No.W05.16.0383/I 's-Gravenhage, 10 februari 2017

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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

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

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

1. Inleiding

In 1985 hebben de (bekostigde) instellingen een stelsel van externe kwaliteitszorg in het leven geroepen dat bestond uit onderlinge visitaties van opleidingen. Nadat in 1993 dit op vrijwilligheid gebaseerde stelsel omgezet was in een wettelijke verplichting, heeft de wetgever in 2002 besloten de visitatie te verbinden met accreditatie en in handen te leggen van een zelfstandig bestuursorgaan, de Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Accreditatie en de daaraan verbonden rechten (bekostiging, getuigschriften en studiefinanciering) waren niet langer bij voorbaat gegeven, maar moesten verworven worden. Bij de introductie van het accreditatiestelsel was één van de voorwaarden dat de administratieve lasten niet zouden mogen stijgen. Twee jaar na invoering bleken de lasten voor de instellingen echter al te zijn verdubbeld, nog afgezien van intern gemaakte kosten. Voorts rees er kritiek op de sterke oriëntatie op processen en procedures; ook zou de koppeling met de bekostiging defensief gedrag veroorzaken en zou te veel de nadruk worden gelegd op de verantwoording van basiskwaliteit in plaats van het streven naar hogere kwaliteit. In 2011 werd opnieuw ingezet op beperking van de administratieve lasten. Er werd een nieuw accreditatiestelsel ingevoerd, met als doelen kwaliteitsstimulering, een betere balans tussen verantwoording en verbetering, en een lastenreductie van € 2.047.726 per jaar, ofwel 11,7%. Ondanks de korte tijdsspanne werd het nieuwe accreditatiestelsel reeds in 2013 door verschillende instanties geëvalueerd. De Inspectie van het onderwijs (hierna: de Inspectie) concludeerde dat de administratieve lasten niet waren verminderd en deed vijf aanbevelingen om de betrouwbaarheid van het accreditatiestelsel te vergroten. Omdat het draagvlak voor het stelsel tanende was, kondigde de Inspectie aan in 2015 de verbeteringen op het punt van die aanbevelingen te onderzoeken en in 2017 een nieuw breed onderzoek uit te voeren.[[1]](#footnote-1) In reactie hierop benadrukte de regering dat vermindering van lasten voor haar als belangrijkste punt uit de evaluatie van het accreditatiestelsel naar voren was gekomen.[[2]](#footnote-2)

Het wetsvoorstel is daarvan het resultaat. Volgens de toelichting zijn de voorgestelde maatregelen bedoeld om het accreditatiestelsel evenwichtiger te maken. In verband daarmee vervalt de accreditatie niet meer van rechtswege na zes jaar maar is daartoe nog een intrekkingsbesluit nodig. Voorts wordt in de accreditatieprocedure een scherper onderscheid gemaakt tussen verantwoording van kwaliteit enerzijds en suggesties voor verbetering anderzijds. De criteria voor toetsing van de opleidingskwaliteit worden vereenvoudigd en overlap met de Instellingstoets kwaliteitszorg wordt weggenomen. Opleidingscommissies krijgen een grotere rol bij de kwaliteitszorg, invoering van een studentenpanel wordt mogelijk gemaakt en studenten krijgen het recht een deel van het visitatierapport te schrijven. Al met al zouden de administratieve lasten voor de instellingen met naar schatting 15% (€ 2.907.000) moeten afnemen.   
  
2. Probleemanalyse

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

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

3. Hoofdlijnen wetsvoorstel

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

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

1. *Objectieve maatstaven*

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

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

*b. Accreditatie vervalt niet automatisch*

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

Accreditatie is een momentopname. Daarom moet gewaarborgd zijn dat een accreditatiebesluit in de tijd begrensd is. Het wetsvoorstel biedt die waarborg niet zonder meer, omdat altijd eerst een intrekkingsbesluit nodig is. Materieel is er overigens geen verschil met de geldende regeling, omdat de NVAO de accreditatie moet intrekken indien de instelling niet voldoet aan de visitatieplicht.[[3]](#footnote-3) Anders dan de toelichting stelt, is van honoreren van vertrouwen dan ook geen sprake, omdat de regel blijft dat een opleiding elke zes jaar moet worden gevisiteerd. De vermindering van administratieve lasten is verwaarloosbaar, omdat er weliswaar geen nieuwe aanvraag nodig is, maar wel een visitatierapport moet worden overgelegd. De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen.

*c. Accreditatie onder voorwaarden*

Indien de NVAO vaststelt dat de geaccrediteerde opleiding niet voldoet aan bepaalde aspecten van kwaliteit kan het de geldigheidsduur van het accreditatiebesluit eenmaal met ten hoogste twee jaar verlengen.[[4]](#footnote-4) In het besluit tot verlenging kan het tevens voorwaarden opnemen. Deze regeling wordt blijkens het opschrift aangeduid als ‘herstelperiode’. Volgens de regering doet de term ‘herstel’ onvoldoende recht aan hetgeen wel positief is beoordeeld. Daarom wordt zij vervangen door de term ‘accreditatie onder voorwaarden’.

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

*d*. *Betere balans tussen verantwoording en verbetering*Volgens de toelichting is de toegenomen aandacht voor externe verantwoording van de basiskwaliteit van de opleiding ten koste gegaan van de aandacht voor verhoging van de kwaliteit. Door tussen de beide functies van accreditatie een scherper onderscheid aan te brengen, wil de regering de balans tussen de lasten en baten van accreditatie verbeteren. Ten eerste wordt er een scheiding ingevoerd in de rapportage. De instelling rapporteert aan de NVAO, hetgeen nodig is om verantwoording af te leggen over de basiskwaliteit en voor (her)accreditatie in aanmerking te komen. Het visitatiepanel rapporteert aan de instelling over verbeterpunten, bijvoorbeeld in de vorm van aanbevelingen.[[5]](#footnote-5) Ten tweede wordt bij visitaties in het kader van opleidingsaccreditatie een fasering van gesprekken ingevoerd. Ten derde wordt het instellingsbestuur verplicht een samenvatting van de aanbevelingen voor verdere ontwikkeling van de kwaliteit binnen een redelijke termijn openbaar te maken, in elk geval een jaar voor de eerstvolgende accreditatie. De instelling moet het visitatierapport zeven dagen na ontvangst delen met de onderwijsgemeenschap.[[6]](#footnote-6)

De Afdeling merkt op dat deze wijzigingen reeds voortvloeien uit het onlangs in werking getreden beoordelingskader.[[7]](#footnote-7) In zoverre is het voorstel niet nodig. Niet wordt toegelicht waarom het instellingsbestuur een samenvatting openbaar moet maken. Wat betreft de termijn stelt de toelichting dat een termijn van een jaar redelijk wordt geacht, zij het dat een samenvatting uiterlijk voor de eerstvolgende visitatieronde openbaar gemaakt dient te worden. Een redelijke termijn kan derhalve tussen een en zes jaar bedragen. De Afdeling merkt op dat deze termijn willekeurig is en daarmee het nut van dit voorschrift niet onmiddellijk duidelijk is. Zij adviseert de toelichting aan te vullen en het voorstel aan te passen.

*e. Geen overlap in kwaliteitscriteria*

Bij zowel de instellingstoets kwaliteitszorg als bij de beperkte opleidingsbeoordeling wordt onder meer een kwaliteitsoordeel gegeven over personeel en voorzieningen. Voorgesteld wordt de opleidingsbeoordelingen op dit punt te beperken tot een toets van de kwaliteit van het docententeam.[[8]](#footnote-8) Het beoordelingskader praktiseert deze regel reeds.[[9]](#footnote-9) Omdat deze beperking in strijd is met de huidige regeling, is het nuttig de wet op dit punt in overeenstemming te brengen met de praktijk. Uit de toelichting wordt echter niet duidelijk wat de hoogte is van de lastenverlichting is die hierdoor optreedt. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

*f.* *Meer invloed van studenten en opleidingscommissies*

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

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

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

* In de onderwijs- en examenregeling per opleiding of groep van opleidingen is opgenomen op welke wijze het onderwijs in de desbetreffende opleiding wordt geëvalueerd.[[10]](#footnote-10) Deze regeling wordt vastgesteld met instemming van de medezeggenschapsraad, die voor de helft bestaat uit leden die uit en door studenten worden gekozen.
* Elke opleiding heeft een opleidingscommissie, die voor de helft bestaat uit de voor de desbetreffende opleiding ingeschreven studenten.[[11]](#footnote-11) Deze commissie adviseert over de onderwijs- en examenregeling en beoordeelt de uitvoering daarvan.
* Bij de opleidingsaccreditatie spreekt het visitatiepanel met de opleidingscommissie. In elk visitatiepanel heeft ten minste een student-lid zitting.[[12]](#footnote-12) Ook spreekt het panel altijd met studenten tijdens het locatiebezoek en worden in aanvulling hierop ook inloopspreekuren georganiseerd.
* Bovendien wordt bij de beoordeling van de interne kwaliteitszorg van een opleiding en instelling meegewogen of het oordeel van de studenten voldoende is vertegenwoordigd.
* Het zelfevaluatierapport wordt ter advisering voorgelegd aan de medezeggenschaps- of inspraakorganen, waar ook studenten zitting in hebben.

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

Die vraag rijst ook ten aanzien van de uitbreiding van de taken van de opleidingscommissies. In de wet Versterking bestuurskracht is bepaald dat opleidingscommissies zich als kerntaak richten op advisering over de bevordering en het waarborgen van de kwaliteit van de opleiding. Deze bepalingen moeten nog in werking treden. Recent is gebleken dat 10% van de opleidingscommissies in het hbo al jaren een slapend bestaan leidt en dat er tussen de fungerende opleidingscommissies grote verschillen zijn. Hun functioneren is niet wezenlijk verbeterd sinds eerder onderzoek uit 2010, en evenmin sinds eerder onderzoek uit 1999, terwijl daarin duidelijke verbeterpunten waren benoemd.[[13]](#footnote-13) Tegen deze achtergrond acht de Afdeling het prematuur en weinig zinvol om de taken van de opleidingscommissie uit te breiden door te bepalen dat a) de opleidingsevaluaties ‘binnen een week’ aan opleidingscommissie en studentenpanel moeten worden toegezonden, en b) dat het visitatierapport door de opleidingscommissie van een universiteit moet worden besproken.

Volgens de toelichting wordt van de studentleden van de opleidingscommissie een coördinerende rol verwacht bij de totstandkoming van de bedoelde bijdrage. Indien een opleidingscommissie niet aanwezig is,[[14]](#footnote-14) wordt van de instelling verwacht dat zij één of meer studenten aanwijst die de coördinerende rol op zich nemen. Van een student mag worden verwacht dat hij leert om kritisch op zichzelf en op de opleiding te zijn. Het kan niet van een instelling worden gevergd om studenten, indien zij de bereidheid of kwaliteit missen, te dwingen hun bijdrage te leveren en de totstandkoming daarvan te coördineren.

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

4. Lastenverlichting

Met ingang van 1 januari 2017 is het Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs aangepast met als doel de positie van docenten en studenten te versterken en de administratieve lasten rond accreditatie bij de opleidingen en instellingen te verminderen. Deze doelstellingen zijn identiek aan die van het wetsvoorstel. Veel van de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen zijn dan ook reeds praktijk doordat zij in het beoordelingskader zijn verwerkt.[[15]](#footnote-15) Belangrijke delen van het wetsvoorstel hebben derhalve geen zelfstandige betekenis.   
  
Volgens de toelichting draagt het wetsvoorstel met de aanpassingen in het beoordelingskader bij aan een lastenverlichting van naar schatting 15%. De toelichting geeft echter onvoldoende inzicht in de administratieve lasten die met accreditatie gemoeid zijn, en in de uitgangspunten waarop de schatting van deze reductie is gebaseerd. De toelichting noemt slechts als voorbeeld dat wanneer de NVAO een “accreditatie bestaande opleiding” positief beoordeelt, zij niet alleen de opleiding, maar ook DUO informeert. Dit betekent dat de instelling dan niet meer aan DUO behoeft door te geven dat zij een positief accreditatierapport heeft ontvangen. Hoewel aangenomen moet worden dat meer beoogd wordt dan met dit voorbeeld wordt geschetst, zal de lastenreductie, die volgens de toelichting een van de belangrijkste doelstellingen van het wetsvoorstel is, op deze wijze niet worden behaald. Bovendien introduceert het wetsvoorstel annex beoordelingskader ook een aantal nieuwe administratieve verplichtingen, zoals de bijdrage aan de zelfevaluatie door studenten.

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

5. Overige opmerkingen

a. In het wetsvoorstel wordt ervoor gekozen de kwaliteitszorg die geldt voor instellingen voor wetenschappelijk onderzoek (KNAW en KB) in een apart artikel onder te brengen,[[16]](#footnote-16) ter onderscheiding van de verplichtingen die op dit punt gelden voor instellingen voor hoger onderwijs (hbo en wo).[[17]](#footnote-17) Beide soorten instellingen zijn verplicht de uitkomsten van de beoordeling van de kwaliteitszorg actief openbaar te maken, voor zover de beoordeling mede geschiedt door onafhankelijke deskundigen. Instellingen voor wetenschappelijk onderzoek dienen in dat geval alle informatie te verstrekken, instellingen voor hoger onderwijs alleen voor het deel dat is uitgevoerd door onafhankelijke deskundigen. De reden voor dit onderscheid is zonder nadere toelichting niet duidelijk.   
  
Verder is de verhouding tussen de artikelen 1:18 WHW (kwaliteitszorg instellingen voor hoger onderwijs) en 5.13 WHW (visitatie) onduidelijk. Het eerstgenoemde artikel heeft immers als consequentie dat instellingen voor intern gebruik bedoelde oordelen openbaar moeten maken op grond van het enkele feit dat daarbij externe deskundigen worden ingeschakeld.

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

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

De Afdeling adviseert deze bepalingen op elkaar af te stemmen.

c. In artikel 6.9 WHW is geregeld hoe een instelling de bevoegdheid tot verlenen van graden kan verkrijgen en daarmee een rechtspersoon voor hoger onderwijs kan worden. Daarvoor moet de instelling een verzwaarde toets nieuwe opleiding ondergaan – een begrip dat de WHW tot nu toe niet kent. In het voorgestelde artikel 5.3, onderdeel d, wordt bepaald dat “de uitwerking van de verzwaarde toets nieuwe opleiding voor de eerste opleiding die wordt verzorgd door een rechtspersoon die geaccrediteerde opleidingen wil verzorgen ten minste inhoudt dat deze plaatsvindt op basis van het volledige curriculum van de opleiding, waarop de aanvraag betrekking heeft, welke ten tijde van de aanvraag ten minste één maal recent in Nederland is verzorgd en waaraan studenten zijn afgestudeerd.”   
  
Dit artikel is ontleend aan een nota van wijziging bij het wetsvoorstel bescherming namen en graden hoger onderwijs.[[18]](#footnote-18) Die nota van wijziging is een reactie op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin zij heeft geoordeeld dat de huidige tekst van artikel 5a.10a onvoldoende wettelijke basis biedt voor het stellen van de volkomen cyclus-eis door de NVAO.[[19]](#footnote-19) Met de aanpassing wordt expliciet vastgelegd dat de desbetreffende bepalingen over de reguliere toets nieuwe opleiding alleen betrekking hebben op instellingen die reeds deel uitmaken van het WHW-bestel (de bekostigde instellingen en rpho’s).

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

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

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

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

e. Artikel 5.13, derde lid, bepaalt dat de zelfevaluatie een door studenten van de opleiding geschreven bijdrage bevat. Hoewel deze regel niets toevoegt omdat ze ook in het beoordelingskader voorkomt,[[20]](#footnote-20) is het niet duidelijk of dit een recht of een plicht van studenten is, en wat het gevolg is indien de bijdrage ontbreekt. Het verdient aanbeveling de toelichting op dit punt aan te vullen.

f. De regel in artikel 5.15, vierde lid, dat de accreditatie nieuwe opleiding stilzwijgend wordt verlengd totdat het besluit accreditatie bestaande opleiding in werking treedt, vervangt het huidige artikel 5a.9, achtste lid. Die bepaling bevat daarnaast de norm dat accreditatie (bij besluit) wordt verlengd tot aan het einde van het eerstkomende studiejaar of het studiejaar daarop. Volgens de toelichting is deze regel niet meer nodig omdat ingevolge de artikelen 4:14 en 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ongebreidelde uitloop van termijnen niet mogelijk is.  
  
De genoemde bepalingen bieden weliswaar mogelijkheden om de NVAO in gebreke te stellen indien verder uitstel onredelijk is, maar een instelling is daar niet mee geholpen indien een afwijzende beslissing midden in het studiejaar valt.

Gelet hierop adviseert de Afdeling deze bepaling te laten vervallen.  
  
g. Geschrapt is de norm dat accreditatie wordt geweigerd indien de NVAO van mening is dat de kwaliteitsaspecten onjuist zijn beoordeeld door de commissie van deskundigen of het visitatierapport onder de maat is. Accreditatie werd in dat geval met een jaar verlengd onder de voorwaarde dat binnen dat jaar een nieuwe aanvraag voor accreditatie bestaande opleiding wordt ingediend.[[21]](#footnote-21) Volgens de toelichting wordt deze situatie bestreken door artikel 4:5 Awb (buiten behandeling stellen aanvraag).

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

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

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

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

* Artikel I, onderdeel A (artikel 1.1) sub 1 als volgt formuleren:   
  Onderdeel m komt te luiden: m. opleiding: een bacheloropleiding of masteropleiding als bedoeld in artikel 7.3 waaraan accreditatie is verleend, tenzij uit deze wet het tegendeel blijkt.
* Artikel I, onderdeel A (artikel 1.1) sub 2 als volgt formuleren: In onderdeel q wordt na “opleiding” ingevoegd: , een bestaand Ad-programma daaronder begrepen,.
* Artikel I, onderdeel A (artikel 1.1), sub 4 en 6 schrappen omdat deze begripsomschrijvingen geen toegevoegde waarde hebben. Om dezelfde reden voorzien in schrapping van artikel 1.1. onderdeel r1, indien het wetsvoorstel bescherming namen en graden hoger onderwijs kracht van wet krijgt.
* Artikel 5.2, tweede lid, onderdeel b, als volgt formuleren: het instellen van een commissie van deskundigen die adviseert over een aanvraag toets nieuwe opleiding, toets nieuw AD programma of instellingstoets kwaliteitszorg. Van de commissie maakt ten minste een student deel uit.
* In artikel 5.2, tweede lid, onder c“, die de opleidingen van deze instelling beoordeelt enz.” schrappen, omdat normstelling, doel, werkwijze en samenstelling elders uitputtend zijn geregeld.
* In artikel 5.7, derde lid, “de toets nieuwe opleiding” vervangen door: de aanvraag.
* In artikel 5.8 “het bepaalde in de artikelen 5.11 tot en met 5.16 en continuering van de accreditatie” vervangen door: het verkrijgen van accreditatie bestaande opleiding.
* In artikel 5.9, tweede lid, “eerste lid, onderdeel b” vervangen door: eerste lid, aanhef en onderdeel b”. Voorts in het tweede en derde lid na ”accreditatie” steeds toevoegen: nieuwe opleiding.
* In artikel 5.11, derde lid “of” steeds vervangen door: en.
* Artikel 5.14, derde lid, als volgt formuleren: Het accreditatieorgaan beslist binnen vier weken na ontvangst van de aanvraag.
* In artikel 5.17, tweede lid, “van de het” vervangen door: van de.
* Artikel 5.19, tweede lid, onder a als volgt formuleren: indien de tekortkomingen op de kwaliteitsaspecten naar zijn oordeel binnen afzienbare tijd kunnen worden weggenomen; en.
* In artikel 5.19, derde lid “artikel 5.16” vervangen door: artikel 5.16, eerste lid.
* Artikel 5.21, vierde lid, als volgt formuleren: Het instellingsbestuur deelt het besluit, bedoeld in het eerste lid, binnen zes weken na de bekendmaking ervan mee aan de betrokken studenten en vermeldt daarbij op welke instelling zij de opleiding, dan wel het AD-programma, kunnen voltooien.
* In artikel 5.22, eerste lid, na “beoordeeld” een leesteken toevoegen.
* In artikel 5.25, tweede lid, “nieuwe opleiding, beoordeeld” vervangen door: nieuwe opleiding beoordeeld.
* Artikel 5.24 als volgt formuleren: Erkenning ITK wordt verleend voor de duur van zes jaar.
* In artikel 5.29 “tweede lid” vervangen door: derde lid.
* In artikel 5.31, tweede lid, de twee keer “is” schrappen.
* In artikel 5.31, derde lid “het instellingsbestuur” schrappen.
* In artikel 5.32 schrappen “als bedoeld in artikel 1.9, eerste lid”.
* In artikel 6.9, vijfde lid, “artikel 5a.12”vervangen door: artikel 5.21, derde lid.
* In artikel I, onderdeel P (artikel 7.11, tweede lid) “behoudt” vervangen door: behoud.
* Artikel I, onderdeel T aanpassen aan wetsvoorstel Kamerstukken I, 2016/17, 34 412, A.
* In de transponeringstabel (bijlage II) toevoegen artikel 5.6, vierde lid, onderdelen a tot en met c.

1. De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger Onderwijs, blz. 8, Utrecht 16 juli 2013. [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstukken II 2012/13, 32 210, nr. 24. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel 5.19, derde lid. [↑](#footnote-ref-3)
4. Huidige artikel 5a.12a. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel 5.11, vierde lid. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikel 5.13, vijfde en zes lid. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie paragraaf 2.7.6. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 5.12 juncto 5.25, derde lid. [↑](#footnote-ref-8)
9. Paragraaf 2.3. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artikel 7.13, tweede lid, onderdeel a1, WHW. [↑](#footnote-ref-10)
11. Artikel 9.18 WHW. [↑](#footnote-ref-11)
12. Artikel 5a.2 WHW. [↑](#footnote-ref-12)
13. Inspectie voor het onderwijs, Recht van spreken. Het functioneren van Opleidingscommissies in het bekostigd hoger onderwijs in 2016. [↑](#footnote-ref-13)
14. Aangezien een opleidingscommissie niet verplicht is voor het niet-bekostigd onderwijs. [↑](#footnote-ref-14)
15. Dit betreft bijvoorbeeld de aanpassingen in de accreditatieprocedure (scheiding van rapportage, fasering van gesprekken, transparantie over verbeteringen), het beëindigen van de overlap instellingstoets kwaliteitszorg en accreditatie opleiding, en de versterking van de positie van docenten en studenten (studentbijdrage aan de zelfevaluatie, toezending visitatierapport aan de opleidingscommissie, studentenpanel). [↑](#footnote-ref-15)
16. Artikel 1.17a. [↑](#footnote-ref-16)
17. Artikel 1.18. [↑](#footnote-ref-17)
18. Kamerstukken I, 2016/17, 34 412, A (artikel 5a10a, vijfde lid). [↑](#footnote-ref-18)
19. ABRvS 16 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:918. [↑](#footnote-ref-19)
20. Zie paragraaf 2.7.3 van het beoordelingskader 2016. [↑](#footnote-ref-20)
21. Artikel 5a.9, zesde lid. [↑](#footnote-ref-21)