

Vergaderjaar 2016–2017

34 735

Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek met het oog op het optimaliseren van het accreditatiestelsel (Wet accreditatie op maat)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 februari 2017 en het nader rapport d.d. 2 juni 2017, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 november 2016, no. 2016002029, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek met het oog op het optimaliseren van het accreditatiestelsel (Wet accreditatie op maat), met memorie van toelichting.

Doel van het wetsvoorstel is te bewerkstellingen dat instellingen voor hoger onderwijs meer vertrouwen en minder lasten ervaren bij de accreditatieprocedure.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Het wetsvoorstel is in belangrijke mate gericht op het reduceren van «ervaren lasten», daaronder begrepen reductie van administratieve lasten. Het reduceren van «ervaren lasten» is evenwel geen goed uitgangspunt voor wetgeving. De Afdeling is er evenmin van overtuigd dat het wetsvoorstel leidt tot een substantiële vermindering van administratieve lasten. Daarnaast geven de evaluaties aanleiding om het accreditatiestelsel meer fundamenteel en vanuit meer perspectieven te bezien. De Afdeling adviseert in dat verband binnen enkele jaren te voorzien in een meeromvattende, onafhankelijke evaluatie van het accreditatiestelsel.

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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 november 2016, nr. 2016002029, 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.

Dit advies, gedateerd 10 februari 2017, nr. W05.16.0383/I, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. De opmerkingen van de Afdeling worden hieronder besproken. Daarbij is de indeling van de Afdeling gevolgd.

1. Inleiding

In 1985 hebben de (bekostigde) instellingen een stelsel van externe kwaliteitszorg in het leven geroepen dat bestond uit onderlinge visitaties van opleidingen. Nadat in 1993 dit op vrijwilligheid gebaseerde stelsel omgezet was in een wettelijke verplichting, heeft de wetgever in 2002 besloten de visitatie te verbinden met accreditatie en in handen te leggen van een zelfstandig bestuursorgaan, de Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Accreditatie en de daaraan verbonden rechten (bekostiging, getuigschriften en studiefinanciering) waren niet langer bij voorbaat gegeven, maar moesten verworven worden. Bij de introductie van het accreditatiestelsel was één van de voorwaarden dat de administratieve lasten niet zouden mogen stijgen. Twee jaar na invoering bleken de lasten voor de instellingen echter al te zijn verdubbeld, nog afgezien van intern gemaakte kosten. Voorts rees er kritiek op de sterke oriëntatie op processen en procedures; ook zou de koppeling met de bekostiging defensief gedrag veroorzaken en zou te veel de nadruk worden gelegd op de verantwoording van basiskwaliteit in plaats van het streven naar hogere kwaliteit. In 2011 werd opnieuw ingezet op beperking van de administratieve lasten. Er werd een nieuw accreditatiestelsel ingevoerd, met als doelen kwaliteitsstimulering, een betere balans tussen verantwoording en verbetering, en een lastenreductie van € 2.047.726 per jaar, ofwel 11,7%. Ondanks de korte tijdsspanne werd het nieuwe accreditatiestelsel reeds in 2013 door verschillende instanties geëvalueerd. De Inspectie van het onderwijs (hierna: de Inspectie) concludeerde dat de administratieve lasten niet waren verminderd en deed vijf aanbevelingen om de betrouwbaarheid van het accreditatiestelsel te vergroten. Omdat het draagvlak voor het stelsel tanende was, kondigde de Inspectie aan in 2015 de verbeteringen op het punt van die aanbevelingen te onderzoeken en in 2017 een nieuw breed onderzoek uit te voeren.² In reactie hierop benadrukte de regering dat vermindering van lasten voor haar als belangrijkste punt uit de evaluatie van het accreditatiestelsel naar voren was gekomen.³

Het wetsvoorstel is daarvan het resultaat. Volgens de toelichting zijn de voorgestelde maatregelen bedoeld om het accreditatiestelsel evenwichtiger te maken. In verband daarmee vervalt de accreditatie niet meer van rechtswege na zes jaar maar is daartoe nog een intrekkingsbesluit nodig. Voorts wordt in de accreditatieprocedure een scherper onderscheid gemaakt tussen verantwoording van kwaliteit enerzijds en suggesties voor verbetering anderzijds. De criteria voor toetsing van de opleidingskwaliteit worden vereenvoudigd en overlap met de Instellingstoets

² De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger Onderwijs, blz. 8, Utrecht 16 juli 2013.

³ Kamerstukken II 2012/13, 32 210, nr. 24.

kwaliteitszorg wordt weggenomen. Opleidingscommissies krijgen een grotere rol bij de kwaliteitszorg, invoering van een studentenpanel wordt mogelijk gemaakt en studenten krijgen het recht een deel van het visitatierapport te schrijven. Al met al zouden de administratieve lasten voor de instellingen met naar schatting 15% (€ 2.907.000) moeten afnemen.

2. Probleemanalyse

Zoals hiervoor is weergegeven, is het in 2011 vernieuwde accreditatiestelsel relatief kort na de invoering ervan geëvalueerd. Uit deze evaluaties komt naar voren dat het accreditatiestelsel zich sinds de vernieuwingen in de juiste richting ontwikkelt. De Afdeling acht het dan ook begrijpelijk dat de regering zich in eerste instantie richt op het verbeteren van het bestaande stelsel, in plaats van een fundamentele herbezinning op de uitgangspunten ervan. Uit de verschillende evaluaties blijkt evenwel tevens dat ook het vernieuwde accreditatiestelsel met meer knelpunten gepaard gaat dan alleen de administratieve lasten. Zo beveelt de Inspectie aan om de betrouwbaarheid van de beoordelingen diepgaand te onderzoeken en de validiteit ervan te verbeteren, omdat anders het draagvlak voor het stelsel verder ondermijnd kan worden. Voorts adviseert zij aan de NVAO meer ruimte te bieden in de intensiteit van de opleidingsbeoordeling en de voordelen van een periodieke visitatie af te zetten tegenover almaar toenemende belasting. De NVAO zelf adviseert onder meer om het instrumentarium te versoepelen. Ook is blijkens de consultatie de vraag gerezen of het toekennen van gedifferentieerde oordelen wel een overheidstaak is.

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet duidelijk wordt of, en zo ja, in hoeverre gevolg is gegeven aan deze en andere aanbevelingen. Evenmin wordt duidelijk of inmiddels resultaten bekend zijn van het door de Inspectie voor 2015 toegezegde onderzoek naar de knelpunten in het accreditatiestelsel. Daarbij dient te worden bedacht dat er sinds de laatste evaluatie vijf jaar zijn verstreken. Omdat de toelichting alleen de resultaten van het door de regering gevolgde meerjarige interactieve beleids-traject presenteert, maar geen inzicht geeft in de gegevens die dat heeft opgeleverd noch ingaat op de mogelijke invloed van externe, niet aan het accreditatiestelsel toe te schrijven factoren, wordt geen duidelijkheid verkregen over het actuele functioneren van het accreditatiestelsel. Zoals hierna uiteengezet, lijkt de doelstelling van een substantiële lastenreductie nog niet te worden bereikt. Voorts moet worden onderkend dat de afweging die de wetgever te maken heeft breder dient te zijn dan het belang van reductie van administratieve lasten of het belang van meer inspraak. De in 2013 gehouden evaluaties geven aanleiding om het accreditatiestelsel aan een nader onderzoek te onderwerpen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de uitkomsten van de hiervoor vermelde evaluaties, alsmede op de omvang en aard van de knelpunten die in het interactieve beleidstraject aan de orde zijn gekomen. Voorts adviseert zij binnen enkele jaren na invoering van het wetsvoorstel te voorzien in een nieuwe, onafhankelijke evaluatie van het accreditatiestelsel, waarbij voor meer zaken oog is dan de administratieve lasten en de reductie daarvan.

2. Probleemanalyse

De Afdeling merkt op dat uit de verschillende evaluaties van het accreditatiestelsel in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) blijkt dat het vernieuwde accreditatiestelsel met meer knelpunten gepaard gaat dan alleen de administratieve lasten. Zo beveelt de Inspectie van het onderwijs (hierna: Inspectie) aan om de

betrouwbaarheid van de beoordelingen diepgaand te onderzoeken en de validiteit ervan te verbeteren, omdat anders het draagvlak voor het stelsel verder ondermijnd kan worden. Voorts adviseert de Inspectie aan de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna: NVAO) meer ruimte te bieden in de intensiteit van de opleidingsbeoordeling en de voordelen van een periodieke visitatie af te zetten tegenover almaar toenemende belasting. De NVAO zelf adviseert onder meer om het instrumentarium te versoepelen. Verder is de vraag gerezen of het toekennen van gedifferentieerde oordelen wel een overheidstaak is.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de uitkomsten van de hiervoor vermelde evaluaties, alsmede op de omvang en aard van de knelpunten die in het interactieve beleidstraject aan de orde zijn gekomen.

Conform dit advies is in paragraaf 5, onderdeel A van de memorie van toelichting nader ingegaan op de uitkomsten van de evaluaties en in het bijzonder de aanbevelingen van de Inspectie en de NVAO. Ook is ingegaan op de knelpunten die tijdens het interactieve beleidstraject naar voren zijn gekomen.

Voorts adviseert de Afdeling binnen enkele jaren na invoering van het wetsvoorstel te voorzien in een nieuwe, onafhankelijke evaluatie van het accreditatiestelsel, waarbij voor meer zaken oog is dan de administratieve lasten en de reductie daarvan.

In lijn met het advies van de Afdeling is de Inspectie voornemens om, conform haar onafhankelijke wettelijke taak, het accreditatiestelsel te evalueren in de loop van 2017 en daarover te rapporteren in 2018. Daarbij hanteert de Inspectie het toezichtskader accreditatiestelsel hoger onderwijs, waaruit blijkt dat de Inspectie eens per vier jaar integraal onderzoek doet naar het functioneren van het accreditatiestelsel. Beoordeling van de accreditatielasten is één van de standaarden in dit kader.

3. Hoofdpijnen wetsvoorstel

De gedachte achter het wetsvoorstel is dat het accreditatiestelsel meer vorm wordt gegeven op basis van vertrouwen en door betrokkenen als minder belastend wordt ervaren. In dat kader stelt de regering vijf (typen) maatregelen voor.

Bij de bespreking van de hoofdpijnen van dit wetsvoorstel houdt de Afdeling de indeling van de toelichting aan. Daaraan voorafgaand maakt de Afdeling een opmerking van meer algemene aard.

a. Objectieve maatstaven

Eén van de doelstellingen van het wetsvoorstel is het substantieel verminderen van de «ervaren lasten». Daarmee wordt niet alleen bedoeld op de lasten die voor instellingen ontstaan doordat zij aan wettelijke regels moeten voldoen, maar met name ook op de mate waarin het voldoen aan deze verplichtingen subjectief als zwaar wordt ervaren. Hoewel het van belang is het mes te zetten in overbodige wetgeving, is het schrappen of wijzigen van regels omdat het belang door degene die aan die regel onderworpen is niet wordt (h)erkend geen geschikt uitgangspunt voor wetgevingsbeleid. Wetgeving wordt immers geacht het algemeen belang te dienen. Voorts gaat van de term «ervaren lasten» de suggestie uit dat het gaat om de subjectieve beleving, waarbij wat voor de één een last is, voor de ander niet zo hoeft te zijn.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te passen en nut en noodzaak van de voorgestelde wijzigingen aan de hand van meer objectieve maatstaven aannemelijk te maken.

b. Accreditatie vervalt niet automatisch

Accreditatie wordt verleend op aanvraag. Een geaccrediteerde opleiding moet regelmatig opnieuw worden gevisiteerd. In verband hiermee bepaalt de wet dat een accreditatiebesluit in beginsel na zes jaar vervalt. Het wetsvoorstel kiest als uitgangspunt dat een accreditatie doorloopt. Regel wordt dat de accreditatie wordt ingetrokken indien de instelling geen visitatierapport overlegt met het oog op een herbeoordeling na zes jaar of indien de herbeoordeling ongunstig uitvalt.

Accreditatie is een momentopname. Daarom moet gewaarborgd zijn dat een accreditatiebesluit in de tijd begrensd is. Het wetsvoorstel biedt die waarborg niet zonder meer, omdat altijd eerst een intrekkingbesluit nodig is. Materieel is er overigens geen verschil met de geldende regeling, omdat de NVAO de accreditatie moet intrekken indien de instelling niet voldoet aan de visitatieplicht.⁴ Anders dan de toelichting stelt, is van honoreren van vertrouwen dan ook geen sprake, omdat de regel blijft dat een opleiding elke zes jaar moet worden gevisiteerd. De vermindering van administratieve lasten is verwaarloosbaar, omdat er weliswaar geen nieuwe aanvraag nodig is, maar wel een visitatierapport moet worden overgelegd. De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen.

c. Accreditatie onder voorwaarden

Indien de NVAO vaststelt dat de geaccrediteerde opleiding niet voldoet aan bepaalde aspecten van kwaliteit kan het de geldigheidsduur van het accreditatiebesluit eenmaal met ten hoogste twee jaar verlengen.⁵ In het besluit tot verlenging kan het tevens voorwaarden opnemen. Deze regeling wordt blijkens het opschrift aangeduid als «herstelperiode». Volgens de regering doet de term «herstel» onvoldoende recht aan hetgeen wel positief is beoordeeld. Daarom wordt zij vervangen door de term «accreditatie onder voorwaarden».

De voorgestelde wijziging van het opschrift van artikel 5a.12a heeft slechts taalkundige betekenis en verandert het karakter van de regeling niet. Daaraan moet dan ook niet teveel betekenis worden gehecht. Verder merkt de Afdeling op dat de huidige wet reeds bepaalt dat in het besluit tot verlenging voorwaarden kunnen worden opgenomen. De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen.

d. Betere balans tussen verantwoording en verbetering

Volgens de toelichting is de toegenomen aandacht voor externe verantwoording van de basiskwaliteit van de opleiding ten koste gegaan van de aandacht voor verhoging van de kwaliteit. Door tussen de beide functies van accreditatie een scherper onderscheid aan te brengen, wil de regering de balans tussen de lasten en baten van accreditatie verbeteren. Ten eerste wordt er een scheiding ingevoerd in de rapportage. De instelling rapporteert aan de NVAO, hetgeen nodig is om verantwoording af te leggen over de basiskwaliteit en voor (her)accreditatie in aanmerking te komen. Het visitatiepanel rapporteert aan de instelling over verbeter-

⁴ Artikel 5.19, derde lid.

⁵ Huidige artikel 5a.12a.

punten, bijvoorbeeld in de vorm van aanbevelingen.⁶ Ten tweede wordt bij visitaties in het kader van opleidingsaccreditatie een fasering van gesprekken ingevoerd. Ten derde wordt het instellingsbestuur verplicht een samenvatting van de aanbevelingen voor verdere ontwikkeling van de kwaliteit binnen een redelijke termijn openbaar te maken, in elk geval een jaar voor de eerstvolgende accreditatie. De instelling moet het visitatierapport zeven dagen na ontvangst delen met de onderwijsgemeenschap.⁷

De Afdeling merkt op dat deze wijzigingen reeds voortvloeien uit het onlangs in werking getreden beoordelingskader.⁸ In zoverre is het voorstel niet nodig. Niet wordt toegelicht waarom het instellingsbestuur een samenvatting openbaar moet maken. Wat betreft de termijn stelt de toelichting dat een termijn van een jaar redelijk wordt geacht, zij het dat een samenvatting uiterlijk voor de eerstvolgende visitatieronde openbaar gemaakt dient te worden. Een redelijke termijn kan derhalve tussen een en zes jaar bedragen. De Afdeling merkt op dat deze termijn willekeurig is en daarmee het nut van dit voorschrift niet onmiddellijk duidelijk is. Zij adviseert de toelichting aan te vullen en het voorstel aan te passen.

e. Geen overlap in kwaliteitscriteria

Bij zowel de instellingstoets kwaliteitszorg als bij de beperkte opleidingsbeoordeling wordt onder meer een kwaliteitsoordeel gegeven over personeel en voorzieningen. Voorgesteld wordt de opleidingsbeoordelingen op dit punt te beperken tot een toets van de kwaliteit van het docententeam.⁹ Het beoordelingskader praktiseert deze regel reeds.¹⁰ Omdat deze beperking in strijd is met de huidige regeling, is het nuttig de wet op dit punt in overeenstemming te brengen met de praktijk. Uit de toelichting wordt echter niet duidelijk wat de hoogte is van de lastenverlichting is die hierdoor optreedt. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

f. Meer invloed van studenten en opleidingscommissies

Het voorstel voorziet in een versterking van de positie van studenten:

- de invoering van een studentbijdrage aan de zelfevaluatie,
- de norm dat bij de visitatie de brede inbreng van studenten moet worden betrokken,
- de verplichting tot toezending van het visitatierapport aan de opleidingscommissie, en
- de introductie van een studentenpanel.

De Afdeling wijst er op dat de betrokkenheid van studenten bij de kwaliteit van de opleiding al op verschillende manieren gestalte krijgt.

- In de onderwijs- en examenregeling per opleiding of groep van opleidingen is opgenomen op welke wijze het onderwijs in de desbetreffende opleiding wordt geëvalueerd.¹¹ Deze regeling wordt vastgesteld met instemming van de medezeggenschapsraad, die voor de helft bestaat uit leden die uit en door studenten worden gekozen.
- Elke opleiding heeft een opleidingscommissie, die voor de helft bestaat uit de voor de desbetreffende opleiding ingeschreven

⁶ Artikel 5.11, vierde lid.

⁷ Artikel 5.13, vijfde en zes lid.

⁸ Zie paragraaf 2.7.6.

⁹ Artikel 5.12 juncto 5.25, derde lid.

¹⁰ Paragraaf 2.3.

¹¹ Artikel 7.13, tweede lid, onderdeel a1, WHW.

- studenten.¹² Deze commissie adviseert over de onderwijs- en examenregeling en beoordeelt de uitvoering daarvan.
- Bij de opleidingsaccreditatie spreekt het visitatiepanel met de opleidingscommissie. In elk visitatiepanel heeft ten minste een student-lid zitting.¹³ Ook spreekt het panel altijd met studenten tijdens het locatiebezoek en worden in aanvulling hierop ook inloopsprekuren georganiseerd.
 - Bovendien wordt bij de beoordeling van de interne kwaliteitszorg van een opleiding en instelling meegewogen of het oordeel van de studenten voldoende is vertegenwoordigd.
 - Het zelfevaluatierapport wordt ter advisering voorgelegd aan de medezeggenschaps- of inspraakorganen, waar ook studenten zitting in hebben.

Gelet op deze ruime mogelijkheden tot inspraak is het de vraag wat de meerwaarde is van een verdere uitbreiding daarvan.

Die vraag rijst ook ten aanzien van de uitbreiding van de taken van de opleidingscommissies. In de wet Versterking bestuurskracht is bepaald dat opleidingscommissies zich als kerntaak richten op advisering over de bevordering en het waarborgen van de kwaliteit van de opleiding. Deze bepalingen moeten nog in werking treden. Recent is gebleken dat 10% van de opleidingscommissies in het hbo al jaren een slapend bestaan leidt en dat er tussen de fungerende opleidingscommissies grote verschillen zijn. Hun functioneren is niet wezenlijk verbeterd sinds eerder onderzoek uit 2010, en evenmin sinds eerder onderzoek uit 1999, terwijl daarin duidelijke verbeterpunten waren benoemd.¹⁴ Tegen deze achtergrond acht de Afdeling het prematuur en weinig zinvol om de taken van de opleidingscommissie uit te breiden door te bepalen dat a) de opleidingsevaluaties «binnen een week» aan opleidingscommissie en studentenpanel moeten worden toegezonden, en b) dat het visitatierapport door de opleidingscommissie van een universiteit moet worden besproken.

Volgens de toelichting wordt van de studentleden van de opleidingscommissie een coördinerende rol verwacht bij de totstandkoming van de bedoelde bijdrage. Indien een opleidingscommissie niet aanwezig is,¹⁵ wordt van de instelling verwacht dat zij één of meer studenten aanwijst die de coördinerende rol op zich nemen. Van een student mag worden verwacht dat hij leert om kritisch op zichzelf en op de opleiding te zijn. Het kan niet van een instelling worden gevergd om studenten, indien zij de bereidheid of kwaliteit missen, te dwingen hun bijdrage te leveren en de totstandkoming daarvan te coördineren.

Gelet op al het bovenstaande adviseert de Afdeling genoemde bepalingen te laten vervallen.

3. Hoofdpijnen wetsvoorstel

a. objectieve maatstaven

De Afdeling geeft aan dat hoewel het van belang is het mes te zetten in overbodige wetgeving, het schrappen of wijzigen van regels omdat het belang door degene die aan die regel onderworpen is niet wordt (h)erkend, geen geschikt uitgangspunt is voor wetgevingsbeleid. Wetgeving wordt immers geacht het algemeen belang te dienen. Voorts

¹² Artikel 9.18 WHW.

¹³ Artikel 5a.2 WHW.

¹⁴ Inspectie voor het onderwijs, Recht van spreken. Het functioneren van Opleidingscommissies in het bekostigd hoger onderwijs in 2016.

¹⁵ Aangezien een opleidingscommissie niet verplicht is voor het niet-bekostigd onderwijs.

geeft de Afdeling aan dat van de term «ervaren lasten» de suggestie uit gaat dat het gaat om de subjectieve beleving, waarbij wat voor de één een last is, voor de ander niet zo behoeft te zijn.

Met de opmerking van de Afdeling wordt onvoldoende recht gedaan aan het huidige wetsvoorstel. Uit de eerder genoemde evaluaties en uit de knelpunten die in het interactieve beleidstraject aan de orde zijn gekomen, bleek dat het accreditatiestelsel tot veel lasten leidt. Deze lasten zijn niet alleen de administratieve lasten, de verplichting om de overheid te voorzien van informatie, maar betreffen ook ervaren lasten; bij de instellingen wordt weinig vertrouwen en weinig eigenaarschap ervaren. Het wetsvoorstel heeft gelet hierop verschillende doelen die onderling samenhangen: het geven van meer vertrouwen en meer eigenaarschap aan docenten, studenten en instellingen, hetgeen een stimulans vormt tot verbetering van de kwaliteit en kwaliteitscultuur, een concrete vermindering van bepaalde administratieve lasten en het behoud van draagvlak voor het accreditatieproces.

De regering beoogt het accreditatieproces zo in te richten dat dit proces niet louter als een verplichting jegens de overheid wordt ervaren, maar in de eerste plaats als een proces dat van de onderwijsgemeenschap zelf is. Door bepaalde verantwoordelijkheden meer te beleggen bij de onderwijsgemeenschap, zoals de verbeterfunctie van visitatie, en deze los te koppelen van accreditatie, wordt het eigenaarschap vergroot en wordt naar verwachting het accreditatiestelsel in zijn geheel positiever ervaren. Voor het anders beleggen van verantwoordelijkheden is wetgeving nodig. De voorstellen uit dit wetsvoorstel worden breed onderschreven in en door het veld. Hiermee wordt het draagvlak bij de instellingen voor het accreditatiestelsel bestendigd en worden verbeteringen van de onderwijskwaliteit gestimuleerd. In de toelichting zijn in paragraaf 5, onderdeel A, de passages aangescherpt waarin nut en noodzaak van de voorgestelde wijzigingen zijn beschreven.

b. accreditatie vervalt niet automatisch

In het wetsvoorstel is geregeld dat de accreditatie niet automatisch vervalt. Ten aanzien van deze bepaling merkt de Afdeling op dat er materieel geen verschil is met de geldende regeling, omdat de NVAO de accreditatie op basis van het wetsvoorstel moet intrekken als de instelling niet voldoet aan de visitatieplicht. Er zou dan ook geen sprake zijn van honoreren van vertrouwen en de vermindering van administratieve lasten zou verwaarloosbaar zijn.

Het standpunt van de Afdeling deelt de regering niet. Het principe dat meer vertrouwen van het stelsel moet uitgaan, komt ook tot uitdrukking in de wijze waarop accreditatie wordt verleend en welk signaal daar vanuit gaat. Daarom is er in het wetsvoorstel gekozen voor «ja mits» in plaats van «nee, tenzij». Daarmee hoeft de accreditatie niet steeds opnieuw door instellingen te worden verworven: het uitgangspunt is het vertrouwen dat bestaande opleidingen accreditatiewaardig zijn. Instellingen en docenten hebben aangegeven te hechten aan dit uitgangspunt. Momenteel dient de instelling de accreditatie elke zes jaar aan te vragen en daarbij het visitatierapport over te leggen. Bij een positieve beoordeling stuurt de NVAO een accreditatiebesluit naar de instelling. De instelling vraagt vervolgens een wijziging in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO) aan bij DUO, met overlegging van het NVAO-besluit. Volgens dit wetsvoorstel behoudt de instelling haar accreditatie. Anders dan nu is er geen sprake meer van een aanvraag voor een accreditatiebesluit ten behoeve van heraccreditatie. Wel dient de instelling net als nu periodiek gevisiteerd te worden. Dit is een belangrijke kwaliteitswaarborg. Alleen het rapport van deze visitatie wordt voortaan

verstuurd naar de NVAO. Dit betekent een vereenvoudiging van de procedure die recht doet aan de huidige situatie waarin bijna alle opleidingen positief worden beoordeeld. Bovendien leidt dit tot minder administratieve lasten. Bij behoud van accreditatie hoeft de instelling dit voortaan ook niet meer te melden bij DUO. De instelling hoeft minder informatie aan te leveren en op slechts één moment aan één loket. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt in paragraaf 5, onderdeel D, sub 1.

c. accreditatie onder voorwaarden

Ten aanzien van de wijziging van het opschrift van artikel 5a.12a, accreditatie onder voorwaarden in plaats van herstelperiode, merkt de Afdeling op dat deze wijziging het karakter van de regeling niet wijzigt. Zij hecht daar niet veel betekenis aan.

Het belang van deze wijziging zit inderdaad niet zozeer in de juridische vormgeving. De term herstelperiode heeft echter een negatieve connotatie die vergelijkbaar kan zijn met «shaming». Dit doet onvoldoende recht aan hetgeen wel positief is beoordeeld en het feit dat de opleiding feitelijk geaccrediteerd blijft. Daarom is gekozen voor de positievere terminologie «accreditatie onder voorwaarden», die de lading ook beter dekt. Dit is verduidelijkt in de toelichting in paragraaf 5, onderdeel D, sub 2.

Verder merkt de Afdeling op dat het nu al mogelijk is om voorwaarden te verbinden aan een besluit tot een herstelperiode. Zij suggereert dit aan te passen in de toelichting.

In de toelichting is dit laatste verduidelijkt in paragraaf 5, onderdeel D, sub 2.

d. betere balans tussen verantwoording en verbetering

De Afdeling constateert dat bepaalde delen van het wetsvoorstel geen zelfstandige betekenis hebben vanwege de maatregelen die reeds verwerkt zijn in het Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs (hierna: accreditatiekader) dat met ingang van 2017 in werking is getreden.

Deze constatering bevestigt de visie van de regering op de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel. Belangrijke elementen van dit stelsel zijn de wettelijke regels, maar ook het accreditatiekader en de procedures en werkwijzen die door de verschillende onderwijsinstellingen en evaluatiebureaus worden gehanteerd in het kader van interne kwaliteitszorg. Bovendien wordt het stelsel ingekleurd door de kwaliteitscultuur die leeft in de onderwijsgemeenschap. In de wijze waarop docenten, studenten, bestuurders en kwaliteitszorgmedewerkers accreditaties ervaren en daaraan invulling geven, krijgt het stelsel uiteindelijk vorm. Een verbetering van het stelsel vraagt dus om aanscherping op alle niveaus en inzet van alle betrokkenen en belanghebbenden.

Het accreditatiekader is als toetsingskader een nadere uitwerking van de huidige WHW. De NVAO werd in 2016 verzocht om het accreditatiekader aan te passen, met als uitgangspunt het huidige wettelijke regime en met het oog op de doelstellingen die zowel in het onderwijsveld als in de Tweede Kamer breed worden onderschreven. Diverse onderdelen konden immers al gerealiseerd worden binnen de huidige wetgeving. Daarmee werd beoogd dat instellingen en opleidingen zo snel mogelijk kunnen profiteren van een aantal verbeteringen.

Zoals gezegd werkt de betekenis van de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel met de realisatie van de beoogde doelstellingen door

op alle niveaus. Wetswijziging vormt hier een wezenlijk onderdeel van. Zo vraagt een stelsel dat meer van vertrouwen uitgaat aanpassing van de wettelijke systematiek waarmee accreditatie wordt verleend. Ook een verdere versterking van de rol van de studenten – bijvoorbeeld via invoering van het door ISO en LSVb voorgestelde studentenpanel – vraagt om wetswijziging. Met de wetswijziging wordt er bovendien voor gezorgd dat het accreditatiekader beter aansluit op de WHW. De regering wijst erop dat met dit wetsvoorstel het accreditatiehoofdstuk van de WHW wordt opgeschoond, verduidelijkt en verhelderd op bepaalde punten, mede naar aanleiding van eerdere kritiek van de Afdeling. De wet biedt het normatieve kader voor het accreditatiestelsel en dient dan ook helder te zijn over criteria, bevoegdheden en rechtsgevolgen.

De Afdeling merkt verder op dat niet wordt toegelicht waarom het instellingsbestuur een samenvatting van de aanbevelingen voor verdere ontwikkeling van de kwaliteit openbaar moet maken.

De regering wijst erop dat de Europese normen voor kwaliteitszorg zoals vastgelegd in de European Standards and Guidelines for Quality Assurance (ESG) voorschriften bevatten over openbaarmaking van rapportages die in het kader van externe kwaliteitszorg worden opgesteld. In het licht van deze voorschriften is, bij nader inzien, het voorstel in die zin aangepast dat de aanbevelingen in hun geheel openbaar moeten worden gemaakt. Deze aanbevelingen worden niet langer betrokken in de oordeelsvorming en openbare rapportage van de NVAO. Het wetsvoorstel voorziet er nu in dat deze aanbevelingen in een bijlage van het visitatie-rapport worden opgenomen. Deze bijlage wordt niet ingediend bij de NVAO maar door de instelling zelf openbaar gemaakt. Dit is aangepast in artikel 5.13, vierde en zesde lid. Tevens is dit verhelderd in paragraaf 5, onderdeel D, sub 3 onder a, van de memorie van toelichting.

De Afdeling merkt ten slotte op dat het begrip «redelijke termijn» waarop het instellingsbestuur de aanbevelingen openbaar moet maken tussen een en zes jaar kan bedragen. Zij acht deze termijn willekeurig en daarmee het nut van dit voorschrift niet onmiddellijk duidelijk.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is het begrip «redelijke termijn» zowel in de wet als in de memorie van toelichting vervangen door: binnen een jaar nadat het accreditatieorgaan het accreditatierapport heeft vastgesteld. Hiermee wordt bereikt dat de NVAO eigenstandig haar oordeel vormt maar ook dat openbaarmaking niet al te lang op zich zal laten wachten.

e. geen overlap in kwaliteitscriteria

De Afdeling geeft aan dat het niet duidelijk is hoe groot de lastenverlichting is die zal optreden als gevolg van het wegnemen van overlap in kwaliteitscriteria tussen de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) enerzijds en de beperkte opleidingsbeoordeling anderzijds en adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

Door de overlap weg te nemen in de wettelijke kwaliteitscriteria (en dientengevolge in het accreditatiekader) kunnen de administratieve lasten worden verlicht voor instellingen met een ITK, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteitsborging. Dit betekent dat de opleidingen minder tijd hoeven te besteden aan bijvoorbeeld het opstellen van de zelfevaluatie en de gesprekken die worden gevoerd tijdens de visitatie. Een verdere toelichting op deze besparing is opgenomen in paragraaf 6. In paragraaf 5, onderdeel D, sub 4, is de onderbouwing van deze maatregel nader toegelicht.

f. Meer invloed van studenten en opleidingscommissies

De Afdeling geeft aan dat betrokkenheid van studenten bij de kwaliteit van de opleiding al op verschillende manieren gestalte krijgt. De Afdeling vraagt naar de meerwaarde van een verdere uitbreiding van studentbetrokkenheid en adviseert de voorgestelde bepalingen te laten vervallen.

De regering neemt de suggestie van de Afdeling niet over. Op basis van het interactieve traject van beleidsontwikkeling dat onder andere tot dit wetsvoorstel heeft geleid, is duidelijk geworden dat er kansen liggen om het eigenaarschap bij studenten te vergroten ten aanzien van de externe kwaliteitszorg en, als gevolg daarvan, de kwaliteitscultuur op opleidingsniveau te faciliteren. Zo wordt door studenten van de opleiding slechts beperkt gebruik gemaakt van het «inloopspreekuur» ten tijde van het locatiebezoek door het visitatiepanel. Het inbrengen van een bijdrage te midden van onderwijsdirecteuren, hoogleraren, kwaliteitszorgmedewerkers en andere actoren die op professionele wijze betrokken zijn bij de visitatie- en accreditatieprocedure wordt door sommige studenten als een te hoge drempel ervaren. Door studenten het recht te geven om een zelfstandige bijdrage te leveren aan het zelfevaluatie-rapport, als ook door het mogelijk maken van inzet van een studentenpanel, wordt de drempel die studenten ervaren verlaagd. Hiermee wordt tevens gestimuleerd dat een breder palet van perspectieven en ervaringen vanuit de studenten wordt ingebracht bij de peer review, hetgeen de kwaliteit van de evaluatie ten goede komt.

Met de Afdeling is de regering het echter eens dat het niet van een instelling kan worden gevergd om studenten, indien zij de bereidheid of kwaliteit missen, te dwingen een bijdrage te leveren. Daarom is artikel 5.13 aangepast. Die bepaling schrijft nu in het eerste lid voor dat de instelling de betrokkenheid van studenten bevordert. Van de instelling wordt wel gevraagd dat zij zich inspannt om studenten te betrekken bij het visitatieproces. In het tweede lid is om dezelfde reden bepaald dat de zelfevaluatie in beginsel een door studenten geschreven bijdrage bevat.

Een uitgangspunt bij de voorgestelde maatregelen ten aanzien van studentbetrokkenheid is dat deze – waar het de beoordeling van de kwaliteit van opleidingen aangaat – zoveel mogelijk belegd wordt op het niveau van de opleiding zelf. In de Wet versterking bestuurskracht is vastgelegd dat de kerntaak van opleidingscommissies – bestaande uit studenten en docenten – is zich te richten op advisering over de bevordering en borging van de kwaliteit van de opleiding. In het wetsvoorstel wordt wettelijk vastgelegd dat instellingen verplicht zijn om de resultaten van opleidingsevaluaties, het visitatierapport, met de opleidingscommissie te delen. In veel, maar niet alle, instellingen wordt dit al in de praktijk gebracht. Het is van groot belang dat de resultaten van opleidingsevaluaties worden besproken met degenen die het onderwijs maken tot wat het is: de studenten en docenten van de opleiding. Met de voorgestelde maatregel wordt gewaarborgd dat de opleidingscommissie deze taak naar behoren kan uitvoeren en daarvoor het accreditatierapport van de NVAO, dat in de regel enkele maanden later gepubliceerd wordt, niet hoeft af te wachten. Anders dan de Afdeling opmerkt, is de regering van mening dat het beleggen van deze taken niet te prematuur is. Naast het feit dat deze taken passen bij de rol en aard van de opleidingscommissie, leveren deze taken juist een impuls aan de rol en de versterking van de positie van de opleidingscommissies. In het licht van de bovengenoemde aanpassingen in artikel 5.13 van het voorstel is ook paragraaf 7, onderdeel A, sub 6, van de memorie van toelichting aangepast.

4. Lastenverlichting

Met ingang van 1 januari 2017 is het Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs aangepast met als doel de positie van docenten en studenten te versterken en de administratieve lasten rond accreditatie bij de opleidingen en instellingen te verminderen. Deze doelstellingen zijn identiek aan die van het wetsvoorstel. Veel van de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen zijn dan ook reeds praktijk doordat zij in het beoordelingskader zijn verwerkt.¹⁶ Belangrijke delen van het wetsvoorstel hebben derhalve geen zelfstandige betekenis.

Volgens de toelichting draagt het wetsvoorstel met de aanpassingen in het beoordelingskader bij aan een lastenverlichting van naar schatting 15%. De toelichting geeft echter onvoldoende inzicht in de administratieve lasten die met accreditatie gemoeid zijn, en in de uitgangspunten waarop de schatting van deze reductie is gebaseerd. De toelichting noemt slechts als voorbeeld dat wanneer de NVAO een «accreditatie bestaande opleiding» positief beoordeelt, zij niet alleen de opleiding, maar ook DUO informeert. Dit betekent dat de instelling dan niet meer aan DUO hoeft door te geven dat zij een positief accreditatierapport heeft ontvangen. Hoewel aangenomen moet worden dat meer beoogd wordt dan met dit voorbeeld wordt geschetst, zal de lastenreductie, die volgens de toelichting een van de belangrijkste doelstellingen van het wetsvoorstel is, op deze wijze niet worden behaald. Bovendien introduceert het wetsvoorstel annex beoordelingskader ook een aantal nieuwe administratieve verplichtingen, zoals de bijdrage aan de zelfevaluatie door studenten.

Mede in aanmerking genomen dat de lastendruk een bedreiging vormt voor het draagvlak van het accreditatiestelsel adviseert de Afdeling te voorzien in een adequate berekening van de administratieve lasten van het accreditatiestelsel en van de beoogde lastenreductie. Daarbij adviseert de Afdeling een onderscheid te maken tussen de kosten die instellingen moeten maken om te voldoen aan de informatieverplichting jegens de NVAO (administratieve lasten) en de kosten die behoren tot de normale bedrijfsvoering of hun basis vinden in andere wettelijke verplichtingen. Deze laatste kosten dienen buiten beschouwing te worden gelaten, omdat zij ook gemaakt moeten worden onafhankelijk van het accreditatiestelsel.

4. Lastenverlichting

De Afdeling adviseert te voorzien in een adequate berekening van de administratieve lasten van het accreditatiestelsel en van de beoogde lastenreductie, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen de kosten die instellingen moeten maken om te voldoen aan de informatieverplichting jegens de NVAO (administratieve lasten) en de kosten die behoren tot de normale bedrijfsvoering of hun basis vinden in andere wettelijke verplichtingen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de berekening van het verwachte effect op de administratieve lasten in de toelichting nader verduidelijkt in paragraaf 6.

De winst die de regering beoogt te realiseren met het wetsvoorstel en het aangepaste accreditatiekader is in bredere zin gelegen in het terugbrengen van de ervaren lasten, en daarbij ook in het verminderen van de

¹⁶ Dit betreft bijvoorbeeld de aanpassingen in de accreditatieprocedure (scheiding van rapportage, fasering van gesprekken, transparantie over verbeteringen), het beëindigen van de overlap instellingstoets kwaliteitszorg en accreditatie opleiding, en de versterking van de positie van docenten en studenten (studentbijdrage aan de zelfevaluatie, toezending visitatierapport aan de opleidingscommissie, studentenpanel).

interne kosten die een instelling maakt ten behoeve van accreditatie. De regering is van oordeel dat alle betrokkenen en belanghebbenden in het hoger onderwijs hieraan grote betekenis hechten. De vermindering van de administratieve lasten vormt een onlosmakelijk onderdeel daarvan.

5. Overige opmerkingen

a. In het wetsvoorstel wordt ervoor gekozen de kwaliteitszorg die geldt voor instellingen voor wetenschappelijk onderzoek (KNAW en KB) in een apart artikel onder te brengen,¹⁷ ter onderscheiding van de verplichtingen die op dit punt gelden voor instellingen voor hoger onderwijs (hbo en wo).¹⁸ Beide soorten instellingen zijn verplicht de uitkomsten van de beoordeling van de kwaliteitszorg actief openbaar te maken, voor zover de beoordeling mede geschiedt door onafhankelijke deskundigen. Instellingen voor wetenschappelijk onderzoek dienen in dat geval alle informatie te verstrekken, instellingen voor hoger onderwijs alleen voor het deel dat is uitgevoerd door onafhankelijke deskundigen. De reden voor dit onderscheid is zonder nadere toelichting niet duidelijk.

Verder is de verhouding tussen de artikelen 1:18 WHW (kwaliteitszorg instellingen voor hoger onderwijs) en 5.13 WHW (visitatie) onduidelijk. Het eerstgenoemde artikel heeft immers als consequentie dat instellingen voor intern gebruik bedoelde oordelen openbaar moeten maken op grond van het enkele feit dat daarbij externe deskundigen worden ingeschakeld.

De Afdeling adviseert de toelichting op genoemde punten aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

b. Ingevolge artikel 1.2, onder b WHW heeft de WHW – onder meer -betrekking op rechtspersonen voor hoger onderwijs (rpho's) met volledige rechtsbevoegdheid die (post)-initiële opleidingen verzorgen. Het voorgestelde artikel 5.1 bepaalt dat hoofdstuk 5 betrekking heeft op rechtspersonen die door het aanbieden van opleidingen rechtspersoon voor hoger onderwijs willen worden. Hierdoor wordt buiten de reikwijdte van artikel 1.2 WHW getreden, nu dit instellingen betreft die beogen rpho te worden maar dat nog niet zijn.

De Afdeling adviseert deze bepalingen op elkaar af te stemmen.

c. In artikel 6.9 WHW is geregeld hoe een instelling de bevoegdheid tot verlenen van graden kan verkrijgen en daarmee een rechtspersoon voor hoger onderwijs kan worden. Daarvoor moet de instelling een verzwaarde toets nieuwe opleiding ondergaan – een begrip dat de WHW tot nu toe niet kent. In het voorgestelde artikel 5.3, onderdeel d, wordt bepaald dat «de uitwerking van de verzwaarde toets nieuwe opleiding voor de eerste opleiding die wordt verzorgd door een rechtspersoon die geaccrediteerde opleidingen wil verzorgen ten minste inhoudt dat deze plaatsvindt op basis van het volledige curriculum van de opleiding, waarop de aanvraag betrekking heeft, welke ten tijde van de aanvraag ten minste één maal recent in Nederland is verzorgd en waaraan studenten zijn afgestudeerd.»

Dit artikel is ontleend aan een nota van wijziging bij het wetsvoorstel bescherming namen en graden hoger onderwijs.¹⁹ Die nota van wijziging is een reactie op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin zij heeft geoordeeld dat de huidige tekst van artikel 5a.10a onvoldoende wettelijke basis biedt voor het stellen van de

¹⁷ Artikel 1.17a.

¹⁸ Artikel 1.18.

¹⁹ Kamerstukken I, 2016/17, 34 412, A (artikel 5a10a, vijfde lid).

volkomen cyclus-eis door de NVAO.²⁰ Met de aanpassing wordt expliciet vastgelegd dat de desbetreffende bepalingen over de reguliere toets nieuwe opleiding alleen betrekking hebben op instellingen die reeds deel uitmaken van het WHW-bestel (de bekostigde instellingen en rpho's).

De Afdeling wijst erop dat het voorstel bestaande bekostigde instellingen en rpho's bevoordeelt ten opzichte van nieuwkomers, omdat in het eerste geval wordt volstaan met een papieren toets van de voorgenomen opleiding aangevuld met een beoordeling na drie jaar van het gerealiseerde niveau, terwijl voor de nieuwkomers als voorwaarde voor accreditatie geldt dat de gehele opleiding ten minste eenmaal recent in Nederland is verzorgd en heeft geleid tot afgestudeerden. Zonder nadere toelichting valt niet in te zien waarom de mogelijke nadelige gevolgen van het in eerste instantie enkel op papier beoordelen van de door een nieuwkomer aangeboden nieuwe opleiding niet kunnen worden ondervangen door een tussentijdse beoordeling van het vervolgens feitelijk gegeven onderwijs in te bouwen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorstel aan te passen.

d. Het huidige artikel 5a.10, vierde lid bepaalt dat indien de toets nieuwe opleiding is aangevraagd voor een opleiding waaraan op het moment van de aanvraag nog geen feitelijk onderwijs wordt verzorgd drie jaar nadat de toets nieuwe opleiding is verleend, alsnog het gerealiseerde niveau en de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten worden getoetst. In het voorgestelde artikel 5.7, tweede lid, onderdelen a en b staat dat de aanvraag toets nieuwe opleiding van een opleiding waar feitelijk al onderwijs wordt gevolgd zich (direct)uitstrekt tot het gerealiseerde niveau, en de deugdelijkheid van de beoordeling, toetsing en examinering van de studenten. De toelichting meldt slechts dat de opleiding dan wel al enige tijd zal moeten draaien, wil deze toetsing mogelijk zijn. Afgezien van het feit dat deze voorwaarde niet uit de tekst blijkt, is het ook de vraag hoe zij zich verhoudt tot de driejaren-eis uit het voorgestelde artikel 5.8, eerste lid, onder c.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en de artikelen zo nodig op elkaar af te stemmen.

e. Artikel 5.13, derde lid, bepaalt dat de zelfevaluatie een door studenten van de opleiding geschreven bijdrage bevat. Hoewel deze regel niets toevoegt omdat ze ook in het beoordelingskader voorkomt,²¹ is het niet duidelijk of dit een recht of een plicht van studenten is, en wat het gevolg is indien de bijdrage ontbreekt. Het verdient aanbeveling de toelichting op dit punt aan te vullen.

f. De regel in artikel 5.15, vierde lid, dat de accreditatie nieuwe opleiding stilzwijgend wordt verlengd totdat het besluit accreditatie bestaande opleiding in werking treedt, vervangt het huidige artikel 5a.9, achtste lid. Die bepaling bevat daarnaast de norm dat accreditatie (bij besluit) wordt verlengd tot aan het einde van het eerstkomende studiejaar of het studiejaar daarop. Volgens de toelichting is deze regel niet meer nodig omdat ingevolge de artikelen 4:14 en 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ongebreidelde uitloop van termijnen niet mogelijk is.

De genoemde bepalingen bieden weliswaar mogelijkheden om de NVAO in gebreke te stellen indien verder uitstel onredelijk is, maar een instelling

²⁰ ABRvS 16 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:918.

²¹ Zie paragraaf 2.7.3 van het beoordelingskader 2016.

is daar niet mee geholpen indien een afwijzende beslissing midden in het studiejaar valt.

Gelet hierop adviseert de Afdeling deze bepaling te laten vervallen.

g. Geschrapd is de norm dat accreditatie wordt geweigerd indien de NVAO van mening is dat de kwaliteitsaspecten onjuist zijn beoordeeld door de commissie van deskundigen of het visitatierapport onder de maat is. Accreditatie werd in dat geval met een jaar verlengd onder de voorwaarde dat binnen dat jaar een nieuwe aanvraag voor accreditatie bestaande opleiding wordt ingediend.²² Volgens de toelichting wordt deze situatie bestreken door artikel 4:5 Awb (buiten behandeling stellen aanvraag).

De Afdeling merkt op dat artikel 4.5 Awb betrekking heeft op formele gebreken. Indien het advies van deskundigen niet aan de maat is, is dat een inhoudelijk probleem, maar is op zichzelf wel voldaan aan de formele vereisten voor het voldoen aan een aanvraag. De Afdeling adviseert hierop nader in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

5. Overige opmerkingen

a. De Afdeling meent dat er door de keuze de kwaliteitszorg die geldt voor de instellingen voor wetenschappelijk onderzoek (KNAW en KB) in een apart artikel onder te brengen, een verschil is ontstaan met de instellingen voor hoger onderwijs. Dat verschil doet zich voor bij het actief openbaar maken van de beoordeling van de kwaliteitszorg van de instelling door onafhankelijke deskundigen. Instellingen voor wetenschappelijk onderzoek dienen in dat geval alle informatie te verstrekken en de instellingen voor hoger onderwijs alleen voor het deel dat is uitgevoerd door onafhankelijke deskundigen.

Hier is sprake van een misverstand dat wordt veroorzaakt door het gebruik van het woord «daarvan». Met dat woord is bedoeld dat alleen dat deel van de beoordeling openbaar wordt gemaakt dat door onafhankelijke deskundigen is uitgevoerd. In de tekst van de wet is dat verhelderd.

De Afdeling acht verder de verhouding tussen de artikelen 1.18 en 5.13 van de WHW onduidelijk.

Artikel 1.18 geldt voor de interne kwaliteitszorg van de instelling in het algemeen. Artikel 5.13 ziet uitsluitend op accreditatie. In de toelichting bij artikel 1.18 is dit nog eens duidelijk gemaakt.

b. De Afdeling merkt voorts op dat het voorgestelde artikel 5.1 buiten de reikwijdte treedt die is vastgelegd in artikel 1.2 van de WHW. Zij adviseert deze bepalingen op elkaar af te stemmen.

Artikel 1.2 is komen te vervallen bij de wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet op het onderwijs-toezicht en het Wetboek van Strafrecht, in verband met het tegengaan van misleidend gebruik van de naam universiteit en hogeschool, het onterecht verlenen en voeren van graden, alsmede het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door rpho's (bescherming namen en graden hoger onderwijs) (Stb. 2017, 97). De noodzaak van afstemming van artikel 5.1 op artikel 1.2 is daarmee komen te vervallen.

c. De Afdeling wijst erop dat het voorstel bestaande bekostigde instellingen en rpho's anders behandelt ten opzichte van nieuwkomers, omdat in het eerste geval wordt volstaan met een papieren toets van de

²² Artikel 5a.9, zesde lid.

voorgenomen opleiding aangevuld met een beoordeling na drie jaar van het gerealiseerde niveau, terwijl voor de nieuwkomers als voorwaarde voor accreditatie geldt dat de gehele opleiding ten minste eenmaal recent in Nederland is verzorgd en heeft geleid tot afgestudeerden.

Conform de suggestie van de Afdeling is in de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.3 verduidelijkt waarom niet volstaan kan worden met een tussentijdse beoordeling van het feitelijke onderwijs als de opleiding nog niet in zijn geheel is verzorgd in Nederland en heeft geleid tot afgestudeerden.

d. De Afdeling merkt op dat in artikel 5.7, tweede lid, niet uit de tekst blijkt dat de opleiding al enige tijd feitelijk moet zijn verzorgd maar dat daarvan slechts in de toelichting melding wordt gemaakt. Verder vraagt zij zich af hoe deze bepaling zich verhoudt tot artikel 5.8, eerste lid, onder c.

Naar aanleiding van deze opmerking is artikel 5.7, tweede lid, in die zin gewijzigd dat de toetsing van de wijze van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten achterwege blijft en de toetsing van het gerealiseerde niveau, gelet op hetgeen internationaal gewenst en gangbaar is, alsmede van de deugdelijkheid van de beoordeling, toetsing en examinering van de studenten aanvullend geschiedt als het accreditatieorgaan vaststelt dat aan de opleiding feitelijk al onderwijs wordt verzorgd. Deze aanvullende toetsing en de werkwijze door de NVAO ten aanzien van opleidingen die al een tijdje «draaien» worden beide al sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs uitgevoerd. Verduidelijkt in het artikellid is nu dat de NVAO nadrukkelijk eerst vaststelt dat er feitelijk onderwijs wordt verzorgd alvorens tot een aanvullende toetsing wordt overgegaan.

e. De Afdeling geeft aan dat het niet duidelijk is of de door de studenten van de opleiding geschreven bijdrage aan de zelfevaluatie nu een recht of een plicht van de studenten betreft.

De regering benadrukt dat dit een recht van de studenten betreft. Zoals hierboven in paragraaf 3 onder f al is aangegeven, is de regering het met de Afdeling eens dat de instelling studenten niet kan dwingen dat recht te effectueren. Van het instellingsbestuur wordt wel verwacht dat het zich inspant om alle studenten die bij de betreffende opleiding ingeschreven zijn in de gelegenheid te stellen tot het leveren van een bijdrage. In het belang van het eigenaarschap van de onderwijsgemeenschap is ervoor gekozen om in artikel 5.13, eerste lid, op te nemen dat de instelling brede inbreng van studenten bevordert.

f. De Afdeling adviseert het nieuwe artikel 5.15, vierde lid, dat artikel 5a.9, achtste lid vervangt, te laten vervallen omdat stilzwijgende verlenging instellingen in die zin niet helpt dat zij geconfronteerd zouden kunnen worden met verlies van accreditatie midden in het jaar.

In theorie zou dat zo zijn als er geen voorziening was getroffen. Het gaat dan om de situatie dat de NVAO uitloopt met de beslissing op de aanvraag voor accreditatie bestaande opleiding, accreditatie nieuwe opleiding op grond van artikel 5.15, vierde lid, stilzwijgend verlengd wordt en de NVAO uiteindelijk ergens in de loop van het studiejaar besluit accreditatie bestaande opleiding te weigeren. In zo'n geval vervalt op het moment van inwerkingtreding van dat besluit accreditatie nieuwe opleiding van rechtswege en komt er geen nieuwe accreditatie, accreditatie bestaande opleiding, voor in de plaats. De opleiding verliest dus accreditatie. Net als nu het geval is, bepaalt het wetsvoorstel echter dat de bekostiging van een opleiding en het recht om graden te verlenen niet van

de ene op de andere dag stoppen bij verlies van accreditatie. De instelling en de studenten aan de opleiding hoeven op grond van het artikel 5.21 (huidige artikel 5a.12) niet midden in een studiejaar acuut de gevolgen daarvan te ondervinden. Aanpassing van artikel 5.15 is daarom niet nodig. Wel is de artikelsgewijze toelichting aangepast. In de toelichting op artikel 5.15 is de relatie met artikel 5.21 gelegd en verduidelijkt wat het gevolg is als de NVAO bij stilzwijgende verlenging van accreditatie nieuwe opleiding een negatief besluit neemt op de aanvraag voor accreditatie bestaande opleiding. Overigens is dit niet anders dan bij verlies van accreditatie zonder dat er een stilzwijgende verlenging heeft plaatsgevonden.

g. Ten aanzien van het schrappen van artikel 5a.9, zesde lid, onder verwijzing naar artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) in de artikelsgewijze toelichting merkt de Afdeling op dat artikel 4:5 Awb betrekking heeft op formele gebreken, maar dat een advies van deskundigen dat niet «aan de maat» is een inhoudelijk probleem is. De Afdeling adviseert om hierop nader in te gaan in de toelichting of het wetsvoorstel aan te passen.

Artikel 5a.9, zesde lid, beoogt te voorzien in de situatie dat een visitatiecommissie zijn werk niet goed gedaan heeft. De veronderstelling is dat de instelling c.q. de opleiding de dupe zou kunnen worden van de slechte prestatie van deze commissie in die zin dat verlies van accreditatie op verkeerde gronden zou kunnen geschieden. Op grond van artikel 5a.9, zesde lid, wordt in zo'n geval de accreditatie van de opleiding niet ingetrokken maar met een jaar verlengd onder de voorwaarde dat de instelling binnen dat jaar opnieuw een aanvraag indient. De regering is van mening dat de instelling evengoed gedupeerd wordt als deze binnen een jaar een nieuwe visitatie moet uitvoeren alleen omdat de visitatiecommissie naar het oordeel van de NVAO een slecht visitatierapport oplevert en wenst die situatie te voorkomen.

Juridisch kan een ondeugdelijk visitatierapport zowel een formeel als een inhoudelijk gebrek opleveren ten aanzien van de beoordeling van de aanvraag. Uitgangspunt is dat de wet en het accreditatiekader eisen stellen aan het rapport en het advies van de visitatiecommissie, zodanig dat daaruit door de NVAO een goed oordeel is te vormen of een opleiding kwalitatief voldoet of niet. Indien het visitatierapport daarop geen antwoord kan geven, voldoet het visitatierapport niet aan die normen en is nadere informatie nodig. De NVAO kan dan op grond van artikel 4:5, eerste lid, onderdeel c, Awb de instelling verzoeken aanvullende gegevens te verstrekken omdat de gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de NVAO om de kwaliteit van de opleiding te beoordelen. In zo'n geval deugt het visitatierapport misschien weliswaar niet op inhoud, maar het feit dat de NVAO niet tot een goed oordeel kan komen, is een formeel probleem met betrekking tot de besluitvorming op de aanvraag voor accreditatie.

De regering is van mening dat het verstrekken van nadere gegevens door de instelling gedurende een lopend visitatietraject overeenkomstig artikel 4:5 Awb het probleem adequaat kan verhelpen zonder dat een nadere wettelijke voorziening als die van artikel 5a.9, zesde lid, nodig is. Daarbij moet tevens bedacht worden dat de instelling de aanvrager van accreditatie is, niet de visitatiecommissie. Een onduidelijkheid veroorzaakt door de visitatiecommissie kan dus met nadere informatie van de instelling zelf worden verholpen zonder dat deze instelling een geheel nieuwe visitatie hoeft te laten uitvoeren. Dit doet recht aan het eigenaarschap van de instelling.

Indien het visitatierapport weliswaar niet hoog van kwaliteit is, maar het geeft, meteen of nadat nadere informatie is verstrekt, wel een duidelijk antwoord op de vraag of de opleiding kwalitatief voldoet kan de NVAO

een besluit wel op het visitatierapport, al dan niet met nadere informatie aangevuld, baseren. Indien de NVAO met de visitatiecommissie constateert dat de opleiding in kwalitatief opzicht onvoldoende is, is er geen sprake van dat de instelling gedupeerd wordt door een visitatierapport dat niet «aan de maat» is. Dat is evenmin het geval indien de NVAO besluit een advies van de visitatiecommissie om accreditatie te weigeren of in te trekken niet over te nemen. Binnen de systematiek van het accreditatiestelsel zijn dat beide geen situaties waarin een norm tot verlenging van accreditatie met de eis van een geheel nieuwe visitatie c.q. aanvraag binnen een jaar past. Bij verlies van accreditatie voorziet artikel 5.21 van het wetsvoorstel er ook in zo'n geval in dat de gevolgen van het verlies van accreditatie niet acuut in werking treden. Aanpassing van het wetsvoorstel is derhalve niet nodig en ook niet wenselijk. In de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 5.16, 5.17 en 5.18 is het schrappen van artikel 5a.9, zesde lid, in de zin van het bovenstaande nader toegelicht.

6. Redactionele opmerkingen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

6. Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn verwerkt.

Van de gelegenheid van het uitbrengen van het nader rapport is gebruik gemaakt om ambtshalve een aantal wijzigingen in het voorstel aan te brengen. Het betreft zowel redactionele als inhoudelijke aanpassingen. Bij de redactionele aanpassingen gaat het vooral om het schrappen van overlap in de tekst van de memorie van toelichting. De meer inhoudelijke ambtshalve wijzigingen worden hierna besproken.

a. Samenvoegen opleidingen en loskoppelen van de samenvoeging/vormen joint degrees

Indien sprake is van een samenvoeging van bestaande opleidingen tot één, zogenaamde brede, opleiding of het vormen van een joint degree wordt in het kader van de aanvraag voor instemming met de samenvoeging allereerst door de NVAO beoordeeld of de brede opleiding of de joint degree-opleiding als nieuwe opleiding moet worden aangemerkt. Deze werkwijze is beschreven in de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs. Indien dat niet het geval is dan hoeft de opleiding geen toets nieuwe opleiding te ondergaan. (artikel 5.6). In het wetsvoorstel is artikel 6.2 nu zo aangepast dat deze werkwijze wettelijk verankerd is. Indien de opleiding, die na de samenvoeging van de oude opleidingen ontstaat, naar het oordeel van de NVAO geen nieuwe opleiding vormt, wordt op grond van de genoemde Beleidsregel van de oude opleidingen de eerste vervaldatum van accreditatie als uitgangspunt genomen voor de visitatie van de samengevoegde opleiding. Dit kan echter tot een onwerkbaar situatie leiden wanneer de datum waarop het visitatierapport moet worden overgelegd te dicht op de startdatum van de samengevoegde opleiding komt te liggen. In artikel 6.2 is daarom het beleid zoals hierboven beschreven wettelijk verankerd in een nieuw vijfde lid. De Minister kan op grond van het huidige vijfde lid bepalen dat de samenvoeging binnen zes jaar ongedaan gemaakt kan worden zonder dat daarvoor de instemming van de Minister hoeft te worden gevraagd. De norm dat instemming van de Minister bij ongedaan maken van een samenvoeging in beginsel nodig is staat nu echter abusievelijk niet in artikel 6.2, eerste lid. Dit is gerepareerd. In het vijfde lid is in onderdeel b daarnaast bepaald dat bij ongedaan making van de samenvoeging binnen zes jaar de afzonderlijk opleidingen

het visitatierapport moeten overleggen op de datum waarop de samengevoegde opleiding dat moest doen.

In een nieuw zesde lid is opgenomen dat de Minister van de data genoemd in het vijfde lid, maximaal twee jaar uitstel kan verlenen.

b. Verlenging accreditatie nieuwe opleiding/ uitstel indiening aanvraag accreditatie bestaande opleiding onvoorziene omstandigheden

Het wetsvoorstel kent in artikel 5.16, vierde lid, de Minister de bevoegdheid toe om het instellingsbestuur uitstel te verlenen van de uiterste datum waarop voor een opleiding met accreditatie bestaande opleiding het visitatierapport moet worden overgelegd indien het instellingsbestuur dat wegens onvoorziene omstandigheden niet tijdig kan doen. Deze bevoegdheid is ook opgenomen voor de situatie dat zich onvoorziene omstandigheden voordoen bij een opleiding met accreditatie nieuwe opleiding.

c. Tarieven andere werkzaamheden NVAO

Op verzoek van een instelling kan de NVAO bepaalde taken verrichten tussen twee accreditatiemomenten in. Een instelling wil bijvoorbeeld tussentijds de naam van een opleiding wijzigen en vraagt hiervoor instemming van de NVAO. Gelet op de werkzaamheden die de NVAO hiervoor moet uitvoeren, kan het in dit soort gevallen wenselijk zijn dat de NVAO aan een instelling een vergoeding vraagt, waarvan het tarief – na overleg met de NVAO – wordt vastgesteld door de Minister.

d. Aanpassingen ten gevolge van de Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen

Sommige amendementen die zijn aangenomen bij de behandeling van de Wet versterking bestuurskracht (Stb. 2016, 273) hebben ongewild geleid tot verschillen in de regimes voor de medezeggenschap en de opleidingscommissies bij het wetenschappelijk onderwijs, het hoger beroepsonderwijs en de Open Universiteit. Die ongewilde verschillen zijn ongedaan gemaakt.

e. Aanpassing aangenomen wetsvoorstellen

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet op het onderwijstoezicht en het Wetboek van Strafrecht, in verband met het tegengaan van misleidend gebruik van de naam universiteit en hogeschool, het onterecht verlenen en voeren van graden, alsmede het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door rpho's (bescherming namen en graden hoger onderwijs) (Stb. 2017, 97) is op 8 maart 2017 tot wet verheven. Het wetsvoorstel van 22 februari 2017 houdende wijziging van enkele onderwijswetten om deze meer te laten aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht en om de overgangsbepalingen voor onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland te verlengen en aanpassing van de Wet studiefinanciering BES om die in overeenstemming te brengen met de uitvoeringspraktijk (Stb. 2017, 80) is op 22 februari 2017 tot wet verheven.

De wijzigingen uit beide wetten in bepalingen die in het onderhavige wetsvoorstel eveneens worden gewijzigd zijn meegenomen in de betreffende bepalingen.

f. Aanpassing verwijzing nadere vooropleidingseisen

Per abuis zijn de nadere vooropleidingseisen op grond van artikel 7.25, derde lid, waar het gaat om de nadere vooropleidingseisen voor doorstroom van mbo-4 naar het hbo en de bijzondere nadere vooropleidingseisen van artikel 7.25a niet genoemd in het derde en vierde lid van artikel 7.28 van de WHW. Deze omissie is hersteld door de verwijzing naar dat derde lid en naar artikel 7.25a in te voegen in het derde en vierde lid van artikel 7.28 van de WHW.

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

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

Ik moge U, in overeenstemming met mijn ambtgenoot van Economische Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.16.0383/I

- Artikel I, onderdeel A (artikel 1.1) sub 1 als volgt formuleren:
- Onderdeel m komt te luiden: m. opleiding: een bacheloropleiding of masteropleiding als bedoeld in artikel 7.3 waaraan accreditatie is verleend, tenzij uit deze wet het tegendeel blijkt.
- Artikel I, onderdeel A (artikel 1.1) sub 2 als volgt formuleren: In onderdeel q wordt na «opleiding» ingevoegd: , een bestaand Ad-programma daaronder begrepen,.
- Artikel I, onderdeel A (artikel 1.1), sub 4 en 6 schrappen omdat deze begripsomschrijvingen geen toegevoegde waarde hebben. Om dezelfde reden voorzien in schrapping van artikel 1.1. onderdeel r1, indien het wetsvoorstel bescherming namen en graden hoger onderwijs kracht van wet krijgt.
- Artikel 5.2, tweede lid, onderdeel b, als volgt formuleren: het instellen van een commissie van deskundigen die adviseert over een aanvraag toets nieuwe opleiding, toets nieuw AD programma of instellingstoets kwaliteitszorg. Van de commissie maakt ten minste een student deel uit.
- In artikel 5.2, tweede lid, onder c«, die de opleidingen van deze instelling beoordeelt enz.» schrappen, omdat normstelling, doel, werkwijze en samenstelling elders uitputtend zijn geregeld.
- In artikel 5.7, derde lid, «de toets nieuwe opleiding» vervangen door: de aanvraag.
- In artikel 5.8 «het bepaalde in de artikelen 5.11 tot en met 5.16 en continuering van de accreditatie» vervangen door: het verkrijgen van accreditatie bestaande opleiding.
- In artikel 5.9, tweede lid, «eerste lid, onderdeel b» vervangen door: eerste lid, aanhef en onderdeel b». Voorts in het tweede en derde lid na «accreditatie» steeds toevoegen: nieuwe opleiding.
- In artikel 5.11, derde lid «of» steeds vervangen door: en.
- Artikel 5.14, derde lid, als volgt formuleren: Het accreditatieorgaan beslist binnen vier weken na ontvangst van de aanvraag.
- In artikel 5.17, tweede lid, «van de het» vervangen door: van de.
- Artikel 5.19, tweede lid, onder a als volgt formuleren: indien de tekortkomingen op de kwaliteitsaspecten naar zijn oordeel binnen afzienbare tijd kunnen worden weggenomen; en.
- In artikel 5.19, derde lid «artikel 5.16» vervangen door: artikel 5.16, eerste lid.
- Artikel 5.21, vierde lid, als volgt formuleren: Het instellingsbestuur deelt het besluit, bedoeld in het eerste lid, binnen zes weken na de bekendmaking ervan mee aan de betrokken studenten en vermeldt daarbij op welke instelling zij de opleiding, dan wel het AD-programma, kunnen voltooien.
- In artikel 5.22, eerste lid, na «beoordeeld» een leesteken toevoegen.
- In artikel 5.25, tweede lid, «nieuwe opleiding, beoordeeld» vervangen door: nieuwe opleiding beoordeeld.
- Artikel 5.24 als volgt formuleren: Erkenning ITK wordt verleend voor de duur van zes jaar.
- In artikel 5.29 «tweede lid» vervangen door: derde lid.
- In artikel 5.31, tweede lid, de twee keer «is» schrappen.
- In artikel 5.31, derde lid «het instellingsbestuur» schrappen.
- In artikel 5.32 schrappen «als bedoeld in artikel 1.9, eerste lid».
- In artikel 6.9, vijfde lid, «artikel 5a.12» vervangen door: artikel 5.21, derde lid.
- In artikel I, onderdeel P (artikel 7.11, tweede lid) «behoudt» vervangen door: behoud.
- Artikel I, onderdeel T aanpassen aan wetsvoorstel Kamerstukken I, 2016/17, 34 412, A.

- In de transponeringstabel (bijlage II) toevoegen artikel 5.6, vierde lid, onderdelen a tot en met c.