

Vergaderjaar 2016–2017

34 735

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

In dit wetsvoorstel zijn de wijzigingen in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) bijeengebracht die voortvloeien uit de brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 1 juni 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 31 288, nr. 471) voor zover het daarin gaat om verbeteringen in het huidige accreditatiestelsel.

Dit wetsvoorstel is opgesteld met het doel het accreditatiestelsel meer vorm te geven op basis van vertrouwen en het door betrokkenen als minder belastend te laten ervaren. Zo vervalt accreditatie niet meer automatisch na zes jaar. Daarnaast wordt geregeld dat er in de accreditatieprocedure een scherper onderscheid wordt gehanteerd tussen activiteiten die gericht zijn op de externe verantwoording over kwaliteit enerzijds en activiteiten die onderwijsverbetering stimuleren anderzijds. Dit impliceert bijvoorbeeld andere eisen aan rapportage. Hiermee wordt beoogd dat docenten de regelmatige opleidingsvisitaties en de voorbereidingen daarop als een meer betekenisvolle activiteit ervaren. Zij krijgen meer eigenaarschap over de onderwijskwaliteit en kwaliteitsverbetering. Bovendien worden de wettelijke criteria op basis waarvan de kwaliteit van een opleiding wordt getoetst verder vereenvoudigd en wordt overlap weggenomen. Het accreditatiekader, een uitwerking van deze wettelijke criteria, wordt hierop eveneens aangepast. Ook wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat studenten een grotere rol krijgen bij de visitaties, bijvoorbeeld door versterking van de positie van de opleidingscommissie en door invoering van een studentenpanel mogelijk te maken.

In het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs¹ merkte de Afdeling op dat het in hoofdstuk 5a aan een duidelijke structuur ontbreekt, hetgeen de toegankelijkheid van de WHW in de weg staat. Bij de onderhavige wetswijziging is daarom ook de gelegenheid te baat genomen om hoofdstuk 5a te herzien en inzichtelijker en beter leesbaar te

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 472, nr. 4.

maken. Daarbij is de terminologie in de wet, het accreditatiekader en het spraakgebruik meer met elkaar in overeenstemming gebracht. De bepalingen betreffende accreditatie zijn overgeheveld vanuit hoofdstuk 5a naar het niet meer bestaande hoofdstuk 5 waarmee een doorlopende nummering van hoofdstukken is bereikt. Met deze aanpassingen zijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd, tenzij anders is aangegeven.

De voorstellen in voorliggende wetswijziging zijn tot stand gekomen na een intensieve dialoog met experts en belanghebbenden in het hoger onderwijs. Niet alleen weten studenten, docenten, bestuurders en kwaliteitszorgmedewerkers het beste waar de schoen wringt, ook is hun inzet onmisbaar bij het realiseren van de verbeteringen. Dat geldt evenzeer voor visitatiebureaus en het afnemende werkveld.

Bij deze toelichting zijn twee bijlagen gevoegd waarin wordt aangegeven in welk voorgesteld artikel in het nieuwe hoofdstuk 5 de huidige bepalingen uit hoofdstuk 5a een plek hebben gekregen en omgekeerd.

Ik onderteken deze memorie van toelichting in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken.

2. Inleiding

Het Nederlandse hoger onderwijs is van hoog niveau. Studenten verwachten terecht een hoge kwaliteit van het hoger onderwijs. Kwaliteitsborging is erop gericht dat deze kwaliteit inzichtelijk wordt gemaakt en wordt bewaakt en verbeterd. Kwaliteit en kwaliteitsborging zijn dus onlosmakelijk met elkaar verbonden. Voor de borging van onderwijskwaliteit is accreditatie een belangrijk instrument. Met dit wetsvoorstel wil de regering dit instrument optimaliseren.

Accreditatie is een keurmerk van de overheid dat tot uitdrukking brengt dat de kwaliteit van het onderwijs door de Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) positief is beoordeeld. De NVAO stelt dit vast op basis van peer review. Het accreditatiestelsel heeft als doel de kwaliteit van het hoger onderwijs te waarborgen, zodanig dat studenten, werkgevers en andere maatschappelijke actoren erop kunnen rekenen dat de kwaliteit van het onderwijs op orde is. Aan accreditatie zijn belangrijke rechtsgevolgen verbonden: als een opleiding is geaccrediteerd heeft de instelling recht op het verlenen van een graad. Het geldt ook als een noodzakelijke voorwaarde voor toekenning van studiefinanciering aan studenten en voor de bekostiging van instellingen.

De overheid heeft de verantwoordelijkheid te zorgen voor een doeltreffend en toekomstbestendig accreditatiestelsel dat kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid op stelselniveau waarborgt. Dit wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan een accreditatiestelsel dat meer is vormgegeven vanuit vertrouwen, waarin docent en student zich meer eigenaar voelen, er een beter evenwicht is tussen de ervaren lasten en baten, en er meer ruimte is voor vernieuwing en verbetering van het onderwijs. De inzet is gericht op een stimulerende kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs.

Het uitgangspunt blijft dat accreditatie is gebaseerd op visitaties. De beoogde verbeteringen van het stelsel zitten vooral in de wijze waarop die beoordeling is ingericht en hoe dat proces – van voorbereiding tot afwikkeling – wordt ervaren door alle betrokkenen. Met dit wetsvoorstel wordt ingezet op een accreditatiestelsel dat docenten meer ruimte geeft om het onderwijs te verbeteren, en een visitatie- en accreditatieproces dat

door hen als zinvol wordt ervaren. Dat is de crux van dit wetsvoorstel. Het stelsel moet dienstbaar zijn en niet leidend.

Het is het voornemen naast dit wetsvoorstel een pilot te starten met instellingsaccreditatie met een lichtere toets op opleidingsniveau. Deze pilot zal in een experimenteerbesluit, een algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) worden geregeld.

3. Aanleiding

Het accreditatiestelsel is een krachtig stelsel. Dat kan worden vastgesteld op basis van een veelheid aan evaluaties door gerenommeerde nationale en internationale organisaties. In 2013 publiceerden de Inspectie van het Onderwijs, de Algemene Rekenkamer, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), een internationaal panel van de ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education) en de NVAO vanuit verschillende invalshoeken en eigen doelstellingen onderzoeksrapporten over het accreditatiestelsel. Deze evaluaties zijn samengebracht in een overkoepelende evaluatie van het stelsel. Deze evaluatie, met de kabinetsreactie daarop, is op 12 september 2013 naar de Tweede Kamer gestuurd.² Deze stukken zijn in de Tweede Kamer besproken tijdens het wetgevingsoverleg over het wetsvoorstel Versterking kwaliteitsborgen hoger onderwijs op 30 september 2013.

Uit alle rapporten komt naar voren dat het accreditatiestelsel in essentie goed functioneert. De kracht van het stelsel is het systeem van peer review, waarin het timmermansoog van de professional leidend is bij de beoordeling van opleidingen en instellingen. Het feit dat opleidingen met regelmaat worden beoordeeld door onafhankelijke en deskundige vakgenoten, scheidt een groot maatschappelijk vertrouwen in de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Bovendien komt uit de evaluaties naar voren dat het accreditatiestelsel zich sinds de vernieuwingen van 2011 in de juiste richting ontwikkelt: scherpere beoordelingen en meer aandacht voor de inhoud in plaats van procedures. Het nieuwe stelsel heeft geleid tot een krachtiger kwaliteitscultuur op instellingsniveau, meer focus op kwaliteit en inhoud van de opleiding, zichtbare verschillen in kwaliteit, meer maatwerk in het stelsel, versterking van onafhankelijke externe beoordeling en behoud van internationale acceptatie van het stelsel.

Tegelijkertijd zijn er uit de evaluaties ook aandachtspunten naar voren gekomen. De lasten van accreditatie worden als hoog ervaren en lijken soms niet in verhouding te staan tot de baten. Door deze belasting komt het draagvlak voor het accreditatiestelsel onder druk te staan. Instellingen en in het bijzonder docenten vragen – vaak terecht – om meer vertrouwen. Dit was aanleiding om het huidige accreditatiestelsel meer fundamenteel te bezien en een interactief beleidstraject te starten.

De aanpassingen in het accreditatiestelsel staan niet op zichzelf. Zij sluiten aan bij de visie van de regering op de bestuurlijke verhoudingen tussen onderwijsinstellingen, toezichthouders en overheid.³ Waar het gaat om kwaliteitsbeleid past de overheid een faciliterende rol, die meer overlaat aan betrokken partijen en de verantwoordelijkheden daar belegt waar optimaal kan worden ingespeeld op de praktijk. Dit betekent dat instellingen, maar in het bijzonder ook docenten als professionals, worden erkend in hun autonomie en verantwoordelijkheid. De verticale verant-

² Kamerstukken II, 2013/14, 32 210, nr. 24.

³ Kamerstukken II, 2015/16, 31 288, nr. 471.

woording naar de overheid kan teruggebracht worden wanneer de interne verantwoording en cultuur (horizontaal dan wel verticaal) bij instellingen goed geregeld zijn. De keuze voor meer autonomie voor hoger onderwijsinstellingen wordt ook internationaal breed onderschreven.⁴ De wijzigingen passen bovendien bij de ambities die zijn uiteengezet in de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015–2025.⁵ Tot die ambities behoren het investeren in kwaliteitscultuur, een versterking van de onderwijsgemeenschap en het creëren van ruimte voor innovatie in het hoger onderwijs.

Het voorliggende wetsvoorstel vloeit voort uit de voornemens ter verbetering van het accreditatiestelsel voor zover daarvoor wetswijziging nodig is. Maar niet alle verbeteringen vergen wetswijziging. Te denken valt aan de werkwijze en onderlinge samenwerking van instellingen, opleidingen, evaluatiebureaus, visitatiepanels, de NVAO en de overheid. Bovendien biedt het accreditatiekader, als uitwerking van de normen die in de wet gesteld zijn, verdere ruimte voor verbetering. Het wetsvoorstel kan dus niet los worden gezien van de bredere context van beleidsmaatregelen waarin het accreditatiestelsel wordt doorontwikkeld. Deze maatregelen samengenomen brengen meer evenwicht in het accreditatiestelsel: ze brengen een betere balans tussen ervaren lasten en baten en versterken het stelsel zodanig dat het ook in de toekomst op draagvlak kan blijven rekenen, zowel in de samenleving als in het hoger onderwijs zelf.

4. Kwaliteitszorg en accreditatie

In deze paragraaf wordt beschreven hoe het accreditatiestelsel werkt, zowel in de huidige situatie als voorzien in het voorliggende wetsvoorstel.

A. Kwaliteitszorg

Kwaliteitszorg van het hoger onderwijs omvat alle activiteiten die gericht zijn op het vaststellen, borgen en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Kwaliteitszorg is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid voor de instellingen en opleidingen zelf. Externe verantwoording over de kwaliteit, in de vorm van accreditatie, is het sluitstuk van wat instellingen en opleidingen zelf al ondernemen. Accreditatie is een instrument voor kwaliteitszorg: de verantwoording over en verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Externe verantwoording over de kwaliteit is dan ook een belangrijke functie van het stelsel maar het is niet de enige functie. In een goed kwaliteitszorgstelsel bestaat er een evenwicht tussen de verantwoordingsfunctie enerzijds en de verbeterfunctie anderzijds.

Het stelsel is in 2002 ontstaan als voortzetting van een visitatiesysteem waarmee het hoger onderwijs al zo'n vijftien jaar ervaring had. De behoefte was ontstaan om het gesprek tussen vertegenwoordigers van de instelling of opleiding en externe peers op basis van deskundigheid en onafhankelijkheid meer systematisch te laten plaatsvinden. Dit gesprek met externe peers omwille van kwaliteitsverbetering (de visitatie) is de kern van het stelsel gebleven. Het gaat erom dat bestuurders, docenten en studenten het gesprek onderling en met elkaar blijven voeren over de kwaliteit van het onderwijs: wat kan en moet beter?

⁴ Report on Progress in Quality Assurance in Higher Education (Europese Commissie, 2014); Voor niets gaat de zon 3.0 op (CHEPS, 2014).

⁵ Kamerstukken II, 2015/16, 31 288, nr. 481.

B. Kwaliteitscultuur

Het accreditatiestelsel kan positief bijdragen aan de ontwikkeling van een kwaliteitscultuur die aanzet tot het gesprek binnen de onderwijsgemeenschap over wat er beter kan en moet. Omgekeerd kan dit stelsel alleen goed functioneren als het geworteld is in een cultuur die aanzet tot leren en verbeteren. Daarom wordt de zorg voor goed onderwijs in de eerste plaats gedragen door de onderwijsgemeenschap. Docenten, studenten en onderwijsleiders zijn – elk vanuit een eigen rol – samen verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Die verantwoordelijkheid ligt in de eerste plaats bij de opleidingen; maar de onderwijsgemeenschap strekt zich verder uit binnen en tussen onderwijsinstellingen. In een sterke kwaliteitscultuur krijgen en nemen alle betrokkenen die verantwoordelijkheid ook: een cultuur die alle betrokkenen stimuleert om met elkaar voortdurend aan de gewenste kwaliteit te werken en het kritische en constructieve gesprek met elkaar daarover te blijven voeren, leidend tot kwaliteitsverbeteringen. Wanneer zij die verantwoordelijkheid niet alleen in formele zin hebben, maar ook zo *ervaren*, spreken we van eigenaarschap. Het versterken daarvan is een belangrijk doel van dit wetsvoorstel.

Ook de Onderwijsraad heeft in zijn advies over kwaliteitsbeleid in het hoger onderwijs gewezen op het belang van kwaliteitscultuur voor de borging en verbetering van onderwijskwaliteit.⁶

Dit betekent dat er voldoende ruimte moet bestaan voor eigenaarschap van de docent over het onderwijs en de visie op onderwijs van de instelling. Instellingen behoren randvoorwaarden te scheppen voor een sterke kwaliteitscultuur binnen de instelling en de opleidingen. Kwaliteitscultuur hangt samen met de organisatiecultuur van een onderwijsinstelling. Tegelijkertijd stelt de Onderwijsraad dat de verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit primair op opleidingsniveau hoort te liggen (hieronder wordt nader ingegaan op dit advies van de Onderwijsraad uit 2015). De kwaliteit van het onderwijs ontstaat immers in de collegezaal, in de interactie tussen docenten en studenten. Dit is ook wat de voorgestelde wijzigingen in het accreditatiestelsel beogen. Een cruciaal onderdeel van de kwaliteitscultuur is dat student en docent elkaar weten te vinden en te inspireren en dat zij elkaar kennen en zich aan elkaar verbinden. Dit is een belangrijk gegeven voor de onderwijskwaliteit.

C. Accreditatie

De kern van het Nederlandse accreditatiestelsel is, zoals al eerder opgemerkt, peer review: collegiale beoordeling door onafhankelijke en deskundige vakgenoten. Elke opleiding wordt iedere zes jaar beoordeeld door peers. Daarvoor wordt een commissie van deskundigen ingesteld (hierna, conform het gangbare taalgebruik in de praktijk, aangeduid als: visitatiepanel). Tijdens de peer review worden opleidingen en instellingen beoordeeld aan de hand van het accreditatiekader. Dit kader is een uitwerking van de kwaliteitseisen die zijn vastgelegd in de WHW. Zowel de wet als het kader voldoet aan Europese normen zoals vastgelegd in de Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). In de ESG zijn standaarden en richtlijnen opgenomen voor interne kwaliteitszorg, externe kwaliteitszorg en de werkwijze van erkende kwaliteitszorgorganisaties zoals de NVAO.

In het accreditatiestelsel wordt voorzien in een beoordeling van zowel bestaande als nieuwe opleidingen. Ter verkrijging van accreditatie wordt in het eerste geval een opleidingsbeoordeling afgenomen (een zogeheten

⁶ Onderwijsraad, *Kwaliteit in het hoger onderwijs: evenwicht in ruimte, regels en rekenschap*. Augustus 2015.

ex post beoordeling); in het tweede geval een beoordeling voor toets nieuwe opleiding (*ex ante*). Het stelsel kent daarnaast een beoordeling op instellingsniveau, de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK). Met de ITK wordt vastgesteld of de instelling haar interne kwaliteitsborging op orde heeft en er een goede kwaliteitscultuur bestaat. Deze beoordeling geschiedt op vrijwillige basis en geeft – bij een positieve uitkomst – instellingen het recht om op opleidingsniveau beoordeeld te worden aan de hand van een beperkt aantal criteria.

D. Behoud van accreditatie

Voor de accreditatie van een opleiding geldt in het voorliggende wetsvoorstel dat deze telkens binnen een termijn van zes jaar moet worden (her)beoordeeld. Dat is op dit moment ook zo. Nieuw is dat de accreditatie van bestaande opleidingen in principe behouden blijft: de accreditatie vervalt niet meer automatisch mits de instelling het nieuwe visitatierapport van de opleiding tijdig indient. Indien de instelling de verleende accreditatie wil handhaven, dient zij voor het verstrijken van de accreditatietermijn de betreffende opleiding opnieuw te laten visiteren door middel van peer review en het resulterende visitatierapport in te dienen bij de NVAO die na een positieve herbeoordeling bevestigt dat de accreditatie in stand blijft. Dient de instelling het visitatierapport niet tijdig in, dan kan de accreditatie worden ingetrokken. Voor nieuwe opleidingen vervalt de accreditatie in beginsel nog altijd wel automatisch. In bepaalde gevallen heeft de Minister nu de bevoegdheid om incidenteel uitstel te verlenen van de zesjaarsperiode waarbinnen visitatie moet plaatsvinden. In het voorliggende wetsvoorstel behoudt de Minister deze bevoegdheid.

De geldigheidsduur van een positieve beoordeling op instellingsniveau (te weten: positief besluit ITK) blijft zes jaar. De Minister krijgt bij dit wetsvoorstel ook hier de bevoegdheid om deze termijn in bijzondere gevallen met maximaal twee jaar te verlengen, naar analogie van zijn bevoegdheid bij het verlengen van de accreditatietermijn. Hierbij valt te denken aan onvoorziene situaties die zich bij de instelling voordoen, die niet herleidbaar zijn tot tekortkomingen van de kwaliteitszorg. Dit doet de Minister niet dan nadat hij advies heeft gevraagd aan de NVAO inzake de kwaliteitszorg van de betreffende instelling.

Indien de kwaliteit van het onderwijs ernstig tekort schiet en het instellingsbestuur geen adequate maatregelen neemt, heeft de overheid de mogelijkheid tot ingrijpen om het maatschappelijk vertrouwen in het hoger onderwijs te kunnen handhaven. De Minister heeft daarom de bevoegdheid om – als *ultimum remedium* – de verleende accreditatie, toets nieuwe opleiding of ITK tussentijds (dat wil zeggen: gedurende de lopende accreditatietermijn) in te trekken. Het gevolg van het tussentijds intrekken van een van deze erkenningen is het verlies van de hieraan verbonden wettelijke rechten.

Een besluit tot tussentijdse intrekking kan worden genomen nadat is gebleken dat de kwaliteit van de opleiding niet meer voldoet aan de criteria die gelden voor het verlenen van accreditatie, toets nieuwe opleiding of instellingstoets kwaliteitszorg. De Minister wint het advies van de NVAO in voordat hij tot een intrekkingbesluit komt. Om de situatie te kunnen beoordelen, schakelt de NVAO onafhankelijke personen in die deskundig zijn op het terrein van de betrokken opleiding. De criteria en beslisregels die de NVAO hanteert bij de advisering ten behoeve van een intrekkingbesluit komen zoveel mogelijk overeen met de criteria en beslisregels voor het verlenen van accreditatie, toets nieuwe opleiding of van de ITK.

De intrekingsbevoegdheid vormt een noodzakelijk sluitstuk in het systeem van kwaliteitszorg. Aanleiding om een intrekingsprocedure te starten kunnen zijn een rapportage door de Onderwijsinspectie over serieuze klachten en signalen met betrekking tot de kwaliteit van een bepaalde opleiding of zwaarwegende klachten en signalen die op andere wijze bij de Minister of de NVAO zijn binnengekomen.

5. Hoofdpijnen van het voorstel

A. Probleembeschrijving

Het accreditatiestel functioneert in de kern goed. Toch kent het stelsel een aantal knelpunten dat het draagvlak voor het stelsel onder druk zet. Het huidige accreditatiestelsel kan nog steeds rekenen op breed draagvlak bij de opleidingen en instellingen, als ook bij het afnemende werkveld, maar dit draagvlak is – met name binnen het wetenschappelijk onderwijs – wel kwetsbaar.⁷ Dit is het gevolg van een aantal samenhangende punten dat aandacht behoeft.

De ervaren lasten bij instellingen komen als grootste aandachtspunt naar voren. Het gaat niet alleen om de werkelijke (objectief meetbare) administratieve lasten, maar vooral om de lasten zoals deze worden gevoeld door docenten, bestuurders en medewerkers bij de opleidingen en instellingen. Het belang van accreditatie wordt door alle belanghebbenden onderschreven, evenals het afleggen van verantwoording over de kwaliteit en kwaliteitszorg. De als hoog ervaren lasten lijken echter niet altijd in verhouding te staan tot de baten van de procedure. Het oordeel of lastendruk hoog of laag is, heeft niet alleen te maken met de feitelijke hoeveelheid tijd, geld en energie die gemoeid is met het afleggen van verantwoording, maar ook met de mate waarin die lasten opwegen tegen de gevoelde baten. Volgens de evaluatie van de Inspectie van het Onderwijs geeft slechts 45% van de ondervraagden aan dat de inspanning van de beoordelingsprocedure opweegt tegen de baten van de procedure.⁸ De mogelijke baten – zoals een constructief gesprek met peers, het effectief verbeteren van het onderwijs en het vertrouwen dat verdiend kan worden op basis van structureel goede resultaten – staan niet meer in verhouding tot de lasten die worden ervaren. Dit hangt samen met een aantal van de hierna genoemde onderwerpen. Dit wetsvoorstel draagt bij aan een verbetering van het draagvlak voor het accreditatiestelsel. Voor een goed functionerend accreditatiestelsel is dit draagvlak essentieel. Door een reductie van de (ervaren) lasten, zullen de lasten die gemoeid zijn én blijven met het accreditatieproces, (subjectief) als meer zinvol worden ervaren. Daarnaast ontstaan er met dit wetsvoorstel ook objectief minder lasten. Dit is in paragraaf 6, de lastenverlichtingsparagraaf, verder beschreven.

Ervaren lasten ontstaan slechts ten dele vanuit regelgeving. Ook visitatiebureaus, visitatiepanels en instellingen hebben een belangrijk aandeel in de totstandkoming dan wel vermindering van ervaren van lasten. Zo nemen sommige instellingen het zekere voor het onzekere door het grote belang van accreditatie en de mogelijke consequenties van een tegenvallende of negatieve beoordeling. Dit leidt dan tot een zwaar opgetuigd intern kwaliteitszorgsysteem en in sommige gevallen tot excessen zoals doorgeslagen documentatie.

⁷ De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs, Inspectie van het Onderwijs, 2013.

⁸ De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs, Inspectie van het Onderwijs, 2013.

Verder wordt de visitatieprocedure niet altijd als stimulerend ervaren. Het accreditatiestelsel vervult in de kern twee functies: verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs en verbetering daarvan. Deze functies kunnen op gespannen voet met elkaar staan. De balans slaat dan door naar verantwoording afleggen ten koste van stimulans tot verbetering. Omdat de consequenties van een oordeel groot zijn (studiefinanciering, bekostiging, het recht om graden te verlenen), zullen opleidingen mogelijk voorzichtig zijn om open te communiceren over wat minder goed gaat. Wanneer verantwoording over de kwaliteit een te grote nadruk krijgt in de inrichting en werking van het stelsel, dan komt dit niet ten goede aan de stimulerende werking die van kwaliteitszorg uit behoort te gaan. Als docenten open en eerlijk over de inhoud van het onderwijs kunnen spreken, niet alleen vanuit het perspectief van verantwoording maar ook om verbetermogelijkheden en eventuele toekomstige ontwikkelingen en plannen te bespreken, wordt de meerwaarde van een accreditatieproces naar verwachting ook groter.

Daarnaast komt uit gesprekken met docenten het beeld naar voren dat zij soms een gebrek aan eigenaarschap ervaren. Zij onderkennen de waarde van verantwoording afleggen maar herkennen zich niet altijd in de wijze waarop en de mate waarin dit van hen verwacht wordt. Dit maakt dat zij het accreditatiestelsel soms te weinig beschouwen als «hun stelsel». Dat is onwenselijk omdat juist docenten een essentiële rol hebben bij het invullen en versterken van de kwaliteit van opleidingen en bij het kwaliteitszorgsysteem dat dat moet waarborgen. Bovendien gaat het accreditatiestelsel nog te weinig van vertrouwen uit. Instellingen die meer dan eens bewezen hebben dat de kwaliteit van de opleidingen op orde is, hebben daar nog niet altijd profijt van; verdiend vertrouwen zou meer beloond kunnen worden. De ITK heeft hier nog te weinig verandering in gebracht. Opleidingen worden nog steeds – ondanks de invoering van de beperkte opleidingsbeoordeling – intensief beoordeeld.

In het kader van de stelsevaluatie van 2013 zijn daarnaast nog een aantal andere aandachtspunten naar voren gekomen, waarop de Minister inmiddels al actie heeft ondernomen. Zo heeft de inspectie tijdens haar stelsevaluatie van 2013 geadviseerd om de betrouwbaarheid van de beoordelingen diepgaand te onderzoeken en de validiteit ervan te verbeteren. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs is in 2014 bij wet geregeld dat de opleidingsbeoordelingen onderling vergelijkbaar worden gemaakt. Daarnaast adviseerde de NVAO om de duur van voorwaardelijke besluiten en herstelperiodes vast te stellen op een periode van maximaal twee jaar, aangezien de toen geldende periode van een jaar in sommige gevallen te kort bleek om het effect van genomen maatregelen te kunnen beoordelen. Het accreditatiekader is hierop aangepast.

B. Noodzaak van het wetsvoorstel

Om genoemde aandachtspunten het hoofd te bieden en het accreditatiestelsel verder te optimaliseren is de inzet en betrokkenheid vereist van alle organisaties en personen die in het accreditatiestelsel opereren. Dat geldt niet in de laatste plaats voor de Minister van OCW als stelselverantwoordelijke. Het accreditatiestelsel (inclusief de rol van het accreditatiekader) is vastgelegd in de WHW. Indien er van het stelsel meer vertrouwen moet uitgaan en er meer evenwicht moet komen in de verantwoordings- en verbeterfunctie van kwaliteitszorg, dan zal dit dus ook tot uitdrukking moeten komen in de wetgeving.

Er zijn al verschillende maatregelen genomen om op korte termijn lastenreductie te realiseren en gevolg te geven aan de aanbevelingen die voortvloeien uit de stelsevaluatie van 2013, bijvoorbeeld door in te zetten op *quick wins*, het aanpassen van het accreditatiekader en monitoring van onnodige lasten en door het voorkomen van nieuwe administratieve lasten binnen en buiten het accreditatiestelsel. Zoals genoemd is ook de vergelijkbaarheid van beoordelingen ingevoerd en is de herstelperiode aangepast op advies van de NVAO. Toch zijn er meer structurele wijzigingen nodig om de in onderdeel A van deze paragraaf beschreven aandachtspunten aan te pakken. Het stelsel wordt gedragen door verschillende arrangementen van kwaliteitszorg op verschillende niveaus. De wet vormt daar een cruciaal onderdeel van. Verbeteringen die betrekking hebben op de wijziging van normen, bevoegdheden, rechten en plichten moeten op dat niveau worden vastgelegd. Die verbeteringen kunnen niet via een aanpassing van het accreditatiekader worden bewerkstelligd.

C. Doelstellingen

De insteek die is gekozen voor verbetering van het accreditatiestelsel vloeit voort uit de visie van de regering op bestuurlijke verhoudingen in het hoger onderwijs: verticale verantwoording ten aanzien van de overheid kan teruggebracht worden wanneer is vastgesteld dat de interne verantwoording en kwaliteitszorg bij instellingen goed geregeld zijn. Vertrouwen in de kwaliteit van het onderwijs, in de verbetercapaciteit van instellingen en vertrouwen in docenten, onderzoekers en studenten vormen de uitgangspunten van die visie.

Dit moet ook de basis van het accreditatiestelsel zijn: een instelling moet kunnen rekenen op het vertrouwen van de overheid op het moment dat deze instelling heeft laten zien dat de interne kwaliteitszorg op orde is en zij zelf kan en wil instaan voor de kwaliteit van het onderwijs door de aanwezigheid van een kwaliteitscultuur, gericht op continue verbetering. Hiermee wordt het eigenaarschap bij de onderwijsgemeenschap versterkt.

De kwaliteit van het onderwijs moet te allen tijde gegarandeerd zijn; het afnemende werkveld, de studenten en de samenleving in den brede moeten erop kunnen rekenen dat de kwaliteit van het onderwijs op orde is. Bij het waarborgen van kwaliteit hoort het afleggen van verantwoording. Minstens zo belangrijk is het stimuleren tot verbeteren, innoveren en excelleren van onderwijs. Dit kan alleen wanneer die stimulans ook als zodanig gevoeld wordt. Dat wil zeggen: wanneer docenten en bestuurders meer eigenaarschap ervaren ten aanzien van de kwaliteit en kwaliteitszorg van het onderwijs en zich vertrouwd weten. Ook de student heeft hierin een belangrijke rol. Als ervaringsdeskundigen en direct belanghebbenden moeten de studenten gekend worden als mede-eigenaar van de onderwijskwaliteit. Zij vormen met docenten en onderwijsleiders de onderwijsgemeenschap waarbinnen een kwaliteitscultuur kan floreren.

De Minister van OCW is verantwoordelijk voor de kwaliteit op stelselniveau en heeft daarom mogelijkheden tot ingrijpen bij ernstige risico's. Incidentenwetgeving moet daarbij echter worden voorkomen. In de sectorstudie Toezicht hoger onderwijs wijst de WRR op het risico dat het onderwijs bij elk incident in hoge mate wordt gepolitiseerd.⁹ Ad hoc politiek leidt tot een stapeling van maatregelen en bestuurlijke arrangementen. De regering wil daarvoor waken. Als er ruimte moet ontstaan voor onderwijsinnovatie en responsiviteit, dient er eveneens ruimte te zijn om fouten te maken en de kans om die te herstellen. Ook dat hoort bij een

⁹ WRR (2012), Sectorstudie Toezicht hoger onderwijs. Webpublicatie nr. 64.

kwaliteitscultuur. Met de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel wordt ruimte gemaakt voor de verdere ontwikkeling van die kwaliteitscultuur, ten aanzien van zowel de instelling als de overheid.

Daarnaast zijn het hoger onderwijs en het afnemende werkveld in toenemende mate internationaal gericht. Het Nederlandse accreditatiestelsel voldoet, en dient te blijven voldoen, aan de normen die internationaal geaccepteerd zijn, in het bijzonder de ESG. Ook dat is een uitgangspunt bij aanpassing van het huidige accreditatiestelsel. Voor de accreditatie van joint programmes van een (of meer) Nederlandse instelling(en) met een (of meer) buitenlandse hogeronderwijsinstelling(en) geldt dat deze procedure eenvoudiger zal worden door de in mei 2015 in Yerevan door de Ministers van de EHEA (European Higher Education Area) aanvaarde European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes. Voortaan volstaat één beoordelingsprocedure volgens het afgesproken Europese kader. Verdere vereenvoudiging van de accreditatieprocedures voor joint programmes heeft de bijzondere aandacht van de regering.

Ten slotte moet het accreditatiestelsel voldoende ruimte bieden voor innovatie in het onderwijsaanbod. Denk hierbij aan interdisciplinaire programma's, samenwerking tussen faculteiten of instellingen, verbreding van opleidingen, flexibilisering, online onderwijs, digitalisering en de inzet van innovatieve onderwijsmiddelen. Het accreditatiestelsel moet zulke vernieuwingen kunnen accommoderen en professionals daarin niet belemmeren maar juist faciliteren. Cross-overs en nieuwe inzichten moeten worden gestimuleerd en tot wasdom kunnen komen. Een toekomstbestendig accreditatiestelsel voorziet in die ruimte.

In het licht van deze overwegingen heeft de regering voor de verbetering van het accreditatiestelsel de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. Het stelsel levert transparante informatie en garanties voor studenten, werkgevers en andere maatschappelijke actoren met betrekking tot de kwaliteit van opleidingen.
2. De ervaren lasten worden substantieel verminderd.
3. Vertrouwen staat voorop.
4. Docenten, studenten en bestuurders ervaren meer eigenaarschap ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs.
5. Het draagvlak voor het stelsel blijft behouden.

Deze doelstellingen dienen binnen de volgende randvoorwaarden te worden gerealiseerd:

- Het stelsel is doeltreffend, doelmatig en toekomstbestendig.
- Het stelsel zet aan tot verbetering.
- Het stelsel voldoet aan internationale normen ten aanzien van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs.

Deze doelstellingen en randvoorwaarden worden breed gedragen. Zij sluiten aan bij wat leeft onder alle betrokkenen in het hoger onderwijs.

D. Maatregelen

De hiervoor aangegeven doelstellingen vereisen niet dat het accreditatiestelsel opnieuw moet worden opgebouwd, maar vragen wel slimme en gerichte verbeteringen die ertoe leiden dat het stelsel nog beter functioneert. Het accreditatiestelsel functioneert in de kern immers goed.

De verbeteringen dienen ertoe om meer evenwicht te brengen in het accreditatiestelsel. In het algemeen gaat het om een betere balans tussen wat het de onderwijsgemeenschap kost om accreditatie te verkrijgen en

wat het de maatschappij en onderwijsinstellingen oplevert. Het accreditatiestelsel borgt immers dat het Nederlandse hoger onderwijs kwalitatief van niveau is. Het gaat dus in het bijzonder om een betere balans tussen de functie van kwaliteitsverantwoording enerzijds en die van kwaliteitsverbetering anderzijds. Deze aanpassing van het accreditatiestelsel kan worden gekenschetst als het werken aan meer evenwicht in het stelsel.

Een aantal aspecten van het accreditatiestelsel blijft ongewijzigd. Zo blijft er een centrale rol voor de peer review. Elke opleiding wordt periodiek geïnspecteerd door een panel van onafhankelijke en deskundige peers. Dat gebeurt elke zes jaar. De NVAO geeft een beoordeling op grond van het inspectierapport dat na de peer review door het inspectiepanel wordt opgesteld. Voor het geval dat de kwaliteit van een opleiding tussentijds niet aan de maat is, blijven de huidige interventiemogelijkheden onverminderd van kracht. In het uiterste geval kan de Minister van OCW de accreditatie tussentijds intrekken.

Ook de huidige systematiek van uitgebreide en beperkte beoordelingen blijft ongewijzigd: indien voor een instelling de ITK positief is verlopen, worden de opleidingen op basis van een beperkte opleidingsbeoordeling geaccrediteerd. In andere gevallen geldt een uitgebreide opleidingsbeoordeling. Ook de toets nieuwe opleiding (TNO) blijft behouden. Een positieve TNO leidt tot een accreditatie nieuwe opleiding. Daarnaast blijft de eis gelden dat opleidingen groepsgewijs worden geïnspecteerd, dit omwille van een scherpe en transparante beoordeling, waarbij de kwaliteit van opleidingen onderling vergelijkbaar is.

Het is in het belang van alle betrokkenen in het Nederlandse hoger onderwijs, de studenten voorop, dat Nederland blijft voldoen aan internationaal overeengekomen normen die gelden op het gebied van kwaliteitszorg. De ESG blijven daarom de basis vormen voor de inrichting van het Nederlandse accreditatiestelsel. De herziene versie van de ESG, die in 2015 is vastgesteld, vormt het raamwerk waarbinnen het Nederlandse accreditatiestelsel wordt doorontwikkeld. De kwaliteitsaspecten waarop volgens de ESG minimaal moet worden beoordeeld, zijn breed geformuleerd en zijn vertaald in wettelijke minimumeisen voor de kwaliteit van het onderwijs. In het accreditatiekader worden deze kwaliteitseisen nader uitgewerkt. Dit geldt voor de huidige situatie en dat blijft ook zo.

Met behoud van deze basis en uitgangspunten stelt de regering de volgende maatregelen voor om het accreditatiestelsel te verbeteren:

1. Accreditatie vervalt niet automatisch

Vertrouwen is een van de principes waarvan bij de doorontwikkeling van het stelsel wordt uitgegaan. Dit principe komt tot uiting in de wijze waarop accreditatie verleend wordt: het uitgangspunt is «ja, mits», in plaats van «nee, tenzij». Daarmee hoeft de accreditatie niet steeds opnieuw door instellingen te worden verworven: het uitgangspunt is het vertrouwen dat bestaande opleidingen accreditatiewaardig zijn. Indien aan een opleiding accreditatie is verleend, verliest deze opleiding haar accreditatie niet meer automatisch na het verstrijken van de accreditatietermijn, tenzij de NVAO anders besluit. Instellingen hoeven in dat geval dus niet meer elke zes jaar een accreditatie aan te vragen. De instelling zorgt er in de nieuwe situatie wel voor dat binnen de termijn van zes jaar een inspectierapport bij de NVAO wordt ingediend. Aan de hand van dat rapport, opgesteld door onafhankelijke en deskundige peers, beoordeelt de NVAO of de kwaliteit van de opleiding nog in orde is. Dit is en blijft dus een belangrijke kwaliteitswaarborg. De NVAO gaat daarbij uit van de kwaliteitseisen die

voor accreditatie gelden en stelt vervolgens vast of de accreditatie wordt gehandhaafd dan wel komt te vervallen.

Wanneer een geaccrediteerde opleiding positief (te weten: voldoende, goed of excellent) wordt beoordeeld, ontvangt de instelling van de NVAO een melding dat de accreditatie behouden blijft. De NVAO valideert de beoordeling van het visitatiepanel en vormt een eigen oordeel over de deugdelijkheid van deze beoordeling. De instelling ontvangt naast de melding een accreditatierapport van de NVAO. Het accreditatierapport bevat onderdelen waartegen een instelling bezwaar en beroep kan aantekenen zoals tegen het (gedifferentieerde) eindoordeel. Ook wanneer er in het accreditatierapport sprake is van een wijziging van naam of graad dan wel van het toekennen van voorwaarden aan het behoud van de accreditatie, heeft de instelling de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen.

Dat de accreditatie niet meer automatisch vervalt, betekent dat de instelling geen accreditatie meer hoeft aan te vragen om de zes jaar. De instelling kan volstaan met het indienen van het visitatierapport bij de NVAO. Bovendien hoeft de instelling DUO niet meer te informeren over de positieve beoordeling van een bestaande opleiding. In de nieuwe situatie zal alleen de NVAO DUO informeren.

Wanneer een opleiding als onvoldoende wordt beoordeeld (dat wil zeggen: noch positief, noch positief onder voorwaarden), neemt de NVAO een besluit tot intrekking van accreditatie. Dit betreft nadrukkelijk geen tussentijdse intrekking zoals in paragraaf 4, onderdeel D, is beschreven, maar is een intrekking in het kader van de zesjaarlijkse beoordeling door de NVAO. Ook bij een intrekkingbesluit heeft de instelling de mogelijkheid om in bezwaar en beroep te gaan, net zoals de instelling dat nu heeft bij een negatief accreditatiebesluit.

In het huidige accreditatiestelsel komt het voor dat het instellingsbestuur een accreditatieaanvraag intrekt indien het bij de betreffende opleiding een negatief besluit verwacht. De accreditatie vervalt dan automatisch en de opleiding wordt afgebouwd. Dit geldt ook wanneer een instelling zich niet meldt na afloop van zes jaar. Volgens dit wetsvoorstel hoeft het instellingsbestuur echter geen formele aanvraag voor een accreditatiebesluit meer in te dienen als het einde van de termijn van zes jaar nadert. Wel wordt iedere zes jaar aan de hand van een door de instelling aan de NVAO gezonden visitatierapport bekeken of de instelling nog steeds voldoet aan de kwaliteitseisen die voor accreditatie gelden. Wanneer een opleiding zich niet na zes jaar meldt, vervalt de accreditatie niet meer automatisch maar trekt de NVAO de accreditatie in. De opleiding voldoet dan niet aan de eisen voor behoud van accreditatie.

Het instellingsbestuur behoudt echter de keuze om de eer aan zichzelf te houden en de opleiding af te bouwen. Dat kan op elk moment gedurende de accreditatie; ook wanneer het instellingsbestuur voorziet dat de NVAO een negatief besluit zal nemen, kan het bestuur ervoor kiezen om geen visitatierapport in te dienen en de betreffende opleiding op eigen initiatief te beëindigen voordat de NVAO tot intrekking van de accreditatie overgaat. Dit is ook nu al het geval.

In de artikelen 5.8, 5.16 en 5.32 zijn mogelijkheden opgenomen waarmee de Minister de accreditatietermijn kan verlengen of uitstel kan verlenen van de datum waarop het visitatierapport moet worden overgelegd. Dit kan de Minister slechts doen nadat hij advies heeft gevraagd aan de NVAO inzake de kwaliteitsborging. Het incidenteel wijzigen van accreditatietermijnen zonder dat dit afbreuk doet aan de kwaliteitsborging maakt het

mogelijk om maatwerk te bieden voor opleidingen. In het kader van transparantie worden verschillende bepalingen in de huidige wet, deels afkomstig uit verschillende overgangsbepalingen, meer samengebracht.

2. Accreditatie kan onder voorwaarden worden verleend

Het principe van vertrouwen leidt tevens tot een andere benaming voor de herstelperiode. Voorop blijft staan dat de kwaliteit van opleidingen geborgd is. Indien een panel tot de conclusie komt dat er bij een opleiding ernstige tekortkomingen zijn en de NVAO dit oordeel deelt – bijvoorbeeld dat het beoogde eindniveau niet aan de maat is – besluit de NVAO op basis van de visitatierapportage tot intrekking van accreditatie. In bepaalde gevallen, en alleen op basis van minder ernstige tekortkomingen op specifieke kwaliteitsaspecten, zoals die in het Accreditatiebesluit WHW nader zijn omschreven, kan de NVAO er nu toe overgaan om een opleiding een herstelperiode toe te kennen indien zij met het panel van oordeel is dat de opleiding binnen een periode van maximaal twee jaar de nodige verbeteringen kan doorvoeren. De NVAO kan voorwaarden verbinden aan een besluit tot het verlenen van een herstelperiode. In dat geval blijft de opleiding nog steeds geaccrediteerd. Dit wordt niet gewijzigd met dit wetsvoorstel.

De term «herstel» leidt echter tot een negatiever beeld dan gerechtvaardigd. Een opleiding moet aantoonbaar iets doen aan de geconstateerde punten, maar heeft nog steeds het vertrouwen van de NVAO. De term «herstel» doet onvoldoende recht aan hetgeen wel positief is beoordeeld. Het effect daarvan is dat in de publieke beeldvorming ten onrechte wordt gesuggereerd dat een opleiding in herstel geen accreditatie verdient. Dit effect dat demotiverend kan werken voor de betrokkenen, is niet beoogd ten tijde van de invoering van de herstelperiode in het stelsel. Beoogd is om te stimuleren tot verbetering, met behoud van accreditatie. Het past daarom bij vertrouwen om de term «herstelperiode» met dit wetsvoorstel te vervangen door de term «accreditatie onder voorwaarden». Deze wijziging levert bovendien consistentie op. Het accreditatiestelsel kent reeds de termen «toets nieuwe opleiding onder voorwaarden» en «ITK onder voorwaarden».

In bredere zin wordt met dit wetsvoorstel meer consistentie betracht in de terminologie die gehanteerd wordt voor aanduiding van de vormen van beoordeling als ook het keurmerk of de erkenning die daaraan verbonden is. Er is voor gekozen om het keurmerk waar accreditatie voor staat nadrukkelijk op te nemen in de wet, waaruit moet blijken dat accreditatie als keurmerk betrekking heeft op zowel nieuwe als bestaande opleidingen die door de NVAO positief zijn beoordeeld. Daarbij duidt de term «nieuwe opleiding» in het betreffende keurmerk op opleidingen die toetreden tot het accreditatiestelsel en als zodanig nieuw zijn. Bij uitzondering kan dit keurmerk ook betrekking hebben op opleidingen die feitelijk al onderwijs verzorgen voordat zij toetreden tot het stelsel.

In tabel 1 wordt een overzicht geboden van de samenhang die met voorliggend wetsvoorstel wordt bestendigd en de terminologie die gehanteerd wordt.

Tabel 1.

Vorm van toetsing	Resultierend besluit	Keurmerk
Beoordeling ITK	Positief besluit ITK Positief besluit ITK onder voorwaarden Negatief besluit ITK	Erkenning ITK --
Beoordeling accreditatie	Behoud accreditatie (geen besluit maar een bevestiging van het eerdere positieve besluit) Positief besluit accreditatie onder voorwaarden	Accreditatie bestaande opleiding
Beoordeling TNO	Intrekking accreditatie Positief besluit TNO Positief besluit TNO onder voorwaarden Negatief besluit TNO	-- Accreditatie nieuwe opleiding --

3. *Betere balans tussen verantwoording en verbetering*

Het accreditatiestelsel vervult twee belangrijke functies in de kwaliteitszorg voor het hoger onderwijs. De visitaties, die de grond vormen voor het verlenen van accreditatie, zijn een manier voor de instelling om verantwoording af te leggen over de kwaliteit van het onderwijs. De verlening van accreditatie, in de vorm van een besluit, geeft er blijk van dat die verantwoording in voldoende mate is afgelegd. Ten tweede vormen de visitaties een stimulans voor verbetering, vernieuwing en ontwikkeling van het onderwijs. Voor een belangrijk deel ziet de onderwijsgemeenschap hierin de baten van het accreditatieproces. Dit is dan ook de functie die het visitatiesysteem van oorsprong had, voordat het werd voortgezet in de vorm van een accreditatiestelsel. Met de invoering van accreditatie is de verantwoordingsfunctie meer voorop komen te staan in de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs.

Er bestaat een spanning tussen het afleggen van verantwoording over de behaalde kwaliteit en het voeren van een open gesprek over de ontwikkeling en verbetering van kwaliteit. Die spanning is niet per se problematisch, en wellicht onvermijdelijk, maar er dient wel een gezond evenwicht te bestaan tussen beide. De toegenomen aandacht voor externe verantwoording is nu te veel ten koste gegaan van de aandacht voor verbeteren. Dit heeft ertoe geleid dat de baten van accreditatie en visitatie minder zichtbaar en voelbaar zijn. De balans tussen de lasten en baten van accreditatie wordt met dit wetsvoorstel daarom meer in evenwicht gebracht door een scherper onderscheid aan te brengen tussen de functies van verantwoording en verbetering.

a. Scheiding van rapportage

Ten eerste wordt er een scheiding ingevoerd in rapportage over de kwaliteit van de opleiding. De instelling rapporteert aan de NVAO, wat formeel nodig is om verantwoording af te leggen over de kwaliteit. Het rapport dat bij de NVAO wordt ingediend ten behoeve van accreditatie krijgt dus een beperkter karakter en bevat de concrete afwegingen die hebben bijgedragen aan het oordeel over accreditatiewaardigheid. Het visitatiepanel rapporteert separaat in een bijlage bij het visitatierapport aan de instelling over verbeterpunten, bijvoorbeeld in de vorm van aanbevelingen. Het gaat hier nadrukkelijk om punten waarbij de basiskwaliteit niet in twijfel wordt getrokken maar die suggereren in welke richting de opleiding zich verder zou kunnen ontwikkelen. Deze bijlage vormt geen grond voor accreditatiebesluiten en wordt niet ingediend bij de NVAO. Waar in de wet gesproken wordt over indiening van het visitatierapport wordt dus bedoeld: exclusief de bijlage met aanbevelingen. Deze bijlage wordt wel door de instelling zelf openbaar gemaakt conform de normen die de European Standards and Guidelines stellen voor rapportage. Zo

wordt de kans verkleind dat gesprekspartners namens de opleiding zich belemmerd voelen om in openheid te spreken over punten van de opleiding die mogelijk verbetering behoeven en om mee te denken over gewenste veranderingen. Hoewel een nieuwe werkwijze in het begin meer aanpassing kan vergen, draagt de scheiding van de functies verantwoording en verbetering uiteindelijk bij aan vermindering van ervaren lasten, ook omdat de ervaren baten waarschijnlijk groter worden.

b. Fasering van gesprekken

Ten tweede wordt bij visitaties in het kader van opleidingsaccreditatie een fasering van gesprekken ingevoerd. Dit voorstel is tijdens expertmeetings ingebracht door docenten, studenten en kwaliteitszorgmedewerkers. Bij visitaties dient, naast een gesprek tussen opleiding en visitatiepanel ten behoeve van verantwoording over de kwaliteit, altijd ook een afzonderlijk gesprek plaats te vinden dat gericht is op de ontwikkeling en mogelijke verbetering van de opleiding. Door een fasering van deze gesprekken in de tijd ontstaat meer ruimte om tijdens het ontwikkelgesprek openhartig met de externe peers te spreken over verbeteringen en ontwikkelingen. Een dergelijke scheiding kan bijdragen aan de (gevoelde) ruimte voor verbetering en de cultuur die daarvoor nodig is.

c. Transparantie over verbeteringen

Het instellingsbestuur is in de eerste plaats verantwoordelijk voor de kwaliteitszorg van het onderwijs, daaronder begrepen het openbaar maken van beoordelingen ten behoeve van verbetering van de kwaliteit. Dat de NVAO haar accreditatiebesluiten niet langer zal baseren op suggesties voor verdere ontwikkeling die uit de peer review naar voren zijn gekomen, ontslaat de instelling niet van deze verantwoordelijkheid. Dat wordt in dit wetsvoorstel nader geëxpliciteerd. Waar het gaat om de formele verantwoording over de kwaliteit ten behoeve van opleidingsaccreditatie volstaat het dat de NVAO de uitkomsten daarvan openbaar maakt via het accreditatierapport. Hier is geen extra inzet van het instellingsbestuur vereist. Waar het aanbevelingen ter verbetering en ontwikkeling van de opleiding betreft dient de instelling deze openbaar te maken binnen een redelijke termijn van bijvoorbeeld een jaar, maar in elk geval voorafgaand aan de eerstvolgende visitatie ten behoeve van accreditatie. De marge die hier wordt genoemd, is betrekkelijk ruim omdat de instelling op dit punt de ruimte wordt gegeven maar ook van haar wordt verwacht dat zij haar verantwoordelijkheid zelf neemt. Het betreft hier nadrukkelijk een rapportage van de aanbevelingen. Deze wordt door het visitatiepanel opgenomen als bijlage bij het visitatierapport. Voor instellingen en medewerkers van instellingen kan het accreditatieproces een spannende periode zijn, waarin bekend wordt hoe er wordt gedacht over de opleiding. Ook studenten hebben belang bij een open en inzichtelijke rapportage. Om die reden is het van belang dat de instelling het visitatierapport zo snel als mogelijk maar in elk geval binnen zeven dagen deelt met de onderwijsgemeenschap.

Hierdoor blijft het stelsel voor studenten, werkgevers en andere belanghebbenden transparante informatie leveren over de kwaliteit van opleidingen. Zo blijft de verantwoordingsfunctie van het accreditatiestelsel gewaarborgd en wordt er tegelijkertijd meer ruimte gemaakt voor de stimulerende werking die van kwaliteitszorg kan uitgaan.

Om de verbeterfunctie in het stelsel te borgen en omdat over verbeteringen niet wordt gerapporteerd aan de NVAO, wordt van visitatiepanels en opleidingen verwacht dat zij tijdens de visitatie ook expliciet terugblikken op de aanbevelingen die in de voorlaatste visitatie zijn gedaan. Het uitgangspunt is dat wat in het gesprek ten behoeve van verbetering en ontwikkeling wordt geconcludeerd, later een mogelijk onderwerp wordt

voor het gesprek ten behoeve van kwaliteitsverantwoording. Dat wil zeggen: de mate waarin een opleiding gevolg heeft gegeven aan onderwerpen die aan de orde zijn geweest bij eerdere aanbevelingen worden in het kader van verantwoording op de diverse aspecten meegenomen zowel in positieve als negatieve zin.

4. Geen overlap in kwaliteitscriteria

In de praktijk wordt er, als een erkenning ITK is verleend, overlap ervaren tussen wat er bij accreditatie beoordeeld wordt op het niveau van de instelling enerzijds en het niveau van opleiding anderzijds. Er wordt zowel bij de ITK als bij de beperkte opleidingsbeoordeling (BOB) een kwaliteitsoordeel gegeven over personeel en voorzieningen. Dit leidt ertoe dat opleidingen zich in de zelfevaluatie, dan wel tijdens de visitaties, doorgaans niet alleen verantwoorden over de kwaliteit van de docenten, maar ook over het gevoerde personeelsbeleid in bredere zin. Dit was niet beoogd bij de beperkte opleidingsbeoordeling – de ITK en de beperkte opleidingsbeoordeling zijn complementair – maar doet zich in de praktijk wel voor. Het leidt er tevens toe dat opleidingen rekenschap afleggen over voorzieningen terwijl die bij de ITK reeds worden beoordeeld in het kader van het gevoerde beleid ten aanzien van deze voorzieningen.

Door deze overlap weg te nemen in de wettelijke kwaliteitscriteria (en diensengevolge in het accreditatiekader) kunnen de administratieve lasten worden verlicht voor instellingen met een erkenning ITK, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteitsborging.

Dit houdt in dat bij de BOB geen beoordeling plaatsvindt van het gevoerde personeelsbeleid, maar dat deze beperkt wordt tot een beoordeling van de kwaliteit van het docententeam. Bij de ITK wordt de beoordeling beperkt tot het personeelsbeleid. Met deze aanscherping wordt beoogd dat bij opleidingsbeoordelingen alleen die zaken ten aanzien van het ingezette onderwijspersoneel worden beoordeeld die rechtstreeks betrekking hebben op de kwaliteit van de betreffende opleiding.

Algemene voorzieningen raken niet in dezelfde mate aan de kwaliteit van het onderwijs op opleidingsniveau. Als over voorzieningen op instellingsniveau verantwoording wordt afgelegd, betekent dit daarom nog niet dat er op opleidingsniveau in het interne kwaliteitszorgsysteem geen aandacht meer voor nodig is.

Naast het wegnemen van de overlap is bij dit wetsvoorstel in zijn algemeenheid gezien waar een meer efficiënte werkwijze mogelijk is. Dat heeft onder andere geresulteerd in een betere werkwijze rondom visitatiegroepen. De NVAO heeft tot taak de opleidingen in te delen in visitatiegroepen op voorstel van de instellingen. In het wetsvoorstel is geregeld dat bij accreditatie bestaande opleiding deze indeling niet meer opgenomen wordt in het accreditatierapport maar daar los van staat zodat de NVAO meer maatwerk kan leveren. Hierbij blijven de huidige bezwaren en beroepsmogelijkheden van instellingen tegen dergelijke besluiten gehandhaafd.

5. Meer eigenaarschap voor de onderwijsgemeenschap

De kwaliteit van het onderwijs dient gewaarborgd te zijn op een manier waar alle betrokkenen binnen de onderwijsgemeenschap zich in herkennen. Dit geldt in het bijzonder voor docenten, want zij spelen een cruciale rol in het aanbieden van kwalitatief hoogwaardig onderwijs en de verbetering daarvan. De docent is verantwoordelijk voor zijn of haar

onderwijs. Verantwoordelijk zijn is niet beperkt tot verantwoording afleggen en kan alleen tot stand komen als een docent ook de ruimte heeft en ervaart om zijn of haar rol te pakken. Ook de betrokkenheid van studenten bij hun opleiding is belangrijk voor kwalitatief goed onderwijs. Studenten zijn mede-eigenaar van het onderwijs dat zij genieten. In een goed functionerend accreditatiestelsel is actieve betrokkenheid van studenten daarom gegarandeerd.

In het accreditatiestelsel is het eigenaarschap van docenten in de eerste plaats gelegen in de peer review als basis van externe kwaliteitszorg: docenten nemen elkaar als collega's en onder gelijken de maat. De verdere versterking van dit eigenaarschap komt tot uitdrukking in een aantal van eerder genoemde maatregelen. In het bijzonder geldt dit voor de maatregelen waarmee beoogd wordt een betere balans tussen de verantwoordings- en de verbeteringsfunctie te realiseren. Dit heeft tot doel dat docenten de visitatieprocedure meer dan nu ervaren als een zinvol proces dat zichtbaar bijdraagt aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs waarvoor zij de verantwoordelijkheid dragen. Docenten worden zo gestimuleerd om met hun peers onomwonden te spreken over kansen op verbetering van het onderwijs.

Ook is de betrokkenheid van studenten in een aantal opzichten al expliciet geregeld. Zo hebben studenten via de centrale medezeggenschap instemmingsrecht ten aanzien van de vormgeving van het kwaliteitszorg-systeem van een instelling en het voorgenomen verbeterbeleid. Ook neemt in elk visitatiepanel ten minste een student-lid zitting, spreekt het panel ook altijd met studenten tijdens het locatiebezoek en worden in aanvulling hierop ook inloopsprekuren georganiseerd. Bovendien wordt bij de beoordeling van de interne kwaliteitszorg van een opleiding en instelling meegewogen of het oordeel van de studenten voldoende is vertegenwoordigd.

a. Studentbijdrage aan de zelfevaluatie

Studenten hebben het recht om aan de zelfevaluatie (voorheen in het accreditiekader aangeduid als «kritische reflectie»), die als uitgangspunt dient bij de visitatie van de opleiding, een eigenstandige schriftelijke bijdrage te leveren, bijvoorbeeld in de vorm van een hoofdstuk. Op het instellingsbestuur rust de inspanningsverplichting om alle studenten die bij de betreffende opleiding ingeschreven zijn in de gelegenheid te stellen tot het tijdig leveren van een bijdrage. Uitsluitend de studenten die bij de desbetreffende opleiding zijn ingeschreven, hebben de verantwoordelijkheid voor de inhoud en het eindresultaat van deze bijdrage. In het hoofdstuk wordt beschreven hoe studenten de opleiding ervaren en wat zij als mogelijke ontwikkelpunten en kansen zien voor de toekomst van de opleiding. De schrijvers worden geacht gebruik te maken van valide en representatieve studentevaluaties indien deze voor handen zijn. Doel van deze bijdrage is dat studenten hun eigen visie op de opleiding aan het visitatiepanel kunnen meegeven. Deze bijdrage is onderdeel van de zelfevaluatie van de opleiding.

b. Versterking opleidingscommissie

Kwalitatief goed onderwijs ontstaat in de interactie tussen docenten en studenten. Het gesprek over de kwaliteit en de kwaliteitsborging van het onderwijs moet daarom ook tussen docenten en studenten plaatsvinden. De opleidingscommissies, waarin beide groepen zijn vertegenwoordigd, vormt de aangewezen plek voor dit gesprek. In de wet Versterking bestuurskracht¹⁰ is al vastgelegd dat opleidingscommissies zich als kerntaak richten op advisering over de bevordering en borging van de

¹⁰ Stb. 2016, 273.

kwaliteit van de opleiding. In het kader van de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel wordt nu wettelijk vastgelegd dat instellingen verplicht zijn om de resultaten van opleidingsevaluaties met de opleidingscommissie te delen. In veel, maar niet alle, instellingen wordt dit al in de praktijk gebracht. Door dit wettelijk vast te leggen worden de docenten en studenten in de opleidingscommissie sterker in positie gebracht en wordt het eigenaarschap van docenten en studenten over de kwaliteit en kwaliteitsborging van de opleiding verder vergroot.

c. Mogelijk maken van een studentenpanel

Tot slot hebben het ISO en de LSVb een voorstel gedaan voor een studentenpanel binnen het accreditatieproces om de betrokkenheid van studenten verder te vergroten. Ook in de Tweede Kamer kon dit voorstel op draagvlak rekenen. Het doel van het studentenpanel is bredere input van studenten te verwerven die het visitatiepanel kan gebruiken voor het gesprek tussen *peers*, bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs en bij het formuleren van aanbevelingen voor verbetering en ontwikkeling. Bovendien draagt de introductie van een studentenpanel bij aan de doelstelling om meer ruimte te scheppen voor het constructieve gesprek over wat er beter kan en moet ten aanzien van de opleiding. In de Kamerbrief van 16 december 2015 is aangekondigd dat de Minister van OCW met instellingen, studenten en NVAO gaat bespreken op welke wijze een studentenpanel onderdeel kan worden van het accreditatieproces. De uitkomst hiervan is dat de studentenorganisaties samen met een of meer instellingen gaan starten met een experiment om ervaring op te doen met de wijze waarop een dergelijk panel het beste kan functioneren in het accreditatiestelsel. Zodra er voldoende ervaring is opgedaan met de inzet van studentenpanels worden in het accreditatiekader de voorwaarden voor inzet van een studentenpanel verder uitgewerkt.

6. Lastenverlichting

Een van de beoogde doelen van dit wetsvoorstel is het substantieel verminderen van de ervaren lasten. Een deel daarvan betreft de administratieve lasten.¹¹ Dit wetsvoorstel draagt samen met de aanpassingen in het accreditatiekader bij aan een netto vermindering van die administratieve lasten. Naar schatting betreft dit een reductie van ruim € 900.000. Bij de onderliggende berekening zijn de interne kosten voor de instelling ten behoeve van accreditatie onderscheiden van de administratieve lasten die daar een onderdeel van uitmaken.

De kosten die een onderwijsinstelling maakt in verband met accreditatie zijn te onderscheiden in kosten die gemaakt worden ten behoeve van interne kwaliteitszorg enerzijds en kosten ten behoeve van externe kwaliteitszorg anderzijds (zie figuur 1). Onder de interne kwaliteitszorg worden alle werkzaamheden verstaan die een instelling hoe dan ook geacht wordt te verrichten, o.a. gelet op de verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur voor de kwaliteit van het onderwijs. Deze kosten worden buiten beschouwing gelaten in de hierna gegeven berekeningen.

Onder kosten voor de externe kwaliteitszorg (in het bijzonder: ten behoeve van accreditatie) worden onder andere verstaan de personele kosten voor de voorbereiding en interne uitvoering van de visitatie, de facilitaire kosten zoals catering, vergoedingen aan studenten, reiskosten en drukkosten van het zelfevaluatierapport. Deze kosten worden aangemerkt als interne kosten ten behoeve van de externe kwaliteitszorg. De kosten

¹¹ Administratieve lasten zijn de kosten die de student, instelling of professional maakt om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit de regelgeving van de overheid. Het gaat hierbij zowel om het nakomen van verplichtingen als het beroep doen op een recht.

die een instelling moet maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen jegens de NVAO (administratieve lasten) maken onderdeel uit van deze interne kosten. De tarieven van de NVAO en de evaluatiebureaus voor de (begeleiding van de) aanvraag van accreditatie zijn overigens aan te merken als externe kosten.

Daarbij past de volgende kanttekening. De Algemene Rekenkamer heeft bij eerdere evaluaties van het accreditatiestelsel in 2008 en 2013 al geconstateerd dat de administratieve lasten moeilijk te bepalen zijn omdat de beschikbare informatie voor een dergelijke schatting zeer beperkt is. Bovendien zijn de kosten ten behoeve van interne en externe kwaliteitszorg in de praktijk niet eenvoudig te scheiden. Ook over de totale kosten van het accreditatiestelsel kunnen slechts globale schattingen gegeven worden. In het algemeen kan worden aangenomen dat een vermindering van de interne kosten doorwerkt in de vermindering van administratieve lasten, aangezien deze lasten onderdeel uitmaken van de interne kosten.

Figuur 1: de administratieve lasten maken deel uit van alle interne kosten ten behoeve van externe kwaliteitszorg

Kosten voor instelling			
Interne kwaliteitszorg	Externe kwaliteitszorg (accreditatie)		
Interne kosten	Interne kosten		Externe kosten
	Administratieve lasten	Overig	Tarieven NVAO en evaluatiebureaus

A. Administratieve lasten

De winst die wordt beoogd met het wetsvoorstel en het aangepaste accreditiekader is in bredere zin gelegen in het terugbrengen van de ervaren lasten en daarbij ook in het substantieel verminderen van de interne kosten die een instelling maakt ten behoeve van accreditatie. De reductie van de interne kosten voor alle instellingen wordt geschat op jaarlijks circa € 2,9 miljoen. De vermindering van de administratieve lasten, netto € 908.000, vormt een onlosmakelijk onderdeel daarvan.

Vermindering

Met de volgende maatregelen wordt naar schatting een lastenvermindering van € 1.005.000 gerealiseerd.

- Accreditatie vervalt niet automatisch. Wanneer de NVAO een accreditatie bestaande opleiding positief beoordeelt, informeert de NVAO niet alleen de opleiding, maar ook DUO. De instelling hoeft dan zelf niet meer door te geven wat de NVAO heeft geconstateerd en hoeft niet te bewijzen dat zij een positief accreditatierapport heeft ontvangen van de NVAO. Bovendien hoeft de instelling geen aanvraag meer in te dienen om geaccrediteerd te worden.
- Scheiding van rapportage. Het visitatierapport dat bij de NVAO wordt ingediend ten behoeve van accreditatie krijgt een beperkter karakter en bevat uitsluitend de concrete afwegingen die hebben bijgedragen aan het oordeel van de visitatiecommissie over accreditatiewaardigheid.
- Geen overlap in kwaliteitscriteria. Op opleidingsniveau wordt beperkter op personeel getoetst en vervalt de beoordeling op

voorzieningen indien dit al is beoordeeld tijdens de instellingstoets kwaliteitszorg.

- Aanpassing accreditatiekader. In januari 2017 is een gewijzigd accreditatiekader in werking getreden waarmee diverse doelstellingen binnen de huidige wetgeving gerealiseerd zijn, waardoor instellingen en opleidingen relatief snel kunnen profiteren van een aantal verbeteringen. Het accreditatiekader is in omvang gehalveerd. Het beoordelingsproces wordt minder gedetailleerd voorgeschreven. Panels stellen zich terughoudender op met het vragen van aanvullende informatie. Het aantal standaarden is teruggebracht bij de ITK en bij de beperkte toets nieuwe opleiding.

Vermeerdering

- Transparantie over verbeteringen. Waar het aanbevelingen ter verbetering en ontwikkeling van de opleiding betreft dient de instelling deze zelf openbaar te maken.
- Studentbijdrage zelfevaluatie. Op het instellingsbestuur rust de inspanningsverplichting om alle studenten die bij de betreffende opleiding zijn ingeschreven in de gelegenheid te stellen tot het tijdig leveren van een bijdrage aan de zelfevaluatie van de opleiding.

Berekening administratieve lasten	€ x 1000
Vermindering	- 1.005
Vermeerdering	97
Totaal	- 908

Voor het bekostigd onderwijs betreft de reductie van administratieve lasten jaarlijks circa € 894.000; voor niet-bekostigd onderwijs betreft deze reductie ca. € 14.000 per jaar. Dit verschil houdt verband met het feit dat het niet-bekostigd onderwijs beduidend minder geaccrediteerde opleidingen aanbiedt dan het bekostigd onderwijs.

B. Ervaren lasten

De feitelijke lasten omvatten niet alleen de administratieve lasten, maar bijvoorbeeld ook lasten en procedures die door de instellingen zelf worden opgelegd aan betrokkenen bij het accreditatieproces, zoals lasten waarvan de instelling of opleiding meent dat deze noodzakelijk zijn als voorwaarde om de accreditatieprocedure met succes te kunnen doorlopen. Daarbij leveren instellingen soms (te) veel informatie aan. Dit is doorgaans toe te schrijven aan een zekere mate van onzekerheid die wordt ervaren rondom een visitatie. De instelling neemt in dat geval het zekere voor het onzekere en stuurt alle mogelijke documentatie naar het visitatiepanel. Dit veroorzaakt onnodige lasten, maar vormt ook op zichzelf een bron van frustratie en ergernis, waardoor deze lasten als zwaar worden ervaren. In andere gevallen vraagt het visitatiepanel juist om meer informatie van de opleiding of instelling. Ook dit veroorzaakt in sommige gevallen onnodige lasten. De NVAO, de instellingen en de visitatiebureaus moeten in dit licht een substantiële rol spelen bij het terugdringen hiervan.

Met de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel wordt, in aanvulling op de eerder genoemde maatregelen, verlichting van de ervaren lasten gerealiseerd met de volgende maatregelen:

A. Meer eenvoud en vormvrijheid in het accreditiekader

Het accreditatiestelsel moet dienend zijn en niet leidend. Ten aanzien van kwaliteitscriteria betekent dit dat zij zodanig geformuleerd moeten zijn dat ze alleen die zaken onder de aandacht brengen die relevant zijn voor beoordeling van de specifieke opleiding en/of instelling. De Europese richtlijnen bieden relatief veel ruimte voor interpretatie ten opzichte van het Nederlandse accreditiekader. Een ruimere formulering van kwaliteitseisen kan meer ruimte laten voor het «timmermansoog» van de peers en vruchtbare discussie stimuleren. Anderzijds kan die als een gebrek aan duidelijkheid en rechtszekerheid worden ervaren en hebben visitatiepanels en opleidingen er baat bij dat zij voldoende omlijnde kaders en beslisregels voor handen hebben, zodat helder is wat betrokkenen van elkaar kunnen en mogen verwachten. Hierin zal dus een evenwicht moeten bestaan: te weinig zekerheid leidt tot extra lastendruk en te gedetailleerde voorschriften doen afbreuk aan het eigenaarschap. Daarom wordt er nadrukkelijk voor gekozen om vast te houden aan een nationaal accreditiekader dat nadere invulling geeft aan de wettelijke en Europese kwaliteitseisen. Dit accreditiekader blijft onverminderd een concretisering van de ESG, maar zal zo worden gewijzigd dat er meer eenvoud en vormvrijheid ontstaat dan in het huidige accreditiekader en daardoor meer recht doen aan de speelruimte die de ESG bewust bieden. De NVAO is gevraagd om op basis van de huidige wet en in lijn met deze visie het accreditiekader aan te passen waar huidige wetgeving dit toelaat.

Zo is het accreditiekader¹² in omvang gehalveerd en worden afzonderlijke beoordelingsprocedures zoveel als mogelijk geïntegreerd in het algemene kader. Het beoordelingsproces is minder gedetailleerd voorgeschreven. De NVAO biedt voorts opleidingen de mogelijkheid om voorafgaand aan het accreditatieproces met de NVAO als sector in overleg te treden bij wijze van *compliance assistance*. Het accreditiekader geeft daarnaast aan dat de aan te leveren zelfevaluatie vormvrij is, zolang de standaarden uit het kader herleidbaar zijn. Dit biedt opleidingen en instellingen de vrijheid om bestaande documenten, zoals de OER en de studiegids, aan te leveren ten behoeve van visitatie en accreditatie. Hiermee sluit accreditatie beter aan bij het eigenaarschap en de interne kwaliteitszorg van de opleiding en de instelling. Verder wordt aan visitatiepanels expliciet gevraagd om terughoudendheid te betrachten bij het vragen van aanvullende documenten (indien nodig) en geen andere informatie op te vragen dan reeds beschikbaar is bij de opleiding.

Zoals eerder aangegeven is de kracht van het accreditatiestelsel de peer review; een beoordeling door onafhankelijke en deskundige vakgenoten. Dit is een typerend kenmerk van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs: voor het vaststellen en waarderen van de kwaliteit vertrouwt de samenleving op het oordeel van autonome en hoogopgeleide professionals die elkaar de maat nemen. Onbetwist uitgangspunt van peer review is dat deze onafhankelijk dient plaats te vinden: van de leden van een visitatiepanel wordt verwacht dat zij met voldoende afstand tot de te beoordelen opleiding dan wel instelling tot een oordeel kunnen komen. Om die reden behoren panelleden onafhankelijk te zijn van de betreffende instelling. Er mag geen sprake zijn van (schijn van) belangenverstrengeling of vooringenomenheid. Dit principe blijft ongewijzigd van kracht, maar waar het accreditiekader voorheen een uitvoerige specificatie gaf van de voorwaarden en eisen die gelden voor panelsamenstelling als nadere uitwerking van de wet, is er nu voor gekozen dat een zeer beknopte toelichting in het accreditiekader volstaat.

¹² Stcrt. 2016, 69458.

B. Geen bestuurlijke afspraken meer

De NVAO heeft de afgelopen jaren met veel opleidingen bestuurlijke afspraken gemaakt; ook wanneer het accreditatiebesluit positief was en de opleiding geen herstelperiode opgelegd kreeg. Dergelijke afspraken leiden tot een verhoging van de ervaren lasten en een vermindering van het eigenaarschap, zo bleek uit gesprekken met betrokkenen en werd bevestigd in expertmeetings. Het accreditatiestelsel moet uiteraard aanzetten tot verbetering en ontwikkeling. Aanbevelingen komen aan bod in het open gesprek tussen peers. De scheiding tussen verbetering en verantwoording moet eraan bijdragen dat dit gesprek beter tot zijn recht komt. Er is geen reden om de aanpak van verbetering en ontwikkeling door een opleiding buiten de reguliere momenten extern te laten beoordelen wanneer de kwaliteitszorg op instellingsniveau is gewaarborgd. Opleidingen pakken de geconstateerde verbeterpunten zelf op en leggen hierover tijdens een volgende visitatie verantwoording af tegenover externe peers. De NVAO zal daarom geen bestuurlijke afspraken meer maken met instellingen die in het bezit zijn van een erkenning ITK, indien het visitatiepanel reeds een positief oordeel heeft afgegeven. Maar ook in andere gevallen dient het middel van bestuurlijke afspraken de uitzondering te zijn. Het systeem van externe verantwoording is immers vormgegeven in een cyclus van zes jaar. Dit leidt tot een vermindering van de ervaren lasten. Bovendien wordt het eigenaarschap van de docent vergroot.

C. Minder lasten vanuit instelling zelf

In de Kamerbrief «Accreditatie op maat» is benadrukt dat instellingen zelf een expliciete verantwoordelijkheid hebben in het verminderen van de lastendruk die met accreditatie gepaard gaat. Ook dat is immers onderdeel van het eigenaarschap over kwaliteit en kwaliteitszorg. Ook instellingen zullen dus stappen moeten zetten om de ervaren lasten tot een minimum te beperken. Dat vraagt van sommige betrokkenen om een andere manier van werken. Bestuurders, docenten, kwaliteitszorgmedewerkers, studenten, panelleden en evaluatiebureaus zullen elkaar moeten aanspreken op wat er gevraagd wordt en wat er nu echt nodig is om voldoende verantwoording af te leggen. Dit schept een klimaat waarin betrokkenen een open gesprek kunnen aangaan over kwaliteit en in welke richting het onderwijs zich verder zou kunnen ontwikkelen. Hiermee worden de uitkomsten van de accreditatie ook waardevoller voor docenten, studenten en andere betrokkenen bij de opleiding. Zo wordt niet alleen een vermindering van de lasten bereikt, maar ontstaat er ook een betere balans tussen de baten en lasten van accreditatie.

7. Advies en consultatie

A. Interactieve beleidsvorming

Voor een succesvolle doorontwikkeling van het accreditatiestelsel is het van belang dat de verbetering van het accreditatiestelsel is vormgegeven in dialoog met belanghebbenden in het hoger onderwijs. Niet alleen om hun ervaringsdeskundigheid te benutten maar ook omdat het accreditatiestelsel alleen goed werkt als docenten, studenten, bestuurders en andere belanghebbenden zich voldoende herkennen in dat stelsel. Daarom is bij dit wetstraject expliciet gekozen voor interactieve beleidsvorming.

Er is gestart met een rondgang langs verschillende hoger onderwijsinstellingen om met ervaringsdeskundigen en experts te spreken over het accreditatiestelsel. Ook heeft een stuurgroep – ondersteund door een projectgroep – geadviseerd over de contouren waarbinnen het accredita-

tiestelsel doorontwikkeld zou moeten worden. In deze stuurgroep waren de koepelorganisaties VSNU, Vereniging Hogescholen en NRTO, de studentenorganisaties ISO en LSVb, de NVAO en de Inspectie van het Onderwijs en het Ministerie van OCW vertegenwoordigd. Deskundigen – onder wie docenten en studenten, maar ook evaluatiebureaus en secretarissen – zijn ook betrokken bij de verdere uitwerking van de contouren van het accreditatiestelsel. Ook is er een vergelijkend onderzoek uitgezet naar nationale accreditatie- en kwaliteitszorgsystemen in andere landen.¹³ De inzichten daarvan zijn benut door de stuurgroep in het advies dat zij heeft uitgebracht. Na de verzending van de Kamerbrief «Accreditatie op maat», en het stuurgroepadvies dat daaraan ten grondslag lag, zijn expertmeetings georganiseerd over de uitwerking daarvan.

1. Advies stuurgroep

De Minister van OCW heeft de aanbevelingen van de stuurgroep in grote lijnen overgenomen en in het verlengde daarvan de contouren van het doorontwikkelde accreditatiestelsel geschetst. Daarover is de Tweede Kamer der Staten-Generaal geïnformeerd in de brief «Accreditatie op maat». De stuurgroep onderschrijft de conclusie van de overkoepelende evaluatie dat het accreditatiestelsel in de kern goed functioneert, maar ziet ook een aantal knelpunten dat bij de doorontwikkeling van het stelsel aandacht behoeft.¹⁴ Op basis van haar analyse heeft de stuurgroep een aantal voorstellen gedaan. De stuurgroep adviseert om het huidige stelsel niet zozeer op de schop te nemen, maar datgene wat goed werkt te behouden en te optimaliseren. Ze stelt voor om voort te bouwen op de systematiek van het huidige stelsel en dit vorm te geven op een wijze die meer recht doet aan het eigenaarschap van de professional en aan het principe om verdiend vertrouwen meer te belonen. Bovendien heeft de stuurgroep voorgesteld om met een pilot ervaring op te doen met instellingsaccreditatie. Met dit instrument krijgt een instelling een grotere verantwoordelijkheid toebedeeld om haar kwaliteitszorg op orde te hebben en een groter aandeel in de wijze waarop visitaties van opleidingen worden georganiseerd.

2. Expertmeetings

Er is een aantal bijeenkomsten georganiseerd om experts te raadplegen over de uitwerking van de contouren van de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel zoals beschreven in genoemde Kamerbrief. Onder deze experts bevonden zich docenten, studenten, opleidingsdirecteuren, kwaliteitszorgmedewerkers en andere ervaringsdeskundigen. Deze bijeenkomsten hebben waardevolle en praktische inzichten opgeleverd voor de concrete uitwerking van de contouren. Veel van deze inzichten zijn verwerkt in het wetsvoorstel en de aanpassing van het accreditatiekader en zullen de werkwijze van de verschillende betrokken organisaties beïnvloeden.

B. Internetconsultatie

In de periode van 13 juli 2016 tot en met 21 augustus 2016 is een conceptversie van het wetsvoorstel openbaar gemaakt voor internetconsultatie. De internetconsultatie heeft 15 reacties opgeleverd. De reacties zijn onder meer afkomstig van burgers, bureaus, het Expertisecentrum

¹³ CHEPS, *Voor niets gaat de zon 3.0 op. Kwaliteitszorg- en accreditatiestelsels in enkele buitenlandse hogeroponderwijssystemen en hun administratieve lasten*. Oktober 2014.

¹⁴ Stuurgroep Accreditatie 3.0, *Accreditatie op maat. Een doeltreffend en gedifferentieerd accreditatiestelsel*. Juni 2015.

Handicap + Studie, onderwijsspecialisten en hoger onderwijsinstellingen. Ook heeft een aantal koepelorganisaties gereageerd, waaronder de VSNU en de NRTO.

Het algemene gevoel bij het wetsvoorstel is positief, wel is er een aantal aandachtspunten en verbeteringen voorgesteld. Zo heeft een drietal respondenten aangegeven dat zij graag hadden gezien dat de voorgestelde wijzigingen verder zouden gaan dan nu het geval is en dat met dit wetsvoorstel de instellingsaccreditatie ingevoerd zou worden. Het wetsvoorstel is nog niet de plaats om dit op te nemen. Er is een AMvB in voorbereiding om als experiment een pilot instellingsaccreditatie te starten overeenkomstig de uitkomst van het debat met de Tweede Kamer hierover¹⁵. Het is om die reden niet in dit wetsvoorstel meegenomen.

De reacties zijn allen bezien en hebben geholpen om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te scherpen of te verduidelijken. Op hoofdlijnen wordt hieronder op de reacties ingegaan.

1. Scheiden verantwoording en verbetering

Een aantal respondenten heeft aangegeven dat het wenselijk is om de loskoppeling tussen beoordeling door het visitatiepanel en aanbevelingen voor verbetering vorm te geven door de aanbevelingen geen onderdeel te laten zijn van het visitatierapport. Daarnaast stelt een aantal respondenten dat de openbaarmaking van het gehele visitatierapport aan enkele medezeggenschapsorganen en de openbaarmaking van de aanbevelingen voorafgaand aan de nieuwe visitatie, niet leidt tot het beoogde vertrouwen en ook niet tot een veilige omgeving waarin docenten en studenten open en kritisch durven zijn. Ook is aangegeven dat scheiding van beoordeling en verbetering resulteert in een extra belasting voor opleidingen en panelleden. Volgens sommigen is het lastig om onderscheid te maken tussen noodzakelijke verbeteringen en verbeteringen in de zin van aanbevelingen. Dit stelt hoge eisen aan de samenstelling van het panel. Niet alleen om onderscheid te kunnen aanbrengen tussen aanbevelingen die al dan niet aan de NVAO worden voorgelegd, maar ook moet het panel goed geïnstrueerd zijn, wil een instelling een open gesprek kunnen en durven voeren. Het panel heeft op dit punt een belangrijke verantwoordelijkheid.

De regering onderschrijft dat een nieuwe manier van werken hoge eisen stelt aan het panel. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd meer evenwicht aan te brengen in de verantwoordingsfunctie en het voeren van een open gesprek over de ontwikkeling en verbetering van kwaliteit. Dat vraagt naast wetswijziging om een nieuwe manier van werken, waarbij een beroep wordt gedaan op alle betrokkenen bij het accreditatieproces. Het panel, evenals de NVAO die voorzitters en secretarissen van het panel instrueert, heeft hierin een belangrijke rol, bijvoorbeeld ook bij het scherp zijn op het onderscheid tussen afwegingen die leiden tot een totaal oordeel en meer vrijblijvende adviezen van peers waar de opleiding haar voordeel mee kan doen. Extra belasting door de scheiding van verantwoording en verbetering zou er niet moeten zijn, hooguit in het begin omdat een nieuwe werkwijze altijd extra aandacht vergt, maar in de kern komt er geen functie bij maar worden beide meer onderscheiden waardoor de ervaren baten naar verwachting juist hoger zijn. Schending van vertrouwen door externe openbaarmaking ligt volgens de regering niet voor de hand. Slechts de conclusies van gesprekken ten behoeve van ontwikkeling en verbetering (aanbevelingen) worden openbaar gemaakt en het exacte moment van openbaarmaking kan door de instelling zelf

¹⁵ Kamerstukken II, 2016/17, 31 288, nr. 578.

worden gekozen. Dit maakt dat de openbaarmaking volgens de regering niet in de weg hoeft te staan aan het open gesprek.

2. Vertrouwen

In het wetsvoorstel wordt onder andere geregeld dat het accreditatiestelsel meer wordt vormgegeven vanuit vertrouwen. Dat moet er ook toe leiden dat het als minder belastend wordt ervaren. De VSNU ziet het als een positieve wijziging in de benadering en ziet dit bijvoorbeeld terug in het feit dat niet meer wordt uitgegaan van «nee, tenzij» maar van «ja, mits». Wel vraagt een respondent wat de wijziging dat accreditatie niet meer automatisch na zes jaar vervalt in de praktijk betekent. Hij stelt dat men in de praktijk geen verschil zal ervaren. Daarnaast geeft de VSNU aan dat er ook bepalingen zijn die niet uitgaan van vertrouwen en benoemt in dit verband de verplichting om resultaten openbaar te maken. Daarnaast stelt zij daarbij dat dit overbodig is bij instellingen die een erkenning ITK hebben behaald.

De regering is verheugd dat het uitgaan van vertrouwen wordt herkend. Vertrouwen komt tot uiting in het principiële uitgangspunt van «ja, mits» in plaats van «nee, tenzij», in de terminologie, maar ook in de praktijk. Wanneer een opleiding accreditatie bestaande opleiding heeft en opnieuw positief wordt beoordeeld door de NVAO, krijgt zij een accreditatierapport maar hoeft zij deze niet meer naar DUO te sturen. Die handeling vervalt bij accreditatie bestaande opleiding. In dat geval meldt de NVAO haar oordeel aan DUO en betekent dit een vermindering van administratieve lasten voor de instelling en opleiding.

Een van de doelstellingen van de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel is dat het stelsel transparante informatie levert en garanties voor studenten, werkgevers en andere maatschappelijke actoren met betrekking tot de kwaliteit van opleidingen. Doordat de NVAO straks niet meer het hele visitatierapport krijgt en openbaar maakt, maar een gedeelte bij de instelling blijft, is het des te meer van belang dat de instelling over dat gedeelte transparant communiceert. Overigens is het openbaar maken van de beoordeling door onafhankelijke deskundigen niet nieuw, dit staat ook in de huidige wet vermeld in artikel 1.18 WHW.

3. Eigenaarschap docenten

Een hogeschool heeft ten aanzien van meer eigenaarschap van docenten aangegeven dat dit meer binnen de organisatie dient te ontstaan en niet door maatregelen in het wetsvoorstel kan worden bewerkstelligd. De regering onderschrijft deze gedachtegang. De regering wil met dit wetsvoorstel vooral bijdragen aan het faciliteren van de situatie waarin de docent de ruimte krijgt om zijn of haar rol te pakken, zodat deze in de onderwijsgemeenschap verder gevoed kan worden en tot bloei kan komen.

4. Gedifferentieerde oordelen

Twee universiteiten hebben aangegeven voorstander te zijn van accreditatie zonder gedifferentieerde oordelen. De regering is zich ervan bewust dat er verschillende wensen leven ten aanzien van gedifferentieerde beoordeling bij verschillende instellingen. De stuurgroep heeft de Minister bij de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel geadviseerd om gedifferentieerde beoordeling te behouden, om ook op lange termijn de vruchten hiervan te kunnen plukken. Gedifferentieerde beoordeling van opleidingen stimuleert kwaliteitsverbetering en maakt, in combinatie met beoordeling in visitatiegroepen, verschillen in kwaliteit beter zichtbaar en opleidingen onderling beter vergelijkbaar, aldus de stuurgroep. Het advies

van de stuurgroep is overgenomen, gedifferentieerde beoordeling blijft gehandhaafd.

5. Visitatiepanel

Het belang van een onafhankelijk visitatiepanel kwam ook naar voren uit internetconsultatie. Tevens is voorgesteld het bedrijfsleven een voordracht te laten doen dan wel leden uit het bedrijfsleven aan het panel toe te voegen. Het Expertisecentrum Handicap + Studie heeft een voorstel gedaan om via de NVAO een instrument te verstrekken aan visitatiepanels waarmee nader inzichtelijk kan worden gemaakt in hoeverre instellingen het onderwijs voor studenten met een functiebeperking toegankelijk maken.

Ook de regering acht de onafhankelijkheid en deskundigheid van een panel voorwaardelijk. Wettelijk is geregeld dat de NVAO pas instemt met het panel als aan deze eisen wordt voldaan. Met dit wetsvoorstel wordt de norm voor onafhankelijkheid verder wettelijk verankerd. Leden van het panel mogen op het moment van beoordeling niet aan de te beoordelen opleiding verbonden zijn. Dat is nu al de praktijk maar wordt met dit wetsvoorstel ook wettelijk geborgd. In het accreditatiekader heeft de NVAO verder uitgewerkt wat zij onder onafhankelijk en deskundig verstaat. Daarbij is de betrokkenheid van het werkveld gewaarborgd. Zo is er opgenomen dat het panel moet beschikken over verschillende expertises, waaronder een vertegenwoordiger uit het maatschappelijk veld c.q. werkveld. Wat betreft het voorstel van het Expertisecentrum Handicap + Studie, het volgen daarvan zou strijden met het uitgangspunt dat voorschriften voor panels zich beperken tot geldende wet- en regelgeving en het accreditatiekader van de NVAO. Het is aan visitatiepanels om op grond daarvan tot een onafhankelijke beoordeling te komen. Het voorstel is daarom niet overgenomen. Desalniettemin kan het voor panels als handreiking dienen.

6. Inspraak

Verschillende respondenten onderschrijven het belang van medezeggenschap van studenten, maar zijn van mening dat zij reeds voldoende inspraak hebben op de kwaliteit van hun opleiding door onder andere de faculteitsraad, opleidingscommissie, studentevaluaties en inbreng bij accreditatie, maar ook via anderen waardoor een studentenpanel of een studentenbijdrage aan de zelfevaluatie weinig toegevoegde waarde heeft. De VSNU is van mening dat de inzet van een studentenpanel niet in het wetsvoorstel hoeft te worden geregeld omdat de NVAO een beoordelingsrapport nodig heeft op basis waarvan de NVAO kan beoordelen of de opleiding voldoet aan de basiskwaliteit (de standaarden). De NRTO heeft aangegeven dat het aan de niet-bekostigde hogescholen is zelf een manier te vinden waarop studenten in de zelfevaluatie betrokken worden, terwijl uit de toelichting blijkt dat van een niet-bekostigde instelling wordt verwacht dat zij één of meer studenten aanwijst die een coördinerende rol op zich nemen.

De regering constateert dat er breed draagvlak is voor een studentenpanel en meer inbreng door studenten bij het accreditatieproces. Het idee voor een studentenpanel is afkomstig van de twee landelijke studentenorganisaties ISO en LSVb en kon ook in de Kamer op breed draagvlak rekenen. Met het invoeren van een studentenpanel wordt meer input van studenten bij het visitatieproces beoogd, een rol die de studentorganisaties hebben aangegeven te willen vervullen. Voor het tot brede invoering komt, zullen studenten en instellingen op kleine schaal ervaring op doen met gebruik van een studentenpanel.

Om studenten de gelegenheid te bieden hun visie op de opleiding uit te spreken is in het wetsvoorstel het recht opgenomen om aan de zelfevaluatie, die als uitgangspunt dient bij de visitatie van de opleiding, een eigenstandige schriftelijke bijdrage te leveren, bijvoorbeeld in de vorm van een hoofdstuk. Dit recht geldt niet alleen voor studenten aan bekostigd onderwijs maar ook voor studenten in het niet-bekostigd onderwijs. Zoals de NRTO voorstelt, is het aan de niet-bekostigde hogescholen zelf om de manier waarop vorm te geven. Een van de mogelijkheden is dat zij één of meer studenten uitnodigen een coördinerende rol op zich te nemen. Coördinatie vanuit de studenten zelf doet recht aan het feit dat de studenten eigenaar zijn van dat gedeelte van de zelfevaluatie. Daarvoor is sterke betrokkenheid en coördinatie vanuit studenten onmisbaar.

7. ITK

De NRTO heeft aangegeven bezwaar te hebben tegen de nieuwe benaming «keurmerk ITK». Het hanteren van een «keurmerk ITK» kan de suggestie wekken dat er een verschil in waardering bestaat tussen een instelling die ervoor heeft gekozen om een ITK aan te vragen en een instelling die dat niet heeft gedaan, maar voor een uitgebreide opleidingsbeoordeling heeft gekozen. Een universiteit heeft daarentegen aangegeven dat invoering van het nieuwe begrip bijdraagt aan het gemakkelijker aanduiden ervan. De regering wil niet dat de indruk zou kunnen ontstaan dat er een waarderingsverschil bestaat tussen instellingen die al dan niet kiezen voor een ITK. Om die reden is in plaats van de benaming «keurmerk ITK» in het wetsvoorstel nu gekozen voor het begrip «erkenning ITK».

8. Lastenvermindering

Tijdens de internetconsultatie hebben respondenten aangegeven bezorgd te zijn over lasten bij instellingen en panels. Die bezorgdheid ziet op het aanleveren van de gescheiden rapportages met informatie over de kwaliteit, hetgeen nodig is om verantwoording aan de NVAO af te leggen en met aanbevelingen voor verdere ontwikkeling van de opleiding. Dit levert meer werk op. De VSNU vraagt zich ook af of de voorgestelde werkwijze waarbij bij de accreditatie onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds verantwoording (op basis van toets basiskwaliteit) en anderzijds verbetering (separaat rapport over verbeteringen) tot een vermindering van de ervaren lasten leidt. De feitelijke belasting zal vergelijkbaar zijn of misschien meer (want dubbeling), terwijl de meerwaarde afhankelijk is van de werkwijze en de kwaliteit van het visitatiepanel, aldus de VSNU.

Ervaren lastenvermindering is een belangrijk aandachtspunt geweest bij het vormgeven van het wetsvoorstel, ook bij het uitwerken van de scheiding tussen verantwoording en verbetering. Het gaat daarbij vooral om de lasten zoals deze door docenten, bestuurders en medewerkers bij de opleidingen en instellingen worden gevoeld. Om de ervaren lasten meer in balans te brengen met de ervaren baten is gekozen voor de scheiding van de functies verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs en de verbetering daarvan. De ervaren baten zullen naar verwachting positief beïnvloed worden wanneer door het open gesprek een meer bruikbaar en gedragen advies het resultaat zal zijn van de peer review. Van extra werk door scheiding van de functies verantwoording en verbetering zou geen sprake moeten zijn. In het begin kan een nieuwe werkwijze meer aanpassing vergen, maar in de kern komt er niet meer werk bij. Ook nu zijn beide functies immers nodig, maar minder onderscheiden van elkaar. De scheiding komt voort uit het advies van de

stuurgroep en concrete suggesties mede naar aanleiding van expertmeetings met ervaringsdeskundigen en betrokkenen uit het veld.

C. Eerder advies van de Onderwijsraad ten aanzien van kwaliteitscultuur

Op 28 augustus 2015 heeft de Onderwijsraad het advies «Kwaliteit in het hoger onderwijs: evenwicht in ruimte, regels en rekenschap» uitgebracht.¹⁶ Hoewel dit geen advies is ten aanzien van het wetsvoorstel «Accreditatie op maat» heeft het relevante onderdelen die sterk raken aan dit wetsvoorstel. Die worden hier kort uiteengezet.

Op 28 september 2015 is de beleidsreactie op genoemd advies naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd.¹⁷ De Onderwijsraad adviseert ten eerste te werken aan een sterke kwaliteitscultuur op opleidingsniveau. De raad onderstreept het belang van een sterke kwaliteitscultuur voor de borging en verbetering van de onderwijskwaliteit. Hiermee sluit de raad aan bij het voornemen om in te zetten op kwaliteitscultuur en daarbij de ruimte te laten voor eigenaarschap over het onderwijs van de docent en de visie op onderwijs van de instelling. Instellingen zouden moeten werken aan hun interne kwaliteitszorg en daarmee randvoorwaarden scheppen voor een sterke kwaliteitscultuur binnen opleidingen. Kwaliteitscultuur hangt samen met de organisatiecultuur van een instelling. Tegelijkertijd stelt de Onderwijsraad dat de verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit primair op opleidingsniveau hoort te liggen. De kwaliteit van het onderwijs ontstaat immers in de collegezaal, in de interactie tussen docenten en studenten. Dit is ook wat de voorgestelde wijzigingen in het accreditatiestelsel beogen. Ook in het doorontwikkelde accreditatiestelsel worden immers alle opleidingen beoordeeld door deskundige en onafhankelijke peers. Het advies van de Onderwijsraad sluit tevens aan bij het voornemen om bij de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel meer uit te gaan van vertrouwen en een scherper onderscheid te maken tussen verantwoord en verbeteren.

Tot slot doet de Onderwijsraad aanbevelingen voor aanpassingen in door de overheid georganiseerde kwaliteitszorg. De raad stelt dat de wijze waarop toezicht en accreditatie zijn geregeld de visie tot uitdrukking moet brengen dat kwaliteitsverbetering alleen kan plaatsvinden op het niveau van opleidingen. De Onderwijsraad adviseert om die reden om kwaliteitsbeoordelingen op instellingsniveau niet langer onderdeel te laten zijn van het accreditatiestelsel. Deze aanbeveling heeft de regering niet overgenomen. Terecht stelt de raad dat beoordelingen op instellingsniveau er niet toe mogen leiden dat een instellingsbestuur het eigenaarschap over de kwaliteit volledig naar zich toetrekt. Niettemin mag, waar het gaat om kwaliteitsbeleid, het belang van het instellingsniveau niet worden onderschat. De instelling heeft bijvoorbeeld een onderwijskundig profiel waarop zij wil worden aangesproken. Daarnaast kunnen bestuurders juist van onschatbare waarde zijn voor het uitdragen van een gedeelde visie op onderwijs en zijn zij in de positie om verbindend leiding te geven. Opleidingen staan nooit op zichzelf en kwaliteitscultuur reikt verder dan de opleiding alleen.

¹⁶ Onderwijsraad, «Kwaliteit in het hoger onderwijs: evenwicht in ruimte, regels en rekenschap», Den Haag, 28 augustus 2015.

¹⁷ Beleidsreactie op het Onderwijsraadadvies «Kwaliteit in het hoger onderwijs», Kamerstukken II, 2015/16, 31 288, nr. 487.

D. Consultatie Caribisch Nederland

Het wetsvoorstel is door de Rijksdienst Caribisch Nederland ter consultatie voorgelegd aan de openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba, en aan de University school of medicine te Saba. Dat heeft van die kant niet tot opmerkingen geleid.

8. Evaluatie

De Inspectie doet eens per vier jaar integraal onderzoek naar het functioneren van het accreditatiestelsel op basis van het Toezichtkader accreditatiestelsel hoger onderwijs. In de loop van 2017 evalueert de Inspectie het huidige stelsel en zal daarover in 2018 rapporteren. Bij de eerstvolgende evaluatie worden de doelstellingen betrokken die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen.

9. Uitvoering en handhaafbaarheid

A. Uitvoeringstoets

Met het oog op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel heeft DUO een toets uitgevoerd en de Inspectie van het onderwijs en de Auditdienst Rijk (ADR) daarbij betrokken. Het wetsvoorstel wordt door DUO uitvoerbaar en handhaafbaar geacht. Naar aanleiding van de uitvoeringstoets is een aantal technische wijzigingen aangebracht in het wetsvoorstel evenals in de toelichting.

De inspectie benadrukt dat voldoende wettelijk geborgd moet zijn dat uitsluitend de NVAO is aangewezen als accreditatieorgaan in de zin van de WHW en dat de NVAO niet deze bevoegdheid kan overdragen of mandateren aan andere organisaties. Dit omdat in de praktijk van de inspectie bekend is dat er organisaties zijn die zich voordoen als accreditatieorgaan of accrediterende organisatie van hoger onderwijsopleidingen maar een accreditatie van deze organisatie uiteraard geen accreditatie oplevert in de zin van de WHW. Blijkens het Accreditatieverdrag is uitsluitend de NVAO aangewezen als accrediterende organisatie en is de NVAO in dat verdrag geen bevoegdheid toegekend deze accreditatiebevoegdheid geheel of gedeeltelijk over te dragen of te mandateren aan andere organisaties.

Verder vindt de inspectie dat in artikel 5.2 het verschil onvoldoende duidelijk wordt tussen de commissies van deskundigen die worden ingesteld wanneer een nieuwe opleiding moet worden beoordeeld respectievelijk wanneer een bestaande opleiding met accreditatie wordt beoordeeld. Een nadere verheldering acht de regering niet nodig. In artikel 5.2 wordt duidelijk dat bij een toets nieuwe opleiding en erkenning ITK een commissie van deskundigen door de NVAO wordt ingesteld en deze commissie de NVAO adviseert. Bij accreditatie bestaande opleiding wordt de commissie van deskundigen samengesteld door de instellingsbesturen binnen een visitatiegroep en stemt de NVAO daarmee in mits de commissie onafhankelijk en deskundig wordt geacht. De commissie van deskundigen bij die accreditatie beoordeelt de opleiding aan de hand van de kwaliteitsaspecten uit artikel 5.12. Daarmee is het onderscheid aangegeven.

B. NVAO-beoordeling op uitvoerbaarheid

Het wetsvoorstel wordt door de NVAO uitvoerbaar geacht. In het kader van de uitvoeringstoets bij het wetsvoorstel heeft de NVAO een aantal aandachtspunten ingebracht.

Ten eerste heeft de NVAO gewezen op een aantal consequenties van het gegeven dat de NVAO geen accreditatiebesluit neemt indien de opleiding door een visitatiepanel als positief is beoordeeld, bijvoorbeeld dat een instelling bij gebrek aan een besluit ook geen rechtsbescherming zou genieten ten aanzien van de gedifferentieerde beoordeling. Naar aanleiding hiervan is het wetsvoorstel aangepast zodat de instelling op onderdelen van het accreditatierapport in bezwaar of beroep kan gaan, ook wanneer er sprake is van een netto positieve eindbeoordeling.

Ten tweede heeft de NVAO haar zorg geuit over de mogelijkheid die instellingen hebben om in bezwaar/beroep te gaan als de NVAO niet instemt met het door de instellingen voorgedragen visitatiepanel. Deze mogelijkheid bestaat ook al in het huidige stelsel. De NVAO wijst erop dat dit een zwaar middel is dat vertragend werkt en de planning van visitatiegroepen in de war kan sturen. Het wetsvoorstel is hierop niet aangepast, aangezien instemming dan wel afwijzing van de panelsamenstelling voor de instellingen rechtsgevolgen heeft en rechtsbescherming derhalve gehandhaafd dient te blijven.

Ten derde heeft de NVAO aandacht gevraagd voor de beperkingen die gelden ten aanzien van het toekennen van voorwaarden (dan wel herstel, waar het gaat om het huidige stelsel). Een opleiding of instelling komt niet in aanmerking voor voorwaarden, wanneer zij een onvoldoende krijgt op specifieke criteria. De NVAO heeft gesuggereerd om deze beperkingen te heroverwegen om zo meer impuls tot verbetering in het stelsel op te nemen en deze bij AMvB te regelen, zoals dit ook in de huidige wetgeving is geregeld. Het wetsvoorstel is hierop aangepast.

Ten vierde vraagt de NVAO aandacht voor een aantal uitvoeringsproblemen dat zich kan voordoen bij de regie die de NVAO voert over het visitatie-rooster. De NVAO heeft voorgesteld om ten aanzien van de accreditatie nieuwe opleiding de vervaldatum te schrappen en alleen nog een datum te hanteren waarop het accreditatierapport moet zijn ingediend bij de NVAO (zoals dit ook geldt voor de accreditatie bestaande opleiding). Het wetsvoorstel is hierop niet aangepast, aangezien er gekozen is voor een helder onderscheid in het stelsel tussen *ex ante* en *ex post* beoordelingen. Het principe dat een opleiding de accreditatie niet automatisch verliest, geldt alleen voor bestaande en niet voor nieuwe opleidingen. Evenwel zal met de NVAO en andere betrokken organisaties nader overleg plaatsvinden over de wijze waarop er tussen organisaties en richting de instellingen meer eenvoud en consistentie kan ontstaan in de te hanteren data en termijnen. Het gaat erom dat alle partijen verantwoordelijk zijn om een cultuurverandering te bereiken. Door het realiseren van meer eenvoud en consistentie in de te hanteren data en termijnen zal in de werkwijze ook meer balans ontstaan tussen de ervaren lasten en baten en blijft het werkbaar voor alle betrokken partijen.

C. Administratieve lasten

Een van de beoogde doelen van dit wetsvoorstel is het substantieel verminderen van de ervaren lasten. Een deel daarvan betreft de administratieve lasten. Met een lastenreductie van € 2.907.000 draagt dit wetsvoorstel bij aan een netto vermindering van die administratieve lasten. Naar schatting betreft dit een reductie van 15% van de totale administratieve lasten die gemoeid zijn met opleidings- en instellingsbeoordelingen. Dit is een schatting omdat de administratieve lasten veroorzaakt door het accreditatieproces lastig meetbaar blijken te zijn.

In dit wetsvoorstel blijft een belangrijk deel van het accreditatiestelsel ongewijzigd; deze continuïteit behoudt rust in het stelsel en zorgt ervoor dat instellingen zo min mogelijk incidentele lasten ondervinden als gevolg van wetswijziging, zoals bijvoorbeeld invoeringslasten. Bovendien zorgt de scheiding van rapportage ervoor dat er door instellingen minder documentatie wordt aangeleverd aan de NVAO, te weten het deel dat betrekking heeft op aanbevelingen en ontwikkelpunten die tijdens de visitatie aan de orde zijn gekomen. Een vermindering van administratieve lasten geldt ook bij de overlap van criteria die nu bij de ITK in combinatie met de beperkte opleidingsbeoordelingen is weggenomen.

De vermindering van administratieve lasten die met dit wetsvoorstel beoogd is, kan niet los gezien worden van de eerder genoemde aanpassing van het accreditatiekader als uitwerking van de wet. Het accreditatiekader is in omvang gehalveerd, aparte beoordelingskaders zijn hierbij zoveel mogelijk geïntegreerd in het accreditatiekader en de voorschriften voor de vorm waarin de zelfevaluatie wordt aangeleverd, zijn ook in sterke mate teruggebracht, als ook de detaillering waarmee de panelsamenstelling is voorgeschreven. Bestuurlijke afspraken met de NVAO worden alleen nog in bepaalde en zeer uitzonderlijke gevallen gemaakt. Ook deze maatregelen brengen een substantiële verlichting van de administratieve lasten met zich mee. Ongeveer de helft van de geprojecteerde lastenreductie wordt toegeschreven aan de aanpassing van het accreditatiekader.

De fasering van gesprekken die tijdens de opleidingsvisitaties wordt voorgesteld, leidt in principe niet tot een vermeerdering van administratieve lasten, als ook de transparantie die instellingen betrachten ten aanzien van beoordelingen ten behoeve van ontwikkeling en verbetering van het onderwijs. Dit is echter afhankelijk van de wijze waarop de instelling hieraan invulling geeft. Daarom is in de berekening van de lastenreductie een beperkte lastenvermeerdering opgenomen voor de eventuele inspanningen die er bij instellingen worden geleverd bovenop de activiteiten die zij al geacht worden te ondernemen in het kader van kwaliteitszorg. Instellingen die de interne kwaliteitszorg al op orde hebben, ook wanneer de accreditatieprocedure nog niet in zicht is, ervaren hier geen substantiële vermeerdering van lasten.

De administratieve lasten zullen toenemen voor studenten voor zover zij gebruik willen maken van het recht om een zelfstandige bijdrage te leveren aan de zelfevaluatie. Eventuele invoering van een studentenpanel leidt tot enige vermeerdering van administratieve lasten voor zowel de instellingen als de betrokken studenten. Dit hangt in grote mate af van de wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven door instellingen en studenten.

Administratieve lasten worden verminderd doordat de accreditatie niet meer automatisch na zes jaar vervalt en doordat de instellingen per opleiding een handeling minder hebben bij een accreditatie bestaande opleiding. In zo'n geval is het de NVAO die aan DUO doorgeeft dat de zesjaarlijkse beoordeling in het kader van accreditatie blijvend positief is en scheelt dat de instelling het verzenden van een accreditatiebesluit naar DUO.

D. Financiële gevolgen

1. Structureel

De voorgestelde wijzigingen hebben onder andere als doel de ervaren lasten voor instellingen te verminderen. Door optimalisering van het stelsel, door beperkte en heldere protocollen te hanteren, door een grotere scheiding aan te brengen tussen verantwoording en verbetering, en door de criteria op basis waarvan beoordeeld wordt verder te beperken, worden de administratieve lasten naar verwachting kleiner (zie de vorige paragraaf).

Voor DUO worden verder geen extra activiteiten verwacht. Ook door de Inspectie van het Onderwijs worden geen extra structurele kosten gemaakt.

2. Incidenteel

Bij de instellingen worden over het algemeen geen grote invoeringslasten verwacht, aangezien het merendeel van de voorgestelde wijzigingen nauw aansluit bij de huidige systematiek van opleidingsbeoordelingen. De NVAO zal extra tijd nodig hebben om het accreditatiekader aan te passen en de instellingen hierover te informeren. Wanneer de Inspectie van het Onderwijs de evaluatie van de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel uitvoert in samenhang met haar periodieke evaluatie van het stelsel, levert dit relatief weinig meerkosten op.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I Wijziging Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Onderdeel A (artikel 1.1)

Onderdeel 1

De definitie van het begrip opleiding is aangepast naar aanleiding van de aanpassing van de begripsbepalingen «accreditatie» en «toets nieuwe opleiding» (zie onderdelen 3 tot en met 6). Voorts is aan de definitie toegevoegd: tenzij uit deze wet het tegendeel blijkt. Deze toevoeging is nodig omdat het begrip ook wel betrekking heeft op opleidingen, die niet geaccrediteerd zijn, bijvoorbeeld opleidingen die nog niet een toets nieuwe opleiding hebben ondergaan. De toevoeging betreft een wijziging die ook is opgenomen in de wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet op het onderwijstoezicht en het Wetboek van Strafrecht, in verband met het tegengaan van misleidend gebruik van de naam universiteit en hogeschool, het onterecht verlenen en voeren van graden, alsmede het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door rpho's (bescherming namen en graden hoger onderwijs) (Stb. 2017, 97).

Onderdeel 2

Het begrip accreditatie beslaat niet alleen de opleiding zelf maar ook een Ad-programma als dat binnen de opleiding wordt verzorgd. Het gaat daarbij om bestaande Ad-programma's. Nieuwe Ad-programma's moeten eerst een toets nieuw Ad-programma ondergaan en verwerven zelfstandig accreditatie (zie ook artikel 5.22).

Onderdelen 3 tot en met 6

Met de aanpassingen in de begripsbepalingen «toets nieuwe opleiding» en «instellingstoets kwaliteitszorg» is tot uitdrukking gebracht dat de toetsen niet vereenzelvigd moeten worden met de besluiten die ten gevolge van de genoemde toetsen worden genomen. Indien de kwaliteit van een opleiding op orde is, is het rechtsgevolg dat de opleiding van bekostigde instellingen bekostigd wordt en de instelling graden mag afgeven. Dat rechtsgevolg geldt zowel voor opleidingen, die voor het eerst onder het accreditatieregime worden gebracht, als voor opleidingen die al in het accreditatieregime zitten en ook voor Ad-programma's. Daarmee is accreditatie nu de duiding van het keurmerk dat verkregen wordt na een positief besluit op een aanvraag van een toets nieuwe opleiding, na een positief besluit op een aanvraag nieuw Ad-programma alsmede voor de continuering van accreditatie nadien. Een positief oordeel op de aanvraag voor een ITK heet voortaan erkenning ITK.

Na een toets nieuwe opleiding verkrijgt de opleiding zijn eerste accreditatie, voor de duur van zes jaar. Dit heet voortaan accreditatie nieuwe opleiding. Na afloop van de periode van accreditatie nieuwe opleiding kan de opleiding accreditatie bestaande opleiding verkrijgen. Accreditatie bestaande opleiding vervalt niet meer automatisch. De termen «nieuwe opleiding» en «bestaande opleiding» sluiten daarmee aan bij wat in de praktijk geldt, te weten de eerste accreditatie en de accreditaties die daarop volgen.

Onderdeel C (artikel 1.17a)

KNAW en KB onderscheiden zich van de overige instellingen door het ontbreken van een onderwijstaak. Bij de herbezinning op de plaats van artikel 1.18 als algemeen artikel over de kwaliteitszorg van onderwijsinstellingen ten opzichte van het accreditatieselsel is dat opnieuw naar voren gekomen. Dat heeft geleid tot de keuze de kwaliteitszorg die op de instellingen voor wetenschappelijk onderzoek rust thans in een apart artikel onder te brengen. Voor zover de beoordeling van kwaliteitszorg mede geschiedt door onafhankelijke deskundigen worden de uitkomsten van dat deel van de beoordeling actief openbaar gemaakt.

Het tweede lid is nodig omdat de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT) niet van toepassing is op deze instellingen maar uitsluitend op de instellingen voor hoger onderwijs.

Onderdeel D (artikel 1.18)

Artikel 1.18 is herzien. Naast het ontkoppelen van de kwaliteitszorg voor instellingen voor wetenschappelijk onderzoek (KNAW en KB) van onderwijsinstellingen, zoals hierboven geschetst, is de algemene opdracht tot kwaliteitszorg ontkoppeld van de kwaliteitszorg in het kader van accreditatie. De verwijzingen naar het accreditatiehoofdstuk, die in artikel 1.18 waren opgenomen zijn uit artikel 1.18 geschrapt en waar nodig naar het accreditatiehoofdstuk overgeheveld. De verwijzingen in het huidige eerste lid zijn bij nader inzien overbodig en geschrapt. Het derde lid van artikel 1.18 is in zijn geheel overgeheveld naar het nieuwe artikel 5.13. Met deze aanpassing wordt de verhouding tussen artikel 1.18 en de bepalingen in het accreditatiehoofdstuk verduidelijkt. Artikel 1.18 bevat nu duidelijker de algemene opdracht om de kwaliteit te borgen van alle werkzaamheden van instellingen voor hoger onderwijs die, wat betreft de bekostigde instellingen, zijn omschreven in artikel 1.3 van de wet. Het verzorgen van opleidingen door instellingen voor hoger onderwijs is onderdeel van deze algemeen geformuleerde norm voor kwaliteitszorg c.q. visitatie van de opleidingen, die de basis vormt waarop

het accreditatiesysteem voortborduurde. Ook het tweede lid van artikel 1.18 is geschrapt. Het toezicht op de naleving van de WHW is inmiddels geregeld in artikel 3 juncto artikel 12a van de WOT. Het tweede lid kan derhalve vervallen.

Het voormalig eerste lid is behouden en inhoudelijk niet gewijzigd. Verduidelijkt is alleen nog dat met openbaarheid van de beoordeling, die mede door onafhankelijke deskundigen geschiedt, wordt bedoeld op actieve openbaarmaking door de instellingen. Nieuw voorschrift is dat bij de beoordeling de uitkomsten van eerdere beoordelingen betrokken moeten worden. Met de opname van deze norm in artikel 1.18 geldt deze norm zowel voor de algemene norm tot visitatie van opleidingen als voor visitatie in het kader van accreditatie (artikel 5.13).

Onderdeel E (hoofdstuk 5)

De bepalingen betreffende accreditatie zijn in hoofdstuk 5 geplaatst, waarmee hoofdstuk 5a kan vervallen. Na deze aanpassing loopt de nummering c.q. hoofdstukindeling van de WHW weer rond. De aanpassingen, voor zover deze zien op de leesbaarheid en toegankelijkheid van de bepalingen, leiden tot een heldere indeling en logische opbouw. In de transponeringstabel is uiteengezet waar de verschillende bepalingen zijn terug te vinden.

Artikel 5.1 Reikwijdte

Het nieuwe artikel 5.1 vervangt het bestaande artikel 5a.1. De formulering is aangepast, maar de reikwijdte niet. In artikel 5.1 is uitgegaan van de definitiebepaling, opgenomen in artikel 1.1, onderdeel g, van de wet. De WHW geldt voor bekostigde instellingen en rechtspersonen voor hoger onderwijs (hierna: RPHO's) en organisaties die RPHO willen worden.

Titel 1. Accreditatieorgaan

Artikel 5.2 Instelling en taken accreditatieorgaan

Het nieuwe artikel 5.2 vervangt het oude artikel 5a.2. Door achtereenvolgende wijzigingen van deze bepaling is deze in de loop der tijd ook normen gaan bevatten die buiten een zuiver omschrijven van de taakopdracht van het accreditatieorgaan (hierna: de NVAO) zijn gelegen. Het nieuwe artikel 5.2 is geschoond van dergelijke normen.

De norm voor instemming met de door de instellingen binnen een visitatiegroep samengestelde commissie van deskundigen, namelijk dat deze onafhankelijk en deskundig is, is gedeeltelijk overgeheveld naar en uitgewerkt in het nieuwe artikel 5.14. Lid 2a is overgeheveld naar artikel 5.6, derde lid, juncto artikel 5.7, vierde lid, en artikel 5.11, derde lid, juncto artikel 5.15, tweede lid, aangezien het toetsen van en het oordelen over de naam van de opleiding en de toevoeging aan een graad door de NVAO in het kader van het verlenen van accreditatie plaatsvindt. De mogelijkheid die instellingen hebben om hun zienswijze over de indeling in een visitatiegroep naar voren te brengen is een procedurevoorschrift dat in beginsel onderdeel is van de besluitvorming op de aanvraag voor accreditatie. Een en ander wordt nu geborgd in het nieuwe artikel 5.10, derde lid, dat van overeenkomstige toepassing is op een aanvraag voor accreditatie bestaande opleiding (artikel 5.15, zesde lid). Wel in artikel 5.2 is blijven staan dat het de instelling is, die daarvoor een voorstel doet. Het vijfde lid van artikel 5a.2 vloeit voort uit de algemene taakopdracht tot het opstellen van het accreditatiekader. Deze norm is overgeheveld naar het zesde lid van het nieuwe artikel 5.3. De taak tot het

opstellen van een accreditiekader is opgenomen in het tweede lid, onderdeel f, en uit artikel 5a.2a, eerste lid, overgeheveld. Het derde, vierde en vijfde lid komen letterlijk overeen met het vierde, zesde en zevende lid van artikel 5a.2.

Tevens is de taakopdracht opnieuw geredigeerd. Met de redactie in het eerste lid is tot uitdrukking gebracht dat het verlenen van accreditatie en de erkenning ITK de hoofdactiviteiten zijn van de NVAO en dat activiteiten als het indelen van opleidingen en het samenstellen van commissies daarvan afgeleid zijn en door de NVAO in het kader van die hoofdtaak worden uitgevoerd. Ook is blijven staan dat de commissies van deskundigen, die de NVAO zelf instelt, adviseren over de aanvraag voor een toets nieuwe opleiding, respectievelijk de toets nieuw Ad-programma en de ITK. Met het woord «adviseren» komt tot uitdrukking dat deze commissie van deskundigen is ingesteld door de NVAO en een adviesfunctie heeft ten behoeve van besluitvorming door de NVAO. De commissie van deskundigen die de instellingen zelf samenstelt heeft primair als taak om de opleiding te beoordelen ten behoeve van de kwaliteitsborging. Een deel van de beoordeling stuurt de instelling voor verkrijging dan wel behoud van accreditatie naar de NVAO. Dit is tot uitdrukking gebracht door te bepalen dat deze commissie de kwaliteit «beoordeelt».

In de taakopdracht tot het adviseren over de bevoegdheden tot intrekken van een accreditatiebesluit of een erkenning ITK is het woord «desgevraagd» gewijzigd in «op diens verzoek». Hiermee sluit de tekst beter aan bij de tekst van artikel 5a.12b (oud)/ artikel 5.20 (nieuw) en wordt ondubbelzinnig geregeld dat aan een besluit tot tussentijdse intrekking altijd een advies van de NVAO vooraf gaat. In dit artikel wordt ook geregeld dat de NVAO dit onderzoek alleen instelt op verzoek van de Minister.

Wat de wijziging in het vijfde lid betreft, zowel het Accreditatieverdrag als de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen geeft voorschriften ten aanzien van het beheersreglement. De bepalingen uit het Accreditatieverdrag gaan voor op die uit de Kaderwet. Omdat al valt af te leiden uit de zinsnede «Onverminderd het Accreditatieverdrag» en om verwarring te voorkomen is de zinsnede «en het daarop gebaseerde Beheersreglement» geschrapt.

Artikel 5.3 Accreditiekader

Deze bepaling vervangt artikel 5a.2a en komt daarmee grotendeels overeen. Overgeheveld naar artikel 5.2, tweede lid, onderdeel f, is de taak tot het opstellen van een accreditiekader (eerste volzin artikel 5a.2a, eerste lid tot aan accreditiekader). Toegevoegd is het oude vijfde lid van het artikel 5a.2 (opgenomen in het zesde lid van 5.3). Ook zijn overgeheveld naar artikel 5.3, die normen, die gaan over hetgeen in het accreditiekader moet worden opgenomen. Deze staan nu verspreid over diverse bepalingen van het accreditatiehoofdstuk (de normen in de huidige artikelen 5a.8, eerste lid, 5a.10a, eerste en zesde lid en 5a.13b, eerste lid). De gegevens die het instellingsbestuur meezendt, zijn onder een algemene noemer «uitwerking van de aanvraagprocedure» vevat. De procedure voor het instemmen met de commissie van deskundigen is opgenomen in het nieuwe artikel 5.14. Ook de waarborg dat deze commissie en de andere commissies onafhankelijk en deskundig zijn is (artikel 5a.2, tweede lid) is daarin deels opgenomen, maar wordt voor een deel ook nog gevonden in het accreditiekader (artikel 5.3, eerste lid, onderdeel b). Verduidelijkt is dat tot het indelen in visitatiegroepen ook het wijzigen van die indeling behoort. Dit gebeurt zowel op initiatief van de NVAO als op aanvraag van het instellingsbestuur. Het accreditiekader geeft daarvoor de procedurevoorschriften (zie ook het nieuwe artikel 5.31). Met deze aanpassing bevat artikel 5.3 alles dat op grond van het accredita-

tiehoofdstuk in het accreditatiekader moet worden opgenomen. Dit bevordert de leesbaarheid.

In artikel 5.3 is ook opgenomen dat in het accreditatiekader de zogenaamde volkomen cycluseis wordt uitgewerkt. De beoordeling van de eerste opleiding die wordt verzorgd door een rechtspersoon die geaccrediteerde opleidingen wil verzorgen, vindt plaats op basis van het volledige curriculum van de opleiding waarop de aanvraag betrekking heeft. De opleiding moet ten tijde van de aanvraag ten minste één maal recent in Nederland zijn verzorgd en er moeten studenten zijn afgestudeerd. Voordat organisaties tot het stelsel van hoger onderwijs kunnen toetreden, moeten zij bewezen hebben dat de kwaliteit van het onderwijs op orde is. Een tussentijdse toets van het feitelijke onderwijs volstaat dan niet. Een instelling dient zich niet alleen wat betreft de inhoud en opzet van onderwijsprogramma's, de kwaliteit van het personeel, de voorzieningen en de interne kwaliteitsborging al te hebben bewezen maar ook op het gerealiseerde eindniveau en de deugdelijkheid van de beoordeling, toetsing en examinering. De opleiding en de examens moeten dus al een keer zijn verzorgd. De kwaliteit van het onderwijs en de waarde van een diploma op grond van de WHW mogen niet ter discussie staan.

Artikel 5.4 Voordracht bestuursorganen en artikel 5.5 financiële middelen

Deze bepalingen vervangen respectievelijk de bestaande artikelen 5a.3 en 5a.6b. Er zijn slechts enkele technische verbeteringen aangebracht. In het eerste en vierde lid van artikel 5.4 is in vergelijking met het oorspronkelijke artikel 5a.3 de zinsnede «de gezamenlijke instellingen, bedoeld in artikel 1.2, onderdelen a en b» vervangen door: de vertegenwoordigers van de gezamenlijke instellingen voor hoger onderwijs. Dit houdt verband met het feit dat artikel 1.2 is vervallen.

De eerste vier leden van artikel 5.5 zijn identiek aan het oorspronkelijke artikel 5a.6b en behoeven geen verdere toelichting. In het vijfde lid is een algemene bevoegdheid van de Minister opgenomen om tarieven vast te stellen die de NVAO mag hanteren bij het vragen van een vergoeding voor verrichte werkzaamheden.

Titel 2. Toets nieuwe opleiding en accreditatie nieuwe opleiding

Artikel 5.6 Aanvraag toets nieuwe opleiding

Dit artikel vervangt artikel 5a.10a en artikel 5a.11 gedeeltelijk, namelijk wat betreft de aanvraagprocedure. Inhoudelijk zijn de voorschriften niet gewijzigd. De toets van een nieuwe opleiding is nu vooraan in het hoofdstuk geplaatst. Deze toets is de eerste stap waarmee een opleiding te maken krijgt in het kader van het accreditatieproces.

Bij de toets nieuwe opleiding vermeldt het instellingsbestuur tevens de door hem beoogde visitatiegroep, naam en, voor zover het gaat om bachelor- of masteropleiding in het hoger beroepsonderwijs de toevoeging aan de graad.

Verduidelijkt is wanneer een toets nieuwe opleiding niet vereist is. Niet alleen is dat zo wanneer sprake is van een samenvoeging maar ook bij het weer ongedaan maken van die samenvoeging en het vormen van een joint degree van twee bestaande opleidingen. De NVAO moet dan wel geconstateerd hebben dat met de samenvoeging c.q. vorming van de joint degree geen nieuwe opleiding ontstaat. Deze procedure is beschreven in de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2014. Bij de omzetting van een postinitiële masteropleiding naar een gewone masteropleiding is voortaan ook geen aanvraag voor een toets nieuwe opleiding meer nodig. In het bestaande artikel 5a.10, negende lid, was al geregeld dat een dergelijke aanvraag niet beoordeeld werd.

Artikel 5.7 Beoordeling aanvraag toets nieuwe opleiding

Doorgaans wordt een toets nieuwe opleiding uitgevoerd voor opleidingen waaraan nog geen onderwijs wordt verzorgd. Deze nieuwe opleidingen worden «vanaf het papier» beoordeeld en daarom blijft de beoordeling van de kwaliteitsaspecten gerealiseerd eindniveau en deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering achterwege. Er is immers geen feitelijke situatie te beoordelen. Het is echter mogelijk dat aan de opleiding wel al onderwijs wordt verzorgd. In dat geval worden bovengenoemde kwaliteitsaspecten aanvullend beoordeeld (artikel 5.7, tweede lid). Net als in het huidige stelsel beoordeelt de NVAO of er feitelijk al onderwijs wordt verzorgd op basis waarvan een visitatiepanel redelijkerwijs een uitspraak kan doen over de kwaliteit van het gerealiseerde niveau en de deugdelijkheid van de beoordeling, toetsing en examinering van de studenten.

In de huidige wet worden voor de toetsingsnormen zowel de term «beoordelingscriteria» als «kwaliteitsaspecten» gehanteerd. Omwille van de eenduidigheid wordt voortaan alleen gesproken over «kwaliteitsaspecten». Dat sluit beter aan bij de praktijk dat deze kwaliteitsaspecten door de NVAO worden uitgewerkt in zogeheten «standaarden», welke de meer inhoudelijke norm bevatten, op basis waarvan het oordeel voldoende, voldoende onder voorwaarden of onvoldoende kan worden gegeven.

Naast een oordeel over de kwaliteit van de opleiding beoordeelt de NVAO tevens de naam en de toevoeging aan de graad (zie ook toelichting op artikel 5.2). De NVAO stelt zo nodig een andere opleidingsnaam voor of toevoeging aan een graad. Indien de beoogde naam of toevoeging aan de graad niet op een akkoord kan rekenen van de NVAO, leidt dit niet tot weigering van accreditatie. Weigering van de naam of toevoeging aan de graad is geen weigeringsgrond voor accreditatie (zie ook artikel 5.9).

Artikel 5.8 Verlening van accreditatie nieuwe opleiding en artikel 5.9 Weigering accreditatie nieuwe opleiding en verlening accreditatie onder voorwaarden

Artikel 5.8 bevat, samen met artikel 5.9, de normen voor besluitvorming op de aanvraag voor accreditatie nieuwe opleiding. In artikel 5.8 zijn de gronden voor verlening van accreditatie opgenomen en in artikel 5.9 de weigeringsgronden. Inhoudelijk is de besluitvorming op een toets nieuwe opleiding niet gewijzigd ten opzichte van de huidige tekst van artikel 5a.10 en 5a.11. Indien de NVAO op de toets nieuwe opleiding een positief besluit kan nemen, verkrijgt de opleiding in beginsel accreditatie voor 6 jaar (nieuw artikel 5.8, eerste lid, bestaande artikel 5a.11, zesde lid, onderdeel a). Dit wordt in het nieuwe accreditatiehoofdstuk aangeduid als «accreditatie nieuwe opleiding» te onderscheiden van de situatie dat een opleiding «accreditatie bestaande opleiding» verwerft. Accreditatie bestaande opleiding vervalt niet automatisch. Van de verleningstermijn van zes jaar kan door de NVAO worden afgeweken in verband met de gelijktijdige beoordeling in de visitatiegroep waartoe de opleiding gaat behoren. Hierbij dient de redelijkheid in acht te worden genomen. De verleningstermijn mag in het algemeen niet met meer dan 2 jaar worden ingekort. In bijzondere gevallen kan hiervan worden afgeweken.

Formele toe- of afwijzingsgronden op grond van de toets nieuwe opleiding zijn expliciet in de wet opgenomen. Op grond van artikel 5a.11, vierde lid, wordt bij AMvB bepaald in welke gevallen een toets nieuwe opleiding onder voorwaarden kan worden verleend en welke voorschriften hieraan verbonden kunnen worden. In artikel 5.9 is nu opgenomen dat accreditatie nieuwe opleiding wordt afgewezen indien de kwaliteit van de opleiding negatief wordt beoordeeld op een of meer

kwaliteitsaspecten, genoemd in artikel 5.7. De gronden voor verlening en weigering van accreditatie nieuwe opleiding onder voorwaarden blijven in een AMvB staan. In het voorstel is daarom opnieuw een delegatiebepaling opgenomen. Bij AMvB wordt bepaald in welke gevallen accreditatie onder voorwaarden kan worden verleend en welke voorschriften aan accreditatie onder voorwaarden worden verbonden. Deze AMvB wordt voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer. Het huidige Accreditatiebesluit WHW vervalt van rechtswege omdat de grondslag voor deze AMvB vervalt.

Naast de bovengenoemde kwaliteitsafweging is in artikel 5.9 ook het bepaalde in artikel 5a.11, derde lid, als weigeringsgrond opgenomen, namelijk dat accreditatie wordt geweigerd wanneer een opleiding wordt verzorgd, of zal worden verzorgd, die in hoofdzaak overeenstemt met een opleiding ten aanzien waarvan binnen drie jaar voorafgaand aan de aanvraag accreditatie is geweigerd of ingetrokken. Dit is conform de huidige situatie.

Het voorschrift tot inschrijving van de opleiding in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (hierna: Croho) is technisch aangepast.

Artikel 5.10 Accreditatierapport

Binnen het accreditatiestelsel is het accreditatierapport een centraal document. De NVAO stelt allereerst vast of het advies (het visitatierapport) van de commissie van deskundigen voldoende houvast biedt om een oordeel op te baseren. In dit rapport geeft de NVAO haar bevindingen en haar eindoordeel weer. Als er kwaliteitsaspecten niet aan de maat zijn, wordt dit expliciet benoemd en wordt vastgesteld of de tekortkomingen binnen afzienbare tijd kunnen worden weggenomen. Ten aanzien van de opleiding stelt de NVAO verder vast de naam, het onderdeel in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO) waar de opleiding onder valt en de visitatiegroep waarin de opleiding is ingedeeld. Als het een hbo-opleiding betreft, stelt de NVAO ook de toevoeging aan de graad vast. Voor zover van toepassing maakt het bijzonder kenmerk ook onderdeel uit van het accreditatierapport.

Het accreditatierapport is dus een kerndocument.

Bij de accreditatie nieuwe opleiding en de accreditatie die daarop volgt maakt het accreditatierapport onderdeel uit van het besluit. Bij het behoud van de accreditatie is er slechts sprake van een bevestiging daarvan aan het instellingsbestuur, maar zijn het eindoordeel, de naam van de opleiding en als het een hbo-opleiding betreft de toevoeging aan de graad wel besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (zie artikel 15.6, derde lid).

In deze nieuwe bepaling is artikel 5a.10 opgenomen. Verschil is dat artikel 5a.10 normen bevatte voor het accreditatierapport naar aanleiding van de aanvraag voor accreditatie (na de fase van de toets nieuwe opleiding). Met betrekking tot de toets nieuwe opleiding was artikel 5a.10 van overeenkomstige toepassing verklaard. Omdat de toets nieuwe opleiding nu vooraan in het accreditatiehoofdstuk is geplaatst, is dat feitelijk omgedraaid (zie ook artikel 5.15, zesde lid).

De nieuwe bepaling is in lijn met de Awb gebracht. Het accreditatierapport is in de nieuwe bepaling als onderdeel gepositioneerd van het besluit op de aanvraag voor een toets nieuwe opleiding en niet meer als het besluit, zoals nu de systematiek is volgens artikel 5a.10, eerste lid. Dat het besluit onderdeel is van het accreditatierapport is juridisch onzuiver. Het besluit is immers het sluitstuk van de besluitvorming, die is gebaseerd op de conclusies in het accreditatierapport en niet andersom. Hiermee is tevens overbodig geworden om het rapport zelfstandig als besluit in de zin van

de Awb aan te merken (artikel 5a.10, tweede lid). Deze norm is daarom geschrapt.

Voor een opleiding met accreditatie bestaande opleiding is het accreditatierapport de basis voor het behoud en het eventueel intrekken van accreditatie bestaande opleiding als de NVAO concludeert dat de opleiding kwalitatief op orde is gebleven (artikel 5.10 juncto artikel 5.15, zesde lid, en 5.16, derde lid). Ook uit dat oogpunt bezien is het zuiver het accreditatierapport los te koppelen van de besluitvorming op aanvragen voor een toets nieuwe opleiding, respectievelijk voor accreditatie bestaande opleiding (zie verder de toelichting bij artikel 5.16).

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd verbeteren en verantwoorden verder te scheiden en te borgen dat verbeterpunten, dat wil zeggen, aanbevelingen ter verdere verbetering van een opleiding die kwalitatief op orde is, niet naar de NVAO worden gestuurd. Alleen die kwaliteitsaspecten waarvan het advies c.q. oordeel is dat de kwaliteit te kort schiet en dus (nog) niet voldoet, horen bij de NVAO thuis. Dat oordeel is van invloed op het besluit om accreditatie te verlenen, al dan niet onder voorwaarden, te weigeren of in te trekken. Nieuw op te nemen element in het accreditatierapport is daarom de vermelding van de kwaliteitsaspecten die onvoldoende zijn maar waarvan de tekortkomingen binnen afzienbare tijd kunnen worden weggenomen. Daarmee wordt niet alleen verduidelijkt dat verbeterpunten die uitstijgen boven het oordeel voldoende bij accreditatie niet worden gewogen door de NVAO, maar ook komt dit de deugdelijkheid van de motivering van het besluit ten goede.

Door de algemene bepaling dat het instellingsbestuur zijn zienswijze kenbaar kan maken over het voorgenomen besluit is geborgd dat deze zienswijze zich uitstrekt over alle onderdelen van het besluit. In wezen bestaat het besluit op de aanvraag voor een accreditatie nieuwe of bestaande opleiding naast het directe besluit op de aanvraag uit drie, en in voorkomend geval vier, deelbesluiten, te weten het besluit over het (gedifferentieerde) eindoordeel, het besluit over de indeling in een visitatiegroep, het besluit over de naam van de opleiding en, in voorkomend geval, een besluit over de toevoeging aan de graad.

Het vierde lid volgt uit artikel 3:40 Awb dat regelt dat een besluit niet in werking treedt voordat het is bekendgemaakt en dat bekendmaking van besluiten geschiedt door toezending of uitreiking aan belanghebbenden, onder wie begrepen de aanvrager (artikel 3:41 Awb). Het vierde lid van artikel 5a.10 overlapt deels met die bepaling. Zodra het accreditatierapport is bekendgemaakt, is het een rapport dat door iedereen die dat wenst, kan worden geraadpleegd. De NVAO maakt dit mogelijk door de besluiten op de aanvraag op zijn website te publiceren. Bij het bekendmaken van het besluit aan het instellingsbestuur voegt de NVAO slechts een samenvatting van het visitatierapport. Het visitatierapport, met uitzondering van de bijlage, is eerder door de instelling bij de aanvraag gevoegd.

De genoemde procedure maakt het verstrekken van een afschrift en het vragen van een vergoeding daarvoor overbodig. De norm in het huidige vijfde lid van artikel 5a.10 is daarom geschrapt.

Titel 3. Accreditatie bestaande opleiding, commissie van deskundigen en visitatie

5.11 Verkrijging van accreditatie bestaande opleiding

Na de eerste accreditatie voor de duur van zes jaar, kan in het voorstel accreditatie voor bestaande opleiding worden verkregen. Dit systeem vervangt het bestaande accreditatiesysteem waarbij eens per zes jaar telkens opnieuw accreditatie moet worden aangevraagd.

Accreditatie bestaande opleiding wordt de eerste keer ook op aanvraag verkregen, maar nadien zijn geen aanvragen meer nodig voor behoud van accreditatie. De zesjaarlijkse beoordeling blijft wel in stand. Met een positieve beoordeling of een beoordeling waarbij het vertrouwen er is dat eventuele tekortkomingen binnen afzienbare tijd kunnen worden weggewerkt, behoudt de opleiding haar accreditatie. Artikel 5.11 komt overeen met de bestaande artikelen 5a.9 en 5a.12a, voor zover dat in de nieuwe systematiek nog nodig is. De norm betreffende de gelijktijdige beoordeling binnen een visitatiegroep uit het bestaande artikel 5a.8, derde lid, is in artikel 5.11 opgenomen in die zin dat de NVAO de aanvraagdatum voor accreditatie bestaande opleiding afstemt op de gelijktijdige beoordelingsrondes binnen de visitatiegroepen. Een soortgelijke norm is opgenomen voor die opleidingen die al accreditatie bestaande opleiding hebben. De datum van inlevering van het visitatierapport wordt door de NVAO zo gekozen dat de visitatierapporten gelijktijdig kunnen worden beoordeeld. Bij een wijziging in de visitatiegroep, de naam of de toevoeging aan de hbo-graad, wordt ook dat door de NVAO opnieuw beoordeeld.

Uit het vierde lid volgt dat aanbevelingen voor verdere verbetering van de opleiding niet naar de NVAO worden gestuurd. Hiermee wordt een scherpere scheiding aangebracht tussen wat aan de NVAO moet worden verantwoord en wat de instelling zelf nog kan doen om de opleiding verder te ontwikkelen.

Artikel 5.12 Beoordeling kwaliteitsaspecten accreditatie bestaande opleiding

Dit artikel komt overeen met artikel 5a.8, tweede lid.

Bij de aanvraag voor accreditatie bestaande opleiding wordt de deugdelijkheid van de beoordeling, toetsing en examinering van de studenten en het gerealiseerd eindniveau van de opleiding beoordeeld. Deze beoordelingen kunnen alleen plaatsvinden op grond van onderwijs wat feitelijk wordt verzorgd en wat betreft het eindniveau kan dat alleen wanneer er studenten zijn afgestudeerd, vandaar dat ze geen standaard onderdeel zijn van de toets nieuwe opleiding, maar wel van de aanvraag voor accreditatie bestaande opleiding.

Artikel 5.13 Visitatie van opleidingen in het kader van accreditatie bestaande opleiding

Het voormalige derde lid van artikel 1.18 heeft zijn plek gekregen in dit artikel. De norm is verduidelijkt en geëxpliciteerd. Nieuw is de norm dat bij de visitatie de brede inbreng van studenten moet worden betrokken. Het is mogelijk om hieraan invulling te geven door het instellen van een studentenpanel. Het doel is dat betrokkenheid van studenten bij het accreditatieproces wordt vergroot, het studentenpanel is een middel waarmee dat kan worden gefaciliteerd. Ook bevat artikel 5.13 nu de opdracht aan het instellingsbestuur tot de eigen beoordeling van de opleiding, de zelfevaluatie. Formeel is het instellingsbestuur verantwoordelijk, feitelijk wordt de zelfevaluatie uitgevoerd door direct betrokkenen als opleidingsdirecteuren, docenten, kwaliteitszorgmedewerkers en studenten. Visitatie geschiedt ook nu al op basis van een zelfevaluatie, maar nieuw is dat de zelfevaluatie een door studenten zelf geschreven bijdrage met hun oordeel over de opleiding kan bevatten. Op het instellingsbestuur rust de inspanningsverplichting om alle studenten die bij de betreffende opleiding staan ingeschreven, in de gelegenheid te stellen tot het tijdig leveren van een bijdrage. Dit is ten opzichte van artikel 1.18 enger. Bij de algemene kwaliteitszorg gaat het om studenten van de instelling en is de studentbetrokkenheid dus breder. Het begrip «visitatierapport», ook een ingeburgerd begrip, vervangt hier «uitkomsten»

van de beoordeling». Nieuw is eveneens dat in het visitatierapport de aanbevelingen tot verdere ontwikkeling van de opleiding apart vermeld worden. Het gehele visitatierapport wordt met het oog op bespreking ervan binnen een week verstrekt aan het betreffende medezeggenschapsorgaan en de opleidingscommissie (zie ook onderdelen U, W en Y, artikel 9.18, artikel 10.3c en artikel 11.11). De aanbevelingen worden openbaar gemaakt binnen een jaar nadat de NVAO het accreditatierapport heeft uitgebracht. Het deel van het visitatierapport dat de verantwoording van de kwaliteit van de opleiding ten behoeve van verkrijging van accreditatie bestaande opleiding bevat, wordt bij de aanvraag voor accreditatie gevoegd (artikel 5.11, vierde lid) en nadien aan de NVAO verstrekt als onderdeel van vervulling van het voorschrift voor behoud van accreditatie bestaande opleiding, dat eens per zes jaar blijkt dat de kwaliteit van de opleiding nog steeds voldoende is, (artikel 5.16, tweede en derde lid). Dit deel van het visitatierapport wordt in samengevatte vorm ook door de NVAO opgenomen in het accreditatierapport en wordt als onderdeel van het besluit op de aanvraag van accreditatie bestaande opleiding op de website van de NVAO gepubliceerd en daarmee openbaar gemaakt.

Artikel 5.14 Commissie van deskundigen en instemming

De eisen aan de commissie van deskundigen, die nu in artikel 1.18, derde lid, zijn opgenomen, zijn in dit voorstel in een aparte bepaling geplaatst. Nieuw is dat de commissie van deskundigen haar werkzaamheden zo dient in te richten dat de beoordeling van de kwaliteit van de opleiding ten behoeve van accreditatie apart wordt verricht van de beoordeling van de opleiding ten behoeve van aanbevelingen voor verdere verbetering van de opleiding. Deze laatste worden opgenomen in een aparte bijlage. De zogenoemde fasering in gesprekken kan genoegzaam worden aangetoond indien het instellingsbestuur bij het verzoek tot instemming met de commissie van deskundigen een beschrijving van de werkwijze van de beoogde commissie voegt. Dit kan bijvoorbeeld door het overleggen van een programma. Hiermee wordt op een administratief weinig belastende wijze geborgd dat een fasering van gesprekken plaatsvindt. De eisen van onafhankelijkheid en deskundigheid, zoals deze in het accreditatiekader staan gelden onverkort.

Indien de instellingsbesturen binnen een visitatiegroep niet tijdig komen tot het samenstellen van een commissie dan doet de NVAO een bindende voordracht (artikel 5.2, tweede lid, onderdeel d). Het is daarom nodig dat de NVAO bepaalt wanneer de instemming uiterlijk aangevraagd moet worden. Dat is nu in artikel 5.14 opgenomen.

Ook kent artikel 5.14 in het derde lid nu een norm voor de termijn waarbinnen op de aanvraag voor instemming moet worden besloten. De norm van vier weken hanteert de NVAO nu al. Het besluit op de aanvraag voor instemming is een appellabel besluit.

Artikel 5.15 Beoordeling aanvraag accreditatie bestaande opleiding

De beoordeling van een opleiding bij een aanvraag voor accreditatie bestaande opleiding is op verschillende onderdelen anders dan die van een opleiding bij een toets nieuwe opleiding. Dit is ongewijzigd. Naast een oordeel over de kwaliteit van de opleiding, op de kwaliteitsaspecten die in artikel 5.12 zijn opgenomen, beoordeelt de NVAO de naam, en waar het een hbo-opleiding betreft de toevoeging aan de graad, als de instelling daarin een wijziging beoogt of indien de NVAO constateert dat er zich anderszins wijzigingen hebben voorgedaan, die van invloed zijn op de indeling in visitatiegroepen, naamgeving of toevoeging aan de hbo-graad.

Op een aanvraag voor accreditatie bestaande opleiding beslist de NVAO binnen drie maanden, waar een besluit op een toets nieuwe opleiding binnen zes maanden wordt genomen. Dit komt overeen met de huidige beslistermijnen voor de TNO en accreditatie en houdt verband met het feit dat bij een aanvraag voor accreditatie bestaande opleiding de visitatie al voorafgaand aan de aanvraag heeft plaatsgevonden door een commissie van deskundigen die de instelling heeft ingesteld, terwijl bij aanvraag van een toets nieuwe opleiding er na de indiening van de aanvraag nog een beoordeling dient plaats te vinden door een commissie van deskundigen. De beoordeling van de aanvragen van alle opleidingen in de visitatiegroep wordt gezamenlijk en in dezelfde periode verricht. In de huidige wet is de norm opgenomen dat de Minister in verband daarmee accreditatie en de toets nieuwe opleiding met maximaal twee jaar kan verlengen. (artikel 5a.8, derde lid en artikel 5a.9, tiende lid). In dit wetsvoorstel is deze bevoegdheid voor de accreditatie nieuwe opleiding en accreditatie bestaande opleiding opgenomen in artikel 5.31.

De bepaling dat accreditatie nieuwe opleiding stilzwijgend wordt verlengd, indien op de aanvraag pas kan worden beslist voordat de termijn van accreditatie nieuwe opleiding afloopt (vierde lid), vervangt artikel 5a.9, achtste lid. Het huidige achtste lid bevat door verschillende wijzigingen een dubbele norm voor de verlenging van accreditatie ingeval door de NVAO niet tijdig op de aanvraag voor accreditatie kan worden beslist, namelijk dat accreditatie (stilzwijgend) wordt verlengd totdat op de aanvraag is beslist, maar ook dat accreditatie (bij besluit) wordt verlengd tot aan het einde van het eerstkomende studiejaar of het studiejaar daarop.

Hoofdwetregel is dat binnen die termijn wordt beslist. In de situatie dat accreditatie nieuwe opleiding vervalt, gaat het altijd om overschrijding van de beslistermijn van drie maanden. De NVAO zal de aanvraagdatum immers zo kiezen dat besluitvorming over de aanvraag normaal gesproken kan worden afgerond voordat accreditatie nieuwe opleiding vervalt. Mocht dit om welke reden dan ook toch niet lukken, dan geeft het vierde lid daarvoor de genoemde voorziening.

Overschrijding van de beslistermijn op de aanvraag wordt beheerst door de Awb. In artikel 4:15 Awb is een aantal gevallen opgesomd waaronder uitloop op de beslistermijn geoorloofd is, dat wil zeggen, in welke gevallen de beslistermijn van rechtswege opgeschort wordt. Buiten die gevallen om is een bestuursorgaan in gebreke. Indien niet binnen de termijn van drie maanden op de aanvraag kan worden beslist moet de NVAO dit altijd op grond van artikel 4:14 Awb aan de instelling mededelen en daarbij een zo kort mogelijke termijn noemen waarbinnen die het besluit wel tegemoet kan zien. Indien een bestuursorgaan niet binnen de gestelde termijn beslist, dan kan de aanvrager daartegen op grond van artikel 6.2, onderdeel b, ook bezwaar aantekenen. Ongebreidelde uitloop van de beslistermijn is dus op grond van de Awb hoe dan ook niet mogelijk. Deze zal redelijk moeten zijn. Stilzwijgende verlenging geldt van rechtswege. De NVAO hoeft daaromtrent geen besluiten meer te nemen. Het is daarmee niet langer nodig dat de NVAO een besluit op de aanvraag uitstelt met een tussenbesluit tot verlenging van de accreditatie. Indien de NVAO uiteindelijk besluit accreditatie bestaande opleiding te weigeren en de instelling onverhoopt alsnog accreditatie verliest dan hoeven de gevolgen daarvan niet acuut in te treden. Net als nu het geval is, bepaalt artikel 5.21 dat de bekostiging van een opleiding en de bevoegdheid graden te verlenen niet van de ene op de andere dag hoeft te stoppen. De voorziening is alleen bedoeld om te waarborgen dat de accreditatie bij overschrijding van de beslistermijn gecontinueerd wordt. Het gaat er daarbij nadrukkelijk dus niet om een wettelijke mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn van drie maanden te faciliteren.

Het instellingsbestuur is de NVAO een vergoeding verschuldigd voor de kosten van beoordeling van de aanvraag, maar anders dan bij de toets

nieuwe opleiding niet voor de kosten van beoordeling door de commissie van deskundigen (vijfde lid). Ook van de beoordeling van accreditatie bestaande opleiding wordt een accreditatierapport opgesteld, naar de instelling gestuurd en door de NVAO openbaar gemaakt. Het oordeel kan dan mede zijn «goed» of «excellent» (zesde lid).

Artikel 5.16, 5.17 en artikel 5.18 Verlening en weigering van accreditatie bestaande opleiding, verlening accreditatie onder voorwaarden en behoud accreditatie bestaande opleiding onder voorwaarden

Artikel 5.16 regelt in welke gevallen accreditatie bestaande opleiding kan worden verkregen en welke voorschriften daaraan verbonden zijn. De kwaliteit van de opleiding moet in beginsel volledig op orde zijn. Wanneer de kwaliteit van de opleiding in die mate voldoet dat op grond van de huidige wet accreditatie wordt verleend met een herstelperiode (artikel 5a.12a), kan straks ook accreditatie bestaande opleiding worden verkregen, zij het onder voorwaarden. Ook hiervoor is een grondslag voor een AMvB opgenomen in het wetsvoorstel (artikel 5.17).

Een opleiding met accreditatie bestaande opleiding moet elke zes jaar opnieuw een beoordeling op de kwaliteitsaspecten ondergaan en bij die gelegenheid steeds op orde zijn. In het besluit waarbij accreditatie bestaande opleiding wordt verleend, vermeldt de NVAO de uiterste datum waarop het visitatierapport moet worden overgelegd (tweede lid) en nadien vermeldt hij dat bij de bevestiging dat accreditatie bestaande opleiding behouden blijft (derde lid). In geval van onvoorziene omstandigheden kan de Minister besluiten het instellingsbestuur van die datum uitstel te verlenen. Hierbij valt te denken aan onvoorziene situaties die niet herleidbaar zijn tot tekortkomingen van de onderwijskwaliteit. Bij die herbeoordeling geldt ook dat een negatief oordeel op een of meer van de kwaliteitsaspecten in artikel 5.12 niet meteen leidt tot intrekking van accreditatie. Voor zover de NVAO oordeelt dat de tekortkomingen binnen afzienbare tijd kunnen worden verholpen, kan de opleiding accreditatie bestaande opleiding behouden. In welke gevallen dat kan en welke voorschriften aan het behoud van accreditatie bestaande opleiding worden verbonden, wordt eveneens bij AMvB bepaald (artikel 5.18). Er vindt net als nu niet opnieuw een volledige beoordeling van alle kwaliteitseisen plaats, maar beoordeeld wordt of de tekortkomingen in voldoende mate zijn hersteld. De NVAO stuurt het instellingsbestuur een bevestiging dat accreditatie bestaande opleiding behouden blijft. Wanneer het keurmerk accreditatie bestendig wordt, is er in die zin geen sprake van verandering in de rechtstoestand van de opleiding. Dat kan anders zijn waar het gaat om de gedifferentieerde beoordeling, die elke zes jaar een nieuwe kans biedt om als opleiding zichtbaar te excelleren. Er kan sprake van zijn dat het eindoordeel van de opleiding wijzigt van «voldoende» in «goed» of «excellent», maar ook kan voorkomen dat de NVAO het oordeel van de commissie van deskundigen dat de opleiding ten opzichte van de vorige beoordeling in positieve zin wijzigt, niet overneemt. Tegen een gedifferentieerd oordeel, ook als dat geen wijziging betekent ten opzichte van de geldende situatie, kan bezwaar en beroep worden aangetekend. Bij een naamswijziging of een wijziging in de toevoeging aan de graad is eveneens sprake van een besluit in de zin van de Awb. In alle gevallen kan de instelling of een derde belanghebbende bezwaar aantekenen tegen het door het door de NVAO genomen besluit (artikel 5.16, vierde lid).

Wanneer blijkt dat een opleiding met accreditatie bestaande opleiding kwalitatief dermate onvoldoende is dat de tekortkomingen niet te verhelpen zijn, leidt dit tot intrekking van de verleende accreditatie bestaande opleiding met als rechtsgevolg dat de opleiding geen bekostiging meer ontvangt en geen graden meer mogen worden verleend (zie artikel 5.19 e.v.). Ook dan is sprake van een besluit in de zin van de Awb.

Geschrap is de norm dat accreditatie wordt geweigerd indien de NVAO van mening is dat de kwaliteitsaspecten onjuist zijn beoordeeld door de commissie van deskundigen of het visitatierapport onder de maat is. Accreditatie wordt op grond van die bepaling in zo'n geval met een jaar verlengd onder de voorwaarde dat binnen dat jaar een nieuwe aanvraag voor accreditatie wordt ingediend (artikel 5a.9, zesde lid). Indien de kwaliteitsaspecten onjuist zijn beoordeeld of een visitatierapport geeft geen goed beeld van de kwaliteit van de opleiding, dan voldoet het visitatierapport niet aan de normen die de wet en het accreditatiekader aan het visitatierapport stellen en is nadere informatie nodig. De NVAO kan dan op grond van artikel 4:5, eerste lid, onderdeel c, de instelling verzoeken aanvullende gegevens te verstrekken omdat de gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de NVAO om de kwaliteit van de opleiding te beoordelen. Het verstrekken van nadere gegevens door de instelling gedurende een lopend visitatietraject overeenkomstig artikel 4:5 Awb kan in die zin het probleem van een visitatierapport dat «onder de maat» is verhelpen zonder dat een nadere wettelijke voorziening als die van artikel 5a.9, zesde lid, nodig is. Daarbij moet tevens bedacht worden dat de instelling de aanvrager is, niet de visitatiecommissie. Een onduidelijkheid veroorzaakt door de visitatiecommissie kan dus met nadere informatie van de instelling zelf worden verholpen zonder dat door deze binnen een jaar een geheel nieuwe visitatie hoeft te worden opgestart. Dit doet recht aan het eigenaarschap van de instelling.

Titel 4. Intrekking van accreditatie en de gevolgen van intrekking

Artikel 5.19 intrekking van accreditatie

De gronden van intrekking van accreditatie zijn wat betreft de kwaliteitsaspecten dezelfde als de gronden voor weigering van accreditatie, zij het dat ook het überhaupt niet voldoen aan de voorschriften verbonden aan de accreditatieverlening, zoals de verplichting de opleiding bij accreditatie nieuwe opleiding aan te melden voor inschrijving in het Croho en de verplichting om de opleiding bij accreditatie bestaande opleiding elke zes jaar opnieuw te laten beoordelen, leidt tot intrekking. In de systematiek van de huidige wet vervalt accreditatie dan. Tot het niet voldoen aan de voorschriften behoort ook de situatie dat de kwaliteit van de opleidingen zich onvoldoende herstelt op de kwaliteitsaspecten, waarvoor accreditatie onder voorwaarden was verleend. Omdat de gevallen en de voorschriften voor verlening van accreditatie onder voorwaarden bij AMvB worden bepaald, worden ook de intrekkinggronden met betrekking tot accreditatie onder voorwaarden bij AMvB vastgesteld.

Indien bij de tussentijdse beoordeling na drie jaar blijkt dat de opleiding op een of beide kwaliteitsaspecten onvoldoende wordt beoordeeld, wordt de accreditatie ook ingetrokken. Indien de tekortkomingen binnen afzienbare tijd verholpen kunnen worden, kan de opleiding accreditatie onder voorwaarden behouden mits de opleiding niet eerder accreditatie nieuwe opleiding onder voorwaarden was verleend. Ook hiervoor geldt dat de voorschriften die aan het behoud van accreditatie kunnen worden verbonden (het geval waarin dat kan, is bij wet geregeld) bij AMvB worden bepaald. Kortom, zowel wanneer er geen verzoek tot beoordeling is ingediend als wanneer een opleiding als onvoldoende wordt beoordeeld, wordt de accreditatie ingetrokken door de NVAO. Artikel 5.10 is van overeenkomstige toepassing. Ingeval de instelling in het geheel geen visitatierapport indient, zal er ook geen advies van de commissie van deskundigen in het rapport kunnen worden opgenomen. Dat is er alleen indien het oordeel over de kwaliteitsaspecten over het advies leidt tot intrekking van accreditatie (vijfde lid).

Artikel 5.20 Tussentijdse intrekking van accreditatie

Het eerste lid van dit artikel komt overeen met het eerste lid van het bestaande artikel 5a.12b. Het gaat hier om de situatie dat accreditatie, zowel accreditatie nieuwe opleiding (voormalig «TNO») als accreditatie bestaande opleiding (voormalig accreditatie voor zes jaar), wordt ingetrokken door de Minister op een ander moment dan dat besluitvorming door de NVAO over de kwaliteit van de opleiding aan de orde is. Tussentijdse intrekking door de Minister kan alleen als er zwaarwegende argumenten zijn voor ingrijpen in een gevestigd recht.

Het tweede lid betreft de overheveling van de norm, die nu in artikel 5a.2, derde lid, tweede volzin, is verwoord. Zoals nu ook al het geval is, kan de NVAO informatie inwinnen bij de Inspectie ten behoeve van het advies over intrekking aan de Minister. Een norm voor het horen van het instellingsbestuur is overbodig. Dit is geborgd via artikel 4:7 Awb. Ook volgt dit uit de overeenkomstige toepassing van artikel 5.10. Het tweede lid van artikel 5a.12b wordt daarom geschrapt. Ook het derde lid is geschrapt. Dat is overbodig geworden omdat artikel 5.21 de normen geeft voor de gevolgen van afwijzing en intrekking van accreditatie.

Artikel 5.21 Gevolgen afwijzing of intrekking accreditatie

De gevolgen voor het afwijzen van accreditatie bestaande opleiding of het intrekken van accreditatie zijn inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de huidige wettekst. Als gevolg van het verlies van accreditatie vervalt van rechtswege de bevoegdheid tot graadverlening en voor wat betreft bekostigde instellingen het recht op bekostiging van de opleiding. Dit is nu in het eerste lid opgenomen. Geschrapt is de norm in het huidige artikel 5a.12, tweede lid, dat de registratie in het Croho wordt beëindigd. De beëindiging van de registratie is geregeld artikel 6.15.

Titel 5. Toets nieuwe Ad-programma

Artikel 5.22 Aanvraag en beoordeling toets nieuw Ad-programma

De bepaling vervangt artikel 5a.13. Inhoudelijk is de bepaling niet gewijzigd, wel technisch. Instellingen die een nieuw Ad-programma willen verzorgen als onderdeel van de hbo-bacheloropleiding moeten ervoor zorgen dat dit programma van voldoende kwaliteit is. De kwaliteitsaspecten, die worden beoordeeld, zijn dezelfde als die van een nieuwe opleiding. Ook de gronden voor verlening en weigering van accreditatie zijn hetzelfde. Er is één aanvullende weigeringsgrond. Een nieuw Ad-programma wordt accreditatie geweigerd indien aan de opleiding, waartoe het Ad-programma behoort, accreditatie onder voorwaarden is verleend (artikel 5a.13, eerste lid, oud/ tweede lid, nieuw).

Een afzonderlijke toets van het Ad-programma vindt slechts één maal plaats. De toets van bestaande Ad-programma's maakt nadien onderdeel uit van de accreditatiebeoordeling van de hbo-bacheloropleiding waartoe het Ad-programma behoort. De accreditatie van het Ad-programma wordt als aanvullend besluit op het besluit waarbij de accreditatie aan de opleiding is verleend en wel onder dezelfde voorwaarden als gelden voor de accreditatie van de opleiding. Dat betekent dat wanneer de opleiding accreditatie nieuwe opleiding heeft de accreditatie van het nieuwe Ad-programma op hetzelfde moment vervalt, en als de opleiding accreditatie bestaande opleiding heeft, het Ad-programma op hetzelfde moment opnieuw moet worden beoordeeld als de opleiding. Ook wanneer de accreditatie nieuwe opleiding wordt verlengd, hetzij stilzwijgend (artikel 5.15, vierde lid), hetzij met maximaal twee jaar als de visitatiegroep van de opleiding wijzigt, of de herbeoordeling van een opleiding met accreditatie bestaande opleiding wordt uitgesteld

(artikel 5.31, derde lid) geldt dit automatisch voor de accreditatie van het nieuwe Ad-programma (derde lid). De gronden voor intrekking van accreditatie van een nieuw-Ad-programma zijn dezelfde als die voor accreditatie van een opleiding (vierde lid).

Titel 6. Instellingstoets kwaliteitszorg en erkenning ITK

Titel 6 van het wetsvoorstel vervangt titel 2a van de wet. Inhoudelijk zijn de artikelen nagenoeg niet gewijzigd.

Een instelling kan de ITK op vrijwillige basis aanvragen om toegang te krijgen tot de beperkte opleidingsaccreditatie. Dit blijft behouden in dit wetsvoorstel. Bij de ITK wordt vastgesteld of de interne kwaliteitszorg op orde is en of binnen de instelling een goede kwaliteitscultuur bestaat. Een kwaliteitscultuur is een cultuur van voortdurende kritische reflectie op de resultaten en het niveau van het onderwijs die is gericht op verbetering en ontwikkeling; niet alleen wanneer een instellingstoets wordt afgenomen of accreditatie nabij is, maar structureel. Bij de instellingstoets worden opzet en functioneren van de kwaliteitszorg beoordeeld; niet de kwaliteit van de opleidingen.

Hierna worden alleen de wijzigingen ten opzichte van het huidige systeem besproken.

Artikel 5.25 Gevolgen beoordeling opleidingen erkenning ITK

In de praktijk wordt er momenteel een overlap ervaren tussen de ITK en de beperkte opleidingsbeoordeling waar het gaat om verantwoording over personeel en voorzieningen. Door deze overlap uit de te beoordelen kwaliteitsaspecten te filteren kunnen de administratieve lasten voor instellingen met een erkenning ITK worden verlicht zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteitsborging.

Bij een instelling die beschikt over de erkenning ITK wordt op instellingsniveau het gevoerde beleid op het gebied van personeel en voorzieningen beoordeeld. Op opleidingsniveau worden vervolgens op deze onderwerpen alleen nog de kwaliteit en kwantiteit van het ingezette personeel en de opleidingsspecifieke voorzieningen beoordeeld. Dat wordt met dit wetsvoorstel anders.

Op opleidingsniveau vervalt «opleidingsspecifieke voorzieningen» als onderwerp van beoordeling bij een instelling met de erkenning ITK. Het gevoerde beleid op het gebied van voorzieningen is immers al beoordeeld. Dat geeft voldoende vertrouwen om de beoordeling op opleidingsniveau los te laten en daarmee vertrouwen te geven en lasten te verlichten.

Docenten zijn essentieel voor de kwaliteit van het onderwijs. Daarom worden op opleidingsniveau de kwaliteit en kwantiteit van het ingezette personeel beoordeeld bij een instelling met de erkenning ITK. Dat wordt beknopter beschreven en meer toegespitst op het functioneren van docenten als team. Aandacht voor teams past meer in de lijn van waardering voor kwaliteitscultuur. Waar voorheen de kwaliteit en kwantiteit beoordeeld werden, wordt dit nu beperkt tot: «de kwaliteit van het docententeam». Dit geldt zowel bij de uitgebreide als beperkte opleidingsbeoordeling (eerste lid, onderdeel d, en tweede lid, onderdeel b). Docentkwaliteit raakt meer dan algemene voorzieningen de kwaliteit van het onderwijs (op opleidingsniveau) waardoor er op dat punt is gekozen voor een versmalling van hetgeen wordt beoordeeld in plaats van het volledig buiten beschouwing laten.

Artikel 5.26 Verlenging erkenning ITK

De verlenging bij niet tijdig beslissen op een aanvraag is in de huidige wet opgenomen in artikel 5a.13c, tweede lid. In het derde lid is verduidelijkt is dat het daarbij gaat om een stilzwijgende verlenging. De voorziening is alleen bedoeld om te waarborgen dat de erkenning ITK bij overschrijding van de beslistermijn gecontinueerd wordt. Het gaat er daarbij nadrukkelijk dus niet om een wettelijke mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn van drie maanden te faciliteren (zie ook de toelichting op artikel 5.15).

Nieuw is de mogelijkheid tot verlenging van de erkenning ITK indien de instelling wegens onvoorziene omstandigheden niet tijdig een aanvraag kan indienen. Omdat de aanvraag ten minste een jaar voor het vervallen van de erkenning moet worden ingediend, zal het gaan om bijzondere omstandigheden, die ook het indienen dan wel aanvullen van een aanvraag in de nabije toekomst onmogelijk maken, zoals brand binnen de instelling. Of de bijzondere omstandigheid zich voordoet, is aan het oordeel van de Minister voorbehouden.

Artikel 5.27 Weigering erkenning ITK en verlening erkenning ITK onder voorwaarden

Net als voor accreditatie geldt ook hier dat de erkenning geweigerd wordt indien de kwaliteitszorg onvoldoende is, maar dat de NVAO de erkenning ITK onder voorwaarden kan verlenen indien hij oordeelt dat de tekortkomingen binnen afzienbare tijd kunnen worden weggenomen. De gevallen waarin dat kan en welke voorschriften daaraan kunnen worden verbonden worden bij AMvB bepaald.

Gevolgen erkenning ITK onder voorwaarden voor beoordelingswijze opleidingen

De huidige wet bepaalt dat de kwaliteit van de opleidingen van een instelling met een erkenning ITK onder voorwaarden weliswaar wordt beoordeeld op de beperkte set kwaliteitsaspecten maar dat deze opleidingen twee, respectievelijk drie jaar nadien, opnieuw moet worden beoordeeld volgens de uitgebreide set kwaliteitsaspecten, indien de instelling de erkenning ITK verliest omdat niet aan de voorwaarden voor omzetting in een volwaardige erkenning ITK wordt voldaan. Deze bepalingen, die in de huidige wet staan in artikel 5a.13e, vierde tot en met zevende lid, zijn onnodig belastend, omdat de kwaliteit van de opleidingen zelf niet wordt betwist. Deze bepalingen zijn daarom in dit voorstel geschrapt. Een tussentijdse aanvullende beoordeling van opleidingen is daarmee niet meer nodig als de instelling de erkenning ITK onder voorwaarden verliest. In welke gevallen de erkenning ITK onder voorwaarden wordt verleend en welke voorschriften daaraan worden verbonden wordt evenals bij accreditatie bij AMvB bepaald. Dat geldt ook voor de intrekingsgronden van de erkenning ITK onder voorwaarden.

Titel 7. Overige bepalingen

Artikel 5.31 Wijziging in visitatiegroep, naam of toevoeging graad

In het eerste lid is geregeld dat de visitatiegroep al dan niet op initiatief van het instellingsbestuur kan wijzigen. Op grond van het tweede lid kan op aanvraag van het instellingsbestuur de naam en de toevoeging aan de graad wijzigen. De mogelijkheid van naamswijziging is nu geregeld in artikel 7.3 van de wet. Voor de wijziging van een visitatiegroep en van de toevoeging aan de graad kende de wet nog geen voorschriften.

Feitelijk werd dat wel toegepast. De wijzigingen in visitatiegroep, naam en toevoeging aan de graad zijn voor bezwaar en beroep vatbare besluiten. Op gelijke wijze als voor de overige aanvraagprocedures worden nu ook voor deze aanvraagprocedures in de wet normen gesteld voor indiening van aanvragen en het verlenen van instemming met de wijzigingsvoorstellen. Er geldt geen bijzondere beslistermijn, waarmee de algemene norm van artikel 4:13 Awb geldt, namelijk dat een beslistermijn van acht weken redelijk is.

Artikel 5.32 Gevolgen vernietiging van besluiten

Het bepaalde in dit artikel is ongewijzigd overgenomen van artikel 5a.15 en behoeft daarom geen nadere toelichting.

Onderdelen F tot en met S, T en Y

Verschillende bepalingen in de WHW bevatten verwijzingen naar de bepalingen, zoals deze in het huidige hoofdstuk 5a staan. Deze verwijzingen zijn in overeenstemming gebracht met de onderhavige wijzigingsvoorstellen. Alleen die aanpassingen die ook een inhoudelijke component bevatten, worden hierna toegelicht.

Onderdeel G

Indien sprake is van een samenvoeging van bestaande opleidingen tot een bredere opleiding of het vormen van een joint degree wordt in het kader van de aanvraag voor instemming met de samenvoeging allereerst door de NVAO geoordeeld of de brede opleiding of de joint degree-opleiding als nieuwe opleiding moet worden aangemerkt. Deze werkwijze is beschreven in de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2014. Indien dat niet het geval is, dan hoeft de opleiding geen toets nieuwe opleiding te ondergaan. (artikel 5.6). Artikel 6.2 is zo aangepast dat deze werkwijze wettelijk verankerd is.

Indien de samengevoegde opleidingen naar het oordeel van de NVAO geen nieuwe opleiding vormen, wordt op grond van de genoemde beleidsregel van de oude opleidingen de eerste vervaldatum van accreditatie als uitgangspunt genomen voor de visitatie van de samengevoegde opleiding. Dit kan echter tot een onwerkbaar situatie leiden wanneer de datum waarop het visitatierapport moet worden overgelegd te dicht op de startdatum van de samengevoegde opleiding komt te liggen. In artikel 6.2 is daarom het beleid zoals hierboven beschreven wettelijk verankerd in een nieuw vijfde lid.

De Minister kan op grond van het huidige vijfde lid desgevraagd bepalen dat de samenvoeging ongedaan gemaakt kan worden zonder dat daarvoor instemming van de Minister hoeft te worden gevraagd. De norm dat instemming van de Minister bij ongedaan maken van een samenvoeging nodig is, staat nu echter abusievelijk niet in artikel 6.2, eerste lid. Dit is gecorrigeerd.

In het vijfde lid is in onderdeel b bepaald dat bij ongedaan maken van de samenvoeging binnen zes jaar de afzonderlijke opleidingen het visitatierapport moeten overleggen op de datum waarop de samengevoegde opleiding dat zou hebben moeten doen.

In een nieuw zesde lid is opgenomen dat de Minister van de data genoemd in het vijfde lid, maximaal twee jaar uitstel kan verlenen. Indien een toets nieuwe opleiding nodig is, dan wordt de bedoelde datum door de NVAO bepaald op grond van artikel 5.8, derde lid.

Onderdeel S

Artikel 7.24 van de WHW bevat de algemene vooropleidingseisen voor toegang tot een bacheloropleiding, namelijk dat een aspirant-student beschikt over een Nederlands diploma zoals havo, vwo of middenkaderopleiding. Artikel 7.28 van de WHW regelt in welke gevallen vrijstelling bestaat of kan worden verleend van die algemene vooropleidingseisen, indien de aspirant-student beschikt over een ander of buitenlands diploma.

Daarnaast gelden er soms op grond van de artikelen 7.25 en 7.25a van de WHW ook nadere respectievelijk bijzondere nadere vooropleidingseisen. Het derde en vierde lid van artikel 7.28 van de WHW bepalen in dat geval dat de aspirant-student met een ander diploma weliswaar vrijstelling heeft van de algemene vooropleidingseisen, maar dat hij alsdan nog wel moet aantonen door middel van een aanvullend onderzoek dat hij ook voldoet aan die nadere vooropleidingseisen uit hoofde van artikel 7.25 van de WHW. De instelling kan dit onderzoek voor aanvang van de opleiding doch uiterlijk in de propedeutische fase van de opleiding afnemen. Deze eis mag op grond van artikel IV.4 van het Verdrag van Lissabon van 2 augustus 2002 (Tractatenblad 2002, 137) ook worden gesteld aan bezitters van een buitenlands gelijkwaardig diploma. Zodoende is er sprake van gelijke behandeling van gelijke gevallen. Het is aan het instellingsbestuur de onderwijskwalificaties te vergelijken, zolang hiervoor geen algemene regels zijn vastgesteld.

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

Tevens wordt hiermee verduidelijkt dat de nadere dan wel bijzonder nadere vooropleidingseisen ook gelden indien een vrijstelling op grond van het Verdrag inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio is verleend. Dit blijkt nu immers duidelijk uit het derde en vierde lid van artikel 7.28 van de WHW.

Onderdeel U, W en Y

In artikel 9.18, eerste lid, wordt een nieuw onderdeel e toegevoegd en daarmee een nieuwe taak aan de opleidingscommissie van een universiteit toebedeeld, te weten het bespreken van het visitatierapport. Het visitatierapport wordt overeenkomstig het nieuwe artikel 5.13, vijfde lid, door het instellingsbestuur aan de opleidingscommissie verstrekt. De artikelen over de opleidingscommissie voor het hoger beroepsonderwijs (artikel 10.3c) en voor de Open Universiteit (artikel 11.11) zijn op overeenkomstige wijze aangepast.

Onderdeel AA

Artikel 18.5 bevat een norm die nog niet is uitgewerkt. Op grond van het tweede lid moet elke vier jaar een evaluatie over het functioneren van de NVAO aan de Eerste en Tweede Kamer worden gestuurd. Deze norm is overbodig, omdat op grond van artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen al elke vijf jaar een verslag over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan aan beide Kamers moet worden gezonden.

Onderdeel AB

Titel 16 Wet accreditatie op maat

Artikel 18.87 en artikel 18.88 Overgangsbepaling visitatie en overgangsbepaling werkzaamheden commissie van deskundigen

Met deze overgangsbepalingen wordt geregeld dat visitaties die lopen op het moment van inwerkingtreding van de wetswijzing worden uitgevoerd volgens het accreditatieregime van de huidige wet. Dat wil zeggen dat de visitatie overeenkomstig het accreditatiekader, geldend voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet, wordt afgerond. Dit betekent dat de nieuwe voorschriften voor visiteren, zoals de bijdrage van studenten aan de zelfreflectie, de scherpere scheiding van verbeteren versus verantwoordwoorden, de wijze waarop de commissie van deskundigen zijn werkzaamheden inricht en de voorschriften met betrekking tot de verspreiding van het visitatierapport pas voor het eerst van toepassing zijn op visitaties die worden gestart na inwerkingtreding van de wetswijziging door commissies die op grond van de nieuwe normen, geformuleerd in artikel 5.14, instemming van de NVAO hebben verkregen. In artikel 18.88 wordt voorts geregeld dat de commissie van deskundigen, van wie de NVAO heeft ingestemd met de samenstelling voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wetswijziging, haar werkzaamheden inricht overeenkomstig artikel 1.18, en daarmee in overeenstemming met het accreditatiekader, zoals dat luidde op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet accreditatie op maat.

Er is geen overgangsrecht voor wat betreft het verlenen van accreditatie nieuwe opleiding en accreditatie bestaande opleidingen. Op lopende aanvragen voor een toets nieuwe opleiding wordt derhalve accreditatie nieuwe opleiding verleend en op lopende aanvragen voor accreditatie oude stijl, accreditatie bestaande opleiding.

Artikel 18.89 Overgangsbepaling lopende besluiten toets nieuwe opleiding, accreditatiebesluiten en besluiten toets nieuw Ad-programma

Het uitgangspunt van vertrouwen in de kwaliteit van de opleiding ligt aan deze algemene overgangsbepaling ten grondslag. Besluiten toets nieuwe opleiding, toets nieuw Ad-programma en accreditatiebesluiten die gelden op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet accreditatie op maat worden omgezet in een accreditatie nieuwe opleiding als bedoeld in artikel 5.8, een toets nieuw Ad-programma als bedoeld in artikel 5.22 respectievelijk een accreditatie bestaande opleiding als bedoeld in artikel 5.16.

Een uitzondering hierop wordt gemaakt voor opleidingen waaraan een herstelperiode is toegekend die nog niet is afgerond. Voor deze gevallen blijven de oude bepalingen van hoofdstuk 5a van kracht totdat de NVAO een nieuw besluit heeft genomen of de opleiding na de herstelperiode voldoet.

Hetzelfde geldt voor opleidingen die midden in een nieuwe accreditatie-ronde zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet accreditatie op maat. Het behoud van het oude stelsel in deze gevallen is slechts heel tijdelijk totdat het accreditatieproces is afgerond.

Artikel 18.90 Overgangsbepaling aanvraag instellingstoets kwaliteitszorg

De kwaliteitsaspecten van de kwaliteitszorg die worden getoetst in het kader van een ITK zijn op onderdelen gewijzigd. Daarom voorziet deze overgangsbepaling erin dat lopende aanvragen moeten worden getoetst op basis van de kwaliteitsaspecten zoals deze voorafgaand aan de

inwerkingtreding van de Wet accreditatie op maat golden. Er bestaat geen bezwaar tegen dat de instelling een erkenning ITK nieuwe stijl verkrijgt.

ARTIKEL II tot en met VII

Deze artikelen bevatten wijzigingen in andere wetgeving dan de WHW. Het gaat daarbij om verwijzingen naar de huidige accreditatiebepalingen die in het onderhavige wetsvoorstel worden verplaatst en opnieuw genummerd. De bepalingen zijn waar nodig eveneens redactioneel verbeterd.

ARTIKEL VIII

Voor artikel 83 van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) geldt dat dit artikel geheel kan vervallen. Dit artikel voorziet namelijk in overgangsrecht dat reeds is uitgewerkt. De situatie beschreven in het eerste lid is niet meer aan de orde aangezien alle opleidingen inmiddels zijn geaccrediteerd. Daarnaast geldt dat de overgangstermijn, genoemd in het tweede tot en met vierde lid van artikel 83 Wta, is verstreken.

ARTIKEL IX

Op het moment van indienen van dit wetsvoorstel zijn in de Eerste en Tweede Kamer nog twee wetsvoorstellen aanhangig die deels dezelfde bepalingen wijzigen als het voorliggende wetsvoorstel, te weten het wetsvoorstel Wet invoering associate degree-opleiding (Kamerstukken II 2016/17, 34 678) en het wetsvoorstel Wet bevordering internationalisering hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Kamerstukken II 2015/16, 34 355). Om te voorkomen dat dit leidt tot onuitvoerbare wetgevingsopdrachten of tot onbedoelde wetswijzigingen is een aantal samenloopbepalingen opgesteld. De samenloopbepalingen hebben zowel betrekking op de situatie dat de genoemde wetsvoorstellen eerder in werking treden dan het voorliggende wetsvoorstel als op het omgekeerde.

ARTIKEL X

Beoogd is dat het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2018 in werking treedt. Voor de onderdelen U tot en met Y van artikel I die betrekking hebben op het zoveel mogelijk gelijk formuleren van de bepalingen die gaan over de opleidingscommissies is terugwerkende kracht tot en met 1 september 2017 voorzien.

ARTIKEL XI

Er is gekozen voor een citeertitel voor deze wijzigingswet om diverse overgangsmomenten beter te kunnen markeren.

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

Bijlage 1, behorende bij de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek met het oog op het optimaliseren van het accreditatiestelsel (Wet accreditatie op maat)

Transponeringstabel van de oude bepalingen in hoofdstuk 5a van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) naar de nieuwe bepalingen in hoofdstuk 5.

Oude bepalingen hoofdstuk 5a	Nieuwe bepalingen hoofdstuk 5
5a.1	5.1
5a.2, eerste lid	5.2, eerste lid
5a.2, tweede lid	5.2, tweede lid, onderdelen b t/m d en 5.14, eerste lid
5a.2, lid 2a	5.6, derde lid, onderdelen b en c, en 5.7, vierde lid
5a.2, derde lid, eerste volzin	5.2, tweede lid, onderdeel e
5a.2, derde lid, tweede volzin	5.20, tweede lid, en 5.29, tweede lid
5a.2, lid 3a	5.2, tweede lid, onderdeel a, 5.10, derde lid
5a.2, vierde lid	5.2, derde lid
5a.2, vijfde lid	5.3, zesde lid
5a.2, zesde en zevende lid	5.2, vierde en vijfde lid
5a.2a, eerste lid	5.2, tweede lid, onderdeel f, 5.3, eerste lid
5a.2a, tweede t/m vierde lid	5.3, tweede t/m zesde lid
5a.3	5.4
5a.6b	5.5
5a.8, eerste lid, onderdelen a, b en d	5.3, eerste lid
5a.8, eerste lid, onderdelen b en c	5.14
5a.8, tweede lid	5.12
5a.8, derde lid	5.15, derde lid
5a.9, eerste lid	5.11, tweede lid
5a.9, tweede lid	5.11, tweede lid
5a.9, derde lid	5.12
5a.9, vierde lid, eerste volzin	5.15, derde lid
5a.9, vierde lid, tweede volzin	–
5a.9, vijfde lid	5.17, eerste lid
5a.9, zesde lid	–
5a.9, zevende lid	–
5a.9, achtste lid	5.15, vierde lid
5a.9, negende lid	5.15, vijfde lid
5a.9, tiende lid	5.31, derde lid

Oude bepalingen hoofdstuk 5a	Nieuwe bepalingen hoofdstuk 5
5a.10	5.10
5a.10a, eerste lid, onderdeel a	5.3, eerste lid, onderdeel c
5a.10a, eerste lid, onderdeel b	5.9, tweede lid
5a.10a, tweede lid	5.7, eerste lid
5a.10a, derde lid	5.7, tweede lid
5a.10a, vierde lid	5.8, eerste lid, onderdeel c jo. 5.25, vijfde lid
5a.10a, vijfde lid	5.3, eerste lid, onderdeel d
5a.11, eerste lid, eerste volzin	5.6, tweede lid
5a.11, eerste lid, tweede volzin	5.6, vierde lid, onderdeel b
5a.11, tweede lid, eerste volzin	5.7, vijfde lid
5a.11, tweede lid, tweede volzin	5.10, eerste lid, onderdelen e en f
5a.11, derde lid	5.9, eerste lid
5a.11, vierde lid	5.9, tweede en derde lid, jo. 5.19, vierde lid, en 5.21
5a.11, vijfde lid	5.8, eerste lid, onderdelen a en b
5a.11, zesde lid	5.8, eerste lid, en 5.19, eerste en vierde lid
5a.11, zevende lid	5.8, eerste lid, onderdeel c, jo. 5.19, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid
5a.11, achtste lid	5.7, zesde lid en 5.10
5a.11, negende lid	5.6, vierde lid, onderdeel d
5a.11, tiende lid	5.31, derde lid
5a.12	5.21
5a.12a	5.17, tweede lid
5a.12b	5.20
5a.13	5.22
5a.13a	5.23, tweede lid
5a.13b, eerste lid	5.3, tweede lid
5a.13b, tweede lid	5.23, derde lid
5a.13c, eerste lid	5.24, eerste lid
5a.13c, tweede lid	5.26, eerste lid
5a.13c, derde lid	5.26, derde lid
5a.13c, vierde lid	5.23, zesde lid
5a.13d, eerste lid	5.23, vijfde lid
5a.13d, tweede lid	–
5a.13d, derde lid	5.23, tweede lid
5a.13d, vierde lid	5.28
5a.13d, vijfde lid	5.27, eerste lid, onderdeel a

Oude bepalingen hoofdstuk 5a	Nieuwe bepalingen hoofdstuk 5
5a.13d, zesde lid	5.27, tweede lid
5a.13e, eerste lid	5.25, eerste tot en met vierde lid
5a.13e, tweede lid	5.29
5a.13e, derde lid	5.30
5a.13e, vierde lid, vijfde en zesde	–
5a.13e, zevende lid	5.27, tweede lid
5a.13f	5.25, derde lid
5a.13g	5.25, eerste en tweede lid
5a.15	5.31

Bijlage 2, behorende bij de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek met het oog op het optimaliseren van het accreditatiestelsel (Wet accreditatie op maat)

Transponeringstabel van de nieuwe bepalingen in hoofdstuk 5 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) naar de oude bepalingen in hoofdstuk 5a.

Nieuwe bepalingen	Oude bepalingen
5.1	5a.1
5.2	5a.2, eerste, tweede en derde lid, lid 3a, eerste volzin, vierde, zesde en zevende lid
5.3	5a.2, vijfde lid, 5a.2a, 5a.8, eerste lid, onderdelen a, b en d, 5a.10a, eerste lid, onderdeel a, en vijfde lid
5.4	5a.3
5.5	5a.6b
5.6, eerste lid	–
5.6, tweede lid	5a.11, eerste lid, eerste volzin
5.6, derde lid	5a.2, lid 2a
5.6, vierde lid, onderdelen a en b	5a.11, eerste lid, tweede volzin
5.6, vierde lid, onderdeel c	–
5.6, vierde lid, onderdeel d	5a.11, negende lid
5.7, eerste en tweede lid	5a.10a, tweede en derde lid
5.7, derde lid	–
5.7, vierde lid	5a.2, lid 2a
5.7, vijfde lid	5a.11, tweede lid, eerste volzin
5.7, zesde lid	5a.11, achtste lid
5.8, eerste lid	5a.11, zesde lid
5.8, tweede lid	–
5.8, derde lid	5a.9, tweede lid
5.9, eerste lid	5a.11, derde lid, eerste volzin
5.9, tweede en derde lid	5a.11, vierde lid
5.10	5a.10
5.11, eerste lid	–
5.11, tweede lid	5a.9, eerste lid jo. artikel 5a.8, derde lid
5.11, derde lid	5a.2, lid 2a
5.11, vierde lid	–
5.12	5a.8, tweede lid
5.13	Artikel 1.18, derde lid
5.14	5a.2, tweede lid

Nieuwe bepalingen	Oude bepalingen
5.15, eerste lid	5a.9, derde lid
5.15, tweede lid	5a.2, lid 2a
5.15, derde lid	5a.9, vierde lid jo. 5a.8, derde lid
5.15, vierde lid	5a.9, tiende lid
5.15, vijfde lid	5a.9, negende lid
5.15, zesde lid	5a.10, eerste lid, onderdeel c
5.20	5a.12b, 5a.2, derde lid
5.21	5a.12
5.22	5a.13
5.23	5a.13a, 5a.13b, tweede lid, 5a.13c, vierde lid, 5a.13d, eerste lid
5.24	5a.13c, eerste lid
5.25	5a.13e, eerste lid, 5a.13f, 5a.13g, 5a.10a, vierde lid
5.26	5a.13c, tweede tot en met vierde lid
5.27	5a.13d, vijfde en zesde lid
5.28	5a.13d, vierde lid
5.29	5a.13e, tweede lid
5.30	5a.13e, derde lid
5.31	–
5.32	5a.15