt regime ook nog eens door het uitgebreide regime. Acht de regering het acceptabel dat in zo'n geval dus dubbel werk gedaan moet worden en opleidingen met een enorme administratieve rompslomp worden opgezet, terwijl zij er

dikwijls niets aan kunnen doen dat de instellingstoets uiteindelijk niet is gehaald?

Is deze methode van versnelde invoering bedacht vanwege een capaciteitsgebrek bij de NVAO? Zo ja, is (tijdelijke) capaciteitsuitbreiding van de NVAO ook overwogen en waarom is hier niet voor gekozen?

4.1 Pilots

De leden van de PvdA-fractie merken op dat er een aantal pilots zijn gedraaid in de afgelopen tijd. De leden vragen hoe deze pilots en de resultaten daaruit hun weg hebben gevonden in voorliggende wetsvoorstel. De leden vragen dit omdat het wetsvoorstel al enige tijd in voorbereiding is en de pilots van recentere aard zijn. Kan de regering ingaan op de wijze waarop de pilots hun weerslag hebben gevonden in deze wetgeving? Uit de pilots is naar voren gekomen dat er voor een deel van de instellingen sprake is van een vermindering van de lastendruk bij accreditatie. Voor een substantieel deel is dit echter niet gebleken. Hoe denkt de regering met deze constatering om te gaan in relatie tot de wens om de lastendruk toch te verminderen voor alle instellingen. Op welke wijze denkt zij toch een verbetering te kunnen aanbrengen zodat de vermindering van de lastendruk beter garanties kent?

De leden van de SP-fractie merken op dat in de pilots geen substantiële vermindering van administratieve lasten kon worden aangetoond. Wat zijn de garanties dat er met dit wetsvoorstel daadwerkelijk minder bureaucratie is voor instellingen? Is het juist dat Vlaanderen overweegt het Nederlandse model aan te passen omdat het systeem te complex lijkt (zie ook de brief van de VSNU, d.d. 8 december 2009¹)?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat uit de rapportage over de pilots blijkt dat de accreditatie nieuwe stijl positief is geëvalueerd en dat het als een sterke inhoudelijke verbetering wordt gezien ten opzichte van de huidige accreditatie, zo stelt de Memorie van Toelichting. De leden zien dit als winst. Tegelijk moet worden geconstateerd dat in de pilots geen substantiële vermindering van administratieve lasten voor de instellingen kon worden aangetoond. De leden vragen de regering nader toe te lichten op welke wijze voldaan zal worden aan één van de belangrijkste doelstellingen van dit wetsvoorstel, te weten het verminderen van de lasten voor de professional.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de conclusie, dat in de pilots geen substantiële lastenvermindering is geconstateerd, betekent voor het wetsvoorstel waarvan de aanleiding voornamelijk het bestrijden van bureaucratie is. Deze leden vinden de genoemde aanknopingspunten met het oog op de oorspronkelijke verwachtingen wel een erg wankel basis. Zij vragen of het niet redelijk is deze aanknopingspunten eerst te toetsen in pilots alvorens tot wetwijziging over te gaan.

De leden vragen waarom de regering het in tegenstelling tot de Vlaamse minister wel mogelijk acht om nu al conclusies te trekken over de inrichting van het accreditatiestelsel. Deze leden vragen of de opvatting van de Vlaamse minister dat de huidige cyclus eerst in zijn huidige vorm moet worden afgerond niet redelijk is. Ware het niet beter om ook hierin gezamenlijk op te trekken, zo vragen zij. Hoe wordt ervoor gezorgd dat in het stelsel de nodige eenheid tussen Nederland en Vlaanderen behouden blijft, zo vragen deze leden.

4.2 Versnelde invoering

De leden van de SP-fractie merken op dat de NVAO slechts 20 instellingstoetsen per jaar kan uitvoeren. Aangezien voor veel instellingen de accre-

¹ Parlisonr. 2009D63160.

ditatie op hetzelfde tijdstip afloopt is er een capaciteitsprobleem. Het wetsvoorstel stelt voor om vanwege dit probleem alle instellingen die daarom vragen de eerste drie jaar te beoordelen via het lichtere regime, totdat zij een instellingstoets succesvol hebben behaald. Staat deze noodoplossing niet haaks op het idee van het wetsvoorstel dat eerst een instellingstoets moet worden behaald, alvorens een opleiding beoordeeld kan worden volgens het lichtere regime? In hoeverre is het mogelijk om de capaciteit van de NVAO tijdelijk uit te breiden, zodat alle instellingen in anderhalf jaar een instellingstoets kunnen hebben gedaan?

4.3 Financiële gevolgen en gevolgen voor administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie merken op dat een groot zorgpunt de hoeveelheid administratieve lasten betreft als gevolg van de accreditatieprocedures. Het voorstel om een splitsing te maken tussen een instellingstoets en een verlichte opleidingsaccreditatie wordt door de leden onderschreven. Maar op basis van de uitgevoerde pilot bleek de vermindering van de administratieve lasten niet of slechts marginaal plaats te vinden. Dat baart deze leden zorgen en werpt bij hen de vraag op welke maatregelen getroffen kunnen worden om te garanderen dat de administratieve lasten werkelijk zullen verlagen en niet zullen verschuiven. Wat is de visie van de minister op de manier waarop Vlaanderen haar instellingsaccreditatie heeft ingevuld. Kunnen wij ook iets leren van deze invulling? Zeker nu is gebleken dat de administratieve lasten hierdoor gedaald zijn. Of ziet de minister dit wetsvoorstel als een tussenstap naar volledige instellingsaccreditatie?

De verlening van een accreditatie betekent dat een opleiding voldoet aan de kwaliteitseisen. Deze zijn in heldere indicatoren verwoord. Indien op deze indicatoren positief wordt gescoord, mag de accreditatie worden verleend. Zou in het kader van de vermindering van de administratieve lastendruk deze set van indicatoren niet eenduidiger geformuleerd kunnen worden?

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering tevens in te gaan op de vraag waarin de noodzaak tot wijziging van het accreditatiesysteem is gelegen, indien deze wijziging niet leidt tot de beoogde reductie van administratieve lasten.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Onderdeel I

De leden van de SGP-fractie vragen hoe artikel 5a.10, eerste lid, sub c, te verenigen is met de voorgestelde definitie van accreditatie in artikel 1.1, onderdeel s, waarin enkel vermeld is een positief oordeel gegeven wordt over de kwaliteit. Zij constateren dat het aanbrengen van differentiatie in het eindoordeel buiten deze doelstelling valt.

Onderdeel J

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het lidmaatschap van een student in de commissie van deskundigen te rechtvaardigen is. Deze leden menen dat de deskundigheid en onafhankelijkheid niet gewaarborgd kunnen worden van personen die zelf nog deel uitmaken van het onderwijsproces. Zij zijn bovendien van mening dat er voor studenten inmiddels voldoende andere voorzieningen zijn om hun mening kenbaar te maken in het kader van kwaliteitsbeoordeling. Zij vragen of ten aanzien van de aanwezigheid van deskundigen in ieder geval onderscheid gemaakt wordt tussen commissies die instellingen toetsen en commissies die opleidingen beoordelen.

Onderdeel O

Artikel 5a 13f

De leden van de SGP-fractie vragen of de terminologie van het beschikken over een instellingstoets kwaliteitszorg voldoende helder is. Deze leden menen dat er een onderscheid bestaat tussen enerzijds het aanvragen en doorlopen van een toets en anderzijds het resultaat dat op grond van deze toets is behaald. Zij hebben de indruk dat de gebruikte formulering verwarring oproept door een gebrek aan differentiatie. Naar hun mening dient het criterium dat de toets daadwerkelijk met goed gevolg is afgerond opgenomen te worden.

De voorzitter van de commissie
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie
Bošnjaković-van Bommel