

Vergaderjaar 2000–2001

27 920

Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I	Algemeen deel	2
	Hoofdstuk 1 Inleiding	2
	Hoofdstuk 2 Algemene uitgangspunten	6
	Hoofdstuk 3 De taken, samenstelling en werkwijze van het accreditatieorgaan	8
	Hoofdstuk 4 Wettelijk kader voor accreditatie	11
	Hoofdstuk 5 Toets nieuwe opleiding	14
	Hoofdstuk 6 Het toezicht op het hoger onderwijs	18
	Hoofdstuk 7 Het accreditatieorgaan als zelfstandig bestuursorgaan	19
	Hoofdstuk 8 Invoering en overgangsbepalingen	23
	Hoofdstuk 9 Advies Onderwijsraad	24
	Hoofdstuk 10 Gevoerd overleg en uitgebrachte uitvoeringstoetsen	29
	Hoofdstuk 11 Financiële gevolgen	30
II	Artikelsgewijze toelichting	31

I ALGEMEEN DEEL

Hoofdstuk 1 Inleiding

De internationalisering van het hoger onderwijs neemt een hoge vlucht. Studenten kiezen meer en meer voor transnationale en internationale leerroutes. Zij worden daarbij onder meer gefaciliteerd door de toepassing van informatie- en communicatietechnologie in «web-based-education». Het Nederlandse hoger onderwijs staat internationaal hoog aangeschreven, maar ook andere landen werken hard aan de versterking van de kwaliteit van het onderwijs. De concurrentie tussen landen op het gebied van hoger onderwijs neemt toe. Het perspectief is een open hoger onderwijs waarin internationale mobiliteit van studenten meer regel dan uitzondering is. Een belangrijke mijlpaal daarbij is de Bolognaverklaring uit 1999, waarin 29 Europese landen aangeven te streven naar een vergelijkbare hoger onderwijsstructuur, met als belangrijke doelstelling de internationale mobiliteit van studenten te faciliteren (The European Higher Education Area. Joint declaration of the European Ministers of Education, convened in Bologna on the 19th of June 1999).

Onze universiteiten en hogescholen zullen moeten kunnen opereren op een internationale competitieve markt. Een markt waarin de concurrentie niet meer uitsluitend komt van Nederlandse instellingen, maar ook van buitenlandse instellingen. Dit vraagt zelfstandige instellingen met een sterke eigen positie. In het Hoger onderwijs en onderzoekplan 2000 (HOOP 2000, Kamerstukken II, 1999/2000, 26 807, nr. 15) heeft het kabinet voorstellen gedaan om instellingen de ruimte te bieden zich verder te ontwikkelen tot zelfstandige en sterke instellingen. Deze ontwikkeling naar meer autonomie en eigen verantwoordelijkheid betekent wel dat er vanuit de overheid een grotere nadruk zal worden gelegd op sturing op de kwaliteit van het hoger onderwijs en het toezicht daarop. In het HOOP 2000 komt dit ook tot uitdrukking.

Individuele universiteiten en hogescholen zullen op de internationale markt hun positie moeten kunnen bepalen (benchmarking). Het huidige stelsel van kwaliteitszorg is echter sterk nationaal georiënteerd. Vergelijking van de kwaliteit vindt voornamelijk plaats binnen Nederland. Dit zal moeten veranderen. Vergelijking met buitenlandse instellingen op het gebied van de kwaliteit zal aan belang moeten winnen.

Niet alleen individuele universiteiten en hogescholen dienen een krachtige positie op de internationale onderwijsmarkt te verwerven, ook het Nederlandse hoger onderwijs als geheel. Dit stelt hoge eisen aan het nationale kwaliteitszorgsysteem. Ook in andere landen wordt om die reden het nationale kwaliteitszorgsysteem versterkt. Voor Nederland is het van belang uit te dragen dat er een stringente controle is op de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs waarbij uit wordt gegaan van internationaal hoge standaarden. Hierdoor wordt de competitiviteit van ons stelsel verhoogd. Individuele instellingen zijn daar ook bij gebaat.

Vanuit dit perspectief zal de kwaliteitszorg in Nederland aangepast worden. Deze wetswijziging beoogt een systeem van accreditatie van opleidingen in het hoger onderwijs in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) te introduceren. Het systeem van accreditatie heeft uitdrukkelijk betrekking op het gehele hoger onderwijs, dus op opleidingen van zowel bekostigde als aangewezen instellingen.

In de afgelopen jaren is een systeem van kwaliteitszorg door de instellingen ontwikkeld. Accreditatie bouwt daarop voort. Accreditatie versterkt de nadruk op kwaliteit en zal de internationale vergelijkbaarheid van oplei-

dingen op basis van kwaliteit bevorderen. Vergelijking van kwaliteit van opleidingen wordt het uitgangspunt in plaats van formele kenmerken zoals de duur van opleidingen of de herkomst van instellingen. In de verdere toekomst ligt de ontwikkeling van een Europees systeem van accreditatie in het verschiet, waarbij landen elkaars kwaliteitszorgsystemen wederzijds erkennen (internationale accreditatie).

Kwaliteitszorg door de instellingen

De (bekostigde) instellingen hebben in het verlengde van de nota Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit uit 1985 gezamenlijk via de Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (VSNU) en de HBO-raad een stelsel van externe kwaliteitszorg opgezet dat bestaat uit visitaties van opleidingen. In 1993 is in de wet de verplichting voor instellingen opgenomen hun onderwijs regelmatig te laten beoordelen door onafhankelijke deskundigen. De visitatiecyclus in het hoger onderwijs is momenteel ongeveer 5 – 6 jaar. Dit visitatiestelsel bestaat uit de volgende stappen. Een opleiding stelt een zelfstudie op. Vervolgens brengt een commissie van onafhankelijke deskundigen, de zogenaamde visitatiecommissie, een bezoek aan de opleiding. Een visitatiecommissie bestaat doorgaans uit vakdeskundigen (zo mogelijk ook buitenlandse), vertegenwoordigers uit het afnemend veld en tenminste één student. Tijdens een visitatie worden alle gelijksoortige opleidingen in Nederland beoordeeld. Na afloop van de visitatie publiceert de visitatiecommissie een visitatierapport. De instelling tenslotte neemt in reactie op het visitatierapport maatregelen om het onderwijs te verbeteren. Het Nederlandse stelsel van externe kwaliteitszorg heeft zich ontwikkeld tot een stelsel dat internationaal hoog in aanzien staat.

De inspectie houdt toezicht op het visitatiestelsel. Ten eerste gaat de inspectie na of visitatierapporten datgene bevatten wat men er redelijkerwijze van mag verwachten en gaat zij na of deze rapporten op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen. Deze activiteit wordt door de inspectie meta-evaluatie genoemd. Verder evalueert de inspectie de maatregelen die de instellingen nemen in reactie op de uitkomsten van een visitatie. Tenslotte identificeert de inspectie op basis van de visitatie opleidingen met ernstige tekortkomingen. Opleidingen waarvan de kwaliteit van het onderwijs reeds gedurende een reeks van jaren onvoldoende is geweest, kunnen zeven maanden na publicatie van het visitatierapport een openbare waarschuwing krijgen. Daarmee start een procedure die kan leiden tot ontneming van rechten aan een opleiding. Over de bestuurlijke hantering van de uitkomsten van visitaties door de minister zijn met de VSNU en de HBO-raad afspraken gemaakt.

De aangewezen instellingen voor wetenschappelijk onderwijs (wo) hebben zich aangesloten bij het visitatiestelsel van de VSNU. Voor de aangewezen instellingen voor hoger beroepsonderwijs (hbo) organiseert het Platform van Aangewezen/Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen in Nederland (PAEPON) de onafhankelijke beoordeling, in de vorm van visitaties. Hogescholen die niet bij PAEPON zijn aangesloten, organiseren zelf de onafhankelijke beoordeling.

Invoering van accreditatie in het hoger onderwijs

Met het begrip accreditatie wordt in dit wetsvoorstel bedoeld het verlenen van een «keurmerk» dat aangeeft dat aan bepaalde kwalitatieve maatstaven wordt voldaan. Daarbij wordt aangesloten bij een terminologie die internationaal in het hoger onderwijs gebruikelijk is. Buiten het hoger onderwijs wordt het afgeven van een keurmerk door kwaliteitsbeoordelende organisaties veelal «certificatie» genoemd en wordt het

begrip «accreditatie» gereserveerd voor het erkennen van de kwaliteitsbeoordelende («certificerende») organisaties.

Accreditatie draagt bij aan een verdere ontwikkeling van de kwaliteitszorg gericht op onafhankelijkheid, transparantie en maximale variëteit. Onafhankelijkheid, transparantie en maximale variëteit versterken de nadruk op kwaliteit en bevorderen de internationale vergelijkbaarheid van opleidingen op basis van kwaliteit.

Accreditatie voorziet in een toets door een onafhankelijk orgaan, zoals in steeds meer landen gebruikelijk is. Het stelsel van kwaliteitszorg ligt in handen van de instellingen, weliswaar onder toezicht van de inspectie. Dat heeft de ontwikkeling van de kwaliteitszorg in Nederland een goede start gegeven. Vanuit zowel de instellingen als vanuit de overheid bestaat evenwel al langer de behoefte aan een toets van de kwaliteit van opleidingen, onafhankelijk van zowel de instellingen als van de overheid. Dit komt zowel de geloofwaardigheid van als het draagvlak voor het stelsel van kwaliteitszorg ten goede.

Accreditatie leidt tot meer transparantie, omdat accreditatie het visitatieproces afrondt met een expliciet totaaloordeel. Dit markeert een duidelijk onderscheid tussen opleidingen die wel en die niet aan de kwalitatieve maatstaven voldoen. Bovendien waarborgt het accreditatieproces een heldere onderbouwing van het totaaloordeel op basis van de vooraf gestelde kwaliteitseisen. De invoering van een bachelor-master systeem (Notitie «Naar een open hoger onderwijs», Kamerstukken II 2000/2001, 27 496, nr. 1) in Nederland krijgt op die manier betekenis en internationale «erkenning» omdat duidelijk wordt aan welke kwaliteitseisen een bachelor- en een masteropleiding in Nederland voldoen. Dit wetsvoorstel beoogt de basis te leggen voor een systeem van accreditatie in Nederland. Dat laat overigens onverlet dat de invoering van een bachelor-masterstructuur nadere consequenties zal hebben voor het accreditatiesysteem.

Accreditatie biedt daarenboven maximale variëteit, omdat verschillende (ook buitenlandse) organisaties de visitaties kunnen uitvoeren. De accreditatie garandeert dat gelijke eisen voor het basisniveau van kwaliteit worden gesteld. Op dit moment worden de visitaties hoofdzakelijk door de brancheorganisaties georganiseerd van respectievelijk de universiteiten en de hogescholen. Echter, er zijn steeds meer opleidingen die hun eigen visitatie organiseren. Te noemen zijn de aangewezen opleidingen en opleidingen die zich door buitenlandse organisaties laten beoordelen om internationaal de eigen positie te kunnen inschatten.

Samenvattend biedt accreditatie meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie vanwege een grotere eenduidigheid in het kwaliteitsoordeel, een onafhankelijker positionering van het kwaliteitsoordeel en een grotere variëteit omdat verschillende organisaties de visitaties kunnen uitvoeren. Bovendien zal de accreditatiesystematiek bijdragen aan een gewenste grotere dynamiek wat betreft het aanbod van opleidingen in het hoger onderwijs.

De kern van dit wetsvoorstel is dat een accreditatieorgaan met twee raden voor respectievelijk hbo en wo wordt ingesteld, dat belast wordt met de accreditatie. Accreditatie van een opleiding aan een bekostigde of aangewezen instelling wordt voorwaarde voor het recht van de instelling op bekostiging (alleen voor de bekostigde instellingen), het verlenen van getuigschriften waaraan de wet civiel effect verbindt en aanspraak van studenten op studiefinanciering en het voeren van titulatuur. Het huidige visitatiestelsel zal als basis voor accreditatie dienen.

Nieuwe opleidingen zullen vooraf aan een specifieke toets worden onderworpen. Deze toets nieuwe opleiding zal door het accreditatieorgaan uitgevoerd worden. Nieuwe opleidingen zullen in Nederland niet geaccrediteerd worden. Het begrip accreditatie wordt gereserveerd voor een beoordeling van reeds bestaande opleidingen.

Ter voorbereiding van de invoering van het nieuwe accreditatiesysteem is een Commissie Kwartiermakers Accreditatie Hoger Onderwijs ingesteld. Deze commissie onder leiding van de heer J. Franssen heeft op 6 september haar advies uitgebracht. De commissie had tot taak voorstellen te doen gericht op het voorbereiden van de invoering van accreditatie. Daarnaast heeft de commissie een aantal suggesties gedaan die van belang is voor de inhoud van het wetsvoorstel. Daarop wordt hieronder bij de desbetreffende onderwerpen ingegaan. De volledige beleidsreactie op dit advies is neergelegd in een brief die gelijktijdig met dit wetsvoorstel zal worden aangeboden aan de Tweede Kamer.

Internationale dimensie accreditatie

De internationale dimensie bij accreditatie krijgt als volgt gestalte. In de eerste plaats wordt de werking van het kwaliteitszorgsysteem, wanneer de kwaliteitszorg met accreditatie resulteert in een formeel keurmerk, internationaal meer transparant en herkenbaar. De criteria voor accreditatie zullen internationaal moeten aansluiten en dit zal de internationale vergelijkbaarheid van opleidingen op basis van kwaliteit bevorderen. In de toekomst zou dit kunnen leiden tot een Europees systeem van accreditatie, waarbij landen elkaars kwaliteitszorgsystemen wederzijds erkennen. In de tweede plaats kunnen instellingen zelf een buitenlandse kwaliteitszorginstantie inschakelen voor de visitatie die als basis dient voor de accreditatie. Buitenlandse kwaliteitszorgorganisaties krijgen daardoor een plaats in ons kwaliteitszorgsysteem. Binnen Europa ontstaan kwaliteitsborgende organisaties op diverse vakgebieden (een voorbeeld is EQUIS voor managementopleidingen). In de VS bestaan deze al van oudsher. Op dit moment worden, zoals eerder aangegeven, de visitaties hoofdzakelijk georganiseerd door de brancheorganisaties van respectievelijk de universiteiten en de hogescholen.

Ten derde zal het accreditatieorgaan in de accreditatiekaders ook criteria opstellen met betrekking tot een internationaal beoordelingskader. Dit is bedoeld om zeker te stellen dat in de visitaties de internationale dimensie vorm krijgt.

De bedoeling is dat het accreditatieorgaan uitgroeit tot een internationaal gezaghebbend orgaan op het gebied van de kwaliteitsbeoordeling van het hoger onderwijs.

In de bijeenkomst van Europese ministers in Praag op 19 mei 2001, is het belang onderstreept van Europese samenwerking op het terrein van kwaliteitszorg en bij de ontwikkeling van accreditatiesystemen in de verschillende landen. Nederland en Vlaanderen streven op dit punt naar samenwerking en zullen dit najaar gezamenlijk een werkconferentie organiseren waarvoor een groot aantal Europese landen is uitgenodigd.

Kwaliteitshandhaving- en verbetering en accreditatie; rolverdeling

Samenvattend kan de rolverdeling ten aanzien van kwaliteitshandhaving en kwaliteitsverbetering met de invoering van de accreditatiesystematiek als volgt worden geschetst.

Uitgangspunt is dat de instellingen voor hoger onderwijs als professionele organisaties zelf primair verantwoordelijk zijn voor het handhaven en verbeteren van kwaliteit. Hiertoe hanteren instellingen continu instrumenten in het kader van interne en externe kwaliteitszorg.

De visitatiecommissies beoordelen, op instigatie van de instellingen zelf, de kwaliteit van het onderwijs ten behoeve van het bieden van aanknopingspunten voor verbetering van de kwaliteit en ten behoeve van het verwerven van accreditatie. Het accreditatieorgaan vervult een functie ten aanzien van het handhaven van kwaliteit door het verlenen van een keurmerk dat aangeeft dat de opleiding aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Daarnaast draagt accreditatie ook bij aan het verbeteren van de kwaliteit doordat het accreditatieorgaan toetst of de visitatie de kwaliteit in zijn totaliteit heeft beschouwd en of de opleiding in samenhang met één of meer soortgelijke opleidingen is beoordeeld, waardoor benchmarking wordt bevorderd.

De inspectie houdt toezicht op het functioneren van het systeem van accreditatie en op het accreditatieorgaan, alsmede op de uitvoering door de instellingen van de wettelijke bepalingen met betrekking tot kwaliteitszorg. De taak van de inspectie wordt nader toegelicht in hoofdstuk 6.

Beleidsvoorbereiding over accreditatie in het hoger onderwijs

Het wetsvoorstel is gebaseerd op de voorstellen en het daarover gevoerde overleg met betrekking tot accreditatie in het hoger onderwijs, zoals die zijn geformuleerd in het HOOP 2000 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 807, nr. 15), de notitie «Keur aan Kwaliteit. Accreditatie in het hoger onderwijs» (Kamerstukken II 1999/2000, 26 807, nr. 19). De Tweede Kamer heeft de notitie Keur aan Kwaliteit betrokken bij de behandeling van de begroting van OCenW voor 2001 op 14, 15 en 16 november 2000.

Naar aanleiding van het ontwerp-HOOP 2000 heeft de Onderwijsraad een advies uitgebracht (advies «HOOP 2000» advies van 3 december 1999, nr. 990 663/400). De Raad onderschrijft de lijn voor accreditatie zoals deze in het ontwerp-HOOP 2000 wordt uiteengezet en doet voorstellen met betrekking tot de uitwerking daarvan. Ook in het «Advies inzake de invoering van een bachelor-mastersysteem in het Nederlandse hoger onderwijs» (advies aan de Onderwijsraad van 23 juni 2000) van de commissie onder voorzitterschap van dr. A.H.G. Rinnooy Kan (Commissie Rinnooy Kan) wordt op accreditatie ingegaan. De Commissie hecht grote waarde aan de invoering van een systeem van accreditatie om de kwaliteit met betrekking tot inhoud en niveau in de bachelor- en masteropleidingen in zowel hbo als wo te garanderen. Bij brief van 29 mei 2001 (kenmerk 20 010 265/616) heeft de Onderwijsraad opnieuw advies uitgebracht. In het vervolg van deze memorie van toelichting zal bij de diverse onderdelen aan de adviezen van de Onderwijsraad en de Commissie Rinnooy Kan worden gerefereerd. In hoofdstuk 9 van deze memorie wordt uitgebreid ingegaan op het advies van de Onderwijsraad van 29 mei 2001.

Hoofdstuk 2 Algemene uitgangspunten

De keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan

Het accreditatieorgaan krijgt de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan. De keuze om de accreditatietaak op te dragen aan een zelfstandig bestuursorgaan wordt gebaseerd op de volgende overwegingen.

De keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan wordt onder meer ingegeven door de keuze aan de accreditatie van een opleiding rechten te verbinden. Het gaat dan om het recht van een instelling op het verlenen van getuigschriften waaraan de wet civiel effect verbindt en, indien van toepassing, het recht op bekostiging voor de desbetreffende opleiding. Voor de studenten van die opleiding betekent dit dat zij aanspraak hebben op studiefinanciering en dat afgestudeerden het recht hebben op het voeren van door de wet beschermde titulatuur. Het recht op bekostiging is

niet van toepassing op aangewezen instellingen. De accreditatiebesluiten van het accreditatieorgaan zijn bindend.

De minister is verantwoordelijk en aanspreekbaar op de kwaliteit van het hoger onderwijs. De beoordeling van de kwaliteit van opleidingen behoeft evenwel een volstrekt onafhankelijke oordeelsvorming. In de Nederlandse situatie wordt voortgebouwd op het systeem van visitaties, waarin het oordeel over de kwaliteit van opleidingen wordt gegeven door commissies van onafhankelijke deskundigen. De verantwoordelijkheid voor het visitatiesysteem ligt bij de instellingen voor hoger onderwijs zelf. Vanuit die context is een onafhankelijke positionering van het accreditatieorgaan gewenst. Ook in andere landen vindt de beoordeling plaats door een onafhankelijke, deskundige organisatie. Voorbeelden daarvan zijn de Quality Assurance Agency in het Verenigd Koninkrijk en het Comité National d'Evaluation in Frankrijk.

De voorgestelde accreditatiesystematiek laat onverlet dat de minister achteraf – overeenkomstig de huidige situatie – ten aanzien van bestaande opleidingen de rechten kan ontnemen indien de verzorging van de opleiding niet meer doelmatig kan worden geacht of niet meer wordt voldaan aan hetgeen bij of krachtens de WHW is bepaald ten aanzien van de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens, de promoties of de vooropleidingseisen.

De keuze voor één orgaan met twee raden

Ik heb overwogen een systeem van accreditatie in te voeren dat zou bestaan uit verschillende accreditatieorganisaties en de inspectie als onafhankelijke toezichthouder (Kamerstukken II 1999/2000, 26 807, nr. 2). Diverse organisaties, ook buitenlandse, zouden een keurmerk kunnen verlenen, mits erkend door de inspectie.

Er is intensief overleg gevoerd over de uitwerking van accreditatie. De Tweede Kamer (Kamerstukken II 1999/2000, 26 807, nr. 7, motie van het lid Lambrechts c.s.) heeft verzocht bij de uitwerking uit te gaan van één accreditatieorgaan, omdat daarmee transparantie het meest wordt bereikt. De Onderwijsraad gaat in zijn uitwerking van accreditatie (advies «HOOP 2000») eveneens uit van één accreditatieorgaan. De Commissie Rinnooy Kan pleit, in aansluiting op de voorstellen die de Onderwijsraad hierover reeds heeft gedaan en met het oog op internationale transparantie, ook voor het instellen van één orgaan dat verantwoordelijk is voor de accreditatie van het gehele aanbod van opleidingen in het hoger onderwijs. Het advies stelt dat daarbinnen eventueel afzonderlijke kamers of raden voor de accreditatie van hbo- en wo-opleidingen kunnen worden ingesteld.

Als resultaat van het overleg is in de notitie Keur aan Kwaliteit een systeem met één accreditatieorgaan uitgewerkt. Binnen het accreditatieorgaan worden afzonderlijke raden voor de accreditatie van hbo- en wo-opleidingen ingesteld. Daarmee wordt recht gedaan aan zowel de wens om te komen tot een zowel nationaal als internationaal gezaghebbend en herkenbaar keurmerk als het verschil in oriëntatie van opleidingen in het hoger beroepsonderwijs enerzijds en opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs anderzijds.

Hoofdstuk 3 De taken, samenstelling en werkwijze van het accreditatieorgaan

3.1 De taken van het accreditatieorgaan

Verlenen van accreditatie

Hoofdtak van het accreditatieorgaan is het verlenen van accreditatie aan opleidingen van bekostigde en aangewezen instellingen die daartoe een aanvraag indienen. Het heeft onze voorkeur dat in de praktijk de raden, namens het accreditatieorgaan, het keurmerk verlenen. De bedoeling is dat het accreditatieorgaan zich ontwikkelt als gezaghebbend orgaan en internationaal het aanspreekpunt vormt, bijvoorbeeld voor afspraken over internationale accreditatie (zie hoofdstuk 1).

Toets nieuwe opleiding

Tweede hoofdtak van het accreditatieorgaan is de toets nieuwe opleiding. Dit is een toets vooraf voor opleidingen die nog niet eerder zijn geaccrediteerd. Het accreditatieorgaan stelt daartoe een toetsingskader op, waarin werkwijze en criteria zijn opgenomen. Voor het toetsingskader zijn in de wet enkele voorschriften opgenomen waarop in hoofdstuk 5 wordt ingegaan.

Accreditatiekaders

In het wetsvoorstel is bepaald dat het accreditatieorgaan zich baseert op een beoordeling van de kwaliteit van de opleiding. Het gaat hier om de beoordeling van opleidingen waarvoor de instellingen dienen te zorgen (zie hoofdstuk 1). Deze beoordeling vindt plaats mede door onafhankelijke deskundigen en geschiedt mede aan de hand van het oordeel van studenten. In het hoger onderwijs heeft zich, zoals reeds eerder aangegeven, een praktijk ontwikkeld waarbij deze beoordelingen, de zogenaamde visitaties, veelal onder coördinatie van respectievelijk de VSNU en de HBO-raad, plaatsvinden. Het accreditatieorgaan toetst de methodiek van de visitatie en valideert het visitatieoordeel als de methodiek aan de eisen voldoet.

Het orgaan stelt accreditatiekaders vast voor bestaande opleidingen in het hbo en wo. Het wetsvoorstel schrijft voor dat met vertegenwoordigers van de instellingen en andere belanghebbenden (studentenorganisaties, brancheorganisaties, werkgevers) overleg wordt gevoerd over de accreditatiekaders. Dit moet ervoor zorgen dat de accreditatiekaders aansluiten bij ervaringen van het hoger onderwijsveld en het afnemend veld, en versterkt het draagvlak voor de accreditatiekaders onder betrokkenen.

In de accreditatiekaders wordt ten eerste *de werkwijze* van het accreditatieorgaan uitgewerkt. Onder werkwijze vallen in ieder geval ook procedures, zoals de mogelijkheden tot accreditatie op basis van een hernieuwd kwaliteitsoordeel op onderdelen voor opleidingen die hun accreditatie verloren hebben op basis van specifieke onvolkomenheden ten aanzien van de basiskwaliteit van desbetreffende opleidingen, de taken van de raden, wie namens het accreditatieorgaan het keurmerk mag verlenen. Het wetsvoorstel regelt de openbaarheid van het accreditatiekader.

Ten tweede bevatten de accreditatiekaders *de criteria* die bij accreditatie worden gehanteerd.

Het gaat om de criteria aan de hand waarvan visitaties en opleidingen worden beoordeeld. Deze criteria hebben in de eerste plaats betrekking op de methodiek van de visitatie. Beoogd is dat visitaties, zoals nu, zich niet

beperken tot de basiskwaliteit maar daarboven ook eigen kwaliteitscriteria hanteren, en dat de beoordeling van opleidingen plaatsvindt samen met één of meer soortgelijke opleidingen. Visitaties dienen immers, zoals in het bestaande visitatiestelsel, ook voor bepaling van de eigen positie ten opzichte van soortgelijke opleidingen (benchmarking) en voorlichting aan studenten. In het wetsvoorstel is daarom opgenomen dat de beoordeling zoveel mogelijk moet plaatsvinden in samenwerking met andere instellingen. Voor een adequate beoordeling van kwaliteit acht ik een nauwe betrokkenheid van studenten bij zelfevaluaties en visitaties van wezenlijk belang. Het is gewenst dat studenten daarom, net als nu het geval is, blijven participeren in de zelfevaluaties en blijven deel uit maken van de visitatiecommissies. De visitatie zal daarnaast, anders dan nu, een totaaloordeel moeten geven over de vraag of de opleiding aan de eisen voor basiskwaliteit voldoet. Uiteraard is het wel zo dat, indien een opleiding niet voldoet aan de hogere normen van de visitatiecommissie, maar wel voldoet aan die van de accreditatiekaders, de opleiding wel geaccrediteerd wordt.

In de tweede plaats gaat het bij de accreditatiekaders om algemene criteria voor de basiskwaliteit waaraan de visitatie aandacht moet besteden. De commissie Rinnooy Kan heeft geadviseerd om terughoudend te zijn met betrekking tot de mate waarin criteria wettelijk worden vastgelegd. De formulering daarvan ligt bij het accreditatieorgaan. In dit wetsvoorstel zijn de kwaliteitskenmerken aangeduid waarop de criteria in ieder geval betrekking moeten hebben. Het zijn de kenmerken die naar onze mening wezenlijk zijn voor de kwaliteit en het betreft kwaliteitskenmerken die de inspectie op dit moment hanteert (zie hoofdstuk 1). Het accreditatieorgaan kan zich bij het formuleren van criteria mede baseren op afzonderlijke criteria die de inspectie dan ook op dit moment hanteert. Het accreditatiekader zal ten aanzien van de criteria niet normstellend zijn. Zo kan in het accreditatiekader de selectieve functie van de propedeuse als criterium genoemd worden. Echter, in het accreditatiekader wordt niet bepaald hoe deze selectieve functie vormgegeven moet zijn om als voldoende beoordeeld te worden. De deskundigen in de visitatiecommissie zijn daarvoor verantwoordelijk. De visitatiecommissie kan daarbij overwegingen hanteren die samenhangen met de eigen aard van het onderwijs en de eigen missie van instellingen en opleidingen. Het accreditatieorgaan zal zich ervan moeten vergewissen dat de visitatiecommissie een heldere en adequate normstelling hanteert. Wel worden op grond van artikel 5.8, derde lid, voor de afzonderlijke onderwerpen die in de accreditatiekaders worden uitgewerkt, algemene wettelijke instructies opgenomen. Zo moet er bijvoorbeeld bij het onderwijsproces in ieder geval blijk worden gegeven van een voldoende afstemming tussen de vormgeving van het onderwijs en de inhoud en moet er sprake zijn van voldoende studiebegeleiding en inzichtelijke beoordeling en toetsing van het onderwijs.

De accreditatie richt zich op de kwaliteit van opleidingen als zodanig. Er is derhalve geen reden onderscheid te maken naar de aard van de instelling die de opleiding verzorgt. Voor het aangewezen onderwijs dienen derhalve gelijke criteria voor basiskwaliteit als voor het bekostigd onderwijs te gelden.

Ten slotte dienen de accreditatiekaders aan te geven welke gegevens het instellingsbestuur moet meezenden bij het verzoek om accreditatie.

Overige taken

Naast het verlenen van accreditatie en het uitvoeren van de toets nieuwe opleiding is in het wetsvoorstel opgenomen dat bij ministeriële regeling de taken van het accreditatieorgaan op bepaalde terreinen kunnen worden

uitgebreid. Deze uitbreiding kan betrekking hebben op werkzaamheden die verband houden met de voorbereiding van een stelsel van bachelor-masteropleidingen in Nederland. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan het beheren van een lijst van postinitiële masteropleidingen vooruitlopend op de accreditatie van dit soort opleidingen in de bachelor-masterstructuur. Ten tweede gaat het om het beoordelen van de kwaliteit van opleidingen van instellingen die niet onder de WHW vallen, zoals de instellingen van Internationaal Onderwijs, particuliere instellingen (bijv. Nimbas) en buitenlandse instellingen dan wel vestigingen van buitenlandse instellingen in Nederland. Deze beoordeling heeft geen gevolgen voor het verlenen van rechten en plichten op grond van de WHW en dient dan ook duidelijk onderscheiden te zijn van de wettelijk geregelde accreditatie. Een dergelijke beoordeling kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn voor besluitvorming door het ministerie van Justitie over toelating van buitenlandse studenten.

Eerder is in deze toelichting aangegeven dat de invoering van de bachelor-masterstructuur nadere consequenties zal hebben voor het accreditatiesysteem. Daarbij zal ook de positie van opleidingen waarop de WHW thans niet van toepassing is, zoals particuliere opleidingen en buitenlandse opleidingen, aan de orde komen.

Omvang accreditatietaak

De accreditatietaak van het orgaan omvat het valideren van het oordeel van externe deskundigen over alle afzonderlijke opleidingen waaraan rechten in de zin van de WHW zijn verbonden. Het betreft de opleidingen waarvoor nu ook al de visitatieverplichting geldt. In de huidige situatie omvat het visitatiesysteem jaarlijks ongeveer 120 afzonderlijke opleidingen in het wo en ongeveer 200 opleidingen in het hbo. Daarbij is nog geen rekening gehouden met het aangewezen onderwijs in het hbo en de toekomstige situatie met betrekking tot de bachelor-masterstructuur. Voor het wo en hbo gaat het derhalve gezamenlijk om een groot aantal opleidingen dat elke 6 jaar van een keurmerk moet worden voorzien. Daarbij wordt tegelijkertijd aangetekend dat het accreditatieorgaan zijn beslissingen baseert op de oordelen van visitatiecommissies en derhalve geen eigen onderzoek naar de kwaliteit van opleidingen behoeft uit te voeren. Onderdeel van het werk van de Commissie Kwartiermakers Accreditatie Hoger Onderwijs is het doen van voorstellen voor een werkwijze die zoveel mogelijk leidt tot beperking van administratieve lasten voor instellingen en voor het accreditatieorgaan zelf.

3.2 Samenstelling van het accreditatieorgaan en van de raden

Het accreditatieorgaan heeft onafhankelijke leden die, zoals wettelijk zal worden vastgelegd, deskundig zijn op het gebied van hoger onderwijs, beroepspraktijk en kwaliteitszorg. De leden van het orgaan worden door mij benoemd, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Wij nemen ons voor bij de benoeming van de leden van het orgaan de belanghebbende studenten-, branche- en werkgeversorganisaties te consulteren.

Het accreditatieorgaan heeft ten hoogste 14 leden. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat enerzijds de ruimte bestaat om de benodigde deskundigheden een plaats te geven in het accreditatieorgaan terwijl anderzijds de omvang van het accreditatieorgaan relatief beperkt is. De leden van het accreditatieorgaan worden tevens benoemd als lid van tenminste een van de accreditatieraden. De voorzitter van het orgaan is tevens voorzitter van een van de raden. De inspectie wordt in de gelegenheid gesteld de vergaderingen van het accreditatieorgaan en de accreditatieraden bij te wonen. De samenstelling van het accreditatieorgaan en de

raden zullen gelijk met deze wet worden geëvalueerd. Het bijwonen door de inspectie van de vergaderingen van het accreditatieorgaan en de raden zal daarbij expliciet betrokken worden.

3.3 Werkwijze van het accreditatieorgaan

De accreditieraden beoordelen of de kwaliteit van een opleiding aan de maat is. Zij baseren zich daarbij op een door de instelling in het kader van de wet georganiseerde visitatie: een beoordeling van de kwaliteit van opleidingen door onafhankelijke deskundigen. Instellingen kunnen naar eigen inzicht een organisatie kiezen die de visitatie gaat uitvoeren. Dit kan eventueel ook een buitenlandse organisatie zijn. De visitatie leidt tot een oordeel over de vraag of de opleiding voldoet aan de kwaliteitseisen. Het accreditatieorgaan toetst de methodiek waarlangs de visitatie tot stand is gekomen. Zij toetst dus onder andere of de visitatie de kwaliteit in zijn totaliteit heeft beschouwd en of de opleiding in samenhang met één of meer soortgelijke opleidingen is beoordeeld. Via de toets op de methodiek kan het accreditatieorgaan beoordelen of het oordeel van de commissie adequaat is bij voorbeeld door na te gaan of de normstelling door de visitatiecommissie op de juiste wijze tot stand is gekomen en of de visitatiecommissie daarbij de «lat» hoog genoeg heeft gelegd. Voldoet de methodiek aan de eisen van het accreditatieorgaan, dan wordt het visitatieoordeel gevalideerd, en wordt de opleiding in geval van een positief oordeel geaccrediteerd.

In het overleg over de notitie «Keur aan kwaliteit» is afgesproken dat het accreditatieorgaan een lijst bijhoudt van organisaties die visitaties uitvoeren die naar het oordeel van het orgaan qua samenstelling, deskundigheid en werkwijze voldoen aan de eisen die in het accreditatiekader worden beschreven. De gedachte is dat het accreditatieorgaan daarbij niet actief hoeft op te treden en dat eventuele opname op de lijst gebeurt op verzoek van een organisatie. Aan het op de lijst plaatsen van een organisatie zijn geen rechtsgevolgen verbonden. De functie van deze lijst is te fungeren als ondersteunend hulpmiddel met een voorlichtend karakter. Het op de lijst voorkomen van een organisatie geeft derhalve geen garantie op validering van het oordeel van de visitatiecommissie.

Het accreditatieorgaan, of indien dit binnen het accreditatieorgaan zo geregeld wordt, de accreditieraad voor hbo of wo namens het accreditatieorgaan, geeft het accreditatiekeurmerk. Accreditatie geldt voor 6 jaar. Het accreditatieorgaan maakt het accreditatierapport, de visitatierapporten en eventuele andere rapporten die ten grondslag liggen aan het accreditatiebesluit, openbaar. Dit is ten behoeve van benchmarking van opleidingen en de voorlichting aan studenten. Ook indien het om een negatief oordeel gaat, zijn het visitatierapport en het accreditatierapport openbaar.

Hoofdstuk 4 De gevolgen van accreditatie

Kwaliteitsverbetering en accreditatie

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat accreditatie zich primair richt op de handhaving van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Ondanks het feit dat het verlenen van keurmerken een belangrijke impuls kan betekenen voor het verbeteren van kwaliteit, zal deze functie in de totale systematiek van in- en externe kwaliteitszorg en accreditatie haar zwaartepunt vinden in de in- en externe kwaliteitszorg. Accreditatie kan in dat licht gezien worden als het sluitstuk van een continu proces van kwaliteitszorg. Dit proces start met de interne kwaliteitszorg van de instellingen zelf. Dit geeft de instellingen belangrijke informatie over het functioneren van de opleiding en instelling en vormt als zodanig input voor kwaliteitsverbetering. Een

tweede element is de zelfevaluatie die de input vormt voor de beoordeling door externe deskundigen, de visitatiecommissie. De visitatiecommissie komt tot een oordeel over de kwaliteit van een opleiding en geeft aanknopingspunten voor verbetering. Indien de visitatiecommissie tot een negatief oordeel komt, staat het de instelling uiteraard vrij om, nadat de instelling maatregelen tot verbetering van de kwaliteit heeft kunnen nemen, een hernieuwde, eventuele partiële, kwaliteitsbeoordeling uit te laten voeren. Gelet op mogelijkheden tot «reparatie» is er voor gekozen het accreditatiebesluit, als sluitstuk van het proces van kwaliteitsverbetering een eenduidig karakter te geven en af te zien van de mogelijkheid van voorwaardelijke oordelen. Dat laat onverlet dat de instelling in het geval van het niet verkrijgen van accreditatie te allen tijde op basis van een (eventueel partieel) deskundigenoordeel opnieuw accreditatie kan aanvragen.

In de casus dat het niet verkrijgen van accreditatie plaatsvindt binnen de termijn waarin – op basis van een eerdere accreditatie – de opleiding een geaccrediteerde status heeft, kan de opleiding zonder verdere rechtsgevolgen, binnen de grens van die termijn na verbetering van de opleiding deze opnieuw laten visiteren en vervolgens accreditatie aanvragen.

In de casus dat de termijn waarin de opleiding een geaccrediteerde status heeft *wel* overschreden wordt, doen zich de rechtsgevolgen voor zoals verderop onder het kopje «Gevolgen voor studenten en personeel van verlies van accreditatie» nader wordt omschreven.

Rechten verbonden aan accreditatie

Accreditatie is voor de bekostigde instellingen één van de voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op een rijksbijdrage (bekostiging uit 's Rijks kas) en om het recht te verkrijgen getuigschriften af te geven waaraan de wet civiel effect verbindt. De studenten en getuigschriften van die opleiding tellen mee in de bekostiging van de desbetreffende instelling (gezien de in het Bekostigingsbesluit WHW gehanteerde definities). De studenten hebben aanspraak op studiefinanciering conform de Wet studiefinanciering 2000 en op het voeren van de in de WHW geregelde titulatuur.

Voor de aangewezen instelling is accreditatie voorwaarde voor instellingen om getuigschriften af te geven waaraan de wet civiel effect verbindt en voor studenten om aanspraak te kunnen maken op studiefinanciering en de in de wet geregelde titulatuur. Bij aangewezen instellingen ontstaat geen aanspraak op bekostiging.

Registratie in het CROHO

Accreditatie door het accreditatieorgaan betekent tevens dat bekostigde en aangewezen opleidingen kunnen worden geregistreerd in het Centraal Register opleidingen hoger onderwijs (CROHO).

Het CROHO is een register waarin gegevens over opleidingen in het hoger onderwijs staan. Het CROHO is een zogenaamde kenbron en bevat gegevens, die voortvloeien uit bevoegd genomen beslissingen, die betrekking hebben op het onderwijsaanbod in het hoger onderwijs. Voorbeelden van de gegevens die in het CROHO zijn opgenomen zijn: is er sprake van een hbo of wo-opleiding; de studielast; het voltijds, deeltijds of duale karakter; het tijdstip waarop de registratie van een opleiding zal worden beëindigd en het moment waarop voor het eerst inschrijving voor de propedeutische fase niet meer mogelijk is, indien na het verlopen van de accreditatietermijn geen nieuwe accreditatie is verworven en de termijn die de instelling hanteert om in dat geval studenten de gelegenheid te bieden de opleiding aan de eigen instelling te voltooien.

De gegevens, die in het CROHO staan, moeten overeenkomen met de werkelijkheid. Studenten, (zuster)instellingen, de overheid en andere

belanghebbenden moeten daarvan op aan kunnen. Daarom legt de wet de instellingen nadrukkelijk de verplichting op elke gewenste wijziging van het register, te melden aan de Informatie Beheer Groep die de beheerder van het CROHO is.

Aan opname in het CROHO kunnen geen rechten worden ontleend; het is immers een kenbron. Wel blijkt uit de registratie van een opleiding daarin dat aan die opleiding de rechten, die staan vermeld in de artikelen 1.9 en 1.12, zijn verbonden.

De registratie in het CROHO vervalt na het verlopen van de accreditatie, dus na 6 jaar. Daarom zal de instelling, voordat de termijn van 6 jaren is verstreken, tijdig moeten zorgen voor een visitatie en een daarop volgende accreditatie. Alleen in dat geval zal de registratie in het CROHO hernieuwd kunnen worden. Deze visitatie- en accreditatieronde zal de instelling per opleiding iedere 6 jaren moeten doorlopen, wil de instelling de registratie van de desbetreffende opleiding in het CROHO kunnen handhaven.

Indien de accreditatieorganisatie niet tijdig komt tot een positief accreditatiebesluit, zal de registratie in het CROHO worden beëindigd. In dat geval voldoet de opleiding immers niet meer aan de voorwaarden voor registratie.

Gevolgen voor studenten en personeel van verlies van accreditatie

Verlies van accreditatie mag er niet toe leiden dat studenten, die voor de opleiding in kwestie staan ingeschreven, daarvan de dupe zouden worden.

Het heeft de voorkeur dat studenten naar een andere – verwante – opleiding aan de eigen of een andere instelling zullen overstappen. Daarom is de wettekst zodanig geformuleerd dat alleen indien dit niet mogelijk is studenten in de gelegenheid kunnen worden gesteld, hun opleiding aan de instelling binnen een redelijke termijn te voltooien met behoud van studiefinanciering. Tevens zal de instelling voor deze studenten alsdan gedurende deze afbouwperiode ook nog bekostiging ontvangen. De instelling kan echter geen nieuwe studenten meer inschrijven.

De algemene verplichting van de instelling te zorgen dat het mogelijk is voor de zittende studenten hun studie te vervolgen, is nu reeds in de WHW vastgelegd in het derde lid van artikel 6.5 waar het de opleidingen van bekostigde instellingen betreft en in het derde lid van artikel 6.10 betreffende opleidingen van aangewezen instellingen. De minister bepaalt nu in geval hij de rechten aan een bestaande opleiding ontnemt, het tijdstip waarop zijn besluit van kracht wordt, zodanig dat de voor de opleiding ingeschreven student de opleiding binnen redelijke termijn aan dezelfde of aan een andere instelling kan voltooien.

Deze bepaling wordt aangepast in die zin dat in de wet de instelling de verplichting wordt opgelegd de student eerst de gelegenheid te bieden over te stappen naar een andere opleiding binnen dezelfde instelling of een andere instelling en indien dit niet mogelijk is, de gelegenheid te bieden de opleiding aan dezelfde instelling binnen redelijke termijn te voltooien indien zij de opleiding zonder onderbreken blijven volgen. Over de redelijke termijn kunnen studenten en instelling afspraken maken. Ook hier geldt dat het voor belanghebbenden duidelijk moet zijn welke termijn de instelling hanteert. De instelling krijgt de verplichting deze termijn te laten opnemen in het CROHO.

Bij verlies van accreditatie blijft de instelling uiteraard verantwoordelijk voor het personeel dat bij deze opleiding betrokken is.

Naast accreditatie door het Nederlandse accreditatieorgaan kunnen instellingen zich uiteraard ook laten accrediteren door andere, bijvoorbeeld buitenlandse, accreditatieorganisaties. Instellingen zouden op grond van hun missie of met het oog op signalen die men aan de markt wil geven, kunnen kiezen voor een dergelijke «meervoudige» accreditatie. Het keurmerk van deze andere organisaties heeft geen gevolgen voor het verlenen van formele rechten en plichten op grond van de Nederlandse wet- en regelgeving, maar draagt wel bij aan bijvoorbeeld internationale erkenning van de betrokken opleidingen.

Hoofdstuk 5 Totstandkoming nieuwe opleidingen

Oogmerk van het HOOP 2000 is de instellingen van hoger onderwijs de ruimte te geven zich te ontwikkelen in een veranderlijke omgeving. Dat vergt zelfstandigheid en een sterke eigen positie. Universiteiten en hogescholen zullen zich een sterke eigen positie moeten kunnen verwerven door een eigen inkleuring van de missie. Daarbij past ook bewegingsruimte om een eigen onderwijsaanbod samen te stellen passend bij het eigen nationale en internationale profiel. Concurrenieren op kwaliteit van het onderwijs moet mogelijk zijn. In de nieuwe systematiek, zoals die wordt voorgesteld, wordt de nadruk gelegd op de kwaliteit van het onderwijs, zoals omschreven in de vorige hoofdstukken.

Vanuit die achtergrond is in het HOOP 2000 voorgesteld instellingen vrijheid te geven bij het starten van nieuwe opleidingen. Deze vrijheid geldt niet voor opleidingen waarvoor een fixus geldt en niet voor de in artikel 6.16 van de WHW genoemde voortgezette kunstopleidingen en opleidingen voortgezette bouwkunst. Op deze opleidingen is een apart regiem van toepassing, neergelegd in artikel 5a.11, zevende lid, respectievelijk artikel 6.16 van dit wetsvoorstel.

Consequentie van dit voorstel voor programmeervrijheid uit het HOOP was dat de bestaande macrodoelmatigheidstoets zou worden afgeschaft en dat de Adviescommissie Onderwijsaanbod (ACO) zou worden opgeheven. De instellingen zijn dan zelf verantwoordelijk voor een doelmatige afweging van benodigde investeringen bij het starten van een nieuwe opleiding. Voorstellen voor nieuwe opleidingen door de instellingen zouden vooraf wel getoetst worden door het accreditatieorgaan. Het accreditatieorgaan zou zich daarbij, zo was mijn aanvankelijke voornemen, ook uitspreken over de vraag of de instellingen op adequate wijze invulling gegeven hebben aan de doelmatigheidsafweging.

Op grond van de adviezen van de Onderwijsraad, de Commissie Franssen en de Raad van State die mij naar aanleiding van het wetsvoorstel bereikt hebben, ben ik tot de conclusie gekomen dat een andere vormgeving van de toets op de doelmatigheid van het onderwijsaanbod geboden is. De commissie Franssen acht vermenging van de kwalitatieve beoordeling van nieuwe opleidingen door het accreditatieorgaan met doelmatigheidsafwegingen ongewenst, en is van oordeel dat de kwalitatieve beoordeling aan kracht wint wanneer er geen andere elementen doorheen spelen. De Raad van State is van oordeel dat de overheidsverantwoordelijkheid voor doelmatigheid steviger invulling moet krijgen, maar wel op een wijze die ook maximaal ruimte laat voor inhoudelijke vernieuwing.

De nieuwe vormgeving van het instrumentarium in dit wetsvoorstel komt aan deze bezwaren tegemoet. De benadering in dit wetsvoorstel steunt op drie pijlers:

1. een inhoudelijke toets vooraf, of de opleiding voldoet aan kwalitatieve maatstaven, conform de uitwerking door de commissie Franssen;

2. een aanscherping van de verantwoordelijkheid van de instellingen om te komen tot onderlinge afstemming bij het starten van nieuwe opleidingen (zelfregulering);
3. een nadere invulling van de zorg van de overheid om toe te zien op de doelmatigheid van het gehele onderwijsaanbod.

In deze benadering is sprake van zowel een adequate invulling van de zorg voor doelmatigheid van het opleidingsaanbod als van condities voor gewenste dynamiek en kwalitatieve vernieuwing.

Toets nieuwe opleiding bij bekostigde en aangewezen instellingen

Passend bij de hiervoor omschreven benadering van grotere zelfregie voor de instellingen wordt in dit wetsvoorstel de nadruk op de kwaliteit van het onderwijs versterkt. Als waarborg voor de kwaliteit in de richting van aankomende studenten wordt een toets ingevoerd die aannemelijk moet maken dat een nieuw te starten opleiding van voldoende kwaliteit zal zijn.

Deze toets wordt uitgevoerd door het accreditatieorgaan vanwege de synergie met de accreditatie van bestaande opleidingen. De combinatie van taken en de autoriteit van het accreditatieorgaan waarborgt een gefundeerd oordeel.

De rechten zijn bij een positief oordeel gelijk aan die van een geaccrediteerde opleiding. Een positief oordeel in de toets nieuwe opleiding leidt bij bekostigde of aangewezen instellingen tot registratie als «nieuwe opleiding» in het CROHO voor zes jaar.

De toets vooraf houdt tenminste een toets in van een schriftelijk dossier, waarin is opgenomen: de beschrijving van het benodigde personeel voor de nieuwe opleiding naar omvang en kwalificatie, de benodigde investeringen blijkend uit een financieel overzicht, het volledige curriculum en het didactisch concept. In dit verband wordt ook wel gesproken over de 3 M's: mensen, middelen en methodes.

Deze elementen bieden een waarborg voor de kwaliteit van de nieuwe opleiding. De universiteiten en hogescholen hebben de wettelijke opdracht, ten behoeve van de toets nieuwe opleiding, bij een opleiding de 3 M's te verkennen. Een zelfde verplichting geldt voor de aangewezen instellingen. De toets vooraf heeft, conform het rapport van de Commissie Franssen, geen betrekking op doelmatigheidsaspecten (oorspronkelijk de 4e M). Wel kan deze marktanalyse een rol spelen in het afstemmingsoverleg tussen de instellingen waarop hieronder nader wordt ingegaan.

Afstemming tussen bekostigde instellingen

Voor de bekostigde instellingen zijn, in verband met de doelmatige besteding van overheidsmiddelen, aanvullende regelingen nodig. In het HOOP is aangegeven dat bij het starten van nieuwe opleidingen een groter beroep kan worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van instellingen. Ik acht dat verantwoord in verband met de opgedane ervaringen met de zelfregie. Daarbij mag een groter beroep worden gedaan op de toezichthoudende organen van hogescholen en universiteiten. Gegeven hun taak en samenstelling mag verwacht worden dat deze organen zullen toezien op verantwoorde besluitvorming over voornemens tot het starten van nieuwe opleidingen waarbij het bredere belang zorgvuldig wordt afgewogen.

Gezien de ervaringen die naar aanleiding van het HOOP 2000 door de hogescholen zijn opgedaan met het geïntroduceerde instrument van zelfregie inzake initiatieven voor nieuwe opleidingen, ben ik van oordeel dat de ingeslagen weg moet worden voortgezet. Wel is uit de ervaringen naar voren gekomen dat een meer verplichtend karakter van deze «zelfregie» aanbevelenswaardig is, reden waarom ik in artikel 6.2 de instel-

lingen de verplichting heb opgelegd om, meer gestructureerd dan voorheen, dat overleg vorm te geven. Ik laat het daarbij aan de instellingen over zelf te bezien of een dergelijke onderlinge afstemming zal plaatsvinden voordat een nieuwe opleiding aan het accreditatieorgaan wordt voorgelegd voor een toets nieuwe opleiding, of dat de afstemming gelijk-tijdig of achteraf zal plaatsvinden.

Door het instellingsbestuur van de instelling die de nieuwe opleiding wenst te verzorgen, dient een verslag te worden gemaakt van hetgeen in het afstemmingsoverleg aan de orde is gekomen, met de daaraan verbonden conclusies. Deze verslagen zijn openbaar in die zin, dat het bij aanmelding van de nieuwe opleiding voor registratie in het CROHO dient te worden meegezonden. Ik zie het als een in het openbaar verantwoording afleggen over de keuzes die door de instellingen gezamenlijk worden gemaakt. Aangezien het afstemmingsoverleg niet in alle gevallen tot overeenstemming zal leiden, heb ik voorgeschreven dat de instellingen hun geschillen op dat punt voorleggen aan een geschillencommissie, die het recht krijgt bindende uitspraken te doen over de conclusie die uit het afstemmingsoverleg kan worden getrokken. De instellingen zullen zich derhalve bij de uitspraken van deze geschillencommissie dienen neer te leggen.

Indien het accreditatieorgaan een positieve uitspraak doet over de kwaliteit van een nieuwe opleiding kan deze nieuwe opleiding slechts geregistreerd worden in het CROHO, als daarbij aan de Informatie Beheer Groep het verslag van het afstemmingsoverleg wordt overgelegd en – indien aan de orde – de uitspraak van de geschillencommissie. Voor nieuwe opleidingen van bekostigde instellingen geldt dit als voorwaarde voor bekostiging. Voldoet de opleiding aan deze voorwaarden dan vindt in principe bekostiging plaats, tenzij de minister op grond van artikel 6.5 anders oordeelt.

Het verslag van het afstemmingsoverleg en de uitspraak van de geschillencommissie zullen duidelijk moeten maken dat de instellingen de wettelijke opdracht, neergelegd in artikel 6.2 van de WHW, te komen tot een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen, gelet op het geheel aan voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs, serieus nemen. Beleidsvoornemens en uitspraken van de minister over de ordening en inrichting van het gehele onderwijsaanbod kunnen als beleidskader worden meegegeven aan de geschillencommissie. Ik voeg daaraan toe dat «het geheel van voorzieningen» ruim dient te worden opgevat. Ook de spreiding van de voorzieningen en de verscheidenheid van de voorzieningen zullen in de beoordeling moeten worden betrokken. Ik acht het van groot belang dat vernieuwingen, die in het onderwijsaanbod tot stand worden gebracht, op deze manier op een breed draagvlak binnen het stelsel van hoger onderwijs kunnen rekenen. Het is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de instellingen er op toe te zien dat die vernieuwingen tot stand komen en ook de mogelijkheid krijgen zich te bewijzen en te groeien.

Gegeven deze vormgeving van de onderlinge afstemming is er in het wetsvoorstel van afgezien dat de door de instellingen bij elke nieuwe opleiding uit te voeren marktanalyse onderdeel te laten uitmaken van de beoordeling door het accreditatieorgaan. Het ligt wel in de rede dat de marktanalyse van de instelling die een nieuwe opleiding wenst te gaan verzorgen, als input dient voor de beraadslagingen binnen het afstemmingsoverleg. Op deze manier kom ik tegemoet aan de wens van de Commissie Franssen dat er een strikte scheiding dient te worden gemaakt tussen de kwaliteit van de opleiding enerzijds en doelmatigheid van het opleidingsaanbod anderzijds.

De nieuwe opzet van het afstemmingsoverleg dwingt de instellingen invulling te geven aan hun gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dit laat onverlet dat de verantwoordelijkheid voor een doelmatige besteding van overheidsmiddelen bij de overheid blijft berusten, en dat deze haar verantwoordelijkheid moet kunnen nemen indien daar aanleiding toe bestaat. Deze verantwoordelijkheid, die het gehele bestaande en nieuwe onderwijsaanbod omvat, wordt omschreven in artikel 6.5 van de WHW. De criteria ter beoordeling daarvan zijn in dit artikel in die zin aangepast, dat met name de spreiding van de voorzieningen en de verscheidenheid van de voorzieningen wettelijk worden verankerd.

De toepassing van deze bevoegdheid zal met dit wetsvoorstel concreet handen en voeten krijgen. Voorgesteld wordt de volgende aanpak:

1. periodiek vinden analyses plaats naar de toestand van het hoger onderwijs binnen een bepaalde sector, of binnen een bepaald wetenschapsgebied. Die analyses kunnen worden uitgevoerd door een reeds bestaande instantie, zoals de AWT, doch ook door ad hoc in te stellen verkenningscommissies. Ook is denkbaar dat de analyses uitgaan van het veld zelf, bijvoorbeeld de disciplineoverlegorganen van de VSNU. Deze analyses hebben betrekking op de ordening en doelmatigheid van het opleidingsaanbod in relatie tot de ontwikkeling van het aantal studenten en de vraag op de arbeidsmarkt en de randvoorwaarden voor kwaliteit en vernieuwing;
2. naar aanleiding van dergelijke analyses kan de overheid op grond van deze analyses conclusies en beleidsuitspraken vastleggen in, bijvoorbeeld, het Hoger onderwijs- en onderzoek plan. Ook andere documenten zijn mogelijk nu de frequentie van het HOOP in beginsel vier jaar is geworden;
3. deze beleidsuitspraken zullen dan mede richtinggevend zijn voor de instelling zelf, het afstemmingsoverleg en functioneren als beleidskader voor de geschillencommissie. De zelfregie van de instellingen wordt daarmee alleen maar benadrukt;
4. voor de overheid zullen de genoemde analyses de basis kunnen bieden voor eventuele maatregelen op grond van artikel 6.5 teneinde te waken voor een ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen. Ik zal daar zeker toe overgaan indien maatregelen van de kant van de instellingen zelf uitblijven. Ik vertrouw echter op de zelfregie van de instellingen, zodat de noodzaak tot toepassing van dit instrument vermindert met invoering van het nieuwe systeem voor het afstemmingsoverleg.

Ik ben er van overtuigd dat met deze aanpassingen in de bestaande wetgeving de oorspronkelijke doelstellingen van de WHW, de verantwoordelijkheden voor een doelmatige taakverdeling wat betreft het onderwijsaanbod te leggen bij de instellingen, en de verantwoordelijkheid voor een doelmatige besteding van overheidsmiddelen te laten bij de minister, goed beïnstroomd zijn. Tegelijk wordt meer dynamiek en vernieuwing mogelijk. Dat de doelmatigheidsafweging niet meer primair gericht is op nieuwe opleidingen, maar op het gehele opleidingsaanbod via sectorale aanpassingen, maakt zowel een evenwichtiger beoordeling van doelmatigheid, als inhoudelijke vernieuwing mogelijk. Een belangrijk nadeel van het huidige instrumentarium met de ACO is immers dat in de praktijk alleen de doelmatigheid van nieuwe opleidingen kritisch wordt gezien. Dit heeft enerzijds tot gevolg dat opleidingen die in kwalitatief opzicht een verrijking kunnen betekenen, om doelmatigheidsredenen geen kans krijgen zich te bewijzen. De Raad van State heeft hierop gewezen. Anderzijds krijgen ondoelmatigheden in het bestaande

opleidingenaanbod veel minder aandacht. In de hier geschetste benadering zullen deze bezwaren worden weggelaten.

Daarmee is het ook verantwoord dat de beschreven nieuwe systematiek direct van toepassing is op het hbo. Met de HBO-raad zijn afspraken gemaakt voor een versneld uit te voeren evaluatietraject naar de besluitvorming over de start van nieuwe opleidingen. Dit evaluatietraject, dat plaatsvindt in het kader van het HOOP 2000, is gericht op eerdere afschaffing in het hbo van de huidige doelmatigheidstoets met een rol voor de ACO, dan aanvankelijk in het HOOP 2000 was voorzien. Voor wo en hbo is hierdoor sprake van een zelfde regime en voor het hbo is dan ook geen aparte overgangperiode nodig.

Hoofdstuk 6 Het toezicht op het hoger onderwijs

De invoering van accreditatie heeft een aantal consequenties voor het huidige functioneren van het toezicht op het hoger onderwijs. In dit wetsvoorstel wordt daarom tevens het toezicht op het hoger onderwijs opnieuw geregeld. De huidige bepalingen komen te vervallen. De nieuwe bepalingen worden opgenomen in de Wet op het onderwijstoezicht.

In het beoogde accreditatiestelsel krijgt de inspectie (conform de nota Variëteit en Waarborg) een belangrijke toezichthoudende rol. Voorwaarde voor het invoeren van een systeem van accreditatie is dat de overheid zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het hoger onderwijs volwaardig moet kunnen nemen.

Tegelijkertijd komt het toezicht door de inspectie op het visitatiestelsel, zoals beschreven in hoofdstuk 1, te vervallen.

In het huidige systeem heeft de inspectie bij elke individuele visitatie een evaluatieve rol (de meta-evaluatie). De inspectie geeft haar bevindingen per visitatie weer. In overkoepelende zin worden in het onderwijsverslag trends of signaleringen weergegeven of thematische onderzoeken. In het vernieuwde systeem is de evaluatieve rol per visitatie neergelegd bij het accreditatieorgaan. De inspectie concentreert zich op het systeem als geheel, waarin de rol van de inspectie te onderscheiden is naar het stelsel voor hoger onderwijs en het accreditatiesysteem. Daarnaast blijft de inspectie toezien op de naleving van de wettelijke voorschriften, indien daar aanleiding toe is.

Wat het functioneren van het stelsel betreft, rapporteert de inspectie over aspecten van de kwaliteit van het hoger onderwijs die vanuit het oogpunt van informatievoorziening aan de burger in het algemeen en de student in het bijzonder van belang zijn. Daarbij valt te denken aan onderwerpen als studeerbaarheid, studielast en de positie van bijzondere doelgroepen. De inspectie doet dit aan de hand van analyses op basis van visitatie- en accreditatierapporten, en gebruikt daarbij tevens andere gegevensbronnen zoals door instellingen zelf verrichte onderzoeken, studenten-evaluaties, resultaten uit onderzoeken naar kengetallen en naar klachten (patronen) en dergelijke. Ook kan de inspectie aan eigenstandige algemene gegevensverzameling doen, zoals betreffende de monitoring van ICT-ontwikkelingen in het hoger onderwijs. Ook is de inspectie verantwoordelijk voor monitoring op sectorniveau hoe de instellingen in het algemeen omgaan met de bestuurlijke hantering van resultaten van visitaties.

Ten aanzien van het accreditatiesysteem toetst de inspectie of voldaan wordt aan de doelen die met accreditatie worden beoogd: pluriformiteit in de kwaliteitsbeoordeling, internationale benchmarking met het oog op het handhaven van het gewenste hoge kwaliteitsniveau, transparantie van de

kwaliteit van het onderwijs, een onafhankelijke positionering van de kwaliteitszorg ten opzichte van zowel de brancheorganisaties als de overheid en heldere bestuurlijke consequenties bij onvoldoende kwaliteit. Verder toetst ze ten aanzien van het accreditatieorgaan de naleving van accreditatiekaders en toetsingskaders. De inspectie monitort de gehanteerde werkwijze en toetst of dezelfde eisen aan zowel het bekostigd als het aangewezen onderwijs gesteld worden. De inspectie is als waarnemer aanwezig bij de vergaderingen van de accreditatieraden. Op deze wijze kan de inspectie in de beginfase van de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs de vinger goed aan de pols houden en kan de inspectie steeds snel beschikken over informatie die voor het vervullen van haar toezichtfunctie en voor het jaarlijks verslag over de stand van zaken in het hoger onderwijs van belang is. Indien de inspectie vermoedt dat ergens in het systeem van accreditatie sprake is van tekortkomingen, kan de inspectie op deze wijze direct nader onderzoek instellen. Het waarnemerschap van de inspectie bij de vergaderingen van het accreditatieorgaan hoeft geen blijvende taak te zijn: zoals eerder in deze memorie van toelichting al is aangegeven zal dit waarnemerschap bij de evaluatie expliciet aan de orde komen.

Ten aanzien van individuele opleidingen heeft de inspectie geen specifieke taak meer anders dan toezicht op wettelijke voorschriften die betrekking hebben op opleidingen. Uit de hierboven opgesomde taken van de inspectie blijkt tegelijkertijd dat de rapportages die de inspectie genereert, mede gebaseerd zullen zijn op materiaal dat per opleiding beschikbaar komt.

De resultaten en bevindingen van al haar activiteiten geeft de inspectie jaarlijks weer in het onderwijsverslag waarin de staat van het hoger onderwijs in Nederland beschreven wordt en waarmee tevens een overzicht beschikbaar is van het functioneren van het stelsel als geheel.

Hoofdstuk 7 Het accreditatieorgaan als zelfstandig bestuursorgaan

Instelling van een zelfstandig bestuursorgaan

Het accreditatieorgaan krijgt de vorm van een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Dat het accreditatieorgaan niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister blijkt uit het feit dat de minister – behoudens de mogelijkheid om in bijzondere gevallen het besluit van het accreditatieorgaan te vernietigen wegens strijd met het recht of het algemeen belang – niet in individuele gevallen rechtens kan bepalen hoe het accreditatieorgaan moet handelen. Het accreditatieorgaan is hierdoor een zelfstandig bestuursorgaan. In hoofdstuk 2 is de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan toegelicht.

Het accreditatieorgaan heeft als zelfstandig bestuursorgaan geen beleidsruimte, maar juist wel beoordelingsruimte. Om die reden kan het accreditatieorgaan zelf de criteria in de accreditatiekaders vaststellen die het bij de accreditatie zal hanteren. Deze kaders worden echter wel door de minister marginaal getoetst en goedgekeurd.

Vanuit het oogpunt van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het hoger onderwijs is het van belang dat ten aanzien van een zelfstandig bestuursorgaan voldoende waarborgen bestaan voor de minister om invloed uit te oefenen op het accreditatiestelsel in het algemeen en op het functioneren van het orgaan. Deze waarborgen zijn in dit wetsvoorstel gelegen in:

- de benoeming door de minister van voorzitter en de overige leden van

- het accreditatieorgaan en de benoeming van de leden van het accreditatieorgaan in ten minste één van de accreditatieraden;
- de goedkeuring door de minister van het accreditatiekader. Goedkeuring kan worden onthouden op grond van het recht of het algemeen belang. Tevens bevat de wet onderwerpen waarop de criteria in de accreditatiekaders in elk geval betrekking moeten hebben;
- de mogelijkheid van het vernietigen van alle besluiten van het accreditatieorgaan;
- de mogelijkheid tot het treffen van voorzieningen bij taakverwaarlozing;
- de goedkeuring van het bestuursreglement en de tarieven van het orgaan.

Bovendien wordt in dit verband gewezen op het toezicht op het accreditatieorgaan dat bij de inspectie is belegd.

Voor de goede orde wordt er op gewezen dat daar waar een bevoegdheid is toegekend aan de minister dit ten aanzien van het landbouwonderwijs een bevoegdheid betreft die door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt uitgeoefend.

Accreditatie en de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Het accreditatieorgaan is een zelfstandig bestuursorgaan en valt daarmee onder de werking van de Awb.

De bepalingen van de Awb die in dit kader allereerst relevant zijn, hebben betrekking op besluiten en bezwaar en beroep. Het accreditatieorgaan dient bij zijn besluitvorming de algemene bepalingen over besluiten, die worden genoemd in hoofdstuk 3 van de Awb, in acht te nemen. Deze hebben betrekking op algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals zorgvuldigheid en motivering, alsmede op termijnen en bekendmaking. Hierbij geldt ten aanzien van de beslistermijn op het verzoek om accreditatie, niet de termijn die is opgenomen in artikel 3:28 van de Awb. Artikel 5a.9 bepaalt dat het accreditatieorgaan binnen drie maanden een besluit moet nemen op de aanvraag tot accreditatie.

Voorts zijn van toepassing de bepalingen van de hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Awb, die betrekking hebben op bezwaar en beroep. Een instelling kan bezwaar maken tegen een besluit van het accreditatieorgaan. De algemeen geldende termijn daarvoor bedraagt zes weken en vangt aan op de dag waarop het besluit van het accreditatieorgaan bekend is gemaakt. Ook voor het instellen van beroep geldt deze termijn.

Voor het accreditatieorgaan geldt ook een termijn voor het nemen van een beslissing op een bezwaar, namelijk zes weken. Deze termijn kan een maal verdaagd worden voor een periode van vier weken. Ingeval van beroep – dat op grond van artikel 14.1 bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt ingesteld – neemt de rechter op grond van artikel 8:66 Awb een beslissing binnen zes weken na sluiting van het onderzoek. Ook hier kan deze termijn in bijzondere omstandigheden worden verlengd met ten hoogste zes weken. De rechter kan, indien hij het beroep van de instelling gegrond verklaart, op grond van artikel 8:72 Awb bepalen dat zijn uitspraak in de plaats treedt van het geheel of gedeeltelijk vernietigde besluit.

Voor een instelling die een accreditatie of een toets nieuwe opleiding voor een opleiding aanvraagt bij het accreditatieorgaan, is het van belang dat rekening wordt gehouden met de hier genoemde termijnen. De accreditatie en toets nieuwe opleiding vervalt immers na zes jaar en een bezwaar- en beroepsprocedure zal dan ook in principe binnen die termijn afgerond moeten zijn. De termijn wordt echter op grond van de wet verlengd indien de instelling binnen de wettelijke termijn een aanvraag om accreditatie heeft ingediend, maar op het moment van de vervaldatum hierop nog niet door het accreditatieorgaan is beslist of indien nog een bezwaar- of

beroepsprocedure aanhangig is. De accreditatie wordt in die gevallen verlengd tot het moment dat het besluit op de aanvraag onherroepelijk is geworden.

Als door het te laat indienen van een aanvraag door de instelling, de termijn van zes jaar toch wordt overschreden, vervalt de accreditatie of de toets nieuwe opleiding. Voor de bekostigde instellingen vervalt daarmee ten aanzien van de nieuwe studenten, ook de aanspraak op bekostiging, het recht aan de examens een getuigschrift als bedoeld in artikel 7.11, eerste lid, te verbinden. De registratie in het CROHO wordt beëindigd. De instelling draagt er in dat geval op grond van artikel 5a.12 zorg voor dat de studenten die zijn ingeschreven op het moment dat de instelling de accreditatie van een opleiding verliest, de gelegenheid wordt geboden de opleiding aan een andere instelling te voltooien. Is dat niet mogelijk, dan stelt de instelling een redelijke termijn vast, gedurende welke de opleiding binnen de eigen instelling wordt afgerond ten behoeve van studenten die de opleiding niet elders kunnen voltooien.

De minister moet goedkeuring hechten aan het bestuursreglement van het accreditatieorgaan, de tarieven en de accreditatiekaders. Ook hierop is de Awb van toepassing en wel hoofdstuk 10. Een besluit omtrent de goedkeuring daarvan wordt binnen dertien weken bekend gemaakt nadat het accreditatieorgaan het betreffende besluit aan de minister ter goedkeuring heeft voorgelegd. Een dergelijk besluit kan één maal voor ten hoogste 13 weken worden verdaagd.

Een besluit tot goedkeuring wordt verondersteld te zijn genomen, indien binnen 13 weken geen besluit omtrent goedkeuring of geen besluit tot verdaging, dan wel binnen de termijn waarvoor het besluit is verdaagd, geen besluit over goedkeuring is bekend gemaakt aan het accreditatieorgaan.

Rechtspersoonlijkheid

Aan het accreditatieorgaan is in dit wetsvoorstel geen rechtspersoonlijkheid toegekend. Gelet op de taak van het accreditatieorgaan is het niet nodig dat het accreditatieorgaan een vermogen kan afzonderen. Het accreditatieorgaan maakt dus onderdeel uit van de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Het accreditatieorgaan is vermogensrechtelijk dus niet zelfstandig waardoor de bekostiging via de begroting van het ministerie van OCenW loopt. Eén van de gevolgen hiervan is dat accreditatieorgaan zich moet richten naar het regime van de Comptabiliteitswet.

Wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Op 27 september 2000 is het wetsvoorstel Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden (Kamerstukken II 2000/2001, 27 426, nrs. 1–3). Dit wetsvoorstel geeft algemene regels voor de organisatie van zbo's en regels over het primaat van de politiek.

Aangezien de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen nog niet tot wet is verheven en het niet valt te voorzien op welk moment dit zal gebeuren, is het niet mogelijk reeds nu deze wet van toepassing te verklaren op het accreditatieorgaan. Het is het voornemen dit te doen bij de na de totstandkoming van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in te dienen invoeringswet.

Wel is bij de redactie van de bepalingen die betrekking hebben op de instelling van het accreditatieorgaan zoveel mogelijk rekening gehouden met de bepalingen van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Met name met de artikelen 6 tot en 9, 11 tot en met 16, 18, 23 en

32 van dat wetsvoorstel. Het is de bedoeling dat het accreditatieorgaan hierdoor nauwelijks iets zal merken van de inwerkingtreding van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen omdat de bepalingen van het wetsvoorstel inhoudelijk gezien niet afwijken van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

De hierboven genoemde artikelen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen hebben hoofdzakelijk betrekking op de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de minister ten opzichte van het accreditatieorgaan. De ministeriële verantwoordelijkheid is voor zelfstandige bestuursorganen veel beperkter, maar tegelijkertijd behoort de minister wel aan de Staten-Generaal verantwoording af te leggen en inlichtingen te verstrekken over het door hem gevoerde beleid. Om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, heeft de minister diverse bevoegdheden nodig.

In verband met de verantwoording die de minister moet afleggen over het gevoerde beleid, zijn er in titel 1 en 3 van het nieuwe hoofdstuk 5a aan de minister bevoegdheden toegekend waardoor hij toezicht kan uitoefenen op de wijze waarop het accreditatieorgaan zijn taak uitoefent. Dit toezicht is zodanig dat het accreditatieorgaan zelfstandig kan blijven functioneren, maar er tegelijkertijd toch enige beïnvloeding vanuit de minister kan plaatsvinden. Hierbij kan men denken aan de bepaling dat de minister de leden van het accreditatieorgaan benoemt, schorst en ontslaat. Een andere waarborg om de kwaliteit van het accreditatieorgaan te bewaken, is de bepaling dat de leden van het zelfstandige bestuursorgaan geen nevenfuncties mogen bekleden die in strijd kunnen komen met een goede taakuitoefening.

De bezoldiging of schadeloosstelling van de leden worden eveneens door de minister vastgesteld.

Er zijn twee belangrijke bevoegdheden die de minister heeft om in te grijpen in de werkwijze van het accreditatieorgaan. Dit is de bevoegdheid om besluiten van het accreditatieorgaan in bepaalde gevallen achteraf te vernietigen en de bevoegdheid voorzieningen te treffen ingeval van taakverwaarlozing door het accreditatieorgaan. Beide bevoegdheden kan de minister slechts in beperkte gevallen inzetten. Vooral de «taakverwaarlozingsbepaling» is een ultimum remedium omdat deze bevoegdheid al snel tegen het zbo-karakter ingaat. Ook zullen de accreditatiekaders en de toetsingskaders bij de toets nieuwe opleiding door de minister moeten worden goedgekeurd. Hierbij kan sprake zijn van een lichte goedkeuringsprocedure, immers in de WHW worden kwaliteitskenmerken waar de criteria voor de basiskwaliteit betrekking op moeten hebben, opgenomen.

Het wetsvoorstel bevat ook bepalingen over de bevoegdheden van de minister met betrekking tot de financiële sturing van het zelfstandig bestuursorgaan. Ingevolge artikel 17 van de Comptabiliteitswet dient de minister immers voor de begroting zorg te dragen voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Daarnaast dient hij zorg te dragen voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid van het beheer, van de organisatie en van het beleid dat aan de begroting van het betrokken ministerie ten grondslag ligt. Omdat het accreditatieorgaan deel uitmaakt van de Staat, strekt deze opdracht van de Comptabiliteitswet aan de minister zich tevens uit tot het accreditatieorgaan. Hierdoor kan bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer ingevolge artikel 57 van de Comptabiliteitswet een onderzoek bij het accreditatieorgaan instellen. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen uitvoeren, bepaalt artikel 5a.5 dat het accreditatieorgaan jaarlijks een ontwerpbegroting moet indienen bij de minister. De ontwerpbegroting van het accreditatieorgaan maakt hierdoor deel uit van de begroting van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen. Een andere bevoegdheid die de minister heeft om op

financieel terrein te sturen is de bepaling dat alle tarieven die het accreditatieorgaan hanteert, goedkeuring van de minister behoeven.

Tenslotte heeft de minister via artikel 5a.14 de bevoegdheid om aan de benodigde informatie van het accreditatieorgaan te komen. Het accreditatieorgaan moet desgevraagd inlichtingen aan de minister verstrekken en de minister kan ook zelf onderzoek doen naar het functioneren van het accreditatieorgaan (zie hoofdstuk 6 over het toezicht op het hoger onderwijs). Daarnaast dient het accreditatieorgaan ieder jaar een jaarverslag op te stellen.

Uiteraard is bij de formulering van de bepalingen van hoofdstuk 5a rekening gehouden met de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) die betrekking hebben op zelfstandige bestuursorganen (Ar 124a tot en met 124z).

Hoofdstuk 8 Invoering en overgangsbepalingen

Introductie van de accreditatiesystematiek en de toets vooraf voor nieuwe opleidingen vindt, afhankelijk van de voortgang in het wetgevingstraject, per zo vroeg mogelijk in 2002 plaats. In het verlengde daarvan wordt de ACO afgeschaft. De toets vooraf voor nieuwe opleidingen zal ook voor het aangewezen onderwijs op het moment van inwerkingtreding van deze wetswijziging gaan gelden.

Om de overgang van het huidige visitatiesysteem naar het nieuwe stelsel van accreditatie adequaat te laten verlopen, zullen in hoofdstuk 17 van de WHW enkele overgangsbepalingen worden opgenomen. Op moment van invoering van accreditatie (begin 2002) kunnen opleidingen nog niet meteen geaccrediteerd worden. Eerst moet het accreditatieorgaan worden ingesteld en moeten de accreditatiekaders worden vastgesteld. Vervolgens dient in de visitaties rekening gehouden te worden met de vastgestelde accreditatiekaders. Bij de invoering van accreditatie zullen alle opleidingen die op dat moment opgenomen zijn in het CROHO van rechtswege een geaccrediteerde status voor een bepaalde periode ontvangen. Deze periode hangt af van het tijdstip van de laatst uitgevoerde visitatie.

In de notitie Keur aan Kwaliteit werd beoogd dat elke opleiding uiterlijk 5 jaar, de voorgestelde accreditatieperiode, sinds het moment dat de opleiding het laatst is gevisiteerd, zou zijn geaccrediteerd. Inmiddels is besloten deze termijn op 6 jaar te zetten. Aan deze regel zijn in het beschreven overgangsregime enige concessies gedaan vanuit oogpunt van eenvoud en haalbaarheid. Opleidingen die volgens de huidige bepalingen zijn beoordeeld in 2000 krijgen tot en met 31 december 2006 de gelegenheid een nieuwe accreditatie te verwerven. De opleidingen die volgens de thans geldende regels zijn beoordeeld in 2001 of 2002 krijgen tot en met uiterlijk 31 december 2007 de tijd een accreditatie te verwerven. Tenslotte zullen alle overige opleidingen die de dag voor inwerkingtreding van deze wet zijn opgenomen in het CROHO tot en met 31 december 2005 van rechtswege zijn geaccrediteerd. Instellingen hebben hierdoor ruim 3½ jaar de tijd voordat de eerste accreditaties langs deze procedure tot stand moeten komen, immers *uiterlijk* 31 december 2005 moeten de eerste accreditaties plaatsgevonden hebben. De verwachting is echter dat deze al *eerder* kunnen plaatsvinden, namelijk ongeveer een jaar na invoering.

Binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de bepalingen met betrekking tot de accreditatie, zendt de minister een verslag over de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van die bepalingen. Hierbij zal het bijwonen van de

inspectie van de vergaderingen van het accreditatieorgaan expliciet betrokken worden.

Hoofdstuk 9 Advies Onderwijsraad

De Onderwijsraad heeft bij brief van 29 mei 2001 (kenmerk 20 010 265/616) geadviseerd over het wetsvoorstel. De raad heeft reeds in zijn eerdere advisering over het ontwerpHOOP 2000 de voorstellen ter zake van accreditatie onderschreven, zie hiervoor de paragraaf Beleidsvoorbereiding over accreditatie in het hoger onderwijs in hoofdstuk 1. De Onderwijsraad onderschrijft mijn opvatting dat accreditatie kan bijdragen aan een verdere ontwikkeling van de kwaliteitszorg gericht op onafhankelijkheid, transparantie en maximale variëteit. De raad heeft met waardering kennis genomen van het voorstel om één accreditatieorgaan in te stellen voor het gehele aanbod van opleidingen in het hoger onderwijs bestaande uit twee raden voor respectievelijk het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs. Volgens de raad wordt op deze wijze recht gedaan aan het verschil in oriëntatie van opleidingen in het hoger beroepsonderwijs enerzijds en opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs anderzijds.

Ik ben de Onderwijsraad erkentelijk voor de lovende woorden over het wetsvoorstel.

De raad herhaalt vervolgens wat hij reeds in eerdere adviezen heeft opgemerkt over de mogelijkheid aan te sluiten bij internationale ontwikkelingen op het gebied van kwaliteitsontwikkeling en vergelijking. Het wetsvoorstel past naar de opvatting van de raad uitdrukkelijk en terecht in het perspectief van internationalisering van het hoger onderwijs als één van de belangrijkste motieven voor het opzetten van een accreditatiestelsel. Het zou de voorkeur van de raad hebben om dit nog nadrukkelijker in het wetsvoorstel tot uitdrukking te laten komen. Hierbij denkt de raad bijvoorbeeld aan het opnemen van de verplichting in het wetsvoorstel dat de accreditatiekaders moeten voldoen aan internationale hoge standaarden. Daarnaast zou in het wetsvoorstel moeten worden opgenomen dat het accreditatieorgaan zijn werkwijze afstemt op een zich gaandeweg ontwikkelende Europese accreditatiepraktijk.

Deze opmerking van de raad onderstreept de door mij beoogde ontwikkelingsrichting van de accreditatiesystematiek en de initiatieven die reeds zijn genomen om de accreditatie in samenwerking met andere landen vorm te geven. Voor een internationaal vergelijkbaar hoger onderwijs dienen procedures en standaarden voor kwaliteitszorg en accreditatie op elkaar te worden afgestemd. In de bijeenkomst van Europese ministers van onderwijs op 19 mei 2001 in Praag zijn hier nadere voorstellen voor gedaan. Hierbij zou het streven moeten zijn dat er een systeem ontstaat waarbij Europese landen elkaars accreditatiestelsels erkennen. Tussen Nederland en Vlaanderen zijn op dit punt de ontwikkelingen reeds in een gevorderd stadium.

De Onderwijsraad plaatst vervolgens nog enige kanttekeningen bij het wetsvoorstel. Van deze waardevolle gezichtspunten heb ik goede notitie genomen. Het advies van de Raad is mede aanleiding geweest om een aantal verbeteringen in het wetsvoorstel aan te brengen. Hieronder ga ik nader in op de opmerkingen van de Onderwijsraad.

Niveau van regelstelling

De criteria en de werkwijze die worden gebruikt bij de beoordeling van de kwaliteit van opleidingen legt het accreditatieorgaan vast in accreditatiekaders. Deze kaders behoeven de goedkeuring van de minister. Goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen

belang. De Onderwijsraad is de mening toegedaan dat het vaststellen van kwaliteitseisen is voorbehouden aan de formele wetgever of aan de regering bij wege van een voorhang amvb. De hiervoor beschreven regeltelling van kwaliteitseisen (deugdelijkheidseisen) door een niet aan de parlementaire controle onderworpen zelfstandig bestuursorgaan zou niet in overeenstemming zijn met het grondwettelijk vereiste dienaangaande. De Onderwijsraad is daarom van mening dat het voor de hand zou liggen dat de kaders analoog aan artikel 7.2.4 en volgende van de WEB op voorstel van het accreditatieorgaan worden vastgesteld door de minister.

In de huidige situatie zijn de instellingen op grond van artikel 1.18, eerste lid, WHW verplicht ervoor zorg te dragen dat, zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, wordt voorzien in een regelmatige beoordeling van de kwaliteit van de werkzaamheden van de instellingen. Hierbij is, inmiddels al weer een aantal jaren, een praktijk gegroeid waarbij de opleidingen regelmatig worden gevisiteerd. Deze visitaties worden uitgevoerd door de zogenaamde visitatiecommissies. In de huidige situatie vindt geen explicitering van de criteria plaats. De criteria die bij deze visitaties worden gebruikt, worden door de visitatiecommissie zelf vastgesteld. Op grond van het tweede lid van artikel 1.18 ziet de minister vervolgens toe op de uitvoering hiervan. Dit geschiedt door middel van metaevaluaties die worden uitgevoerd door de inspectie. Indien op grond van de kwaliteitsevaluaties sprake is van een langdurig tekortschieten van de kwaliteit van de opleiding, kan de minister op grond van het huidige eerste lid, onderdeel a, van artikel 6.5 WHW besluiten tot het ontnemen van rechten. Ook in het huidige systeem is er derhalve sprake van toetsing aan de hand van criteria die niet door de wetgever zijn vastgesteld en die, uiteindelijk, kunnen leiden tot het ontnemen van rechten.

Op grond van Ar 124f kan aan een zelfstandig bestuursorgaan in bijzondere gevallen regelgevende bevoegdheid worden verleend, mits is voorzien in de bevoegdheid tot goedkeuring van de minister. Ik ben de mening toegedaan dat de regelgevende bevoegdheid van het accreditatieorgaan is toegestaan nu in artikel 5a.8, tweede en derde lid, is vastgelegd welke criteria door het accreditatieorgaan bij de accreditatie moeten worden gehanteerd en wat er onder deze afzonderlijke criteria moet worden verstaan. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de redactie van deze bepaling gepreciseerd. Hierdoor wordt bereikt dat nu tevens duidelijk is aan welke niveaus de bij de accreditatie te hanteren criteria volgens de formele wetgever moeten voldoen. Hierdoor worden de kwaliteitseisen door de formele wetgever nauwkeuriger vastgesteld.

Ook overtuigt mij het argument van de Onderwijsraad niet dat de kaders worden vastgesteld door een zelfstandig bestuursorgaan dat niet aan de parlementaire controle onderworpen is, niet. Eerder is in hoofdstuk 7 van deze memorie van toelichting uiteengezet dat in het wetsvoorstel een aantal waarborgen is opgenomen op grond waarvan de minister zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het hoger onderwijs kan uitoefenen. Hierbij is voor de accreditatiekaders als waarborg opgenomen dat deze, alsmede iedere wijziging daarvan, de goedkeuring van de minister behoeven, voordat zij van kracht kunnen zijn. Hierbij is de situatie denkbaar dat de kaders weliswaar niet worden goedgekeurd, maar dat daarbij wordt aangegeven dat indien bepaalde onderdelen uit de kaders worden aangepast de kaders alsnog zouden kunnen worden goedgekeurd. Naast de hierboven omschreven kwaliteitszorgbepalingen bevat de wet met name in hoofdstuk 7 een aantal deugdelijkheidseisen. Deze hebben onder meer betrekking op het onderwijs, de vooropleidingseisen, de examens, de promoties en de registratie. Indien niet of niet meer wordt voldaan aan deze deugdelijkheidseisen kan de minister op grond van het

huidige eerste lid, onderdeel c, van artikel 6.5 van de WHW ook besluiten tot het ontnemen van rechten. Deze laatste mogelijkheid tot het ontnemen van rechten blijft ongewijzigd.

Overigens krijgt de minister, anders dan de Onderwijsraad veronderstelt, op grond van artikel 5a.15 WHW het toezichtinstrument van spontane vernietiging, ook van individuele accreditatiebeslissingen. Dit is wel een uiterste middel dat slechts met grote terughoudendheid mag worden gebruikt. Nadat de tekst van het wetsvoorstel in het kader van het interdepartementaal overleg was gewijzigd, was de toelichting op deze bevoegdheid in de memorie van toelichting bij het aan de Raad gezonden wetsvoorstel abusievelijk niet aangepast. Via dit instrument kan de eenheid binnen het rijksoverheidsbeleid gewaarborgd worden.

De Onderwijsraad heeft in zijn eerdere advies over het ontwerpHOOP 2000 en het advies inzake de invoering van het bachelormastersysteem onderscheid gemaakt tussen de accreditatiebeslissing en het bekostigingsbesluit: de vraag of een opleiding door de overheid zal worden bekostigd of bekostigd blijft, staat in de ogen van de raad los van de accreditatiebeslissing. De raad is daarom van oordeel dat deze beslissing uitsluitend door de minister kan worden genomen en niet door het accreditatieorgaan.

Naar aanleiding van deze opmerkingen van de raad en die van de Raad van State, heb ik besloten de volledige koppeling tussen bekostiging en accreditatie op diverse plaatsen in het wetsvoorstel te nuanceren. Overigens is accreditatie wel een voorwaarde voor bekostiging, maar daarnaast gelden er ook nog andere voorwaarden zoals de naleving van hetgeen in de WHW of krachtens de WHW is bepaald omtrent bijvoorbeeld de registratie, het onderwijs, de vooropleidingseisen, de examens en de promoties. De kwaliteit van de opleiding is van zodanig groot belang dat dit leidt tot de keuze in dit wetsvoorstel om het recht op bekostiging in principe van rechtswege te laten vervallen indien het onafhankelijke accreditatieorgaan aangeeft dat de opleiding kwalitatief niet meer aan de maat is. Het belang van kwaliteit is zo groot dat er in principe geen sprake moet zijn van een afweging van dat belang tegen andere belangen. Slechts indien het belang van de instandhouding van een doelmatig onderwijsaanbod dit vordert, heeft de minister op grond van het wetsvoorstel de bevoegdheid de bekostiging door te laten lopen, zonder dat er sprake is van een geaccrediteerde opleiding.

Ook de tegengestelde situatie kan zich voordoen: een opleiding is geaccrediteerd, terwijl de minister op grond van doelmatigheidsredenen geen aanleiding ziet de opleiding in de bekostiging van de instelling mee te nemen. Deze bevoegdheid van de minister en de wijze waarop hij hier gebruik van zal maken, is verder uitgewerkt in artikel 6.5 van het wetsvoorstel. Zie hiervoor verder hoofdstuk 5 van deze memorie.

Bij geaccrediteerde opleidingen van aangewezen instellingen is geen sprake van bekostiging. Dit sluit aan bij de huidige situatie waarbij bij bekostigde instellingen nieuwe opleidingen in aanmerking komen voor bekostiging en bij aangewezen instellingen niet.

Bij bekostiging van een instelling voor een geaccrediteerde opleiding zijn er vervolgens twee situaties te onderscheiden: de bekostiging vindt voor de eerste maal plaats omdat er sprake is van een nieuwe opleiding die de toets nieuwe opleiding met positief gevolg heeft doorstaan en is opgenomen in het CROHO, en de situatie dat de instelling de bekostiging voor een opleiding verliest omdat de opleiding niet of niet langer wordt geaccrediteerd.

Ik blijf van mening dat verlies van accreditatie in eerste instantie als consequentie beëindiging van de bekostiging behoort te hebben. Deze opleiding verkrijgt immers geen accreditatie omdat de opleiding blijkbaar

van onvoldoende kwaliteit is. Het mag in eerste instantie niet zo zijn dat een opleiding die niet aan de kwaliteitseisen voldoet, wordt bekostigd. Dat is overigens thans ook uitgangspunt van de WHW. Overigens wil ik er op wijzen dat het hierbij alleen gaat om het verlies van bekostiging voor nieuwe studenten. De studenten die reeds zijn aangevangen met de opleiding op het moment dat de accreditatie vervalft, krijgen op grond van artikel 5a.12, eerste lid, de mogelijkheid de opleiding binnen redelijke termijn te voltooien. Deze studenten tellen wel mee in de bekostiging. Bovendien wil ik opmerken dat dit besluit voor de instelling ook niet «uit de lucht» komt vallen. Immers, indien er sprake is van een visitatie met een positief eindoordeel zal deze visitatie naar verwachting ook gevalideerd worden door het accreditatieorgaan. Artikel 5a.9, derde lid, bepaalt immers dat het accreditatiebesluit wordt gebaseerd op die visitatie. Het accreditatieorgaan kan hiernaast geen andere overwegingen hanteren. Ook zie ik er geen bezwaar in dat een beslissing om de accreditatie niet te verlenen, wordt overgelaten aan een zelfstandig bestuursorgaan. De wet verbindt rechtsgevolgen aan het al dan niet verlenen van accreditatie. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft behouden: het wetsvoorstel geeft de minister de bevoegdheid dat rechtsgevolg te doorbreken waardoor de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bij de minister ligt. Immers, zoals al eerder in deze memorie van toelichting is aangegeven, blijft de minister verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. De minister heeft op grond van het wetsvoorstel voldoende waarborgen om invloed uit te oefenen op het accreditatiestelsel en het functioneren van het orgaan en is hij daarop door het parlement wel degelijk aan te spreken. Ik verwijs hiervoor naar hetgeen is gesteld in de eerste paragraaf van hoofdstuk 7 van deze memorie van toelichting.

Rechtspositie van de instellingen

De Onderwijsraad vraagt vervolgens aandacht voor de verzwakking van de rechtspositie van de instellingen ten opzichte van de huidige situatie, waar een instelling recht heeft op voortzetting van de bekostiging tenzij de minister besluit de rechten ter zake te ontnemen. Hierbij verwijst de raad naar de in zijn ogen uitgebreidere procedure die thans op grond van artikel 6.6 geldt voor alle besluiten die betrekking hebben op het ontnemen van rechten.

Deze procedure blijft in de toekomst gelden indien de bekostiging wordt beëindigd omdat gebleken is dat de opleiding in redelijkheid niet of niet meer doelmatig wordt geacht of omdat niet meer wordt voldaan aan hetgeen is bepaald ten aanzien van de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens, de promoties of de vooropleidingseisen. Ik heb er bewust voor gekozen de bekostiging van een opleiding als regel te koppelen aan het al dan niet hebben van een geaccrediteerde status. De instellingen weten met welke criteria bij de visitatie rekening gehouden moet worden, aangezien deze criteria nader zijn uitgewerkt in de accreditatiekaders. Indien vervolgens naar aanleiding van een visitatie een opleiding een negatief eindoordeel krijgt, weet de instelling op dat moment reeds dat de opleiding niet zal worden geaccrediteerd en is het weinig zinvol een accreditatieverzoek in te dienen. In het wetsvoorstel is inmiddels een bepaling opgenomen voor de instellingen over het tijdig indienen van een aanvraag voor accreditatie. Verder is van belang dat de termijnen voor het overgangsrecht, zoals opgenomen in artikel 17.2 WHW, niet te krap zijn genomen, ten opzichte van het aan de Raad gezonden voorstel, nog niet zijn verlengd. Ten slotte is nu ook in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen voor de verlenging van de accreditatie indien het accreditatieorgaan binnen drie maanden nog geen besluit heeft genomen. Uiteraard zal er ook gekeken worden hoe het systeem in de praktijk zal draaien. Bij de evaluatie 5 jaar na inwerkingtreding van de wet zal dit worden betrokken.

De Onderwijsraad vraagt vervolgens aandacht voor de rechtsbescherming. De raad is van mening dat de termijn van vijf jaar te krap is bemeten indien in deze periode ook rekening moet worden gehouden met het eventueel geheel afronden van een bezwaar en beroepsprocedure. Het wetsvoorstel hanteert naar aanleiding van de opmerkingen van de Onderwijsraad en de Raad van State een termijn van zes jaar. Daarbij is tevens bepaald dat een instelling ten minste een jaar voor het vervallen van de accreditatie een aanvraag bij het accreditatieorgaan moet indienen. Een bezwaar- of beroepsprocedure kan grotendeels binnen dat jaar afgerond worden. Is dat niet het geval, dan zal de geldigheid van de accreditatie van rechtswege verlengd worden, zo wordt nu voorgesteld, mits de aanvraag om accreditatie tijdig en conform de wet is gedaan. Verder wil ik hierbij nogmaals wijzen op wat reeds eerder in deze memorie van toelichting en hierboven in dit hoofdstuk is gezegd. Een instelling met een visitatie met een positief eindoordeel zal in principe kunnen rekenen op een positief accreditatiebesluit. Het accreditatieorgaan kan immers alleen toetsen of het besluit voldoet aan de criteria die de accreditatiekaders stellen. Naar verwachting zal hier, evenals nu het geval is, uit de visitatie komen dat de opleiding van voldoende kwaliteit is. Problematischer is het voor de opleiding die een visitatie met een positief eindoordeel krijgt, maar waarvan de visitatie niet voldoet aan de criteria. In dat geval zal de instelling een negatief accreditatiebesluit krijgen. Indien echter de instelling tijdig is aangevangen met de visitatieprocedure en de aanvraag om accreditatie binnen de wettelijke termijn heeft ingediend, zou er nog voldoende tijd moeten zijn om, nadat de instelling de opleiding heeft verbeterd, een nieuwe aangepaste visitatieprocedure te doorlopen met vervolgens een nieuw accreditatieverzoek.

Ten slotte rest nog de instelling die een visitatie met een negatief eindoordeel heeft en die dus ook geen positieve accreditatiebeslissing zal krijgen. Ook deze instellingen hebben de mogelijkheid, indien zij tijdig waren aangevangen met de visitatieprocedure, na verbetering van de opleiding de visitatie wederom te laten plaatsvinden binnen de accreditatietermijn. Om te voorkomen dat dit soort opleidingen in de toekomst blijft bestaan, stelt het wetsvoorstel een termijn van zes jaar waarbinnen een instelling moet zorgen dat de opleiding is geaccrediteerd om gebruik te kunnen blijven maken van de rechten die aan de accreditatie zijn verbonden.

Macrodoelmatigheidstoetsing

In de visie van de Onderwijsraad ligt het vooralsnog in de rede dat macrodoelmatigheidsoverwegingen (ook) bij ex ante beoordelingen een rol spelen, voor zover het gaat om te bekostigen opleidingen. De Onderwijsraad wijst er in dit verband terecht op dat de doelmatigheid van opleidingen in het wetsvoorstel wordt gehandhaafd als criterium voor het beëindigen van de bekostiging van bestaande opleidingen. De Onderwijsraad acht het voor de hand liggend dat in het kader van de toets nieuwe opleiding bij de beoordeling vooraf gedurende de komende jaren, naast kwaliteitsoverwegingen ook macrodoelmatigheidsaspecten worden meegewogen. De Onderwijsraad wijst daarbij op de mogelijkheid van een ongebreidelde uitwaaiing van het aantal bekostigde opleidingen.

Ik onderschrijf het belang van doelmatigheidsoverwegingen in de beoordeling van het onderwijsaanbod. De wijze waarop hieraan vorm dient te worden gegeven, moet evenwel aansluiten bij de ingezette beweging om instellingen in staat te stellen optimaal in te spelen op de maatschappelijke vraag naar hoger onderwijs en moet aansluiten bij het streven naar een zo hoog mogelijke kwaliteit van het hoger onderwijs. Binnen deze benadering past het om verantwoordelijkheden meer bij de instellingen te

leggen, ook waar het de afstemming en regie tussen instellingen betreft. In het wetsvoorstel is het huidige artikel 6.2 WHW, dat het instellingsbestuur van bekostigde instellingen verplicht bij het onderwijsaanbod een doelmatige taakverdeling tussen instellingen in acht te nemen, daarom ook aangescherpt. In het kader van het HOOP-2000 is met de HBO-raad en de VSNU uitgebreid overleg gevoerd en zijn met deze organisaties afspraken gemaakt over de wijze waarop de instellingen vormgeven aan de zelfregie bij het starten van nieuwe opleidingen. Het voornemen tot het starten van een opleiding wordt beoordeeld door het toezichthoudend orgaan van de instelling. Daarbij heb ik zoals in hoofdstuk 5 reeds aangegeven de «zelfregie» van de instellingen een meer verplichtend karakter gegeven, neergelegd in artikel 6.2, waarin de instellingen verplicht gesteld worden van de onderlinge afstemming een verslag te maken en dat mee te zenden bij de aanmelding van de nieuwe opleiding voor registratie in het CROHO. Voor die gevallen waarin de instellingen niet tot overeenstemming komen, is thans een onafhankelijke, landelijk werkende geschillencommissie voorgeschreven. Deze geschillencommissie doet bindende uitspraken. De door de Onderwijsraad mogelijk geachte ongebreidelde uitwaaiing van het aantal bekostigde opleidingen acht ik, gelet op deze aangescherpte zelfregie binnen en tussen instellingen, niet langer waarschijnlijk. Wel is een grotere dynamiek te verwachten met betrekking tot het starten en beëindigen van opleidingen. Dat is evenwel in mijn ogen in het kader van de vernieuwing van de Nederlandse kennissamenleving eerder een positieve dan negatieve bijdrage. Verder verwijs ik in dit verband nog naar hoofdstuk 5 van deze memorie.

Hoofdstuk 10 Gevoerd overleg en uitgebrachte uitvoeringstoetsen

Op het wetsvoorstel is een schriftelijke reactie ontvangen van de VSNU, de HBO-raad, Paepon, Sail en het ISO. In deze reacties zijn diverse punten naar voren gebracht. Onderstaand wordt op de belangrijkste punten ingegaan.

Zowel HBO-raad als VSNU hebben in hun reactie gepleit voor een verlenging van de geldigheidsduur van de accreditatie tot zes jaar, vanwege convergentie in Europees verband. Dit voorstel is uiteindelijk overgenomen. De geldigheidsduur van 5 jaar was gerelateerd aan de gemiddelde opleidingsduur en de huidige praktijk van visitaties. Op aandringen van deze organisaties en de Onderwijsraad en de Raad van State is deze termijn op 6 jaar gebracht. Daarbij teken ik aan dat ik een nog langere termijn ongewenst acht.

HBO-raad en Paepon hebben gewezen op het belang van een goed overgangsregime. Het belang daarvan wordt gedeeld, en heeft geleid tot aanpassingen in de voorgestelde overgangssystematiek. Daarbij is uiteindelijk ook gekozen voor een langere duur van het overgangsrecht.

Paepon heeft vraagtekens geplaatst bij de wenselijkheid om het rendement van opleidingen te hanteren als kwaliteitsindicator, met name waar het rendement mede wordt uitgedrukt in de termijn waarin het rendement wordt bereikt. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de opbrengst van het onderwijs een kwaliteitskenmerk vormt en als zodanig onderwerp zal zijn van het accreditatiekader. Uit deze memorie van toelichting blijkt dat de inhoudelijke normstelling aan de visitatiecommissies wordt overgelaten. De visitatiecommissie kan daarbij overwegingen hanteren die samenhangen met de eigen aard van het onderwijs en de eigen missie van instellingen en opleidingen. De memorie van toelichting is op dit punt verhelderd. Tevens is in de memorie van toelichting opgenomen dat bij de toets nieuwe opleiding gehanteerde criteria gericht zullen zijn op het

bieden van een indicatie van de kwaliteit van de nieuw te starten opleiding. Doelstelling van de toets vooraf bij nieuwe opleidingen is het bieden van een kwaliteitswaarborg.

Naar aanleiding van het geleverde commentaar van diverse organisaties zijn in het voorstel de mogelijkheden voor beroep en bezwaar tegen beslissingen van het accreditatieorgaan nader uitgewerkt.

Terecht heeft het ISO in zijn reactie gewezen op het grote belang van accreditatie van opleidingen voor studenten, in het bijzonder op het bieden van een waarborgen voor studenten in het geval een opleiding zijn accreditatie verliest. In de memorie van toelichting wordt daarom de zorgplicht van de instellingen extra benadrukt. Instellingen zullen studenten een goed alternatief moeten bieden dan wel de studenten in de gelegenheid stellen de opleiding alsnog te voltooien.

De Algemene Rekenkamer heeft het wetsvoorstel getoetst aan artikel 63 van de Comptabiliteitswet en kan met het wetsvoorstel instemmen.

De Informatie Beheer Groep concludeert in haar uitvoeringstoets dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. Naast enkele technische opmerkingen wordt in de eerste plaats aandacht gevraagd voor de positie van de student in het geval van verlies van accreditatie. In het algemene deel van de toelichting (hoofdstuk 4, onder het kopje «Gevolgen voor studenten en personeel van verlies van accreditatie») en de toelichting op artikel 5a.12 wordt hierop ingegaan.

In de tweede plaats vraagt Informatie Beheer Groep aandacht voor de mogelijkheid van bezwaar- en beroepsprocedures waarbij het accreditatieorgaan partij is in relatie tot de registratieprocedure in het CROHO. Ook hieraan besteedt deze toelichting bij de behandeling van artikelen 5a.9 en 5a.11 aandacht.

Tot slot vraagt de Informatie Beheer Groep aandacht voor de relatie tussen de aanvraag van nieuwe opleidingen waarvoor een landelijke fixus geldt. Mede naar aanleiding hiervan is in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen in artikel 5a.11, zevende lid.

Ook de Centrale financiën instellingen (Cfi) heeft een uitvoeringstoets uitgebracht op het wetsvoorstel. Ook Cfi acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en concludeert dat er geen forse toename zal zijn van de uitvoeringslasten bij deze organisatie. Mede naar aanleiding van de opmerking van Cfi dat het noodzakelijk is te komen tot een goede gegevensuitwisseling met de Informatie Beheer Groep is in het wetsvoorstel artikel 17.3 opgenomen. Tevens hebben de opmerkingen van Cfi geleid tot enkele aanpassingen in de memorie van toelichting.

Hoofdstuk 11 Financiële gevolgen

De overheid zal de vaste kosten dragen van het accreditatieorgaan. Op basis van voorlopige schattingen wordt voornamelijk verwacht dat de kosten het bedrag van fl. 4 mln. per jaar niet te boven gaan. De (variabele) kosten zullen vooral bepaald worden door de beoordeling van de visitatierapporten en de toets vooraf bij de start van nieuwe opleidingen. De variabele kosten komen voor rekening van de instellingen zelf en liggen naar verwachting in de orde van f 3000,- tot f 6000,-. Deze kosten komen boven op de kosten van de visitatie van de opleiding.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I WIJZIGINGEN WHW

Artikel 1.1

In artikel 1.1 worden de begrippen accreditatieorgaan, accreditatie en toets nieuwe opleiding toegevoegd aan de begripsbepalingen van de WHW aangezien dit zeer centrale begrippen zijn die regelmatig voorkomen.

Artikelen 1.9 en 1.12

Artikel 1.9, eerste en tweede lid, wordt zodanig aangepast dat voor bekostigde instellingen het recht op bekostiging en het recht om getuigschriften af te geven waaraan de wet civiel effect verbindt, wordt beperkt tot die opleidingen die hetzij zijn geaccrediteerd, hetzij de toets nieuwe opleiding met positief gevolg hebben ondergaan. Voor aangewezen instellingen is deze wijziging opgenomen in artikel 1.12, eerste lid, maar dan uiteraard alleen voor het recht om getuigschriften af te geven waaraan de wet civiel effect verbindt. Overigens dient een instelling eerst op grond van artikel 1.11 te worden aangewezen voordat een opleiding van die instelling kan worden geaccrediteerd. De procedures voor aanwijzing van instellingen worden niet gewijzigd.

Artikel 1.18

In artikel 1.18, eerste lid, is thans de verplichting opgenomen dat instellingen zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen voorzien in een regelmatige beoordeling van de instelling; de zogeheten visitatie door de visitatiecommissies. Deze verplichting geldt niet alleen voor de bekostigde en de aangewezen instellingen voor hoger onderwijs, maar ook voor de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen en de Koninklijke Bibliotheek. Deze verplichting blijft ook na de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs bestaan.

De voorgestelde accreditatiesystematiek gaat uit van een oordeel van externe deskundigen over de opleiding. Daarom wordt aan artikel 1.18 een derde lid toegevoegd dat deze opleidingsvisitatie regelt. In de algemene verplichting tot het laten uitvoeren van externe beoordelingen zoals bedoeld in artikel 1.18 is bepaald dat dit geschiedt «zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen». Gelet op de wenselijkheid om de functies van kwaliteitsvergelijking, benchmarking en informatievoorziening aan burgers en studenten zoals die samenhangen met visitaties te behouden, wordt een analoge bepaling opgenomen ten aanzien van de beoordelingen op opleidingsniveau.

In de wettekst wordt nu de situatie vastgelegd die in de praktijk al is gegroeid.

Het accreditatieorgaan zal bij de accreditatiebesluiten onder meer moeten nagaan of in het visitatierapport vergelijkende informatie is opgenomen zowel internationaal als ten aanzien van andere instellingen in Nederland, zodat het oordeel van de visitatiecommissie kan worden gevalideerd. Het oordeel van de visitatiecommissie moet een samenvattend oordeel bevatten omtrent de kwaliteit van de opleiding. Uiteraard kan hiermee niet worden volstaan en moet ook de volledige beoordeling door onafhankelijke deskundigen en het oordeel van de studenten opgenomen worden in het visitatierapport.

De inspectie zal, gezien haar taak toe te zien op de naleving van wettelijke bepalingen en voorschriften, nagaan in hoeverre de bredere functies van de visitaties worden gerealiseerd.

Hoofdstuk 5a

De bepalingen over de accreditatie van opleidingen in het hoger onderwijs en de toets nieuwe opleiding worden voorlopig opgenomen in een nieuw hoofdstuk 5a. Deze plaats is nog niet definitief en zal mogelijk worden aangepast als twee andere wetsvoorstellen die de WHW wijzigen, zijn aangenomen door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het gaat hier om het voorstel van de Wet op het onderwijstoezicht die hoofdstuk 5 van de WHW zal laten vervallen (Kamerstukken II 2000/2001, 27 783, nrs. 1–3) en het wetsvoorstel dat de WHW wijzigt, gericht op vermindering en vereenvoudiging van regelgeving en verdere zelfregulering in het hoger onderwijs als gevolg waarvan hoofdstuk 6 behoorlijk zal veranderen (Kamerstukken II 2000/2001, 27 848, nrs. 1–3). Uiteindelijk zal er vermoedelijk een nieuw hoofdstuk ontstaan dat een combinatie is van hoofdstuk 6 nieuwe stijl en accreditatie.

Artikel 5a.1 Reikwijdte

Artikel 5a.1 bevat de reikwijdtebepaling van het nieuwe hoofdstuk 5a. Dit hoofdstuk is alleen van toepassing op opleidingen van de bekostigde en aangewezen universiteiten en hogescholen en op de Open Universiteit. Dit hoofdstuk is derhalve niet van toepassing op bijvoorbeeld het wetenschappelijk onderzoek en ook niet op de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen en de Koninklijke Bibliotheek.

Artikel 5a.2 Instelling en taken accreditatieorgaan

In dit artikel wordt het accreditatieorgaan ingesteld. Tevens zijn in dit artikel de taken van het accreditatieorgaan opgenomen. Het betreft hier een limitatieve opsomming. Op grond van aanwijzing 124g Ar dient in de wet, en in bijzondere gevallen krachtens de wet, een nauwkeurige omschrijving te worden opgenomen van de taak van een zelfstandig bestuursorgaan. Het bestuursorgaan kan geen taken verrichten die niet bij of krachtens de wet aan hem zijn opgedragen. Ook kan een publiekrechtelijk vormgegeven bestuursorgaan niet zelf bepalen of zij nieuwe taken gaat verrichten.

In het derde lid worden de hoofdtaken van het accreditatieorgaan genoemd: de activiteiten in het kader van het verlenen van accreditatie aan opleidingen in het hoger onderwijs en de toets nieuwe opleiding. Voor een toelichting op deze taken wordt verwezen naar de hoofdstukken 3 en 5 van het algemeen deel van de toelichting.

In het vierde lid worden de overige taken van het accreditatieorgaan genoemd. Deze taken die verband houden met de voorbereiding van de invoering van een stelsel van bachelor- en masteropleidingen en het beoordelen van onderwijs dat thans niet onder de WHW valt, zullen nader bij ministeriële regeling worden uitgewerkt. Voor een toelichting op deze taken wordt verwezen naar hoofdstuk 3.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 5a.3 Samenstelling accreditatieorgaan

Het accreditatieorgaan hoger onderwijs heeft ten hoogste 14 leden.

Op grond van het tweede lid benoemt, schorst en ontslaat de minister deze leden. Dit is een belangrijk instrument om de kwaliteit van het accreditatieorgaan te beïnvloeden.

Benoeming als lid van het accreditatieorgaan kan alleen van personen die

deskundig zijn op het gebied van het hoger onderwijs, de beroepspraktijk of de kwaliteitszorg. Bij de benoeming geeft de minister tevens aan in welke accreditatieraad dit lid tevens zitting heeft. Hierbij is het denkbaar dat een lid van het accreditatieorgaan zowel lid is van de accreditatieraad voor wetenschappelijk onderwijs als van die voor het hoger beroepsonderwijs.

In de notitie Keur aan kwaliteit, en eerder in deze memorie, is aangekondigd dat bij de benoemingsprocedure de belanghebbende studenten-, branche- en werkgeversorganisaties zullen worden betrokken. Omdat het accreditatieorgaan niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister, wordt in de laatste volzin van het tweede lid bepaald dat de minister geen ambtenaren als lid van het accreditatieorgaan mag benoemen die aan hem ondergeschikt zijn. Zou dit anders zijn, dan zou de minister indirect toch nog invloed kunnen hebben op het besluitvormingsproces binnen het accreditatieorgaan.

De benoemingstermijn van de leden van een accreditatieorgaan is maximaal 5 jaar, een kortere benoemingstermijn is derhalve ook mogelijk. Te denken valt hierbij aan de benoeming van de voorzitter. Door in het benoemingsbesluit te bepalen dat de voorzitter van het accreditatieorgaan tevens voorzitter is van een accreditatieraad en door aan deze persoon een kortere benoemingstermijn te geven, kan gerealiseerd worden dat de voorzitters van de accreditatieraden beurtelings voorzitter van het accreditatieorgaan zijn. Door de formulering dat de benoemingstermijn maximaal 5 jaar bedraagt, wordt het mogelijk verschillende benoemingstermijnen te hanteren zodat een accreditatieorgaan niet in zijn geheel aftreedt na het verstrijken van de benoemingstermijn. Overigens zijn de voorzitter en leden van het accreditatieorgaan onbeperkt herbenoembaar.

In het derde lid is opgenomen in welke gevallen een lid van het accreditatieorgaan kan worden geschorst of ontslagen. Hierbij is geen bepaling opgenomen die erin voorziet dat schorsing of ontslag van het lidmaatschap van het accreditatieorgaan tevens de schorsing of het ontslag van het lidmaatschap van de accreditatieraad of de accreditatieraden waarin deze persoon is benoemd tot gevolg heeft, aangezien het hierbij om een gekoppelde benoeming gaat. De bepalingen in het tweede en derde lid zullen door de inwerkingtreding van de invoeringswet van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen grotendeels vervallen.

Het vierde en vijfde lid van dit artikel geven aan dat een lid van het accreditatieorgaan geen nevenfuncties mag bekleden die ongewenst zouden zijn voor zijn functioneren binnen het accreditatieorgaan. Het zou ondoenlijk zijn om in de wet een lijst met functies op te nemen die een lid van het accreditatieorgaan niet zou mogen bekleden. In het bestuursreglement zal het accreditatieorgaan regels moeten opnemen omtrent het aanvaarden van nevenfuncties en de wijze waarop eenmaal aanvaarde nevenfuncties openbaar zullen worden gemaakt. Door de openbaarmaking van de nevenfuncties, zal per geval bekeken kunnen worden of het noodzakelijke onafhankelijke oordeel van het accreditatieorgaan niet in gevaar komt. Deze bepaling komt overeen met artikel 8 van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en kan bij de invoeringswet van die wet vervallen.

Op grond van het zesde lid van artikel 5a.3 wordt de inspectie in de gelegenheid gesteld de vergaderingen van het accreditatieorgaan als waarnemer bij te wonen. De inspectie is dus geen lid van het accreditatieorgaan en de accreditatieraden. In het algemeen deel van de memorie van toelichting is reeds aangegeven wat de functie is van dit waarnemerschap. Ik acht dit waarnemerschap, hoewel het een inbreuk kan zijn op de

zelfstandigheid van het accreditatieorgaan, in ieder geval in de aanloopfase wenselijk.

Artikel 5a.4 Bezoldiging of schadeloosstelling

Artikel 5a.4 komt overeen met artikel 9 van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Omdat het accreditatieorgaan een zelfstandig bestuursorgaan is dat onderdeel uitmaakt van de Staat, zijn de leden van het accreditatieorgaan ambtenaren. Hun bezoldiging of schadeloosstelling komt uit de openbare kas. Daarom is van belang dat de minister de hoogte van de bezoldiging of schadeloosstelling vaststelt. Afhankelijk of het desbetreffende lid een fulltime dan wel een parttime functie bekleedt zal er sprake zijn van bezoldiging onderscheidenlijk schadeloosstelling.

Artikel 5a.5 Bestuursreglement

Dit artikel bepaalt, ter voldoening aan aanwijzingen 124k en 124l Ar, dat het accreditatieorgaan een bestuursreglement vaststelt en dat de vaststelling en de wijziging daarvan de goedkeuring van de minister behoeven. Goedkeuring kan alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. De procedurele voorschriften omtrent de goedkeuring zijn neergelegd in artikel 10:31 Awb: goedkeuring moet worden verleend binnen 13 weken, anders wordt het besluit geacht te zijn goedgekeurd. Uitzondering hierop is indien er gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om het goedkeuringsbesluit met 13 weken te verdagen. Deze bepaling zal vermoedelijk nagenoeg geheel komen te vervallen bij de invoeringswet van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Artikel 5a.6 Begroting

Hoewel het accreditatieorgaan deel uitmaakt van de Staat, dient het accreditatieorgaan jaarlijks toch een ontwerpbegroting aan de minister voor te leggen. De begrote inkomsten en uitgaven van het accreditatieorgaan worden opgenomen in een of meer (sub)artikelen van de begroting van het ministerie van OCenW. Op deze manier wordt inzichtelijk welke kosten er nodig zijn voor de taakvervulling van het accreditatieorgaan. Door dit voorschrift wordt duidelijk en kenbaar – de begroting van het accreditatieorgaan is immers een openbaar stuk – wat het accreditatieorgaan zelf op basis van inzichten, verwachtingen en ervaringen raamt wat zijn taakvervulling in een volgend jaar zal gaan kosten. Blijkt gedurende het jaar dat er een aanmerkelijk verschil is tussen de begrote en de werkelijke inkomsten en uitgaven, dan moet het accreditatieorgaan dat ingevolge het tweede lid beargumenteerd melden aan de minister.

Artikel 5a.7 Jaarverslag

Op grond van aanwijzing 124s Ar moet een zelfstandig bestuursorgaan in de instellingswet worden verplicht naast een begroting jaarlijks verslag uit te brengen aan de minister. Het accreditatieorgaan geeft hierdoor inzicht in zijn werkzaamheden in een kalenderjaar. Er worden geen nadere eisen gesteld aan de inrichting van het jaarverslag. Deze bepaling komt overeen met artikel 13 van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en kan bij de invoering van die wet komen te vervallen.

Artikel 5a.8 Accreditatiekaders en toetsingskaders

Het eerste en zevende lid van artikel 5a.8 leggen de basis voor de vaststelling door het accreditatieorgaan van accreditatiekaders voor de accredi-

tatie van opleidingen en toetsingkaders voor de toets nieuwe opleiding. De kaders zijn verschillend voor het wetenschappelijk onderwijs en voor het hoger beroepsonderwijs. Er zijn geen afzonderlijke kaders voor bekostigd en aangewezen onderwijs. Voor een toelichting op de accreditatiekaders wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

In het tweede lid zijn de onderwerpen vermeld waarop de criteria die zijn opgenomen in het accreditatiekader in ieder geval betrekking moeten hebben. Door het slot van het tweede lid kan het accreditatieorgaan hier zelf nog onderwerpen aan toevoegen. Wat deze onderwerpen omvatten, wordt nader uitgewerkt in het derde lid. Het accreditatieorgaan werkt deze onderwerpen nader uit in de accreditatiekaders. Bij de visitatie zal de visitatiecommissie het accreditatiekader en de daarin opgenomen criteria ten minste in acht moeten nemen, zo blijkt uit de slotzin van artikel 1.18, derde lid.

Uiteraard moet het accreditatieorgaan bij de opstelling van de accreditatiekaders rekening houden met de overige voorschriften van de WHW. Zo zijn er de bepalingen van de artikelen 1.9, vierde lid en 1.12, derde lid. Opleidingen in de godgeleerdheid en opleidingen gericht op een godsdienstig of levensbeschouwelijk ambt aan bekostigde bijzondere instellingen of aan aangewezen instellingen vallen na invoering van dit wetsvoorstel uiteraard onder het accreditatiestelsel. Bij deze opleidingen geldt thans op grond van artikel 1.9, derde lid, dat voor wat betreft het onderwijs, de examens, de promoties, de vooropleidingseisen en het bestuur en de inrichting van de instelling niet hetgeen bij of krachtens de WHW is geregeld maar hetgeen bij of krachtens de statuten is geregeld dan wel hetgeen is opgenomen in de structuurregeling, bedoeld in artikel 9.51. Een analoge bepaling is opgenomen in artikel 1.12 voor aangewezen instellingen die deze opleidingen verzorgen. Bij de accreditatie van deze opleiding zal rekening moeten worden gehouden met de hierboven omschreven bepalingen.

Op grond van het vierde lid moet over een accreditatiekader of een toetsingskader voordat het wordt vastgesteld of gewijzigd overleg worden gevoerd met vertegenwoordigers van instellingen en andere betrokkenen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan studenten, de brancheorganisaties en beroepsgroepen.

De accreditatiekaders en toetsingskaders en wijzigingen daarvan moeten worden goedgekeurd door de minister. Goedkeuring kan alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Ook hierbij bepaalt artikel 10:31 Awb de termijn waarbinnen het besluit moet worden goedgekeurd (zie ook toelichting bij artikel 5a.5).

Artikel 5a.9 Accreditatie opleiding

Voor nieuwe opleidingen zal het volgende basispatroon gaan gelden:

- een opleiding kan eerst worden geaccrediteerd nadat die opleiding eenmalig de toets nieuwe opleiding met positief gevolg heeft ondergaan,
- vervolgens moet deze opleiding als nieuwe opleiding zijn opgenomen in het CROHO,
- daarna moet de opleiding ieder keer binnen 6 jaar worden geaccrediteerd gevolgd door telkens een registratie in het CROHO.

Hierbij wordt opgemerkt dat op grond van artikel 17.2 alle opleidingen die op het moment van inwerkingtreding van deze wet in het CROHO zijn opgenomen, van rechtswege voor een bepaalde periode worden geaccrediteerd. Deze opleidingen dienen derhalve vervolgens na het verstrijken

van de in die bepaling opgenomen accreditatietermijnen te worden geaccrediteerd.

Bij het besluit of een opleiding wordt geaccrediteerd kan het accreditatieorgaan op grond van het derde lid alleen rekening houden met het rapport van de opleidingsvisitatie dat de instelling op grond van artikel 1.18, derde lid, moet laten opstellen. Het accreditatieorgaan kan derhalve zelf geen eigen beoordeling van de kwaliteit van de opleiding (laten) uitvoeren. Wel bestaat er uiteraard de mogelijkheid het onderzoek van de visitatiecommissie te verifiëren. Het kan voorkomen dat de visitatiecommissie hogere normen heeft gesteld dan de accreditatiekaders. Dit blijkt in zo'n geval uit het rapport van de opleidingsvisitatie. Indien een instelling wel voldoet aan de normen van de accreditatiekaders, maar niet aan de hogere normen van de visitatiecommissie, dan zal het accreditatieorgaan toch een positief besluit nemen. Het accreditatieorgaan dient immers te toetsen aan de accreditatiekaders.

De accreditatie vervalt na 6 jaar. Zoals in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting al is aangegeven, is het in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de instelling er voor te zorgen dat die opleiding voor het verstrijken van die termijn opnieuw is geaccrediteerd. Hierbij zal de instelling rekening moeten houden bij het aanvragen van accreditatie binnen de wettelijke termijn van een jaar voor de vervaldatum van de eerdere accreditatie.

Wanneer de instelling zich houdt aan deze termijn, zal de accreditatietermijn verlengd worden ingeval op het moment van de vervaldatum de aanvraag-, bezwaar- of beroepsprocedure nog gaande is tot het moment dat het besluit onherroepelijk is geworden. Door de rechtsbescherming op deze wijze vorm te geven en door de bevoegdheid van de minister om – in het uiterste geval – besluiten van het accreditatieorgaan te vernietigen (artikel 5a.15), zal een instelling weinig of geen schade oplopen door een negatief besluit van het accreditatieorgaan dat in rechte ongegrond wordt verklaard dan wel door de minister wordt vernietigd.

Op grond van het zevende lid worden de kosten van de accreditatie betaald door de instelling. Het door het accreditatieorgaan vast te stellen tarief behoeft op grond van artikel 5a.13 de goedkeuring van de minister.

Artikel 5a.10 Accreditatierapport

Het accreditatieorgaan legt het oordeel over de beoordeling van een opleiding en het besluit tot accreditatie vast in een accreditatierapport. Los van het accreditatiebesluit, kan het accreditatieorgaan in het rapport nog aanvullende opmerkingen maken over de kwaliteit van de opleiding. Dit kan gaan over bijzondere kenmerken die het accreditatieorgaan zijn opgevallen, zoals een sterke regionale of internationale oriëntatie of een zeer effectieve aansluiting op het beroepenveld. Voordat het rapport wordt vastgesteld, heeft de instelling de gelegenheid zijn zienswijze bekend te maken over het ontwerprapport.

Op grond van het derde lid wordt het rapport na de vaststelling direct aan de instelling gezonden en wordt het rapport op dat moment ook openbaar gemaakt. Naast de actieve openbaarmaking blijft het uiteraard mogelijk tegen vergoeding van een door het accreditatieorgaan vastgesteld tarief een kopie op te vragen van het accreditatierapport. Op grond van artikel 5a.13 moet ook dit tarief worden goedgekeurd door de minister.

Deze bepaling is op grond van het zesde lid van artikel 5a.11 ook van toepassing op de beoordeling van een nieuwe opleiding door het accreditatieorgaan.

Indien een instelling voornemens is een nieuwe opleiding te verzorgen, moet ook de kwaliteit daarvan worden beoordeeld. Van een nieuwe opleiding is sprake indien de opleiding niet in het CROHO is opgenomen op het moment dat wordt verzocht om toetsing.

Hiervoor wordt niet het instrument van accreditatie gebruikt, maar het instrument van de toets nieuwe opleiding. De rechtsgevolgen verbonden aan een met positief gevolg afgelegde toets nieuwe opleiding zijn dezelfde als bij accreditatie, alleen is de wijze waarop de toetsing plaatsvindt anders. Daarom is om een onderscheid te maken met de toets voor al bestaande opleidingen, gekozen voor de term toets nieuwe opleiding (zie ook hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de toelichting).

Het accreditatieorgaan wordt belast met deze taak. Na een positieve toets kan de nieuwe opleiding door een aangewezen instelling voor registratie in het CROHO worden aangemeld. Op grond van het vijfde lid is een bekostigde instelling verplicht dit binnen 6 maanden te doen.

De toets vindt evenals de accreditatie bij een bestaande opleiding plaats op aanvraag van de instelling. Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de instelling om de nieuwe opleiding zo zorgvuldig mogelijk in te richten en het zal daarbij dienen uit te gaan naar hetgeen de WHW als kader voor die opleiding aangeeft.

Omdat de opleiding in kwestie veelal nog niet bestaat, is er sprake van een «papieren toets» vooraf. Het accreditatieorgaan houdt bij de toets in ieder geval rekening met een door de instelling te verstrekken document. Daarin dienen ingevolge het derde lid in ieder geval te zijn opgenomen het opleidingsprogramma van de opleiding en het didactisch concept van de opleiding, een overzicht van de uitgaven, die voor het tot stand brengen van de opleiding nodig zijn, alsmede de verwachte inkomsten van het verzorgen van de opleiding en een overzicht van het personeel zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin. Richtinggevend daarbij zal zijn dat het moet gaan om de onderbouwing van een aanvraag in de zin van de WHW. Waar in het voorgestelde hoofdstuk 5a van de WHW het begrip «opleiding» wordt gebruikt, heeft dit dezelfde betekenis als elders in de wet (vergelijk artikel 1.1 onder m). Uit het opleidingsprogramma en het didactisch concept van de opleiding zal derhalve ondermeer moeten blijken wat de studielast van de opleiding zal zijn en of het een voltijdse, deeltijdse dan wel een duaal ingerichte opleiding betreft. Daarnaast zal ook rekening moeten worden gehouden met bijvoorbeeld de vereisten die bij of krachtens een wet zijn gesteld ten aanzien van de kennis, het inzicht en de vaardigheden die betrokkenen zich op grond van de opleiding tot dat beroep moeten hebben verworven. Deze zogeheten beroepsvereisten zijn in algemene zin neergelegd in artikel 7.6, eerste lid, van de WHW en een aantal specifieke beroepsvereisten zijn aangeduid in het tweede lid van dit artikel. Door de ontwikkelingen in de verschillende beroepenvelden is het mogelijk dat er nieuwe opleidingen worden gecreëerd waarvoor geen of nog geen beroepsvereisten tot stand zijn gebracht. In dat geval zijn er geen specifieke kaders waar het accreditatieorgaan zich op dient te richten. De instellingen zullen zich rekenschap moeten geven van de wijze waarop bij de bepaling van het opleidingsprogramma rekening is gehouden met wettelijk vastgelegde beroepsvereisten vanuit het beroepenveld. Zij zullen zich, naar mag worden aangenomen, eveneens oriënteren op bij het beroepenveld levende wensen over de «bagage» van de degenen die de opleiding hebben doorlopen.

Waar de wet geen grenzen stelt, is het aan het accreditatieorgaan om zelf te besluiten. Waar nodig, vergaart een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen, zo schrijft artikel 3:2 van de Awb voor. Tegen deze achtergrond lijkt het in de rede te liggen dat voor nieuwe opleidingen waarvoor geen beroepsvereisten beschikbaar zijn, doch die inhoudelijk

verwant zijn aan opleidingen waarvoor wel beroepsvereisten gelden, het accreditatieorgaan zich in verband met de zorgvuldige voorbereiding van zijn besluit ten aanzien van de aanvraag van de instelling laat adviseren door ter zake deskundige instanties.

Uiteraard zal de inspectie bij het toezicht op de instelling ten aanzien van de naleving van voorschriften ten aanzien van het onderwijs op grond van artikel 14c van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), ook toezien op de vormgeving van de opleiding, maar dit is een toezicht dat achteraf plaats vindt. Dit geldt eveneens voor het toezicht op het uitoefenen van de taken door het accreditatieorgaan op grond van artikel 14b van de WOT.

Indien blijkt dat een instelling een nieuwe opleiding wil gaan verzorgen, die geheel of in hoofdzaak overeenstemt met een opleiding, waaraan geen accreditatie is verleend, zal het accreditatieorgaan op grond van het vierde lid niet een besluit nemen dat de toets nieuwe opleiding met positief gevolg is ondergaan. Het zou immers niet redelijk zijn dat een instelling door een opleiding van onvoldoende kwaliteit het etiket van «nieuwe opleiding» te geven, deze toch zou kunnen verzorgen. Deze bepaling geldt vanzelfsprekend voor bekostigde en aangewezen opleidingen.

Ook bij de toets nieuwe opleiding wordt de instelling in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen op het rapport, waarin het accreditatieorgaan zijn bevindingen vastlegt. Ook geldt voor deze toets een geldigheidstermijn van 6 jaar, waarna deze vervalt. Alleen voor de bekostigde instellingen is hier één uitzondering op gemaakt. Een bekostigde instelling moet een nieuwe opleiding binnen zes maanden hebben laten registreren in het CROHO. Naast het rapport van de toets nieuwe opleiding is hiervoor een bewijsstuk nodig dat er geen sprake is van een ondoelmatige taakverdeling tussen de instellingen (zie hiervoor de toelichting bij artikel 6.2). Mochten deze documenten onvolledig zijn of onvoldoende bewijs leveren, dan zal de Informatie Beheer Groep de opleiding in eerste instantie niet registreren (zie verder de toelichting bij artikel 6.14).

Aangezien voor aangewezen instellingen geen doelmatigheidseis geldt, vervalt de toets nieuwe opleiding voor hen na zes jaar. Ook indien een opleiding van een bekostigde instelling is opgenomen in het CROHO, vervalt het besluit waaruit blijkt dat de toets nieuwe opleiding met positief gevolg is ondergaan, na zes jaar.

Voorts gelden voor de bekendmaking en toezending van het rapport dezelfde bepalingen als ingeval van een accreditatierapport. De artikelen 5a.9, zevende lid, en 5a.10 zijn daarom van overeenkomstige toepassing verklaard.

In principe komt iedere opleiding die niet in het CROHO is opgenomen, in aanmerking voor de toets nieuwe opleiding. Uitzondering hierop vormen echter de opleidingen waarvan uit de gegevens bij de aanvraag blijkt dat deze geheel of in hoofdzaak overeenkomen met een opleiding die werd verzorgd door die instelling en waaraan accreditatie is onthouden. Deze bepaling is analoog aan het huidige artikel 6.8. Een andere uitzondering vormen de opleidingen waarvoor een arbeidsmarkt- of capaciteitsfixus geldt (de artikelen 7.31, 7.53 en 7.56). Hierbij is niet doelmatig als er meer van dit soort opleidingen aan bekostigde instellingen komen. Het kunnen zich natuurlijk ontwikkelingen voordoen (bijvoorbeeld beëindiging van een fixusopleiding) waardoor het wel doelmatig is een nieuwe opleiding aan een andere bekostigde instelling te laten starten. In een dergelijk geval kan de minister besluiten dat zo'n nieuwe opleiding wel een toets nieuwe opleiding bij het accreditatieorgaan kan ondergaan.

Artikel 5a.12 Gevolgen verlies accreditatie

Indien na verloop van 6 jaar, de accreditatie van een opleiding niet

opnieuw wordt verleend, of ten aanzien van een opleiding die als nieuwe opleiding is geregistreerd in het CROHO accreditatie wordt onthouden, eindigen de aanspraken en rechten, genoemd in de artikelen 1.9 en 1.12 van rechtswege.

Voor studenten die zijn ingeschreven voor deze opleiding, is het van groot belang dat zij, met zo min mogelijke vertraging, de opleiding kunnen afronden.

In het eerste lid wordt de instelling nadrukkelijk de verplichting opgelegd deze studenten de gelegenheid te bieden de opleiding bij een andere instelling af te ronden. Die opleiding is immers wel van voldoende kwaliteit. De instelling heeft jegens deze studenten een zorgplicht. Dat houdt in dat met een andere instelling goede afspraken gemaakt moeten worden, waarbij de rechten van de studenten gewaarborgd worden.

De instelling zal daartoe in overleg moeten treden met andere instellingen die dezelfde of een soortgelijke opleiding verzorgen. Het lijkt redelijk dat de «oude» instelling daarbij met de nieuwe instelling zodanige afspraken probeert te maken, bijvoorbeeld over het verlenen van vrijstellingen dat de overgang voor studenten zo soepel mogelijk verloopt.

Indien dit niet mogelijk blijkt, zal de instelling zelf de opleiding voor de «zittende» studenten blijven verzorgen. Zodra duidelijk is dat het niet mogelijk is studenten bij een andere opleiding onder te brengen, zal de instelling een termijn moeten vaststellen gedurende welke die studenten hun opleiding kunnen voltooien. Het gaat hierbij om een collectieve regeling, dus een regeling voor alle studenten, die aan de «eigen» instelling de opleiding voltooien. Het wordt overigens aan de instelling overgelaten zelf te bepalen wat daaronder verstaan dient te worden. Wel moet de instelling op grond van artikel 6.13, vierde lid, deze termijn laten opnemen in het CROHO zodat de termijn voor betrokkenen duidelijk is. Dit verschaft ook duidelijkheid voor uitvoeringsorganen, zoals de Informatie Beheer Groep. Deze voorziening staat alleen open voor de al zittende studenten en alleen indien zij zonder onderbreking de opleiding blijven volgen.

Ingevolge artikel 6.13 bevat het CROHO een veelvoud aan gegevens over een opleiding. Daartoe behoort, indien de opleiding niet langer zal worden verzorgd, het tijdstip waarop de registratie zal worden beëindigd. Het is ingevolge artikel 6.14 de taak van de instelling elke gewenste wijziging in het CROHO aan te melden bij de Informatie Beheer Groep.

Na het verstrijken van de door de instelling vastgestelde termijn wordt de registratie in het CROHO beëindigd en verliezen deze instellingen de mogelijkheid getuigschriften uit te reiken waaraan de wet civiel effect verbindt. Daarnaast verliezen bekostigde instellingen voor deze opleiding het recht op bekostiging. Het effect van deze laatste maatregel is thans niet direct merkbaar, immers de bekostiging van de studenten is op grond van het Bekostigingsbesluit WHW afhankelijk van het aantal studenten dat op de peildatum in het tweede jaar voorafgaande aan het bekostigingsjaar aan de opleiding ingeschreven stond. Ook voor het deel van de bekostiging dat betrekking heeft op het behalen van het getuigschrift, is relevant het aantal studenten dat op een bepaalde peildatum de instelling heeft verlaten met een getuigschrift of de instelling zonder getuigschrift heeft verlaten (alleen hbo). Daarom is het niet noodzakelijk de accreditatie of de toets nieuwe opleiding te laten vervallen met ingang van een studiejaar.

In geval van een besluit waarin de accreditatie niet opnieuw wordt verleend, geeft het vijfde lid de minister de bevoegdheid in bijzondere gevallen te bepalen dat een bekostigde instelling de rechten, bedoeld in artikel 1.9, eerste en tweede lid, behoudt. Zo'n bijzonder geval kan zich slechts voordoen indien het belang van een doelmatig onderwijsaanbod dit vordert. Een dergelijke bepaling is nodig om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te blijven waarborgen. Een voorbeeld hiervan is een opleiding geneeskunde of een bepaalde unieke opleiding. De minister

stelt de termijn vast waarbinnen de aanspraak op de rechten, bedoeld in artikel 1.9, eerst en tweede lid, behouden blijft. Gedurende die termijn zal met de instelling een verbetertraject afgesproken worden waardoor de instelling de mogelijkheid heeft opnieuw accreditatie voor de desbetreffende opleiding te verwerven.

Artikel 5a.13 Goedkeuring tarieven

Het accreditatieorgaan heeft op grond van artikel 5a.9, zevende lid, de verplichting tarieven vast te stellen voor de vergoeding van de kosten voor de accreditatie. Daarnaast moet het accreditatieorgaan op grond van de artikelen 5a.10, vierde lid, en 5a.11, zesde lid, ook tarieven vaststellen voor het verstrekken van afschriften van het accreditatierapport en het rapport van de toets nieuwe opleiding.

Deze tarieven behoeven op grond van aanwijzing 124l Ar de goedkeuring van de minister. Hierdoor kan de minister preventief toezicht houden op de tarieven die het accreditatieorgaan hanteert. Ook bij deze goedkeuringsprocedure is artikel 10:31 Awb van toepassing (zie ook de toelichting bij artikel 5a.5).

Deze bepaling komt overeen met artikel 13 van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en zal bij de invoering van die wet komen te vervallen.

Artikel 5a.14 Inlichtingen

Op grond van 124l Ar moet aan de minister, ten einde de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen effectueren, voldoende bevoegdheden worden toegekend in de verhouding tot het zelfstandig bestuursorgaan. Een van deze middelen is de algemene bevoegdheid om inlichtingen te vragen aan het accreditatieorgaan en om onderzoek te verrichten, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn taak. Deze bepaling vloeit voort uit aanwijzing 124t Ar en komt overeen met artikel 14 van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Deze bepaling zal derhalve bij de invoeringswet van die wet komen te vervallen.

Artikel 5a.15 Vernietiging van besluiten

Artikel 5a.15 geeft de minister het toezichtinstrument van spontane vernietiging. Op deze wijze kan de eenheid binnen het rijksoverheidsbeleid gewaarborgd worden en wordt het democratisch tekort van een zelfstandig bestuursorgaan aangevuld. Wel is het een ingrijpend middel. De bepaling geeft de minister de *bevoegdheid* een besluit te vernietigen, de minister is niet verplicht om dit instrument toe te passen. Het is een uiterste middel dat slechts met grote terughoudendheid zal worden gebruikt. Het zal alleen in het uiterste geval gehanteerd worden. Te denken valt aan een besluit van het accreditatieorgaan dat strekt tot weigering van verlening van de gevraagde accreditatie, terwijl dit op grond van de accreditatiekaders wel zou moeten. Daarbij kan hij op grond van het tweede lid tevens bepalen dat een bekostigde instelling gedurende een door hem te bepalen periode voor een opleiding wel aanspraak blijft behouden op bekostiging en afgifte van getuigschriften waaraan de wet civiel effect verbindt, ondanks het feit dat de opleiding niet is geaccrediteerd. Tijdens deze periode heeft de instelling vervolgens de gelegenheid een nieuwe accreditatieprocedure te doorlopen. De instelling wordt op deze wijze niet de dupe van een foute beslissing van het accreditatieorgaan. Tijdens deze periode bestaat voor de studenten aan die opleiding ook aanspraak op studiefinanciering en wettelijke titulatuur. Ook nieuwe studenten blijven de mogelijkheid behouden de opleiding te gaan volgen. De gevolgen van de omgekeerde situatie (de minister vernietigt een besluit waarbij accreditatie wordt verleend) staan in artikel 5a.12, dat de

rechten en verplichtingen van een instelling regelt in geval van verlies van accreditatie.

Artikel 5a.15 dient uitgelegd te worden in samenhang met titel 10.2 Awb. Zo is het op grond van artikel 10:41 Awb noodzakelijk dat de minister voordat het besluit wordt vernietigd, gelegenheid biedt tot overleg. Voorts kan hij zonedig tot schorsing van het te vernietigen besluit overgaan.

Artikel 5a.16 Taakverwaarlozingsbepaling

Op grond van aanwijzing 124m Ar moet in de instellingswet in beginsel een taakverwaarlozingsregeling worden opgenomen. Op grond van artikel 5a.16 kan de minister in geval van ernstige taakverwaarlozing van het accreditatieorgaan als ultimatum remedium voorzieningen treffen. Ook hier gaat het weer om een bevoegdheid van de minister en niet om een verplichting. Deze bevoegdheid is aan de minister toegekend om zijn ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen effectueren. Het zal slechts om tijdelijke situaties kunnen gaan, omdat in geval van structurele taakverwaarlozing de minister de taakuitvoering door een accreditatieorgaan dient te heroverwegen. Bovendien is deze bevoegdheid met een aantal waarborgen omkleed. De minister moet – uitzonderingen daar gelaten – eerst het accreditatieorgaan in de gelegenheid stellen zijn taak alsnog naar behoren uit te voeren. Ook moet de minister de beide kamers der Staten-Generaal onverwijld op de hoogte brengen van de genomen maatregel. Deze bepaling is gelijkkludend aan artikel 16 van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Artikelen 6.2 en 6.2a

De in artikel 6.2 opgenomen verplichting voor het instellingsbestuur van bekostigde instellingen bij de instelling van nieuwe opleidingen en de beëindiging van bestaande opleidingen een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen in acht te nemen, blijft gehandhaafd. Het is immers redelijk om van instellingen die uit 's Rijks kas worden bekostigd, te vragen deze afweging te blijven maken.

De verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur om bij de instelling van een nieuwe opleiding een doelmatige voorziening van het onderwijsaanbod in acht te nemen, wordt door de wijziging van artikel 6.2 procedureel beter ondersteund. Ten eerste wordt door het tweede lid van dat artikel gewaarborgd dat het afstemmingsoverleg daadwerkelijk plaatsvindt en dat het serieus wordt gevoerd. Het instellingsbestuur moet van dit overleg een verslag maken en dit ingevolge artikel 6.14 meesturen bij de aanmelding van de opleiding bij het CROHO. Uit het verslag moet blijken dat het overleg voldoende gestalte heeft gekregen. Hierbij kan gedacht worden aan de vraag of er een marktanalyse heeft plaatsgevonden waardoor bijvoorbeeld is gesproken over de door de instelling verstrekte onderbouwde prognose van het in redelijkheid te verwachten aantal studenten dat bij die opleiding zal worden ingeschreven. Tevens zal bijvoorbeeld uit het verslag moeten blijken dat er voldoende tijd is geweest voor het uitwisselen van standpunten.

Mocht tijdens het overleg blijken dat de betrokken instellingsbesturen niet tot afstemming kunnen komen, dan leggen zij hun geschil voor aan een landelijke geschillencommissie die voldoet aan de eisen van artikel 6.2a.

De regeling is zo opgezet dat de onafhankelijkheid van de leden van de geschillencommissie is gewaarborgd. Een geschil kan betrekking hebben op de vraag welke instellingen deel moeten nemen aan het overleg. Dit moet in het licht van artikel 1:2, eerste lid, Awb uitgelegd worden: elke instelling wiens belang rechtstreeks bij het besluit is betrokken, behoort aan het overleg deel te nemen.

Indien een geschil over de inhoudelijke vraag of het al dan niet doelmatig is een opleiding te starten en de geschillencommissie komt tot de

conclusie dat dit niet het geval is, dan kan de opleiding niet geregistreerd worden en vervalt de toets nieuwe opleiding (zie verder de toelichting bij artikel 6.14).

Mocht één van de partijen zich niet kunnen vinden in het bindend advies, dan kan beroep aangetekend worden bij de Raad van State. Er is voor deze verkorte procedure gekozen omdat partijen daar in deze situatie het meeste belang bij hebben.

Artikel 6.3

Dit artikel regelt thans de taak en samenstelling van de Adviescommissie onderwijsaanbod (ACO). De taak van deze commissie bestaat uit het beoordelen van de doelmatigheid van de opleidingen, die de instellingen voornemens zijn te verzorgen. Deze taak zal verdwijnen. De bepaling kan derhalve vervallen. Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 6.4

Het huidige artikel 6.4, eerste lid, aanhef en onderdeel b, geeft aan de minister de bevoegdheid de rechten, bedoeld in artikel 1.9, eerste en tweede lid, aan een nieuwe opleiding te ontnemen indien er sprake is van een ondoelmatig onderwijsaanbod. Als gevolg van de wijzigingen van artikel 6.2 en door de invoering van de toets nieuwe opleiding, is de start van nieuwe opleidingen voortaan afhankelijk van de toets van het accreditatieorgaan en van de zelfregie van de instellingen. Hierdoor kan artikel 6.4 vervallen.

Artikel 6.5

Het nieuwe artikel 6.5 geeft aan de minister voor het *gehele* onderwijsaanbod de bevoegdheid de rechten, bedoeld in artikel 1.9, eerste en tweede lid, te ontnemen. Bij deze integrale beoordeling van de doelmatigheid van het onderwijsaanbod wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen nieuwe of bestaande opleidingen: elke opleiding die in het CROHO is geregistreerd (en dus is geaccrediteerd of de toets nieuwe opleiding met positief gevolg heeft ondergaan), is bij de toetsing inbegrepen. Een verschil met het huidige artikel 6.5 is dat de criteria gewijzigd zijn op grond waarvan de doelmatigheid van het onderwijsaanbod wordt beoordeeld. Met name het criterium van de verscheidenheid is toegevoegd. Hierdoor wordt gewaarborgd dat een opleiding die een vernieuwende bijdrage levert aan het totale onderwijsaanbod, in ieder geval verzorgd kan blijven worden.

De minister zal uitvoering geven aan dit artikel door periodiek analyses te laten verrichten naar het gehele onderwijsaanbod. De minister kan als gevolg van deze analyses bepaalde sectoren er uit lichten om die gedurende een bepaalde periode te monitoren. De rapportages over deze ontwikkelingen zullen vertaald worden in voorlopige beleidsuitspraken, zoals in het HOOP of aparte beleidsnota's. De instellingen zullen hier in hun zelfregie rekening mee moeten houden, omdat zij anders de kans lopen dat – indien een opleiding eenmaal is gestart – op een gegeven moment de rechten alsnog door de minister worden ontnomen.

Artikel 6.6

De wijzigingen in dit artikel zijn het gevolg van de wijzigingen in artikel 6.5. In verband met de logica in de volgorde van de leden, zijn het eerste en tweede lid omgedraaid.

Artikel 6.8

Artikel 6.8 biedt thans de minister de mogelijkheid aan een nieuwe opleiding de rechten, genoemd in artikel 1.9, eerste en tweede lid, te onthouden indien blijkt dat de instelling voornemens is een opleiding te gaan verzorgen die geheel of gedeeltelijk overeenkomt met een bestaande opleiding waaraan de minister de rechten heeft ontnomen.

Door dit wetsvoorstel wordt het instrument van de toets nieuwe opleiding ingevoerd. Deze toets wordt uitgevoerd door het accreditatieorgaan. Indien er sprake is van een nieuwe opleiding, die geheel of gedeeltelijk overeenkomt met een opleiding verzorgd door diezelfde instelling waaraan accreditatie is onthouden, besluit het accreditatieorgaan dat deze opleiding niet als zodanig kan worden geregistreerd. Door deze taak bij het accreditatieorgaan te leggen, wordt artikel 6.8 overbodig en kan het vervallen.

Artikel 6.10

Onderdeel a van het eerste lid van artikel 6.10 komt te vervallen. Niet de minister maar het accreditatieorgaan beoordeelt in het vervolg de kwaliteit van het onderwijs aan de opleiding. Bij de kwaliteitszorg gaat het bijvoorbeeld om het onderwijs en examenreglement en de opleidingscommissie.

Artikel 6.11

Dit artikel biedt de minister dezelfde mogelijkheid als in artikel 6.8, nu voor aangewezen opleidingen. Ook hier geldt dat deze taak nu bij het accreditatieorgaan komt te liggen waardoor artikel 6.11 overbodig wordt en kan vervallen.

Artikel 6.13

Aan de opsomming van gegevens die in het CROHO dienen te worden vermeld, worden drie elementen toegevoegd. Dit betreft in de eerste plaats of de opleiding is geaccrediteerd dan wel de toets nieuwe opleiding met positief gevolg heeft ondergaan en de geldigheidsduur daarvan. Daarnaast betreft het de door de instelling of de minister vastgestelde termijn, gedurende welke een opleiding, waarvoor geen accreditatie is verleend, wordt voortgezet.

Op deze manier wordt belanghebbenden en uitvoeringsorganen zoals de Informatie Beheer Groep, duidelijkheid verschaft over de status van een opleiding en tot welk moment het accreditatiebesluit geldig is en de opleiding, waaraan niet opnieuw accreditatie is verleend, wordt beëindigd.

Artikel 6.14

Artikel 6.14 beschrijft hoe de registratieprocedure voor het CROHO verloopt. Opleidingen in het hoger onderwijs worden in dit register geregistreerd. Het is de taak van de instelling hiervoor zorg te dragen. Dit betekent dat een instelling een opleiding na een positieve toets nieuwe opleiding of accreditatie, aanmeldt voor registratie in het CROHO. Hiertoe is het bestaande eerste lid vervangen door een nieuw eerste lid.

In de huidige bepaling wordt ingevolge het tweede lid het bestuur van een bekostigde instelling opgedragen bij aanmelding van een nieuwe opleiding dan wel een wijziging van de gegevens, het rapport van de ACO te overleggen alsmede een schriftelijk bewijsstuk van de juistheid van de gegevens. De ACO wordt opgeheven. Dit betekent dat in dit artikel de verwijzingen naar dit orgaan vervallen.

Voor nieuwe opleidingen geldt dat in plaats van het rapport van de ACO een verslag van het afstemmingsoverleg op grond van artikel 6.2 ingeleverd moet worden. Uit dit verslag moet blijken dat het overleg voldoende gestalte heeft gekregen. Is er sprake geweest van een geschil tussen de instellingsbesturen dat aan de geschillencommissie is voorgelegd, dan voegt het instellingsbestuur ook die uitspraak bij de stukken. Is de aanvraag volledig, dan registreert de Informatie Beheer Groep de opleiding. Is de aanvraag niet volledig (het verslag ex artikel 6.2 voldoet bijvoorbeeld niet aan de eis dat uit dat verslag blijkt dat het afstemmingsoverleg voldoende gestalte heeft gekregen), dan registreert de Informatie Beheer Groep de opleiding niet. De instelling heeft in dat geval binnen de zes maanden termijn van artikel 5a.11, vijfde lid, nog de gelegenheid het afstemmingsoverleg opnieuw te voeren. Doet de instelling dat niet, dan zal de Informatie Beheer Groep de opleiding niet registreren omdat de gegevens voor de aanvraag onvolledig zijn. Ingevolge artikel 5a.11, vijfde lid, vervalt hierdoor de toets nieuwe opleiding en daarmee ook de rechten, bedoeld in artikel 1.9, eerste en tweede lid.

Voor bestaande opleidingen moet het bestuur het accreditatierapport meesturen.

Ook dient het instellingsbestuur als het gegevens wil laten wijzigen, schriftelijke bewijsstukken bij te voegen waaruit blijkt dat de overgelegde gegevens juist zijn.

Artikel 6.15

Door dit wetsvoorstel vervallen de artikelen 6.4 en 6.8. Deze artikelen geven de grondslag voor de bevoegdheid van de minister aan een nieuwe opleiding de rechten, bedoeld in artikel 1.9, eerste en tweede lid, respectievelijk artikel 1.12, eerste lid, te onthouden. Dit heeft tot gevolg dat ook onderdeel a van het eerste lid van artikel 6.15, dat betrekking heeft op beëindiging van de registratie van een opleiding na toepassing van artikel 6.4 respectievelijk 6.8 door de minister, wordt gewijzigd.

In onderdeel b van het eerste lid wordt nu bepaald dat de Informatie Beheer Groep overgaat tot beëindiging van de registratie indien de termijn, genoemd in het eerste, vierde of vijfde lid van artikel 5a.12 (door de instelling dan wel de minister vast te stellen redelijke termijn gedurende welke de opleiding wordt voortgezet ten behoeve van studenten, die niet aan een andere instelling hun opleiding kunnen voltooien) of het tweede lid van art. 5a.15 (bevoegdheid van de minister om indien hij een besluit van het accreditatieorgaan vernietigt, te bepalen dat een bekostigde instelling gedurende een door hem te bepalen periode aanspraak houdt op bekostiging) verstrijkt.

In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, gericht op vermindering en vereenvoudiging van regelgeving en op verdere zelfregulering in het hoger onderwijs (Kamerstukken II, 2000/2001, 27 838, nrs. 1–3) worden enkele bepalingen over de registratie van het onderwijsaanbod gewijzigd. Meer in het bijzonder gaat het om artikel 6.13 betreffende het CROHO, de artikelen 6.14 tot en met 6.14d betreffende wijziging van het CROHO en de te volgen procedures en artikel 6.15 betreffende beëindiging registratie. Deze bepalingen zullen in bij nota van wijziging in het voorliggende wetsvoorstel aangepast worden.

Artikel 6.16

In het huidige artikel 6.16 is een specifieke regeling opgenomen voor het instellen van voortgezette kunstopleidingen en voortgezette opleidingen bouwkunst. Voor dergelijke opleidingen kan pas aanspraak worden

gemaakt op de rechten, genoemd in artikel 1.9, eerste en tweede lid, indien de minister aan het instellen daarvan zijn goedkeuring heeft gehecht. Deze rechten zijn de aanspraak op bekostiging en het recht getuigschriften te verlenen waaraan de wet civiel effect verbindt. Bij zijn besluit neemt de minister een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen in acht, gelet op het geheel van voorzieningen op het gebied van het desbetreffende onderwijs.

Laatstelijk is van deze bevoegdheid gebruik gemaakt bij het instellen van nieuwe opleidingen in verband met de Cultuurnota 2000–2004. Daarbij heeft de minister zijn besluitvorming gebaseerd op adviezen van de Raad voor Cultuur.

Nu de ACO wordt afgeschaft en de toets nieuwe opleiding wordt geïntroduceerd, ligt het voor de hand deze specifieke regeling tevens van toepassing te verklaren voor de voortgezette kunstopleidingen en voortgezette opleidingen bouwkunst. Daarbij wordt echter één beperking aangebracht, namelijk dat een positieve toets van het accreditatieorgaan nog geen recht geeft op bekostiging. Dit laat onverlet dat het recht op bekostiging afhankelijk blijft van een besluit van de minister en het daaraan voorafgaande advies van de Raad voor Cultuur. Het betreft hier twee separate besluiten. Daarom blijft in het eerste lid van artikel 6.16 de verwijzing naar het eerste lid van artikel 1.9 dat betrekking heeft op het recht op bekostiging, gehandhaafd en komt de verwijzing naar het tweede lid, dat betrekking heeft op het recht op het verlenen van een getuigschrift te vervallen. In beginsel zal, uitgaande van in de vigerende systematiek, voor de periode vanaf 2005 ruimte bestaan om wederom tot nieuwe bekostigde opleidingen te komen.

Mocht zich voordien een situatie voordoen waarin er alsnog aanleiding is om nieuwe voortgezette opleidingen in te stellen, dan geldt hiervoor de nieuwe procedure in de vorm van een toets nieuwe opleiding.

Een oordeel over de besluitvorming aangaande aanspraak op het recht op bekostiging van deze opleidingen zal worden meegenomen in de herziening van de Cultuurnota-systematiek.

Artikel 14.1

In dit artikel vervalt het zogenaamde sprongberoep voor artikel 6.4 omdat dat artikel vervalt. In de plaats daarvan wordt het sprongberoep ingevoerd voor accreditatiebesluiten. De reden hiervan is dat de accreditatie na zes jaar vervalt. De aanvraag om accreditatie moet een jaar voor de vervaldatum ingediend worden. In verband met het belang van de kwaliteitsbewaking is het belangrijk dat de vervaldatum niet overschreden wordt. Een instellingsbestuur kan om die reden na een bezwaarschriftprocedure rechtstreeks beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak bij de Raad van State. Mits het instellingsbestuur zich aan de wettelijke termijn voor het indienen van een aanvraag heeft gehouden, wordt ingeval van termijnoverschrijding, de accreditatietermijn ingevolge artikel 5a.9, zesde lid, van rechtswege verlengd totdat onherroepelijk op het besluit is beslist.

Hoofdstuk 17

Sedert de totstandkoming van de WHW in 1993 is deze wet alweer ruim zestig maal gewijzigd. In vele wijzigingswetten van de WHW zijn invoerings- en overgangsbepalingen opgenomen. Inmiddels is een groot gedeelte daarvan uitgewerkt. Thans wordt voorgesteld om de overgangsbepalingen die noodzakelijk zijn in verband met de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs op te nemen de bepalingen in een apart hoofdstuk 17.

Artikel 17.1

Aangezien het aannemelijk is dat dit wetsvoorstel nadat het tot wet is verheven in de loop van een kalenderjaar in werking zal treden, is het noodzakelijk dat voor het eerste jaar na inwerkingtreding een aangepaste regeling wordt getroffen voor het indienen van de begroting. Op grond van artikel 5a.6, eerste lid, zendt het accreditatieorgaan ieder jaar voor 1 april de ontwerpbegroting voor het daaropvolgende jaar aan de minister. Voor het eerste begrotingsjaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bepaalt de minister op welk moment de ontwerpbegroting bij hem moet worden ingediend. Deze bepaling is noodzakelijk omdat zeer goed denkbaar is dat op 1 april in het eerste jaar van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de leden van het accreditatieorgaan nog niet zijn benoemd of onvoldoende tijd hebben gehad om een ontwerpbegroting vast te stellen.

Artikel 17.2

Artikel 17.2 bevat de omzetting van rechtswege van alle opleidingen aan bekostigde en aangewezen instellingen die op de dag voor de inwerkingtreding van de wet zijn opgenomen in het CROHO in geaccrediteerde opleidingen. Tevens bevat deze bepaling het tijdstip waarop deze accreditaties volgens weer vervallen. Dit is afhankelijk van het tijdstip waarop de laatste beoordeling op grond van artikel 1.18, eerste lid, (visitatie) heeft plaatsgevonden. Er mag geen twijfel over bestaan dat deze visitaties deugdelijk zijn en voldoen aan alle vereisten die zijn opgenomen in die bepaling. De inspectie zal daarom worden verzocht toe te zien op de uitvoering van deze evaluaties opdat de instellingen ook zelf in een vroegtijdig stadium weten tot welk moment opleidingen hun eerste accreditatie behouden. Indien de visitatie van de desbetreffende opleiding heeft plaatsgevonden in 2001 of in 2002 vervalt de accreditatie van die opleiding op 1 januari 2008. Hieronder vallen ook de opleidingen die in 2002 via de huidige regels worden gevisiteerd: immers de accreditatiekaders ten behoeve van de nieuwe visitaties zullen eerst in de loop van 2002 kunnen worden vastgesteld. Indien de laatste visitatie heeft plaatsgevonden in 2000 vervalt de accreditatie op 1 januari 2007. In alle overige gevallen vervalt de accreditatie op 1 januari 2006. In deze categorie vallen dus zowel alle opleidingen waarvoor visitatie voor het laatst heeft plaatsgevonden vóór 2000 als opleidingen van aangewezen instellingen die nimmer onderworpen zijn aan visitatie. De instellingen zullen ervoor moeten zorgen hun opleidingen vóór de genoemde data te hebben geaccrediteerd. Bepalend voor het tijdstip waarop de laatste visitatie heeft plaatsgevonden, is het moment waarop de visitatie wordt gepubliceerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 8.

Artikel 17.3

Als gevolg van de van rechtswege omzetting van opleidingen die zijn opgenomen in het CROHO op het moment dat deze wet in werking treedt in geaccrediteerde opleidingen, is het noodzakelijk dat in het CROHO de geaccrediteerde status van deze opleidingen wordt opgenomen. Tevens moet dan worden opgenomen wat het tijdstip is waarop ten aanzien van de opleiding voor het laatst een visitatie op grond van artikel 1.18, eerste lid, heeft plaatsgevonden. Aangezien de Informatie Beheer Groep niet op de hoogte is van het tijdstip waarop die laatste visitatie heeft plaatsgevonden, moeten instellingen dit binnen 30 dagen na inwerkingtreding van de wet melden aan de Informatie Beheer Groep. Deze zal dan uiterlijk 4 maanden na inwerkingtreding van de wet de wijzigingen in het CROHO bekend maken.

Artikel 17.4

Op het moment dat het wetsvoorstel na tot wet te zijn verheven in werking is getreden bestaat de mogelijkheid dat er op grond van het huidige artikel 1.18, tweede lid, nog onderzoek wordt verricht naar de kwaliteit van de werkzaamheden van de instelling. Dit onderzoek wordt namens de minister verricht door de inspectie. Aanleiding voor een dergelijk onderzoek is het rapport over de visitatie op grond van het eerste lid van dat artikel waar uit zou kunnen blijken dat het bijvoorbeeld schort aan de kwaliteit van een opleiding. Deze onderzoeken zullen op grond van artikel 17.4 worden afgehandeld conform de op dit moment bestaande procedure. Daar is ook alle reden voor. Immers, op grond van artikel 17.2 worden alle opleidingen op dat moment van rechtswege omgezet in geaccrediteerde opleidingen, ook opleidingen waarvan de kwaliteit wellicht onder de maat is, tot het moment waarop op grond van die bepaling een eerste accreditatieprocedure moet zijn doorlopen. Daarnaast kan het ook noodzakelijk zijn dat aan deze opleidingen rechten worden ontnomen. Om dit mogelijk te maken is in de inwerkingtredebepaling opgenomen dat de wijzigingen in de artikelen 6.3 tot en met 6.6, 6.8, 6.10 en 6.11 op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip inwerking treden.

Artikel 17.5

Op grond van artikel 17.5 handelt de adviescommissie onderwijsaanbod alle verzoeken af die zijn ingediend bij deze commissie op grond van artikel 6.3, eerste of tweede lid. Op deze wijze bestaat er de mogelijkheid om alle verzoeken die op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel in behandeling zijn, af te werken waardoor er na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bijvoorbeeld nog nieuwe opleidingen kunnen starten.

Artikel 17.6

Op grond van deze bepaling worden alle bezwaar- en beroepschriften van besluiten die zijn genomen op grond van de artikelen 6.3 tot en met 6.6, 6.8, 6.10 en 6.11 die op het moment van inwerkingtreding van die bepalingen aanhangig zijn of nog aanhangig kunnen worden gemaakt, afgehandeld op grond van de huidige WHW-bepalingen.

Artikel 17.7

Op grond van het eerste lid zendt de minister binnen 5 jaar na inwerkingtreding van deze wet een evaluatie aan de Tweede en Eerste Kamer over de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs. Bij deze evaluatie zal ook aandacht worden geschonken aan het waarnemerschap van de inspectie bij het accreditatieorgaan.

Vervolgens bevat het tweede lid op grond van aanwijzing 124y Ar de verplichting voor de minister vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet en vervolgens iedere vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag over het functioneren van het accreditatieorgaan. Hierdoor blijft het accreditatieorgaan binnen de aandachtssfeer van het parlement. Deze bepaling kan bij de invoering van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen vervallen, aangezien deze bepaling dan is opgenomen in artikel 32 van die wet.

Wijzigingen WOT

In dit wetsvoorstel wordt het toezicht op het hoger onderwijs geregeld in de WOT. Daarmee wordt gerealiseerd dat het toezicht op het onderwijs binnen één wettelijk kader wordt geregeld.

In het wetsvoorstel wordt de Wet op het onderwijstoezicht tevens van toepassing op het hoger onderwijs. De algemene bepalingen (hoofdstuk 1 WOT, taken en bevoegdheden bij het toezicht (hoofdstuk 2 WOT), de vaststelling en openbaarmaking van inspectierapporten (hoofdstuk 4 WOT) en de hoofdstukken 5 en 7 (kwaliteit van de uitoefening van het toezicht en slot- en overgangsbepalingen) gelden dan tevens voor het hoger onderwijs.

Hoofdstuk 3 van de WOT dat betrekking heeft op de uitoefening van het toezicht wordt niet van toepassing op het hoger onderwijs. Voor het hoger onderwijs wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd (hoofdstuk 3a. Toezicht hoger onderwijs).

Met het opnemen van het toezicht in de WOT komt hoofdstuk 5 WHW te vervallen (zie artikel III onder C).

Taken en bevoegdheden bij het toezicht

De taken van de inspectie zijn geformuleerd in artikel 3 van de WOT. De inspectie heeft de taak de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen, waaronder het toezien op de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften. Voor het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie heeft de beoordeling van de kwaliteit zowel betrekking op het stelselniveau als op het instellingsniveau. Gelet op het uitgangspunt in de WOT van proportionaliteit van het inspectietoezicht en het systeem van kwaliteitsbeoordelingen door visitatiecommissies en accreditatie heeft de beoordeling van de kwaliteit door de inspectie voor het hoger onderwijs alleen betrekking op het onderwijs als geheel. De inspectie doet dit onder meer door analyses van visitatie- en accreditatierapporten, en gebruikt daarbij tevens andere gegevensbronnen zoals de jaarverslagen van instellingen, door instellingen zelf verrichte onderzoeken, studentenevaluaties en resultaten uit onderzoeken naar kengetallen. Ook controleert de inspectie op stelselniveau hoe de instellingen in het algemeen omgaan met de resultaten van visitaties.

De inspectie heeft niet de taak de kwaliteit van individuele opleidingen of instellingen te beoordelen. Uitzondering daarop is het toezien op de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften. In het kader van dat laatste dient de inspectie o.a. toe te zien op de uitvoering door de instellingen van bepalingen in de wet met betrekking tot kwaliteitszorg, met name of de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen plaatsvindt en of de beoordeling mede aan de hand van het oordeel van studenten geschiedt.

De inspectie heeft de taak het bij de uitoefening van de onder artikel 3, tweede lid, onderdeel a, van de WOT bedoelde taak de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen (artikel 3, tweede lid, onderdeel b). Voor het hoger onderwijs vindt de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, zoals bedoeld onder artikel 3, tweede lid, onderdeel a, van de WOT plaats op stelselniveau. De taak tot bevordering van de kwaliteit van het onderwijs wordt in de WOT verbonden aan de taak tot beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, en vindt dus ook plaats op stelselniveau. De inspectie kan daartoe naar aanleiding van de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau gesprekken voeren, bijvoorbeeld met de koepelorganisaties van universiteiten en hogescholen over mogelijke verbetering van de kwaliteit dan wel in haar rapportages aanbevelingen doen aan het hoger onderwijs veld.

De inspectie heeft tevens de taak te rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs, in het bijzonder over de kwaliteit ervan (artikel 3, tweede lid, onderdeel c). Voor het hoger onderwijs gaat het enerzijds om bevin-

dingen in het kader van artikel 3, tweede lid, onderdelen a en b, alsmede om de bevindingen bij het toezicht op het accreditatieorgaan en het functioneren van het systeem van accreditatie. In het onderwijsverslag dat de inspectie op grond van artikel 8, tweede lid, van de WOT jaarlijks uitbrengt, doet de inspectie hiervan verslag. In lijn met het hetgeen hierboven is aangegeven ten aanzien van de rol van de inspectie betreffen de in artikel 8 bedoelde rapportages over het hoger onderwijs – in tegenstelling tot de rapportages met betrekking tot de andere onderwijssectoren – slechts rapportages op stelselniveau. In het aanwijzingsbesluit van de minister zal worden opgenomen dat de inspectie in dit verslag ook afzonderlijk aandacht besteedt aan het verlenen van accreditatie in het hoger onderwijs en de toets nieuwe opleiding.

Hoofdstuk 2 van de WOT bevat naast de opsomming van de algemene taken van de inspectie in artikel 3, in artikel 8, eerste lid, de bevoegdheid om uit eigen beweging en desgevraagd te rapporteren over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs en het doen van voorstellen die zij in het belang van het onderwijs nodig acht. Daarnaast stelt de inspectie op grond van artikel 7 een jaarwerkplan vast waarin de inspectie aangeeft welke verschillende vormen van onderzoek de inspectie voornemens is te verrichten in de diverse onderwijssectoren. Bij de uitoefening van de taken van de inspectie is het van belang dat op grond van artikel 9 van de WOT bij de uitoefening van de taken van de inspectie de artikelen 5:12 tot en met 5:17 en 5:20 van de Awb van overeenkomstige toepassing zijn. Deze bepalingen regelen welke bevoegdheden aan toezichthouders toekomen, zoals het recht op het betreden van plaatsen, het vorderen van inlichtingen en het inzien van schriftelijke stukken.

De inspectie heeft de taak andere bij of krachtens een wet aan de inspectie opgedragen taken te verrichten. Naast de in de WOT genoemde taken, kunnen aan de inspectie in andere wetten specifieke taken worden toegekend.

Uitoefening van het toezicht

Gelet op de specifieke situatie in het hoger onderwijs met betrekking tot de ontwikkeling van kwaliteitszorg en accreditatie is hoofdstuk 3 (Uitoefening van het toezicht) niet van toepassing op het hoger onderwijs. Voor het hoger onderwijs wordt hiervoor een apart hoofdstuk 3a opgenomen.

Artikel 14a

Deze bepaling regelt de reikwijdte van dit hoofdstuk: dit hoofdstuk is van toepassing op het accreditatieorgaan, de bekostigde en aangewezen universiteiten en hogescholen en de Open Universiteit.

Artikel 14b

Artikel 14b regelt het toezicht op de accreditatie. Het gaat daarbij om toezicht dat zich richt op het vaststellen van de mate waarin het accreditatieorgaan handelt conform de opgelegde taken en verplichtingen, de mate waarin accreditatie bijdraagt aan de gestelde doelen en de mate van effectiviteit van het systeem van accreditatie (zie hoofdstuk 6 algemeen deel). Tevens omvat deze bepaling het toezicht namens de minister in het kader van taakverwaarlozing, het vervullen van nevenfuncties en het vernietiging van besluiten en het toezicht op de doelmatigheid van het accreditatieorgaan.

Binnen het kader van de taken van de inspectie valt ook de rapportage over de maatregelen die instellingen nemen in reactie op uitkomsten van

visitaties. Dit zal evenwel niet plaatsvinden op het niveau van de individuele instellingen.

Artikel 14c

Artikel 14c regelt het toezicht ten behoeve van de minister op de naleving van de wet en regelgeving en met name de voorschriften bedoeld in artikel 6.5, eerste lid, onderdeel b en artikel 6.10, eerste lid, van de WHW. Bij het onderzoek op grond van hoofdstuk 3 van de WOT is het de bedoeling dat deze sectoren regelmatig – eenmaal per 4 jaar – worden onderzocht. Dit is voor het hoger onderwijs uitdrukkelijk niet de bedoeling. Er is voor het hoger onderwijs ook niet opgenomen dat de er door de inspectie een toezichtskader wordt vastgesteld. Dit is niet noodzakelijk omdat het toezicht alleen betrekking heeft op de naleving van de voorschriften die bij of krachtens de WHW zijn gegeven ten aanzien van de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens, de promoties en de vooropleidingsvereisten. Al deze onderwerpen zijn in de WHW en de uitvoeringsbesluiten reeds eenduidig vastgelegd.

Artikel 14d

Artikel 14d regelt de mogelijkheid van incidenteel onderzoek. Vanwege het feit dat de inspectie bij het hoger onderwijs een terughoudende rol heeft bij het toezicht in vergelijking met andere onderwijssoorten – mede gelet op het kwaliteitsonderzoek middels de visitatie – en accreditatiesystematiek en de beschikbaarheid van andere bronnen, waaronder het jaarverslag, moet er sprake zijn van aanvullend onderzoek waarin niet kan worden voorzien middels bestaande informatiebronnen. Het onderzoek van de inspectie kan vervolgens alleen betrekking hebben twee elementen.

Allereerst kan de inspectie onderzoek verrichten naar aspecten van kwaliteit van het stelsel van hoger onderwijs in zijn geheel. Hierbij gaat het om de ontwikkeling van het gehele hoger onderwijs en niet om (de ontwikkeling van) de kwaliteit van individuele instellingen en opleidingen. In het algemeen deel van de toelichting is aangegeven dat de mogelijkheid blijft bestaan dat de inspectie onderzoek doet naar aspecten van kwaliteit op stelselniveau, maar geen onderzoek meer zal doen naar de kwaliteit op instellings- en opleidingsniveau.

Daarnaast heeft het incidentele onderzoek betrekking op onderzoek naar de naleving van wettelijke voorschriften door individuele instellingen die betrekking hebben op de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens, de promoties of de vooropleidingseisen.

Wijzigingen WSF 2000

Artikel 2.8 van de WSF 2000 bepaalt thans de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor studiefinanciering bij voltijdse opleidingen aan bekostigde instellingen voor hoger onderwijs. Hieraan wordt toegevoegd dat deze opleidingen moeten zijn geaccrediteerd of de toets nieuwe opleiding met positief gevolg moeten hebben doorstaan. Op grond van artikel 5a.12, eerste lid, moet een instelling waarvan de accreditatie na de periode van 6 jaar niet wordt verlengd ervoor zorgen dat de studenten die op het moment van het verlies van de accreditatie zijn ingeschreven, deze opleiding te voltooien aan een andere instelling. Indien dit niet mogelijk is krijgen deze studenten de mogelijkheid de opleiding aan de instelling binnen een redelijke termijn te voltooien. Tijdens deze periode behouden de studenten de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor studiefinanciering. Dit geldt ook voor de opleidingen die na de toets nieuwe opleiding geen accreditatie krijgen. Daartoe wordt aan artikel 2.8 van de WSF 2000 een tweede lid toegevoegd.

In artikel 2.9 van de WSF 2000 worden soortgelijke wijzigingen opgenomen voor de studiefinanciering aan aangewezen instellingen voor hoger onderwijs.

Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel treedt in werking de dag na plaatsing in het Staatsblad. Dit is geen bezwaar aangezien de accreditatieaanvragen en accreditatiebeschikkingen niet gebonden zijn aan een de start van het studiejaar. Uitzondering hierop vormen de artikelen 17.2 en 17.3 WHW worden opgenomen en de wijzigingen van de artikelen 6.3 tot en met 6.6, 6.8, 6.10 en 6.11 WHW.

Artikel 17.2 regelt de omzetting van alle opleidingen die op het moment van inwerkingtreding van de wet zijn opgenomen in het CROHO. In deze bepaling wordt vervolgens ook het tijdstip bepaald waarop deze opleidingen uiterlijk voor de eerste maal moeten worden geaccrediteerd door het accreditatieorgaan. Deze bepaling treedt in verband met de mogelijke samenloop van de invoering van het stelsel van bachelor- masteropleidingen in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Mocht blijken dat de invoering van dit stelsel veel later plaats vindt dan de invoering van de accreditatie op grond van het huidige wetsvoorstel, dan zal artikel 17.2 gelijktijdig met de rest van het wetsvoorstel in werking kunnen treden. Indien dit niet het geval is zal het wetsvoorstel invoering stelsel van bachelor-masteropleidingen de wijze van omzetting naar de geaccrediteerde status en de duur daarvan regelen.

Aangezien op dit moment nog niet goed te overzien is op welk moment de wijzigingen die zijn opgenomen ten aanzien van de artikelen 6.3 tot en met 6.6, 6.8, 6.10 en 6.11 het best in werking kunnen treden, is in de inwerkingtredingsbepaling opgenomen dat deze in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit tijdstip kan verschillen per artikel en per onderdeel daarvan.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
L. M. L. H. A. Hermans