

Vergaderjaar 2002–2003

**28 681**

## **Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met versnelde invoering toets nieuwe opleiding**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

De memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel onderteken ik mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

#### **1. Aanleiding**

De afgelopen jaren zijn veel ontwikkelingen in gang gezet om het hoger onderwijs nog beter te positioneren. De introductie van het bachelor-masterstelsel zorgt voor internationale herkenbaarheid van de opleidingen en biedt kansen tot eenvoudigere doorstroom van studenten. Daarnaast leiden de dereguleringsvoorstellen tot een vergroting van de autonomie van de instellingen en bieden die voorstellen op het gebied van opleidingsaanbod mogelijkheden om sneller op maatschappelijke ontwikkelingen in te spelen. Ten slotte waarborgt het accreditatiestelsel de hoge kwaliteit van het onderwijs.

In het accreditatiestelsel ondergaan nieuwe opleidingen in het hoger onderwijs een toets nieuwe opleiding alvorens de instellingen die opleiding gaan verzorgen. Hiermee is vooraf zeker gesteld dat nieuwe opleidingen kwalitatief aan de maat zijn. Dit stelsel is ingevoerd bij de wet van 6 juni 2002 tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs (Stb. 302) (hierna: accreditatiewet). Gedurende een overgangperiode kunnen nieuwe opleidingen echter nog de «oude» procedure bij de adviescommissie onderwijsaanbod (aco) volgen, de zogenaamde aco-procedure, waardoor voor deze nieuwe opleidingen nog geen inhoudelijke toets geldt. Dit acht de regering onwenselijk. Van meet af aan dienen alle opleidingen hun kwaliteit vooraf bewezen te hebben. Bovendien is het wenselijk dat de minister zijn verantwoordelijkheid voor een doelmatig onderwijsaanbod waar kan maken. Van belang is dat deze wijzigingsvoorstellen niet leiden tot een «stop» op het aanbieden van nieuwe opleidingen. Dit zou het geval zijn als de bestaande procedure bij het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO) in stand zou blijven. Daarom wordt voorgesteld om het beëindigen van de aco-procedure vergezeld te doen gaan van de invoering van een versnelde CROHO-procedure. Op die manier kan tegelijkertijd worden gerealiseerd dat instellingen op elk door hen gewenst ogenblik kunnen starten met nieuwe, kwalitatief goede opleidingen.

## **2. Versnelde invoering toets nieuwe opleiding**

In de accreditatiewet is voorzien in een regelmatige accreditatie van bestaande opleidingen én in een toets nieuwe opleiding voor opleidingen die instellingen voornemens zijn te verzorgen. Het accreditatieorgaan toetst een voornemen van een bekostigde of aangewezen instelling om een nieuwe opleiding te starten aan de hand van een toetsingskader. Na een positief oordeel van het accreditatieorgaan over een bepaald voornemen, wordt het voornemen voorgelegd aan de minister in verband met de doelmatigheidstoetsing. Het toetsingskader moet worden ontwikkeld door het accreditatieorgaan en behoeft goedkeuring van de minister, na overleg met het veld en na voorlegging aan de beide kamers der Staten-Generaal. In artikel 17.5 van de WHW is overgangsrechtelijk er in voorzien dat, zolang de kaders voor de toets nieuwe opleiding niet in werking zijn getreden, de bestaande procedure voor nieuwe opleidingen met een advies van de aco blijft bestaan.

Inmiddels is de CROHO-procedure voor het studiejaar 2003–2004 tot een afronding gekomen. De eerste mogelijkheid om met nieuwe opleidingen van start te gaan, is onder de huidige regelgeving daarom met ingang van het studiejaar 2004–2005. De procedures daarvoor, die aanvagen met de adviesaanvraag aan de aco, starten op grond van interne regels van de aco in oktober 2002. Ik acht het echter onwenselijk dat er over twee jaar nog opleidingen kunnen starten die vooraf geen kwaliteitstoets hebben ondergaan. Bovendien leidt die overgangsbepaling ertoe dat het mogelijk zou zijn om langs twee verschillende procedures (de procedure bij het accreditatieorgaan met een doelmatigheidstoets door de minister en de aco-procedure) tot nieuwe opleidingen aanvangend met het studiejaar 2004–2005 te komen.

De kwaliteitstoets van nieuwe opleidingen door het accreditatieorgaan acht ik van groot belang voor zowel opleidingen van bekostigde instellingen als van aangewezen instellingen. Aangewezen instellingen kunnen thans nog zonder enige toetsing nieuwe opleidingen in het CROHO laten registeren; dat is naar mijn mening ongewenst.

Om die reden is mijn voorstel voor alle nieuwe opleidingen die vanaf het studiejaar 2004–2005 worden verzorgd, de toets nieuwe opleiding verplicht te stellen. Dit is ook feitelijk mogelijk omdat de toetsingskaders naar verwachting in het voorjaar van 2003 in de Staatscourant worden gepubliceerd. Deze kunnen worden gehanteerd voor nieuwe opleidingen die met ingang van het studiejaar 2004–2005 worden verzorgd. Het accreditatieorgaan is met voortvarendheid aan het werk gegaan met het opstellen van de toetsingskaders. Naar verwachting van het accreditatieorgaan zullen de toetsingskaders in het voorjaar van 2003 gepubliceerd kunnen worden.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om nu duidelijkheid te scheppen en de accreditatiewet in volle omvang in werking te laten treden. Dit betekent dat ook de artikelen die nog niet in werking waren getreden omdat de toetsingskaders nog niet gereed zijn, geldend recht worden. Op die manier wordt op de kortst mogelijke termijn de systematiek voor nieuwe opleidingen ingevoerd waarover op alle fronten al overeenstemming was bereikt.

## **3. Wijziging CROHO-procedure**

In dit wetsvoorstel wordt verder voorgesteld af te stappen van het systeem dat het bekendgemaakte CROHO betrekking heeft op het in het volgende kalenderjaar aanvangende studiejaar. Een instelling kan voortaan direct na registratie van een nieuwe opleiding daarmee een

aanvang maken. Hetzelfde geldt ook voor alle andere mutaties. Dit leidt tot een zeer aanzienlijke versnelling ten opzichte van de huidige situatie.

Het voorstel om de CROHO-procedure te dynamiseren en te versoberen is reeds in de vorige regeerperiode, ter uitvoering van het hoger onderwijs- en onderzoekplan 2000, neergelegd in het voorstel van wet 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 2000/01, 27 848, nr. 2) (hierna: dereguleringswetsvoorstel). Dit wetsvoorstel is op 5 juli 2001 bij de Tweede Kamer ingediend, maar is vervolgens na het demissionair worden van het vorige kabinet, controversieel verklaard. Aangezien de lange CROHO-procedure één van de «ergernissen» van de instellingen is, wil ik hen op dit punt zo snel mogelijk tegemoet komen. Daarnaast is een versnelling van de CROHO-procedure voor mij in het kader van dit wetsvoorstel een dringende noodzaak. Invoering van de eis van een toets nieuwe opleiding met ingang van het studiejaar 2004–2005 zonder versnelling van de CROHO-procedure, zou tot gevolg hebben dat er in het geheel geen nieuwe opleidingen in 2004–2005 zouden kunnen starten omdat de CROHO-procedure voor dat studiejaar sluit op 28 februari 2003 en de toetsingskaders op grond waarvan de kwaliteit van de nieuwe opleidingen worden getoetst naar alle waarschijnlijkheid in het voorjaar van 2003 gereed zijn. Daarmee is het onmogelijk om een nieuwe opleiding tijdig aan te melden en dus om deze te verzorgen per 2004–2005. Dat is uiteraard niet de bedoeling.

#### **4. Ingangsdatum wijziging CROHO-procedure: studiejaar 2004–2005**

In paragraaf 2 van deze memorie is aangegeven dat het mijn bedoeling is om met ingang van het studiejaar 2004–2005 slechts nieuwe opleidingen te laten starten die een toets nieuwe opleiding en een doelmatigheids-toets van de minister hebben ondergaan. Om die reden zal ook de versnelde CROHO-procedure voor het eerst van toepassing zijn op opleidingen die in het studiejaar 2004–2005 starten. Directe invoering van de versnelde CROHO-procedure zou dat betekenen dat opleidingen van zowel bekostigde als aangewezen instellingen in het studiejaar 2003–2004 nog zouden kunnen starten zonder dat die opleidingen een aco-toets hebben ondergaan en zonder dat opleidingen een kwaliteitstoets door middel van de toets nieuwe opleiding hebben ondergaan. Dat zou derhalve een situatie opleveren waarin ik niet meer zou kunnen instaan voor een doelmatige besteding van overheidsmiddelen en evenmin voor een kwalitatief goed onderwijsaanbod. Dat is naar mijn oordeel geen wenselijke situatie en wordt dan ook in dit wetsvoorstel voorkomen.

#### **5. Financiële gevolgen**

Aan dit wetsvoorstel zijn geen financiële gevolgen verbonden.

#### **6. Uitvoeringstoets**

De Informatie Beheer Groep heeft aangegeven geen problemen te zien bij de uitvoering van dit wetsvoorstel.

#### **7. Gevoerd overleg**

Op 12 september 2002 heb ik onder andere over dit onderwerp overleg gevoerd met de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De VSNU, HBO-raad en PAEPON zijn op de hoogte gebracht van het onderhavige wetsvoorstel.

## 8. Artikelsgewijs

### *Artikel I, onderdeel A*

Artikel 6.13, tweede lid, van de WHW bepaalt dat het CROHO jaarlijks voor 1 juli bekend wordt gemaakt en dat het register betrekking heeft op het studiejaar dat aanvangt in het kalenderjaar na die bekendmaking. Om redenen zoals aangegeven in paragraaf 3 van deze memorie, stel ik voor dat het CROHO op initiatief van instellingsbesturen op ieder gewenst tijdstip kan worden aangepast. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur om de gewijzigde situatie tijdig «waar te maken». Zo zal bij voorbeeld de instelling die een opleiding ook in deeltijdse vorm wil aanbieden en een daartoe strekkende aanpassing van het CROHO zonder vermelding van de startdatum laat registreren, die deeltijdse opleiding terstond of in elk geval in het daaropvolgende studiejaar daadwerkelijk moeten aanbieden. Indien deze instelling meer tijd wil besteden aan het opzetten van de deeltijdse opleiding, dan scheidt het voorgestelde nieuwe onderdeel p van het vierde lid de mogelijkheid om de feitelijke startdatum in het CROHO tot uitdrukking te brengen.

### *Artikel I, onderdeel B*

De wijziging in artikel 6.14 heeft te maken met het voorstel dat een aanmelding bij de Informatie Beheer Groep niet meer hoeft plaats te vinden op uiterlijk 28 februari van het kalenderjaar voorafgaand aan het studiejaar waarin een aanvang gemaakt zal worden met het onderwijs. Door de wijziging in het tweede lid is het mogelijk gemaakt dat instellingen wijzigingen van het CROHO op elk gewenst moment bij de Informatie Beheer Groep kunnen aanmelden.

Het noemen van een vaste termijn in de wet waarbinnen de Informatie Beheer Groep een aanmelding moet registreren, is niet nodig omdat de WHW slechts aan de aanmeldingsplicht van de instellingen rechtsgevolgen verbindt en niet aan de registratieplicht van de Informatie Beheer Groep. Ten behoeve van de zekerheid omtrent de juistheid van de informatie in het CROHO is het van belang dat de Informatie Beheer Groep de wijzigingen binnen een redelijke termijn verwerkt in het CROHO. Dat wordt geregeld door het derde lid.

### *Artikel I, onderdeel C*

Artikel 17.5 bevat het overgangsrecht totdat het accreditatieorgaan de toetsingskaders voor de toets nieuwe opleiding heeft vastgesteld. Als gevolg van het voorstel dat met ingang van het studiejaar 2004–2005 alle nieuwe opleidingen aan bekostigde en aangewezen instellingen een toets nieuwe opleiding met positief gevolg moeten hebben ondergaan en, voor wat betreft de bekostigde instellingen een doelmatigheidstoets ingevolge artikel 6.2 moeten hebben ondergaan, is artikel 17.5 overbodig geworden.

### *Artikel I, onderdeel D*

Artikel 17a.5 geeft een regeling over opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs waarvoor de bachelor-masterstructuur wordt ingevoerd met ingang van het studiejaar 2004–2005 of later. De inhoud van deze bepaling gaat in het eerste lid uit van een vaste datum voor de aanmelding van een dergelijke opleiding bij de Informatie Beheer Groep (verwijzing naar artikel 6.14, tweede lid). Het vierde lid gaat uit van een verplichting van de Informatie Beheer Groep om voor 1 juli van het kalenderjaar voorafgaand aan het desbetreffende studiejaar het CROHO bekend te maken. Het voorstel is artikel 17a.5 in overeenstemming te brengen met de flexibilisering

van het CROHO, zoals dit door de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 6.13 en 6.14 in dit wetsvoorstel is neergelegd.

#### *Artikel I, onderdeel E*

De artikelen 17a.13, 17a.14 en 17a.15 regelen de termijn waarbinnen ongedeelde wo-opleidingen, hbo-bacheloropleidingen en voortgezette hbo-opleidingen van rechtswege geaccrediteerd zijn. Het derde lid gaat over nieuwe opleidingen die uiterlijk met ingang van het studiejaar 2003–2004 zullen starten. De planning van die opleidingen is reeds afgerond en artikel 17.5 vervalt door dit wetsvoorstel. Het noemen van artikel 17.5 in voornoemde bepalingen is derhalve overbodig. Het noemen van artikel 6.3 als voorwaarde is ook niet meer relevant omdat opleidingen op grond van het huidige recht slechts in het CROHO geregistreerd kunnen worden nadat de aco daarover advies heeft gegeven.

#### *Artikel I, onderdeel F*

Dit artikel bevat overgangsrecht. Om de overgang van de procedure van de aco naar het accreditatieorgaan soepel te laten verlopen, is geregeld dat eventuele aanvragen die voor 12 september 2002 al bij de aco waren ingediend, worden geacht ingediend te zijn bij het accreditatieorgaan.

#### *Artikel I, onderdeel G*

Dit onderdeel wijzigt de bij de WHW behorende inhoudsopgave overeenkomstig het onderhavig wetsvoorstel.

#### *Artikel II*

In eerste instantie lijkt het logisch dat gebruik gemaakt zou worden van de mogelijkheid van de accreditatiewet om artikel 6.3 (aco-procedure) bij koninklijk besluit met ingang van 12 september 2002 te laten vervallen en met ingang van datzelfde tijdstip artikel 6.2 (nieuwe doelmatigheidstoets) in werking te laten treden. Echter, voor het volgen van de procedure van artikel 6.2 is het een voorwaarde dat een opleiding de toets nieuwe opleiding met positief gevolg heeft ondergaan. Voor de instelling is het echter niet mogelijk die toets te ondergaan omdat de toetsingskaders nog niet gereed zijn. Hierdoor zou de situatie kunnen ontstaan dat er feitelijk geen nieuwe opleidingen kunnen starten in het studiejaar 2004–2005. Dit is niet de bedoeling.

Een ander punt is nog dat artikel 17.5 bepaalt dat aanmeldingen, die bij de aco zijn binnengekomen voordat artikel 6.3 is komen te vervallen, nog door de aco volgens het huidige recht worden behandeld. Dit zou leiden tot de situatie dat er in 2004–2005 toch nog opleidingen kunnen starten die geen toets nieuwe opleiding hebben ondergaan.

Een derde punt is dat aan het vervallen van artikel 6.3 en de versnelde invoering van de toets nieuwe opleiding, een koppeling met de flexibilisering van het CROHO noodzakelijk is. Er vanuit gaande dat de toetsingskaders niet voor 28 februari 2003 in de Staatscourant bekend zijn gemaakt, zouden er zonder die koppeling geen nieuwe opleidingen in 2004–2005 kunnen starten.

Dit zijn de redenen dat in dit onderdeel wordt bepaald dat artikel VI van de accreditatiewet zodanig wordt gewijzigd dat het vervallen van artikel 6.3 terugwerkt tot en met 12 september 2002. Dit is hetzelfde tijdstip als het tijdstip tot en met wanneer het onderhavige wetsvoorstel zal terugwerken. Zie hierover de toelichting bij artikel III.

### *Artikel III*

Op grond van de huidige wettelijke procedure moet een instelling nieuwe opleidingen voor 1 maart 2003 aanmelden bij de Informatie Beheer Groep. Op grond van interne regels van de aco is 31 oktober 2002 de datum waarop aanvragen voor oordeel van de aco als garantie gelden voor het uitbrengen van zo'n oordeel voor 31 januari 2003. Om te voorkomen dat instellingen procedures volgen die uiteindelijk niet gevolgd hadden hoeven te worden omdat er geen rechtsgevolgen meer aan verbonden zijn, wordt er aan dit wetsvoorstel terugwerkende kracht verbonden. Er is gekozen voor het tijdstip van 12 september 2002 omdat dat de datum is waarop ik in het algemeen overleg met de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de maatregelen heb aangekondigd die in dit wetsvoorstel zijn voorgelegd. Vanaf dat moment zijn derhalve voor een ieder de maatregelen openbaar en daarmee kenbaar gemaakt.

De terugwerkende kracht van dit wetsvoorstel is met zorgvuldige, procedurele waarborgen omkleed. De instellingen zijn in september 2002 van de voorgenomen beleidswijzigingen nog eens expliciet op de hoogte gebracht van het feit dat zij geen onnodige procedures hoeven te volgen. De procedure geldt voor opleidingen die starten met ingang van het studiejaar 2004–2005.

In combinatie met de flexibilisering van het CROHO hebben de instellingen genoeg tijd om zich voor te bereiden op de nieuwe eisen die aan nieuwe opleidingen worden gesteld, zonder dat de rechten omtrent de start van nieuwe opleidingen in 2003–2004 worden aangetast.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
A. D. S. M. Nijs