

Vergaderjaar 2009–2010

32 210

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 februari 2009 en het nader rapport d.d. 5 november 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 december 2008, no. 08003730, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van het accreditatiestelsel, met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt het bestaande stelsel van accreditatie voor de instellingen in het hoger onderwijs te verlichten. Daartoe wordt een instellingsaccreditatie in het leven geroepen waarbij instellingen worden getoetst op het gebied van kwaliteitszorg in plaats van (clusters van) opleidingen. Indien een instelling een positieve beoordeling op het gebied van kwaliteitszorg ontvangt, leidt dit tot een instellingsaccreditatie. De beoordeling van de afzonderlijke opleidingen kan dan beperkt worden tot de inhoud en de resultaten van deze opleidingen. Daarnaast krijgt de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna: de NVAO) de mogelijkheid om accreditaties in te trekken en onder voorwaarden te verlenen. Voorts wordt de rol van de visiterende en beoordelende instanties (hierna: VBI's) herzien en krijgt de NVAO de mogelijkheid om in accreditatiebesluiten kwaliteitsverschillen tot uitdrukking te laten komen. Ten slotte bevat het wetsvoorstel nog enkele samenloopbepalingen die voortkomen uit wijzigingen in de accreditatieprocedure in andere wetsvoorstellen.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de vereiste spoed van de in te voeren wijzigingen, de effectiviteit van de gekozen oplossing, de positie van de NVAO en de VBI's en het stelsel van rechtsbescherming. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 december 2008, nr. 08.003730, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 27 februari 2009, nr. W05.08.0578/l, bied ik U hierbij aan.

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

Hieronder ga ik in op de opmerkingen van de Raad. Daarbij is de volgorde van het advies aangehouden.

1. Werking van het nieuwe stelsel

a. Evaluaties accreditatiestelsel

Het accreditatiestelsel is in de loop van 2002 en 2003 in werking getreden en is al verschillende malen geëvalueerd. In paragraaf 1.3 van de toelichting wordt onder meer verwezen naar evaluaties die in de afgelopen vier jaar zijn verricht door de Onderwijsinspectie, de Europese organisatie van kwaliteitsorganen ENQA, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), het onderzoeksinstituut CHEPS¹ en de Algemene Rekenkamer. Uit de onderzoeken komt naar voren dat het stelsel voldoende functioneert. Wel is er kritiek op de toegenomen bureaucratische lasten voor de instellingen en de sterke oriëntatie op processen en procedures die ten koste gaat van de aandacht voor inhoudelijke kwaliteitsverbetering. Voorts wordt in de beoordeling nog te weinig onderscheid naar kwaliteit gemaakt en wordt te weinig gekeken naar de resultaten van de opleiding. Dit leidt ertoe dat nagenoeg alle opleidingen het eindoordeel «voldoende» behalen, zodat accreditatie te weinig onderscheidend vermogen heeft. Door de OESO en de ENQA wordt verder aanbevolen de tussenlaag van VBI's af te schaffen, omdat deze de kosten van accreditatie verhogen en er nauwelijks verschillen in aanpak bestaan tussen de verschillende VBI's.

b. Het nieuwe accreditatiestelsel

De hoofdlijnen van het nieuwe stelsel komen voort uit de notitie Focus op kwaliteit². Uitgangspunt is te komen tot een onderverdeling in instellingsaccreditatie en opleidingsaccreditatie. Instellingen in het hoger onderwijs kunnen ingevolge het voorgestelde artikel 5a.13a een instellingstoets kwaliteitszorg aanvragen. Deze toets omvat ingevolge artikel 5a.13b, tweede lid, een beoordeling van (a) de visie op de kwaliteit van het onderwijs, (b) de vormgeving en de effectiviteit van de interne kwaliteitszorg van een instelling en (c) het beleid op het gebied van personeel en voorzieningen. Indien de NVAO tot een positief oordeel komt verleent hij instellingsaccreditatie voor de duur van zes jaar. In dat geval geldt voor de accreditatie van bestaande en nieuwe opleidingen de beperkte toets accreditatie ingevolge de artikelen 5a.13f en 5a.13g. Deze toetsen omvatten (a) het beoogde eindniveau, (b) de inhoud en opzet van het onderwijsprogramma en (c) het gerealiseerde eindniveau dan wel voor nieuwe opleidingen de wijze van beoordeling toetsing en examinering. Deze meer beperkte toets wordt ook wel aangeduid als het «lichte regime». Indien de instellingstoets kwaliteitszorg tot een negatief resultaat leidt, kan de instelling ingevolge artikel 5a.13, vijfde lid, gedurende drie jaar geen nieuwe instellingstoets aanvragen. In die periode moeten alle opleidingen van die instelling aan de uitgebreide beoordelingscriteria (het «zware» regime) getoetst worden.

De invoering van instellingsaccreditatie moet ertoe leiden dat de bureaucratische lasten afnemen en er bij accreditaties van opleidingen meer aandacht voor de (vak)inhoud komt.

Voor instellingen die geen instellingsaccreditatie aanvragen of die geen instellingsaccreditatie verkrijgen, blijft het huidige stelsel van een volledige toetsing bij elke opleiding of reeks van opleidingen bestaan. Ook de rechtsgevolgen van accreditatie wijzigen niet.

c. Andere wijzigingen in het accreditatiestelsel

De NVAO krijgt meer mogelijkheden om aan accreditaties voorwaarden te verbinden en meer mogelijkheden om de termijnen waarvoor de accreditatie geldt, aan te passen. In de eerste plaats wordt het mogelijk om aan een nieuwe opleiding accreditatie onder voorwaarden te verlenen (artikel 5a.11, lid 4), indien er over een of meer onderdelen van deze opleiding twijfels bestaan. De

¹ Center for Higher Education Policy Studies aan de Universiteit Twente.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 288, nr. 21.

instelling heeft dan maximaal drie jaar de tijd deze twijfels weg te nemen. Voorts kan krachtens het in dit en in wetsvoorstel 31 382 opgenomen nieuwe artikel 5a.12a een bestaande opleiding die op een enkel aspect niet aan de voorwaarden voor instellingsaccreditatie voldoet, door de NVAO eenmalig een herstelperiode van twee jaar worden gegund.

De commissies van deskundigen voor de toets nieuwe opleiding en de instellingstoets kwaliteitszorg zullen worden samengesteld door de NVAO. Voor de opleidingstoets van het lichte regime en het zware regime mogen de instellingen nog wel zelf een commissie samenstellen. Deze moeten evenwel door de NVAO worden goedgekeurd.

De positie van de VBI's wordt niet meer in de wet (het huidige artikel 5a.8a.) geregeld. Wel blijft het mogelijk voor instellingen om te kiezen voor een VBI in die gevallen waarin zij zelf een commissie mogen samen stellen, dus waar het de opleidingstoetsen betreft.

De NVAO krijgt de bevoegdheid de minister te adviseren over het tussentijds beëindigen van accreditaties. Zij krijgt met het oog daarop enkele bevoegdheden die de toezichthouder ingevolge afdeling 5.2 van de Awb toekomen. Op grond van artikel 5a.10, eerste lid, neemt de NVAO in zijn accreditatierapport het eindoordeel onvoldoende, voldoende, goed of excellent op. Dit moet leiden tot meer onderscheid in de beoordeling van geaccrediteerde opleidingen. Voorts wordt het mogelijk om aan het eindoordeel een bijzonder kenmerk toe te voegen, dat niet aan het niveau van de opleiding is gekoppeld. De toelichting noemt als voorbeelden de oriëntatie, doelstellingen als duurzaamheid, opleidingen met een residentieel karakter, en instellingen die extra aandacht besteden aan studenten met een functiebeperking (gehandicapten).

1. Werking van het nieuwe stelsel

Dit eerste onderdeel bevat een samenvatting van het wetsvoorstel.

2. Noodzaak voor wetswijziging in dit stadium

Volgens de toelichting bij artikel IV wordt gestreefd naar inwerkingtreding op een zodanig tijdstip dat de mogelijkheid van een instellingstoets per 1 januari 2010 in werking kan treden, omdat alle instellingen dan één maal beoordeeld zijn. Het voordeel is dat instellingen direct om een instellingstoets kunnen vragen waardoor zij de tweede ronde accreditaties volgens het «lichte» regime kunnen laten verlopen. Voorts is aan de Tweede Kamer in het algemeen overleg van 27 maart 2008 toegezegd om per 1 januari 2010 een gewijzigd accreditatiestelsel te introduceren. Daarbij is tevens toegezegd dat in 2008 nog enkele pilots zullen worden gehouden om de werking van het nieuwe stelsel te testen.

Volgens paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting zullen deze pilots in maart 2009 zijn afgerond. De resultaten van deze pilots kunnen aanleiding zijn tot het aanpassen van de gehanteerde kaders en criteria van het wetsvoorstel. In paragraaf 4.1 wordt opgemerkt dat versterking van de samenwerking met Vlaanderen wenselijk is. De eerste ronde van de accreditatie wordt in Vlaanderen pas in 2012 afgerond en de Vlaamse minister van Onderwijs, Werk en Vorming heeft thans nog geen beslissing genomen over de toekomst van het accreditatiestelsel in Vlaanderen.

Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom het in 2003 ingevoerde accreditatiestelsel, dat volgens alle evaluaties redelijk goed functioneert, na afronding van de eerste ronde accreditaties moet worden gewijzigd. De Raad wijst in dit verband op één van de conclusies van de Commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen (Commissie Dijsselbloem) dat de vernieuwingen geen tijd kregen zich te bewijzen. Aan dit rapport is een toetsingskader toegevoegd, waarin onder meer staat dat niet wordt overgegaan tot overhaaste bijstellingen dan nadat eerst nut en noodzaak zijn onderzocht¹. Voorts kan door de invoering op korte termijn onvoldoende rekening worden gehouden met de resultaten van de pilots. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom die resultaten niet kunnen worden afgewacht, terwijl zij kennelijk wel nog van invloed kunnen zijn op het wetsvoorstel. Evenmin wordt de evaluatie van de eerste ronde aan accreditaties in Vlaanderen afgewacht. Dit kan tot gevolg hebben dat het accreditatiestelsel na afronding van de eerste ronde in Vlaanderen in 2012 opnieuw moet worden gewijzigd.

¹ Kamerstukken II 2007/08 31 007, nr. 6, blz. 134–135 en 152.

De Raad adviseert dragend te motiveren waarom op korte termijn een wijziging van het accreditatiestelsel zoals voorgesteld geboden is. Hij gaat er voorts van uit dat een aanpassing van het voorstel als gevolg van de evaluaties van de pilots opnieuw aan hem ter advisering wordt voorgelegd.

2. Noodzaak voor wetswijziging in dit stadium

De Raad van State adviseert dragend te motiveren waarom op korte termijn een wijziging van het accreditatiestelsel, zoals voorgesteld, geboden is. Daarbij vraagt de Raad van State aandacht voor de snelheid waarmee onderwijsvernieuwingen worden geïntroduceerd, de uitkomsten van de pilots en de samenwerking met Vlaanderen.

Eind 2009 is de eerste cyclus van accreditatie in Nederland afgerond, dat wil zeggen dat alle hoger onderwijsopleidingen in Nederland accreditatie op grond van beoordeling door de Nederlands-Vlaamse accreditatieorganisatie (NVAO) hebben verworven. Als er een moment is waarop wijziging en verbetering van de accreditatieprocedure mogelijk en logisch is, dan is dat nu, bij de start van de nieuwe cyclus, nadat de opleidingen in Nederland de eerste accreditatiecyclus in principe hebben doorlopen. De in de afgelopen periode opgedane ervaring, ondersteund door de beschikbare evaluaties (zoals vermeld in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel), geeft een goed inzicht in de sterke en zwakke punten van het huidige stelsel en maakt het mogelijk om empirisch gefundeerde voorstellen tot verbetering te doen. Bovendien kan de overgang van de oude naar de nieuwe procedure het beste worden doorgevoerd rondom afronding van de eerste cyclus.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel opnieuw tegen het licht gehouden. Ook de rapportage over de experimenten met het nieuwe systeem (pilots), die in april 2009 – na het advies van de Raad van State – beschikbaar kwam, was aanleiding om het wetsvoorstel nogmaals te bezien. In de brief «Focus op kwaliteit» (Kamerstukken II 2007/08, 31 288, nr. 21) werd aangekondigd dat er voorafgaand aan de definitieve regeling *pilots* uitgevoerd worden om de werking van het nieuwe stelsel uit te testen. De NVAO heeft op mijn verzoek kaders ontwikkeld voor de *pilots*. Over deze kaders, die ingaan op procedures en criteria voor de voorgestelde instellings-toets kwaliteitszorg en voor de opleidingsaccreditatie in het beperkte en uitgebreide regime, is overleg gevoerd met alle betrokken organisaties: de studentenorganisaties LSVb en ISO, de HBO-raad, de VSNU en de koepel voor de niet-bekostigde instellingen, PAEPON. Ook de Vlaamse minister van Onderwijs, Werk en Vorming, minister Vandenbroucke, kon zich vinden in de opzet met als gevolg dat ook enkele Vlaamse instellingen hebben meegedaan. Daarmee was er een breed draagvlak voor de pilots. Deze pilots zijn in het najaar van 2008 van start gegaan. In totaal zijn negen Nederlandse en Vlaamse instellingen bij de pilotfase betrokken. De NVAO heeft de Inspectie van het Onderwijs (inspectie) gevraagd een evaluatieonderzoek uit te voeren. De inspectie heeft de resultaten van het onderzoek gepubliceerd in het rapport *Accreditatie nieuwe stijl; evaluatie van een nieuw accreditatiestelsel in Nederland en Vlaanderen* (april 2009). Dit rapport is op de website van de NVAO geplaatst. De NVAO heeft, na overleg met de panels en vertegenwoordigers van de betrokken instellingen en studenten, haar conclusies met betrekking tot de pilotfase en haar voorstellen voor verbetering neergelegd in het rapport *Algemene evaluatie van de pilots voor de ontwikkeling van een nieuw accreditatiestelsel* en per brief van 21 april 2009 aan de Vlaamse onderwijsminister en aan mij aangeboden. De rapporten zijn gevoegd bij het wetsvoorstel.

De pilots zijn naar mijn oordeel dermate systematisch uitgevoerd en onderzocht om er consequenties aan te kunnen verbinden voor de verdere vormgeving van het nieuwe stelsel. Uit de rapportage blijkt dat de accreditatie nieuwe stijl positief is beoordeeld en dat het als een sterke inhoudelijke verbetering wordt gezien ten opzichte van de huidige accreditatie. De instellingstoets kwaliteitszorg blijkt een hanteerbare toets die een versterking van de kwaliteitscultuur teweeg brengt. De beperkte opleidingsaccreditatie maakt het mogelijk om meer de nadruk te leggen op de kwaliteit en de inhoud van een opleiding. Het is door betrokkenen (instellingen zowel als leden van de commissies van deskundigen) positief ervaren na het huidige systeem, waarbij

de aandacht voor processen en procedures de overhand kreeg ten koste van de aandacht voor de inhoudelijke kwaliteit van een opleiding.

De NVAO, de inspectie, de bij de pilots betrokken instellingen, de VSNU, de HBO-raad en de studentenorganisaties zijn het erover eens dat het invoeren van de accreditatie nieuwe stijl nuttig en wenselijk is.

In de pilots kon geen substantiële vermindering van administratieve lasten voor de instellingen worden aangetoond, maar de uitkomsten bieden wel aanknopingspunten om in het vervolg lastenvermindering te realiseren. Bij twee van de tien betrokken opleidingen is een lastenverlichting geconstateerd, bij de overige niet. Veel hangt af van de wijze waarop accreditatie wordt uitgevoerd; zo bleek dat de instellingen nog te veel vasthouden aan de huidige werkwijze. De evaluatie van de pilots biedt diverse aangrijpingspunten om in de praktijk een verdere lastenreductie te realiseren. Aan de NVAO en de instellingen heb ik gevraagd om in overleg met elkaar hierover afspraken te maken.

Samenwerking met Vlaanderen is voor beide landen belangrijk. Met de Vlaamse minister van Onderwijs, Werk en Vorming is dan ook intensief overleg gevoerd over het wetsvoorstel. De Vlaamse minister heeft mij laten weten hij zich kan vinden in het voorstel. De Vlaamse minister heeft overigens nog geen conclusies getrokken over de toekomstige inrichting van het accreditatiesysteem in Vlaanderen. De accreditatie in Vlaanderen kent een ander tijdschema dan in Nederland; de eerste fase zal in Vlaanderen in 2012 worden afgerond. De Vlaamse minister stelt zich op het standpunt, dat de eerste cyclus in zijn huidige vorm moet worden afgerond alvorens conclusies kunnen worden getrokken over de toekomst.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de memorie van toelichting met de bovengenoemde punten aangevuld om zo dragend te motiveren dat een wijziging in de accreditatiesystematiek op dit moment wenselijk is.

3. De instellingsaccreditatie: Bureaucratie met bureaucratie bestrijden
Een terugkerend kritiekpunt in de evaluaties is dat het accreditatiestelsel heeft geleid tot een toename van de bestuurslasten voor instellingen. Ook is de nadruk teveel komen te liggen op processen en procedures in plaats van op de kwaliteit van het onderwijs. Omdat bekostiging en het recht om diploma's te verlenen afhankelijk zijn van accreditatie, durven instellingen geen risico's te nemen, en houden zij vernieuwing tegen, aldus de toelichting.
Het voorstel beoogt deze nadelen tegen te gaan door het mogelijk te maken dat een deel van accreditatie wordt verplaatst van het niveau van de opleiding naar het niveau van de instelling. Als de kwaliteitszorg, de visie op de onderwijskwaliteit en het beleid op het gebied van personeel en voorzieningen van de instelling als geheel in orde zijn, dan kan – aldus de regering – de toetsing op opleidingsniveau beperkt blijven tot het niveau, de inhoud en de resultaten van het onderwijs. Hierdoor hoeven aspecten die de hele instelling bestrijken, niet telkens opnieuw beoordeeld te worden en hoeft op opleidingsniveau alleen nog maar gekeken te worden naar de kwaliteit en de resultaten van het onderwijs. De vooronderstelling is dat de accreditatie dan meer het karakter krijgt van een inhoudelijk deskundigenoordeel (peer-review), waarin het deskundigenoordeel (het timmermansoog) een belangrijke rol krijgt¹.
Overigens zullen volgens paragraaf 4.1 van de toelichting instellingen de eerste jaren nog geen instellingsaccreditatie aanvragen, omdat de beoordelingsmaatstaven nog niet zijn vastgesteld en vermoedelijk nog maar weinig instellingen aan deze nog vast te stellen eisen voldoen.
De Raad acht bestrijding van overbodige bureaucratie in het hoger onderwijs gewenst, maar maakt bij de voorgestelde oplossing de volgende kanttekingen.

a. Verschuiving bureaucratie van niveau opleiding naar niveau instelling
Het voorstel beoogt bureaucratie en defensief gedrag te bestrijden door de accreditatieprocedure voor een deel te verplaatsen van het niveau van (groepen van) opleidingen naar het niveau van het bestuur van de instelling. Het voorstel zorgt ervoor dat een aantal aspecten van de accreditatie, zoals

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2, blz. 18.

personeelsbeleid of kwaliteit van de materiële voorzieningen, niet meer dubbel getoetst hoeft te worden. In zoverre kan het voorstel leiden tot minder bureaucratische lasten.

De Raad wijst er echter op dat bij de instellingstoets kwaliteitszorg de gehele instelling wordt beoordeeld. Een negatief oordeel leidt er voor een periode van minimaal drie jaar toe dat de bureaucratische lasten van de «zware» opleidingsaccreditatie op de instelling blijven drukken. Voorts is een dergelijk oordeel slecht voor het imago van de desbetreffende instelling, omdat daaruit kan worden afgeleid dat de kwaliteitszorg van de gehele instelling niet in orde is. Niet ondenkbaar is dat het beschreven defensieve gedrag en de fixatie op procedures zich verplaatst van de opleidingen of de faculteit naar het college van bestuur en de centrale diensten van een instelling. Colleges van bestuur zullen mogelijk wel geen vernieuwingen bij individuele opleidingen of vestigingen toelaten en in hun rapportages zelfkritiek achterwege laten, als dit de toekenning van de instellingstoets kwaliteitszorg van de hele instelling in gevaar kan brengen.

b. *Instellingstoets wordt een grotendeels papieren toets*
Ingevolge artikel 5a.13d neemt het accreditatieorgaan binnen zes maanden een besluit over de instellingstoets kwaliteitszorg. Volgens de toelichting moet er in deze periode door de NVAO een commissie worden aangezocht en ingesteld, moet die commissie de instelling bezoeken en moet die commissie advies uitbrengen aan de NVAO. De NVAO moet vervolgens – nog steeds binnen die zes maanden – op het advies beslissen. Er bestaan vrijwel geen kleine instellingen in het hoger onderwijs meer. Vrijwel alle hogescholen en universiteiten bieden een groot aantal opleidingen aan op meerdere vestigingen. Zo heeft de Hogeschool INHolland tientallen opleidingen op tien vestigingen in Nederland (en één in Suriname). Het is niet realistisch dat die commissie alle opleidingen op alle locaties zal bezoeken. Veeleer valt te verwachten dat de instellingstoets kwaliteitszorg voor een groot deel gebaseerd zal zijn op gegevens die de commissie van het college van bestuur ontvangt, die deze weer van de verschillende opleidingen ontvangen heeft. Het bezoeken van de instelling zal waarschijnlijk beperkt blijven tot enkele steekproeven. De instellingstoets kwaliteitszorg loopt daarmee het risico een louter «papieren toets» te worden waarbij de commissie vooral advies uitbrengt op basis van de door de centrale bestuursdienst van de instelling geleverde rapporten van de verschillende opleidingen. Voorts blijkt uit de toelichting niet wat er gebeuren moet als de in artikel 5a.13d opgenomen termijn van zes maanden niet kan worden gehaald.

c. *(Oud)onderwijsmanagers beoordelen onderwijsmanagers*
Op grond van artikel 5a.13b, eerste lid, onder a, zullen commissies die over instellingsaccreditatie moeten adviseren, bestaan uit deskundigen en zal de samenstelling daarvan in het accreditatiekader worden geregeld. Volgens de toelichting zijn de leden onafhankelijk, beschikken zij over de benodigde deskundigheid, en maakt ook een student deel uit van de commissie. De toelichting specificeert niet om welke deskundigheid het gaat. Omdat instellingsaccreditatie het goedkeuren van kwaliteitszorg en personeelsbeleid tot doel heeft, valt te verwachten dat het hier gaat om organisatiedeskundigen of om personen met bestuurservaring in het onderwijs. Omdat de accreditatie op het niveau van de instelling plaatsvindt, zullen zij in de praktijk het college van bestuur als gesprekspartner hebben. Zoals onder b is geschetst zal de instellingstoets voor een groot deel bestaan uit het doornemen van rapportages van opleidingen en vestigingen aan de centrale bestuursdienst van de instelling, het bespreken van de visie en plannen van het college van bestuur, afgewisseld met een enkele excursie naar een onderwijsvestiging. Deze toetsing kan worden geschetst als «(oud)onderwijsmanagers beoordelen onderwijsmanagers».

De Raad ziet niet in hoe het geconstateerde probleem dat te veel aandacht aan processen en procedures wordt besteed, kan worden verminderd door het in het leven roepen van een toets waarin uitsluitend naar processen en procedures wordt gekeken. Niet duidelijk is waarom bij de accreditatie zoveel aandacht moet worden besteed aan randvoorwaarden als personeelsbeleid, terwijl deze de verantwoordelijkheid zijn van het College van Bestuur en de Raden van Toezicht.

d. De opleidingstoets wordt niet veel lichter

Indien een instelling een instellingstoets kwaliteitszorg verleend heeft gekregen, is deze niet ontheven van de plicht om per opleiding of cluster van opleidingen en accreditatie te verwerven. Wel is het dan zo dat sprake is van een lichtere toets, waarbij niet meer ingegaan wordt op de reeds op instellingniveau als voldoende beoordeelde voorzieningen, te weten de kwaliteit van het personeel en het personeelsbeleid, de opleidingsspecifieke en instellingsbrede voorzieningen en de kwaliteitszorg¹. Wel wordt ingevolge artikel 5a.13f en 5a.13g met name aandacht geschonken aan het eindniveau, de onderwijsinhoud en de behaalde resultaten. Blijkens de toelichting bij artikel 5a.13f en paragraaf 3.6.2 van de toelichting ziet zulks niet enkel op de eindresultaten, maar ook op de voorzieningen die ogenschijnlijk alleen in de instellingstoets aan de orde komen. Volgens de toelichting moet ook in de «lichte» toets worden gezien of het onderwijsprogramma, het personeel en de voorzieningen studenten in staat stellen de beoogde eindkwalificaties te halen. Naar het oordeel van de Raad vindt aldus geen substantiële vermindering van de accreditatielast plaats, maar is eerder sprake van een doublure in de toetsing van de randvoorwaarden: eerst op instellingsniveau en vervolgens op opleidingsniveau.

e. Begripsverwarring

Wanneer instellingen hun instellingstoets met goed gevolg hebben ondergaan, betekent dit nog niet dat de kwaliteit van al hun opleidingen voldoende is. Elke opleiding of cluster van opleidingen dient nog steeds een «lichte» opleidingsstoets te ondergaan. Voorts is de instellingstoets volgens de toelichting bij artikel 5a.13a niet verplicht. Opleidingen van instellingen die ervoor kiezen geen instellingstoets te ondergaan en van instellingen waarvan de instellingsaccreditering is afgewezen, moeten van de «zware» opleidingsstoets gebruik maken.

De Raad wijst erop dat naar buiten toe dit onderscheid tussen opleidingsaccreditering en instellingsaccreditering tot verwarring aanleiding kan geven bij (aankomende) studenten. Datzelfde geldt voor het afwijzen van de instellingsaccreditering en het niet (meer) verlenen van accreditatie voor een opleiding. Voorkomen moet worden dat de indruk ontstaat dat het bezit van een instellingsaccreditering per definitie betekent dat alle opleidingen van deze instellingen zonder meer in orde zijn, of dat het verlies van instellingsaccreditering per definitie betekent dat de bekostiging en de graadverlening wordt ingetrokken. De toelichting zou in moeten gaan op de wijze waarop de instellingen, de NVAO en de Minister van OCW een dergelijke begripsverwarring zullen voorkomen.

Alles afwegende is de Raad er dan ook niet van overtuigd dat de invoering van instellingsaccreditering zal leiden tot minder bureaucratie en meer aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs. Hij adviseert de invoering van instellingsaccreditering opnieuw te overwegen.

3. De instellingsaccreditering: Bureaucratie met bureaucratie bestrijden

De Raad is er niet van overtuigd dat de invoering van «instellingsaccreditering» zal leiden tot minder bureaucratie en tot meer aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs. De Raad adviseert om de invoering van de instellingsaccreditering opnieuw te overwegen aangezien de Raad meerdere kanttekeningen bij de invoering van de instellingsaccreditering heeft.

Dit oordeel van de Raad lijkt ten dele te zijn veroorzaakt door misverstaan van mijn bedoelingen met betrekking tot de instellingstoets kwaliteitszorg. Hieronder zal nadere toelichting worden gegeven op doel en vormgeving van de instellingstoets kwaliteitszorg, waarbij ook de resultaten van de pilots worden meegenomen.

Naar aanleiding van het gebruik van de term «instellingsaccreditering» door de Raad merk ik in de eerste plaats op dat de voorgestelde instellingstoets kwaliteitszorg nadrukkelijk geen vorm van accreditatie is. Aan de instellingstoets kwaliteitszorg zijn geen rechtsgevolgen verbonden, anders dan de toegang tot de beperkte opleidingsaccreditering. De instellingstoets kwaliteitszorg heeft geen juridische betekenis voor derden. Wel kan het behalen van een instellingstoets ten goede komen aan de reputatie van een instelling wat

¹ Zie artikel 5a.8, tweede lid, sub d tot en met f, en artikel 5a.13b, tweede lid.

betreft een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem. Doelstelling van dit wetsvoorstel is het mogelijk te maken dat met minder belastende beoordelingsprocedures een betere vorm van kwaliteitszorg wordt gerealiseerd. Alleen geaccrediteerde opleidingen (dus opleidingen met een positief besluit na accreditatie dan wel toets nieuwe opleiding) waren en zijn voldoende om de kwaliteit van het onderwijs te verzekeren. Daarom is het aanvragen van de instellingstoets kwaliteitszorg ook niet verplicht. De instelling beslist of en wanneer zij een instellingstoets kwaliteitszorg, zoals bedoeld in het wetsvoorstel, aanvraagt. Tijdens het invoeringsvoeringsregime beslist de NVAO echter op welk tijdstip de aanvraag binnen de drie jaar in behandeling wordt genomen, zodat spreiding van de instellingstoetsen mogelijk wordt om overbelasting van de NVAO te voorkomen.

In de bovengenoemde evaluatierapporten van inspectie en NVAO is over de instellingstoets kwaliteitszorg geconcludeerd dat dit nieuwe instrument goed functioneert. Het geeft een goed inzicht in de effectiviteit van de kwaliteitszorg van de instelling; een positief resultaat vormt voldoende basis om te kunnen overgaan tot een beperkte opleidingsbeoordeling. De instellingstoets kwaliteitszorg is door betrokkenen ervaren als een stimulans voor de versterking van de kwaliteitscultuur binnen de instelling. Het beoordelingsproces is door de instellingen ervaren als relevant en efficiënt.

Over de werking van de instellingstoets kwaliteitszorg merkt de Raad onder meer op dat vrijwel alle hogescholen en universiteiten een groot aantal opleidingen aanbiedt op meerdere vestigingen. De Raad meent dat het niet realistisch is te veronderstellen dat de commissie alle opleidingen op alle locaties zal bezoeken.

Het is terecht te veronderstellen dat de commissie van deskundigen niet alle locaties zal bezoeken, maar dit is om een andere reden dan waar de Raad vanuit lijkt te gaan. De Raad gaat ervanuit dat bij de instellingstoets kwaliteitszorg de kwaliteit van alle opleidingen moet worden onderzocht en dat daartoe in beginsel alle opleidingen en alle locaties bezocht zouden moeten worden. Dat is onjuist. Het onderwerp van de voorgestelde instellingstoets kwaliteitszorg is de kwaliteitszorg van de instelling, daarbij inbegrepen het beleid van de instelling met betrekking tot het personeel en de voorzieningen voorzover van belang voor de kwaliteit van het onderwijs, beoordeeld op instellingsniveau en niet per afzonderlijke opleiding. Het is dan ook niet de bedoeling dat bij de instellingstoets kwaliteitszorg alle opleidingen en alle locaties worden onderzocht. Wel kunnen bij een instellingstoets kwaliteitszorg steekproeven worden genomen waarmee de commissie onderzoekt of het kwaliteitszorgsysteem van de instelling daadwerkelijk werkt op het niveau van de opleiding.

Op grond van zijn interpretatie van de reikwijdte van de instellingstoets kwaliteitszorg betwijfelt de Raad of de instellingstoets kwaliteitszorg binnen de gestelde termijn van 6 maanden afgerond kan worden.

Ik deel die twijfel niet. De pilots met de instellingstoets kwaliteitszorg hebben uitgewezen dat de instellingstoets kwaliteitszorg wel degelijk binnen 6 maanden afgerond kan worden. Alle negen instellingstoetsen kwaliteitszorg werden binnen de 6 maanden afgerond.

a. Verschuiving bureaucratie van niveau opleiding naar niveau instelling
De Raad vindt het niet ondenkbaar dat het beschreven defensieve gedrag en de fixatie op procedures zich verplaatst van de opleidingen of de faculteit naar het college van bestuur en de centrale diensten van een instelling. Het doel van de instellingstoets kwaliteitszorg is de procedures en randvoorwaarden zoveel mogelijk op het niveau van de instelling te beoordelen, zodat bij de opleidingsaccreditatie ruimte ontstaat voor de commissie van deskundigen zich te concentreren op de kwaliteit en inhoud van het onderwijs. Ik deel niet de verwachting dat het door de Raad aangeduide «defensief gedrag en de fixatie op procedures zich zal verplaatsen naar het instellingsniveau. Juist door de ontvlechting van randvoorwaarden en inhoud wordt het mogelijk om de onderscheiden verantwoordelijkheden voor de randvoorwaarden van de kwaliteit van het onderwijs, resp. voor kwaliteit en niveau van de opleidingen

op de juiste niveaus te beleggen. De kwaliteitszorg in brede zin en daarbij behorende procedures wordt op instellingsniveau onderzocht, waardoor het mogelijk wordt om bij de opleidingsaccreditatie de nadruk te leggen op de kwaliteit en inhoud van de opleiding.

De introductie van het nieuwe accreditatiestelsel kan leiden tot vermindering van administratieve last, zo blijkt uit de pilots. Bovendien leidt de beperkte opleidingsbeoordeling tot een meer inhoudelijke beoordeling, waarbij de focus ligt op de kwaliteit in plaats van op processen en procedures. De voordelen van het nieuwe regime zijn zo groot dat het te betreuren zou zijn als in de tweede cyclus veel opleidingen volgens het uitgebreide kader beoordeeld zouden worden. Alle opleidingen zijn in de nu aflopende cyclus allemaal al eens langs de meetlat gelegd. De opleidingen zijn goed gebleken en de instellingen hebben de kwaliteitszorg een goede plek gegeven. Nog weer eens een nieuwe ronde volgens de oude systematiek zou een herhaling van zetten zijn zonder toegevoegde waarde. Om die redenen wordt voorgesteld om op de volgende wijze versnelde invoering van het nieuwe stelsel mogelijk te maken. Instellingen krijgen meteen, vanaf de datum van invoering van deze wet, de gelegenheid om zonder voorafgaande instellingstoets kwaliteitszorg hun opleidingen volgens het beperkte regime te accrediteren, onder de verplichting dat zij binnen ten hoogste drie jaar de instellingstoets kwaliteitszorg behalen. De regeling voor versnelde invoering staat alleen open voor de universiteiten en hogescholen waarvan ten minste 50 procent van de opleidingen een accreditatie op grond van beoordeling door de NVAO heeft verkregen. Hiermee is verzekerd dat alleen instellingen met ruime ervaring met accreditatie en het in stand houden van een goed kwaliteitszorgsysteem de versnelde invoering kunnen aanvragen.

De NVAO stelt de planning van de toetsen vast. Instellingen kunnen eenmaal deze mogelijkheid aanvragen bij de NVAO. Dit maakt een goede spreiding mogelijk van instellingstoetsen kwaliteitszorg en wordt voorkomen dat de NVAO wordt overbelast.

De in deze periode te verlenen opleidingsaccreditaties en toetsen nieuwe opleiding, die dus volgens het beperkte regime zijn beoordeeld, gelden voor ten hoogste 3 jaar. De termijn van deze opleidingsaccreditaties en toetsen wordt verlengd tot zes jaar als de instellingstoets positief is doorlopen. De instellingen die aan het versnelde invoeringsregime hebben deelgenomen maar de instellingstoets kwaliteitszorg niet hebben behaald of niet hebben aangevraagd, vallen terug in het uitgebreide regime. In dat geval moet de instelling haar opleidingen met een voor drie jaar toegekende accreditatie aanvullend laten beoordelen, zodat zeker wordt gesteld dat elke opleiding voldoet aan alle eisen van het uitgebreide regime.

b. Instellingstoets wordt een grotendeels papieren toets.

De Raad is van mening dat de instellingstoets kwaliteitszorg het risico loopt een louter papieren toets te worden. Het onderwerp van de instellingstoets kwaliteitszorg is, zoals gezegd, niet de kwaliteit van het onderwijs maar de kwaliteitszorg van de instelling. De instellingstoets kwaliteitszorg is geen papieren toets, want de effectiviteit van het kwaliteitszorgsysteem wordt in de praktijk beoordeeld. Naast de zaken op instellingsniveau beoordeelt de commissie steekproefsgewijs hoe de kwaliteitszorg op opleidingsniveau werkt. De commissie van deskundigen zal de instelling bezoeken en daar spreken met medewerkers, bestuurders en studenten over de manier waarop de instelling de kwaliteit van haar onderwijs borgt. Er wordt niet zozeer naar processen en procedures gekeken. Het gaat er juist bij de instellingstoets kwaliteitszorg om te beoordelen of het kwaliteitszorgsysteem ook werkt in de praktijk en zinvolle resultaten oplevert.

c. Onderwijsmanagers beoordelen onderwijsmanagers

Zoals hierboven al aan de orde kwam, ziet de Raad niet in hoe het geconstateerde probleem van te veel aandacht voor processen en procedures wordt verminderd door een aparte toets in het leven te roepen («onderwijsmanagers beoordelen onderwijsmanagers»). De Raad vraagt zich af waarom bij de accreditatie zoveel aandacht moet worden besteed aan randvoorwaarden als het personeelsbeleid, terwijl deze de verantwoordelijkheid zijn van de colleges van bestuur en de raden van toezicht.

Het is juist de strekking van dit wetsvoorstel om te bevorderen dat de inhoudelijke aspecten weer centraal komen te staan en de rol van inhoudelijke deskundigen bij de beoordeling wordt versterkt. Dat neemt niet weg dat bepaalde randvoorwaarden als het personeelsbeleid en de kwaliteitszorg van essentieel belang zijn voor het verzekeren van de kwaliteit van het onderwijs. Ook deze randvoorwaarden moeten dus beoordeeld worden bij accreditatie. Invoering van de instellingstoets kwaliteitszorg maakt het mogelijk om deze randvoorwaarden zoveel mogelijk op instellingsniveau te beoordelen. Daardoor ontstaat ruimte bij de opleidingsaccreditatie maximaal aandacht te geven aan inhoud en kwaliteit van het onderwijs. Voor de commissies van deskundigen worden personen geselecteerd die deskundig zijn met betrekking tot hetgeen dat moet worden beoordeeld. De commissie die is belast met de opleidingsvisiteatie moet bestaan uit deskundigen op het desbetreffende vakgebied, op onderwijskundig gebied, of met betrekking tot het werkveld van de te beoordelen opleiding. De commissie die is belast met de instellingstoets kwaliteitszorg moet bestaan uit deskundigen op het gebied van de kwaliteitszorg op instellingsniveau, het personeelsbeleid en de overige randvoorwaarden voor kwaliteit van opleidingen. Het is dan ook niet ongepast – zoals de Raad suggereert – dat (oud-) onderwijsmanagers worden ingeschakeld voor de instellingstoets kwaliteitszorg. Daarbij moet worden opgemerkt dat de instellingstoets kwaliteitszorg alleen en uitsluitend tot doel heeft om de kwaliteitszorg op instellingsniveau te beoordelen. Personeels- en voorzieningenbeleid omvat meer dan de bijdrage aan de onderwijskwaliteit. Het personeels- en voorzieningenbeleid wordt alleen getoetst voorzover van belang voor de kwaliteit van het onderwijs.

d. De opleidingstoets wordt niet veel lichter.

Naar het oordeel van de Raad vindt geen substantiële vermindering van de accreditatielast plaats, maar is eerder sprake van een doublure in de toetsing van de randvoorwaarden: eerst op instellingsniveau en vervolgens op opleidingsniveau.

Het feitelijk effect op de lasten is onderzocht in de pilots met de beperkte opleidingsaccreditatie. In de pilots kon geen substantiële vermindering van administratieve lasten voor de instellingen worden aangetoond, maar de uitkomsten bieden wel aanknopingspunten om in het vervolg lastenvermindering te realiseren. Bij twee van de tien betrokken opleidingen is een lastenverlichting geconstateerd, bij de overige niet. Inspectie en NVAO schrijven dat toe aan de overgangssituatie; veel instellingen hebben nog onvoldoende gebruik gemaakt van de mogelijkheden van het nieuwe systeem. Volgens het evaluatierapport van de NVAO zijn instellingsbesturen geneigd om aan de zekerheden van het oude systeem vast te houden, waardoor ze zichzelf meer administratieve last opleggen dan noodzakelijk is. Daarnaast was er in de pilots nog enige onzekerheid over de informatie die moest worden opgenomen, waardoor veel instellingen voor de veilige weg kozen en zelfs extra documenten aanleverden. Ik heb er vertrouwen in dat als (de werking van) het nieuwe systeem eenmaal bekend is, deze onzekerheid zal verdwijnen. In het evaluatierapport staan verder verschillende voorstellen om de accreditatielast verder te verminderen. In de verdere uitvoering zal maximaal gebruik worden gemaakt van deze mogelijkheden.

Er is geen sprake van doubling. Wat op instellingsniveau is gedaan, hoeft niet meer herhaald te worden op opleidingsniveau. Dat neemt niet weg dat bij de opleidingsaccreditatie bepaalde randvoorwaarden die specifiek betrekking hebben op de te beoordelen opleiding nader moeten worden onderzocht, zoals bijvoorbeeld de beschikbaarheid van laboratoriumfaciliteiten voor een opleiding Scheikunde.

e. Begripsverwarring

De Raad wijst erop dat naar buiten toe het onderscheid tussen opleidingsaccreditatie en «instellingsaccreditatie» tot verwarring aanleiding kan geven bij (aankomende) studenten. Datzelfde geldt voor het afwijzen van de «instellingsaccreditatie». Voorkomen moet worden dat de indruk ontstaat dat het bezit van een «instellingsaccreditatie» per definitie betekent dat alle opleidingen van deze instellingen zonder meer in orde zijn, of dat het verlies van instellingsaccreditatie betekent dat de bekostiging en de graadverlening wordt ingetrokken. Met de Raad ben ik van mening dat dit een aandachtspunt is. Het woord instellingsaccreditatie kan tot verwarring leiden. Om die reden wordt in het

wetsvoorstel uitdrukkelijk gesproken over «instellingstoets kwaliteitszorg». Zoals boven uiteengezet wordt geen nieuwe vorm van accreditatie op instellingsniveau geïntroduceerd en heeft de instellingstoets kwaliteitszorg geen juridische betekenis voor derden. Bij de invoering van het nieuwe stelsel zal er op toe worden gezien dat de instellingen in hun voorlichting zorgvuldig omgaan met de nieuwe termen.

Gelet op bovenstaande argumentatie en op de grotendeels positieve resultaten van de pilots zie ik geen reden om af te zien van het invoeren van de instellingstoets kwaliteitszorg. Naar aanleiding van de kanttekeningen van de Raad is in de memorie van toelichting de bedoeling van en de toelichting op de vormgeving van de instellingstoets kwaliteitszorg verhelderd.

4. Verbetering kwaliteit

Een tweede reden om het accreditatiestelsel te wijzigen is dat het huidige stelsel onvoldoende leidt tot inhoudelijke kwaliteitsoordelen. De OESO wijst er in de in onder 1a genoemde rapportage op dat accreditatie er nauwelijks toe leidt dat verschillen in kwaliteit tussen opleidingen zichtbaar worden, omdat vrijwel alle opleidingen als voldoende worden geaccrediteerd. De instellingstoets moet zorgen voor meer aandacht voor inhoud en niveau van het onderwijs. Voorts krijgt de NVAO de mogelijkheid om bij het accreditatiebesluit niet alleen het eindoordeel voldoende of onvoldoende te verlenen, maar ook «goed» en «excellent». Als dit niveauverschil zichtbaar wordt, zullen instellingen hun best doen om meer dan een voldoende te behalen. Het oordeel «onvoldoende» kan leiden tot intrekking van de bekostiging en de erkenning van de opleiding. Een hoger eindoordeel dan «voldoende» heeft echter geen (rechts)gevolgen voor de bekostiging of de graadverlening. Het is echter wel de bedoeling dat de kwaliteitsverschillen in het hoger onderwijs zichtbaar worden zodat studenten bij hun keuze voor een opleiding met deze verschillen rekening kunnen houden.

De Raad kan zich op zichzelf vinden in het streven naar meer aandacht voor de kwaliteitsverschillen in het hoger onderwijs. Hij heeft echter bezwaren tegen de keuze om hiervoor de accreditatieprocedure en de NVAO te gebruiken. Het wetsvoorstel leidt ertoe dat de accreditatieprocedure twee functies krijgt. In de eerste plaats wordt getoetst of de opleiding aan de wettelijke eisen voldoet en daarmee voor bekostiging en erkenning van de graden in aanmerking komt. In de tweede plaats krijgen opleidingen die aan hogere standaarden voldoen dan de wettelijke eisen een extra keurmerk. Deze keurmerken kunnen zelfs betrekking hebben op voor de inhoudelijke kwaliteit van het onderwijs minder relevante punten zoals duurzaamheid, extra voorzieningen voor gehandicapten en de aanwezigheid van een campus. Voorts wordt in een recent advies van de Commissie Kwaliteit en Bekostiging in het hoger onderwijs geconcludeerd dat, indien overgegaan wordt tot het verstrekken van aanvullende bekostiging op basis van excellentie, dit gekoppeld dient te worden aan het accreditatiesysteem¹. De Raad wijst op het uitgangspunt dat de overheid bij het stellen van deugdelijkheidseisen, die voor het hoger onderwijs in de WHW zijn vastgelegd, en bij het uitoefenen van toezicht op het onderwijs moet voldoen aan de eisen van legaliteit. In zijn advies over de Wet op het onderwijstoezicht heeft de Raad reeds opgemerkt dat toezicht met de daaraan gekoppelde sanctiebevoegdheid slechts betrekking kan hebben op de naleving van de wettelijke voorschriften. Andere kwaliteitsaspecten vallen buiten het toezicht. De inspectie kan met betrekking tot deze aspecten geen sancties opleggen, maar slechts stimuleren en adviseren².

De voorgestelde wijziging in artikel 5a.10 van de WHW bevat een olopende reeks mogelijke eindoordelen van de NVAO, waarvan slechts het onderscheid tussen voldoende en onvoldoende van belang is voor de vraag of een opleiding wordt erkend en bekostigd. Het onderscheid tussen «voldoende» en «goed» alsmede tussen «goed» en «excellent» heeft formeel geen rechtsgevolgen, maar wekt wel die indruk, omdat het deel uitmaakt van het accreditatierapport.

De Raad acht het ongewenst dat de toetsing of een opleiding voldoet aan de (minimum) eisen van deugdelijkheid verweven wordt met de beoordeling of een opleiding beter is dan andere, vergelijkbare geaccrediteerde opleidingen. De eerste toets heeft tot doel na te gaan of een opleiding van voldoende kwaliteit is om hieraan bekostiging en de verlening van academische graden te

¹ Commissie Kwaliteit en Bekostiging in het hoger onderwijs, oktober 2008, «Kwaliteit en Bekostiging in het hoger onderwijs», paragraaf 5.2, blz. 23.

² Advies van 25 april 2001, Kamerstukken II 2000/01, 27 783, A.

verbinden. De tweede toets heeft tot doel een rangorde (ranking) aan te brengen binnen de geaccrediteerde opleidingen. De Raad acht het wenselijk dat de kwaliteitsverschillen tussen opleidingen zichtbaarder worden. Naar zijn oordeel behoren dergelijke beoordelingen primair door vakgenoten (peers) plaats te vinden en niet door een zelfstandig bestuursorgaan als onderdeel van het accreditatiebesluit, omdat hierdoor een te grote concentratie van bevoegdheden aan deze zbo wordt toegedeeld. Het voorstel leidt onvermijdelijk tot een beoordeling van kwaliteit op basis van formele, procedurele en voornamelijk kwantitatieve indicatoren. Bovendien veronderstelt een dergelijke indeling in kwaliteit dat alle instellingen in dezelfde periode worden beoordeeld op basis van vergelijkbare, aangeleverde gegevens. Het stelsel biedt die garantie niet. Gelet hierop acht de Raad het dan ook wenselijk dat het beoordelen van kwaliteitsverschillen zoveel mogelijk buiten de overheid plaatsvindt, bij voorkeur door gezaghebbende, deskundige en onafhankelijke organisaties. De Raad wijst op de situatie in de Verenigde Staten waar ranking plaatsvindt door meer dan één organisatie. De Raad adviseert het accreditatiebesluit te beperken tot een oordeel of een instelling al dan niet aan de accreditatievoorwaarden voldoet.

4. Verbetering kwaliteit

De Raad acht het ongewenst dat de toetsing of een opleiding voldoet aan de (minimum)eisen van deugdelijkheid verweven wordt met de beoordeling of een opleiding beter is dan andere, vergelijkbare opleidingen. Om die reden adviseert de Raad het accreditatiebesluit te beperken tot een oordeel of een instelling al dan niet aan de accreditatievoorwaarden voldoet. De kerntaak van de NVAO, zoals neergelegd in dit wetsvoorstel, is om de basiskwaliteit van de hoger onderwijsopleidingen te borgen. Tegelijkertijd is het naar mijn oordeel van groot belang om verschillen in kwaliteit van opleidingen zichtbaar te maken. Dat stimuleert de instellingen tot kwaliteitsverbetering en is van belang voor studenten en voor de arbeidsmarkt. Ik zie in dat het vaststellen van kwaliteitsverschillen een ander type besluit is dan het verlenen van accreditatie. Aan het verlenen van accreditatie zijn rechtsgevolgen verbonden; dat is niet het geval bij het geven van een gedifferentieerde beoordeling. Ik zie echter niet in dat het bezwaarlijk is om de twee soorten oordelen beide als taak aan de NVAO te geven. Ze liggen immers in elkaars verlengde. De NVAO is bij uitstek het gezaghebbend orgaan waar het gaat om de beoordeling van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Voorts is een essentiële voorwaarde voor het realiseren van de doelstelling die wordt beoogd bij het introduceren van gedifferentieerde kwaliteitsoordelen dat het wordt gebaseerd op een onafhankelijke en deskundige beoordelingsprocedure. Dat is verzekerd in het accreditatieproces. In het accreditatierapport van de NVAO zal het onderscheid tussen de twee types van oordelen duidelijk herkenbaar moeten zijn. Een opleiding kan in de praktijk gevolgen ondervinden, bijvoorbeeld omdat aanstaande studenten mede als gevolg van de kwaliteitsbeoordeling een andere opleiding kiezen. Om die reden is er bij nader inzien voor gekozen om expliciet rechtsbescherming open te stellen tegen het gedifferentieerde oordeel.

5. Positie van de NVAO en de VBI's

Het voorstel voorziet in meer bevoegdheden voor de NVAO. Deze kan de minister adviseren tot het intrekken van accreditaties en kan meer flexibele maatregelen treffen, waaronder het verlenen van accreditatie voor een beperkte periode of onder voorwaarden. De positie van de visiterende en beoordelende instanties (VBI's) wordt daarentegen niet meer in de wet geregeld, zonder dat de VBI's verdwijnen. De Raad maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. De NVAO stelt bij een instellingstoets kwaliteitszorg en een toets nieuwe opleiding zelf de commissie samen die advies uitbrengt. Bij de accreditatie van een opleiding stelt de instelling weliswaar zelf deze commissie samen, maar keurt de NVAO de (samenstelling van de) commissie goed. Ingevolge artikel 5a.2, vierde lid, kan de NVAO op verzoek of uit eigen beweging aan de minister voorstellen doen die hij in het belang van het onderwijs nodig acht. Daaronder valt ook de tussentijdse beëindiging van de accreditatie of van de instellingstoets wegens zeer ernstige tekortkomingen (artikel 5a.12b). De toelichting noemt als voorbeeld de situatie waarin een

geaccrediteerde opleiding in korte tijd veel personeel verliest, waardoor de kwaliteit niet meer gegarandeerd is. In dat geval zijn een aantal bepalingen uit afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, waaronder het vorderen van inlichtingen, de inzage van gegevens en bescheiden alsmede de medewerkingsplicht in artikel 5:20 van de Awb. Aldus krijgt de NVAO de trekken van een onderwijsinspectie.

Daarnaast blijven de bestaande bevoegdheden van de NVAO, waaronder het ontwikkelen van het accreditatiekader en het overleggen met grenslanden en andere Europese landen gehandhaafd. Voorts kan de NVAO in twijfelgevallen aan de accreditatie voorwaarden verbinden (artikel 5a.11 lid 4). Op grond van het wetsvoorstel versterking besturing kan de NVAO in sommige gevallen bij een negatieve beoordeling de accreditatie met 2 jaar verlengen (artikel 5a.12a). In artikel 5a2, zevende lid, wordt nog eens benadrukt dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen op de NVAO van toepassing is. Ten slotte wijst de Raad op het voorstel van de Commissie Kwaliteit en Begroting om aan het door de NVAO afgegeven oordeel «excellent» aanvullende bekostiging te verbinden.

De Raad constateert dat de positie van de NVAO hiermee aanzienlijk wordt versterkt. Zo krijgt de NVAO de bevoegdheid om de samenstelling van commissies mee te bepalen. Daarnaast krijgt de NVAO niet meer alleen de taak om opleidingen al of niet te accrediteren, maar kan deze aan de accreditatie voorwaarden verbinden. Ook kan de NVAO de minister voorstellen doen, inclusief het tussentijds intrekken van accreditatie en algemene voorstellen over de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs.

De Raad wijst erop dat ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Kaderwet zbo's, een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend kan worden ingesteld indien behoefte bestaat aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid, er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele situaties en participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht. De Raad constateert dat de grote mate van de door het wetsvoorstel gecreëerde flexibiliteit de vraag oproept of nog sprake is van strikt regelgebonden uitvoering. Voorts rijst de vraag hoe deze uitbreiding van de (discretionaire) bevoegdheden van de NVAO zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid die de minister heeft voor het stelsel van (hoger) onderwijs op grond van artikel 23, eerste lid, van de Grondwet. Naar het oordeel van de Raad wordt in het nieuwe stelsel te veel beleids- en beoordelingsruimte overgedragen naar de NVAO.

De Raad adviseert het geheel aan bevoegdheden kritisch te bezien, en dit zoveel mogelijk te beperken tot de accreditatieprocedures. In dat verband zou ook aandacht besteed moeten worden aan de vraag of naast de bestaande, in de artikelen 6.6 en 6.10 neergelegde bevoegdheden om aan opleidingen hun rechten te ontnemen, nog wel behoefte is aan het voorgestelde artikel 5a.12b. Evenzo zou aandacht besteed moeten worden aan de vraag of het, gezien de verruiming van de bevoegdheden van de NVAO, wel voor de hand ligt om artikel 5a.3a, dat de Onderwijsinspectie, welke op het accreditatieproces toeziet, in de gelegenheid stelt de vergaderingen van de NVAO bij te wonen, te schrappen.

b. Zowel de NVAO als de Onderwijsinspectie hebben de bevoegdheid om onderzoek te verrichten naar de kwaliteit van het hoger onderwijs. De Onderwijsinspectie heeft immers op grond van de artikelen 18 en 19 van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: de WOT) ook in het hoger onderwijs tot taak toezicht uit te oefenen. Op grond van artikel 17 van de WOT heeft de Onderwijsinspectie tevens tot taak toezicht te houden op de NVAO. Volgens de memorie van toelichting zal de NVAO naar aanleiding van binnengekomen klachten en signalen, al dan niet op verzoek van de minister, een onderzoek beginnen. Dit onderzoek kan alleen betrekking hebben op de accreditatie of de instellingstoets kwaliteitszorg en kan alleen geschieden met het oog op een mogelijk intrekingsbesluit. De Onderwijsinspectie heeft volgens paragraaf 3.6.3 van de toelichting in het hoger onderwijs geen taak met betrekking tot de kwaliteit van de opleidingen, maar houdt toezicht op de ontwikkelingen van het stelsel, de naleving van regelgeving en financiële rechtmatigheid en het uitvoeren van incidenteel onderzoek waar de bestaande «checks and balances» tekort schieten (hierna: de brandweervunctie). Waar de

NVAO en de Onderwijsinspectie signalen ontvangen over onderwerpen die niet tot hun onderzoekstaak behoren, lichten zij elkaar in. Deze werkwijze is nader geregeld in het samenwerkingsprotocol NVAO en Onderwijsinspectie¹. De Raad wijst erop dat een aantal onderwerpen elkaar overlappen, waaronder de kwaliteit van het onderwijs als geheel en de besteding van middelen voor personeel en materiële voorzieningen. Niet ondenkbaar is dat er meningsverschillen ontstaan over de precieze afbakening van elkaars taak. Daarnaast heeft de Onderwijsinspectie ook nog een functie als toezichthouder van de NVAO. De vraag rijst hoe die verschillende posities zich tot elkaar verhouden. De Raad adviseert de eigen taak van de Onderwijsinspectie uitdrukkelijker en preciezer te formuleren.

c. De juridische status van de visiterende en beoordelende instanties (VBI's) als aangewezen «visitatiecommissies» wordt afgeschaft, omdat deze geen toegevoegde waarde zouden hebben en te duur zouden zijn. In de toelichting wordt ingegaan op andere redenen waarom het stelsel van VBI's heeft gefaald, zoals te weinig verschil in aanpak, het gebrek aan transparantie als gevolg van de klantrelatie tussen VBI en instelling, en het gebrek aan buitenlandse concurrentie door de gedetailleerde en strenge Nederlandse richtlijnen (bedoeld is: accreditatiekaders). In plaats daarvan mogen instellingen zelf een visitatiecommissie samenstellen, waarbij de NVAO evenwel het recht van goedkeuring houdt. Instellingen mogen echter gebruik blijven maken van de diensten van een VBI, en de NVAO gaat er in de praktijk vanuit dat het rapport wordt opgesteld door een VBI.

De Raad wijst erop dat de NVAO er nog impliciet van uit gaat dat instellingen gebruik maken van een VBI. Het afschaffen van de lijst heeft slechts tot gevolg dat er bij instellingen onduidelijkheid ontstaat over de instanties die de NVAO accepteert als visitatiecommissie. Om onzekerheid te vermijden zullen de instellingen gebruik maken van hun «vertrouwde» VBI's, die weten wat zij moeten doen om voor hun cliënten een Nederlandse accreditatie te verkrijgen. Voorts is de opmerking dat het voor buitenlandse VBI's niet aantrekkelijk is op de Nederlandse markt te werken niet zonder meer begrijpelijk, omdat er volgens de website van de NVAO drie buitenlandse VBI's zijn toegelaten². Indien het de bedoeling is dat er meer concurrentie in prijs, kwaliteit en werkwijze tussen de VBI's ontstaat, moet de wetgeving daarvoor ook ruimte bieden.

De Raad adviseert een duidelijke keuze te maken tussen een meer vrije concurrentie, dan wel een strikte regulering van de VBI's.

5. Positie van de NVAO en de VBI's

a. De Raad adviseert het geheel aan bevoegdheden kritisch te bezien, en dit zoveel mogelijk te beperken tot de accreditatieprocedures. Zowel op grond van het accreditatieverdrag als de WHW is de NVAO belast met activiteiten in het kader van het verlenen van accreditatie en toets nieuwe opleiding. Vervolgens is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing verklaard op de NVAO die deze taken blijft uitvoeren. De in dit wetsvoorstel geïntroduceerde instellingstoets kwaliteitszorg is een onderdeel van de activiteiten rondom het verlenen van accreditatie en toets nieuwe opleiding. Het is opgenomen in de taakomschrijving van de NVAO omdat het een besluit is waartegen bezwaar en beroep openstaat. Maar gezien het rechtsgevolg dat aan de instellingstoets kwaliteitszorg is verbonden, beperkte opleidingsaccreditatie, is het wel een besluit dat past binnen i.c. onderdeel uitmaakt van de accreditatieprocedure. Deze toets past naar oordeel van de regering binnen de reikwijdte van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, net als accreditatie en toets nieuwe opleiding. Ook in dit nieuwe stelsel blijft opleidingsaccreditatie het uitgangspunt. Met de Raad ben ik het eens dat de NVAO een sterke positie heeft als het gaat om de externe kwaliteitszorg. De NVAO is dé instantie met de kennis en expertise op het gebied van het beoordelen van de kwaliteit van opleidingen en instellingen. Ik hecht dan ook aan het behouden van de onafhankelijke positie van de NVAO als het gaat om het beoordelen van accreditatie en toets nieuwe opleiding en – in de toekomst – de instellingstoets kwaliteitszorg. Met het oog op de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en mijn verantwoordelijkheid voor het stelsel van hoger onderwijs ben ik het met de Raad eens dat teveel beleids- en beoordelingsruimte niet passend is voor de NVAO. In dit licht en in het licht van het advies

¹ Kamerstukken II 2007/08, 30 183, nr. 20.

² Zie www.nvao.nl te weten ASIIN (Duits, techniek en natuurwetenschappen; EPAA, Europees, opleidingen in bestuur en overheid; FIBA, Zwitsers, opleidingen bedrijfskunde).

van de Raad is de discretionaire ruimte ten aanzien van de nieuwe bevoegdheden van de NVAO om voorwaarden te verbinden aan een besluit beperkt. In een algemene maatregel van bestuur wordt geregeld, bijvoorbeeld bij het onder voorwaarden verlenen van de toets nieuwe opleiding, wanneer zo'n besluit onder voorwaarden wordt verleend en welke voorwaarden de NVAO aan een dergelijk besluit kan koppelen. Op deze manier is er sprake van een regelgebonden beschikking en wordt recht gedaan aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en mijn verantwoordelijkheid voor het stelsel van hoger onderwijs.

Hierbij adviseert de Raad, aandacht te besteden aan de vraag of er wel behoefte is aan artikel 5a.12b gezien de artikelen 6.6 en 6.10. Tevens zou aandacht besteed moeten worden aan de vraag of artikel 5a.3a wel geschrapt moet worden aangezien de Inspectie toeziet op het accreditatieproces. Hoewel de artikelen 6.6 en 6.10 van de WHW de mogelijkheid bieden bekostigde en aangewezen opleidingen hun rechten te ontnemen, voorzien deze artikelen niet in de behoefte tussentijds te kunnen ingrijpen, indien (het gebrek aan) kwaliteit daartoe aanleiding geeft, zodanig dat de opleiding het keurmerk accreditatie niet langer waardig is. De mogelijkheid tot ingrijpen op grond van de artikelen 6.6 en 6.10 van de WHW strekt zich immers niet uit tot de mogelijkheid van het laten vervallen van de accreditatie. Het is van belang dat het gegeven oordeel over de kwaliteit kan worden ingetrokken, als daar een gegronde reden voor is. Dit wordt geregeld in artikel 5a.12b. Zoals hierboven ook gezegd is de NVAO dé instantie met de kennis en expertise op het gebied van het beoordelen van de kwaliteit van opleidingen en instellingen. De NVAO is ook de instantie die de besluiten tot verlening van accreditatie, toets nieuwe opleiding en instellingstoets kwaliteitszorg neemt. In dat licht acht ik het gerechtvaardigd dat de NVAO aan mij adviseert of ik van mijn bevoegdheid tot het intrekken van de accreditatie moet overgaan. Deze bevoegdheid om tot intrekken over te gaan, ligt echter bij mij, gezien mijn verantwoordelijkheid voor het stelsel van hoger onderwijs. Wat betreft het toezien van de Onderwijsinspectie op het accreditatieproces. Het introduceren van de bevoegdheid van de Onderwijsinspectie om vergaderingen van de NVAO bij te wonen, is bij de invoering van het accreditatiesysteem als een tijdelijke voorziening opgenomen. Ik hecht aan een heldere scheiding in het toezicht en gezien de goede taakverdeling tussen de NVAO en Onderwijsinspectie acht ik deze bevoegdheid voor de Inspectie niet langer noodzakelijk.

b. De Raad adviseert de eigen taak van de Onderwijsinspectie uitdrukkelijker en preciezer te formuleren. De Raad wijst er in dit verband op dat een aantal onderwerpen in de taak van NVAO en Onderwijsinspectie elkaar overlappen, waaronder de kwaliteit van het onderwijs als geheel en de besteding van middelen voor personeel en materiële voorzieningen. Daarnaast heeft de Onderwijsinspectie ook nog een taak als toezichthouder van de NVAO. In het coalitieakkoord is een nieuwe wijze van toezicht op het onderwijs aangekondigd, op basis van het uitgangspunt van verdiend vertrouwen. Dit uitgangspunt is naar aanleiding van de evaluatie van de wet op het onderwijs-toezicht in de afgelopen tijd uitgewerkt in de brief aan de Tweede Kamer «Beleidsreactie evaluatie WOT en andere ontwikkelingen in het onderwijstoezicht» (Kamerstukken II 2006/07 30 183, nr.18). Voor zover het gaat over het hoger onderwijs raken deze ontwikkelingen het werk van de NVAO. Conclusies zijn getrokken over integratie van toezichthouders en een andere werkwijze van de inspectie. Voor het hoger onderwijs is het model gehandhaafd dat zowel de inspectie als de NVAO een taak hebben. Bovendien is in het hoger onderwijs «subsidiariteit» een belangrijk uitgangspunt voor de vormgeving van het toezicht. Dat wil zeggen dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs ligt bij het instellingsbestuur, onder toezicht van de raad van toezicht. De externe kwaliteitszorg van de opleidingen is belegd bij de NVAO.

De inspectie heeft in het hoger onderwijs de volgende taken:

- het beoordelen en bevorderen van de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften,
- het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs, met inbegrip van het stelsel van accreditatie van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek,
- het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid door in

- ieder geval het verrichten van onderzoek naar de rechtmatige verkrijging van de bekostiging, naar de controlerapporten van de door het bevoegd gezag aangewezen accountant, naar de rechtmatigheid van de bestedingen en naar de rechtmatigheid van het financieel beheer van de bekostigde instellingen,
- het rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs en over de uitoefening van de taken door de instellingen, de regionale expertisecentra en de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, in het bijzonder over de kwaliteit daarvan.

Ter uitvoering van deze taken kan de inspectie in incidentele gevallen onderzoek verrichten op aanwijzing van de minister dan wel uit eigen beweging onder door de Minister voor te stellen voorwaarden. Dit onderzoek kan mede de kwaliteit van het onderwijs omvatten. De inspectie kan dergelijk onderzoek uitvoeren in situaties waarin wordt vermoed dat de bestaande «checks and balances» in en rondom de instelling tekort schieten en waarvoor geldt dat het falen van de checks en balances een zekere uitstraling kan hebben naar het stelselniveau. Bijvoorbeeld als er sprake is van een zekere ernst en omvang (veel klachten, met een verschillende achtergrond) of als het gaat om een situatie waarin geen verbetering optreedt. In dat geval heeft het onderzoek het karakter van een ultimatum remedium. In dergelijke gevallen kan de inspectie in het kader van de zogenaamde brandweerfunctie uit eigen beweging specifiek onderzoek verrichten. De inspectie heeft de bevoegdheid om naar aanleiding van een onderzoek passende interventies te plegen. Een dergelijk onderzoek naar de kwaliteit van een instelling of opleiding is alleen aan de orde wanneer het instrumentarium van de NVAO er niet in voorziet, zodat het toezicht van de inspectie complementair is ten aanzien van het instrumentarium van het accreditatieorgaan. Dat wil zeggen dat dergelijk onderzoek van de inspectie naar de kwaliteit van een instelling of opleiding niet mag interfereren met instrumenten van het accreditatieorgaan. Het oordeel of al dan niet de basiskwaliteit in het geding is, is aan de NVAO.

Dit model vergt goede samenwerking tussen NVAO en Inspectie. In het samenwerkings-protocol van NVAO en Inspectie (Kamerstukken II 2007/08, 30 183 nr.20) is de samenwerking tussen NVAO en inspectie verder geregeld. Indien de inspectie signalen ontvangt over onvoldoende kwaliteit van bepaalde opleidingen informeert zij de NVAO; andersom informeert de NVAO de inspectie indien zij problemen signaleert wat betreft de naleving van de regelgeving of de financiële rechtmatigheid. Ook kan onderzoek door Inspectie en NVAO gezamenlijk plaatsvinden met elk de eigen accenten. De NVAO oefent geen toezicht uit op de besteding van middelen voor personeel en materiële voorzieningen. Wel beoordeelt de NVAO in het kader van accreditatie en instellingstoets kwaliteitszorg ondermeer of personeel en materiële voorzieningen adequaat zijn om de vereiste onderwijskwaliteit te realiseren. Dit is een specifieke toetsing ten behoeve van een specifiek en welomschreven doel. Het toezicht op de zorgvuldige en rechtmatige besteding van middelen door het instellingsbestuur is de taak van de Inspectie.

De inspectie heeft geen toezichthoudende taak meer ten opzichte van de NVAO. In dat verband wordt artikel 5a.3a WHW geschrapt. Hierin was vastgelegd dat de inspectie in de gelegenheid wordt gesteld om de vergaderingen van het accreditatieorgaan bij te wonen. Gezien de nieuwe taakverdeling tussen de NVAO en de inspectie is het niet langer noodzakelijk om de inspectie de bevoegdheid te geven vergaderingen van de NVAO bij te wonen. In de memorie van toelichting bij de invoering van accreditatie is aangegeven dat dit toezicht in de aanloopfase wenselijk is. Bovendien is het van belang dat de twee organisaties – elk met hun eigen taken en bevoegdheden – eenduidig ten opzichte van elkaar zijn gepositioneerd. Overigens gebruikt de inspectie al sinds een aantal jaren deze bevoegdheid tot het bijwonen van de vergaderingen niet. Voor een goede afstemming zijn andere, meer gelijkwaardige vormen: naast de genoemde taakverdeling wil ik ook wijzen op het reguliere toezichtsoverleg waarbij alle betrokken partijen (waar onder ook het departement) zijn vertegenwoordigd. Daarnaast is van belang dat de NVAO door het Nederlands-Vlaams verdrag inzake accreditatie een orgaan van twee landen is geworden. In het verdrag is vastgelegd dat het Comité van Ministers toezicht uitoefent op de NVAO. In deze situatie acht ik het niet passend om de

Nederlandse minister, c.q. de Nederlandse onderwijsinspectie in de Nederlandse wet de taak te geven om eenzijdig toezicht uit te oefenen op het accreditatieorgaan met bi-nationale status. Uiteraard behoudt de inspectie de taak om toezicht uit te oefenen op het functioneren van het accreditatiebestel in Nederland, als onderdeel van het Nederlands hoger onderwijsbestel.

Samengevat, worden in dit wetsvoorstel, respectievelijk in het wetsvoorstel onderwijstoezicht de eigen rol en taken van NVAO en inspectie zorgvuldig vormgegeven, zodat er geen sprake is van onnodige overlap.

c. De Raad adviseert een duidelijke keuze te maken tussen een meer vrije concurrentie, dan wel een strikte regulering van de VBI's. In de huidige situatie geven de hogescholen en universiteiten aan een VBI de opdracht om een externe beoordeling uit te voeren, op basis waarvan al dan niet accreditatie wordt verleend. Met het nieuwe wetsvoorstel wordt deze situatie echter gewijzigd. Niet de VBI's zullen de externe beoordeling uitvoeren, maar een onafhankelijke commissie die door de NVAO wordt samengesteld. De verantwoordelijkheid voor de commissie van deskundigen ligt bij de instelling, maar de NVAO waarborgt de onafhankelijkheid en deskundigheid van de commissie. De instellingen blijven verantwoordelijk voor de kwaliteitsbeoordeling, zoals vastgelegd in 1.18 van de WHW. In de praktijk kan een instelling bij de voorbereiding van een accreditatieaanvraag een beroep doen op de expertise van één van de huidige VBI's. Omdat de VBI's geen wettelijke rol meer hebben bij de accreditatie, is dit geheel ter beoordeling van elke afzonderlijke instelling. Er is dus geen behoefte aan regulering van de VBI's.

6. Rechtsbescherming

Onverminderd de conclusie in onderdeel 4 merkt de Raad het volgende op. De toelichting besteedt weinig aandacht aan de rechtsbescherming van instellingen tegen besluiten op grond van het nieuwe accreditatiestelsel. Alleen wordt voor besluiten op accreditatieaanvraag rechtstreeks beroep opengesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ingevolge het gewijzigde artikel 5a.10, eerste lid, neemt de NVAO in het accreditatierapport, naast het besluit tot verlening van accreditatie ook een (gedifferentieerd) eindoordeel voor de opleiding, en tevens eventuele bijzondere kenmerken, op. Dit eindoordeel kan variëren van «onvoldoende» tot «goed» en «excellent», maar heeft verder geen bijzondere rechtsgevolgen. Dat geldt ook voor een bijzonder kenmerk als «besteedt extra aandacht aan studenten met een functiebeperking». Hoewel alleen het verschil tussen «onvoldoende» en «voldoende» gevolgen voor het accreditatiebesluit heeft, kan een instelling er desalniettemin belang bij hebben om in beroep te gaan indien hem in het accreditatierapport al dan niet ten onrechte de kwalificatie «excellent» of «goed» wordt onthouden. Formeel is er echter geen rechtsbelang, omdat de instelling het beoogde rechtsgevolg, te weten accreditatie, heeft verkregen. De Raad wijst erop dat instellingen zich volgens paragraaf 3.5.4 van de toelichting steeds meer op kwaliteit moeten profileren. Opdat duidelijk is dat instellingen tegen een gedifferentieerd eindoordeel of een bijzonder kenmerk in beroep kunnen gaan, adviseert de Raad het eindoordeel dat de kwaliteit van een opleiding voldoende, goed of excellent is, en eventuele bijzondere kenmerken tot onderdeel van het accreditatiebesluit te maken, zodat artikel 14.1, tweede lid, van de WHW steeds hierop van toepassing is. Dit klemt te meer, nu wordt bepleit om aan excellente opleidingen extra bekostiging te verbinden¹. De Raad adviseert het voorstel aan te passen.

6. Rechtsbescherming

De Raad van State adviseert om het voorstel aan te passen om te zorgen dat de gedifferentieerde oordelen en eventuele bijzondere kenmerken onderdeel uitmaken van het accreditatiebesluit zodat artikel 14.1, tweede lid, van de WHW, hierop van toepassing is.

Dit voorstel is overgenomen. In het wetsvoorstel is expliciet geregeld dat de gedifferentieerde beoordeling en een eventueel bijzonder kenmerk onderdeel uitmaken van een accreditatiebesluit. De rechtsbeschermingsprocedure staat ook hiertegen open.

7. Andere ambtshalve wijzigingen

¹ Commissie Kwaliteit en Begroting in het hoger onderwijs, oktober 2008, «Kwaliteit en Bekostiging in het hoger onderwijs», paragraaf 5.2, blz. 23.

Bij de introductie van het accreditatiestelsel in 2002 is geen rekening gehouden met spreiding. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om – analoog aan het voorgaande – een spreiding van accreditaties van opleidingen, zowel voor het hoger beroepsonderwijs als voor het wetenschappelijk onderwijs, voor te stellen teneinde de in de huidige spreidingsmethode aanwezige stuwmeren in de toekomst te voorkomen.

De geldigheidstermijn van de accreditatie is bij bekostigde instellingen beperkt; in de macrodoelmatigheidsbepalingen is een 10 maanden-termijn geregeld. Maar de omissie dat een vergelijkbare termijn niet geldt voor niet-bekostigde instellingen, wordt in dit wetsvoorstel gelijkgetrokken, doordat ook de niet-bekostigde opleidingen binnen enkele maanden na accreditatie dan wel toets nieuwe opleiding zich moeten registreren in het croho op straffe van verval van de toets nieuwe opleiding.

De NVAO stemt in met de leden van de commissie van deskundigen als ze onafhankelijk en deskundig zijn. Door deze wijziging blijft de verantwoordelijkheid voor de commissie van deskundigen dus bij de instelling, maar waarborgt de NVAO de onafhankelijkheid en deskundigheid van de leden van de commissie. De instellingen blijven verantwoordelijk voor de kwaliteitsbeoordeling, zoals vastgelegd in 1.18 van de WHW.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens met mijn ambtgenoten van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 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,
R. H. A. Plasterk