

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Nr. WJZ/ 159939 (4851)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE WETGEVING
EN JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van het accreditatiestelsel

Den Haag, 5 november 2009

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/I, 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

Dit eerste onderdeel bevat een samenvatting van het wetsvoorstel.

2. Noodzaak voor wetwijziging 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

AAN DE KONINGIN

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 instellingstoets 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

De Raad is er niet van overtuigd dat de invoering van "instellingsaccreditatie" zal leiden tot minder bureaucratie en tot meer aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs. De Raad adviseert om de invoering van de instellingsaccreditatie opnieuw te overwegen aangezien de Raad meerdere kanttekeningen bij de invoering van de instellingsaccreditatie 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 "instellingsaccreditatie" 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 opleidingsaccreditatie. 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 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 opleidingsvisitatie moet bestaan uit deskundigen op het desbetreffend 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 dubblure 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 dublering. 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

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

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 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 geschript 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 onderwijstoezicht 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 beroepsopleiding 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 samenwerkingsprotocol 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

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

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.

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,

dr. Ronald H.A. Plasterk